

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



**LA PENSIÓN MÍNIMA EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES. UNA  
RAZÓN MÁS PARA PLANTEAR UNA REFORMA INTEGRAL**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO  
DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**AUTOR**

**OSWALDO GRIMALDO CABALLERO VILDOSO**

**ASESOR:**

**CÉSAR JOSÉ GONZÁLES HUNT**

**NOVIEMBRE, 2019**

## RESUMEN

Aludir al término Pensión Mínima en el Sistema Privado de Pensiones Peruano, no nos debe conllevar en asociarlo con un “quantum” o tasa de remplazo final que todo afiliado, ahora en condición de pensionista, percibe periódicamente en dicho sistema.

Muy por el contrario, hablar de Pensión Mínima en el Sistema Privado de Pensiones, nos debe llevar en aludir a una figura jurídica que responde al clamor de generaciones de trabajadores (hoy en estado de inactividad) y que por la escasez de sus aportes a acumulados en sus Cuentas Individuales de Capitalización, no les permitieron proyectar una pensión mínima que les permita cubrir sus necesidades básicas; lo que nos debe llevar a cuestionar si el Sistema Privado de Pensiones era de alguna manera el mecanismo de protección social ideal para todos los trabajadores.

Si bien la Pensión Mínima en el diseño original del sistema peruano (Decreto Ley N° 25897) no lo recogió, casi diez años después de la entrada en vigencia de este sistema, el gobierno se ve en la necesidad de introducir reformas al mismo, al constatar que este sistema no era conveniente para todos los trabajadores los cuales se ven impedidos de poder proyectar una pensión futura atendiendo a la escasez de sus aportes.

A esto responde la Pensión Mínima, fórmula mediante el cual el Estado dota uno de los principios básicos de la Seguridad Social como es el de la “Solidaridad” al Sistema Privado de Pensiones, operando como un subsidio estatal económico directo, cuyo fin es el de asegurar y equiparar los ingresos de los montos mínimos percibidos en el Sistema Nacional de Pensiones con el Sistema Privado de Pensiones, sujetando este último al cumplimiento de ciertos requisitos contemplados por Ley.

Hoy a raíz de los recientes acontecimientos producidos en Chile (país gestor de este sistema previsional privado), el debate de la Pensión Mínima recobra plena vigencia, lo que nos debe hacer reflexionar si resulta necesario efectuar una reversión al sistema público, o muy por el contrario es necesario introducir reformas que se limiten a una mejor cobertura de la Seguridad social en nuestro país.

***“La Reforma Previsional producirá profundas consecuencias sociales, económicas y políticas.***

***En lo social, solucionará una de las aspiraciones más elementales de toda familia chilena: la seguridad en la vejez, la tranquilidad que otorga a la vida laboral y familiar el estar protegido de los diversos riesgos que acechan a todo trabajador”***

***“(…) Este beneficio favorece a todos aquellos trabajadores que, al momento de pensionarse y siempre que hayan trabajado un mínimo de 20 años, han acumulado en su cuenta individual ahorros tan exiguos que con cargo a ellos sólo tendrían derecho a percibir una pensión de monto inferior a la mínima. El estado entonces debe complementarla como representante de la sociedad (suplir). Esos ahorros exiguos pueden deberse a períodos prolongados de desempleo, a rentas, muy bajas (..), por definición, el sistema de AFP es para los hijos y los nietos de los actuales jubilados”.*** {el resaltado es nuestro}

**José Piñera (creador del SPP en Chile)**

***“La no inclusión [de la pensión Mínima], corresponde a los modelos en los cuales el Estado ofrece dicha prestación como ventaja adicional, y en nuestro caso, la oferta –o beneficio- del Gobierno la constituía el Bono de Reconocimiento”*** [el añadido es nuestro]

**Alfredo Romero, asesor del Ministerio de Economía y Finanzas en el proceso de reforma del Sistema Previsional Peruano (en entrevista al diario Expreso, 1992)**

## ÍNDICE

Carátula	1
Resumen	2
Índice	4
Justificación del presente trabajo	7

### CAPÍTULO 1

<b>El principio de Solidaridad como fundamento de la pensión mínima</b>	9
---	---

### CAPÍTULO 2

<b>El tratamiento de la pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones Chileno y Peruano</b>	14
<b>I. El origen de la pensión mínima en el modelo chileno ¿fuente de inspiración mundial?</b>	14
1. Origen.	14
2. Las reales razones (el panorama chileno antes de la reforma de 1980)	15
3. La inviabilidad de introducir cambios. El sistema debía ser cerrado definitivamente.	18
4. Características del Sistema Privado de Pensiones chileno.	18
5. La inclusión de la pensión mínima. Necesario mecanismo que remedia el impacto del sistema colectivo al nuevo sistema individual.	22
<b>II. Algunas ideas previas sobre la necesidad de incluir a un tercero dentro de la administración previsional peruana y el delicado panorama del Sistema Nacional de Pensiones ¿Era necesaria la intervención privada?</b>	24
1. Panorama real de las crisis que atravesaba el Sistema Nacional de Pensiones a finales de la década del ochenta del siglo pasado.	24
2. Primer intento de inclusión del sistema privado y el fracaso del Decreto Legislativo N° 724.	26
3. El ingreso al mercado de las Administradoras de Fondo de Pensiones vía Decreto Ley N° 25897.	27
4. ¿Cómo funcionaba este sistema?	27

5.	Sobre la intervención estatal para promover la adscripción de los trabajadores del Sistema Nacional de Pensiones al Sistema Privado de Pensiones. Del incremento remunerativo a la suspensión de la afiliación de los trabajadores estatales al Sistema Nacional de Pensiones.	29
6.	Primeros problemas suscitados en el Sistema Privado de Pensiones. De la inacción del Estado en su deber de proteger al consumidor final, a los ceses colectivos dados en los años noventa del siglo pasado, hasta las falencias en la acreditación de los aportes y su impacto final sobre el Bono de Reconocimiento: ¿la cura resultó peor que la enfermedad?	30
7.	La inclusión de la pensión mínima en la legislación peruana. ¿Necesaria corrección del Sistema Privado de Pensiones vía un subsidio estatal directo?	32
7.1	Antecedentes.	32
7.2	Cuáles fueron las razones que motivaron a no regular la pensión mínima desde un inicio en el Sistema Privado de Pensiones.	33
7.3	Era necesaria la intervención estatal para corregir las diferencias palpables entre ambos sistemas previsionales.	36
8.	Tratamiento operativo de la pensión mínima.	40
9	Otros supuestos en los que se aplica la pensión mínima.	44
10	El estado actual de la pensión mínima.	51

### CAPÍTULO 3

	<b>La postura de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Régimen Previsional Privado y el tratamiento de la pensión mínima en otras legislaciones: el caso de Chile y Argentina</b>	55
1.	El trabajo de la OIT sobre la necesidad de introducir pisos mínimos de protección.	57
2.	La Recomendación N° 202 de la OIT, referida a la implementación de “Pisos Mínimos de Protección Social”.	58
3.	La Reforma de Chile del Sistema Privado de Pensiones del año 2008.	59
4.	La Reforma Argentina del Sistema Privado de Pensiones del año 2008.	63

## CAPÍTULO 4

<b>Analizando las razones del bajo impacto de la Pensión Mínima en el Sistema Privado de Pensiones</b>	68
1 Motivos	68
1.1 Escasos años de aporte.	68
1.2 Inequidad de género.	70
1.2.1 La postura de la OIT sobre la discriminación de género.	73
1.2.2 Discriminación salarial.	80
1.2.3 Primeros esfuerzos de nuestra legislación de proscribir la discriminación remunerativa entre Varones y Mujeres	82
1.3 Rigidez en los requisitos para su goce.	84
Conclusiones.	90
Bibliografía.	93



## **JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO**

El año 1992 resultó para el Perú un año lleno de cambios drásticos que lindaban en el orden constitucional, económico y social. Si bien se había instaurado un gobierno de facto, basta recordar el autogolpe del 5 de abril, esto sirvió como escenario para introducir una serie de reformas, más aún con el nulo control parlamentario, dado su disolución de este poder del Estado.

Sin embargo, eso no melló el hecho de que a través de distintas tribunas, disímiles muchas de ellas, fueran resaltando lo que el gobierno de ese entonces pretendía poner en ejecución y su impacto de las reformas emprendidas. Más aún, si a pesar de dichas objeciones, todas ellas fundadas por cierto, el presidente de turno llegase a modular o desacelerar el ritmo de estas reformas que resultaban –expresaban sus ponentes-, vitales para sacar al país de la severa crisis económica-financiero que se atravesaba en aquellos años.

Lamentablemente, estos ajustes no sopesaron el enorme impacto que la clase trabajadora debía afrontar, la cual sin miramiento se vio afectada. Así, la eliminación de la estabilidad laboral, el recorte de la negociación colectiva y el favoritismo a la negociación por empresa y no por rama de actividad, etc., hizo que el péndulo se ubicara en el lado de la flexibilización laboral, coyuntura que se ha ido moderando con el tiempo.

Justamente unos de esos cambios excesivos, es decir, sin haber meritulado el enorme impacto que se podría efectuar en contra de los pensionistas, del que estaba tratando de conseguir una pensión y de los mismos cotizantes activos -trabajadores aportantes-, fue en mayor medida en el campo de la seguridad social.

Como es de público conocimiento en el Perú, hasta antes de la reforma constitucional y el dictado del Decreto Ley N° 25897, existió un único sistema previsional denominado “sistema de reparto”. Pues bien, esta opción estatal había arrojado un déficit económico que hacía inviable su sostenimiento si no se introducían cambios en su organización, toda vez que -y así se afirmaba- el mismo no podía mantenerse en el tiempo sin las reformas necesarias.

Sin embargo, lejos de corregir estas deficiencias, como por ejemplo, incentivar la inclusión de nueva masa de aportantes, variar el monto de las cotizaciones bajo un



esquema de prima escalonada y llevar un debido control y monitoreo a través de un estudio actuarial-, ninguna de estas se pusieron en marcha, sino por el contrario, se buscó la salida más práctica, que fue hacer ingresar a un nuevo actor al mercado pensionario que administre los fondos previsionales, ésta vez, a cargo de los privados, haciendo una copia del Sistema Privado de Pensiones instaurado por Chile en la década de los años ochenta del siglo pasado, bajo un esquema distinto -sustentado en un sistema de individualización de aportes, o capitalización individual-, cuyos éxitos o falencias aún no habían sido palpables. Lamentablemente, ello no demandó mayor cuestionamiento o análisis, por lo que este sistema privado ingresó al mercado laboral peruano con la estrategia de captar, presionar y ocultar las desventajas del mismo, ergo, sobre si este era conveniente para todos los trabajadores o sólo para algunos de ellos.

Si bien, como expresamos, este sistema era una copia del sistema chileno -modelo inspirador-, en nuestra realidad se omitió uno de los aspectos medulares de éste, el cual era reconocer el impacto que tendría con las personas que no obtuvieran un record de aportes considerable que les permitiera percibir -cuando menos-, una pensión digna o mínima. En ello se difiere del modelo chileno, que desde su inicio sí lo reguló, más aun cuando eran conscientes de los efectos negativos que podrían causar a un segmento de trabajadores/aportantes de ingresos bajos.

Pasaron cerca de 10 años para que recién la pensión mínima se instaure en el Perú, promovido por una gran cantidad de afiliados a este sistema privado cuyas pensiones se venían pagando por debajo de la mínima que ganaban en comparación a un pensionista del Decreto Ley N° 19990 por los mismos años, o que no podían proyectar una pensión por la escasez de sus fondos o que ésta se había agotado.

Este trabajo tratará de definir las ventajas y desventajas de la implementación tardía de la pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones y el impacto que tuvo su no inclusión oportuna; buscando revelar el fin que se persiguió desde su inicio; aseverar o descartar si esta salida fue válida y si se entona con un mejor acceso a las prestaciones por seguridad social; de como el Estado fue modificando su criterio; para finalmente llegar a la conclusión o no de sí el Sistema Privado de Pensiones Peruano, a 27 años de su puesta en vigencia, amerita una reforma integral, tal como la experimentada en Chile en los años 2008 y 2015.



# CAPÍTULO 1

## EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA PENSIÓN MÍNIMA

Sí entendemos a la seguridad social como el conjunto de medidas adoptadas por un Estado para proteger a los ciudadanos contra los riesgos sociales a los que están expuestos tales como: vejez, enfermedad, desempleo etc.<sup>1</sup>, resulta necesario entonces definir que principios inspiran al mismo y que haya motivado el construir una rama específica del derecho que tienda a dicho fin.

Y es que al igual que otras disciplinas del derecho, la seguridad social también está dotada de principios específicos que hacen que se diferencie de otras ramas del derecho y que procuran los fines que dicha disciplina busca alcanzar. De ahí y como señaló acertadamente Oscar Ermida Uriarte, citado por Antonio Grzetich Long, haya expresado: “los principios permitirán -o deberían permitir- dar soluciones coherentes tanto a los casos no previstos cuanto a los dudosos -funciones integradora e interpretativa-, e inspiran y determinarán -o deberían inspirar y determinar- las nuevas normas a dictarse -función informadora-<sup>2</sup>.

Así, siguiendo a Rendón Vásquez los principios de la seguridad social pueden ser identificados en dos grupos: i) un grupo dirigido a las prestaciones en sí, comprendiendo a ellos al de universalidad, internacionalidad, integralidad e igualdad, y ii) a los referidos a la organización comprendiendo a estos al de solidaridad y de unidad. Y es justamente en este último grupo, el de organización, y más específicamente el de la solidaridad, donde se marca el pie de inicio a la pensión mínima. Nos explicamos mejor.

Sí asumimos que el principio de solidaridad debe ser entendido como el deber por el cual todos los ciudadanos en capacidad de hacerlo aportan periódicamente para el sostenimiento del sistema, sin hacer diferencias entre lo aportado y las prestaciones a recibir a futuro, su lógica se inspira en el apoyo de dar a quien esté en mejores condiciones de hacerlo (etapa

---

<sup>1</sup> De una manera elocuente Alonso Olea y Tortuero Plaza señalan que dichos riesgos se repetirán aun cuando nos encontremos en una comunidad óptima o ideal. Al respecto **Vid.** ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA José Luis. Instituciones de Seguridad Social, 14ª va Edición Editorial Civitas S.A, Madrid, 1995, pp. 19.

<sup>2</sup> GRZETICH LONG, Antonio. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Universidad. Uruguay. 1997, pp. 24.

activa del trabajo) en favor de quien ya no se encuentra en dicha posición (etapa pasiva para generar ingresos), buscando el que en el futuro cuando se encuentren en las mismas condiciones, pueda recibir dicha ayuda. Así lo precisa Rendón Vásquez;

**“(…) De este modo las personas capacitadas para el trabajo, o con recursos suficientes para contribuir, suministrar, en cada momento, los recursos que las personas incapacitadas o necesitadas reciben como prestaciones para beneficiarse, a su vez de la solidaridad de los otros cuando ellos tengan necesidad de las prestaciones sin que haya correlación entre lo que cada uno aporta y lo que recibe”.<sup>3</sup>**

Ahora bien, si bien este principio de solidaridad está ligado a una contribución generalizada de todo ciudadano en edad de trabajar o generar rentas, surge un tema ligado a establecer un quantum mínimo en relación a las prestaciones que percibirá de presentarse dicho o dichos riesgos y si el mismo -prestación- resultarán suficientes para cubrir sus necesidades, cuanto menos primarias. Y, es que como bien señala Alonso Olea y Tortuero Plaza, la idea de protección nos debe conllevar a asumir si el mismo debe garantizar un nivel mínimo igual para todos o si el que se garantice debe guardar alguna relación o proporción con las condiciones, básicamente, con los salarios o rentas, anteriores al acaecimiento de la contingencia protegida, de forma que éste no produzca una reducción drástica de aquéllas.<sup>4</sup>

Creemos, al igual que Beveridge, que el seguro social debería intentar garantizar la renta mínima precisa para la subsistencia humana, aspecto que si bien resulta complejo más aún si con el tiempo dicha necesidad va en incremento, se debe de partir por considerar ó fijar necesidades vitales;

**“El seguro social deberá intentar garantizar la renta mínima precisa para la subsistencia. No se puede fijar ahora cual habrá de ser el monto de los tipos de prestación y cotización en la actualidad. Y ello por dos razones: en primer lugar, es imposible hoy predecir con seguridad el nivel de los precios después de la guerra. En segundo lugar, la determinación de lo que se precisa para una subsistencia humana razonable, hasta cierto punto un asunto de criterios: las estimaciones sobre este punto cambian con el**

---

<sup>3</sup> RENDON VASQUEZ, Jorge: Derecho de la Seguridad Social. Ediciones Turpuy. Lima, 1985, pp 94.

<sup>4</sup> Op. Cit, pp. 32, 33.

**tiempo y generalmente, en una comunidad progresiva, cambian hacia arriba.<sup>5</sup>**

Una de las mayores críticas sobre este principio y que consideramos como uno de los principales cuestionamientos al sistema de reparto, surge cuando las expectativas de las aportaciones no se condicen con las prestaciones que dicho sistema otorga finalmente, motivando el esperar réplicas como lo expresado por Martin Bufill quien detalla: “Por otra parte, existe un principio netamente social que se va imponiendo frente a esta concepción individualista. Es el principio de redistribución de la riqueza, en virtud del cual todos deben dar en la medida de su fuerzas y deben, por el contrario, recibir en la medida prudencial de sus necesidades”<sup>6</sup>

En resumen, siguiendo a Novoa Fuenzalida, citado por Pasco Cosmópolis, la solidaridad impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos a los sanos frente a los enfermos, a los ocupados laboralmente, frente a los que carecen del empleo que quieren y necesitan, a los vivientes, con relación a las familias de los fallecidos, a los carentes de carga de familia, para los que la soportan, económicamente al menos, y a las actividades en auge y a las empresas prósperas, respecto de sectores deprimidos de quehaceres en crisis.<sup>7</sup>

Definido este concepto y delimitado el fin que se persigue, queda entendido entonces que la solidaridad evidencia dos tipos o formas de manifestación. Así, importa por un lado una solidaridad intergeneracional, y por el otro una solidaridad intrageneracional. Definir los mismos puede sintetizarse de la siguiente manera;

La primera de ellas importa el aporte de las generaciones jóvenes o activas en favor de aquellos que ya no están en condiciones de hacerlos. Es lo que en el Derecho Anglosajón se ha venido en denominar el “pay as you go” algo que Abanto Revilla sintetiza de manera acertada “como los aportes de los trabajadores en actividad -asegurados- servirán para el pago de las pensiones de los actuales pensionistas, de la misma forma en que las suyas serán

---

<sup>5</sup> SEGURO SOCIAL Y SERVICIOS AFINES. Informe de Lord Beveridge I. Centro de Publicaciones - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España. Madrid, 1989 pp. 17,18.

<sup>6</sup> MARTI BUFILL, Carlos: Tratado comparado de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo de España. Instituto Nacional de Previsión. Madrid, 1951, pp. 218.

<sup>7</sup> PASCO COSMOPOLIS, Mario: Los principios de la Seguridad Social y los diversos sistemas pensionarios. En Jurisprudencia y Doctrina Jurisprudencial en materia Previsional. Tribunal Constitucional del Perú. Lima, 2008, pp. 4.

atendidas con las cotizaciones de los futuros asegurados, produciéndose así un recambio generacional”<sup>8</sup>.

Por otra parte, en lo referido a la solidaridad intrageneracional debemos entenderla como el sostenimiento y aporte de quien está en mejores condiciones de hacerlo a favor del que menos ha contribuido para que este perciba cuando menos una pensión mínima que coadyuve en afrontar sus principales necesidades. De ahí que el Sistema Nacional de Pensiones Peruano, prevé monto tope de las pensiones con los cuales dicho excedente de quien aportó más pueda servir para cubrir las diferencias de los que aportaron menos. En esa línea, siguiendo nuevamente a Abanto Revilla manifiesta; “Si bien la tasa de aportación aplicada a todos los trabajadores es la misma, el monto de la cotización no será igual, pues un alto directivo de una empresa o entidad no pagará la misma cantidad que un trabajador que percibe la remuneración mínima vital (RMV). Por ello, este sistema prevé la aplicación de montos máximos que pensión (o topes), para que con el diferencial que correspondería a quienes aportaron más -en cantidad-, pueda existir una pensión mínima que le permita a aquellos que aportaron menos, percibir una suma con la cual atender sus necesidades básicas esenciales.”<sup>9</sup>

Por otra parte, es innegable que este principio clásico de la seguridad social sea durante cuestionado, a la luz de nuevas tendencias que tratan de exaltar criterios ideológicos antes que criterios técnicos, algo que Gómez Valdez señala con acierto como una reversión o una regresión a la etapa del seguro privado<sup>10</sup>, de ahí que concluya que el Sistema Privado de Pensiones no contenga principios, ya que lo que se busca es la maximización de un bienestar particular;

**“El SPP carece de principios generales, especiales, implícitos o explícitos, al hallarnos ante un seguro de fondos económicos individual-colectivo en masa que no busca el bienestar general, sino el particular de cada**

---

<sup>8</sup> ABANTO REVILLA, César

2013 Manual del Sistema Privado de Pensiones. Lima: Soluciones Laborales, pp. 23.

<sup>9</sup> Idem, pp. 24.

<sup>10</sup> GOMEZ VALDEZ, Francisco

2012 Derecho Previsional y de la Seguridad Social. Análisis Doctrinario, Jurisprudencial y Comparado. Editorial San Marcos, Lima, pp. 101.

**individuo, en el mejor de los casos, y sus ejes de soporte son los que gobiernan a todo contrato de seguro privado”<sup>11</sup>.**

Teniendo en cuenta ello y atendiendo a que sólo los Sistemas de Reparto están dotados de una solidaridad en sentido vertical y horizontal, queda entonces el poder anticipar, conforme lo veremos *infra*, que la pensión mínima recogida por el Sistema Privado de Pensiones podría ser catalogada como un subsidio o suerte de solidaridad indirecta, donde es por la voluntad del legislador, el que se le impone al propio Estado el deber de suplir en aquellos casos en donde lo exiguo de aportes no le permita al futuro pensionista gozar de un mínimo vital. Ahí es entonces como juega esta suplencia estatal, necesaria al fin y al cabo y que sólo se activará ante determinados supuestos, previa verificación legal y cumplimiento de requisitos.



---

<sup>11</sup> *Ibidem*; pp. 105-106.

## CAPÍTULO 2

### EL TRATAMIENTO DE LA PENSIÓN MÍNIMA EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES CHILENO Y PERUANO

#### I. El origen de la pensión mínima en el modelo chileno ¿fuente de inspiración mundial?

##### 1. Origen

Si a alguien se le debe atribuir la creación-autoría del Sistema Privado de Pensiones -en adelante simplemente SPP-, este debe ser al chileno **José Manuel Piñera Echenique**<sup>12</sup>, economista de formación, confeso liberal (de ahí su inclinación por pregonar el libre mercado en todas las facetas del hombre y que mejor en el campo de la Seguridad Social), quien fuera la persona que diseñó toda la estructura, fundamentación y puesta en vigencia de este novedoso sistema previsional, donde el rasgo característico y/o más saltante es el ahorro privado (individualizado), y en donde la administración de dichos fondos (aportes-pensiones) no debería recaer de manera exclusiva en el Estado, sino esta vez sería confiado a privados.

Sin embargo, un paso imperioso que debemos transitar, obligatoriamente, es el tratar de descubrir o de recrear, cuáles fueron las razones que conllevaron a dar un giro en cuanto a la administración de la seguridad social en su país, toda vez que este sistema se apartaba del sistema anterior vigente -de reparto- para recrear un nuevo escenario -inédito hasta ese momento-, algo que con poca humildad Luis Larraín Arroyo lo denominó: **“una solución chilena para un problema universal”**.<sup>13</sup>

En tal sentido, nos valemos de su texto -confesión o memoria personal- denominado **“El cascabel al gato”**<sup>14</sup>, en donde recoge su testimonio, bastante cercano, al real *leit motiv* de este sistema imperante hoy en algunos países del orbe.

---

<sup>12</sup> Piñera Echenique es economista graduado por la Universidad Católica de Chile (1970), con estudios de Maestría y Doctorado por la Universidad de Harvard. Durante el gobierno militar del General Pinochet, regentó dos carteras ministeriales: la de Trabajo (26/12/1978 - 29/12/1980) y la de Minería (29/12/1980 – 04/12/1981).

<sup>13</sup> LARRAIN ARROYO, Luis. Quince años después. Una mirada al Sistema Privado de Pensiones. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile, pp. 15.

<sup>14</sup> PIÑERA, José: “El Cascabel al Gato”. pp.1-114. Consulta: 5 de julio de 2012. <[http://www.josepinera.com/jp/el\\_cascabel\\_al\\_gato.pdf](http://www.josepinera.com/jp/el_cascabel_al_gato.pdf)>.



## 2. Las reales razones (el panorama chileno antes de la reforma de 1980)

Si pudiésemos equiparar la situación real de la seguridad social chilena a inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado, no tendría nada de extraordinario en comparación con su par peruano.

Así, Piñera empieza cuestionándose si se podría seguir admitiendo como válido un sistema que se sustentaba en la “solidaridad”, ahí donde los pobres -en su gran mayoría- percibían pensiones paupérrimas, en comparación con un pequeño cúmulo de pensionistas que percibían altas contraprestaciones y que claro estaban soportadas por esta gran mayoría. Es decir, los pobres seguían siendo más pobres y los que trabajaron en mejores puestos o tenían mayor influencia en la parte política percibían mejores beneficios.

