

El Sistema Nacional de Pensiones y la política de endeudamiento en el Perú: financiamiento de las reformas paramétricas en crisis pandémica

The National Pension System and indebtedness policy in Peru: financing parametric reforms in pandemic crisis

LUIS ALBERTO QUINTANA GARCÍA

Magíster en Derecho con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

luisalberto.quintana@unmsm.edu.pe

 <https://orcid.org/0000-0002-2808-6892>

Resumen: En el presente trabajo se analiza el problema del financiamiento de las reformas paramétricas realizadas al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) del Perú, en el periodo de la pandemia, para lo cual, se inicia con un estudio sobre el estado en el que se encuentra el SNP y cómo llega al contexto de la pandemia; posteriormente, se examina el proceso de implementación de las reformas paramétricas, a través de la revisión crítica del proceso de promulgación de la Ley N° 31083 y 31301, haciendo énfasis en el problema de su financiamiento. Teniendo en cuenta ello, se desarrolla un análisis comparativo para comprender las posiciones, contradicciones y causas que sirvieron para justificar dichas reformas paramétricas y cómo el problema del financiamiento se verá resuelto a través de la política del endeudamiento. A partir de ello, se examina el creciente entrelazamiento entre la política previsional y la política de endeudamiento, con el objetivo de delinear una perspectiva al problema del financiamiento, la cual, deberá ser ligada a transformaciones que incidan en la estructura económica, que impulsen el desarrollo nacional y permitan la construcción de una seguridad social genuina.

Palabras Clave: Sistema Nacional de Pensiones, Financiamiento, Política de Endeudamiento, Reformas Paramétricas, Pandemia.

Recepción: 28/01/2022

Aceptación: 09/03/2022

Cómo citar este trabajo: QUINTANA GARCÍA, Luis Alberto, “El Sistema Nacional de Pensiones y la política de endeudamiento en el Perú: financiamiento de las reformas paramétricas en crisis pandémica”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 5, Universidad de Cádiz, 2022, pp. 85-121, DOI: <https://doi.org/10.25267/REJUCRIM.2022.i5.05>

Abstract: *In the present work, the problem of financing the parametric reforms carried out to the National Pension System (SNP) of Peru, in the period of the pandemic, is analyzed, for which, it begins with a study on the state in which it is found. the SNP and how it reaches the context of the pandemic; subsequently, the implementation process of the parametric reforms is examined, through a critical review of the enactment process of Law N° 31083 and 31301, emphasizing the problem of its financing. Taking this into account, a comparative analysis is developed to understand the positions, contradictions and causes that served to justify these parametric reforms and how the financing problem will be solved through the debt policy. From this, the growing intertwining between the pension policy and the debt policy is examined, with the aim of outlining a perspective on the problem of financing, which should be linked to transformations that affect the economic structure, that promote the national development and allow the construction of genuine social security*

Keywords: *National Pension System, Financing, Indebtedness Policy, Parametric Reforms, Pandemic.*

Sumario: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- REFORMAS PARAMÉTRICAS Y POLÍTICA DEL ENDEUDAMIENTO. 2.1.- Situación del SNP ante la pandemia. 2.2.- Ley N° 31083: los retiros de aportes. 2.2.A.- Medida previsiblemente declarada inconstitucional. 2.2.B.- Un aspecto no declarado inconstitucional: la retribución extraordinaria. 2.3.- Ley N° 31301: la protección precarizada para los asegurados olvidados. 2.4.- Balance y análisis comparativo: subordinación de la política previsional a la política de endeudamiento. 2.5.- Perspectiva: hacia otras formas de comprender el problema del financiamiento. 3.- CONCLUSIONES. 4.-BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1990, empieza la marcha hacia la privatización del sistema previsional del Perú, en el que, el Sistema Nacional de Pensiones (en adelante, el SNP) será administrado por la Oficina de Normalización Previsional (en adelante, la ONP) y tendrá como responsabilidad principal la de velar por las pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendientes) de sus asegurados y pensionistas.

Posteriormente, con el desarrollo y consolidación del proceso privatizador, se fue agudizando, progresivamente, la crisis del SNP producto de la política previsional de desmantelamiento implementado por el Estado y de su apoyo explícito al producto previsional más relevante de la ola privatizadora: las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (en adelante, las AFP). Esta situación ha determinado el porvenir del SNP: presupuesto deficitario para cumplir con sus obligaciones previsionales, imposibilitándolo de avanzar hacia una nueva reestructuración y limitándolo a sufrir los embates demográficos, económicos y sociales, que en determinadas coyunturas aparecen para cuestionar su existencia.

En dicho estado de cosas, el SNP ha sobrevivido hasta llegar al contexto actual de la pandemia, panorama en el que se ha visto envuelto –nuevamente– a la exigencia de reformas paramétricas¹, con el objetivo de atender a la situación precaria que, durante

¹ Según, ORTIZ, I., DURÁN- VALVERDE, F., URBAN S., WODSAK V. y ZHIMING YU, “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)”, Suiza, Departamento de Protección Social de la OIT,

décadas, viven aquellos asegurados que no cumplieron con los requisitos legales para acceder a una pensión. Es en estas condiciones, en las que se iniciará un conflicto en torno a las medidas legislativas a adoptar (v.g. la entrega de una retribución extraordinaria, modificaciones y flexibilización de los requisitos para el acceso a las pensiones y la creación de tipos de pensiones ligadas a la situación de la pandemia) para adecuar el SNP a la situación de los asegurados en pandemia, teniendo como eje de los debates, el problema del financiamiento. Pues, estando a que el Estado invierte ingentes sumas de dinero para atender la salud y otras áreas consideradas prioritarias para la reanudación de las actividades económicas (v.g. tecnología para garantizar el retorno de las clases presenciales), las reformas paramétricas al SNP obtienen cuestionamientos.

En este embrollado panorama, resulta importante analizar el proceso conflictivo por el que atravesaron dichas medidas legislativas que se buscaron implementar, teniendo como eje del debate su financiamiento, pues, a partir de esta, podremos comprender el futuro del SNP y de la forma en que se viabilizarán –de existir– las nuevas reformas. Esto, desde luego, nos expresa una nueva etapa en la que se verá sumergida la crisis del SNP, la cual, adquiere nuevas dimensiones y se entrelaza con la política económica.

Por ello, en la presente investigación abordaremos, en primer lugar, la situación del SNP y cómo se encontró ante la pandemia, en segundo lugar, analizaremos las reformas paramétricas implementadas al SNP, que tuvieron su expresión en la Ley N° 31083 (4/12/2020) y 31301 (22/07/2021), teniendo en cuenta las causas y conflictos en torno a su implementación y las fuentes de financiamiento; en tercer lugar, realizaremos un

2019, p. 5, las reformas paramétricas “implican cambios menores al sistema público existente, como cambios en la edad de jubilación, las tasas de cotización, la fórmula de cálculo de las prestaciones, etc., con el objetivo de fortalecer su sostenibilidad financiera a largo plazo, al tiempo que se garantiza la seguridad de los ingresos en la vejez”. Desde el punto de vista de la superestructura previsional, esta definición pone énfasis en las correcciones menores que al interior del sistema previsional se deben realizar para evitar su crisis de sostenibilidad. Sin embargo, desde el punto de vista de la estructura económica, las reformas paramétricas terminarán siendo, en última instancia, las exigencias que la política económica requiere al interior del sistema previsional para evitar su crisis, de esta forma se reproduce la política económica en la política previsional. Así, la estructura económica condiciona a la superestructura previsional en sus exigencias para sus reajustes periódicos. Esto determinará que, por ejemplo, ante el déficit presupuestario para cumplir con las obligaciones previsionales, la estructura económica exija a la superestructura previsional las variaciones para hacer frente a ella (v.g. puede optarse por aumentar la edad de jubilación o aumentar los requisitos para acceder a las pensiones). Esto encuentra un mayor campo de conflictividad en países del tercer mundo, pues, cuando hablamos de la estructura económica, esta se caracteriza por ser subdesarrollada y dependiente, situación que imposibilita al Estado a realizar variaciones armónicas entre la estructura económica subdesarrollada y superestructura previsional, por el contrario, se ven obligados a implementar reformas paramétricas que agudizan la situación precaria de los asegurados, ya que no pueden desplegar opciones más allá de los límites que le impone dicha estructura. De aquí surgen dos puntos de vista antagónicos, pues, desde una política económica subdesarrollada y neoliberal, aquellas propuestas (puestas como ejemplos) para superar el déficit presupuestario serían adecuadas para “fortalecer la sostenibilidad financiera a largo plazo” del sistema previsional, sin embargo, desde el punto de vista democrático-popular, la cuestión es el cambio de la estructura económica subdesarrollada y dependiente para optar por otras medidas que, en primer lugar, permitan un mayor ámbito de maniobra para adoptar salidas diversificadas (v.g. generar fuentes de ingresos a través de las transformaciones económicas del país, impuesto a los multimillonarios, cobro de las deudas a los multimillonarios, etc.), para luego, en segundo lugar, adoptar medidas tendentes a armonizar la estructura económica en transformación con la superestructura previsional (v.g. bajar la edad de jubilación o eliminar los requisitos para acceder a las pensiones).

análisis comparativo con el objetivo de descubrir las razones reales que fueron el eje central para llevar a cabo las reformas paramétricas y cómo se integran a la política de endeudamiento; a partir de ello, esbozaremos un horizonte diferente, bajo premisas realistas, para dar una salida al conflicto del financiamiento previsional.

Con los objetivos señalados, podremos comprender el problema del financiamiento y el endeudamiento al que se le somete, progresivamente, al SNP de nuestro país (lo cual no es exclusivo de dicho sistema sino de la política social en general), experiencia que resulta fundamental para el análisis comparativo de los sistemas previsionales públicos de los países que se encuentren en las mismas condiciones de subdesarrollo y dependencia, ya que, sólo así, se podrá dejar de lado el reformismo paramétrico y, por el contrario, orientar el problema de la falta de fuentes de financiamiento hacia la necesidad de crear fuentes permanentes de ingresos (más allá de las medidas impositivas como cotizaciones, impuestos, etc.) ligadas a proyectos de desarrollo nacional como parte de transformaciones en la estructura económica con el fin de construir una seguridad social genuina.

2. REFORMAS PARAMÉTRICAS Y POLÍTICA DEL ENDEUDAMIENTO

2.1. Situación del SNP ante la pandemia

En el contexto de la pandemia, las autoridades de nuestro país emitieron un conjunto de medidas orientadas a la declaratoria de emergencia y al aislamiento social obligatorio (cuarentena), así, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, del 11 de marzo de 2020, se declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional y con el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, del 15 de marzo de 2020, se estableció el inicio del aislamiento social obligatorio.

Posteriormente, el Estado previó la necesidad de plantear el desconfinamiento que permitiera la reanudación de las actividades económicas, pero protegiendo la vida y la salud de los trabajadores, conforme a los parámetros fijados mediante el Decreto Supremo N° 094-2020-PCM del 23 de mayo del 2020 (nueva convivencia social), permitiendo la implementación de diversos reglamentos, lineamiento, protocolos, etc. relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, en ese sentido, se emitieron medidas, entre otras, tales como el Decreto Supremo N° 116-2020-PCM, del 26 de junio de 2020, que prorrogó sólo el estado de emergencia nacional y fijó las pautas para una cuarentena focalizada y la inmovilización social sólo por horarios a partir del 1 de julio del 2020; después de estas medidas, las actividades económicas se vieron reactivadas por medio de fases.

En estas condiciones, el Estado implementó medidas para atender la situación de vulnerabilidad de los asegurados y pensionistas del SNP, destacándose las siguientes:

- Decreto de Urgencia N° 038-2020 (14/04/2020), por el que los trabajadores, a quienes se les aplicó la suspensión perfecta de labores y se encontraban cercano a jubilarse, fueron exonerados de aportar, por el tiempo faltante para acceder a su pensión, hasta por un máximo de tres meses (art. 9).

- Decreto de Urgencia N° 077-2020 (2/07/2020), por el que se han establecido dos medidas fundamentales: 1) privilegiar la tramitación de las solicitudes de pensiones por medios electrónicos, lo que implicó el otorgamiento de una pensión provisional en los casos en que no se haya resuelto la solicitud de pensión de invalidez, jubilación y sobreviviente, que se presentaron durante el lapso de treinta días a partir de la vigencia del decreto de urgencia; la pensión provisional sería ajustada, posteriormente, a la pensión definitiva correspondiente; y 2) distribución y entrega de pensiones a domicilio en el que los jubilados se encuentren en situación de vulnerabilidad e imposibilitados para realizar el retiro de forma presencial. Estas medidas se encontraban financiadas con cargo al presupuesto de la ONP sin demandar recursos adicionales al tesoro público (arts. 2-3).

Dos fueron los fundamentos de estas medidas: por un lado, la lógica de ofrecer liquidez a los pensionistas con el propósito de contribuir a la reactivación progresiva de la economía del país, y por el otro, el de facilitar el acceso a las pensiones y evitar la exposición a la COVID-19 de los jubilados, pues, las personas mayores de 65 años de edad eran las que, estadísticamente, concentraban el mayor grado de fallecimiento en comparación con otros grupos de edades.

De esta forma, se ha tratado de paliar la situación dramática de los asegurados y pensionistas del SNP, que, encontrándose en una situación de abandono por los inexistentes o deficientes servicios de salud, son forzados a ver en sus fondos previsionales las fuentes de su supervivencia, dejando de lado su futuro previsional.

Para inicios del 2021, casi todas las medidas de aislamiento social obligatorio han sido levantadas salvo algunas restricciones que no han sido contundentes ni de gran cobertura, sin embargo, a través de los Decretos Supremos N° 201-2020-PCM (21/12/2020), N° 008-2021-PCM (27/01/2021) y N° 023-2021-PCM (13/02/2021), se retomaron dichas medidas, aunque adoptando el enfoque de nivel de alerta (moderado, alto, muy alto y extremo). Meses después, se levantaron nuevamente las restricciones, pero también, se prolongó el Estado de Emergencia mediante Decreto Supremo N° 009-2021-SA (19/02/2021), a efectos de continuar con las medidas de prevención de contagios ante la COVID-19.

Posterior a todo ello, todas las actividades económicas han sido reactivadas y las medidas restrictivas de inmovilización han desaparecido en absoluto, producto de las campañas de vacunación que se vienen ejecutando de forma escalonada y a toda la población. Esta situación permite avizorar un panorama caracterizado por el uso predominante de las tecnologías de información y comunicación en las relaciones laborales.

