



INFORME DE ADJUNTÍA N° 33 -2017-DP/AAE

Opinión sobre la necesidad de regular el reajuste de las pensiones y los alcances del Proyecto de Ley N° 1625/2016-PE, Ley que otorga una bonificación extraordinaria a favor de los pensionistas por viudez del Régimen del Decreto Ley N° 19990

I.- Antecedentes

Mediante Oficio N° 1317-2016-2017-CTSS/CR la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, remite para opinión el Proyecto de Ley N° 1625/2016-PE, Ley que otorga una bonificación extraordinaria a favor de los pensionistas por viudez del Régimen del Decreto Ley N° 19990.

La iniciativa legislativa tiene por fin otorgar una bonificación mensual extraordinaria de S/ 100 soles a los pensionistas de viudez del Decreto Legislativo N° 19990 que hayan cumplido 75 años de edad a la fecha de entrada en vigencia de la norma y una bonificación de S/ 50 soles a aquellos que tengan entre 70 y 74 años de edad.

El presente informe va más allá del texto expreso del proyecto de ley y analiza el trasfondo técnico, convencional y constitucional que subyace al mismo.

II.- Análisis

1. La realidad nacional y la necesidad de pronunciarse sobre el proyecto de ley

En los Informes de Adjuntía 17-2016-DP/AAE y 26-2016-DP/AAE se ha opinado que actualmente las iniciativas legislativas en materia de pensiones debieran responder a una agenda priorizada, que en la actualidad depende en gran medida de la difusión y debate de los resultados del Informe Final de la Comisión de Protección Social designada por Resolución Ministerial 17-2017-EF/10, la cual, dentro de otros, debiera analizar:

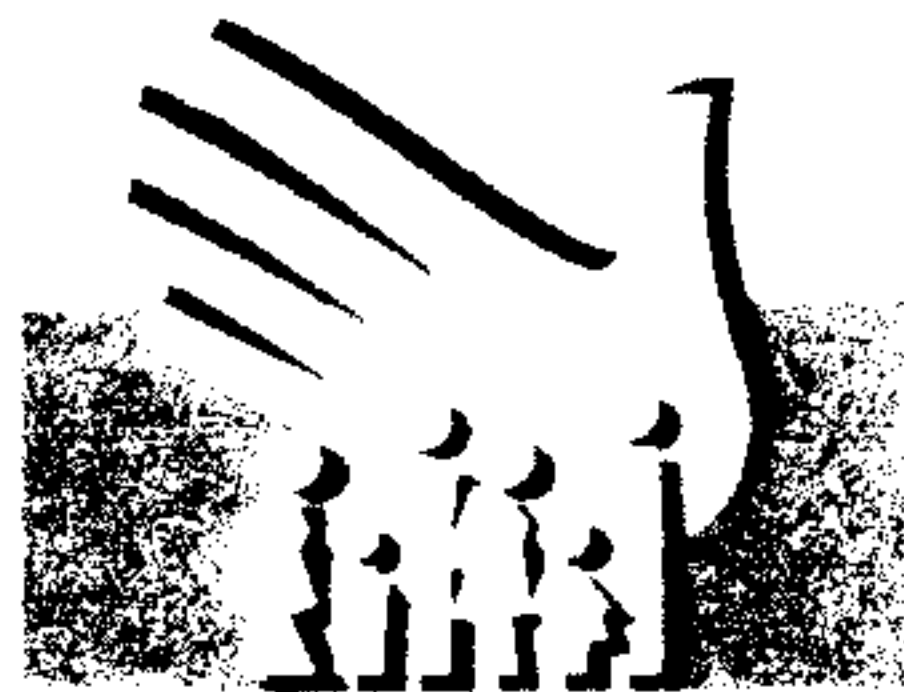
- a) La relación existente y futura entre los dos grandes sistemas generales de pensiones.
- b) La inclusión de las pensiones no contributivas, en el sistema de seguridad social.
- c) El tratamiento de los regímenes especiales.
- d) La definición de las fuentes de financiamiento de la seguridad social: Aportes del trabajador, aportes del empleador, aportes del Estado, aportes provenientes de actividades productivas específicas, entre otros.