**“(…) los obreros que cotizaban en el Servicio de Seguro Social, que eran lejos la mayoría y los más pobres del sistema, jubilaban a la edad de 65 años. Los empleados particulares lo hacían después de 35 años de servicio, de suerte que no era en absoluto difícil que a los 55 años, más o menos, estuvieran incorporándose al sector pasivo. Los empleados públicos podían aspirar a algo bastante mejor: sólo 30 años de servicio para jubilarse.**

**En varias municipalidades y en ciertos gremios con mucho poder de presión, como los empleados bancarios, el asunto era simplemente una ganga: 25 años de servicio apenas.**

**En el pináculo de esta pirámide -cómo no- estaban los parlamentarios, los que hacían las leyes previsionales. Ellos tenían derecho a una pensión proporcional desde los 15 años de servicio. (...).Esta era la supuesta solidaridad del sistema. Esta era la conclusión de años de demagogia previsional.”<sup>15</sup>**

En otro fragmento del libro denuncia la existencia de una vasta legislación previsional, cada cual con particularidades, beneficios, exclusiones a la regla general y demás, para concluir que una acentuada influencia política en el manejo previsional le había hecho un enorme hoyo en el manejo eficiente de la seguridad social. Se prometió mucho, sin que esas prebendas políticas tengan un sincerado sustento financiero, o que exista la debida correspondencia entre lo aportado y percibido.

---

<sup>15</sup> Ídem. pp. 6.



**“En pocas áreas era tan tentador para un partido o para un gobierno ofrecer beneficios privativos a grupos con poder de presión como en el sistema de pensiones.**

**(...) ¡Es tan barato ofrecer derechos previsionales! Cuando el demagogo ofrece casas, es muy probable que a la vuelta de seis meses o un año alguien tenga la imprudencia de preguntarle dónde están. Cuando --en cambio-- ofrece a un gremio regalón la posibilidad de jubilarse mucho antes que el resto, aparentemente todos ganan y nadie pierde. De ahí a que los favorecidos empiecen a jubilarse, puede pasar mucho tiempo y bastante agua bajo los puentes.”<sup>16</sup>**

Como vemos, Piñera resalta el ausente análisis económico-financiero que dicho sistema no ha previsto, más aun si el decrecimiento de las tasas de natalidad en el mundo, así como la prolongación de la esperanza de vida de las personas no ha permitido introducir cambios que lo haga soportable. Esto es en esencia el principal argumento que debe conllevar a descartar un sistema que no pueda tener sustento financiero, o no contar con los recursos como su principal fuente que aseguren su operatividad. Por lo tanto, su funcionamiento es inviable, pues está destinado al fracaso y debe ser descartado.

**“En un principio el sistema de reparto es atractivo y aparentemente ventajoso. En condiciones de laboratorio no tendría este porqué fallar. Cuando se inicia la cadena, los flujos de recursos son abundantes. Todos aportan y nadie se jubila. Los ingresos son altos y los pagos muy bajos. Pero, pasa el tiempo y hay que comenzar a pagar las jubilaciones comprometidas. Llega un momento en que el sistema se sitúa en un régimen de equilibrio. Pero el equilibrio no dura mucho, entre otras razones porque la lógica política del sistema lo conduce irremediamente a una explosión de beneficios colgados a las prácticas de la discriminación.**

**No sólo por eso, sin embargo, el sistema de reparto es materialmente inviable. Lo es también por razones estrictamente demográficas, que están conectadas a dos fenómenos indisociables del desarrollo: la caída de la tasa de natalidad, por una parte, y el aumento de las expectativas de vida, por la otra. En este contexto, el sistema está obligado a financiar las pensiones de una creciente masa de trabajadores pasivos con las imposiciones de un contingente de trabajadores activos que no crece en la misma proporción, sino en otra menor. Al comienzo el desequilibrio puede ser manejable, pero**

---

<sup>16</sup> Ídem. pp.5.

**pronto se hará inmanejable y el sistema tenderá a estrangularse a sí mismo”.**<sup>17</sup>

Por último, y algo que llama severamente la atención, es su seria oposición a que el ser humano es por excelencia solidario, esta es la gran mentira que se ha sostenido expresa, por ende y argumentando su tesis de que toda persona busca la maximización de sus beneficios a una inversión menor, esa es una realidad innegable y que no se puede ocultar.

**“(…) El pecado original del sistema consiste en romper, en despedazar, el nexo fundamental que debe existir en toda institución humana entre aportes y beneficios, entre derechos y responsabilidades, entre lo que se aporta y lo que se recibe.**

**Al desestimar la correlación entre aportes y beneficios, el sistema de reparto deja el campo libre y abierto a apetitos egoístas y a las peores manifestaciones del oportunismo individualista. No se necesita tener una opinión especialmente sombría de la condición humana para establecer que -frente a semejantes reglas del juego- la mayor parte de la gente tratará de minimizar lo que aporta y de maximizar lo que gana. Quien no lo crea pecará siempre de iluso. Los individuos tratan de aumentar su bienestar personal. Es un impulso natural.**

**“(…) Los sistemas que intentan quitarle a la gente lo que la gente tiene de distinto, en el fondo desafían la naturaleza humana y se exponen a ser burlados. Las preferencias personales buscan una vía de escape y, al no encontrarla por los conductos regulares, terminan evadiéndose por los resquicios de la excepción y el privilegio”.**<sup>18</sup>

Como podemos apreciar, el autor está convencido de que sólo un liberalismo económico, donde cada cual marque su destino sería la forma ideal de construir un sistema ideal de Seguridad Social. Si bien está convencido que los riesgos sociales tales como la vejez, muerte, invalidez y demás deben estar cubiertos por el Estado, la manera de sufragar los mismos deben partir sólo del ahorro obligatorio, pero al final privado, donde los beneficios que cada cual obtenga estén en razón de su esfuerzo. Por ende, quien cotizó más años, tuvo un mayor ingreso e hizo aportes extraordinarios deberá ser recompensado al final de su vida laboral con una mayor pensión al momento de su retiro, en resumen, un premio a su esfuerzo.

---

<sup>17</sup> Ídem. pp. 7

<sup>18</sup> Ídem. pp.8-9

### **3. La inviabilidad de introducir cambios. El sistema debía ser cerrado definitivamente.**

Con este panorama, el actor intelectual de este sistema privado se interroga si un sistema de reparto, en cuanto sistema imperante que administraba la seguridad social a cargo del Estado y basado en la seguridad y/o correspondencia de la solidaridad intergeneracional tenía salvación y/o se le podría introducir correctivos que hagan viable su sustento en el tiempo:

**“La verdad es que el sistema previsional de reparto que rigió en nuestro país no tenía por dónde salvarse. La desigualdad y el caos, la demagogia que por un lado consumía y por otro generaba nuestro sistema político, la corrupción y el favoritismo, no hicieron otra cosa que anticipar su ruina.**

**Ninguna reparación o correctivo podía salvar al antiguo sistema, cuyo pecado original era en definitiva -al romper la conexión entre aportes y beneficios- violar las leyes de la naturaleza humana.”<sup>19</sup>**

Como corolario, Piñera afirma que todo lo que no tenga un respaldo de sostenibilidad económico-financiera en el tiempo, es mejor descartarlo y ese el fin del sistema de reparto; es decir, no medió razón en contra para mantenerlo en el tiempo.

### **4 Características del Sistema Privado de Pensiones chileno**

Si existe un elemento que debe distinguir al nuevo sistema ese es la **“individualidad”**; es decir, la posibilidad de que la persona puede identificar los aportes que hará de manera mensual y con ello saber cómo van los mismos y poder proyectar *a priori* cual sería su pensión futura. Sin embargo, precisaremos la interrogante respecto a cuánto ascendería ésta, pues estará definida en razón del aporte que el trabajador activo haga en su vida laboral. En resumen, si empieza a cotizar a muy temprana edad, la remuneración percibida es mayor - derivada del cargo o profesión que regenta-, o éste ha hecho aportes adicionales o voluntarios decía -cuando menos en teoría-, la pensión a obtener debe ser mejor que la que pagaba el sistema de reparto.

**“El sistema de capitalización individual es el único que relaciona los beneficios que el sistema proporciona con los**

---

<sup>19</sup> Ídem., pp.3 y 16.

**esfuerzos que realicen los trabajadores durante su vida laboral activa.**

**(...) En principio el ideal es que cada uno se preocupe de su propia previsión. Pero, como es muy probable que haya quienes no lo quieren hacer por un lado o no lo pueden hacer, por el otro, es preferible que el estado establezca algunas obligaciones mínimas al respecto, ya que de otra manera tendrá que hacerse cargo de estas personas cuando hayan perdido su capacidad de trabajo. El que diseñamos es un sistema que obliga a los trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro mínimo mes a mes pero que, por encima de ello, insta al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema puede generar, sea en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión decente antes de cumplir las edades mínimas para jubilarse.<sup>20</sup>**

En ese sentido, partiendo de una fracción obligatoria de al menos del 10% de su remuneración mensual, al final de su vida y difiriendo su percepción en situaciones normales a los 65 años de vida, la pensión proyectada, en laboratorio, no debería bajar del 70% de la última remuneración percibida.

**“(...) Si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de estos al final de la vida de trabajo. Se estima que una pensión de este orden permite al trabajador un nivel de vida similar al de antes, ya que el pensionado tiene menos gastos que el trabajador activo (ropa de trabajo, locomoción, hijos en el colegio, etc.), siempre que exista un buen sistema de seguro de salud.”<sup>21</sup>**

Otro aspecto característico era que se le eliminaba el porcentaje o aporte patronal y estatal, es decir, sólo los aportes del trabajador -cotizante- iba a delinear la pensión futura, con lo cual se ve que se rompe cualquier tipo de provisión o protección estatal para el logro de una mejor pensión. Sin embargo, y como veremos más adelante, esta se da en forma parcial.

**“Por otra parte, consideramos que había que terminar con la ilusión semántica que distinguía entre aportes patronales y laborales. Como sabe cualquier estudiante de primer año de economía, lo que realmente importa al empleador es el costo total de la mano de obra y no que éste se desglose arbitrariamente en diversas categorías. Por ley,**

---

<sup>20</sup> Ídem., pp. 17 y 20.

<sup>21</sup> Ídem., pp. 18.

**elevamos la remuneración bruta del trabajador en el monto del aporte patronal y sobre este nuevo nivel se aplica el 10% de ahorro previsional. Así, cada afiliado al sistema puede apreciar con claridad que de su remuneración sale el aporte previsional y, por lo tanto, preocuparse y exigir que este dinero crezca con seguridad”.**<sup>22</sup>

En dicho sentido, si bien se delineó la factibilidad de obtener una pensión en la modalidad adelantada o anticipada, es decir una jubilación reduciéndose los límites de edad para una jubilación ordinario o normal, si se exigió que el cálculo de la pensión proyectada cuando menos alcanzara el 70% de la base imponible o en su defecto al 110% de la pensión mínima fijada por el Estado -pensión mínima-, ergo, si el cálculo era menor, la persona no podría pensionarse, tal como lo señala a continuación;

**“Al mismo tiempo, se estableció que los trabajadores podían pensionarse anticipadamente si acumulaban en la cuenta individual una suma que les permitiera asegurar una pensión equivalente al 70% de su remuneración imponible. Este porcentaje se redujo, más tarde, al 50%, siempre que la pensión resultante sea superior o igual al 110% de la pensión mínima”.**<sup>23</sup>

Finalmente, se contempló la posibilidad de que el Estado garantizaría una pensión mínima, es decir, un monto mínimo pensionable de manera vitalicia en favor del trabajador, claro está que la percepción de la misma se activará con la condición de haberse cumplido los requisitos mínimos, como es el de acreditar tener 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres y poder sustentar al menos 20 años de aportes entre el sistema público que se dejaba y el nuevo sistema que se instauraba, siempre que la proyección de la pensión individualizada que se obtenga se ubicara por debajo de la pensión mínima garantizada y/o fijada por el Estado. En dichas circunstancias el Estado debería aportar -es mejor decir, subsidiar- aquella fracción de dinero que a la persona le faltara para hacer crecer su pensión hasta alcanzar cuando menos un mínimo vital fijado por el Estado. La razón de ello, explica, es que con la inclusión de este sistema existiría cotizantes que han aportado muy poco según lo previsto o sus aportes no han tenido la continuidad deseada, o como también pueden ser muy antiguos. En este caso entra a tallar la pensión mínima y nos permitimos citar sus frases de manera textual;

---

<sup>22</sup> Ídem., pp. 20

<sup>23</sup> Ídem., pp. 21.

**“La principal expresión de la red social en el sistema previsional es la pensión mínima de vejez, invalidez y muerte garantizada por el estado. Este beneficio favorece a todos aquellos trabajadores que, al momento de pensionarse y siempre que hayan trabajado un mínimo de 20 años, han acumulado en su cuenta individual ahorros tan exiguos que con cargo a ellos sólo tendrían derecho a cobrar una pensión de monto inferior a la mínima.**

**El estado entonces debe complementarla como representante de la sociedad. Esos ahorros exiguos pueden deberse a períodos prolongados de desempleo, a rentas muy bajas o al hecho de haber cotizado en una institución que dio bajas rentabilidades. Además se creó una pensión asistencial para ancianos en extrema pobreza, la cual no está relacionada con años de trabajo”.**<sup>24</sup>

Quizás, esta característica va delineando un tono que podría ser considerado como una excepción al principio de solidaridad imperante en los sistemas de reparto, sin embargo la misma creemos más bien encaja como una suerte de subsidio directo del Estado para estas personas que no alcancen pensiones que estén por debajo de un mínimo fijado por éste, es decir, el Estado suple, complementa o abona la fracción de dinero que le falta de los aportes hechos, a fin de que la persona pueda percibir cuando menos una pensión.

En resumen, y si pudiésemos sintetizar las características de este sistema, los podríamos enunciar de la siguiente manera;

Nº	Características del S.P.P
1	Se caracteriza por la acumulación de fondos individuales de cada trabajador en una cuenta individualizada en la cual se puede ver el saldo acumulado
2	Se otorga a terceros la administración de los aportes, quienes tendrían la obligación por una comisión extra al aporte obligatorio, el deber de hacer generar dividendos a dichos fondos. A estos entes privados se le denominaría Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP's)
3	Permite el libre traspaso de los afiliados entre las Administradoras de Fondo de Pensiones, motivado por las que le ofrezcan al trabajador una menor reducción de

---

<sup>24</sup> Ídem., pp. 21.

	tasa de aportes obligatorio, mayores utilidades y/u otros beneficios que la competencia pueda ofrecer.
4	Se posibilita el ahorro voluntario y/o extra (y como dijimos estuvo diseñado para cubrir contingencias de pensiones anticipadas o adelantadas).
5	Reduce el impacto de los cambios demográficos, es decir, estas variables que influyen grandemente en un sistema de reparto, resultan inmunes al ser privados.
6	Este sistema garantizaría los siguientes riesgos sociales tales como: vejez, invalidez, y sobrevivencia.
7	A fin de poder solventar el otorgamiento de pensiones de invalidez y de sobrevivencia (viudez y orfandad) se prevé la contratación de un seguro colectivo. <sup>25</sup>

##### **5. La inclusión de la pensión mínima. Necesario mecanismo que remedia el impacto del sistema colectivo al nuevo sistema individual.**

Si hiciéramos una revisión al texto original del Decreto Ley N° 3.500 la pensión mínima fue incluida desde su inicio como un mecanismo garantizado por el Estado, a fin de asegurar que los cotizantes y futuros pensionistas que se habían iniciado en el antiguo sistema de reparto (que se dejaba de lado), y que al momento de proyectar su pensión en el nuevo sistema obtenga una proyección muy baja , o no se pueda sostener en el tiempo y/o se agote rápidamente, el Estado aseguraría el pago de una pensión mínima establecida, a fin de que la persona cuente con un sustento pensionario sea que estas provengan de los riesgos de vejez u invalidez. Así basta revisar el Artículo 73° que expresa:

**“Artículo 73°.** El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados que reúnan los requisitos que señalan los artículos siguientes.

Las pensiones mínimas de vejez e invalidez serán equivalentes al monto general que rija a la fecha de vigencia de esta ley para las pensión mínima a que se refieren los incisos primero y

<sup>25</sup> En efecto y conforme lo señala Humeres Noguera, este prevé una mayor estabilidad en el tiempo a las primas para pagar por los afiliados (cotizantes), y es más confiable para los compromisos financieros de largo plazo, como es el caso de estas pensiones; además, debe señalarse que el seguro colectivo es, lógicamente, más económico que uno de carácter simplemente individual. **Vid.** HUMERES NOGUERA, Héctor: Quince años después. Una mirada al Sistema Privado de Pensiones”. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile, 1995. pp.31.



segundo del artículo 26° de la Ley N° 15.386 y se reajustarán en la misma forma y oportunidad que dicha pensión.

El monto de las pensiones mínimas de sobrevivencia serán uniformes y se determinará como un porcentaje de la pensión mínima de vejez o invalidez, según corresponda.”

Pensamos que una muestra grafica pueda aclarar el panorama a fin establecer cuál es el rol que ocupa la pensión mínima asegurada por el Estado. Así tenemos:



Sin embargo, tal como lo hemos sostenido *supra*, surge el interrogante de si esta figura recogería rasgos de un sistema de reparto, como es el de la solidaridad, o caso contrario hablamos de un subsidio directo por parte del Estado a fin de atenuar el efecto negativo que se le causaría al futuro pensionable.

Teniendo presente ello y conforme se ha dejado establecido, la solidaridad importa un apoyo intergeneracional de las generaciones jóvenes en favor de las más antiguas, o lo que es lo mismo expresar de los trabajadores activos -cotizantes- en favor de los no cotizantes, con la idea de que cuando los primeros pasen a tal condición -no cotizantes- se les cumpla también con este apoyo recíproco. Pero como vemos en este sistema no se nota un apoyo en condición

de reciprocidad sino un simple subsidio estatal, ergo, un pago hecho por el Estado quien *a priori* concluía que existirían segmentos poblacionales cuyos fondos resultaban exiguos para una pensión proyectada en el futuro.<sup>26</sup>

Ahora bien, queda la duda de a cuánto debe ascender dicho quantum o fracción mínima, más aun si ésta es fijada por el Estado. Al respecto, según lo establecido en Chile, éste se ubicó muy por debajo de la remuneración mínima mensual, con lo cual queda a criterio de éste establecer este mínimo, mismo que momentos antes de la reforma pensionaria en Chile no llegaba ni a los \$/. 70.00 dólares americanos y para la invalidez sólo llegaba al 50% del primero, con lo que se ve que el sistema no era muy equitativo en cuanto a la cantidad.

## **II. Algunas ideas previas sobre la necesidad de incluir a un tercero dentro de la administración previsional peruana y el delicado panorama del Sistema Nacional de Pensiones ¿Era necesaria la intervención privada?**

### **1. Panorama real de la crisis que atravesaba el Sistema Nacional de Pensiones a finales de la década del ochenta del siglo pasado**

Como bien lo deja entrever José Danós Ordoñez, la difícil situación que atravesaba el Instituto Peruano de Seguridad Social a inicios de agosto del año 1990, urgía la necesidad de declarar el mismo en estado de emergencia y poner en práctica un plan viable que logre reestructurar el mismo, toda vez que ni siquiera se contaba con fondos suficientes que aseguren el pago de las pensiones de sus miles de jubilados a esa fecha, situación que respondía a un pésimo manejo de los fondos previsionales, el escaso o nulo nivel de fiscalización de los aportes de los empleadores, trabajadores y sobre todo del Estado -primer deudor de aportes al sistema nacional-, así como el engrosamiento de la planilla estatal que dicha entidad experimentó -muchos de ellos ingresados indebidamente durante el primer gobierno aprista-, complementando a los actos de corrupción de su personal, lo que

---

<sup>26</sup> En una posición del todo valedera Gajewski y Poblete expresan: “(...) Por lo que respecta a esta pensión básica o mínima puede afirmarse que subsiste en la especie la mixtura de responsabilidad individual y social, tal como en el derecho histórico. Desde otro punto de vista la responsabilidad social es la que otorga a este cuerpo legal el carácter solidario. Es el esfuerzo de la comunidad el que contribuye a atender tales estados de necesidad, por haber cumplido el interesado los requisitos mínimos necesarios para imperar la garantía y su cuenta de capitalización resulta incapaz de financiar la prestación”. **Vid.** GAJEWSKI M, Reinardo y POBLETE J, Carlos. El derecho a la Seguridad Social y el Sistema de Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia contenido en el D.L. N° 3,500 a la luz de la reforma previsional. En: Reforma Previsional, libro editado por la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago de Chile. LexisNexis, pp. 12.

indefectiblemente llevó a calificar a dicha entidad a disputarse el primer lugar con el Poder Judicial, como la entidad estatal peor manejada y con el mayor grado de corrupción<sup>27</sup>.

Este delicado panorama que hacía peligrar un deber primordial del Estado, como es el de proveer de un sistema de seguridad social a la población -entendida en su doble dimensión de prestaciones pensionarias y atención médica-, conllevó a la posibilidad que el Estado promueva la participación de terceros, a fin de que éstos, siempre con la lógica de ser mejores administradores, se encarguen del pago y administración de dichas prestaciones.

Así, y siguiendo el modelo económico imperante en ese momento, se tomó el ejemplo pionero del sistema previsional chileno -instaurado en Chile por efecto del Decreto Ley N° 3,500, vigente desde los años ochenta del siglo pasado-, donde se expresaba que se había logrado resolver el problema pensionario de sus trabajadores, llegándose incluso a sostener, con un poco de falsa modestia, que este sistema privado podría asegurar pensiones sostenibles iguales o mayores a la última remuneración del trabajador. Así, Payet<sup>28</sup>, citando a Hernán Cheyre, manifiesta:

“(…)

**Presumiblemente, el nuevo sistema generará mayores pensiones que el Sistema Nacional de Pensiones. A este respecto, la experiencia chilena puede resultar ilustrativa. Proyecciones realizadas en Chile por Hernán Cheyre sobre la base de aportaciones al fondo equivalentes al 10% de la remuneración, un rendimiento real de las inversiones del 5% anual y la afiliación del trabajador al inicio de su vida laboral, indican que el sistema generará pensiones cuyos montos son similares a la última remuneración del trabajador (entre 76 y 112% de la misma, dependiendo de los años de aportación), aunque este tenga cónyuge dependiente. De hecho la rentabilidad promedio de las inversiones de los fondos desde el inicio del sistema ha sido bastante mayor (13% anual en términos reales), por lo que probablemente las pensiones serán superiores a las proyectadas”.**

---

<sup>27</sup> DANÓS O, José. “El Instituto Peruano de Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones”. En: *Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y respuestas*. Lima: Cedral Ediciones, pp. 11-30.

<sup>28</sup> PAYET, José Antonio. “La reforma estructural en el Sistema de Pensiones”. *Ius Et Veritas*. Lima, Año III, número 5, pp.15-20.

En contraste con lo dicho, nuestra realidad nos ha demostrado que al igual que el modelo en el que se inspira, no era la salida ideal conforme lo desarrollaremos *infra*, más aun si con este sistema alternativo previsional no se ha tenido resultados óptimos para con trabajadores -cotizantes activos- que recién empiecen su vida laboral aportando a este sistema privado, y peor aún a los que ya tenían mediana data de aportes al Sistema Nacional de Pensiones<sup>29</sup>; pero que nada o poco hizo el Estado para advertir o sopesar el impacto en dichos trabajadores sobre este nuevo sistema, por lo que dicha omisión trajo consecuencias graves en estos, debiendo corregirse estas imperfecciones mediante dispositivos que cuando menos traten de aliviar la situación, pero como vimos en su par chileno, no han resultado del todo satisfactorias.

## **2. Primer intento de inclusión del Sistema Privado y el fracaso del Decreto Legislativo N° 724**

En este escenario por demás sombrío y crítico, que conllevó al Estado a subsidiar -afrontar- casi en su totalidad el pago de la planilla de los regímenes previsionales vigentes a dicha fecha, al haberse determinado que éste sistema se encontraba totalmente desfinanciado y que necesitaba de manera urgente una inyección de capital, se pusieron en práctica las acciones tendientes a lograr trasladar al privado el manejo del pago previsional.

Uno de los primeros esfuerzos fue trasladar, a toda costa, la administración del aspecto previsional, dictándose para ello el Decreto Legislativo N° 724<sup>30</sup>, el mismo que nunca logró su aplicación efectiva. Sobre los factores o hechos que determinaron esto se ha aludido al marco constitucional vigente a ese momento, el mismo que atribuía de manera exclusiva al

---

<sup>29</sup> En oposición a los beneficios de este sistema y lo prematuro y perjudicial que sería su introducción en el Perú se pronunciaron ROMERO MONTES y GRADOS BERTORINI quienes advirtieron que no podía ser viable copiar un sistema que tenía en 1992 algo más de 10 años de creación y cuyos resultados (beneficios) no han sido palpables. Cfr. ROMERO MONTES, Javier. “*Los Riesgos del Calculo del Régimen Chileno de Pensiones*”. Análisis Laboral. Año 1992, Agosto, pp.10-11, y GRADOS BERTORINI, Javier. “*Reflexiones sobre Seguridad Social. Neo-Liberalismo, Solidaridad y Democracia*”. Análisis Laboral, Año 1992, Febrero, pp. 6-7.