En este panorama, se han generado cuestionamientos al SNP y a su lógica contributiva y solidaria; lo que ha llevado a exigirle actuaciones similares a la del Sistema Privado de Pensiones (en adelante, el SPP) a fin de, por ejemplo, retirar los fondos de pensiones. Situación que, los dueños de las AFP, han sabido manejar, políticamente, para exigir

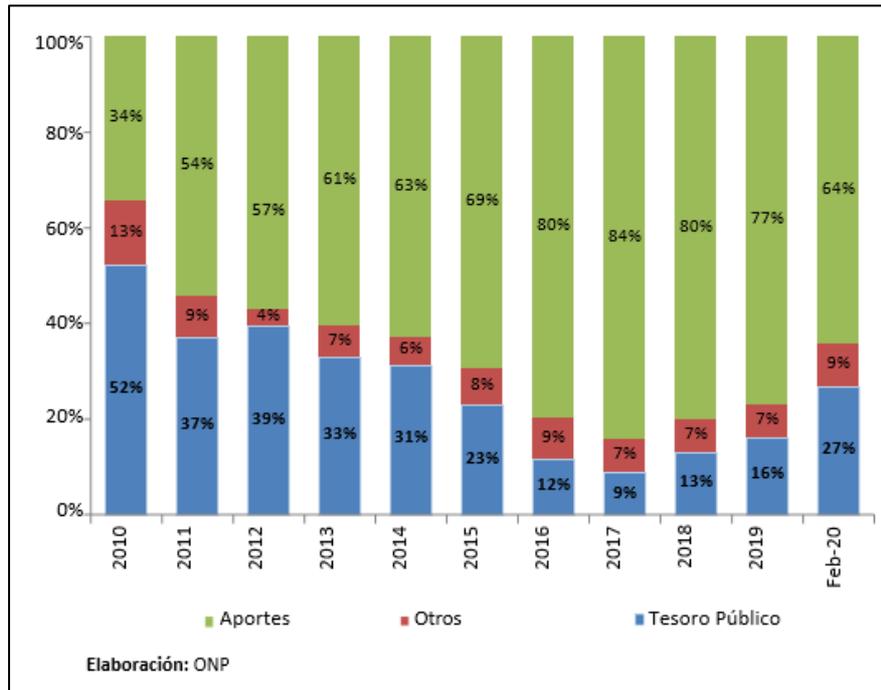
“reformas” al sistema de pensiones bajo el esquema del “sistema multipilar”², en las que ellos se especializan y tengan el control absoluto del manejo financiero de las pensiones, quedando rezagado el Estado a un mero ente administrador-burocrático y asistencial.

Por su parte, el Estado, quiso implementar una reforma a través del Proyecto de Ley N° 7042/2020-CR denominado “Ley Marco de Creación del Sistema Integrado Universal de Pensiones” que a la fecha ha sido archivada sin ninguna relevancia (como casi todas las iniciativas del Estado), pero representó gastos del presupuesto público en la creación de comisiones de expertos para que, durante más de 7 meses, elaborarán un proyecto inejecutable, el cual, estuvo bajo el auspicio de los –ya conocidos– órganos internacionales (v.g. Banco Mundial) y de sectores sindicales que reproducen sus discursos (v.g. sistema multipilar), quienes –como siempre–, prestan sus servicios inmediatamente al Estado con el objetivo de evitar el cuestionamiento al problema de fondo sobre el sistema de protección social del país: la estructura subdesarrollada y dependiente que genera una superestructura de subprotección social.

En estas condiciones, se han venido desarrollando las políticas previsionales vinculadas al SNP, las cuales se han limitado a una conducta reactiva por parte del Estado, esto es, actuar en función de lo que, simplemente, las circunstancias externas exijan, sin planificar ni tener una visión integral de grandes transformaciones estructurales que nuestro país requiere. Por ello, el Estado ha jugado un rol importante –y más aún en la pandemia– en destinar recursos para el financiamiento de las obligaciones previsionales, pues, por un lado, los asegurados se vieron en la imposibilidad de continuar aportando mensualmente por su situación de inestabilidad laboral, mientras que los pensionistas, se encontraron en una situación de alta vulnerabilidad por ser un sector de alto riesgo recrudescido por la pandemia.

Este soporte presupuestario del Estado hacia la ONP obtiene una relevancia de primer orden, por ello, a continuación mostramos su proceso evolutivo:

² Este sistema se constituye por tres pilares, los cuales son: 1) Servicio público no contributivo, 2) sistema financiado por cotizaciones obligatorias, y 3) sistema voluntario sujeto a elección. Al respecto, SAINT-JOURS, Y., “El conflicto seguridad social y seguros privados: la experiencia francesa”, *Contextos, Revista Crítica de Derecho Social*, núm. 3, 1999, pp. 121-122, con justa razón, ha señalado que, bajo dicho esquema, el primer pilar convierte a la seguridad social en asistencia pública mejorada, mientras que los otros dos pilares determinan que la previsión social y el seguro individual sean librados a la ley del mercado. Esto expresa la lucha de la seguridad social contra las compañías privadas que buscan su desmembramiento, las cuales, son estimuladas por las formas de financiamiento que apuntan a reducir el campo de acción de aquella. Esto se agudiza si pensamos en un país del tercer mundo, donde abunda la informalidad, el subempleo, el desempleo y el trabajo independiente, los cuales, pueden facilitar las estrategias de desmembramiento de los precarios sistemas de protección social. Las AFP tienen allí un ámbito para acelerar los procesos de privatización, convirtiendo al Estado en un apéndice de sus negocios, pues, le conmina a hacerse cargo del primer pilar, dejando los otros dos a ellos. Esto no hace más que fortalecer su posición de dominación en el control del uso de los fondos de pensiones y continuar con el fortalecimiento de sus empresas en las que se invierten dichos fondos.

Cuadro 1: Fuente de financiamiento de la planilla del SNP

Del cuadro se observa una tendencia del déficit hacia la baja del 2010 hasta 2017, sin embargo, desde 2018 hacia adelante fue, progresivamente, aumentando hasta antes del inicio de la pandemia. Cabe destacar que, para el 2019 –según la ONP- se calcula el déficit del SNP en S/138,500 millones (USD 34,430 millones). Al mes de febrero del 2020, las obligaciones previsionales eran financiadas, principalmente, de la siguiente manera: el 27% por el tesoro público y el 64% por los asegurados. El Estado, en este panorama, se ha limitado a suministrar recursos económicos a fin de atender al déficit presupuestario.

El SNP, en estas condiciones, debió enfrentarse al problema del financiamiento, que se expuso ante la sociedad como un factor determinante al momento de establecer proyectos de ley, pues estando en una situación de precariedad generalizada, las medidas no debían ilusionar a los asegurados ni pensionistas. Por ello, el Estado debió evaluar los recursos presupuestarios disponibles, así como, establecer medidas para aumentar sus reservas económicas.

Estas premisas originarán un debate entre el Poder Ejecutivo y Legislativo sobre las reformas paramétricas a implementar, con el propósito de atender la situación de los asegurados al SNP, a quienes, las medidas, señaladas *ut supra*, eran insuficientes. Es así que, se da el inicio de los debates sobre las propuestas legislativas idóneas a implementar, las cuales, tendrán como eje central la búsqueda del financiamiento correspondiente que las haga sostenible en el tiempo.

2.2. Ley N° 31083: los retiros de aportes

2.2.A. Medida previsiblemente declarada inconstitucional

La situación del país exigía medidas que protegieran a los afiliados del SNP, pero que, a su vez, permitiera, dentro de la reincorporación económica, dinamizar la economía del

país. Los programas previsionales implementados por el Estado recogieron dichos postulados, pero enfocaron sus acciones hacia la liberación de los ahorros previsionales, considerándola como una fuente de ingresos adicionales para paliar la situación de necesidad de los afiliados.

En este periodo se presentó una situación diferenciada entre los sistemas previsionales, pues, mientras los asegurados al SNP esperaban alguna medida focalizada (además de las ya señaladas), por otro lado, los afiliados al SPP obtuvieron la posibilidad retirar sus aportes previsionales para atender a su situación de vulnerabilidad [v.g. D.U. N° 034-2020 (1/04/2020), Decreto de Urgencia N° 038-2020(14/04/2020), Ley N° 31017 (1/05/2020) y Ley N° 31068 (18/11/2020)]. Esta situación expresaba el trato diferenciado entre los afiliados al SNP y SPP. De aquí surgirá la exigencia de establecer una medida de retiro a favor de los asegurados al SNP. Dicha medida surgió de un estado de necesidad inmediata que legitimaba su exigencia, sin embargo, lo que se estaba haciendo era introducir lógicas de regulación ajenas (v.g. individualismo patrimonial-previsional) al sistema de reparto (v.g. la solidaridad).

En el Congreso de la República se discutieron las medidas necesarias a implementar. Así, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y la Comisión de Trabajo y Seguridad Social emitieron dictámenes buscando habilitar la devolución de los aportes previsionales. En cuanto al financiamiento, se señaló que, los recursos provendrían de los propios aportes que los asegurados hicieron durante su vida activa; por lo que, ante el déficit, el Estado estaba en la responsabilidad de desembolsar sumas dinerarias adicionales. Cabe advertir que, en sus fundamentaciones y propuestas de autógrafas de ley no figura un acápite específico que señale bajo qué mecanismos el Estado deberá proceder para obtener mayores recursos económicos³.

Lo que se buscaba a través de estos dictámenes, era introducir la lógica de los aportes en una cuenta individual al SNP, por ello, se le exigió al Estado que devolviera los aportes, como si aquel tuviera un registro individual y llevara la cuenta de los aportes realizados en el tiempo. Esta concepción no comprendió la lógica del funcionamiento del régimen

³ *Vid.*: COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, “Dictamen del Proyecto de Ley 4977/2020-CR”, 24 de julio del 2020; COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4977/2020-CR, 5030/2020-CR, 5044/2020-CR, 5047/2020-CR, 5063/2020-CR, 5107/2020-CR, 5109/2020-CR, 5157/2020-CR, 5196/2020-CR, 5199/2020-CR, 5215/2020-CR, 5351/2020-CR, 5409/2020-CR, 5449/2020-CR, Y 5531/2020-CR, ley que habilita a los exaportantes a la ONP a solicitar el 100% de sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones”, 8 de julio del 2020; COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “Dictamen recaídos en los Proyectos de Ley 5030/2020-CR, 5044/2020-CR, 5063/2020-CR, 5104/2020-CR, 5107/2020-CR, 5196/2020-CR, 5199/2020-CR, 5215/2020-CR, 5425/2020-CR, 5619/2020-C y 5676/2020-CR, referidos al Sistema Nacional de Pensiones”, 5 de agosto del 2020, y COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 133/2016-CR, 2411/2018-CR, 3561/2018-CR, 4310/2018-CR, 5157/2020- CR, 5329/2020-CR, 5334/2020-CR, 5409/2020-CR, 5425/2020-CR, 5449/2020-CR, 5676/2020-CR y 5800/2020- CR, Ley que propone la devolución de los aportes al Sistema Nacional de Pensiones”, 13 de agosto del 2020.

contributivo: los aportes realizados sirven para financiar las pensiones otorgadas a los jubilados, de ahí que, las sumas dinerarias no se guardan en cuentas individuales, sino que se acopian colectivamente para ser transferidos, inmediatamente, a los pensionistas. Este procedimiento se realiza mensualmente y como vimos, el SNP no se abastece con los aportes de los asegurados, ya que recurre al tesoro público para cumplir con sus obligaciones previsionales.

El 25 de agosto del 2020 el pleno del Congreso de la República aprobó el Texto sustitutorio presentado por las siguientes comisiones: 1) Economía, Banca, Finanza e Inteligencia Financiera, 2) Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, 3) Presupuesto y Cuenta General de la República, y 4) Trabajo y Seguridad Social; el cual, recayó en diversos proyectos de ley (v.g. 4977/2020-CR y otros) y tuvo como objetivo devolver los aportes realizados a los asegurados. Dicha autógrafa contenía un proyecto de ley titulado: “Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 Administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP)”, que estableció lo siguiente: i) los aportantes activos e inactivos pueden solicitar la *devolución* de los aportes, hasta una (1) unidad impositiva tributaria (UIT), esto es S/. 4,300 (USD 1,069), en dos armadas, aplicándole silencio administrativo positivo en su tramitación ante la ONP y con carácter intangible; ii) las personas que han aportado al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y que a los 65 años de edad o más, no han logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión (20 años de aporte), tienen derecho a la *devolución* de la totalidad de sus aportes efectuados, en dos armadas y aplicándole silencio administrativo positivo en su tramitación ante la ONP; y iii) la ONP otorgará por única vez, a los pensionistas del Decreto Ley 19990, una *retribución extraordinaria* equivalente a una (1) remuneración mínima vital (RMV), esto es, S/. 930 (USD 231).

Estas medidas establecidas se concentran, fundamentalmente, en dos ámbitos: 1) de la devolución de los aportes, estableciendo ciertos topes, y 2) de la retribución extraordinaria; ambos exigían desembolsos económicos por parte del Estado a fin de hacer ejecutable dichos planteamientos. Dada la falta de explicación de las fuentes de financiamiento, era previsible el problema en que se encontraría. Esta situación se agravó por la existencia de un ambiente político conflictivo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. A pesar de ello, los partidos políticos del Congreso buscaron los consensos requeridos entre ellos para acelerar la conversión en ley de la autógrafa.

Posteriormente, el 28 de agosto del 2020, la autógrafa de la Ley fue remitida al Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo, realizó diversas observaciones a dicha autógrafa, entre las cuales, señaló, en relación al problema del financiamiento, que el costo estimado para implementar el proyecto de ley sería de S/15,956 millones (USD 3,966 millones), beneficiando a un total de 5 millones 290 mil personas. Estas estimaciones no tomarían en cuenta los efectos colaterales así como la logística, personal y tecnología requerida para su implementación, por lo que el costo señalado sería mucho mayor; incluso, de financiarse con recursos del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (en adelante, el FCR), que concentraban aproximadamente S/ 19,257 millones (USD 4,782 millones), no todos los activos podrían ser vendidos en el tiempo requerido y de venderse, se

realizaría a precios inferiores a su valor real, obteniendo aproximadamente S/ 8,270 millones (USD 2,054 millones), pues, para aquel momento, no existió ofertas en el mercado financiero para comprarlos. Adicional a todo ello, el Poder Ejecutivo informó que remitió al Poder Legislativo, con fecha 2 de septiembre del 2020, el Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE, como alternativa a la iniciativa legislativa observada, para atender, con carácter de urgente, la insatisfacción de la población que busca acceder a una pensión⁴.