No obstante, existen propuestas que al estar indubitablemente vinculadas a la remediación de vulneraciones sistemáticas de derechos y principios constitucionales, son inaplazables y por ende deben ser materia de atención inmediata por el Estado, como ocurre con la temática vinculada al presente proyecto de ley.

Como se ha señalado, el proyecto de ley busca aprobar una bonificación extraordinaria a favor de un sector específico de pensionistas por viudez, la cual se encuentra respaldada en la opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo cual debe aprobarse.

No obstante lo anterior, la propuesta del Poder Ejecutivo resulta limitada frente a las obligaciones que técnicamente, constitucionalmente y convencionalmente alcanzan al Estado peruano, por lo cual se considera necesario compartir algunas observaciones que





DEFENSORÍA DEL PUEBLO

permitan al Poder Legislativo la elaboración de una propuesta complementaria en materia de *reajuste* de las pensiones en el Sistema Nacional de Pensiones - SNP.

2. El reajuste de las pensiones: Principio técnico, convencional y constitucional

El reajuste o revalorización de las pensiones es una consideración técnica del diseño de la estructura económica de los sistemas de pensiones, de tal relevancia que ha sido consagrada normativamente en los convenios de Oficina Internacional del Trabajo – OIT y en la propia Constitución Política del Perú, como se verá a continuación con cierto detalle.

a. Técnicamente: El reajuste o revalorización de las prestaciones forma parte de la arquitectura económica de los sistemas de pensiones

Rafael ROFMAN ha señalado que *“Los sistemas de pensiones son programas de transferencias instituidos por el Estado, cuyo objetivo es proporcionar seguridad de ingresos a los adultos mayores (...)”*¹.

El informe del BANCO MUNDIAL del año 1994 precisaba que estos programas *“(...) deben ser un instrumento del crecimiento y una red de seguridad social”*². De este modo, deben ayudar a las personas adultas mayores a:

- *“Facilitar las medidas que tome la gente para traspasar parte del ingreso de sus años de trabajo activo a la vejez (función de ahorro o reemplazo del salario).*
- *Proporcionar un ingreso básico mínimo que proteja a los que tuvieron un ingreso bajo durante toda su vida (función de redistribución o de alivio de la pobreza).*
- *Asegurar a los ancianos contra los numerosos riesgos a que son particularmente vulnerables, como incapacidad, longevidad e inflación, y contra los riesgos políticos y de las inversiones (función de seguro)”*³.

Para cumplir con estos múltiples objetivos, como característica estructural de los sistemas de pensiones, el organismo internacional señalaba que, se debe asignar cuidadosamente un método de indización de los beneficios⁴, precisando que:

*“Las pensiones deberían estar indizadas según los precios para mantener su valor real, o según una combinación, por partes iguales, de precios y de salarios, a fin de que los jubilados tengan un interés en el crecimiento económico y compartan el riesgo del deterioro de la economía”*⁵.

Así, para la teoría económica del Banco Mundial, si la función de las pensiones es *“asegurar”* los ingresos en la vejez, las prestaciones no deberían, en principio, verse reducidas por eventos recurrentes adversos como la inflación. La arquitectura del sistema

¹ ROFMAN, Rafael y LUCCHETTI, Leonardo, *Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura*, Banco Mundial, SP Discussion Paper N° 0616, Noviembre, 2006, p. 2.

² BANCO MUNDIAL, *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D.C.: Oxford University Press, 1994, pp. 10-11.

³ Ídem, p. 269

⁴ Ídem, pp. 280.

⁵ Ídem, pp. 280-281. Reiterado en el cuadro de la p. 186. Cuerpo del texto de las pp. 182 a 185 (especialmente 185), recuadro de las pp.178 a 179



mismo debe prever un mecanismo de seguridad que haga frente a dicho fenómeno, estos mecanismos son la indexación, indización, revisión o reajuste (en España, actualización o revalorización).