<sup>30</sup> Sin embargo y conforme lo señala NEVES MUJICA, el primer antecedente de la creación de un Sistema Privado de Pensiones y de Salud, se dio verdaderamente con la dación del Decreto Legislativo N° 637 “Ley General de Instituciones Bancarias y Financieras y de Seguros, a través de sus artículos 264° y 16ava Disposición Final y Transitoria, mismos que considera nunca tuvieron una existencia jurídica al no haberse dictado sus normas operativas. Vid. NEVES MUJICA, Javier. *Los Sistemas Públicos y Privados de Pensiones: De la relación alternativa a la complementaria*. En II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima: Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social., pp.824-825



Estado dicha obligación, quedando imposibilitado este el poder delegar o competir con terceros la administración de dichos fondos.

Otro factor que se imputó sobre su inviabilidad, fue que dicho decreto legislativo nunca fue reglamentado; lo que significó, en la práctica, una ley muerta.

### **3. El ingreso al mercado de las Administradoras de Fondo de Pensiones vía Decreto Ley N° 25897**

Producido del autogolpe del 5 de abril de 1992, y con ello la instauración de un gobierno de reconstrucción nacional, se expide casi a finales del año 1992 el Decreto Ley N° 25897, norma que permite ahora sí, -dado el proceso de reforma de la Constitución-, el que terceros participen al igual que el Estado, en los ámbitos de salud y prestaciones económicas -pensiones-. Es decir, el Estado no se deshizo de esta obligación, sino permitió que terceros puedan brindar dichas obligaciones de manera paralela a éste, pero que ahora competiría -en puridad- en igualdad de condiciones.

### **4. ¿Cómo funcionaba este sistema?**

A diferencia del sistema estatal, o también llamado sistema previsional estatal, se le daba a estas sociedades privadas la posibilidad que administren los fondos o aportes de los trabajadores públicos, privados dependientes, así como de los independientes, a cambio de una pequeña comisión por administrar los mismos.

Sin embargo, a diferencia del sistema estatal por el cual los trabajadores activos aportan a un fondo común y de donde sus aportes servirían para pagar o solventar los pagos de las personas que pasaban a la condición de jubilados -*Sistema Solidario Intergeneracional*-, este sistema privado operaba como una suerte de fondo de ahorro privado, donde cada aportante podrían saber con exactitud la cantidad de sus aportes, así como los rendimientos o frutos que dichos aportes han estado generando. Este novedoso sistema de identificación de aportes se denominó “Cuenta Individual de Capitalización”.

Si bien en el esquema público, a esa fecha, tanto el empleador como el empleado aportaban porcentajes para fines previsionales de éste último, en este último sistema el trabajador sería el único aportante. Por ende, sería el único dueño de su destino para parafrasear a un exministro de Economía de esa época.

De otra parte, si bien el esquema estatal cobraba por su administración un porcentaje sujeto a una escala o prima escalonada de aportes, mismas que variaban dependiendo del ingreso del trabajador aportante, en el esquema privado éste sistema o porcentaje era menor, dividiéndose dicho costo sea por administración del fondo y el pago de un seguro por invalidez/sobrevivencia.

Se deja presente que para efectos de acceder al goce, y colocándose en sintonía con el nuevo esquema estatal efectivo, dicho trabajador -hoy afiliado-, solo podía percibir la misma cuando este tenga recién la edad de 65 años <sup>31</sup>, eliminándose toda posibilidad del acceso a una pensión bajo la modalidad adelantada<sup>32</sup> dadas las reglas excesivas impuestas, o la de adelantar la jubilación por un despido colectivo, con lo cual creemos se dio inicio a una serie de atropellos y abusos cometidos por un sistema que buscaba maximizar sus ingresos en detrimento de un aportante que desconocía a cabalidad los pro y contra de este modelo.

Finalmente, cabe agregar que los trabajadores que opten por trasladarse a este sistema tendrían el derecho a un “bono de reconocimiento”, que no era otra cosa que la cuantificación, sujeta a topes mínimos y máximos, de los aportes que este hizo durante su permanencia en el Sistema Nacional de Pensiones y que vendrían a incrementar su cuenta individual de capitalización.

---

<sup>31</sup> En efecto la Décima Tercera Disposición Final y Transitoria dispuso: "Constituye derecho del afiliado jubilarse después de los 65 años. En tal caso se mantiene los derechos y las obligaciones del afiliado, de la AFP y de la Compañía de Seguros considerados en la presente Ley".

<sup>32</sup> Expresamos que existía una imposibilidad para el acceso a una Pensión Adelantada toda vez que conforme a la fórmula empleada era casi imposible su acceso. Así el Artículo 40° del texto primigenio del Decreto Ley N° 25897 expresaba: **“Procede la jubilación anticipada cuando el afiliado así lo disponga, siempre que obtenga una pensión igual o superior al 50 por ciento del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses {10 años}, debidamente actualizadas”**. {el énfasis es nuestro}. Como se puede deducir la valla era tan alta, que pocos eran los que alcanzaban a cumplir dicho requisito, condenando al resto a permanecer en este sistema o esperar que evolucione en la edad para intentar una jubilación ordinaria.

**5. Sobre la intervención estatal para promover la adscripción de los trabajadores del Sistema Nacional de Pensiones al Sistema Privado de Pensiones. Del incremento remunerativo a la suspensión de la afiliación de los trabajadores estatales al Sistema Nacional de Pensiones**

Si hay algo que evidenció de manera inequívoca la intención del Poder Ejecutivo de preferir que las personas se trasladen de manera masiva a este nuevo sistema, con la intención de disminuir el subsidio que a esa fecha venía afrontando dado el colapso económico del Sistema Nacional de Pensiones, fue el de legislar -a través de medidas total y absolutamente desmedidas y siempre en detrimento de éste régimen público -, la suspensión de las nuevas adscripciones al Sistema Nacional de Pensiones, con lo cual se imposibilita que nuevos afiliados puedan cotizar a este sistema y, por otro lado, el otorgar incentivos -incrementos- remunerativos a las personas que decidan trasladarse a este nuevo sistema privado.

Es así, y dentro del primer supuesto, el Poder Ejecutivo ordenó la suspensión de nuevas afiliaciones a los trabajadores del sector público nacional hasta el mes de mayo de 1994, lo que vino en representar que a los nuevos servidores estatales que se integren a la gestión pública no les quedaba más remedio que afiliarse a este sistema privado, dado que era imperioso cotizar a un sistema previsional a fin de no quedar desprotegido de un Sistema de Seguridad Social. Luis APARICIO VALDEZ nos recuerda esta competencia desleal propiciada, con anuencia del Estado:

**“(…) Poco después de entrar en marcha el sistema, el gobierno decretó la suspensión de la afiliación de los trabajadores del sector público nacional hasta mayo de 1994, por lo que no existió hasta la fecha prohibición para que dichos trabajadores se incorporaran al SPP, sino que al producirse las afiliaciones, éstas se suspendían hasta la fecha indicada; mientras tanto, los trabajadores debían seguir cubiertos y aportando al IPSS o a su respectivo sistema si fuera el caso.**

**Una de las causas por las cuales el Estado propició esta suspensión radicó en el hecho de que dentro del presupuesto nacional no había partida para incrementar las remuneraciones, ni para deducir de las remuneraciones del trabajador los aportes a las AFP”.**<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> APARICIO VALDEZ, Luis: La Reforma de la Seguridad Social en el Perú. Derecho & Sociedad. Revista Editada por Estudiantes de la Universidad Católica del Perú. Lima, 1996, Año VII, número 11, pp. 124-130.



Poco después, y siempre con el ánimo de llegar al mayor número de personas que se trasladen del sistema público al sistema privado, el poder Ejecutivo dictó una medida o incentivo económico tendiente para este fin. Para ello, se otorgó un incremento remunerativo a todas aquellas personas que opten por su traslado al SPP, siendo dicho porcentaje de incremento total cercano al 13.54% de la remuneración mensual. Si bien esta medida fue temporal -para todo efecto se dejó sin efecto el 19 de julio de 1995-, denotó claramente el ánimo perverso de afectar al Sistema Nacional de Pensiones y lograr a toda costa el pase al Sistema Privado de Pensiones.

**6. Primeros problemas suscitados en el Sistema Privado de Pensiones. De la inacción del Estado en su deber de proteger al consumidor final, a los ceses colectivos dados en los años noventa del siglo pasado, hasta las falencias de la acreditación de los aportes y su impacto final sobre el Bono de Reconocimiento. ¿La cura resultó peor que la enfermedad?**

Como hemos mencionado *supra*, el Sistema Privado de Pensiones contempló la posibilidad de que empresas privadas -terceros-, intervengan en el mercado en el manejo y administración de los fondos destinados a aspectos provisionales, sea de los trabajadores dependientes como independientes, y sin diferenciar si éstos estaban adscritos a la actividad pública o la actividad privada. Como era lógico y ya viviendo una economía que se catalogaba como social de mercado, aunque en la práctica, las reglas de oferta y demanda permitieron a muchas de estas iniciar una carrera, a veces no muy leal, disputarse el número máximo de afiliaciones que lograsen captar sin contemplar o detenerse a analizar sobre la real situación del cotizante que pretendía su traspaso al SPP, desinformándolos de las reglas de cómo funcionaba este nuevo sistema y lo que es peor mintiendo y engañando a muchos afiliados sobre las ventajas del mismo en comparación con el Sistema Nacional de Pensiones<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Una apreciación muy acertada de esa época y la guerra encarnizada de la publicidad emprendida entre las mismas AFP's la grafican ABANTO REVILLA y CABALLERO VILDOSO quienes expresan: "Incluso existía una AFP que se burlaba de los asegurados que no se pasaban del SNP al SPP, calificándolos como "dudas" mientras los que se afiliaban a las AFP eran "pilas". Vid. ABANTO REVILLA, César y CABALLERO VILDOSO, Oswaldo: La Restricción Legal oculta para obtener la Desafiliación de una AFP: El beneficio (¿o maldición?) de la pensión mínima. Soluciones Laborales. Lima, 2011, Año 4, número 38, pp. 80-87.

En realidad, como bien da cuenta el propio Tribunal Constitucional en su sentencia N° 1776-2004-AA/TC, estos excesos cometidos por las AFP's, en pos de una afiliación, no contemplaron el hecho de que en muchos casos afiliados al SNP que ya habían logrado obtener el derecho al goce de una pensión jubilatoria dentro del sistema estatal, por lo que esta afiliación o traspaso al privado resultaba innecesario, denotaba una ausencia estatal en su deber de proteger esa asimetría informativa y su deber de dotar al consumidor -afiliados o cotizantes al SNP- de información en torno a los pros y contras del mismo, por lo que resultaba que cuando menos se debió haber efectuado una campaña informativa imparcial en este sentido; y si luego de ello el afiliado estaba convencido del beneficio que le iba a representar el SPP, proceder a su traslado. Sin embargo, el Estado hizo *mutis* de ello y asumió una actitud de inacción ante los excesos que se cometían, como por ejemplo el dejar de regular que en pos de una afiliación muchos promotores -vendedores- de una AFP's ofrezcan dádivas o comisiones en comparsa con los jefes de personal o de recursos humanos de las empresas, quienes empleaban cualquier forma con tal de cumplir sus metas de afiliación impuestas, sin contemplar, reitero, si este ya tenía edad avanzada, tenía o no trabajo, o lo que es peor, ofrecer información falsa e incluso existieron casos de falsificación de sus firmas.

Otro aspecto que se presentó y que comenzó a denotar las falencias en cuanto a la configuración de este sistema, sobrevino a razón de los ceses colectivos emprendidos por el gobierno nacional en la década de los años noventa del siglo pasado. Efectivamente, muchos trabajadores que se vieron comprendidos en estos casos y al no contar con ingreso económico mensual, buscaron y/o pensaron poder optar por una jubilación, más aún si entendían que ya habían generado su derecho a percibir pensión o podían aplicar a una modalidad adelantada o por cese colectivo. Grande fue su sorpresa cuando dichas formas no les resultaba aplicables, sea por la escasez de sus fondos, o por no tener la edad suficiente, lo que ya mostraba una seria desventaja en comparación con el Sistema Nacional de Pensiones, que de haber permanecido estos ciudadanos ya habrían accedido a una pensión.

Finalmente, en lo referido al reconocimiento de los aportes hechos durante la permanencia del trabajador en el SNP, a lo que se vino en denominar "*bono de reconocimiento*", éste vino a constituir otro de los grandes problemas que los afiliados tuvieron que afrontar,

máxime si el valor final de éste impactaba grandemente sobre la proyección de su futura pensión, o lo que es lo mismo decir, en el consolidado de su Fondo Previsional. Sobre los motivos o problemas en su consideración podemos sintetizarlos de la siguiente manera:

1. El Estado incumplió con el deber de tener actualizado y de supervisar que tanto trabajadores como empleadores hayan hecho los aportes de manera obligatoria.
2. La entidad estatal denominada “**Oficina del Registro de Cuenta Individual Nacional de Empleadores y Asegurados (ORCINEA)**” y cuya labor era el de mantener actualizado los aportes y los cambios de los trabajadores y empleadores, tiene a la fecha millones de folios sin procesar, con lo cual no se puede establecer con precisión el record real de los aportes hechos por el trabajador y lo que es peor, los mismos están desactualizados<sup>35</sup>.
3. Teniendo en cuenta los problemas para acreditar las aportaciones al SNP, las reglas establecidas para la percepción del primer bono de reconocimiento -en este caso el bono 92’-, se fijaron reglas muy duras para su percepción, tales como que el afiliado debía acreditar haber efectuado aportaciones al menos seis meses anteriores a su incorporación al SPP y además haber cotizado otros cuarenta y ocho meses en el intervalo de 10 años, lo que en realidad significaba que el trabajador debía tener un mínimo de aportaciones entre el 6 de diciembre de 1982 y el 5 de diciembre de 1992, lo que significaba dejar fuera de cálculo a quienes hayan efectuado cotizaciones anteriores al 6 de diciembre de 1982.
7. **La inclusión de la pensión mínima en la legislación peruana ¿Necesaria corrección del Sistema Privado de Pensiones vía subsidio estatal directo?**

#### **7.1 Antecedentes**

---

<sup>35</sup> Sobre la real situación del ORCINEA un reportaje realizado por el diario El Comercio daba cuenta que dicho organismo alberga algo más de cuarenta millones de expedientes sin procesar y cuya antigüedad data del año 1941. En un intento por reorganizarlo y a través del Oficio N° 031-2002-JF/ONP del año 2002 se informa que los archivos lógicos y físicos de Orcinea estaban incompletos, existiendo muchos vacíos de información que no permite la acreditación del total de aportaciones. En otros casos, los datos son inconsistentes y hasta poco confiables. Sin desmedro de ello, concluye, se avanzó en algo el reordenamiento, quedando en ciernes aun un proyecto de digitalización y depuración de los mismos. Un representante de la ONP expresó que de culminar dicha labor de ordenar y digitalizar representaría un costo adicional de 100 millones de soles. Al respecto **Vid.** EL COMERCIO 2006. “Unos 40 millones de expedientes de los jubilados están sin digitalizar”. El Comercio. Lima, 4 de noviembre de 2006.

Hablar de pensión mínima dentro del Sistema Previsional Peruano, significa necesariamente hacer un distingo sobre su concepción o aplicación dentro del Sistema Nacional de Pensiones en comparación con el Sistema Privado de Pensiones.

En efecto, el empleo del término de pensión mínima dentro del SNP, no surge como erróneamente se ha indicado con la promulgación del Decreto Legislativo N° 817<sup>36</sup>, sino que esta se introduce con la puesta en vigencia de la Ley N° 23908 allá por el año de 1984, norma que recién vino a regular la pensión mínima dentro de dicho sistema previsional estatal, y cuya implementación pretende corregir la fórmula de origen de cálculo del Decreto Ley N° 19990, ya que en muchos casos las pensiones resultan muy por debajo de un mínimo o quantum necesario para la supervivencia de una persona.

De ahí que como bien señala Abanto Revilla, resultó por demás razonable introducir una figura que compense o nivele el resultado final del cálculo de la pensión final, más aun cuando dicho trabajador ha podido tener -a lo largo de su etapa activa- ingresos bajos o mínimos, y es donde el Estado suple dentro de una garantía estatal “mínima”, dentro del principio de la solidaridad.<sup>37</sup>

En consecuencia, la regulación de la pensión mínima no es un tema novedoso o ajeno a nuestros Sistemas de Seguridad Social, más aún cuando su uso sigue ligado al régimen previsional del Estado, regulado por el Decreto Ley N° 19990.

## **7.2 Cuáles fueron las razones que motivaron a no regular la pensión mínima desde un inicio en el Sistema Privado de Pensiones**

Como hemos visto hasta el momento, el empleo de la pensión mínima no es un tema novedoso o ajeno a nuestra realidad.

---

<sup>36</sup> En contra de ello, Rufino Cebrecos expresa: “(...) El Decreto Ley N° 817 promulgado en abril de 1996 – Ley del Régimen Previsional a cargo del Estado – crea la Pensión Mínima a cargo de la Oficina de Normalización Previsional. El objetivo del establecimiento de las Pensiones Mínimas fue compensar – de alguna manera- por los efectos que tuvo la hiperinflación y el desorden administrativo del IPSS en los niveles y estructura de las pensiones de los jubilados.

**Vid.** Rufino Cebrecos.

1998 Establecimiento de la Pensiones Mínimas en el Sistema Privado de Pensiones. Lima. Consulta del día 11 de mayo de 2014.

<http://www.ipe.org.pe/documentos/establecimiento-de-pensiones-minimas-en-el-sistema-privado-de-pensiones>

<sup>37</sup> Al respecto **Cfr.** ABANTO REVILLA, César Efraín:

2003 Ley N° 23908: Pensiones mínima e indexación en el Sistema Nacional de Pensiones en una sentencia del Tribunal Constitucional. Asesoría Jurídica. Lima, diciembre.

Sin embargo, a pesar de contar con antecedentes sobre los fines que cubría el mismo operó -al menos por diez años en el Perú- una grave omisión dentro del Sistema Privado de Pensiones; olvido legislativo que ha traído efectos nocivos a los afiliados que se adscribieron a dicho régimen, cuando menos en una buena porción de tiempo.

En efecto, y es que sí se revisa la versión inicial de dicho Decreto Ley N° 25897, apreciaremos que el SPP no alude, ni en su texto inicial ni en su reglamento, a dicha figura. Entonces surge la interrogante por demás valedera de preguntarse: ¿cuáles fueron las razones para no regularlo? y en segundo lugar, volverse a interrogar ¿cuáles fueron los motivos para haber efectuado una inclusión tardía? Analicemos cada caso.

Una de las principales razones, por no decir la más contundente, del porqué no se incluyó dicha figura, responde a un criterio por demás sesgado de querer romper con el mito de ideas impregnadas de un estado estatista, que nuestros reformadores de los años noventa del siglo pasado quisieron desmitificar. Así, resultan por demás ejemplificadoras las palabras de Alfredo Romero, asesor del Ministerio de Economía y Finanzas, persona que conformó el comité de técnicos que introdujo el SPP dentro del nuestro sistema jurídico actual.

**“La no inclusión, corresponde a los modelos en los cuales el Estado ofrece dicha prestación como ventaja adicional, y en nuestro caso, la oferta – o beneficio- del gobierno la constituía el bono de reconocimiento”<sup>38</sup>**

Por su parte, Iwasaki refiere que si bien esta no inclusión de la pensión mínima fue duramente criticada por las organizaciones sindicales y la opinión pública, el mismo creador del Sistema Privado de Pensiones chileno, en una entrevista concedida al diario Expreso calificó esta omisión legislativa como una de las principales desventajas que dicho sistema, a su entender, iba a tener.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Cfr., Abanto Revilla, pp. 101.

<sup>39</sup> Iwasaki, María Lila

1996 El Sistema Privado de Pensiones Peruano y el mecanismo de la pensión Mínima. Santiago de Chile, pp. 8. Consulta: 11 de enero de 2014.

<<http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO061.pdf>>



Del mismo modo, y citando al mismo Alfredo Romero esta vez en un entrevista brindada al diario El Peruano, refiere sobre los motivos de la no inclusión de la pensión mínima en el recién implantado Sistema Privado de Pensiones.

**“Si bien los sindicatos y la opinión pública reclamaron esta omisión, se les replicó que los sistemas con pensión mínima están vinculados a esquemas estatistas, mientras que ahora sería tarea de cada uno elevar los montos de sus respectivas pensiones, sin que el Estado intervenga provocando posibles distorsiones”<sup>40</sup>**

Si bien desde una perspectiva económica los especialistas han criticado la inclusión de la misma aduciendo una competencia desleal -suerte de distorsión del mercado que no ha permitido que los sistemas funcionen de manera óptima-; el tiempo y la evolución del mercado fueron sentando las razones de repensar dicha omisión legislativa y considerar que dicho sistema debía incluirlo, más aun y conforme lo veremos *infra*, el efecto de no querer implementarlo ha ido trayendo un estancamiento en la decisión de las nuevas generaciones de afiliarse a dicho sistema, toda vez que un gran segmento de la Población Económicamente Activa (PEA), prefirió quedarse en el Sistema Público y no trasladarse al Sistema Privado, que como vemos si ofrecía un *quantum* mínimo.

Así, resulta sumamente elocuente lo expresado por Ítalo Muñoz, quien en referencia a esto y su impacto en el mercado del Sistema Privado de Pensiones opinó;

**“Existe un segmento importante de jóvenes que permanecen en el Sistema Nacional de Pensiones y que no se pasa por el efecto perverso de la pensión mínima”<sup>41</sup>**

En resumen, y tal como veremos, resultaba por demás necesario hacer las reformas a fin de asegurar la viabilidad de dicho sistema y que como percibimos ya no resultaba ahora tan atractivo como en sus inicios.

---

<sup>40</sup> Idem: pp. 8

<sup>41</sup> Muñoz, Ítalo

1999 La Reforma del Sistema Privado de Pensiones. Lima, pp. 22. Consulta efectuada el 20 de marzo de 2014

<<http://www.ipe.org.pe/documentos/la-reforma-del-sistema-privado-de-pensiones>>

Si bien el primer paso legislativo para enmendar la ausencia legislativa de la pensión mínima, se puede atribuir a la Ley N° 26504<sup>42</sup>, que en su artículo 13° dispuso de que a través de Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se establecerían los requisitos y condiciones que permitan al Sistema Privado de Pensiones garantizar el pago de una pensión mínima a sus afiliados, el mismo no tuvo una regulación específica inmediata, por lo que casi siete años después del dictado de dicha norma y diez de la creación del Sistema Privado de Pensiones, se logra cristalizar con el dictado de la Ley N° 27617<sup>43</sup> que fija las condiciones para su goce.

Si bien existieron proyectos previos destinados a regular la pensión mínima<sup>44</sup>, los mismos no tuvieron una acogida legislativa esperada, por lo que es recién a partir del Proyecto N° 1405-2001-CR de fecha 26/11/2001, donde se hace un desarrollo de los fines y requisitos que dicha norma pretendía, siendo el elemento común de dicha reforma tres razones objetivas primordiales:

1. Establecer un sistema sólido y que brinde pensiones razonables.
2. Generar ahorro interno.
3. Eliminar la ineficiencia en el uso de los recursos generados por el Sistema Nacional de Pensiones.

### **7.3 Era necesaria la intervención estatal para corregir las diferencias palpables entre ambos sistemas previsionales**

Como hemos visto, si bien la razones que sustentaban dicha inclusión han sido ampliamente tratadas, la real finalidad que se buscaba era de alguna forma corregir las deficiencias que el Sistema Privado de Pensiones representó para un cúmulo muy importante de trabajadores,

---

<sup>42</sup> Ley N° 26504 “Ley que Modifica el Régimen de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Fondos de Pensiones y la estructura de contribuciones al FONAVI”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18/07/1995.

<sup>43</sup> Ley N° 27617 “Ley que dispone 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”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 01/01/2002.

<sup>44</sup> Entre los más relevantes se puede mencionar las iniciativas legislativas N° 010-2001-CR, 278-2010-CR, y 398-2001-CR entre otros.



sin desmedro de eliminar las diferencias existentes entre lo que venían percibiendo a esas fechas los pensionistas adscritos al Sistema Público y al Sistema Privado.

En efecto, de la lectura del Decreto Ley N° 25967<sup>45</sup> y sus normas sucesivas, apreciaremos la predisposición del Estado de ir incrementando -mejorando- paulatinamente el monto de las pensiones, sujetando el mismo a los factores netamente económicos que experimente el país (variables de índice de precios, encarecimiento de vida, etc), sin descuidar claro está la real capacidad económica del Estado y su sostenimiento en el tiempo. Sin embargo, en lo que respecta al sistema privado, dichos incrementos eran **inexistentes**, toda vez que el importe final de la pensión, tal como hemos expuesto, estaba ligada a los aportes que resultaran de la cuenta individual de capitalización (CIC) del afiliado, sin dejar de considerar el valor del bono de reconocimiento que técnicamente refleja el valor de sus aportes durante su permanencia en el Sistema Nacional de Pensiones, toda vez que en la práctica, y si efectuábamos un comparativo entre cuanto percibía un pensionista con igual número de años y aportes en el SNP apreciábamos que -en muchos casos-, los pensionistas adscritos al Sistema Nacional de Pensiones, percibían pensiones superiores a los del Sistema Privado de Pensiones, sin tomar en cuenta (claro esta) mejoras en bonificaciones o incrementos adicionales como puede ser la edad avanzada o el pago de dos gratificaciones anuales. En resumen, los pensionistas estatales se encontraban en mejor situación que los privados, generando como es lógico un malestar, toda vez que este sistema no respondía a las expectativas ofrecidas y realizadas luego de casi diez años antes.