Así, todos estos cálculos económicos observados por el Poder Ejecutivo rechazaban el proyecto presentado por el Poder Legislativo, debido al gasto económico que representaba para el tesoro público, tanto en la devolución como en la retribución extraordinaria. El rechazo era total, y lo que se planteaba era una “salida” alternativa a través del Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE.

Debe recordarse que, en este periodo, nuestro país suscribió un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (en adelante, el FMI), en el que, se acordaba, por un término de dos años, una línea de crédito flexible ascendente a USD 11,000 millones, a fin de atender la crisis de la pandemia relacionada a la emergencia sanitaria, la crisis de las empresas, hogares vulnerables y mantener flujos de crédito adecuados a la economía⁵. Esto inicia un proceso de subordinación que, progresivamente, se verá como un mecanismo de financiamiento de los programas sociales (v.g. bonos), los cuales, serán implementados sucesivamente. Tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo advirtieron dicha situación, y a partir de este mecanismo se irá trazando la nueva forma de “consensuar” los proyectos de ley que impliquen gastos para el Estado.

Ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, llegó el Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE presentado por el Poder Ejecutivo, el cual, fue sometido a debate por la comisión, obteniendo diversas modificaciones aportadas por los propios congresistas y siendo aceptadas por la Ministra de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva Luperdi; sin embargo, la Comisión lo rechazó ya que, en ese momento, lo consideró innecesario e inoportuno, por lo que buscó acelerar el proceso de aprobación de su proyecto de ley sobre la devolución de aportes⁶.

Por su parte, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, al analizar el Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo, lo calificó como complementario al presentado por el Congreso y que, en su debido momento, se aprobaría⁷. Lo que se destaca de su exposición es que, a fin de evitar los

⁴ Vid.: PODER EJECUTIVO, “Autógrafa de Ley observada por el Poder Ejecutivo”, 18 de septiembre del 2020.

⁵ Vid.: FMI, “El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo de dos años a favor de Perú por US\$ 11.000 millones en el marco de la Línea de Crédito Flexible”, 28 de mayo del 2020.

⁶ Vid.: COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “Dictamen recaído en el proyecto de Ley N° 6114/2020-PE que propone la ley para establecer medidas extraordinarias a favor de las/os aseguradas/os del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), regulado por el Decreto Ley N° 19990, por motivo del impacto del Covid-19 en la economía peruana”, 25 de noviembre del 2020.

⁷ Vid.: COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, “Dictamen de insistencia aprobado por UNANIMIDAD, recaído en las observaciones a la autógrafa de ley que establece un Régimen Especial Facultativo de devolución de los

mayores recursos que representaría para el tesoro público, consintieron el financiamiento a través del endeudamiento externo mediante la emisión de bonos, dado que, nuestro país tenía indicadores favorables de riesgo país en la región, o también por medio de los recursos provenientes de la línea de crédito flexible acordados con el FMI. Por otro lado, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, señaló la posibilidad de financiar el proyecto de ley a través del FCR o el fondo de contingencia⁸. A diferencia de estas comisiones, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, prefirió contestar las observaciones, a partir de la cual, encontró responsabilidad en el Estado y la ONP en la administración de los fondos de pensiones, por lo que no cabía –a su entender– la posibilidad de desconocer los aportes realizados por los asegurados, sin embargo, no planteó la fuente de financiamiento del proyecto en cuestión⁹. Todas estas comisiones aprobaron el dictamen en insistencia, lo que significaba el rechazo a las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley. Lo fundamental –para el Poder Legislativo– era continuar con el procedimiento hasta la aprobación del proyecto a expensas de las observaciones.

Un visión particular del problema del financiamiento lo encontramos en la posición minoritaria de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, que buscó integrar los proyectos presentados por el Poder Legislativo y Ejecutivo, recogiendo íntegramente los fundamentos y el texto legal del proyecto de Ley 6114/2020-CR, sin embargo, su posición no tuvo impacto alguno en el procedimiento en curso¹⁰. La promulgación de la ley sobre retiros de aportes, formaba parte del acuerdo mayoritario del Congreso, ante lo cual no cabía oposición.

Estas actitudes de caudillismo y personalismo son comunes en los partidos políticos de nuestro país, quienes, guiados por el pragmatismo, poco o nada les importan los medios sobres los cuales se consigue el objetivo. Para ellos, lo fundamental son los “resultados”. Y desde luego, el resultado más inmediato a su vista era la propuesta del propio Congreso,

aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley N° 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR y otros)”, 1 de octubre del 2020.

⁸ *Vid.*: COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen de insistencia recaído en las Observaciones del Presidente de la República a la Autógrafa de Ley que establece un Régimen Especial Facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley N° 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en relación a los Proyectos de Ley N° 4977/2020-CR y otros”, 6 de noviembre del 2020.

⁹ *Vid.*: COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Dictamen de Insistencia recaído en las Observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP)”, 19 de noviembre del 2020.

¹⁰ *Vid.*: COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen en minoría recaído en los proyectos de ley N° 133/2016-CR, 2411/2018-CR, 3561/2018-CR, 4310/2018-CR, 4977/2020-CR, 5030/2020-CR, 5044/2020-CR, 5047/2020-CR, 5063/2020-CR, 5104/2020-CR, 5107/2020-CR, 5109/2020-CR, 5157/2020-CR, 5196/2020-CR, 5199-2020-CR, 5215/2020-CR, 5329/2020-CR, 5334/2020-CR, 5351/2020-CR, 5409/2020-CR, 5425/2020-CR, 5449/2020-CR, 5531/2020-CR, 5619/2020-CR, 5676/2020-CR, 5677/2020-CR, 5800/2020-CR, 5938/2020-CR, 5968/2020-CR y 6114/2020-CR”, 2 de diciembre del 2020.

sin atender a las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo, quien advirtió iniciar acciones legales contra la ley futura que se pretendiera promulgar.

En todo este embrollado panorama, podemos señalar que, el proyecto aquí analizado se nos presenta, dada la coyuntura actual de una agravada situación precaria de la totalidad de sectores del pueblo trabajador, como una “solución” para los aportantes activos e inactivos, exaportantes mayores de 65 años y pensionistas, sin embargo, no es la primera vez que se presentan este tipo de proyectos, con estas mismas características y con los mismos objetivos políticos.

Por ello, la ONP, en el Informe N° 42-2020-DPR/ONP, del 1 de junio del 2020, emitió su opinión sobre diversos proyectos de ley en los que se encontraban, entre otros, el elaborado por la Comisión del Congreso y que al final derivó en el proyecto de ley señalado *ut supra*. Su informe nos brinda dos tipos de observaciones (aplicable a nuestro caso): i) sobre los aportes previsionales, y ii) sobre las prestaciones previsionales.

En relación al *primer tipo de observación* nos advierte lo siguiente: “(...) Ésta no es la primera vez que la representación nacional plantea PL [Proyectos de Ley] relativos a la devolución de aportes. En los últimos años, por ejemplo, se postuló la devolución de los aportes de los afiliados al SNP que no califican para una pensión (PL 133/2016-CR), la devolución de los aportes de jubilación de forma progresiva a los asegurados dependientes en el SNP (PL 3561/2018-CR), la devolución de los aportes efectuados a la ONP, a las personas que optaron por trasladarse al SPP y que hayan aportado al SNP, 24 meses como mínimo en los últimos diecisiete (17) años (PL 4310/2018-CR), la creación de un Bono de Reconocimiento por no recibir una pensión de jubilación de los trabajadores afiliados al SNP (PL 3324/2018-CR). En todos ellos, la ONP determinó la inexistencia de un estudio en cada PL que demuestre la viabilidad técnica y financiera en términos de costo beneficio. Pese a ello, se debe realizar el examen de los PL recientemente remitidos por el Congreso de la República a la ONP, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, el MEF), desde una perspectiva normativa, de sostenibilidad y operativa”¹¹.

Y en relación al *segundo tipo de observación* nos señala lo siguiente: “(...) En el pasado ya se ha sometido a análisis de la ONP proyectos normativos que versaban sobre nuevas prestaciones del SNP. En dos oportunidades, por ejemplo, se planteó una pensión mínima ascendente a una remuneración mínima vital (PL 136/2016-CR y PL 2108/2017-CR). En ambos casos la ONP estableció que, a partir de los cálculos actuariales realizados, los PL carecían de un estudio que demostrase su viabilidad técnica y financiera en términos de costo beneficio”¹².

Por dichas razones, la ONP destaca diversos problemas de este tipo de proyecto de ley, entre los cuales se señala¹³:

¹¹ ONP, “Informe N° 42-2020-DPR/ONP”, 1 de junio del 2020, p. 23.

¹² *Ibidem.*, p. 37.

¹³ *Cfr.* ONP, “Informe N° 42-2020-DPR/ONP”, *op. cit.*, pp. 32-33.

- i) Que no existe evaluación presupuestaria en los proyectos de ley ni mucho menos se indican los créditos presupuestarios disponibles que pueden ser destinados para su implementación conforme al inc. 4) del art. 2 del Decreto de Urgencia 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.
- ii) No existen criterios de sostenibilidad financiera de las reformas previsionales y está prohibido basarse en criterios de nivelación, conforme al último párrafo de la primera disposición final y transitoria de la Constitución.
- iii) Proscripción constitucional de iniciativa de gasto de parte de los congresistas conforme al primer párrafo del art. 79 de la Constitución.
- iv) Imposibilidad de financiamiento desde el propio SNP, ya que en el fondo de reparto (colectivo y solidario), los recursos provenientes de la recaudación se disponen inmediatamente para cubrir el pago de las pensiones, y asimismo, existe un déficit de financiamiento que es subsanado con recursos del tesoro público para completar el pago de la planilla de pensiones.
- v) Falta de análisis del financiamiento desde el tesoro público, ya que, se requiere de un análisis técnico para sustentar el impacto y las consecuencias que recaerían sobre el SNP dado su déficit presupuestario.

Conforme a lo que se explica, el problema que se analiza no es nuevo ni mucho menos se plantea como solucionadora de las causas que han generado el problema de la inexistencia de pensiones dignas y adecuadas para los aportantes, exaportantes y pensionistas o su aguda situación en época de pandemia. Además, dentro del marco jurídico dominante, fue previsible un pronunciamiento formal de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional contra este tipo de proyectos de ley, el cual, sólo generaba falsas expectativas de una necesidad absolutamente legítima de los asegurados al SNP.

Entonces, el significado real del proyecto de ley analizado no viene a ser más que una propuesta política sin mayor proyección hacia la transformación de la seguridad social en pensiones, que si bien exalta una reivindicación fundamental (v.g. de los trabajadores que nunca alcanzaron los requisitos para acceder a las pensiones) sin embargo, no resulta más que una medida fragmentaria, inmediatista y superficial, la cual, además, es asumida por sectores ajenos a los intereses de la clase trabajadora y quienes representan meros intermediarios que más que interpretar y llevar por buen cauce las reivindicaciones de los aportantes, exaportantes y pensionistas, solamente la encarrilan hacia un desgate de fuerzas y los aleja cada vez más del cuestionamiento de las causas de fondo de su situación económica y social precaria.

A pesar de todo este panorama tan adverso para los aportantes, exaportantes y pensionistas y de todo el proceso de discusión que estuvo vinculada a la aprobación de la autógrafa que contenía dicho proyecto de ley, en su momento, fue remitido el 3 de diciembre del 2020, nuevamente, al Presidente de la República para su promulgación, sin embargo, no obtuvo respuesta alguna. Este hecho motivó que, el Pleno del Congreso de la República publicara, el 4 de diciembre del 2020, la Ley N° 31083 titulada: “Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes

activos e inactivos bajo el decreto ley 19990 administrados por la oficina de normalización previsional (ONP)”. Con esto, quedaba finalmente terminada la discusión.

La Ley N° 31083 (4/12/2020), en esencia, recogió en su integridad la formulación inicial plasmada en el proyecto de ley, de esta forma estableció tres desembolsos de la siguiente forma: i) hasta 1 UIT (S/. 4,300 o USD 1,069) para los aportantes activos e inactivos, (art. 2), ii) la devolución de la totalidad de los aportes efectuados de los aportantes mayores desde los 65 años de edad y que no alcanzaron los años de aporte para acceder a una pensión (primera disposición complementaria final), y iii) una RMV (S/. 930 o USD 231), por única vez, a los pensionistas del Decreto Ley 19990 (segunda disposición complementaria final).

Este triple desembolso de dinero, sin previa evaluación ni proyección estratégica, reflejó la exigua solidez de nuestra política previsional: una visión inmedatista sin ninguna articulación con políticas de transformación social. Lo cierto era que, una vez retirado dichos aportes, el asegurado perdía, *absolutamente*, la posibilidad de obtener una pensión a futuro pero, aseguraba, *relativamente*, su situación inmediata, entrando, forzosamente, a una decisión de la lógica del “mal menor”. Además, estas medidas representaban desembolsos a costa de los recursos existente en el SNP, cuyo déficit presupuestario, *inevitablemente*, sería financiado por el tesoro público.

Desde el punto de vista estratégico, si el objetivo (que dudamos) era promover una propuesta orientada a entregar bonos o alguna suma dineraria a los asegurados del SNP, esta debió preverse fuera de los recursos normales del SNP y aprovecharse desde el primer momento el Proyecto de Ley enviado por el ejecutivo, que abarcaba más ámbitos de la lucha previsional y abría un ámbito de financiamiento que pudo haberse complementado. Desde luego, no fue trazado ese camino, sino que, el Poder Legislativo crea todo un panorama, artificialmente, contradictorio bajo criterios políticos personalistas. Esto representa un síntoma de la política previsional coyunturalista y populista que es dominante en nuestro país.