Otro factor digno de resaltarse, es el hecho que al momento de producirse las afiliaciones por parte de las AFP's , se adscribió a un segmento de trabajadores que en su gran mayoría superaban ya los 50 años de edad, y que si se proyectaban sus pensiones a futuro, éstas no alcanzarían para una pensión futura, en comparación de lo que pudieren percibir en el Sistema Nacional de Pensiones, no pudiendo omitirse el hecho de que grandes segmentos de trabajadores por la década de los años noventa del siglo pasado se quedaron sin ingresos salariales, dado el programa de flexibilización laboral emprendido por el gobierno de turno, lo que motivó que se reclame la eliminación de la “flexibilización”; o se reduzca la rigidez

---

<sup>45</sup> GOBIERNO DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN NACIONAL  
1992                      Decreto Ley 25967. 19 de Diciembre

que contemplaba la fórmula originaria que permitiera una jubilación anticipada dentro del SPP, toda vez que cuando se pasaba a los factores de cálculo, estos no alcanzaban para acreditar los mínimos exigidos, o no les aseguraban una proyección futura, por lo que la pensión mínima, se pensó aquel entonces, corregiría estas imperfecciones del diseño del SPP.

Ante ello responde la pensión mínima, figura por la cual el Estado subsidia -cubre un porcentaje- al pensionista privado, a fin de equiparlo o nivelarlo con el pensionista público, por lo que a partir del año 2002 en adelante, ambos pensionistas del modelo público y privado percibirían lo mismo a condición, claro está, que se comprueben ciertos requisitos ligados a edad mínima, años de aporte, y valor de aportación en cada oportunidad. Así, tanto el proyecto como la ley ciñeron su procedencia a la comprobación conjunta de tres requisitos. Así quedó plasmado:

“De la Pensión Mínima

**SÉTIMA.**- Los afiliados al Sistema Privado de Pensiones podrán acceder a una pensión mínima en caso de jubilación, siempre que cumplan con todos los requisitos y condiciones siguientes:

- a) Haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945 y haber cumplido por lo menos 65 años de edad;
- b) Registrar un mínimo de veinte (20) años de aportaciones efectivas en total, entre el Sistema Privado de Pensiones y el Sistema Nacional de Pensiones; y
- c) Haber efectuado las aportaciones a que se refiere el inciso anterior considerando como base mínima de cálculo el monto de la Remuneración Mínima Vital, en cada oportunidad

La parte de la pensión mínima no cubierta por el Sistema Privado de Pensiones con recursos de la cuenta individual de capitalización del afiliado y con el producto de la redención del bono de reconocimiento será financiado a través de un “Bono Complementario” que será emitido por la ONP con la garantía del Estado Peruano.

Por Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas se aprobarán las normas reglamentarias de la presente Disposición Final y Transitoria, así como las condiciones de redención del Bono Complementario referido en el párrafo anterior”.

Queda entonces evidenciado que dicha medida estuvo dirigida a corregir un error del pasado sobre el Sistema Privado de Pensiones. Así, basta constatar la exposición de motivos del proyecto planteado por el Poder Ejecutivo;

**“(...)**

**Existe un grupo de personas que, una vez efectuada la reforma previsional, se afiliaron al SPP cuando contaban con una edad “avanzada” (55 años). Este grupo, que constituye el “mercado de transición”, se vio perjudicado con el cambio de sistema y en algunos casos extremos, obtendría un promedio de pensión muy por debajo de la pensión mínima establecida en el SNP.**

Por tal razón y como consecuencia de la reestructuración del SNP prevista en este proyecto de Ley, se posibilita un subsidio directo del Tesoro Público al afiliado de bajos ingresos previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan para otorgar a dicho mercado de transición una pensión mínima relacionada con su aportación.

Al respecto, cabe mencionar que el Estado sólo financiaría la parte no cubierta con los recursos provenientes de la cuenta individual de capitalización del afiliado y de la redención del bono de reconocimiento, si lo hubiera (...)<sup>46</sup>

Por otra parte, resulta llamativa la posición asumida por el Presidente de dicha Comisión de Seguridad Social, el Congresista Rafael Aíta Campodónico de la alianza política Unión Nacional (UN), quién establecía que la finalidad de otorgar dicha pensión mínima era evitar la reversibilidad -retorno al sistema nacional- en contra de los intereses económicos del Estado. Es decir se da a fin de evitar que muchas personas planteen su retorno al Sistema Estatal, con lo cual se denota un ánimo de evitar ensanchar el margen presupuestal;

**“(...) La parte de la pensión mínima no cubierta por el Sistema Privado de Pensiones con recursos de la cuenta individual de capitalización del afiliado y con el producto de la redención del bono de reconocimiento será financiada mediante un bono complementario, emitido por la ONP con la garantía del Estado peruano. Esto significa que el Estado, a fin de evitar la reversibilidad, reconoce este bono adicional a las personas que hace diez años se pasaron al Sistema Privado de Pensiones y que hoy día tendrían en el Sistema Nacional de Pensiones el derecho a la jubilación anticipada. (...)<sup>47</sup>**

---

<sup>46</sup> Exposición de Motivos del Proyecto N° 1405-2001-CR, propuesto por el Poder Ejecutivo de fecha 26 de noviembre de 2001, pp.16.

<sup>47</sup> Diario de Debates del Congreso. Sesión N° 36 (vespertina), realizada el 12 de diciembre de 2001, pp 2912 y 2913.

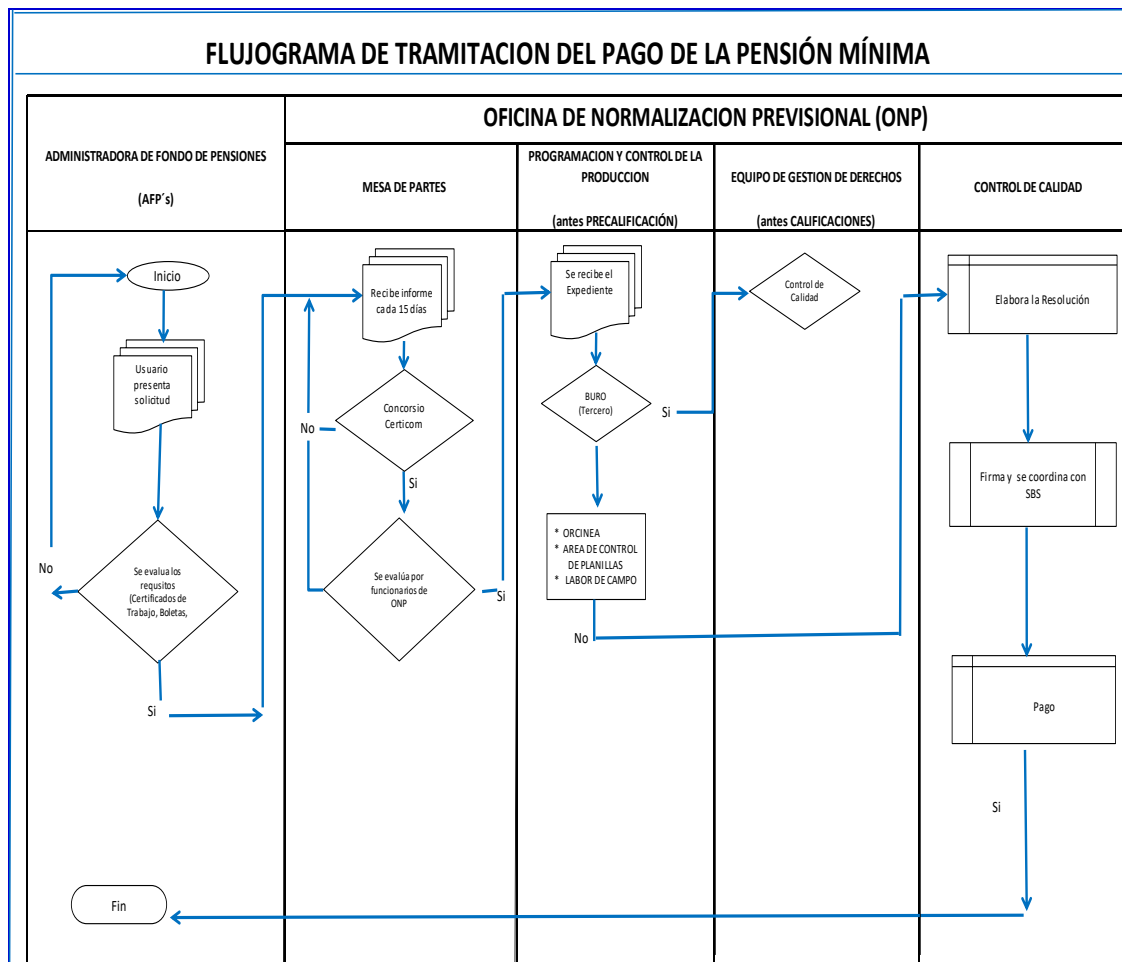
No podemos dejar de expresar que si bien la figura de la reversión fue contemplada originalmente en el Decreto Ley N° 25897 tuvo una vigencia de 2 años, misma que fuera ampliada hasta el año 1996 por efecto de la Ley N° 26323, permitiendo al afiliado, que así lo exprese, tener la posibilidad de retornar del sistema privado al sistema público; por lo que podemos concluir que a la fecha de entrada en vigencia de la pensión mínima, la reversión ya no resultaba aplicable jurídicamente.

## **8. Tratamiento operativo de la pensión mínima**

Un tema fundamental es ver como se canaliza o viabiliza este pago -lo decimos cuando menos operativamente-. Conforme lo describe el siguiente **cuadro de flujo**, apreciamos una interacción entre el usuario, las AFP's donde este se encuentra adscrito el afiliado, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y el Ministerio de Economía y Finanzas. Lo más resaltante de este punto es el tiempo promedio de espera hasta que se hace el desembolso, el cual estimamos en 24 meses a más -tiempo promedio-, plazo que creemos se podría reducir a fin de que esta persona -privada ahora de ingresos-, tenga cuando menos un ingreso para su futuro.

El plazo antes aludido es un tiempo promedio considerando que el futuro pensionista haya tenido algún tipo de observación, tales como que todos los años de sus aportes declarados constan como efectuados por sus empleadores, que su bono de reconocimiento está correcto, con lo cual aminora prudencialmente el plazo.

Caso contrario, si dicha persona encuentra problemas en su tramitación por la ausencia de aportes, inexistencia del empleador para confrontar el plazo, pues este tiempo tiende a alargarse aún más y que no toma en cuenta las impugnaciones o absoluciones que se hagan sobre el resultado final del mismo;



Finalmente, resulta relevante denotar el ámbito de aplicación que tuvo desde el inicio la Ley N° 27617. En efecto, de una lectura comparativa de dicha norma con el Decreto Supremo N° 100-2002-EF, que introduce en el Reglamento del SPP la figura de la pensión mínima y la pensión anticipada en el sistema privado, así como su posterior reglamento operativo, apreciaremos un trato de desigualdad, más aun cuando esta inclusión de pensión mínima sólo resultaba aplicable para aquellos afiliados que *no* estén percibiendo pensión alguna, en cualesquiera de las modalidades establecidas, así como para aquellos cuyos montos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización no les permita al menos proyectar una pensión.

Si se hace una lectura pormenorizada de la Ley N° 27617, encontramos que la misma exigía como un primer requisito el solo haber nacido como máximo hasta el 31 de diciembre de 1945 y contar al momento de exigir la pensión mínima con 65 años.

Sin embargo, con el dictado del Decreto Supremo N° 100-2002-EF, por el cual se modifica el Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, cuando aborda el tratamiento de



la pensión mínima le hace un añadido -o suerte de requisito-, con lo cual se restringe aún más el número de probables personas que pudiesen haberse visto beneficiadas con dicha reforma.

El artículo 143º de Reglamento del SPP cuando hace alusión al primer requisito le agregó un párrafo que no estuvo contemplado en su inicio, lo cual es que no resultaría aplicable para aquellos afiliados que ya estén percibiendo una pensión al momento de solicitar dicha petición, aspecto que se reiteró con la décima disposición final y transitoria del reglamento operativo para la pensión mínima y jubilación adelantada dentro del D. L N° 19990, de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones, que es regulada por la Resolución Ministerial N° 281-2002-EF-10. Quizás valiéndonos de un cuadro sinóptico podemos apreciar estas diferencias;

Ley N° 27617	Reglamento del SPP modificado por el Decreto Supremo N° 100-2002-EF	Reglamento Operativo para la Pensión Mínima y Jubilación Adelantada dentro del D.L N° 19990 para los afiliados al SPP – Resolución Ministerial 281-2002-EF-10
Sétima: Los afiliados al Sistema Privado de Pensiones podrán acceder a una pensión mínima en caso de jubilación, siempre que cumplan con todos los requisitos y condiciones siguientes: a) Haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945 y haber cumplido por lo menos sesenta y cinco (65) años de edad; (...)	Artículo 143º.- De los requisitos. Los afiliados al SPP comprendidos en el artículo anterior, podrán acceder a una pensión mínima siempre y cuando cumplan con los requisitos siguientes: a) Haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945, contar con un mínimo de sesenta y cinco años de edad <b>y no se encuentren percibiendo una pensión de jubilación al momento de presentar la solicitud ante la AFP.</b> [el resaltado es nuestro] (...)"	Décima disposición transitoria y final.- Lo señalado en el presente Reglamento Operativo y en el Decreto Supremo N° 100-2002-EF no es aplicable para los afiliados pensionistas que con anterioridad a la entrada en vigencia del referido Decreto Supremo, perciban o hayan percibido pensiones menores a una pensión mínima . [el resaltado es nuestro]

Como vemos, dicha inclusión resultó ser por demás restringida, lo que desde ya constituyó una traba para muchos afiliados -pensionistas- que venían percibiendo montos inferiores a la que esta pensión mínima regulaba.



Un tema final que debemos mencionar es en cuanto a labores de interpretación de los beneficiarios, ya que conforme se ha podido constatar, tanto las AFP's como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP'S, quienes tramitan las peticiones de pensión mínima, establecieron como requisito el que la persona debía de contar con 65 años de edad al momento de la dación de la norma para poder viabilizar sus efectos. Y es que conforme a la modificatoria introducida al SPP por parte de la Ley N° 27617, podrán hacerlos aquellos afiliados que hayan nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945 y cuenten con un mínimo de sesenta y cinco (65) años de edad.

Si bien los afiliados apelaban a esta propuesta; es decir, acreditaban haber nacido antes de 1945 y contar con 65 años de edad, dichos entes interpretaban que el cumplimiento de estos requisitos debían concurrir de manera copulativa. Así, muchas peticiones fueron desestimadas bajo dicho argumento, por demás falaz, que no contenía sustento técnico. Por ende, se restringió o plantearon excepciones, ahí donde la norma no lo hacía.

Sin embargo, gracias a procesos constitucionales -específicamente amparos- iniciados por dichas personas quienes en muchos casos apelaban a una afectación al contenido esencial del Derecho a la Pensión de libre acceso, obtuvieron resultados favorables ante el Tribunal Constitucional, dejándose sentado, a la fecha, un criterio jurisprudencial, aunque por ahora no con calidad de *precedente vinculante*, disponiendo que la persona debería acreditar el haber cumplido los 65 años antes o después del 31 de diciembre de 1945, pero no de manera concertada. Así pues, con ocasión de la sentencia recaída en el expediente N° 0072-2001-PA/TC en los seguidos por Leoncio Jara Frías contra AFP Horizonte y la SBS, en calidad de litisconsorte necesario se estableció lo siguiente;

**“(…) Fundamento 5.** Sobre el particular este Colegiado considera pertinente efectuar una precisión con respecto al primer requisito contenido en la norma anteriormente mencionada. Tal como se indicó en el artículo 8, inciso a) de la Ley 27617 se señala que a efectos de acceder a una pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones se requiere haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945 y haber cumplido por lo menos 65 años de edad. Dicha premisa ha sido interpretada en el sentido de que es indispensable que el asegurado haya cumplido 65 años de edad antes de la entrada en vigencia de la Ley 27617, es decir, antes del 1 de enero de

2002. No obstante, esa interpretación no se condice con la primera parte del mencionado inciso a), que establece que el asegurado debe haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945, puesto que si exige que tenga 65 años de edad antes del 2002, se tendría que establecer como resultado el haber nacido a más tardar en 1936.”

**Fundamento 6.-** En tal sentido el artículo 8, inciso a) de la Ley 27617 debe ser interpretado en conjunto, de manera que concuerden las dos premisas contenidas en él, para lo cual debe entenderse que para acceder a una pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones, el asegurado puede haber cumplido 65 años de edad antes o después de la entrada en vigencia de la Ley N° 27617, siendo indispensable que haya nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945”.<sup>48</sup>

## 9. Otros supuestos en los que se aplica la pensión mínima

Cómo hemos visto en el punto anterior, la pensión mínima introducida en el SPP por efecto de la Ley N° 27617, tuvo una aplicación excesivamente restringida, siendo sus efectos únicamente aplicables para las generaciones *ex ante* de jubilarse, pero jamás fue pensado para las generaciones *ex post*, o que ya venían percibiendo una pensión jubilatoria en cualquiera de sus modalidades.

Esta razón por demás desigual, evidencia la intención del Gobierno de no querer asumir un costo elevado en subsidio derivadas de pensiones mínimas, lo que desde ya los ponían en una situación de desventaja o agravaban la situación de los afiliados a dicho sistema.

Sin embargo, gracias a las acciones emprendidas por las Asociaciones de Jubilados y aportantes al Sistema Privado de Pensiones, la comunidad en general y algunos sectores políticos -en especial el Apra-, se expuso la necesidad de ampliar los efectos o beneficios de la pensión mínima, al menos para los jubilados a este SPP que vengan percibiendo montos inferiores al mínimo equiparándolo con el SNP.

---

<sup>48</sup> Sentencia publicada en el Diario Oficial El Peruano el 04 de mayo de 2011. En igual sentido, la sentencia recaída en el Expediente N° 02675-2012-PA/TC en los seguidos por Mateo Evangelista Inciso Bermúdez contra PRIMA AFP (Publicad en el Diario Oficial El Peruano el 01 de febrero de 2013.

Cinco años después de haberse puesto en vigencia la pensión mínima (Ley 27617) y esperado el cambio de Gobierno, se promulga el Decreto de Urgencia N° 007-2007<sup>49</sup>, norma que vino en dictar “medidas sobre otorgamiento de pensiones complementarias a los pensionistas del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones” estableciendo una *pensión complementaria* para aquellos afiliados que vengan percibiendo pensiones por debajo de la mínima garantizada por el Estado o que no se les permitió proyectar dicha pensión dado lo exiguo de su cuenta individual de capitalización, pese a encontrarse dentro de los supuestos establecidos por la Ley N° 27617. Es decir, se compuso en algo dicha omisión. Así el Artículo 2° expuso lo siguiente:

**Artículo 2.- Beneficiarios de la Pensión Complementaria**

Podrán solicitar la pensión complementaria a que se refiere el artículo precedente aquellos pensionistas del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones que en la actualidad se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Perciban pensión definitiva bajo cualquier modalidad menor a la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones
- b) Que hayan agotado su saldo de Cuenta Individual de Capitalización percibiendo una pensión definitiva bajo la modalidad de Retiro Programado
- c) No percibieron pensión, pues el saldo de su Cuenta Individual de Capitalización fue inferior al monto mínimo para cotizar establecido en las normas del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Si bien la norma habla de *pensión complementaria* (suerte de subsidio), la finalidad era la misma; es decir, el Estado suple aquella fracción o pago de pensiones una vez agotada la cuenta individual de capitalización (CIC) y de ser el caso el *bono de reconocimiento*, a fin de equipararlos con lo que perciben los beneficiarios del Sistema Nacional de Pensiones. Correcciones que si bien demoraron para su implementación, sus efectos han sido ampliamente pagados.

---

<sup>49</sup> El Decreto de Urgencia N° 007-2007 fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 01 de marzo de 2007. Llama poderosamente la atención de dicha norma el reconocer que existe un grupo de pensionistas que si bien no fueron beneficiarios de las leyes N° 27617 y 27252 se encuentran en una situación de elevado riesgo, pues sus pensiones no les permiten acceder a un nivel de vida promedio aun cuando por su avanzada edad, sus demandas de gastos son crecientes.

Finalmente, debemos señalar que con la expedición de la Ley N° 28891 “Ley de Libre Desafiliación; Pensiones Mínima y Complementaria y Régimen Especial de Jubilación Anticipada”<sup>50</sup>, se recoge otro tipo de pensión mínima, distinta a la contemplada en la Ley N° 27617, cada una con sus características y particularidades y que denota un mayor grado de beneficios que el otro.

En efecto, cuando se expidió la Ley N° 27617 estas establecieron tres requisitos para su goce;

- a) Edad (sea por el año de nacimiento, o edad al momento de solicitarlo).
- b) Años de aportación (en este caso un mínimo de 20 años de aportes, pudiendo acumular lo aportado tanto en el régimen público como en el privado).
- c) Un mínimo en cada aportación (que en este caso sea cuando menos sobre la base de una RMV en cada oportunidad).

En ese sentido, cuando se dictó el reglamento operativo de dicha ley se estableció que el diferencial de dichos pagos que nivelarían y/o garantizarían lo mismo que sus pares del SNP, éste sería cubierto íntegramente con cargo a las *partidas presupuestales del sector público* para dicho ejercicio fiscal<sup>51</sup>. Lo que en buen romance significaba que para acceder a dicho beneficio no le demandaría (para el beneficiario), el tener que incurrir en alguna suerte de pago por el diferencial según las fracciones o porcentajes distintos que se manejan entre el sistema público y el privado.

Aspecto disímil es hablar de la pensión mínima recogida por la Ley N° 28891. Si bien dicha norma recoge o garantiza similar garantía estatal, que la predecesora Ley N° 27617, se aparta del criterio empleado, disponiendo para aquellos que se acojan al mismo, deberán pagar un diferencial, dadas las distintas fracciones entre las aportaciones efectuadas al Sistema Nacional de Pensiones, de las contempladas en el Sistema Privado de Pensiones.

---

<sup>50</sup> Ley publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2007

<sup>51</sup> Así, el Artículo 4° de la **Resolución Ministerial N° 281-2002-EF-10**, que aprobó “**El Reglamento Operativo para la Pensión Mínima y Jubilación Adelantada dentro del D.L N° 19990 para los afiliados la SPP**” expresa: “**Artículo 4°.- Pago del Compromiso estatal:** El pago fraccionado del compromiso estatal se realizará con recursos consignados en el Presupuesto del Sector Público para el correspondiente ejercicio fiscal. La Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Dirección General del Tesoro Público, programarán y girarán a la ONP, respectivamente, los recursos que sean necesarios para cumplir con la referida redención”. El Peruano 14 de julio de 2002

Conforme a lo regulado por el Título III de la Ley N° 28991 referido a la Garantía de Pensiones Mínima y Complementarias, fija en su artículo 10° la garantía estatal de una Pensión Mínima para aquellos que pertenecieron en un inicio al Sistema Nacional de Pensiones, pero que se hayan trasladado al Sistema Privado de Pensiones, siempre y cuando se pague (abone) aquellas fracciones o diferencias que se dejaron de aportar entre un sistema y otro, como a continuación se señala;

### **Título III Garantía de Pensiones Mínimas y Complementarias**

“Artículo 10° Pensión mínima para los que pertenecieron al SNP al momento de la creación del SPP.

Todos los afiliados al SPP, que al momento de la creación de este pertenecieron al SNP, podrán gozar de una pensión mínima de jubilación equivalente en términos anuales a la que reciben los afiliados al SNP. Los afiliados al SPP que accedan a esta pensión mínima deberán cumplir los mismos requisitos del SNP y pagar el diferencial de aportes respectivo, según las condiciones del artículo 7 de la presente ley.

La parte de pensión mínima no cubierta por el SPP con recursos de la CIC y de la redención del *bono de reconocimiento* será financiada a través del *bono complementario* a que se refiere el artículo 8 de la Ley N° 27617”.

Lo dicho se refuerza vía el Decreto Supremo N° 063-2007-EF (Reglamento de la Ley de Libre Desafiliación) que expresa que podrán solicitarlo aquellos afiliados actuales al SPP pero que pertenecieron al SNP, pero al momento de solicitar dicho beneficio cuenten con 65 años, lo cual resulta gravoso.

Surge entonces la interrogante de poder determinar ¿por qué un doble tratamiento para una misma institución que busca una misma finalidad, y lo que es peor, sometido dicho tratamiento disímil para un mismo grupo de beneficiarios; el mismo soportaría un Test de Igualdad?



Una conclusión a las que podemos arribar , es que al momento de la expedición de la Ley N° 27617 que fijó dos requisitos para su goce; es decir: haber nacido antes del mes de diciembre de 1945 y contar, al momento de su petición, con 65 años de edad, significaba que el grupo de beneficiarios debería haber nacido cuando menos en el año 1938, sino es antes; mismo que se extendió hasta el año 2007 -en específico hasta el mes de marzo de aquel entonces-, fecha en la que es dictada la Ley N° 28891, lo que significaba que pudieron haberlo solicitado todos aquellos nacidos hasta antes del año 1943, con lo que se evidencia que lo que se buscaba era beneficiar a aquellas generaciones de trabajadores con avanzada edad.