La ley, así promulgada, tuvo una inmediata reacción por el Poder Ejecutivo, que interpuso, el 9 de diciembre del 2020, una demanda de inconstitucionalidad. Posteriormente, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia recaída en el Exp. N°00016-2020-PI/TC (4/02/2021), en el que se pronunció sobre el caso, declarándola inconstitucional, por las siguientes razones:

- i. En relación a la naturaleza jurídica del SNP: la ley N° 31083 (4/12/2020) no establecía la fuente de financiamiento de los gastos que ordena ejecutar, pues, esta implicará el uso del fondo mensual transitorio, afectando los aportes de los afiliados actuales al SNP, los cuales se usan para el pago de las pensiones de los jubilados.
- ii. En relación a la sostenibilidad financiera a consecuencia de las modificaciones a los regímenes pensionarios: el SNP debería autofinanciarse con el aporte de los afiliados, sin embargo, tiene déficit actual que es asumido por el tesoro público, y que de ejecutarse la Ley N° 31083 (4/12/2020), esta requeriría un financiamiento de S/. 15,956 millones (USD 3,966 millones), que agravaría su situación de déficit financiero.

- iii. En relación a la administración de la hacienda pública como competencia del Poder Ejecutivo: teniendo en cuenta el principio de separación de poderes establecido en el art. 43 de la Constitución, corresponde la administración de la hacienda pública al Presidente de la República conforme al inc. 17, del art. 118 de la Constitución, además, existe una prohibición, para los congresistas, de iniciativas legislativas que supongan la creación o aumento de gasto público según el art. 79 de la Constitución. Por ello, la Ley N° 31083 (4/12/2020) transgrede la competencia del Poder Ejecutivo y la prohibición de generar gastos para el Congreso en materia ajena a su presupuesto.
- iv. En relación al Principio de Equilibrio y estabilidad presupuestaria: la Ley N° 31083 transgrede el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria regulada en el art. 78 de la Constitución, pues, exige un incremento de recursos al tesoro público e implica un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública.
- v. En relación al D.U. N° 137-2020: Dicha norma es inconstitucional (específicamente su numeral 3.3., art. 3), ya que ejecutó la retribución extraordinaria establecida en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31083 (4/12/2020), lo que representaría un gasto que sería financiado mediante los aportes de los afiliados al SNP o el presupuesto público (dichos pagos fueron financiados con gastos no ejecutados del presupuesto público del 2020); razón por la cual, esto representaba una indebida iniciativa legislativa del Congreso. A pesar de todo ello, dado que dicho decreto entró en vigencia y se ejecutó antes de la emisión de esta sentencia, no se ordenó su devolución, ya que, dicha sentencia carece de efectos retroactivos.

En este accidentado proceso de formación del proyecto de ley, pasando por su concretización en una Ley hasta la sentencia previsible de inconstitucionalidad, no sólo se fomentó el mayor desprestigio y deterioro de lo poco que queda de las formas estatales de protección social (en este caso, la ONP), sino que se abona, indirectamente, el camino a justificar la privatización de la protección social y con ella, se desvía el problema de las pensiones hacia formas individualistas de su solución, lo que a largo plazo, convierte y deforma el problema de la seguridad social en un problema de ahorro forzoso individual, que, como en el presente caso, se limitó a la discusión del retiro o no de los aportes previsionales. Los resultados de la inconstitucionalidad eran predecibles y al final los únicos que pierden son los trabajadores, en general, y los aportantes, exaportantes y pensionistas, en particular.

Un detalle adicional y poco analizado, es la rápida y abrupta variación de presidentes: de Martín Alberto Vizcarra Cornejo (23 de marzo de 2018-9 de noviembre de 2020), pasando efímeramente por Manuel Arturo Merino de Lama (10 de noviembre-15 de noviembre de 2020) y asumiendo definitivamente Francisco Rafael Sagasti Hochhausler (16 de noviembre de 2020-28 de julio del 2021). En este proceso de cambio, se agudiza el conflicto entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y no se plantean decisiones para “conciliar” o establecer una salida “complementaria” de los proyectos de ley; por el contrario, se gesta todo este calvario descrito y criticado *ut supra*.

El hecho de que, en la variación de mando, se haya mantenido la confrontación y que no se hiciera un cambio a favor de la “complementariedad” de los proyectos presentados,

nos demuestra dos cuestiones fundamentales: 1) la política económica, a través del financiamiento, determina la política previsional, subordinándola y limitando su alcance (lo que implica ajustar cualquier propósito que busque “extralimitarse” o generar algún “daño colateral” al SNP), independientemente de los presidentes existentes, quienes, ajustan sus acciones legislativas a la política económica, lo que los lleva, en la práctica, a limitarse a administrar la crisis del sistema previsional, y 2) a lo sumo, la política previsional, se orientará a reorganizarse sin cambiar algún aspecto de fondo, dejando de lado cualquier incidencia en la estructura económica del país o que (siquiera) refleje el cambio de dicha economía política subdesarrollada y dependiente. Con ello, se advierte que el problema no es de individuos sino de las políticas económicas que ejecutan aquellos y el carácter que tiene, dichas políticas y, en particular, cómo se reflejan en la política previsional; que como vimos en el conflicto aquí descrito, nos lleva a comprender que, los cambios de presidentes no originaron modificaciones sustantivas en la línea política previsional subdesarrollada y neoliberal, que se ha heredado desde hace muchas décadas atrás.

El personalismo y caudillismo, muy arraigado y practicado en la política previsional peruana, bajo la hegemonía actual de la clase dominante que dirige nuestro país (la burguesía nativa y sus facciones), se muestra así, imposibilitado de entroncar una política económica con algún proyecto de desarrollo nacional, que busquen transformar las estructuras económicas subdesarrolladas y dependientes y se proponga, dentro de dicho marco, construir una superestructura previsional que atienda a las exigencias de la población, aceleradas, por el contexto de la pandemia.

2.2.B. Un aspecto no declarado inconstitucional: la retribución extraordinaria

Durante todo el proceso de implementación de las medidas legislativas y las variaciones abruptas de presidentes indicadas *ut supra*, la política previsional se mantuvo bajo el mismo esquema neoliberal, esto es, sin mayores cambios trascendentales. Si bien es cierto que, dicha continuidad llevó –como ya lo indicamos- al nuevo gobierno a emprender acciones contra la Ley N° 31083 (4/12/2020) y a obtener al final, su declaratoria de inconstitucional, sin embargo, existió un aspecto de la ley que no fue declarada inconstitucional.

Ello se debe a que, durante el tiempo en el que el Tribunal Constitucional no se pronunciaba sobre el proceso de inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia N° 137-2020 (21/12/2020), que en su numeral 3.3., art. 3, ejecutó, parcialmente, lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31083, en el extremo referido al pago de una retribución extraordinaria equivalente a una Remuneración Mínima Vital (S/ 930 o USD 231) a favor de los pensionistas del Decreto Ley N° 19990, el cual se efectuó en el mes de enero de 2021 en la misma oportunidad en la que se les pagó la pensión.

El Poder Ejecutivo, a través de esta medida, realizó un desembolso económico para dotar de liquidez a las familias de los afiliados al SNP y contribuir con la recuperación

económica¹⁴. La entrega de este bono contradecía sus propias observaciones realizadas al proyecto de ley del Congreso (donde rechazaba el retiro extraordinario). Pues, al final, terminó ejecutando parte de lo que dictaminaba dicha Ley. Esta acción refleja el carácter arbitrario sobre el cual se subordina la política previsional y que las prédicas de la defensa de un determinado “equilibrio presupuestal” no son ciertas.

Para ejecutar dicha medida, a través del art. 3.1 del D.U. N° 137-2020 (21/12/2020), se autorizó, en general, una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, hasta por la suma de S/ 718 966 186 (USD 178 millones), con cargo a los recursos de la *reserva de contingencia*¹⁵ del Ministerio de Economía y Finanzas.

De esta forma, la reserva de contingencia sirvió para financiar, entre otras medidas, la entrega de la prestación económica a los pensionistas del Decreto Ley N° 19990. En lo específico, según el anexo 3 del D.U. N° 137-2020 (21/12/2020), se señaló que, el monto transferido a la ONP, para la ejecución de dicha prestación, ascendió a S/. 527 757 330 (USD 130 millones). De manera global, esta medida se sujetó a lo establecido en el art. 17 del Decreto de Urgencia N° 137-2020 (21/12/2020), el cual señalaba expresamente que todas las disposiciones establecidas en este decreto, se financian con cargo a los recursos establecido en el 53 del Decreto Legislativo N° 1440 (16/09/2018), esto es, las *reservas de contingencias* y del presupuesto institucional de las entidades involucradas, según corresponda.

En síntesis, todo este embrollado panorama nos remite, *inevitablemente*, a la fuente primigenia de financiamiento: la *reserva de contingencia*. Esta fuente, a su vez, es financiada, según lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 051-2020 (1/05/2020), a través de una operación de endeudamiento, mediante la emisión interna y/o externa de bonos que en uno o varios tramos pueda efectuar el Gobierno Nacional, hasta por la suma de USD 4,000 millones. Suma dineraria que fue aumentada, según la Disposición Complementaria Modificatoria Única del D.U. N° 137-2020 (21/12/2020), a través de la emisión interna de bonos, hasta por la suma de S/ 1 147 300 000,00 (USD 284 millones). De esta forma, lo que se advierte es que, los gastos, entre otros, derivados de las prestaciones económicas a favor de los afiliados, han sido financiados a través del endeudamiento del Estado vía emisión bonos tanto al exterior como al interior.

En dicho panorama, se advirtió el endeudamiento del Estado a través de la emisión de bonos cuyos vencimientos están contemplados para los años 2032, 2060 y 2121, por un total de USD 4,000 millones, obteniendo tasas cupones de 1,862%, 2,78% y 3,23%, respectivamente; desde luego, la demanda se concentró con un 93% en los inversores

¹⁴ Vid.: PODER EJECUTIVO, “Exposición de motivos: Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias que contribuyan a la atención de la población en el marco de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19 y a la reactivación económica a través del gasto público”, 2020.

¹⁵ Esta se define, según el art. 53 del Decreto Legislativo N° 1440(16/09/2018), de la siguiente manera: “(...) constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. Son Fondos reservados para gastos imprevistos”.

extranjeros, de los que se destacó el 44% provenientes de cuentas de inversionistas de Estados Unidos, 32% de Europa y 24% de otras regiones como Asia, Norteamérica y Latinoamérica; el objetivo de dicha emisión consistió en financiar los gastos relacionados con la prevención y contención de la Covid-19¹⁶.

Esto determina, progresivamente, los lazos de dependencia al capital extranjero y las futuras fórmulas de subordinación en cuanto a la economía política, pero además, se observa, cómo la implementación de programas sociales resulta, inevitablemente, financiada por el endeudamiento. Así, se abona el camino no sólo para el futuro ajuste y disciplinamiento económico de nuestro país, sino que, empieza a expresarse los límites del propio sistema económico para resolver o atenuar la crisis estructural visibilizada por la pandemia. Todos estos factores representan un obstáculo para los cambios, a futuro, de la política previsional, y más aún, si estos inciden en la estructura económica subdesarrollada y dependiente, pues, el marco de subordinación económica está ligado a los intereses del capital estadounidense.

Con ello, los cambios de gobierno han tenido una política previsional clara sobre el financiamiento de todo lo que se relacione con las prestaciones otorgadas por el SNP: el endeudamiento, lo que refuerza el *statu quo* y la intangibilidad de los intereses económicos de la burguesía nativa que evitan crear y desarrollar fuentes de financiamientos nacionales para viabilizar los programas sociales, en general, y de pensiones, en particular. La época de crisis, tal y como se advierte, para la clase dominante que dirige el Estado, representa un periodo en el que se refuerza y amplía la economía política de la dependencia, cuya vorágine disciplina a la política previsional y la orienta a una acción coyunturalista sin incidencia alguna sobre la necesidad de dar inicio a las transformaciones estructurales que la liberen de las ataduras del subdesarrollo.

Un camino de financiamiento diametralmente opuesto a este hubiera partido bajo otros supuestos. Por ejemplo, en agosto del 2021, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, la SUNAT) informó que la Empresa Minera Cerro Verde, cuyos dueños provienen de capitales estadounidenses (Freeport-McMoRan Inc. con el 53,56%), Países Bajos (SMM Cerro Verde Netherlands B.V. con el 21,00%) y del grupo de poder económico peruano Roque Benavides (Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. con el 19,58%), pagó su deuda: S/ 1,040 millones (USD 258 millones), correspondiente a los procesos de fiscalización del Impuesto Especial a la Minería y del Régimen de Regalías Mineras y sus respectivas multas por los periodos 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, cuyos procesos fueron impugnados por dicha empresa hasta obtener resolución final favorable a la SUNAT¹⁷.

La deuda ha sido pagada después de 13 años, lo que demuestra claramente la voluntad del capital extranjero (coludido con los capitales nativos) en evadir sus obligaciones

¹⁶ *Vid.*: MEF, “Perú colocó tres nuevos bonos por US\$ 4 000 millones, incluyendo una emisión con vencimiento dentro de 101 años”, 23 de noviembre del 2020.

¹⁷ Cfr. DIARIO OFICIAL EL PERUANO, “SUNAT: minera Cerro Verde pagó S/ 1,040 millones de deuda”, 13 de agosto del 2021; y, SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE, “Memoria Anual”, 2020, p. 7.

tributarias a través de la judicialización de las deudas. Teniendo en cuenta los casi S/. 528 millones (USD 131 millones) que se han orientado para financiar el programa de prestación económica a los pensionistas del Decreto Ley N° 19990, se advierte que, el monto cobrado por la SUNAT podría servir para financiar casi dos retribuciones extraordinarias en los términos establecidos por el numeral 3.3., art. 3 del Decreto de Urgencia N° 137-2020 (21/12/2020) o sólo uno y tener una suma dineraria sobrante (aprox. S/. 512 millones o USD 127 millones) para destinarlo a otros proyectos sociales. Con ello, se observa que, en el propio marco del tipo de capitalismo que se desarrolla en nuestro país, existen mecanismos para obtener ingresos económicos y no optar por mecanismos de endeudamiento a través de la emisión de bonos soberanos.

Aunque esta situación puede resultar factible de ejecutar, sin embargo, debemos ahondar en las causas por las que la Empresa Minera Cerro Verde realizó dicho pago, pues, esto se explica por dos razones: 1) dado la fuerte depreciación de la moneda peruana, habría ahorrado más de USD 100 millones, y 2) estando a que la judicialización no se habría terminado aún, pues, falta agotar la vía de la Corte Suprema y el arbitraje internacional en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI), una posible victoria en dichos organismos originaria que el MEF tenga que devolver las sumas dinerarias pero con los intereses respectivos¹⁸. Por lo tanto, incluso las propias medidas que puedan brindar el tipo de capitalismo que se desarrolla en nuestro país, contienen límites que no permiten resolver el problema del financiamiento del SNP, situación que nos lleva a afirmar la necesidad de buscar fuentes de financiamiento más allá de estas medidas, las cuales, necesariamente tendrán que ser ligadas a los cambios de la estructura económica para que no se vean obstaculizadas por estas acciones de la burguesía nativa.

2.3. Ley N° 31301: la protección precarizada para los asegurados olvidados

La preocupación por el gobierno transitorio y de emergencia en realizar algunas modificaciones adicionales, dirigidas a paliar –aunque sea deficientemente– la situación previsional de los afiliados al SNP, se convirtió en un requerimiento social. Un obstáculo que impedía el acceso a la pensión, a pesar de cumplir con tener 65 años de edad (art. 9 de la ley N° 26504), era la falta de 20 años de aportes (art. 1 del Decreto Ley N° 25967), imperativo exigido por el Decreto Ley N° 19990; situación que excluía de la protección previsional a muchos adultos mayores.

Para dar una respuesta a ello, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, señaló la necesidad de realizar ciertos ajustes al SNP con el propósito de atender a los asegurados que se encontraban sin pensión por no haber cumplido con los 20 años de aportes, para lo cual, basándose en el Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE, que fuera presentado por el Poder Ejecutivo, estructuraron una propuesta que evitara enfrascarse en el problema del financiamiento¹⁹.

¹⁸ VELAZCO, R., “Deudores crónicos”, *Hildebrandt en sus trece*, año 12, núm. 553, 2021, pp. 4- 5.

¹⁹ *Vid.*: COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 3324/2018-CR, 4064/2018-CR, 6043/2020-CR, 7063/2020-CR, 7470/2020-CR, 7512/2020-CR y

A decir del Poder Ejecutivo, su proyecto de ley buscó atender los siguientes aspectos: a) cultura previsional, b) subsidios monetarios de S/760 (USD 188), a partir del numeral 2, art. 2 del D.U. N° 98-2020, c) un bono extraordinario de S/760 (USD 188), d) reformas paramétricas, tales como, medidas a favor de los que no alcancen los 20 años de aporte para acceder a las prestaciones previsionales (v.g. flexibilización de requisitos para acreditar los años de aporte), pensión de jubilación proporcional especial, pensión de jubilación adelantada y nuevas reglas para la jubilación por discapacidad para el trabajo, e) continuidad laboral para pensionistas y beneficiarios a fin de que puedan percibir remuneración y pensión a la vez, f) Acceso a prestación de salud como consecuencia del otorgamiento de la pensión, g) Fortalecimiento del Tribunal Administrativo Previsional. El Estado, a través de la ONP, el MEF y el Poder Ejecutivo, fundamentaron el financiamiento de la implementación de dicha medida en dos rubros: a) Con cargo al presupuesto de las entidades encargadas, todos los gastos provenientes de la ejecución de la propuesta anteriormente señaladas a excepción del subsidio monetario, y b) Con cargo a la *reserva de contingencia* [art. 53 del Decreto Legislativo N° 1440(16/09/2018)], los gastos provenientes sólo del subsidio monetario²⁰. Como observamos, la lógica del financiamiento termina siendo la misma que en los otros programas previsionales: la reserva de contingencia, que –como demostramos–, se basa en el endeudamiento Estatal a través de la emisión de bonos que permitan obtener recursos para financiar los gastos con ocasión a las pensiones proporcionales que se buscaron legislar. Además, este tipo de financiamiento afecta al presupuesto propio de la ONP.

La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, que, entre los proyectos de Ley que analizó, reprodujo en su totalidad los argumentos que sirvieron de base para elaborar el Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE; dicha Comisión, siguiendo la recomendación del Defensor del Pueblo, priorizó el tema de las pensiones proporcionales²¹. De esta forma se articuló una nueva formulación legal a fin de recoger sólo algunos aspectos de la propuesta remitida por el Poder Ejecutivo, que incluyeron: las pensiones proporcionales, adelantadas y por discapacidad, así como, el financiamiento con cargo al presupuesto de las entidades encargadas.

Esta reformulación del proyecto original termina siendo *in peius*. Debe tenerse en cuenta que esto se explica a partir de la visión estrecha que adoptan los gobernantes al no tratar como una continuidad las políticas sociales, en general, y previsionales, en particular. Sin planificación ni perspectiva como país, queda claro que el futuro previsional no dependerá más que de la “buena” voluntad de los gobernantes. Sin embargo, esta voluntad se limita

7783/2020-CR, que con un texto sustitutorio propone la ley que establece medidas a favor de los afiliados por el Sistema Nacional de Pensiones a fin de aliviar la economía familiar”, 2 de julio del 2021.

²⁰ Vid.: PODER EJECUTIVO, “Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE”, 2 de septiembre del 2020.

²¹ Vid.: COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 6114/2020-PE y 7709/2020-CR, Ley que garantiza el acceso a una gestión a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones que no logren acceder a una pensión bajo el régimen del Decreto Ley N° 19990”, 13 de julio del 2021.

dentro del marco de la política del endeudamiento. La lucha política previsional puede expandir dicho marco o variar dicha formulación. Esto último, como vemos, no sucedió.

Un aspecto a tomar en cuenta, son los cálculos económicos elaborados a partir de dicho planteamiento. Aunque se refiere a diversos aspectos, resulta relevante señalar, al menos, los aspectos que fueron tomados en la nueva formulación legal. En ese sentido, el impacto económico se calculó de la siguiente manera: a) Sobre las pensiones proporcionales, la medida beneficiaría a 744 mil personas y tendría un costo, en términos actuariales, de S/ 11,122 millones (USD 276 millones); b) Sobre la pensión adelantada, la medida beneficiaría a 19 mil personas y tiene un costo, en términos actuariales, de S/ 880 millones (USD 218 millones); c) Sobre las nuevas reglas para la pensión por discapacidad, dicha medida no generaba costo²². En consecuencia, se obtendría, con las medidas implementadas, un total de 763 mil beneficiados con un costo, en términos actuariales, de S/ 12,002 millones (USD 2,979 millones).

De esta forma, y a fin de darle una respuesta, tanto el Poder Ejecutivo y Legislativo, realizaron un trabajo conjunto (algo inusual cuando se trata de tomar decisiones sobre la política previsional) con el objetivo de otorgar alguna norma para cubrir a los afiliados mayores a 65 años de edad, cuya situación se ha visto duramente afectada por el desempleo o el agotamiento de los ahorros personales. La propuesta tuvo en cuenta la habilitación económica señalada en el Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE.

Después de casi 12 meses de remitido el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, el 22 de julio del 2021, se emite la Ley N° 31301, titulada: “Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”. Esta Ley tuvo el consenso del Poder tanto Legislativo como Ejecutivo, pues, este último, lo firmó y mando a publicar, a diferencia de lo que sucedió con la Ley N°31083(4/12/2020) (a la cual –como lo indicamos- se opuso e, incluso, inició acciones legales para derogarla). Esto revela el grado de coordinación que en determinadas coyunturas políticas pueden existir entre los partidos políticos a partir de la política del endeudamiento, sin entrar en conflicto con ella y aprovechando la coyuntura. Desde luego, las secuelas de dicho actuar serán a futuro, y como venimos señalando, esta visión cortoplacista y coyunturalista, a largo plazo, sólo hace más dificultoso cualquier cambio al *statu quo* económico y jurídico.

Así, se tuvo que esperar casi 12 meses a fin de ejecutar una medida que había sido remitida al congreso con carácter de *urgente*, y que no sólo permaneció encarpetado, sino que, representó la *única* salida viable –desde el punto de vista de la política del endeudamiento y la ideología que la sostiene– por la que las reformas paramétricas al SNP obtuvieran materialización. Otras formas de hacer “reformas” hubieran alcanzado cierto grado de conflicto entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Como fuera, es una lucha entre sectores ajenos a los intereses de los asegurados y pensionistas, que se valen de la coyuntura para fomentar las relaciones de dependencia al capital financiero internacional.

La ley N° 31301 (22/07/2021) estableció un régimen especial de jubilación para aquellos afiliados que, teniendo la edad de 65 años de edad, no hayan logrado acceder a una

²² PODER EJECUTIVO, “Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE”, 2 de septiembre del 2020, p. 38.

pensión en el sistema nacional de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 19990. En ese sentido, un *primer aspecto fundamental* que debemos señalar de dicha ley, es que, en su art. 3 establece una pensión para aquellos asegurados que tengan como mínimo 65 años de edad, en los siguientes supuestos:

- Si logra acreditar entre 10 hasta menos 15 años de aportes, tendrán derecho a una pensión mensual de hasta S/ 250 (USD 62).
- Si logra acreditar entre 15 hasta menos 20 años de aportes, tendrán derecho a una pensión mensual de hasta S/ 350 (USD 86).

Los supuestos, así diseñados, han alcanzado sólo al sector de asegurados con 10 o más años de aportes, sin comprender a los que tuvieran menores años. Así, se avanza hacia una (sub)protección que expande su campo de aplicación a determinado sector de asegurados, otorgándoles pensiones, cuyos montos son ínfimos. Asimismo, la ONP, como ente administrador de estos nuevos programas previsionales, deberá velar por su efectivo cumplimiento, lo que le demandará mayores recursos económicos. Con ello, se integra un nuevo grupo de asegurados, quienes reciben la (sub)protección del SNP.

De este aspecto fundamental de la norma analizada, debemos señalar dos cuestiones que recaen sobre el nuevo tipo de pensionistas: 1) la realización o reinicio de actividades laborales no suspende la pensión obtenida (art. 6.1, Ley N° 31301), lo que los exceptúa del impedimento que sí lo tienen los pensionista del régimen general (art. 45, Decreto Ley N° 19990), razón por la cual, dicha medida resulta contradictoria al régimen general, más aún, si el monto de la pensión es insuficiente e inadecuada, por lo que, la medida de no suspender la pensión si es que se trabaja, debe ser una regla general; 2) El carácter intangible de los depósitos, por el que las pensiones no pueden ser objeto de “descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, o cualquier forma de afectación, sea por orden judicial o administrativa, salvo las autorizadas expresamente por el titular de la cuenta bancaria. (...) [N]o se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias, hasta un máximo de treinta por ciento (30 %) del monto depositado” (art. 7, Ley N° 31301), lo que protege el monto (de por sí irrisorio) a fin de que se le entregue íntegramente a su asegurado, sin embargo, no se le adiciona el porcentaje común (4%) que se le grava al régimen general para que acceda a los servicios de salud (inc. b, art.6 de la Ley N° 26790), dejándolos en el desamparo; ya no sólo con el exiguo monto, sino, con la falta de atención médica.

Los montos establecidos por la norma, bajo un esquema económico estático (o de intangibilidad de la estructura económica), subordina el financiamiento de la política previsional a aquellos mecanismos ofrecidos por el modelo económico dominante. Si el Estado obtiene algún ingreso fiscal, sea proveniente, por ejemplo, de préstamos internacionales (ya que esto es recurrente en el panorama actual de la pandemia), se limitará a desembolsarlos para el cumplimiento de las obligaciones previsionales. Con ello, se evita transformaciones de la estructura económico-social que permitan fuentes permanentes de financiamiento para garantizar, no sólo prestaciones previsionales adecuadas y suficientes, sino su expansión a la población en general. La racionalidad que se impone, es la de avanzar con las “reformas” en la medida que el modelo económico

(subdesarrollado y dependiente) así lo permita; lo que sucede, *únicamente*, cuando existe endeudamiento del Estado con los órganos internacionales y si estos así lo determinan. Dejando postergado el camino del financiamiento que apunte al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales a través de la lucha contra el subdesarrollo y la dependencia económica.

Así, advertimos, los límites del reformismo paramétrico, que no hace más que postergar una futura reforma del sistema previsional con incidencia en la estructura económica. Esta situación deja en evidencia que, dichas propuestas no tienen una incidencia sustantiva en las condiciones materiales de existencia de los asegurados y, por el contrario, los orienta hacia una lógica del “mal menor” (entre no tener nada o tener algo, aunque sea pésimo, donde se prefiere esto último). Si el objetivo era expandir la cobertura hacia la mayor población de 65 años de edad con montos irrisorios, un monto homogéneo -siguiendo la lógica *consecuente* de su propuesta- para todos los mayores de 65 años de edad hubiera sido una forma de cumplir este (sub)propósito. Lo que está claro es que, estas “reformas” paramétricas desligadas de cualquier proceso de transformaciones a la estructura económica y social del país, requerirá, a largo plazo, mayores recursos del tesoro público, lo que allanará el camino hacia la privatización del SNP.

Un *segundo aspecto fundamental* de la Ley N° 31301(22/07/2021), que debemos señalar es la pensión de jubilación adelantada en el SNP para los afiliados de 50 años de edad o más y con 25 años o más de aportes (art. 4). Esta propuesta, abre un ámbito de protección social más flexible para los asegurados sin establecer un *status* especial para su acceso (v.g. varón o mujer) u obtener alguna características especial que requiera ser protegida (v.g. discapacitados), ya que, el régimen de jubilación adelantada regulada por el Decreto Ley N° 19990, establece, para su acceso, requisitos vinculados a los años de edad y aporte según el género (varón o mujer), la situación de discapacidad y haber sido afectado por los ceses colectivos reconocido por las Comisiones Especiales que definieron tales sucesos²³.