Si bien esta situación resultaba llamativa, nos podría llevar a afirmar, a priori, que partiendo de un supuesto en el que una persona que inició su etapa escolar a los seis años, misma que se prolongaría por once años -en el hipotético caso de acumular primaria y secundaria-, y luego una etapa de vida universitaria que en el mejor de los casos se prolonga por cinco años, sino es más tiempo, recién donde empieza una vida laboral activa, logrará acumular en el mejor de los casos unos cuarenta y tres años de aportes, sino es menos.

Por otra parte, si a ello le agregamos que dichos aportes empezaron con un tipo de moneda distinto a la actual, dichos montos sufrieron devaluaciones severas, que se vio graficado cuando éstos tramitaron su bono de reconocimiento, resultando que lo exiguo de los montos reconocidos en dicho Título Valor resultan tan ínfimos que necesitan de un aporte estatal, por lo que bien se ha hecho en denominarlos como un “segmento de transición”<sup>52</sup>.

En efecto, lo manifestado queda reforzado si se constata las fórmulas de cálculo primigenias establecidas para el *bono de reconocimiento*, que como sabemos en su texto de origen del Sistema Privado de Pensiones (Decreto Ley N° 25897), impusieron una serie de restricciones que muchas veces significó en la práctica, el que no se pudieran acreditar en desmedro de sus Cuentas Individuales de Capitalización.

---

<sup>52</sup> Como bien señala Bernedo Alvarado, Jorge citado por Abanto Revilla: “El Perú ha reconocido uno de los bonos con menor costo por afiliado – alrededor de la mitad del chileno, nominalmente-, pues su fórmula de cálculo se basa en las remuneraciones de los cuatro años anteriores al inicio de la reforma, por tanto, su monto se ve afectado sensiblemente por la inflación, por lo que termina siendo solo un certificado de valor simbólico de determinación de la deuda, que es reconocido en el monto de la jubilación con una tasa de interés real prácticamente nula. Este sería uno de los puntos débiles de la reforma, pues originaría que el monto de las pensiones se igual o inferior a las del sistema público”. Cfr. pp. 67



Una de los requisitos que perjudicó, sin margen de error, el reconocimiento de dicho bono de reconocimiento fue el de acreditar obligatoriamente un periodo de seis meses previos o anteriores al momento de su traslado al Sistema Privado de Pensiones<sup>53</sup>.

Si bien dicha distorsión fue modificada recién en el año 2002 con ocasión de la puesta en vigencia de la Ley N° 27617, los efectos negativos ya estaban causados, por lo que era necesario enmendar esto, y que mejor si se eliminaba por la misma vía un subsidio, sin mayor costo para el afiliado.

Cosa distinta ocurre con la pensión mínima contemplada en la Ley N° 28991 (en adelante (PM28991) por cuanto a la fecha de dación y operación de la misma (año 2007) y teniendo en cuenta que si bien la misma exigía haber nacido a más tardar en el mes de diciembre de 1945 y cuente en su petición con 65 años de edad, estos están dirigidos a generaciones futuras de trabajadores que han iniciado una vida laboral con mejores sueldos y que han cotizado por un mayor tiempo al SPP, por lo que resulta por demás válido que a este grupo de transición se le pueda exigir dicho diferencial.

Igualmente, debemos dejar constancia que si bien en el aspecto operativo el tratamiento resultaba mucho más sencillo en cuanto a las etapas, plazo e interacción de los sujetos comprometidos -en este caso afiliados, AFP y ONP- con la PM28991, los pasos son más grandes participando otro actor, que es la Superintendencia de Banca Seguros y AFP, quienes intervienen en su rol de verificación previo.

Hasta este punto, podemos expresar, sin margen de error, que a la fecha existen gráficamente tres supuestos perfectamente delineados donde la pensión mínima actúa -entendida como un subsidio estatal-. El siguiente cuadro sintetiza su aplicación y beneficios;

---

<sup>53</sup> **Decreto Ley N° 25897.- Derecho al Bono de Reconocimiento.**

**Artículo 8.-** En caso de optar el trabajador por dejar el régimen del SNP e incorporarse al SPP, recibe un "Bono de Reconocimiento" emitido por la ONP por el monto correspondiente a los beneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al SNP hasta el 6 de diciembre de 1992.

Únicamente están facultados a recibir el "Bono de Reconocimiento" los trabajadores afiliados a los sistemas de Pensiones administrados por el IPSS al 6 de diciembre de 1992 y **que hayan cotizado en el SNP los 6 meses inmediatamente anteriores a su incorporación al SPP** y un mínimo de 48 meses en total dentro de los 10 años previos al 6 de diciembre de 1992. **(en resaltado es nuestro)**. El Peruano 6 de diciembre de 1992.

<b>REQUISITOS PARA ACCEDER A LAS PENSIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY N° 28991</b>		
<b>Pensión Mínima (PM)</b>	<b>Pensión Complementaria (PCPM)</b>	<b>Pensión Complementaria de Labores de Riesgo (PCLR)</b>
<p>Se debe cumplir con seis requisitos:</p> <p>a. Que al momento de creación del SPP hayan estado afiliados al SNP.</p> <p>b. Que al momento de solicitar esta pensión mínima hayan cumplido con 65 años de edad.</p> <p>c. Que al momento de solicitar el beneficio cumpla con 20 años de aportación entre el SPP y el SNP.</p> <p>d. Que los aportes de esos 20 años se hayan efectuado tendiendo como base mínima de cálculo la Remuneración Mínima Vital.</p> <p>e. Que la pensión que se otorgue en el SPP, con base al acumulado de la cuenta individual y al Bono de Reconocimiento, sea menos a la pensión mínima anualizada que otorgue el SNP.</p> <p>f. Que no haya dispuesto de los recursos de la CIC en las condiciones que establezca la SBS.</p>	<p>Cumplir con tres requisitos:</p> <p>a. A los pensionistas pertenecientes al SPP al momento de la entrada en vigencia de la Ley N° 27617, cumplan con los requisitos previstos para acceder a la Pensión Mínima, conforme a lo dispuesto por el artículo 8° de dicha norma, y que hoy perciben una pensión de jubilación menor a esta.</p> <p>b. A los afiliados al SPP que al momento de solicitar su pensión complementaria, perciban pensión de jubilación menor a la Pensión Mínima anualizada en el SNP. Para ello debe encontrarse en cualquiera de los siguientes tres supuestos:</p> <p>b.1 Perciban pensión definitiva, bajo cualquier modalidad, menor a la Pensión Mínima anualizada en el SNP.</p> <p>b.2 Cuando hayan agotado su saldo de CIC percibiendo una pensión definitiva bajo la modalidad de Retiro Programado.</p> <p>b.3 Cuando no percibieron pensión, dado que el saldo de su CIC fue inferior al monto mínimo para cotizar, establecido en las normas del SPP.</p> <p>c. Que no hayan dispuesto de los recursos de la CIC, en las condiciones que establezca la SBS.</p>	<p>Cumplir con tres requisitos:</p> <p>a. Que, hayan accedido o accedan al Régimen Extraordinario de Jubilación Anticipada establecido en la Ley N° 27252 y sus normas reglamentarias.</p> <p>b. Que, la pensión de jubilación en el SNP sea menor al monto que le hubiera correspondido percibir, de manera anualizada en el SNP.</p> <p>c. Que, no hayan dispuesto de los recursos de la CIC, en las condiciones que establezca la Superintendencia.</p>

(Fuente: Asesoría Laboral Agosto de 2007)<sup>54</sup>

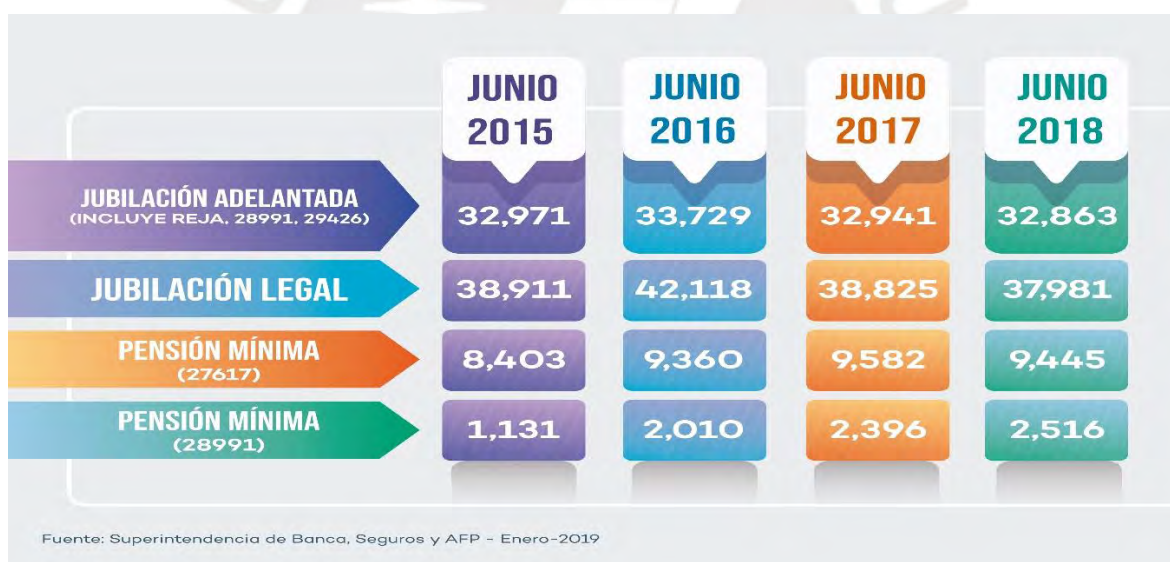
<sup>54</sup> Asesoría Laboral

2007 Reglamente Operativo para la libre desafiliación y régimen complementario de Jubilación Anticipada del Sistema Privado de Pensiones. Lima, agosto, pp. 17-23

## 10. El estado actual de la pensión mínima

Conforme a la información obtenida tanto de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), así como de estadísticas provenientes de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP's (SBS), apreciamos que el impacto de la pensión mínima (tanto por la Ley N° 27617 y por la Ley N° 28991), sólo viene alcanzando a un reducido 8% de total de pensionados por las diferentes modalidades, constatando que existe un grupo (con tendencia creciente) de personas que si bien ya deberían haber alcanzado cuando menos una Pensión Mínima, no lo hacen. Si bien en los siguientes capítulos analizaremos las razones de su bajo impacto, tratando de escudriñar sus reales motivos, consideramos que lo expuesto, hasta este punto, se constata en la siguiente gráfica. Así:

### NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PENSIÓN MÍNIMA EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES



Finalmente, resulta necesario mencionar algunas ideas expuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas con ocasión del debate del proyecto de inclusión de la Ley de Libre Desafiliación, norma final que como hemos visto *supra* reitera una pensión mínima particular (PM28991).

Efectivamente, con ocasión de la revisión de las opiniones vertidas por el MEF, se evidenció algunas ideas que podrían, de alguna manera, dar una respuesta a los requisitos legales que

dicha norma debería recoger, más aún si lo contrastamos con el impacto económico que el mismo proyecto implicaba.

Y es que con ocasión de la opinión remitida con fecha 22 de noviembre de 2006 a la Comisión de Economía, Banca Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, se mencionaron los porcentajes acumulados -promedios- que una persona (afiliado) logra acumular y cuanto al final es el porcentaje que el Estado suple, para que esta se iguale a lo que percibe su par del Sistema Nacional de Pensiones;

**“Este alto costo en que incurriría el Estado está asociado a que las personas que se desafiliarían serían aquellas que poseen bajos ingresos y, por ende, el Estado tendría que otorgar un subsidio para financiar sus prestaciones. Por ejemplo, para una persona de 65 años, aportando 20 años (13%) y que obtuvo una remuneración promedio de S/. 600, requiere un capital total de S/. 78 800 en valor presente para obtener una pensión equivalente a S/. 415; sin embargo, la evidencia muestra que esta persona sólo posee como aportes capitalizados S/. 53 346; es decir, el Estado paga un subsidio para garantizar esa pensión mínima.”<sup>55</sup>**

No podemos dejar de expresar lo dicho por el propio Ministerio de Economía y Finanzas, el cual si bien reconoce que el sistema privado no ha resultado beneficioso para los afiliados que haya empezado su vida laboral en el Sistema Nacional de Pensiones y luego se hayan trasladado al Sistema Privado de Pensiones; éste haya permanecido ajeno a esta problemática buscando y aplicando soluciones que tiendan a aminorar las diferencias con los pensionistas estatales, garantizando dicho pago -fracción faltante- a través de lo que denominó la pensión mínima y sin que esto haya permitido engrosar el aún deficitario sistema pensionario estatal.

Nos permitimos transcribir parte de dichas fundamentaciones y las razones para la entrega de dicha pensión mínima:

**“(…) Complementariamente, reconociendo la existencia de un grupo de trabajadores que pudieron haberse**

---

<sup>55</sup> Opinión remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas a la Comisión de Economía, Banca Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, y mencionada en el Dictamen de dicha Comisión de fecha 22/11/2006, en lo referido a la iniciativa legislativa N° 2006-2006-CR que plateara la Libre Desafiliación del Sistema Privado de Pensiones y el retorno parcial al Sistema Nacional de Pensiones. Dicha documento puede ser descargado del site [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/63D51C32576B46CE05257A370070E521/\\$FILE/3.Ley\\_28991-art.16.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D51C32576B46CE05257A370070E521/$FILE/3.Ley_28991-art.16.pdf)



**traspasado al SPP en edad avanzada y, por tanto, no podrían contar con suficiente tiempo para la acumulación de recursos en el SPP –grupo de transición-, el Estado, desde el 2000, ha hecho esfuerzos por compatibilizar los beneficios del SPP con lo del SNP a través de la implementación de nuevos beneficios en el SPP, que operan con garantía estatal.**

**Para ellos se han creado 3 (tres) tipos de *bonos complementarios* (BC):**

- **Pensión Mínima:** Bono Complementario de Pensión Mínima (BCP) que asegura que los afiliados del SPP cuenten con una pensión mínima similar a la del SNP.
- **Mineros y construcción civil:** Bono de Reconocimiento Complementario (BRC) que mejora el nivel de pensión de los trabajadores que realizan labores de riesgo.
- **Jubilación Adelantada:** Bono Complementario de Jubilación Adelantada (BCJA) que garantiza una pensión similar a la del Decreto Ley N° 19990 para aquellos afiliados que al momento de su incorporación al SPP ya contaban con los años de aportación y edad requeridos en el SNP.

(...)

No obstante, estos esfuerzos realizados por el Estado para ayudar al autofinanciamiento de una adecuada pensión en el SPP, por medio del reconocimiento de los años de aportes *-bonos de reconocimiento-*, los incrementos de pensiones otorgados en el SNP, en paralelo han ocasionado que en la actualidad este último sistema resulte más beneficioso en comparación con el SPP para un determinado grupo de afiliados al SPP”

Lo dicho es tan cierto que el propio creador del Sistema Privado de Pensiones, el chileno José Piñera, ha señalado que el Sistema Privado no resultaba aplicable para las personas que estando en edad medianamente avanzadas se hayan afiliado al Sistema Privado, toda vez que éste ha sido diseñado para las generaciones futuras que empiecen su vida laboral con este sistema, y no para los trabajadores cotizantes que empezaron con legislaciones anteriores, como lo manifiesta;

**“La crítica respecto a que el nuevo sistema de pensiones no resolvió la situación de los ya jubilados confunde peras con manzanas. Es innegable que la situación de la mayoría de los jubilados es lamentable. Basta señalar que el 7% de las pensiones que paga el antiguo sistema previsor están en el límite de la pensión mínima. Pero este hecho, obviamente, no es imputable al nuevo sistema de pensiones sino al**

**antiguo y, por lo tanto, responsabilidad de las generaciones de políticos que lo convirtieron en una gran estafa. Por definición, el sistema de AFP es para los hijos y los nietos de los actuales jubilados”<sup>56</sup>**



---

<sup>56</sup> PIÑERA, José: “ El cascabel al gato” pp. 48.



### CAPÍTULO 3

#### LA POSTURA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE EL RÉGIMEN PREVISIONAL PRIVADO Y EL TRATAMIENTO DE LA PENSIÓN MÍNIMA EN OTRAS LEGISLACIONES: EL CASO DE CHILE Y ARGENTINA

Si debiéramos sintetizar cual ha sido la postura asumida por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre los Sistemas de Capitalización Individual, podríamos graficarlo como el movimiento de un péndulo, en donde se denota claramente tres momentos o actitudes frente a dicho sistema. En un primer momento, asumió el de ser un duro crítico, presagiando que por la forma de su diseño este era insostenible económicamente en el tiempo o que el tema de cobertura -brechas diferenciadas-, ofrecidas en su plan no eran ciertas: hasta afirmar que dado el bajo ingreso de un sector amplio de trabajadores la posibilidad de que estos obtengan una pensión, que al menos alcancen un 70% de su última remuneración, era inverosímil;

**“(…) La OIT tuvo históricamente una visión crítica de la reforma previsional privatizadora implementada en Chile en 1981 con la introducción del régimen de capitalización individual. Este nuevo sistema, a pesar que contribuyó junto con otras reformas institucionales y económicas al desarrollo de un mercado de capitales necesario para impulsar el crecimiento económico y posibilitó otras reformas modernizadoras, violentaba los principios básicos de los sistemas de seguridad social promovidos por la OIT en forma tripartita. La falta de solidaridad, la persistencia de brechas de cobertura, la generación de nuevas equidades de género y la ausencia de representación de los asegurados eran aspectos que imposibilitan su legitimación social”<sup>57</sup>**

---

<sup>57</sup> Organización Internacional de Trabajo  
2010

La Contribución de la OIT a la reforma Previsional de Chile. Oficina Subregional de la OIT para el Cono sur de América Latina Chile-Paraguay, Uruguay, p. 8.

El segundo momento, lo podríamos calificar como uno de análisis o el de coadyuvar a cómo hacer las correcciones debidas a dicho sistema, claro está debidamente sustentadas. Una labor conjunta -sobre todo en la nación chilena- donde se abordan análisis de cuantificación que este sistema plantea y las recomendaciones o mejoras que se deben realizar a fin de poder ponerlo en sintonía con los fines que dicha organización internacional persigue;

**“(...) De acuerdo con los lineamientos de la resolución relativa a la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT 2002), en esta etapa se desarrollaron estudios que permitieron identificar aspectos prioritarios para la reforma, como parte de las actividades de cooperación técnica. De esta manera, tres estudios anticiparon áreas fundamentales en el contenido de la reforma de 2008 [en Chile] al mostrar desde una perspectiva comparada internacional las fortalezas y debilidades del sistema previsional en Chile (...)”<sup>58</sup>**

Existe una tercera etapa, donde la OIT mantiene una labor de coordinación y consulta permanente, sobre todo con el gobierno chileno para que sus propuestas coadyuven y tengan eco en sus procesos de reforma en el año 2008, lo cual damos cuenta en este capítulo.

Efectivamente, la OIT ha variado su posición de crítico extremista a una de atenuada crítica, en donde participa en introducir procesos de reforma destinados a corregir sobre lo hecho por las naciones, pero insertando aquellos pilares o elementos fundamentales que todo sistema previsional debe tener, tal como la apertura de la cobertura, la solidaridad, tan consustancial a ello, pero sobre todo a ampliar la sustentabilidad financiera de dicho sistema.

En esa línea, es que el presente capítulo abordará y tratará en lo referido a qué piensa la OIT, sobre si estos beneficios del sistema son viables o no, si los mismos han resultado ser fuente que logre ampliar la cobertura de seguridad social en una población; y lo mejor cual es el fin que él mismo viene haciendo prevalecer.

---

<sup>58</sup> Ídem. pp. 9

## **1. El trabajo de la OIT sobre la necesidad de introducir Pisos Mínimos de Protección**

Desde la aprobación del Convenio N° 102 de la OIT el 4 de junio de 1952, referido a la Norma Mínima de la Seguridad Social, dicho organismo ha mostrado una posición de expectativa y de enorme preocupación, dados los cambios experimentados en el sector trabajo. Así, el aumento vertiginoso de un número creciente de personas que ingresan al mercado laboral, aumentando las brechas de personas no aseguradas por el sistema de seguridad social, motivaron que en las conferencias internacionales -con un mayor énfasis desde el año 2001-, se analizara el hacer un cambio de rumbo sobre los temas de las garantías, al menos de manera progresiva que los Estados podrían ir implementando.

En efecto, conforme se desprende de la Reunión N° 69 de la OIT -año 2002-, se hace un diagnóstico del impacto de la misma, analizando las motivaciones de su escasa efectividad, sin desmedro de no dejar de reconocer el rol vital que este derecho humano cumple, dejando establecidos planes de acción, análisis y aseguramiento progresivo, concluyendo que sí era factible, por lo que en posteriores trabajos se podría diseñar y/o implementar una recomendación tendiente a que se asegure protecciones mínimas.

Resulta importante señalar que si bien la OIT reconoce que dada la coyuntura mundial, los sistemas previsionales existentes -como el sistema de reparto y el de capitalización- no han sabido responder o no han estado a la altura de los cambios demográficos y económicos experimentados en el mundo, concluyendo, acertadamente, que si cada vez se cuenta con mayores personas sin fuentes de trabajo y previsión social, ello demanda de parte de las naciones el repensar el poder incluir en las legislaciones formas que tiendan a ampliar esta cobertura, como una respuesta clara que ponga freno a la pobreza y dotar de mayor solidaridad entre los hombres.

En ese sentido, resulta sumamente relevante, como lo han hecho ver algunos estudios recientes, que tal es la crisis de los sistemas previsionales, la cual se ve agravada dado el comportamiento global de los mercados de trabajo; personas que a pesar de estar adscritos a un sistema, la alta rotación de fuentes de trabajo o intermitencia en las labores y con un

mayor detrimento en las mujeres, debe demandar en trazar una estrategia destinada a la implementación de pisos o niveles de protección de ámbito universal.

Varios estudios e informes sobre los sistemas de seguridad social (por todos de OIT) han sido concluyentes en señalar que tanto los sistemas de reparto, así como los de capitalización individual, no han podido reducir o ampliar la baja cobertura de la seguridad social, siendo una clara muestra de ello las conclusiones contenidas en el Informe VI elaborada con ocasión de la 89ava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo denominada; Seguridad Social: temas, retos y perspectivas.

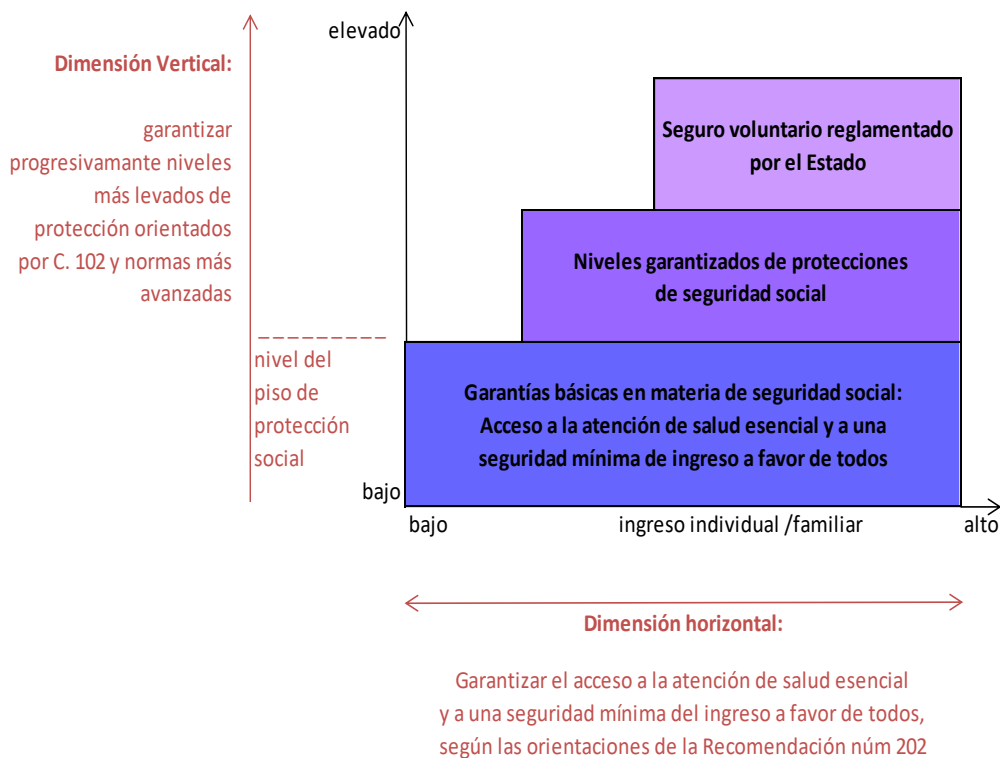
Finalmente, en lo referido a las pensiones garantizadas -mínimas- o con garantía estatal, concluyó que los costos por el Estado están tendiendo a aumentar exponencialmente, por lo que este iba a suponer una mayor inversión estatal a largo plazo.

## **2. La recomendación N° 202 de la OIT referida a la implementación de “Pisos Mínimos de Protección Social”**

El 30 de mayo de 2012 la Conferencia Internacional de Trabajo, en su 101° reunión, acordó por mayoría suscribir una recomendación relativa a los “Pisos Mínimos de Protección Social”.

Si bien el Perú tuvo participación en dichas reuniones preparatorias y definitivas, lo más importante del caso es que se recogen aspectos medulares -garantías básicas- de la seguridad social tales como; salud, niñez, vejez y desempleo.

El siguiente gráfico clarifica como implementar estos mínimos, dejando a cada Estado el poder superar estos, pero ajustándolos a cada realidad. De ahí, la gran importancia que esta recomendación recoge;



### 3. La reforma en Chile del Sistema Privado de Pensiones del año 2008

Conforme lo hemos expresado supra, el diseño del Sistema Privado de Pensiones Chileno, previó desde el inicio que un trabajador -cotizante activo- aportando solo 10% de su remuneración mensual, en un espacio no menor de 20 años, podría gozar de una pensión mayor o mucho más decorosa que la que en la década del setenta del siglo pasado Chile venía pagando a los pensionistas adscritos al sistema de reparto.

Los teóricos establecían que esa pensión siempre resultaría mayor máxime si ellos (los trabajadores activos) serían dueños de su jubilación, actores principales y en su justa compensación, el monto que obtengan estaría en sintonía con su esfuerzo laboral. En resumen a mayor esfuerzo, mayor cotización, por ende la cuenta se ensancha, trayendo como consecuencia, inevitable, una pensión mayor. Eso cuando menos en la teoría.

Sin embargo, los ensayos de laboratorio, por cierto muy optimistas, no previeron el desenvolvimiento del escenario laboral que sobrevino a causa del liberalismo económico instaurado en Chile, más aún si la política de flexibilización laboral salvaje no pudo hacer



sostenibles los aportes en intensidad y densidad suficientes para diseñar una pensión admisible. Si a eso le sumamos componentes como la desprotección de gran parte de su población que no poseía ingresos remunerativos fijos, la escasa cobertura que se logró captar de la Población Económicamente Activa (PEA), el recorte de puestos laborales dignos, la alta rotación laboral, el tiempo que estos demoraban en reengancharse en puestos que respeten todas las condiciones laborales, el desincentivo de cotización obligatoria, y en peor medida el poco favorecimiento de las mujeres en los puestos laborales, hicieron ver la poca viabilidad de éste sistema, que debía de dotar de Seguridad Social para su población.

Y es que un diagnóstico por demás valedero, que es abordado por Diego López, nos permite dar cuenta de una realidad inimaginable para los creadores de este sistema y que llega a manifestar lo siguiente;

**“(…) El sistema de pensiones exhibe una baja cobertura: en 2005 cubría sólo al 66% de los ocupados y al 61% de la fuerza de trabajo. Esto se explica por la alta rotación laboral en Chile –que provoca sucesivos lapsos de desempleo e inactividad–, el retardo en la entrada a la vida activa por la prolongación de los estudios y la incidencia del trabajo independiente: según el INE el 24% de los ocupados se declara trabajador por cuenta propia.**

**En la práctica, la calidad de trabajador asalariado no garantiza acceso a pensiones: el sistema previsional es regresivo ya que remuneraciones bajas, informalidad laboral y períodos prolongados de desempleo acarrearán pensiones de menor cuantía e incluso la imposibilidad de acceder a pensiones de monto mínimo. La gran mayoría de los contribuyentes esporádicos al sistema previsional –sobre todo mujeres– no podrá ahorrar durante su vida activa lo suficiente como para financiar una pensión de vejez.**

**Como paliativo a la imposibilidad de acceder a una pensión con los propios ahorros previsionales, el sistema prevé que el Estado subsidie una pensión de vejez, sobrevivencia o invalidez de monto mínimo, a los afiliados que reúnan un mínimo de cotizaciones: 240 cotizaciones mensuales dan derecho a una pensión mínima de vejez subsidiada cuando los fondos de la cuenta de ahorro individual se agote; para acceder a pensiones mínimas de invalidez o sobrevivencia se requieren al menos dos años de cotizaciones en los cinco últimos años anteriores a la declaración de la invalidez o fallecimiento bien diez años de cotización efectiva en cualquier sistema previsional.**



**La densidad de las cotizaciones (número de cotizaciones durante la vida activa) determina las posibilidades de acceso a pensiones; pensiones autofinanciadas con los propios ahorros y a pensiones mínimas garantizadas por el Estado si se cumplen 20 años cotizando. Sin embargo, la alta rotación laboral, el sostenido desempleo, la informalidad y el trabajo independiente presionan a una baja densidad promedio de cotizaciones. Esto significa que el financiamiento individual de las pensiones es insuficiente: la mayoría de los trabajadores y trabajadoras no logra cotizar en forma continua ni estable”.**<sup>59</sup>

Tema altamente controversial es lo referente a la pensión garantizada por el Estado. Y es que en realidad el monto era tan mínimo y/o en desproporción con una realidad económica, que al final esta terminó volviendo más pobre a los pensionistas, sin desmedro que para alcanzar la mínima los altos niveles impuestos sea por vejez e invalidez, como exigírseles 65 años de edad para los hombres y 60 para las mujeres, y acreditar 20 años de aportes, hacían inviable -que este beneficio se alcanzará -por no decir que se tornara en imposible- pese a las reformas en cuanto a la rigidez de su cumplimiento como fue la introducción de la Ley N° 18.648 del 01 de enero de 1987.

Así, siguiendo esta tendencia se proyectaba que en Chile la gran mayoría de afiliados, por los síntomas antes expuestos, no financiaría con sus propios ahorros una pensión superior a la mínima garantizada, con lo que el subsidio cada vez se ensanchaba más, demostrando la inviabilidad del mismo pese a las actualizaciones de su valor dispuestos por el Gobierno como fue tomar el valor del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Un cuadro elaborado Diego López<sup>60</sup>, sintetiza de manera ejemplar como se hacía ver esta insuficiencia, más aun si dichos montos subían a mayor edad del pensionado, resultando a pesar de ello exiguos;

---

<sup>59</sup> LOPEZ F, Diego. Análisis del Proyecto de Ley de Reforma al Sistema Previsional. Medidas para mejorar la equidad de género. En: Reforma Previsional... Op., Cit. pp.56.

<sup>60</sup> Ídem., pp. 57

## MONTOS ANTES DE LA REFORMA DE LA PENSIÓN MÍNIMA

<b>PENSIONES MINIMAS (desde el 1° de mayo de 2006)</b>	<b>Menores de 70 años</b>	<b>70 años y más</b>	<b>75 años de edad y más</b>
Vejez e invalidez	\$ 87.853,38	\$ 96.060,91	\$ 102.493,75
Viudez, sin hijos	\$ 57.011,12	\$ 71.011,12	\$ 71.135,65
Viudez con hijos, madres viudas y padres inválidos	\$ 47.688,39	\$ 61.427,40	\$ 61.427,40

En consecuencia, podemos afirmar que esta herramienta hizo que se tornara en drástica su percepción, dejando sin protección de seguridad a una gran mayoría de cotizantes con fondos en sus cuentas individuales, pero al final sin pensión.

Por otra parte, ya en el año 2006, la entonces presidente chilena Michelle Bachelet Jeria, asume el cargo y dado sus planes de implementar un gobierno más social, anuncia la constitución de una comisión encargada del estudio y recomendación de reformas necesarias al sistema previsional chileno imperante. Esta comisión que se denominó la Comisión Marcel, se encargó de escuchar a los principales actores de la relación previsional, recogiendo sus cuestionamientos, críticas, así como las mejoras que se debían introducir, a fin de hacer que más chilenos tengan una mejor y real protección de Seguridad Social.

Uno de los puntos gravitantes de dichas recomendaciones es que no se inclinó por dejar de lado el sistema de cotización individual y adoptar un nuevo sistema o volver al anterior, sino que recomendó quedarse con éste, pero introduciéndole reformas necesarias como fue la implementación de un pilar solidario que beneficiaría a toda la población, sean éstos o no cotizantes, ergo, tenga o no aportes al sistema previsional. Esto, que se denominó pensiones no contributivas, iba a ser financiado por el Estado con su política de mejores condiciones de los ciudadanos, con el mayor respeto de su dignidad y previendo arrancar la inseguridad.

Por otra parte, en lo que respecta a la pensión mínima, se dispuso eliminar las exigencias legales -en razón de edad y número de aportes-, por lo que el Aporte Previsional Solidario de Vejez o conocido por sus siglas APS -descartando el de pensión mínima-, operaría dependiendo de la fracción restante que carezca el pensionista, una vez agotado sus recursos individuales, por tanto se puede concluir que la APS beneficiaría particularmente -y en número sumamente importante- a las cotizantes mujeres, que como hemos descrito, padecieron las injusticias del modelo primigenio instaurado por el Decreto Ley N° 3.500.

#### **4. La Reforma en Argentina del Sistema Privado de Pensiones del año 2008**

Argentina puede ser catalogado como un país pionero en Seguridad Social, ya que sus antecedentes se remontan al siglo XIX, y al igual que muchos países latinoamericanos empezaron con una cobertura exclusiva para los servidores estatales, principalmente magistrados, docentes y personal del gobierno, lo que motivo que en el Siglo XX dicho sistema, hasta ese momento a cargo exclusivo del Estado, pase a ser un Sistema Contributivo, donde sus beneficiarios empiezan a ir cotizando un porcentaje mínimo (5%) con la intención de ir generando un fondo de jubilación.

Si bien esta protección social posteriormente fue ampliada, a través de la creación de las denominadas cajas de previsión, cada una con su particularidad, atendiendo al sector que se buscaba proteger y que bien podría ser catalogado como un sistema de protección colectivo promovido por los mismos trabajadores de un determinado gremio o sector económico, poco a poco se fue universalizando, siendo lo más anecdótico del mismo que a pesar de obtener una pensión jubilatoria, el beneficiario debió haber acumulado fondos para una sola caja, no para diversas, situación que en el año de 1946 se corrigió.

Así, en el año de 1954 es dictada la Ley N° 14.370 por la cual se creó el Instituto Nacional de Previsión Social, suerte de organismo al cual se le confió la administración pensionaria, siendo lo más resaltante de dicha norma, el que estableció una pensión mínima o rango mínimo, aplicable sólo para los sectores más pobres -sensibles- asegurándoles un porcentaje igual al último sueldo recibido al momento de la petición de su jubilación;

**“La Ley N° 14.370 establece una escala progresiva de haberes partiendo del 100% del salario para los estratos**

**más bajos (...) en 1958 (Ley N° 14.499) se estableció una nueva escala donde los montos más bajos pasaban a representar el 82% de la remuneración mensual asignada al cargo que tuviera el asegurado al momento o fecha de jubilación”<sup>61</sup>**

Si bien el aseguramiento de una suma tan alta, demandó el hacer las correcciones financieras, y ampliar la cobertura para el sostenimiento del mismo, el sistema -en el tiempo- empezó a evidenciar los estragos que aseguren una continuidad, cuyo punto más álgido se dio en la década de los años ochenta del siglo pasado, en paridad a los síntomas que presentaron los sistemas de reparto a nivel mundial y de lo cual el Perú no fue ajeno. Algunos de los síntomas que dicho sistema padecía, podrían ser sintetizados en los siguientes aspectos;

- a. El agotamiento del excedente previsional (propio de las primeras etapas de desarrollo).
- b. La creciente informalidad laboral.
- c. Incumplimiento de obligaciones previsionales
- d. Cambios de estructuras demográficas.
- e. Debilidades institucionales (como por ejemplo beneficios adicionales para pensiones de invalidez por ejemplo)
- f. Devaluación fiscal -incumplimiento de las contribuciones patronales-.

Todo ello demandó efectuar cambios a dicho sistema, y es ahí donde en el año 1994 se aprueba la Ley N° 24.241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (más conocido bajo las siglas de SIJP), siendo lo novedoso de dicho sistema el sustentarse en dos pilares. Sobre el particular Bustos Castillo manifiesta;

**“Existe un sistema de jubilaciones y pensiones que cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte, y que forma parte del sistema único de seguridad social. Dentro del sistema integrado conviven un subrégimen previsional**

---

<sup>61</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2011

Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reforma, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones.

**público de reparto, administrado por el Estado, y un subrégimen previsional de capitalización individual, administrado por entidades privadas con o sin fines de lucro.**

Una particularidad importante de destacar es que el subrégimen público no es más que la mera continuación de los antiguos regímenes de reparto, ya que efectivamente ha sido objeto de modificaciones importantes, tales como su administración a cargo de una sola entidad estatal (ANSES) y la unificación de los requisitos para acceder a las prestaciones por vejez e invalidez. Adicionalmente, éste régimen se hace cargo, respecto de todos los afiliados, de la Prestación Básica Universal (PBU), que es una especie de pensión mínima.<sup>62</sup>

- ❖ **Primer Pilar**: Es un sistema netamente de reparto administrado por el Estado, que otorgaba una prestación, similar a cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (o conocida bajo sus siglas P.B.U).
- ❖ **Segundo Pilar**: el cual otorgaba dos beneficios:
  - ✓ Si permanecía en el sistema estatal, sería beneficiario de una prestación denominada “prestación adicional por permanencia (P.A.P).
  - ✓ Por otra parte, y dada la posibilidad de poder migrar a un Régimen de Capitalización Individual, con contribuciones definidas que serían administrados por la Administración de Fondo de Jubilación y Pensiones (AFJP)<sup>63</sup>, previendo la normas a que se reconozcan bonos de reconocimiento en razón de sus contribuciones efectuadas al sistema estatal, y que ellos denominaron “Prestación Compensatoria”

Sin embargo, si bien dicha norma establecía rangos mínimos -pensiones mínimas- asegurados por el Estado y una prestación adicional, en atención a los aportes hechos en el SPP, el novel sistema comienza a presentar los primeros síntomas de su inviabilidad y sostenimiento en el tiempo. Las razones, creemos, que se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

---

<sup>62</sup> BUSTOS CASTILLO, Raúl. Reforma a los Sistemas de Pensiones. Peligros de los Programas Opcionales en América Latina. En: Reforma Previsional, libro editado por la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago de Chile. LexisNexis, pp. 238.

<sup>63</sup> La norma facultaba, incluso, la existencia de administradoras estatales.



1. Con la instauración de las AFJP, se elevó la edad jubilatoria de 60 años a 65 años de edad -sea este hombre o mujer-.
2. Se cambió la fórmula del cómputo del ingreso base para prestaciones públicas; alejándose de la fórmula del promedio de los tres últimos años previos al retiro, pasándose a promediar los últimos 10 años previos al retiro.
3. Se requirió 30 años de cotizaciones efectivas para dichos desembolsos.

Así, el Artículo 19° de dicha norma estableció;

## **Capítulo II**

### **Prestación Básica Universal**

#### **Requisitos**

**“Artículo 19°.-** Tendrán derecho a la prestación básica universal (PBU) y a los demás derechos establecidos por esta Ley, los afiliados:

- a) Hombres que hubieran cumplido sesenta y cinco (65) años de edad.
- b) Mujeres que hubieran cumplido sesenta (60) años de edad
- c) Acrediten treinta (30) años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad (...)

Como era de suponer, todo ello generó un recorte drástico de beneficiarios, dejando sin cobertura a un importante sector de la población, más aún (y eso era lo que resultaba más llamativo), si para recibir la prestación básica, se tenía que tener acumulado un número tan elevado de aportes (30 años) que el mismo resultaba una valla en muchos casos difícil de acreditar.

Si bien Argentina -a través de la denominada prestación compensatoria- previó una fórmula para suplir aquellas cantidades faltantes a fin de alcanzar un mínimo, en razón de 1.5% por cada año de servicios con aportes o fracción, el mismo resultaba inocuo dada la exigencia de años mínimos.

Dejamos constancia finalmente que el monto fijado para la PBU, si bien fue fijada en la suma de P/. 326.00, no llegaba a cubrir el costo promedio de subsistencia para un país sujeto a fuertes crisis económicas.

Finalmente, en el año 2008, habiendo Argentina padecido una de sus peores crisis económicas, la Ley N° 26.425<sup>64</sup> de fecha 20 de noviembre de 2008, eliminó el sistema de capitalización individual, y por ende las AFJP, retornando al modelo anterior; es decir, se retomó el sistema único integrado de reparto y de administración pública, manteniéndose en cuanto al aseguramiento un pilar básico y cuya ampliación de cobertura se verían beneficiados los sectores desprotegidos.

Al margen de las críticas, muchas de ellas por demás razonables, sobre la supervisión en el manejo de los fondos y la forma de actualización de las reservas actuariales<sup>65</sup>, se evidenció que imponer requisitos tan amplios -con vallas tan altas en edad y aportes- redujo sustancialmente la cobertura de la población, lo que impactó en proyecciones futuras que en años posteriores necesitarían una intervención estatal para apoyar a grandes segmentos de población que no iban a contar con seguridad social, sobre todo en prestaciones económicas.

---

<sup>64</sup> Dicha Ley denominada “Ley del Sistema Integrado Previsional Argentino” o más conocida bajo las siglas SIPA entró en vigencia el 04 de diciembre de 2008.

<sup>65</sup> Al respecto Vid. MESA-LAGO, Carmelo  
2009

“La Ley de reforma de la previsión social argentina. Revista Nueva Sociedad, Enero-febrero, pp.28-29  
<[http://www.nuso.org/upload/articulos/3580\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3580_1.pdf)>

## CAPÍTULO 4

### ANÁLISIS DE LAS RAZONES DEL BAJO IMPACTO DE LA PENSIÓN MÍNIMA EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

Habiendo hecho un recuento del origen, de cómo operan los requisitos y cuál es la situación real del número de beneficiarios en la actualidad, versus las personas que debieran gozar de pensión al menos mínima y garantizada por el Estado, cabe detenerse y formularse un cuestionamiento, por demás válido, cual es el poder de indagar las razones de su bajo impacto o lo que es mejor decir: ¿por qué existe un grueso de personas en edad de jubilación que no pueden acceder a la misma?. En resumen, interesa en este punto de la investigación el poder determinar cuáles son los motivos del bajo impacto de la pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones;

#### **1. Motivos**

Es casi unánime, en todas las fuentes que hemos podido consultar, de que el bajo impacto del número de beneficiarios de pensiones mínimas en el Sistema Privado de Pensiones se encuentra ligado consustancialmente a los problemas medulares de los Sistemas de Capitalización Individual. Así, por un lado, la escasez o pocos años de aportes que un trabajador ha podido efectuar en su vida laboral activa y que repercute en la proyección de su futura pensión y, peor aún, en obtener cuando menos una pensión garantizada. Otro problema, es el ligado a la Inequidad de Género, que como veremos, en nuestra realidad se da en muchos aspectos, para finalmente concluir que los requisitos fijados por ley, resultan excesivos e imponen condiciones que muchos futuros pensionables, es decir los que están en edad de percibir ya una pensión, no la pueden alcanzar, tornando a la pensión mínima en algo ideal o inalcanzable. Desarrollaremos cada caso en particular.

#### **1.1 Escasos Años de Aporte**

Para analizar este primer supuesto, nos serviremos del siguiente cuadro que creemos gráfica de una manera bastante real, cual es la situación de los afiliados activos al Sistema Privado de Pensiones, para poder concluir con ello si resulta válido el cuestionamiento del porqué

muchas personas -afiliados activos- con un derecho expectante a la pensión, no pueden acceder a la misma;



De la revisión de dicho gráfico, apreciamos que existe una brecha amplia entre el número de afiliados activos que no cumplen con efectuar los aportes al sistema, en referencia al número de cotizantes o personas que hacen sus aportes al Sistema Privado de Pensiones, tendencia que sigue manteniéndose e inclusive con gran proyección ascendente.

Para dar explicación de este comportamiento, existe un sinnúmero de razones que puedan dar respuesta a esta distorsión, pero las más comunes y aceptadas responden por una parte al cambio sufrido en la legislación laboral peruana -legislación flexible- que a inicios del año 1990 dio preferencia a las relaciones laborales temporales; la intervención de terceros en la contratación, como cooperativas de trabajadoras y empresas tercerizadoras; el reemplazo de un modelo de estabilidad absoluta a un relativo, lo que conllevó a que un gran número de trabajadores que efectuaban sus aportaciones regulares lo dejen de hacer al perder sus fuentes de ingreso y darle prioridad a otros gastos. Es decir, el trabajador se vio muchas veces en la encrucijada de con los escasos recursos que pueda obtener -esta vez de manera independiente-, los destine a cubrir sus necesidades básicas, difiriendo -ante la ausencia de recursos- el efectuar aportes con fines previsionales.

Esta realidad que si bien se manifiesta en ambos modelos de seguridad social (Sistema de Reparto y Sistema de Capitalización Individual), se ve más acentuada en este último sistema.

En ese sentido, conforme a los balances económicos que arroja el Sistema Privado de Pensiones, se alude a que la deuda por falta de aportes oportuno de los empleadores (agente de retención) ascienden a la fecha a la suma de S/. 18 mil millones de Nuevos Soles (monto incluye intereses al mes de abril de 2014)<sup>66</sup>, y que como se puede concluir juega en desmedro de los futuros pensionistas.

Si bien se facultó para que las AFP's puedan acceder a través del denominado Proceso Único de Ejecución -acción ejecutiva- al inicio de acciones de cobranza, estas no han sido del todo óptimas, lo que de un lado u otro siempre terminan jugando en perjuicio de los afiliados a dicho sistema privado, ya que al no obtener el recupero cierto y efectivo del mismo ello juega siempre en su desmedro o perjuicio.

De ahí que se exprese, creemos, con mucho acierto el de cada tres afiliados, unos de los afiliados tiene un problema en su cadena de pagos y por ende, un potencial problema en el acceso de pensión.

Finalmente, esperamos que con el dictado de la Ley N° 29903 “Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones”<sup>67</sup>, el mismo que contempla la centralización de los procesos operativos, pudiendo incluso poder encargar dichas labores de recaudación y cobranza a un ente que realizaría de manera más óptima el mismo; como es la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), ayude a reducir drásticamente esta cuenta de cobranza dudosa y que como vemos juega de manera gravitante en el acceso de pensiones a miles de afiliados.

## **1.2 Inequidad de Género**

El derecho fundamental de no discriminación es reconocido unánimemente por la totalidad

---

<sup>66</sup> El Comercio 2014 “Empresas no depositan aportes de AFP a un tercio de afiliados”. Sección Portafolio Económico. Lima, 30 de abril de 2014.

<sup>67</sup> Ley N° 29903 “Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de julio de 2012.



de instrumentos internacionales que recogen en su temática la protección del hombre.

Así, la **Declaración Universal de Derechos Humanos**<sup>68</sup> reconoce expresamente la igualdad entre los hombres y más en específico entre los sexos -hombre/mujer-, por lo que toda forma de discriminación o trato preferencial se encuentra proscrito.

En efecto, dicha declaración dispone en su artículo 2.1 lo siguiente:

**Artículo 2°**

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, **sexo**, idioma, religión, opinión, política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. **[el resaltado es nuestro]**

Por otra parte, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**<sup>69</sup>, dispone en su artículo 26° lo siguiente;

**Artículo 26°**

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, **sexo**, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. **[el resaltado es nuestro]**

Resulta relevante el mandato de éste instrumento internacional cuando dispone, expresamente, que la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, es decir dispone un mandato expreso que los estados deberán observar en sus legislaciones.

En el mismo sentido, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**<sup>70</sup> o más conocido como el Pacto de San José, dispone en su artículo 24° lo siguiente;

---

<sup>68</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) N° 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

<sup>69</sup> Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

<sup>70</sup> Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José (Costa Rica), 1969.

#### **Artículo 24. Igualdad ante la Ley**

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En esa línea, existen otros instrumentos internacionales que ratifican dicha prohibición, pudiéndose mencionar por ejemplo: **“La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”**, **“La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”**, **“Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad”** entre otros; por lo que resulta acertado lo expresado por la Defensoría del Pueblo cuando menciona;

**“(…) Sobre la base de los instrumentos antes señalados, los Estados asumen la obligación de adoptar, con arreglo a sus procedimientos internos, las medidas oportunas para que tales derechos puedan ser ejercidos de manera efectiva por todas las personas que se encuentran en su territorio (…)”<sup>71</sup>**

Por nuestra parte, la Constitución de 1993, recoge en su artículo 2º (dedicado a los derechos de la persona), la prohibición de que toda persona por motivo de raza, sexo, religión podrá ser discriminado<sup>72</sup> **[el resaltado es nuestro]**.

Pese a todo este plexo de normas internacionales de prohibición, la discriminación por género surge como un hecho innegable, por lo que la tan mentada proscripción de géneros no ha tenido aplicación plena, ello atendiendo a los roles que tanto hombres y mujeres cumplen en cada sociedad, sosteniéndose de que es el hombre el que desarrolla por antonomasia la actividad laboral y es la mujer la que debe quedarse al cuidado del hogar, de los hijos y sus ascendientes, lo que deja entrever una realidad perjudicial en el campo previsional para esta última, de allí que las mujeres logran acumular un periodo muy pequeño

---

<sup>71</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO: LA Lucha contra la discriminación: Avances y desafíos. Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 0008-2013-DP/ADHPD, Lima, 2013, pp. 7.

<sup>72</sup> **Artículo 2º.- Derechos de la Persona.** Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

de aportes, percibiendo en muchas ocasiones remuneraciones que distan del hombre, llegando al extremo de que si logran acreditar un periodo igual o superior al hombre, es el propio Sistema Privado de Pensiones, como está diseñado, el que las sanciona al imponerles fórmulas de cálculo en clara desventaja con su pares, sea por una mayor esperanza de vida o una exigencia de un mayor número de aportes, etc; situación que termina afectándolas en mayor proporción.