Un *tercer aspecto fundamental* a señalar, es la medida más específica ligada a la situación de la pandemia: establece, en tanto dure la emergencia sanitaria declarada por la COVID-19, una pensión por discapacidad para el trabajo a las personas que se encuentren en condición de discapacidad para el trabajo habitual en 50% (art.5, Ley N° 31301). Esta

²³ Conforme al Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 354-2020-EF (25/11/2020), que reglamenta el Decreto Ley N° 19990, se señalan tres regímenes de pensión de jubilación adelantada: i. El régimen de pensión de jubilación adelantada general, que establece para varones la edad de 55 años de edad y 360 unidades de aportes (o 30 años de aportes a 12 cuotas por año) y para las mujeres, 50 años de edad y 300 unidades de aportes (o 25 años de aportes a 12 cuotas por año) (art. 86-87), ii. Régimen de pensión de jubilación adelantada para personas con discapacidad conforme al art. 65 del Reglamento de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (aprobado por el D.S. N° 002-2014-MIMP); se les exige 55 años de edad y 240 unidades de aportes (o 20 años de aportes a 12 cuotas por año) (art. 88-90), iii. Régimen de pensión de jubilación adelantada para ex trabajadoras/es cesadas/os mediante ceses colectivos, vinculado a los programas de reducción de personal o despido total de personal del Decreto Ley N° 18471 y los asegurados afectados por los ceses colectivos, que la comisión especial creada por la Ley N° 27452, consideró ceses irregulares y que se acogieron a la jubilación anticipada señalada en el art. 14 de la Ley N° 27803 (art. 91-93).

pensión por discapacidad crea un régimen más flexible que el régimen establecido en el Decreto Ley N° 19990²⁴, ya no exigiendo, por ejemplo, un certificado emitido por una Comisión Médica del Ministerio de Salud, EsSalud o una EPS, sino, simplemente, por un médico especialista de dicha institución. Asimismo, permite acceder a dicha pensión con un grado de invalidez del 50% (que es un aspecto específico de los resultados médicos contenido en el certificado médico) sin exigir algún periodo de tiempo de aporte u otro requisito especial (v.g. no sea enfermedad profesional), pero ajustándose a los lineamientos que para este tipo de pensión fija la ONP, entroncándose con las exigencias propias de este tipo de pensión: certificado en el que se acredite el estado de salud, asimismo, se exige la declaración jurada donde se manifiesta que la discapacidad le impide realizar su actividad laboral así se hayan producido los ajustes razonables necesarios. Se entiende que, el acceso a dicha pensión existirá en tanto dure la emergencia sanitaria declarada en nuestro país.

Un *cuarto aspecto fundamental* a destacar, es la forma de financiamiento de todas estas prestaciones previsionales, pues, según la Ley N° 31301(22/07/2021), el financiamiento será “con cargo del presupuesto de las entidades involucradas, en cualquier fuente de financiamiento y rubro” (art. 9). Dicho planteamiento, nos señala cómo, el Estado, a través de la ONP, deberá suministrar mayores recursos a fin de mantener dichos programas previsionales a futuro (lo que implicará que el Estado, *nuevamente*, se endeude), lo que supondrá, desviar los recursos del tesoro público para el cumplimiento de estas reformas paramétricas.

En este panorama, el problema del déficit presupuestario de la ONP, desaparece –para el Estado–, pues, si de lo que se trata es de endeudarse a largo plazo y, con ello, viabilizar los programas previsionales –siguiendo el planteamiento de estos ideólogos–, este actuar estará absolutamente justificado. Esto significará la ligazón, *nuevamente*, entre los gastos sociales y la política del endeudamiento. Mecanismo de disciplinamiento al que nuestro país, inevitablemente, se ha envuelto a fin de atender la recesión en la que está inmerso. Desde luego, dentro del propio marco de la economía política capitalista mundial, esto significa la creciente subordinación y disciplinamiento a los requerimientos que a futuro puedan exigir el FMI, cuyo historial, en materia previsional, ha sido, el de fomentar y proteger el surgimiento de las AFP a costa del SNP (v.g. cartas de intención entre el FMI y el Perú).

Estos acontecimientos relevantes reflejan la situación crítica del sistema económico y político en el que se vienen desarrollando las propuestas legislativas; asimismo, nos

²⁴ El Decreto Supremo N° 354-2020-EF (25/11/2020), que reglamenta el Decreto Ley N° 19990, señala tres regímenes de pensión vinculados a la discapacidad: i. Pensiones de discapacidad para el trabajo para los asegurados que hayan sufrido un siniestro (accidente común, de trabajo o enfermedad profesional) que le ocasione discapacidad para el trabajo (art. 61-65), ii. Pensión completa de discapacidad para el trabajo que implica el asegurado haya realizado aportes en un periodo determinado de tiempo (v.g. 15 años de aporte) conforme a las reglas establecidas en el art. 25 del Decreto Ley N° 19990 (art. 66-67), iii. Pensión proporcional de discapacidad para el trabajo cuyo origen sea una enfermedad no profesional, el cual abarca a los asegurados discapacitados con años de aportes muy por debajo al régimen general [v.g. de 12 unidades de aporte (o 1 año a 12 cuotas por año) hasta 35 unidades de aporte (casi 3 años a 12 cuotas por año)], otorgando una pensión proporcional en función de la remuneración por cada unidad de aporte (art. 68-69).

advierte el carácter cada vez más contradictorio, por un lado, de la economía nacional y los órganos financieros internacionales, y por otro lado, de los conflictos entre los poderes del Estado y las demandas de los sectores de la población; en ambos casos, el sistema económico se refuerza y se mantiene intacto, en consecuencia, los cambios que se advierten a través de las “reformas” no son contrarios a dicho sistema sino que, son funcionales a ellos.

El problema del financiamiento, por lo tanto, no ha sido, como se observa, un problema, *únicamente* (ni principalmente) técnico, sino, de economía política; a partir de la cual, se encuadra el actuar del Poder tanto Ejecutivo como Legislativo (y residualmente del Tribunal Constitucional, porque es parte de la judicialización del conflicto previsional), quienes, subordinan, el tratamiento “técnico” a la economía política del endeudamiento, por medio de la cual, resulta ejecutable las medidas coyunturalistas sin perspectiva, obstaculizando y retrasando la posibilidad de construir una seguridad social genuina. Esta forma de proceder a analizar el problema, por tanto, no es más que una reproducción ideológica inevitable del modelo económico, que busca ser puesto en la consciencia social, cuando el problema no resulta ser “técnico”, sino que, *realmente*, es político y económico, y que, a partir de este, se *justifica* la técnica con la que se procederá a implementar las reformas paramétricas. Las posiciones que elevan lo “técnico” como aspecto *único y/o determinante* de las reformas previsionales, tienden a ocultar las relaciones de dominación y los sujetos en conflictos, con el propósito de desviar el tema hacia aspectos intrascendentes y dejar intacto los intereses de la clase dominante en la política previsional.

En una visión conjunta de la norma analizada, observamos que se busca incorporar un grupo de pensionistas a través de la flexibilización de los requisitos de acceso, sin embargo, su acceso no es garantía de obtener una pensión adecuada y suficiente, por el contrario, representa un paliativo desarticulado de una reforma integral enmarcada a un proyecto de transformaciones estructurales. En lo específico, el camino esbozado con estas medidas, apuntan a establecer, aunque débilmente, medidas previsionales a través de la centralización de la economía política del Estado, eje central sobre el cual, la clase dominante no puede más que transformarlas en paliativos pasajeros con alcances reducidos y deformados. En el contexto de la pandemia, a diferencia de lo que ocurre en el SPP (que se desmembra, fomenta el individualismo y abandona a sus afiliados), el SNP, con sus limitaciones, se reconstruye y reincorpora a los asegurados desprotegidos hasta el máximo de sus posibilidades. El camino de la solución no es la opción por el “mal menor” sino de advertir las tendencias que promueven el real y efectivo goce de los derechos sociales, sobre los cuales han de implementarse las reformas previsionales reales; camino que no se visualiza a través del SPP.

La implementación de esta norma expresa cómo la voluntad política del gobierno define la existencia o no de reformas al SNP, pero, además, nos señala que, la clase social que la dirige, determina el tipo de reforma a implementarse. La voluntad política del gobierno (específicamente del Poder Ejecutivo) ha definido la realización de estas medidas. Su norma introducida nos señala el reformismo “paramétrico”: realización de modificaciones accesorias al SNP, siempre y cuando estas sean parte de la política del

endeudamiento. Todo lo cual tiene una visión ausente de transformaciones estructurales que construyan amplios mecanismos de protección social para la población y se limitan a paliar el problema previsional con medidas de subprotección.

Por ello, sus propuestas adquieren las siguientes características: 1) *coyunturalistas*, porque sólo responden reactivamente, sin más perspectiva que, al panorama actual de la pandemia, 2) *fragmentaristas*, ya que no tienen una visión de conjunto con las otras áreas de los riesgos sociales: alimentación, salud, vivienda, etc., y 3) *inmediatistas*, toda vez que, apunta hacia la necesidad más tangible de la población asegurada, carente de objetivos estratégicos y de articularse a un proyecto de desarrollo nacional. A más de un año de iniciada la pandemia, y siendo esta un escenario propicio para iniciar los cambios estructurales y trazar una línea diferente al continuismo previsional neoliberal, se opta por paliativos que sólo harán más gravosa los cambios que a futuro se puedan proyectar.

2.4. Balance y análisis comparativo: subordinación de la política previsional a la política de endeudamiento

Llegado a este punto de las reflexiones, resulta importante realizar un análisis comparativo entre los fundamentos que sirvieron de base para la promulgación de la ley N° 31083 (que fuera observada por el Poder Ejecutivo y declarada inconstitucional) y la ley N° 31301(22/07/2021). Al realizar este análisis comparativo nos proponemos dejar constancia de que, muchas de las observaciones planteadas a la primera norma por el Poder Ejecutivo terminaron siendo ejecutadas en la segunda ley, haciendo justamente lo que no querían que haga el Poder Legislativo; dicha “racionalidad” sólo puede concebirse desde la lógica de la política del endeudamiento. Así, tenemos las siguientes observaciones comparativas:

- En la primera norma se señaló que, su implementación requeriría recursos adicionales al Tesoro Público. Incluso se soslayó la idea de brindar mayores recursos para atender el déficit presupuestario que actualmente tiene el SNP. Esta situación entraba en conflicto con el uso y disposición “racional” de los recursos públicos. En la segunda norma, se señaló que, el financiamiento de sus medidas se ejecutaría con cargo al presupuesto de la ONP, lo que –se supone- agrava su situación financiera, pues, sus propios recursos recaudados actualmente no permiten cubrir íntegramente el pago de sus obligaciones previsionales. Sin embargo, el Estado deberá suministrar los recursos económicos del tesoro público. Asimismo, el Estado ha preferido mantener intacto el déficit de financiamiento del SNP pero aumentando su endeudamiento de manera global. Esto se puede precisar de la siguiente manera: Con la primera norma se beneficiaría a 5 millones 290 mil personas, con un costo estimado de S/15,956 millones (USD 3,966 millones). Con la segunda norma, se calculó un total de 763 mil beneficiados con un costo, en términos actuariales, de S/ 12,002 millones (USD 2,979 millones). Si bien es cierto, existe una diferencia cualitativa de las normas dadas (por ejemplo, con la primera norma, podría generarse que los afiliados al SNP dejen definitivamente la posibilidad de acceder a una pensión, a diferencia de la segunda norma, los afiliados acceden a una pensión precaria), sin embargo, se advierte –siguiendo la lógica de la política del endeudamiento planteada por el Estado– que

- existe una mayor “eficiencia” de recursos en la primera norma que en la segunda, a razón de que su ámbito de protección es mayor en la primera que en la segunda, inclusive, con el monto de la segunda norma, en el primer proyecto habría alcanzado aprox. a 4 millones 527 mil personas más de lo que se proyectaba con la segunda norma. A pesar de ello, el Estado asumió los costos que requería la segunda norma. Con ello, la economía política del endeudamiento se impone y se ejecuta.
- En la primera norma se señaló que, su ejecución quebrantaba el principio de solidaridad y progresividad en perjuicio del equilibrio presupuestal. En la segunda norma, el Estado ha expandido la situación de (sub) protección para los asegurados, sin importarle la afectación a la solidaridad, porque existirán nuevos pensionistas a los cuales habrá que atender con recursos económicos adicionales. Ni el principio de progresividad ha sido respetada, porque esta medida –como se demostró– tiene una cantidad de beneficiarios menor que la primera norma. La segunda norma se ejecuta sólo porque el endeudamiento global lo permite. Esto implantará en la conciencia del asegurado del SNP la lógica del “mal menor”: entre no tener nada o tener algo inadecuado, se elige esto último, haciéndose esperar las reformas de fondo al SNP. El Estado crea programas disímiles y diferenciados entre sí y no se orienta a crear pensiones adecuadas y suficientes, sino a crear (sub) pensiones.
 - En la primera norma se objetó que su ejecución representaría un claro gasto que puede dejar de financiar, reducir o recortar la asignación presupuestal de otros rubros para atender la emergencia sanitaria y la reactivación económica, incluso en los sectores prioritarios. Además, se indicó que, para su sostenimiento no existía un crédito presupuestario aprobado, lo que significaba un gasto no previsto para el año fiscal en curso. En la segunda norma, dado que se enmarca bajo una lógica de la política del endeudamiento, el Estado asume dichos costos bajo una óptica coyunturalista que, sin más, expande el campo de subprotección social.
 - En la primera norma se increpó el no respeto del procedimiento correspondiente al ciclo presupuestario –elaboración (enero a agosto de un año determinado), aprobación (setiembre a noviembre de un año determinado), ejecución y seguimiento (enero a diciembre del año siguiente), y, finalmente, evaluación (enero a diciembre del año siguiente) – lo que implicaba un inadecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos conforme a las etapas establecidas. Además, se señaló que, dentro de este procedimiento, las etapas legislativas tampoco se habrían respetado (art. 73, 77 y 78 del Reglamento del Congreso) para garantizar una mayor deliberación. En la segunda norma, el Estado hace caso omiso de dicho procedimiento a fin de atender, por la –según ellos– “urgente” situación de los asegurados, por lo que, la “mayor deliberación” es cambiado por la “coordinación”. Lo real es que, “su” preocupación, está enfocado nada más que en el gasto social asistencialista sin planificación ni perspectiva previsional, que ata a la seguridad social (y sus potenciales reformas futuras) a la economía política del endeudamiento. La coordinación, en realidad, significaba la colusión para legitimar y avalar dicha situación, propio de sectores sin mayor perspectiva que la del populismo previsional.

Todas las objeciones y defensa de los principios de la seguridad social o al presupuesto público, realizadas, en un primer momento, por el Poder Ejecutivo contra la primera norma, desaparecieron cuando se trata de financiar dichas medidas a través del endeudamiento público, tal y como se realizó en la implementación de la segunda norma. Esta situación, también nos demuestra el grado de incongruencia en sus prédicas formales. Esto expresa el real contenido de su accionar sobre la superestructura previsional: el reformismo paramétrico, pero a su vez, nos traza el camino hacia la necesidad de buscar otras formas de financiamiento que se articulen armónicamente con la economía nacional a favor de los afiliados al SNP. Las reformas futuras resultan así, más dificultosas, pues deberán apuntar a extinguir la relación de dependencia generada.