### **1.2.1 La postura de la OIT sobre la Discriminación de Género**

La OIT en lo que respecta a la discriminación de género ha tenido una posición variable sobre el mismo. Y es que en los primeros años de creación de la OIT, las normas relacionadas con las mujeres estuvieron principalmente destinadas a proteger a las trabajadoras en términos de seguridad y salud, condiciones de trabajo y requisitos especiales relacionados con su función de reproducción.

Posteriormente, se produjo una transición en dicha postura, pasándose el equiparar en mujeres y hombres los mismos derechos y oportunidades.<sup>73</sup> Sin embargo, este concepto que buscaba la igualdad sufre un cambio a mediados del decenio de 1970, el cual se ve plasmado con ocasión de la 60ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se buscó la protección de las trabajadoras basado en el principio de que debe protegerse a las mujeres de los riesgos inherentes a su empleo y profesión en las mismas condiciones que los hombres y de acuerdo con las mismas normas que se aplican a éstos, siendo que las únicas medidas de protección tolerables -permitidas- son las que tratan de proteger la función reproductora de la mujer.

De allí que no resulte errado el poder concluir, al igual que OIT, de que la mayoría de instrumentos en materia de Seguridad Social, no contiene disposición alguna que prohíba la discriminación en función del sexo, y ello responde a un época en que la supremacía de la

---

<sup>73</sup> Como prueba de ello se puede mencionar el Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración de 1951, el Convenio N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) del año 1958, y del Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares del año 1981. Estos instrumentos internacionales han sido ratificados por el Perú y están en vigor a la fecha. Al respecto Cfr: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102805](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102805).

opinión (que a menudo no concordaba con la realidad) de que los hombres eran el sostén de la familia y que las mujeres permanecían normalmente en el hogar cuidando a la familia.<sup>74</sup> De ahí que no es para nada errado o prematuro el poder señalar que la Equidad de Género, en materia de protección social, es algo más que una cuestión de garantizar un trato igualitario para el hombre y la mujer en el sentido formal, más aun si la equidad de género contiene diferentes campos que debe abarcar, sin descuidar, claro está, cuales son las diversas funciones o roles de género definidos que hombres y mujeres cumplen dentro de la sociedad. Así, con ocasión de haberse llevado a cabo la 89ª reunión del año 2001 de la Organización Internacional de Trabajo, en lo referido a la seguridad Social: temas, retos y perspectivas, se dejó sentado que la equidad de género es un asunto por demás complejo que implica necesariamente tratar dos tipos de discriminación que deben corregirse;

**“(…)La igualdad de género en los sistemas de seguridad social es un asunto complejo que implica dos tipos de discriminación, una directa y otra indirecta.**

**La discriminación directa puede provenir de: i) las diferencias de trato entre hombres y mujeres casados económicamente activos, basadas en la idea de que la mujer depende de su marido, de forma que sus derechos a la seguridad social son derechos derivados basados en el seguro de su marido y no derechos personales basados en el suyo propio , ii) las diferencias en el nivel de las prestaciones o las cotizaciones basadas en los cálculos actuariales realizados por separado para hombres y mujeres, que tienen en cuenta factores como por ejemplo la diferente esperanza de vida, los riesgos de morbilidad y discapacidad, las pautas de trabajo previstas, etc., diferencias que pueden encontrarse en sistemas de cuentas de ahorro individuales en los que no existe una mancomunación de riesgo o solidaridad.**

**La discriminación indirecta es el resultado de las medidas que, aunque a veces se definen como medidas que no hacen distinción en cuanto al sexo, en la práctica afectan de modo diferente a los hombres y a las mujeres debido a la naturaleza de su actividad laboral, su estado civil o su situación familiar. Las trabajadoras predominan en sectores que no están cubiertos por la seguridad social,**

---

<sup>74</sup> Organización Internacional del Trabajo  
2001

Conferencia Internacional del Trabajo. 89ª reunión. Seguridad Social: temas, retos y perspectivas. Informe VI, Ginebra. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>

como por ejemplo el trabajo a domicilio, a tiempo parcial u ocasional o en la economía informal. Ciertas condiciones, como por ejemplo los largos periodos de calificación, también penalizan a las mujeres.

Muchas mujeres pasan gran parte de su vida fuera del empleo remunerado y, por lo tanto, dependen económicamente de sus maridos. En los sistemas de seguridad social basados en el empleo remunerado, los derechos derivados permiten al cónyuge a cargo beneficiarse de la asistencia sanitaria y las prestaciones de superviviente. Las cuestiones que han de considerarse aquí son las siguientes: La adaptación de los derechos derivados en función de las estructuras familiares cambiantes, como por ejemplo las uniones consensuales, el divorcio y la separación; el cambio del concepto de protección social que implica un trato igual para las viudas así como para los viudos; la introducción de medidas para todos los progenitores son pareja (de los que las viudas son una subcategoría)<sup>75</sup>.

En razón de ello y sobre una de las razones de baja percepción de la pensión mínima, podemos identificar a segmentos regulares de mujeres que se ven afectadas en dos supuestos;

1. Por qué no cotizan a un sistema previsional, y
2. Las que tienen la posibilidad de contar con un trabajo, presentan tramos en su vida laboral donde se denota largos periodos de inactividad o ausencia de aportes derivados en la atención del cumplimiento de roles que la propia sociedad les impone, como por ejemplo son: el cuidado de los hijos menores, cuidado del hogar o de los adultos mayores.

Como podemos concluir entonces, el haber fijado explícitamente en la legislación que regula la pensión mínima, el acreditar cuando menos un periodo no menor de 20 años de aportes a algún sistema previsional, resulta perjudicial para las mujeres, atendiendo a las razones antes glosadas.

Esta situación ha merecido por parte de la OIT algunas fórmulas interesantes que promueven la igualdad de género;

---

<sup>75</sup> Ídem., pp. 42.



**“(…) Se han utilizado o se puede utilizar toda una gama de responsabilidades de protección social para promover la igualdad de género. Estas y otras cuestiones pertinentes a la igualdad pueden ser:**

- a. Pensiones de sobrevivientes;**
- b. Divorcio y reparto de la pensión;**
- c. Edad de jubilación;**
- d. Créditos de pensión para personas con responsabilidades de prestación de cuidados;**
- e. Porcentajes de anualidades diferenciadas en función del sexo;**
- f. Licencia y prestaciones parentales y servicios de cuidado infantil;**
- g. Prestaciones por hijos a cargo”<sup>76</sup>.**

Si bien algunas de estas medidas han sido adoptadas por la legislación nacional tales como: pensiones de sobrevivientes, licencia y prestaciones parentales y servicios de cuidado infantil, las mismas no han logrado tener un efecto importante que haya producido un incremento en el número de aportes al Sistema Privado de Pensiones. De ahí que OIT recomiende, a los estados que deseen velar por una real equidad de género, observar algunos lineamientos a tomar en cuenta al momento de introducir dichas medidas.

En el entendido de que las pensiones de supervivientes se basan en el concepto de dependencia, es decir se relaciona el derecho a las prestaciones con las cotizaciones pagadas por el cónyuge difunto (o en nombre del mismo), estas pueden anularse si el beneficiario vuelve a contraer nupcias.

En lo referido a la separación de cuerpos (divorcio), cuyo número se ha acentuado en los últimos años<sup>77</sup>, OIT detecta altos niveles de desprotección, reconociendo que muchas cónyuges divorciadas quedan sin ningún tipo de protección al finiquitar o decretarse la disolución del vínculo matrimonial;

**“Esta tendencia tiene profundas repercusiones en la seguridad de los ingresos en la vejez de las mujeres divorciadas, especialmente si no han cotizado personalmente a un plan de pensiones a través de su trabajo. Si su ex marido vuelve a casarse- como ocurre con**

---

<sup>76</sup> Ídem., pp. 46.

<sup>77</sup> En nuestra legislación este se ha facilitado mediante la emisión de normativa que torna más célere dicho proceso, como ha sido el dictado de la Ley N° 29277 “Ley de Divorcio Municipal y Administrativo”.

**mucha frecuencia- pueden perderse todo o parte de sus derechos a recibir una pensión de superviviente. Para atajar este problema, los sistemas de pensiones de varios países han introducido una mejora conocida normalmente como “reparto de la pensión”.**<sup>78</sup>

En lo referido a la Edad de Jubilación, prosigue OIT, el fijarse una edad inferior para las mujeres constituye una discriminación formal contra los hombres, aspecto que es respaldado por Mario Pasco Cosmópolis cuando en 1998 precisó:

**“(..) ya resulta una discriminación injustificable que la mujer alcanzara la edad de jubilación cinco años antes que el varón. Eso no sólo no tiene explicación, ni justificación, sino que constituye un auténtico sin sentido social: la mujer es más longeva que el hombre; al jubilarse antes o morir después, contribuye durante menos tiempo y disfruta de pensión por un periodo considerablemente mayor”.**<sup>79</sup>

Por otra parte, nuestra legislación previsional por poner una muestra del trato desigual en cuanto a género, diseñó en su versión original del Decreto Ley N° 19990 el imponer una edad menor a la mujer para acceder a una jubilación, más aún, incentivaba una situación de discriminación a la inversa, en años posteriores esta se vino en corregir -en parte<sup>80</sup>- vía el dictado de la Ley N° 26504<sup>81</sup>.

Por ende y si bien esto podría tener cierto grado de razonabilidad, existe un componente afín exclusivamente al Sistema Privado de Pensiones, lo que torna a las afiliadas a dicho sistema privado en una situación de desventaja, atendiendo a la propia estructura del cálculo que castiga a las mujeres por su mayor grado de longevidad.

De otro lado, la situación en legislaciones comparadas no es para nada alentadoras, ya que se sigue persistiendo en imponer una exigencia de cúmulo de años excesivamente larga, lo

---

<sup>78</sup> Ídem., pp. 48.

<sup>79</sup> PASCO COSMÓPOLIS, Mario: Sistema Privado de Pensiones (AFP). Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica”. Madrid, Octubre 1998, Secretaria General de la OISS. Pág. 174.

<sup>80</sup> Decimos en parte, dado que al imponer una sola edad jubilatoria sea para hombres como para mujeres en muchas ocasiones resultó perjudicial para estas últimas, dada la poca regularidad de aportes que estas logran acumular a lo largo de su vida laboral, conforme lo describimos de manera más amplia *infra*

<sup>81</sup> Por esta ley se modificó el Sistema Nacional de Pensiones (El Peruano 18 de julio de 1995) fijando en 65 años de edad la edad jubilatoria para ambos sexos. Antiguamente era para Hombres 60 y Mujeres 55 años.

que juega en contra de muchas mujeres. Siguiendo el modelo estadístico de la OIT, observemos el presente gráfico;

<b>Diferencias en las edades de jubilación fijadas para los hombres y las mujeres, 1999</b>		
<b>País</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Argelia</b>	60	55
<b>Armenia</b>	62	57
<b>Australia</b>	65	65
<b>Austria</b>	65	60
<b>Bélgica</b>	65	65
<b>Brasil</b>	65	60
<b>Bulgaria</b>	60	55
<b>Chile</b>	65	60
<b>China</b>	60	50;55 (asalariadas); 60 (profesionales)
<b>Colombia</b>	60	55
<b>Cuba</b>	60	55
<b>Eslovaquia</b>	60	53-57 (en función del número de hijos criados)
<b>Eslovenia</b>	63	58
<b>Hungría</b>	2009	62
<b>Irán, República Islámica</b>	60	55
<b>Iraq</b>	60	55
<b>Israel</b>	65	60 (65 para las amas de casa)
<b>Italia (antigua ley para las personas que comenzaron a trabajar antes de 1996)</b>	64	59
<b>Pakistán</b>	60	55
<b>Polonia</b>	65	60
<b>Reino Unido</b>	65	60 (aumentará a 65 en 2020)
<b>Rumania</b>	60	55
<b>Federación de Rusia</b>	60	55
<b>Sudrfrica</b>	65	60
<b>Sudán</b>	60	55
<b>Suiza</b>	65	62 (aumentará a 64 en 2005)
<b>Turquía</b>	55	50
<b>Ucrania</b>	60	55
<b>Uruguay</b>	60	60
<b>Venezuela</b>	60	55
<b>Vietnam</b>	60	55

Fuente: OIT

En lo referido a las prestaciones para personas que tengan a otras bajo responsabilidad, así como el cuidado de hijos, la OIT ratifica que estos segmentos merecen también el procurar medidas para permitirseles el acceso a prestaciones económicas.

Respecto al primer grupo, muchas mujeres llegan a la edad de jubilación con muy pocos o incluso ningún derecho a una pensión, toda vez que deben desprenderse de realizar labores

remuneradas y continuas, para encargarse del cuidado de personas bajo su cuidado (como pueden ser los padres, suegros), sacrificando el poder participar de la actividad laboral remunerada, dejándoles la posibilidad de participar en labores periféricas (trabajo informal u ocasional), que como sabemos no están bien remuneradas y menos cubiertas por los Sistemas de Seguridad Social.

De ahí que resulta por demás acertada la posición asumida por el Tribunal Constitucional con ocasión de la sentencia recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC (acumulados), para quien el hecho de establecer razones que equiparen desigualdades innegables entre géneros, merecen adoptar medidas de una “inequidad a la inversa”; es decir, dictar dispositivos que suplan estas diferencias. En ese contexto, con ocasión de las nuevas reglas en materia previsional ligadas al Decreto Ley N° 20530 y más en específico a los derechos de los sobrevivientes (viudas) haya establecido;

**Fundamento 144. La igualdad sustancial en el análisis de la diferencia de trato al varón y la mujer viudos.**

(...)

Por el contrario, la diferenciación aludida debe ser abordada bajo la directriz material o sustancial que informa al derecho a la igualdad, conforme a la cual existe obligación del Estado de adoptar medidas -comúnmente legislativas- con la finalidad de compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; de esta manera, a través de tales medidas de ‘acción positiva’ o ‘de discriminación inversa’, el Estado busca, tal como se señala en el fundamento 11 de la Sentencia de los Expedientes N° 0001-2003-AI y 0002-2003-AI.

“(...) revertir las condiciones de desigualdad o lo que es lo mismo, reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en desmedro de las aspiraciones constitucionales (...)”

**Fundamento 146. Análisis del rol de la mujer en la sociedad y justificación de acciones positivas en su favor.**

(...) De ahí que el Tribunal Constitucional no pueda considerar inconstitucionales medidas que exigen algunos años menos de edad o de aportaciones a la mujer, para acceder a una pensión en un régimen previsional, o aquellas otras que establecen un sistema de cálculo relativamente más favorable a la mujer pensionista al momento de determinar el monto de su pensión. Queda claro que dichas medidas se encuentran estrictamente

orientadas, a través de disposiciones ponderadas, a favorecer al colectivo femenino, en el correcto entendido de que la realidad social aún impone concederles un mayor apoyo a efectos de asegurarles una vida acorde con el principio de dignidad (...).<sup>82</sup>

En ese mismo correlato y tomando como ejemplo legislaciones como la de Alemania, Noruega, Suiza, donde si bien los sistemas de seguridad social están más avanzados, se les brinda algún tipo de protección como si estas hubieran estado empleadas y cotizando a la seguridad social.

Asimismo en lo referido a prestaciones hijos a cargo, OIT expresa que en la actualidad existe un acentuado incremento de familias monoparentales, lo que ha provocado un aumento en las tasas de nacimientos en casos de madres solteras.

Como fórmula que remedia esto, OIT expresa la posibilidad de combinar u otorgarles, como una alternativa viable, el suplir aquellos espacios de tiempo (aportes) en las que estos estuvieron bajo el cuidado de sus hijos, sin descuidar o desconocer las provenientes de labores remuneradas o cuando no tuvieron dicha carga familiar (combinación de ambos factores).

Una de las fórmulas recientemente implementadas en la legislación previsional chilena, ha sido el reconocer el pago de un “bono por hijo nacido vivo”, que creemos ayudará con amenguar, en parte, el poder cubrir aquellos periodos (años) en los que las mujeres no desarrollan labores subordinadas, dado el rol de madres que cumplen.

### **1.2.2 Discriminación Salarial**

Existe finalmente, otro elemento que también influye en la acumulación de aportes para las mujeres que muchas veces es escasamente percibido y es en lo que respecta al trato diferencial de la remuneración por el trabajo desempeñado.

---

<sup>82</sup> Sentencia publicada en el Diario Oficial El Peruano el 06 de junio de 2005.



De esta manera se expresa, con mucho acierto, el que uno de los principales obstáculos para la participación de la mujer en el mercado de trabajo, es el tiempo que emplean en cuanto a trabajo remunerado y no remunerado.

Además, se refiere que la mujer dedica, en promedio, cerca de 40 horas a la actividad laboral y las mismas cantidades de tiempo en trabajo no remunerado como cuidado de hijos y labores domésticas. Es decir, las mujeres tienen un doble horario laboral u horario infinito. En tanto, el género masculino dedica alrededor de 56 a 60 horas al trabajo remunerado y 15 horas al no remunerado.

Según Beatrice Avlio Alechi, citada por el diario Gestión, esta diferencia abismal en la disposición de tiempo, juega en contra del crecimiento y ascenso laboral del género femenino;

**“más horas de actividad laboral te abre más oportunidades, tu carrera es mucho más rápida. Si el uso del tiempo provoca una mayor equidad en las actividades, generaría mayores posibilidades en términos de educación y de desarrollo profesional y por ende se cerraría la brecha salarial”<sup>83</sup>**

En el siguiente cuadro se grafica la cruda realidad de brechas salariales (hombre – mujer), lo que, como bien hemos expresado, tiene un impacto directo en cuanto a la futura percepción de la pensión mínima por la situación de género;



<sup>83</sup> Diario Gestión: “la mujer y el horario infinito, su principal obstáculo en el mercado laboral”, 08 de abril de 2014.

### 1.2.3 Primeros esfuerzos de nuestra legislación de proscribir la discriminación remunerativa entre Varones y Mujeres

En nuestra legislación nacional, con la dación de la Ley N° 28983 “Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y varones”<sup>84</sup>, se cimentaron los primeros pilares para equiparar los derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. Así, dicho dispositivo dispuso varios lineamientos a seguirse por parte del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en materias como; la remuneración y garantizar el acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social de acuerdo a ley, siempre buscando equiparar similares condiciones con los hombres.

Si bien dicho dispositivo constituyó el marco general, transcurrió algo más de una década a fin de que se plasme, de manera específica, en acciones encaminadas a prohibir discriminación por motivos por género.

Así, la Ley N° 30709<sup>85</sup>, aunque ratifica la prohibición de cualquier tipo de discriminación remunerativa entre géneros, especifica que la misma prohibición se extienda a categorías, funciones y remuneraciones, alineando dicha proscripción con el mandato constitucional de no discriminación recogido en el artículo 2° de la Constitución de 1993, confiándosele a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante SUNAFIL), la labor de fiscalización y probable sanción en caso se acredite dicho favoritismo o diferencia remunerativa entre las mujeres y hombres.

Sin embargo, con la dación de su reglamento, Decreto Supremo N° 002-2018-TR<sup>86</sup>, se constriñe o limita a su rol protector a las trabajadoras sujetas al régimen laboral de la actividad privada. Así se expresa:

Artículo 1°.- **Ámbito de aplicación.** El presente Reglamento es de aplicación a todos los **trabajadores y empleadores del régimen laboral de la actividad privada en el sector privado** (El resaltado es nuestro).

---

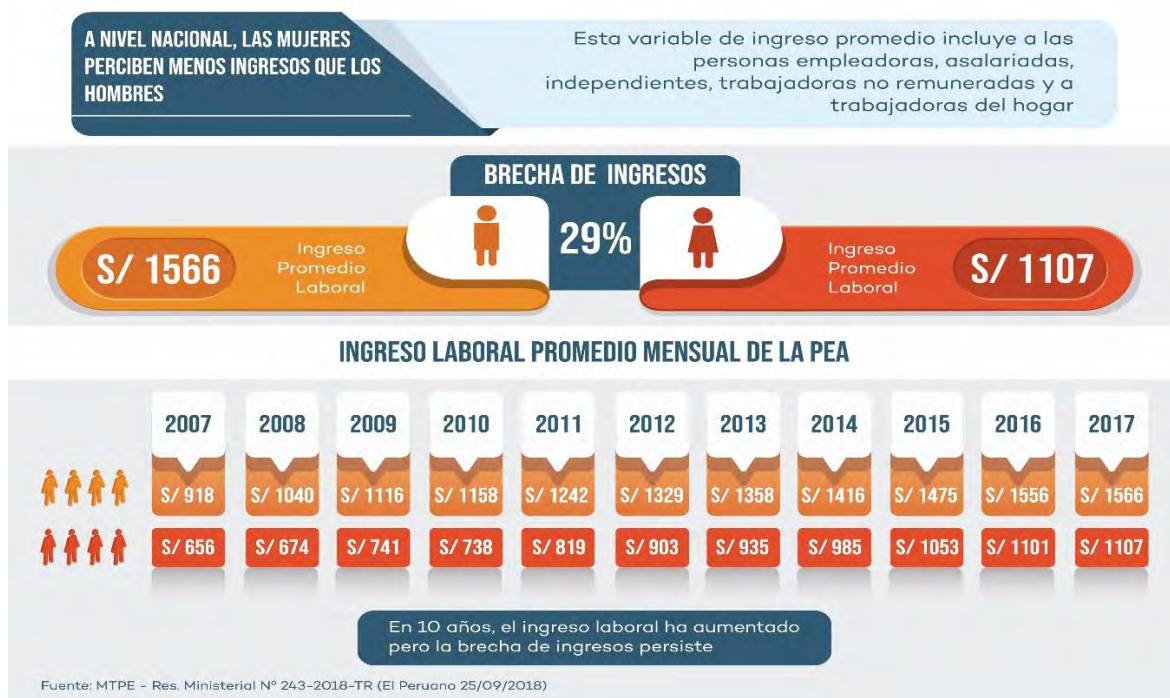
<sup>84</sup> Ley N° 28983 “Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16/03/2007.

<sup>85</sup> Ley N° 30709 “Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27/12/2017.

<sup>86</sup> Decreto Supremo N° 002-2018-TR “Aprueban Reglamento de la Ley N° 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 08/03/2018.

Como se aprecia, esta buena intención de buscar una real equiparación salarial y de oportunidades laborales, se disipa cuando se limita su aplicación al ámbito privado, no teniendo en cuenta que según datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo<sup>87</sup>, existe una tasa considerable de participación de mujeres en el ámbito público del 46.9%, y una brecha salarial comparativa con los varones del 16.0%, lo cual, creemos, es un aspecto por demás criticable en relación al fin que se persigue y el impacto de buscar mayores aportaciones a los sistemas pensionarios actuales. Si bien dicha norma contempló una aplicación diferida (para todo efecto aplicable el próximo 01/07/2019), se dio inicio con una fase de orientación y adecuación.

Resulta relevante el siguiente gráfico para los fines de esta investigación, que da cuenta de la diferenciación salarial (tramos 2007-2017), lo cual ratifica la complicada situación de ingresos bajos y consecuentemente bajos aportes en las mujeres para fines previsionales:



Finalmente, cabe resaltar que a fin de eliminar esta diferencia remunerativa, se le confía a la SUNAFIL la supervisión y sanción a los empleadores que incumplan o mantengan en sus políticas remunerativas diferencias basadas en razón de sexo, catalogando dichas omisiones

<sup>87</sup> Cfr., Resolución Ministerial N° 243-2018-TR “Aprueban la Guía que contiene las pautas referenciales que pueden ser utilizadas por la organización empleadora para evaluar puestos de trabajo y definir el cuadro de categorías y funciones”, el modelo de cuadro de categorías y funciones y el contenido mínimo referencial de la política salarial” pp, 5 y 8. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25/09/2018.

como Infracciones muy graves, para lo cual se ha emitido (recientemente) un proyecto de “Protocolo para la Fiscalización de las Obligaciones en Materia Remunerativa previstas en la Ley N° 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres”<sup>88</sup> (sujeto a contribución de los ciudadanos), el cual recoge los procedimientos a seguir por los inspectores del Ministerio de Trabajo a fin de sancionar las conductas contrarias al fin que se busca.

Creemos que dicho trabajo constituye un paso importante para mejorar las proyecciones de pensiones de las mujeres. Sin embargo, dicha buena intención se neutraliza si se observa su ámbito de aplicación dentro del régimen privado, dejando desprotegidas a las mujeres que prestan servicios en el sector público el cual, consideramos, se regiría en su aplicación de compensaciones por la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil<sup>89</sup>.

### **1.3 Rigidez en los requisitos para su goce**

Tal como hemos desarrollado, *infra*, las razones del bajo impacto de la pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones, posee un tanto de las cuestiones antes desarrolladas, pero principalmente, los escasos años de aportes que las personas logran acumular en su vida laboral activa, más aún si el mismo tiene un mayor impacto en las mujeres, dados los roles fijados, muchas veces por la propia sociedad, lo que termina por ratificar la inoperancia de la pensión mínima, si se logra fijar una barrera lo suficientemente “alta” para su goce.

Si bien, gracias al aporte de la doctrina jurisprudencial, sobre todo la emanada por el Tribunal Constitucional, se ha flexibilizado la mecánica operativa o procesal a fin de que las personas afectadas en el acceso al derecho a la pensión, puedan canalizarlos vía el proceso constitucional del *amparo*, tornando en más expeditivo y célere el mismo al constituir la negativa a su reconocimiento de afectación a un derecho fundamental, dichos lineamientos jurisprudenciales quedan neutralizados si no se cuenta con las pruebas “idóneas” y de actuación inmediata que permitan poder conferir validez al mismo.