En todo el debate existente, podemos observar una cuestión fundamental: que ninguno de los dos órganos defiende realmente los intereses de los asegurados al SNP. Todas las explicaciones resultan contradictorias. El Poder Ejecutivo justificó su posición en la defensa del “equilibrio” presupuestal, cuando ha sido, históricamente, el que ha generado las distorsiones más graves al SNP o a la “solidaridad”, pues, todas sus reformas paramétricas y ajustes estructurales han tenido como eje central la construcción y consolidación de las AFP a costa del SNP. Por el otro lado, tenemos al Poder Legislativo, el cual, bajo su posición personal y de populismo previsional, tratan de “radicalizarse” contra el Estado, pero, cuya visión se orienta claramente sólo a tener mayores réditos políticos y extender su simpatía política a los asegurados (clientelaje político), a sabiendas de que sus proyectos de ley riñen, *prima facie*, con la propia Constitución y normas de desarrollo, que incluso, ya habían sido presentados por otros congresistas.

Estas “polémicas” desaparecen cuando existe el financiamiento a través del endeudamiento público. Por ello, lo real es que, en primer momento, las pugnas son formales a fin de buscar protagonismo y arrastre político a través de las propuestas de reformas al SNP, instrumentalizando la necesidad de la población, o lo que sería lo mismo, generar un negocio político a costa de las necesidades de los asegurados. En este panorama, el Poder Ejecutivo, es el encargado de reproducir e implementar los dictámenes de los órganos financieros internacionales a partir de la cual articula y fusiona el endeudamiento (aspecto dominante) con gastos previsionales (aspecto dominado), sin meditar sobre las consecuencias futuras. Aclarado el panorama, lo que está en juego, no es la solución definitiva del problema previsional ni a corto ni a largo plazo sino los intereses específicos de los grupos políticos. En consecuencia, la caracterización de este proceso será la siguiente: por un lado, el Poder Ejecutivo, como reproductor de la economía política del endeudamiento previsional, y por el otro, el Poder Legislativo, en calidad de reproductor de la política populista y coyunturalista previsional.

Lo que queda claro de este proceso de implementación de la protección precarizada es que, se entretejió la voluntad política de los gobernantes de turno con el endeudamiento estatal (avalado por los órganos financieros internacionales), lo que originó que se concibiera a la política del endeudamiento como la *única* forma de viabilizar cualquier medida realizada a través del reformismo paramétrico. Esta es la expresión de la ideología de la seguridad social dominante, la cual, aparece, ante las crisis del SNP, como un componente de la economía política del subdesarrollo y dependencia y no hace más que

atenerse a dichos parámetros. En este conflicto, el Poder Ejecutivo tiene mayor maniobra para ofrecer la fuente de financiamiento, mientras que, el Poder Legislativo, debe encuadrar su proceder a las reglas jurídicas dominantes, las cuales no les permite más que crear ilusiones ante los asegurados. El problema común es que, ni lo uno ni lo otro representan el camino que deberán adoptar las futuras reformas al SNP.

2.5. Perspectiva: hacia otras formas de comprender el problema del financiamiento

El camino contrario indica que, no sólo la lucha de los asegurados al SNP deberá desvincularse de la subordinación a los sectores políticos oportunistas, sino que las reformas al SNP deberán pasar por destrabar esa fusión existente en la estructura económica subdesarrollada y dependiente, por un lado, y una superestructura previsional de subprotección social, por el otro lado; que sólo ocasiona endeudamiento económico. El objetivo será sustituirlo, dentro del marco de transformaciones estructurales del país, con un sistema económico diferente a aquel, con el objetivo de obtener un sistema de seguridad social genuino.

Las fuentes de financiamientos pueden encontrarse, en un primer momento, en impuestos o tributos para alcanzar a los trabajadores no dependientes²⁵. Esta medida, extendidas a los grupos de poder económicos o multimillonarios puede representar una salida, quienes, en épocas de pandemia no han sufrido los estragos de la crisis como los trabajadores y, por el contrario, se han visto beneficiados por el Estado y han obtenido ingentes ganancias a costa de la atención de la salud de la población²⁶; situación que se agrava si se advierte que adeudan al erario público ingentes sumas de dinero²⁷. Posteriormente, los fondos acumulados pueden ser utilizados para la inversión en sectores productivos y permanentes que redunden en el beneficio y desarrollo del país, lo cual, no puede desligarse de

²⁵ ROMERO MONTES, F. J., “Presente y futuro de la seguridad social en el Perú”, *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social: Dr. José Matías Manzanilla*, núm. 4, Año IV, 2019, pp. 261-262.

²⁶ La revista *Forbes* para el 2021 ha establecido una lista de multimillonarios, en la que, según señala LÓPEZ CALVA, L.F., “COVID-19 y la riqueza en la cima: más multimillonarios y más ricos en ALC tras la crisis en el Perú”, 27 de mayo del 2021, párr. 4, la riqueza de los multimillonarios de América Latina y el Caribe, ha crecido más del 40% durante y después de la pandemia. En el Perú, dicha lista agrupa, por orden de mayor a menores ingresos, a: Carlos Rodríguez- Pastor, Vito Rodríguez Rodríguez, Ana María Brescia Cafferata, Eduardo Hochschild, Eduardo Belmont Anderson y Jorge Rodríguez Rodríguez. Muchos de ellos, según FLORÍNDEZ, H. P., *Hablan los Números. Hildebrandt en sus trece*, año 12, núm. 542, 4 de junio del 2021, pp. 6-7, han participado abiertamente en política, financiando partidos políticos propagandistas del anticomunismo, están inmersos en conflictos socioambientales y han sido beneficiarios de los préstamos del Estado en el periodo de pandemia, a pesar de haber incumplido los requisitos para acceder a ellos. Por donde se vea, las secuelas de la pandemia la han padecido con mayor dureza los sectores populares y de los trabajadores.

²⁷ *Vid.*: SUNAT, “Informe N° 000015-2020-SUNAT/7D0000”, 18 de septiembre del 2020. En este informe se ha señalado que, al 14 de septiembre del 2020, 158 empresas del gran capital adeudan al erario público, aprox. S/ 9,256 millones (USD 2,433 millones), algunas de las cuales buscan desconocerla a través de la prescripción, otras, se encuentran aún en procedimiento contencioso contra la SUNAT y las demás, pueden obtener una sentencia favorable del Tribunal Constitucional. Como se advierte, urge movilizar toda la maquinaria coactiva del Estado a fin de obtener el pago de las deudas para destinarlos a la mejora de los servicios, entre otros, previsionales y de salud.

proyectos de industrialización para alcanzar un grado de desarrollo económico nacional, con énfasis en los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico²⁸.

Todo este proceso, debe articularse con un proceso de industrialización, estableciendo, paralelamente, una regulación antineoliberal de la fuerza de trabajo que, por un lado, eliminen la informalidad, articulen a los sectores independientes, combatan el subempleo y desempleo, fomenten una política de empleo ligada a la estabilidad laboral, luchen por la eliminación de la pobreza y pobreza extrema y se constituya una correcta distribución de los ingresos de la población a través de los servicios brindados por los sistemas de protección social (lo que, en el ámbito previsional, implicará establecer una pensión adecuada, oportuna, suficiente y completa, ajustada al costo de vida e indexada ante los vaivenes de la inflación), y por el otro lado, se erija un servicio de prestaciones sociales antiburocrático, con clara conciencia de las necesidades de la población y su compromiso con su bienestar, evitando que los fondos de pensiones se desvíen o sean utilizados para fines diferentes a la mejora de las prestaciones. Todo lo cual puede determinarnos una armonía entre la política económica y social (y más precisamente, la previsional)²⁹.

En este ámbito cobra relevancia el papel de la acción de los afiliados y pensionistas, pues, como RENDÓN VÁSQUEZ señala: “Limitadas por la estructura económica, las realizaciones de la Seguridad Social, han tenido como fuente de impulsión la presión de los trabajadores, aunque su materialización haya correspondido a gobiernos y mayorías parlamentarias que, en unos casos, sólo cedían ante la presión social, y, en otros, ejecutaba un programa de reformas posibles dentro de una cierta correlación de fuerzas”³⁰. Su participación, por lo tanto, es decisiva y debe ser sustantiva y real, esto es, que tenga incidencia directa en la política previsional del país y no como hasta ahora, es limitada, sin mayor relevancia, a su participación en la administración del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales³¹. Su participación debe responder a la necesidad de realizar

²⁸ Una experiencia fundamental es la de Finlandia, pues, las lecciones para los países subdesarrollados que se pueden extraer del trabajo de KANGAS, O. E., “Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy: The case of Finland”. *Documento del Programa de Políticas Sociales y Desarrollo*, núm. 25, 2006, es que, resulta fundamental que los fondos de pensiones se inviertan en proyectos de desarrollo nacional que permitan sentar y acelerar las bases de la industrialización del país; todo ello como parte de las transformaciones estructurales y sociales que requiere un país subdesarrollado, las cuales pasan por el impulso a la economía nacional hasta que esta rebase sus límites. Desde luego, la política previsional se ajusta a este marco. Este camino representa una posibilidad de armonizar la política previsional con el desarrollo económico dentro de los límites propios del sistema capitalista.

²⁹ Cfr. GÓMEZ VALDEZ, F., *Derecho Previsional y de la Seguridad Social, Análisis Doctrinario, Jurisprudencial y Comparado*, Perú, Editorial San Marcos, 2012, pp. 224- 246. En nuestro país, las grandes desigualdades han determinado la creciente contradicción entre las políticas económicas y sociales, esto, en el periodo de la pandemia, se ha visto agudizado.

³⁰ RENDÓN VÁSQUEZ, J., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ta. ed., Lima, Editor Jurídica Grijley E.I.R.L., 2008, p. 85.

³¹ Este tiene como función, según el art. 188 del Decreto Supremo N° 354-2020-EF (25/11/2020), respaldar las obligaciones de los regímenes pensionarios a cargo de la ONP, asimismo, en su art. 189.1, señala que está administrada por “un Directorio constituido por cinco (5) miembros, y presidida/o por la/el Ministra/o de Economía y Finanzas e integrado por la/el Gerenta/e General del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), por la/el Jefa/e de la ONP y por dos miembros designados por Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas”. Sobre estos dos últimos representantes, el artículo 3 de la Ley

cambios sustantivos en la política previsional y no limitarlo a administrar la crisis del SNP.

El papel de la organización de los trabajadores, en general, y los afiliados y pensionistas, en particular, en el control, fiscalización y gestión de los fondos de pensiones así como, en la política previsional, será una premisa básica para garantizar el éxito de estos cambios. La movilización consciente de dichos sectores, bajo la égida de una política de seguridad social adecuada y aclimatada a las necesidades actuales, puede muy bien afianzar la cohesión y la solidaridad nacional ante las adversidades³². Esto representa una gran ventaja, en comparación con el SPP, pues, el SNP revela un aspecto aglutinante: la solidaridad entre sus integrantes, que resulta un eje central en cualquier proyecto de cambios sociales.

En fin, lo fundamental para iniciar los procesos de reforma de la superestructura previsional es garantizar mecanismos de financiamientos permanentes para el SNP, lo que pasará, *necesariamente*, por desconectar la dependencia de las reformas paramétricas a la política de endeudamiento y convertir en armónicas las transformaciones en la estructura económica y social del país con las reformas en la superestructura previsional, ya que hoy, ante el peligro de una pandemia, en menos de un año, el Estado movilizó todos sus mecanismos de endeudamiento para fomentar una protección precarizada,

Nº 27617 (01/01/2002), ha señalado que se trataría de “dos Representantes de los Pensionistas a propuesta del Consejo Nacional de Trabajo y nombrados por resolución ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas”. Sin embargo, como se advierte, las funciones que desarrollan y la forma en que se estructuran no tiene incidencia alguna en la política previsional en su conjunto ni en la posibilidad de movilizar a los asegurados y elevar su conciencia política de la necesidad de su participación en el diseño de la política previsional del país. Aquí, también cabe llamar la atención de un organismo que fuera introducido por el art. 4 de la Ley Nº 28532 (16/05/2005): el Consejo Consultivo, cuya función, según el art. 8 del Decreto Supremo Nº 118-2006-EF (18/07/2006) es la de absolver consultas y brindar asesoramiento a la alta dirección de la ONP, asimismo, sus miembros conformantes eran los mismos del directorio anteriormente señalado (esto es, MEF, BCRP, ONP y dos representantes de los pensionistas). Por su lado, el Reglamento de Organización de Funciones de la ONP (13/6/2013), en su art. 18, literal c), le encargó, además de la asesoría y absolución de dudas, la función de proponer a la alta dirección de la ONP la adopción de políticas orientadas a la consecución de los fines institucionales. Esta disposición, que puede tener incidencia en la política previsional de la institución, no resulta efectiva, pues dicho accionar se ajusta hacia un parámetro doméstico-burocrático y no nacional-institucional, de ahí que, la incidencia en la política previsional esté sujeto a la aceptación o no de la alta dirección y, dada su estructuración, termina siendo una acción burocrática desligada absolutamente de la organización de los pensionistas y afiliados. Recientemente, el Decreto Supremo Nº 354-2020-EF (25/11/2020), en su art. 180.1, ha desconocido la representación de los dos representantes de los pensionistas, sustituyéndolos por expertos nacionales e internacionales en materia previsional. Se profundiza así, el carácter burocrático de dicha posibilidad (aunque -como señalamos- resultaba imposible acceder a modificar la política previsional) y se expulsa de la representación a los pensionistas. Esta es una consecuencia de la política previsional neoliberal de insistir en evaluar el problema previsional como un problema “técnico”; se consigue así, alejar del problema previsional a los pensionistas, y ni qué decir de los afiliados, quienes no existen en estos esquemas. Sea como fuere el caso, todas las posibilidades de cogestión democrática de la administración previsional en el SNP, no existe, y de existir, se refiere a otros asuntos y están desligados, absolutamente, de incidir en la política previsional del país. En lo que se refiere al SPP, la posibilidad de una gestión democrática dentro de sus órganos de decisión (v.g. directorio o gerencia) es nula.

³² FAJARDO CRIBILLERO, M., “Aldea Global y Política Social”, *Revista Laborem*, núm. 24, 2021, pp. 502-503.

habiendo postergado por casi treinta años, la posibilidad de haber iniciado el camino hacia la construcción de una seguridad social genuina.

Por lo tanto, el camino debe ser revertido para iniciar dicho proceso que -según todas las medidas aquí analizadas-, no responden a un problema, *única* o *principalmente*, de financiamiento o “técnico” sino de una política económica distributiva de la riqueza social, que refleje los intereses de los sectores productivos y sea parte de un proyecto nacional capaz de transformar las estructuras económicas subdesarrolladas y dependientes de nuestro país.

3. CONCLUSIONES

El SNP en nuestro país ha llegado a constituirse como un sistema de subprotección social, debido a la aquiescencia del Estado para resolver y promover la solución a su crisis, así como, por el control de la política previsional por parte de los dueños de las AFP; como consecuencia de ello, ha llegado al periodo de pandemia con un financiamiento deficitario, ante lo que el Estado ha suministrado recursos para dar cumplimiento de las obligaciones previsionales. En estas condiciones, el SNP se encuentra estancado e impedido (de *facto*) de generar fuentes de financiamientos permanentes y rentables que permitan su real autonomía frente a los afanes políticos coyunturales y de los organismos financieros internacionales.

Por otro lado, la crisis de la pandemia, no ha representado un punto de quiebre que permita salir de la subprotección heredada por la marcha hacia la privatización del SNP en la década de 1990, por el contrario, se ha reforzado y, peor aún, se han fomentado formas de financiamiento ligadas a la política de endeudamiento. Este mecanismo ha sido el eje de la solución de las contradicciones que existieron, entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, en torno al problema del financiamiento de las reformas paramétricas, razón por la cual, la política previsional, se advierte, progresivamente, subordinada al endeudamiento público, situación que constatamos en la implementación de la Ley N° 31301(22/07/2021).

Por ello, cabe anotar que, si bien es cierto, las crisis significan puntos de quiebre para realmente hacer cambios profundos y no caer en el reformismo paramétrico, sin embargo, esto no sucedió en nuestro país, pues heredamos una política previsional subdesarrollada, dependiente y neoliberal que hace suyo las perspectivas que imponen –vía financiamiento- los órganos financieros internacionales (v.g. FMI) y se limita, por un lado, a reproducir la ideología de la seguridad social dominante a través del Poder Ejecutivo y Legislativo, y por el otro lado, a administrar la crisis en que se encuentra el SNP.

En esta situación, la economía política del endeudamiento ha generado el *reformismo paramétrico*, por el cual, cualquier modificación poco sustantiva en algún aspecto del SNP (v.g. la entrega de una retribución extraordinaria, modificaciones y flexibilización de los requisitos para el acceso a las pensiones o la creación de tipos de pensiones ligadas a la situación de la pandemia) se implementarán siempre y cuando esta permita acrecentar

el grado de endeudamiento del Estado en relación a los organismos financieros internacionales. Esto trae como consecuencia, un mecanismo indirecto de pago generalizado de toda la población para el sostenimiento del SNP, desbordando el sistema contributivo mismo. El reformismo paramétrico termina siendo, dentro del esquema global de la economía, un mecanismo más que refleja el carácter subdesarrollado y dependiente de nuestro país, pues garantiza la sostenibilidad financiera de los organismos internacionales y refuerza la política de endeudamiento. Este fenómeno implica la renuncia al desarrollo de una política de seguridad social genuina que permita construir fuentes de financiamientos permanentes y rentables.

Todos estos elementos permiten advertir que, se viene abonando el camino para la desintegración, extinción o mayor parálisis del SNP, así como, su progresiva subordinación a la lógica de la política de endeudamiento (lógica que inclusive puede ser aplicada a cualquier programa asistencial), situación que se erige como un obstáculo para la construcción de una seguridad social genuina.

Por ello, el camino futuro de las reformas integrales del sistema previsional no pasarán por el reformismo paramétrico, sino, por modificaciones en la estructura económica subdesarrollada y dependiente con el objetivo de erigir una superestructura de la seguridad social genuina, eliminando la lógica del endeudamiento y buscando fuentes de financiamiento sustentables y permanentes en la economía del país, que no se limiten a fijar impuestos generales, cobranza de deudas multimillonarias, contribuciones del trabajador y empleador y/o similares, sino que, impliquen articular el problema del financiamiento a proyectos de desarrollo económico nacional en los diversos sectores económicos, tales como construcción, vivienda, agricultura, etc. pero con énfasis en los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, que permitan avanzar hacia la industrialización del país.

En este proceso, resultará importante la movilización consciente de los trabajadores, en general, y asegurados y pensionistas, en particular, para tener el control, fiscalización y gestión de los fondos de pensiones y participación en la política previsional, de forma activa y sustantiva. Además, dicha movilización deberá orientarse a fortalecer los lazos de cohesión y solidaridad social, que permitan garantizar el proceso de construcción de la seguridad social. Para ello, se requerirá una regulación antineoliberal de la fuerza de trabajo que elimine la informalidad, articulen a los sectores independientes, eliminen el subempleo y desempleo, fomenten una política de empleo ligada a la estabilidad laboral, entre otras medidas que favorezcan las reformas en la superestructura previsional. Asimismo, se requerirá erigir un servicio de atención previsional antiburocrático, que tenga un compromiso claro con la población y evite el uso indebido de los fondos de pensiones. Todos estos mecanismos deben establecer una correcta distribución de la riqueza que nos permita armonizar la política económica con la previsional.

4. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, “Dictamen del Proyecto de Ley 4977/2020-

CR”, 24 de julio del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/04977DC06MAY20200724.pdf , consulta: 14/11/2020).

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, “Dictamen de insistencia aprobado por UNANIMIDAD, recaído en las observaciones a la autógrafa de ley que establece un Régimen Especial Facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley N° 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR y otros)”, 1 de octubre del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/04977DC06MAY20201001.pdf , consulta: 14/12/2020).

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4977/2020-CR, 5030/2020-CR, 5044/2020-CR, 5047/2020-CR, 5063/2020-CR, 5107/2020-CR, 5109/2020-CR, 5157/2020-CR, 5196/2020-CR, 5199/2020-CR, 5215/2020-CR, 5351/2020-CR, 5409/2020-CR, 5449/2020-CR, Y 5531/2020-CR, ley que habilita a los exaportantes a la ONP a solicitar el 100% de sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones”, 8 de julio del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/04977DC09MAY-20200708.pdf , consulta: 14/11/2020).

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen de insistencia recaído en las Observaciones del Presidente de la República a la Autógrafa de Ley que establece un Régimen Especial Facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley N° 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en relación a los Proyectos de Ley N° 4977/2020-CR y otros”, 6 de noviembre del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/04977DC09MAY-20201106.pdf , consulta: 14/12/2020).

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen en minoría recaído en los proyectos de ley N° 133/2016-CR, 2411/2018-CR, 3561/2018-CR, 4310/2018-CR, 4977/2020-CR, 5030/2020-CR, 5044/2020-CR, 5047/2020-CR, 5063/2020-CR, 5104/2020-CR, 5107/2020-CR, 5109/2020-CR, 5157/2020-CR, 5196/2020-CR, 5199-2020-CR, 5215/2020-CR, 5329/2020-CR, 5334/2020-CR, 5351/2020-CR, 5409/2020-CR, 5425/2020-CR, 5449/2020-CR, 5531/2020-CR, 5619/2020-CR, 5676/2020-CR, 5677/2020-CR, 5800/2020-CR, 5938/2020-CR, 5968/2020-CR y 6114/2020-CR”, 2 de diciembre del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/00133DC09MIN20201202.pdf , consulta: 14/12/2020).

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, “Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 6114/2020-PE y 7709/2020-CR, Ley que garantiza el acceso a una gestión a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones que no logren acceder a una pensión bajo el régimen del Decreto Ley N° 19990”, 13 de julio del 2021, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/06114DC09MAY20210713.pdf , consulta: 11-8-2021).

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “Dictamen recaídos en los Proyectos de Ley 5030/2020-CR, 5044/2020-CR, 5063/2020-CR, 5104/2020-CR, 5107/2020-CR, 5196/2020-CR, 5199/2020-CR, 5215/2020-CR, 5425/2020-CR, 5619/2020-C y 5676/2020-CR, referidos al Sistema Nacional de Pensiones”, 5 de agosto del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/05030DC17MAY-20200805.pdf , consulta: 14/12/2020).

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “Dictamen recaído en el proyecto de Ley N° 6114/2020-PE que propone la ley para establecer medidas extraordinarias a favor de las/os aseguradas/os del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), regulado por el Decreto Ley N° 19990, por motivo del impacto del Covid-19 en la economía peruana”, 25 de noviembre del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/06114DC17MAY-20201125.pdf , consulta: 11/8/2020).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 133/2016-CR, 2411/2018-CR, 3561/2018-CR, 4310/2018-CR, 5157/2020- CR, 5329/2020-CR, 5334/2020-CR, 5409/2020-CR, 5425/2020-CR, 5449/2020-CR, 5676/2020-CR y 5800/2020- CR, Ley que propone la devolución de los aportes al Sistema Nacional de Pensiones”, 13 de agosto del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00133DC22MAY20200813.pdf , consulta: 14/12/2020).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Dictamen de Insistencia recaído en las Observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP)”, 19 de noviembre del 2020, (https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/04977DC22MAY20201119.pdf , consulta: 7/2/2021).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 3324/2018-CR, 4064/2018-CR, 6043/2020-CR, 7063/2020-CR, 7470/2020-CR, 7512/2020-CR y 7783/2020-CR, que con un texto sustitutorio propone la ley que establece medidas a favor de los afiliados por el Sistema Nacional de Pensiones a fin de aliviar la economía familiar”, 2 de julio

- del 2021, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03324DC22MAY20210702.pdf, consulta: 11/8/2021).
- DIARIO OFICIAL EL PERUANO, “SUNAT: minera Cerro Verde pagó S/ 1,040 millones de deuda”, 13 de agosto del 2021, (<https://elperuano.pe/noticia/126715-sunat-minera-cerro-verde-pago-s-1040-millones-de-deuda#:~:text=12%2F08%2F2021%20La%20Superintendencia,hab%C3%ADa%20sido%20impugnada%20a%C3%B1os%20atr%C3%A1s>, consulta: 16/8/2021).
- FAJARDO CRIBILLERO, M., “Aldea Global y Política Social”, *Revista Laborem*, núm. 24, 2021, pp. 497- 513.
- FLORÍNDEZ, H. P., Hablan los Números, *Hildebrandt en sus trece*, año 12, núm. 542, 4 de junio del 2021, pp. 6-7.
- FMI, “El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo de dos años a favor de Perú por US\$ 11.000 millones en el marco de la Línea de Crédito Flexible”, 28 de mayo del 2020, (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/05/28/pr20224-peru-imf-executive-board-approves-2yr-us-11b-flexible-credit-line-arrangement>, consulta: 27/5/2021).
- GÓMEZ VALDEZ, F., *Derecho Previsional y de la Seguridad Social, Análisis Doctrinario, Jurisprudencial y Comparado*, Perú, Editorial San Marcos, 2012.
- KANGAS, O. E., “Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy: The case of Finland”, *Documento del Programa de Políticas Sociales y Desarrollo*, núm. 25, 2006.
- LÓPEZ CALVA, L. F., “COVID-19 y la riqueza en la cima: más multimillonarios y más ricos en ALC tras la crisis en el Perú”, 27 de mayo del 2021, (<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/covid-19-and-wealth-at-the-top--more-and-wealthier-billionaires-.html>, consulta: 26/8/2021)
- MEF, “Perú colocó tres nuevos bonos por US\$ 4 000 millones, incluyendo una emisión con vencimiento dentro de 101 años”, 23 de noviembre del 2020, (<https://www.gob.pe/pl/institucion/mef/noticias/315751-peru-coloco-tres-nuevos-bonos-por-us-4-000-millones-incluyendo-una-emision-con-vencimiento-dentro-de-101-anos>, consulta: 27/5/2021).
- ONP, “Informe N° 42-2020-DPR/ONP”, 1 de junio del 2020 (https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/3100.pdf, consulta: 20/7/2020).
- ORTIZ, I., DURÁN- VALVERDE, F., URBAN S., WODSAK V. y ZHIMING YU, “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)”, Suiza, Departamento de Protección Social de la OIT, 2019

(https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=XGT8JWSEdsk-A9EOobnnOdDPcmrWQUyZ7tPBpcf_TCyQ2qr5yhql!-1463413688?id=55496, consulta: 26/8/2021)

PODER EJECUTIVO, “Proyecto de Ley N° 6114/2020-PE”, 2 de septiembre del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06114-20200902.pdf, consulta: 11/8/2021).

PODER EJECUTIVO, “Autógrafa de Ley observada por el Poder Ejecutivo”, 18 de septiembre del 2020, (https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Auto-grafa/OBAU0013320200918.pdf, consulta: 14/12/2020).

PODER EJECUTIVO, “Exposición de motivos: Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias que contribuyan a la atención de la población en el marco de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19 y a la reactivación económica a través del gasto público”, 2020, (<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Diciembre/21/EXP-DU-137-2020.pdf>, consulta: 25-2-2021).

RENDÓN VÁSQUEZ, J., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ta. ed., Lima, Editor Jurídica Grijley E.I.R.L., 2008.

ROMERO MONTES, F. J., “Presente y futuro de la seguridad social en el Perú”, *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social: Dr. José Matías Manzanilla*, núm. 4, Año IV, 2019, pp. 246-263.

SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE, “Memoria Anual”, 2020 (<https://www.cerroverde.pe/pdf/memoria-anual-2020.pdf>, consulta: 13/8/2021).

SUNAT, “Informe N° 000015-2020-SUNAT/7D0000”, 18 de septiembre del 2020, (<https://consede.lab.org.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe-15-2020-SUNAT-7D0000.pdf>, consulta: 4/4/2021)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp.00016-2020-PI/TC, 4 de febrero del 2021, (<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00016-2020-AI.pdf>, consulta: 15/2/2021).

VELAZCO, R., “Deudores crónicos”, *Hildebrandt en sus trece*, año 12, núm. 553, 2021, pp. 4- 5.

SAINT-JOURS, Y., “El conflicto seguridad social y seguros privados: la experiencia francesa”, *Contextos, Revista Crítica de Derecho Social*, núm. 3, 1999, pp. 113-124.