---

<sup>88</sup> Al respecto, **Vid.** Resolución de Superintendencia N° 111-2019-SUNAFIL, Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21/03/2019.

<sup>89</sup> Ley N° 30057 “Ley del Servicio Civil”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 04/07/2013.



Efectivamente, si en el pasado el Poder Judicial avaló peticiones que se sustentaban en pruebas apócrifas (como por ejemplo: aludir a empleadores inexistentes, Certificados de Trabajo muchas veces ofrecidos en copias simples, boletas de pago adulteradas, etc.), y que hacían un gran daño a la sostenibilidad del sistema, motivó que el Tribunal Constitucional analice dichos derechos en discusión. En ese coyuntura, se expide la sentencia recaída en el Expediente N° 4762-2007-PA/TC<sup>90</sup>, mismo que si bien goza de la calidad de *precedente vinculante*, delinean qué requisitos y formalidades deben cumplir las personas para que sus demandas sean amparadas en instancia judicial, lo que significaba que de no cumplirse con los mismo deberían ser reconducidos o discutidos en una vía más larga que cuente con estudios predeterminados por pruebas donde se analice de mejor forma el mismo;

“(…)

#### **5.§ Reglas para acreditar periodos de aportaciones en el proceso de amparo.**

26. De este modo, cuando en los procesos de amparo la dilucidación de la controversia conlleve el reconocimiento de periodos de aportaciones, que no han sido considerados por la ONP, para que la demanda sea estimada los jueces y las partes deben tener en cuenta las siguientes reglas:

a. El demandante con la finalidad de generar suficiente convicción en el juez de la razonabilidad de su petitorio puede adjuntar a su demanda como instrumento de prueba, los siguientes documentos: certificado de trabajo, las boletas de pago de remuneraciones, los libros de planillas de remuneraciones, la liquidación de tiempo de servicios o de beneficios sociales, las constancias de aportaciones de ORCINEA, del IPSS o de EsSalud, entre otros documentos. Estos instrumentos pueden ser presentados en original, copia legalizada o fedateada, más no en copia simple. El Juez, de oficio o a pedido del demandante, podrá solicitar el expediente administrativo a la ONP o copia fedateada de él, bajo responsabilidad.

b. La ONP, cuando conteste la demanda de amparo, tiene la carga procesal de adjuntar como medio probatorio el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste. Ello con la finalidad de poder determinar con certeza si la denegación de otorgamiento o el desconocimiento de un mayor período de aportaciones ha sido arbitraria o se encuentra justificada. Y es que, si se está cuestionando la presunta violación del derecho a la pensión,

---

<sup>90</sup> Sentencia publicada en el Diario Oficial El Peruano el 10 de octubre de 2008 en los seguidos por Alejandro Tarazona Valverde contra la Oficina de Normalización Previsional.



corresponde que la autoridad jurisdiccional tenga a la vista los mismos actuados o, cuando menos, los documentos presentados ante la autoridad administrativa, y aquellos en los que dicha autoridad funda su pronunciamiento a fin de determinar si se produjo o no la violación alegada.

c. La carga procesal de adjuntar el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste, es aplicable a los procesos de amparo en trámite cuando los jueces lo estimen necesario e indispensable para resolver la controversia planteada.

d. En los procesos de amparo que se inicien con posterioridad a la publicación de esta sentencia, la ONP, cuando conteste la demanda, tiene el deber de cumplir con presentar el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste. En caso de que no cumpla con su carga procesal de adjuntar como medio probatorio el expediente administrativo, el juez aplicará el principio de prevalencia de la parte quejosa, siempre y cuando los medios probatorios presentados por el demandante resulten suficientes, pertinentes e idóneos para acreditar años de aportaciones, o aplicará supletoriamente el artículo 282.º del Código Procesal Civil.

e. No resulta exigible que los jueces soliciten el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste, cuando se está ante una demanda manifiestamente fundada. Para estos efectos se considera como una demanda manifiestamente fundada, aquella en la que se advierta que la ONP no ha reconocido periodos de aportaciones que han sido acreditados fehacientemente por el demandante bajo el argumento de que han perdido validez; que el demandante ha tenido la doble condición de asegurado y empleador; y que según *la tabla referencial de inicio de aportaciones por zonas*, establecida por el antiguo Instituto Peruano de Seguridad Social, en esa zona aún no se empezaba a cotizar.

f. No resulta exigible que los jueces soliciten el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste, cuando se está ante una demanda manifiestamente infundada. Para estos efectos, se considera como una demanda manifiestamente infundada, aquella en la que se advierta que el demandante solicita el reconocimiento de años de aportaciones y no ha cumplido con presentar prueba alguna que sustente su pretensión; cuando de la valoración conjunta de los medios probatorios aportados se llega a la convicción de que no acreditan el mínimo de años de aportaciones para acceder a una pensión de jubilación; o cuando se presentan certificados de trabajo que no han sido expedidos por los ex empleadores sino por terceras personas”.

Si bien el fundamento N° 5 acoge la idea de que servirán como pruebas válidas los certificados de trabajo, las boletas de pago, declaraciones juradas y demás requisitos que

hagan presumir la laboriosidad y subordinación al empleador que tenía la obligación de retener y efectuar el pago al Sistema Nacional de Pensiones, se señaló en fallos posteriores de que los mismos deberían de contar con requisitos adicionales, para poder convalidar dichos aportes como válido.

En dicho sentido, como bien lo señala Abanto y Pachas, la sentencia vinculante N° 4762-2007-PA/TC cumplió con delinear los supuestos para la acreditación de aportes, siendo posteriormente en fallos posteriores los que han servido para sincerar que requisitos deben de contar cada una de dichas pruebas para que se avale debidamente dicho aporte, situación que de no cumplirse motivará que se discuta en vía más larga, ocasionando un perjuicio en el factor tiempo del ex trabajador<sup>91</sup>.

Por otra parte, si bien la ley N° 29711 y su Reglamento<sup>92</sup> acogen dicho sentido, la Oficina de Normalización Previsional, en sendas resoluciones a las que se ha tenido acceso, viene haciendo suyos los criterios sobre los requisitos que dichos aportes -pruebas- debe contener, más aún extendiendo los mismos a los procedimientos de bono de reconocimiento, bonos complementarios, libre desafiliación y demás, conforme lo contempla el Artículo Cuarto del Reglamento de dicha ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 092-2012-EF.

Sin desmedro de lo antes expuesto, establecer 20 años de aportes acumulados entre el sistema público y privado, sea tanto para el hombre como para la mujer, resulta lesivo o inalcanzable, dada la acumulación de un mayor número de trabajadores sobrevenidos de dependientes a independientes -quedarse sin puesto laboral y dejar de percibir retribuciones periódicas que se convierten en aportes obligatorios-, pasa a tener que priorizar los gastos, como que el tema de seguridad social queda relegado a una prioridad de segundo orden.

Además, si le agregamos que la exigencia de aportes se debe cumplir por igual, tanto para hombres como para mujeres, evidentemente el impacto va a ser mucho más perjudicial para ésta última, atendiendo a los motivos de género. De ahí que no resulte prematuro el poder

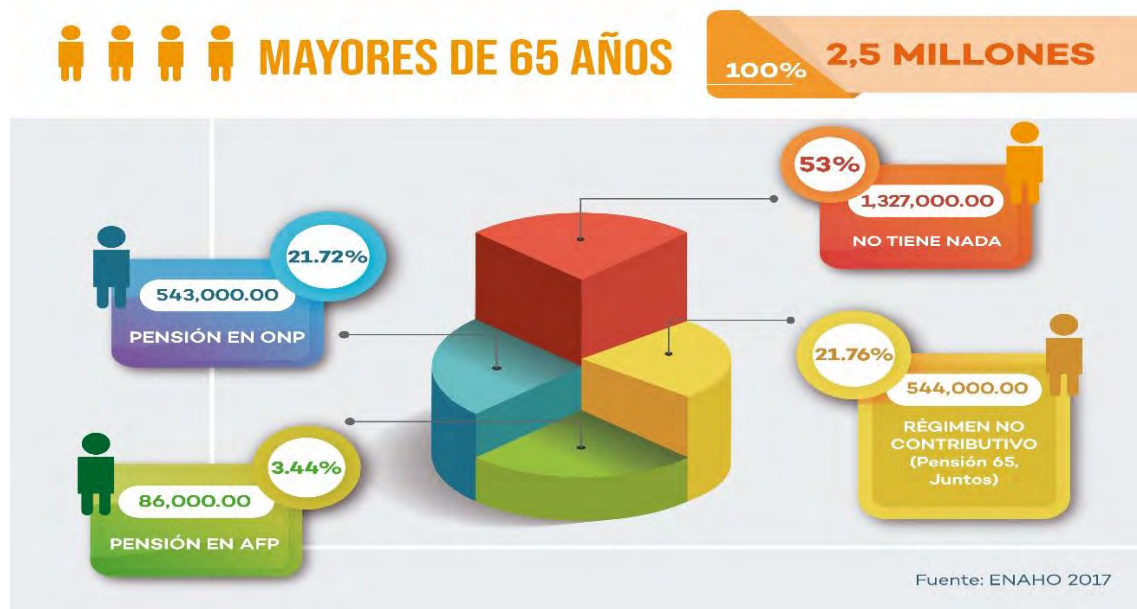
---

<sup>91</sup> ABANTO REVILLA, César y PACHAS VENTURA, Jonathan  
2010 Requisitos para la acreditación de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones. Asesoría Laboral. Lima, junio, pp. 13-20.

<sup>92</sup> Ley N° 29711 "Ley que modifica el Artículo 70 del Decreto Ley N° 19990, modificado por la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ley 28991, sobre protección de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones", publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18/11/2011.

concluir que este bajo impacto de la Pensión Mínima responde a ese panorama. El siguiente cuadro grafica la real situación de la pensión mínima;

### SITUACIÓN ACTUAL DE LA COBERTURA EFECTIVA EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES



Conforme se desprende de la gráfica, existe al año 2018, según información obtenida de la SBS, un número de 1'327,000.0 que se encuentran en edad de poder percibir una jubilación.

Asimismo, del número total de pensionistas que ya vienen percibiendo pensión, contando para ello con todas las modalidades establecidas, éstos ascienden a 167,715. Es decir sólo un 7.09 % de dicho total, o lo que es lo mismo decir, 11,904 corresponden a personas que se han acogido y/o han logrado acreditar los requisitos para acceder a una pensión mínima.

Como podemos apreciar y por las razones expuestas, corroboramos de manera indubitable que los motivos antes señalados han tornado en inviable el que un mayor número de personas pueda acceder a la pensión mínima.

## NÚMERO DE PENSIONISTAS POR TIPO DE BENEFICIO



	DIC 2015	DIC 2016	DIC 2017	DIC 2018
<b>PENSIONISTAS DE JUBILACIÓN</b>	<b>89,334</b>	<b>87,015</b>	<b>86,504</b>	<b>85,359</b>
Jubilación Legal	42,059	39,306	38,375	37,471
Jubilación Anticipada	7,602	7,445	7,489	7,462
Jubilación Ant. Por Riesgo - Régimen Extraordinario	2,291	2,357	2,361	2,349
Jubilación Ant. Por Riesgo - Régimen Genérico	494	657	780	889
Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados (REJA) Ley 27617	12,256	11,993	11,840	11,623
Jubilación Adelantada del Decreto Ley N° 19990	128	125	123	122
Pensión Mínima Ley 27617	9,111	9,550	9,535	9,338
Pensión Mínima Ley 28991	1,684	2,268	2,465	2,566
REJA Ley N° 28991	229	146	99	86
REJA Ley N° 29426	13,480	13,168	13,435	13,450

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP - Enero-2019





## CONCLUSIONES

1. La puesta en vigencia tardía de la Pensión Mínima tuvo un impacto negativo en aquellos trabajadores que se trasladaron al Sistema Privado de Pensiones, a pesar de haber acumulado un número considerable de años en el Sistema Nacional de Pensiones - trabajadores en transición-, y que al momento de solicitar su pensión se vieron forzados a percibir prestaciones inferiores a las que otorgaba el sistema nacional, más aún cuando mediara igualdad de años y aportes.
  
2. Al mes de enero del presente, la Superintendencia Nacional de Banca Seguros y AFP (SBS), reportó que el total de pensionistas por el Sistema Privado de Pensiones alcanzó a 86,000 beneficiarios aproximadamente, de los cuales sólo 9,338 personas (es decir un 11%) correspondían a pensionistas por pensión mínima, lo que evidencia el bajo impacto que esta ha tenido.
  
3. Existen tres (03) factores que dan una explicación del bajo impacto de la pensión mínima:
  - 3.1 **Escases en los años de aporte.**- Donde la informalidad laboral -57% según fuentes del Ministerio de Trabajo-, sigue siendo el principal problema que no permite el que muchos trabajadores puedan gozar de una pensión jubilatoria a futuro.
  
  - 3.2 **Inequidad de género.**- A pesar de tener un plexo de normas que prohíben cualquier forma de discriminación por sexo, existe una realidad de roles asignados por la propia sociedad que hacen que el Estado deba introducir figuras que restrinjan esta desigualdad entre hombres y mujeres, como por ejemplo; el bono por hijo vivo, o el bono para personas bajo cuidado exclusivo.
  
  - 3.3 **Rigidez en lo requisitos para su goce:** Tema de vital importancia, atendiendo a que la acreditación de veinte (20) años de aportes, sigue siendo una valla demasiado alta para que muchos afiliados puedan alcanzar a acumular los mismos.
  
4. En nuestra legislación confluyen dos tipos de pensiones mínimas: i) La pensión mínima regulada por la Ley N° 27617 (que no impone el desembolso o pago por algún diferencial),



y ii) la pensión mínima regulada por la Ley N° 28991 -que impone para su goce el pago de un diferencial- al considerar el inicio de la vida laboral.

5. A la fecha el Sistema Privado de Pensiones cuenta con algo más de veintisiete años de puesta en vigor, subsistiendo una marcada brecha en cuanto a la ausencia de cobertura en el mercado laboral, lo que nos permite inferir si es necesario hacer algunos ajustes al mismo.
6. La experiencia de Chile, que como hemos visto se vio forzada a introducir pilares solidarios, no nos debe llevar a poder concluir que nos encontramos con una suerte de altruismo extremo, sino de remediar el efecto futuro para las generaciones venideras que no gozarán de cobertura previsional alguna.
7. Chile, creador del Sistema Privado de Pensiones, ha realizado desde su creación dos procesos de reformas (año 2008 - Comisión Marcel) y 2015 (Comisión Bravo), introduciendo ajustes a su esquema original, imprimiéndole un matiz más social (humano) tendiente a extender los beneficios de la Seguridad Social en su población.
8. Es innegable el poder afirmar que urge llevar a la práctica una reforma al Sistema Privado de Pensiones. Sin embargo, existen argumentos en defensa del mismo que sostienen que es prematuro introducir cambios al mismo, toda vez que no se han visto los reales beneficios que percibirían a los trabajadores nacidos bajo dicho esquema (natos), resultan infundadas si lo comparamos con las acciones correctivas implantadas por Chile.
9. De continuar con la introducción al sistema privado de pensiones de medidas sin el debido estudio como es el retiro de la totalidad de sus fondos acumulados, la desnaturalización del Régimen de Jubilación Adelantada (REJA) (hoy con nuevo texto aprobado en la primera legislatura 2019), o el retiro de Fondos para la adquisición del primer inmueble (garantía real), entre otras; generan graves efectos de distorsión de la finalidad de que se persigue, lo que nos debe llevar a repensar si estamos dejando sentado, de no remediarse esto, un problema para las generaciones futuras, cuando dichas personas beneficiarias exijan una nueva protección social por parte del Estado; algo que nos hace recordar la fábula de la cigarra y la hormiga.

10. En una reciente presentación del Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denominado: “La reversión de la privatización de las pensiones. Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000 – 2018)” presentado en el presente año, en el lapso de 1981 - 2014, treinta países del orbe introdujeron migraciones totales o parciales en sus sistemas de protección social siguiendo el modelo chileno. Al año 2018 algo más del 50% de dichos países decidieron revertir al sistema público primigenio de reparto, lo que nos debe llevar a repensar el futuro de este sistema.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- ABANTO REVILLA, César Efraín  
2003  
Ley N° 23908: Pensiones mínima e indexación en el Sistema Nacional de Pensiones en una sentencia del Tribunal Constitucional. Asesoría Jurídica. Lima, diciembre.
- ABANTO REVILLA, César  
2013  
Manual del Sistema Privado de Pensiones. Lima: Soluciones Laborales.
- ABANTO REVILLA, César  
2014  
Manual del Sistema Nacional de Pensiones. Lima: Soluciones Laborales.
- ABANTO REVILLA, César  
CABALLERO VILDOSO, Oswaldo  
2010  
“Restricciones a la Libre Desafiliación”. El Peruano. Lima, 25 de agosto.
- ABANTO REVILLA, César  
PACHAS VENTURA, Jonathan  
2010  
Requisitos para la acreditación de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones. Asesoría Laboral. Lima, junio.
- ABANTO REVILLA, César  
CABALLERO VILDOSO, Oswaldo  
2011  
“Restricción legal oculta para obtener la desafiliación de una AFP: el beneficio (¿o maldición?) de la pensión mínima” *Soluciones Laborales*. Lima, año 4, número 38, febrero.
- ALONSO OLEA, Manuel  
TORTUERO PLAZA José Luis  
1995  
Instituciones de Seguridad Social, 14ª va Edición Editorial Civitas S.A, Madrid.
- ANACLETO GUERRERO, Víctor  
2010  
Manual de la Seguridad Social. Tercera edición, Lima, Jurista Editores.
- APARICIO VALDEZ, Luís  
1996  
“La reforma de la Seguridad Social en el Perú”. *Derecho & Sociedad*. Lima, año VII, número 11.

- ARENAS DE MEZA, Alberto  
2010  
Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia. OIT.
- ASOCIACIÓN DE AFP  
2018  
Las pensiones del SPP a los 25 años de su creación. Serie Documentos de Trabajo. N° 1 – 2018 / Estudios Previsionales.
- ASESORÍA LABORAL  
2007  
Reglamento Operativo para la libre desafiliación y régimen complementario de Jubilación Anticipada del Sistema Privado de Pensiones. Lima, agosto.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
2013  
Mejores Pensiones Mejores Trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe.
- BBVA  
2008  
Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas. Lima. Grupo Editorial norma.
- BUSTOS CASTILLO, Raúl.  
Reforma a los Sistemas de Pensiones. Peligros de los Programas Opcionales en América Latina. En: Reforma Previsional, libro editado por la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago de Chile. LexisNexis.
- BOLOÑA BEHR, Carlos  
1995  
¿Dueño de tu jubilación?. Lima, Instituto de Economía de Libre Mercado.
- CEBRECOS, Rufino  
1998  
Establecimiento de la Pensiones Mínimas en el Sistema Privado de Pensiones. Lima. Consulta del día 11 de mayo de 2014.  
<http://www.ipe.org.pe/documentos/establecimiento-de-pensiones-minimas-en-el-sistema-privado-de-pensiones>
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
1995  
Quince años después. Una mirada al Sistema Privado de Pensiones. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.

COMISIÓN PRESIDENCIAL DE PENSIONES

2006

El Derecho a una vida digna en la Vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile. II Volúmenes. Santiago de Chile.

COMISIÓN PRESIDENCIAL DE PENSIONES

2015

Informe Final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema Privado de Pensiones. Santiago de Chile.

COMISIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL

2017

Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. Lima.

CRUZ-SACO, María Amparo

MENDOZA, JUAN

SEMINARIO, Bruno

2014

El Sistema Previsional del Perú: Diagnóstico 1996-2013, Proyecciones 2014-2050 y Reforma. Documento de Discusión. Lima

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2013

La Lucha contra la discriminación: Avances y desafíos. Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 0008-2013-DP/ADHPD, Lima.

GESTIÓN DIARIO

2014

“La mujer y el horario infinito”, su principal obstáculo en el mercado laboral. Publicación del día 8 de marzo.

DANÓS O, José

1994

“El Instituto Peruano de Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones”. *Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y respuestas*. Lima: Cedral Ediciones.

DIARIO EL COMERCIO

2006

“Unos 40 millones de expedientes de los jubilados están sin digitalizar”. Edición del 4 de Noviembre.

DIARIO EL COMERCIO

2014

“Empresas no depositan aportes de AFP a un tercio de afiliados”. Sección Portafolio Económico. Lima, 30 de abril.



- DELANO, Manuel  
2010 Reforma Previsional en Chile. Protección Social para todos.
- GÓMEZ VALDEZ, Francisco  
2012 Derecho Previsional y de la Seguridad Social. Análisis Doctrinario, Jurisprudencial y Comparado. Editorial San Marcos, Lima.
- GONZÁLES HUNT, César  
2008 La Libre Desafiliación del Sistema Privado de Pensiones en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *En Trabajo y Seguridad Social. Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez*. Lima: Grigley.
- GONZÁLES HUNT, César  
2010 El Sistema Privado de Pensiones en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tesis de Magíster en Derecho con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho
- GONZÁLES HUNT, César  
2017 “El Sistema Privado de Pensiones en la Jurisprudencia del TC”. Lima: Gaceta Jurídica.
- GONZÁLES HUNT, César  
PAITÁN MARTÍNEZ, Javier  
2017 “El derecho a la Seguridad Social”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. Colección Lo Esencial del Derecho 28.
- GRADOS BERTORINI, Javier  
1992 “Reflexiones sobre Seguridad Social. Neo-Liberalismo, Solidaridad y Democracia”. *Análisis Laboral*, Año 1992, Febrero.
- GRZETICH LONG, Antonio.  
1997 Derecho de la Seguridad Social. Editorial Universidad. Uruguay. 1997.
- IWASAKI, María Lila  
1996 El Sistema Privado de Pensiones Peruano y el mecanismo de la pensión Mínima. Santiago de Chile, pp. 8. Consulta: 11 de enero de 2014.  
<http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO061.pdf>

- MARTI BUFILL, Carlos  
1951  
Tratado comparado de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo de España. Instituto Nacional de Previsión. Madrid
- MESA-LAGO, Carmelo  
2009  
“La Ley de reforma de la previsión social argentina. Revista Nueva Sociedad, Enero-febrero, pp.28-29  
<[http://www.nuso.org/upload/articulos/3580\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3580_1.pdf)>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
2018  
Decreto Supremo 345-2018-EF. Política Nacional de Competividad y Productividad. 31 de diciembre.
- MORON, Eduardo  
CARRANZA, Eliana  
2003  
Diez años del Sistema Privado de Pensiones. Avances, retos y reformas 1993-2003. Universidad del Pacífico. Lima.
- MUÑOZ, Ítalo  
1999  
La Reforma del Sistema Privado de Pensiones. Lima, pp. 22. Consulta efectuada el 20 de marzo de 2014  
<<http://www.ipe.org.pe/documentos/la-reforma-del-sistema-privado-de-pensiones>>
- NEVES MUJICA, Javier  
1997  
“Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: Opción Diabólica”. Themis, Segunda Época. Lima, número 25.
- NEVES MUJICA, Javier  
2006  
“Los Sistemas públicos y privado de pensiones: de la relación alternativa a la complementaria” En: *II Congreso Nacional de La Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Lima
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2001  
Conferencia Internacional del Trabajo. 89º reunión. Seguridad Social: temas, retos y perspectivas. Informe VI, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2003  
Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000. OIT

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2004

El Sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional, Santiago 22 y 23 de abril de 2004. OIT

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2010

Protección Previsional en Chile. Protección Social para todos. OIT

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2010

La Contribución de la OIT a la reforma Previsional de Chile. Oficina Subregional de la OIT para el Cono sur de América Latina Chile-Paraguay, Uruguay.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2011

Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reforma, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO  
2012

La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo. Seguridad Social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social.

PACHECO MAITA, Rosario  
2006

Seguridad Social, Manual Teórico – Práctico. Instituto de Investigación Horizonte Empresarial, Lima.

PASCO COSMOPOLIS, Mario  
1998

“Sistema Privado de Pensiones (AFP). Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica”. Madrid, Octubre, Secretaria General de la OISS.

PASCO COSMOPOLIS, Mario  
2008

Los principios de la Seguridad Social y los diversos sistemas pensionarios. En Jurisprudencia y Doctrina Jurisprudencial en materia Previsional. Tribunal Constitucional del Perú. Lima.

- PAYET, José Antonio  
1992 “La reforma estructural en el Sistema de Pensiones.  
“*Ius Et Veritas*”. Año III, N° 5.
- PIÑERA, José  
“El cascabel al Gato”. Versión On line
- RENDÓN VASQUEZ, Jorge  
1985 Derecho de la Seguridad Social. Ediciones Turpuy.  
Lima.
- ROJAS, JORGE  
2014 “El Sistema Privado de Pensiones en el Perú”. Lima:  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo  
Editorial.
- ROMERO MONTES, Javier  
1992 “Los Riesgos del Cálculo del Régimen Chileno de  
Pensiones”. Análisis Laboral. Año 1992, Agosto.
- SEGURO SOCIAL Y  
SERVICIOS AFINES  
1989 Informe de Lord Beveridge I. Centro de Publicaciones  
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España.  
Madrid.
- SOCIEDAD CHILENA DEL  
DERECHO DEL TRABAJO Y DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL  
2008 Reforma Previsional, libro editado por la Sociedad  
Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad  
Social. Santiago de Chile. LexisNexis.