Nicholas BARR y Peter DIAMOND han señalado que:

“What is clear is that the real value of a person’s pension benefit should not vary erratically with the level of inflation, all the more because inflation rates can vary significantly across years, even consecutive years”⁶.

b. Convencionalmente – El marco internacional de los derechos humanos ha normado la revisión o reajuste de las pensiones

El artículo 65 -párrafo 10- y el artículo 66 -párrafo 8- del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1952, regula la obligación de los Estados de reajustar las pensiones de las personas aseguradas y sus derecho-habientes, estableciendo:

“Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez (...) para la invalidez y para la muerte (...) serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida”⁷.

Estos dispositivos del Convenio 102 son una expresión concreta del denominado *principio de suficiencia* que rige la seguridad social, el cual en palabras de MESA-LAGO implica que las “(...) prestaciones han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado”⁸.



En el año 2011, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha reiterado que:

“(...) independientemente del método de ajuste que se utilice, el poder adquisitivo de las pensiones debe mantenerse (...) La periodicidad con la que deben realizarse los ajustes es un factor importante que, de hecho, no se especifica en el Convenio núm. 102 (...) si bien el Convenio no obliga (...) a introducir la indexación automática de las prestaciones, «podría ser el método más avanzado para ajustar las tasas de las prestaciones sobre la base de la inflación y el costo de la vida»⁹

En el caso específico del Gobierno peruano, en los años 2000, 2001, 2002, 2004 2006, la CEARC realizó la siguiente y reiterada observación:

“(...) la Comisión solicita nuevamente al Gobierno tenga a bien comunicar todas las estadísticas que requiere al respecto el formulario de memoria bajo los artículos 65 ó 66, incluidas aquellas relativas a la revalorización de las prestaciones de largo plazo para tener en cuenta la evolución del costo de vida. A este respecto, la Comisión

⁶ BARR, Nicholas y DIAMOND, Peter, *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, New York, 2008. En español: “Lo que está claro es que el valor real de la pensión de una persona no debería variar de forma irregular con el nivel de inflación, tanto más cuando las tasas de inflación pueden variar significativamente a lo largo de los años, incluso en años consecutivos”.

⁷ Texto del artículo 65 párrafo 10.

⁸ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La seguridad social y la primacía del Derecho*. Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ILC.100/III/1B, Primera Edición, Ginebra, 2011, p. 19.

⁹ Ídem, p. 221.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

recuerda, una vez más, la importancia que la Comisión atribuye, en el caso de las prestaciones a largo plazo, a la revisión del monto de los pagos periódicos en curso, tal como lo requieren los artículos 65, párrafo 10, y 66, párrafo 8”¹⁰.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el *reajuste periódico* de las pensiones es un imperativo del marco internacional de los derechos humanos, que busca hacer efectivo el derecho a gozar de pensiones efectivamente *suficientes*, que brinden seguridad en los ingresos durante la edad adulta mayor, es decir que estas no se vean reducidas por la pérdida de poder adquisitivo.

c. Constitucionalmente – Existe un mandato interno de reajuste periódico de las pensiones

En este marco contextual, técnico-económico y de normas internacionales (convencionales), en el Perú la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política ha dispuesto expresamente que:

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

En primer lugar, dicho dispositivo deja en claro que en el Perú existe un “*principio constitucional de reajuste periódico de las pensiones*” y por lo tanto dicho mandato debe ser una consideración básica y de permanente aplicación por parte del Estado.

En segundo lugar, no se puede obviar que el referido dispositivo constitucional es fuente de reiterados conflictos cuando es utilizado por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF para justificar la *inviabilidad* de solicitudes de reajuste general de las pensiones, presentadas por las diversas asociaciones de pensionistas.

El MEF suele poner énfasis en que el reajuste de las pensiones, por parte del Estado, se efectúa “*con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos y a las posibilidades de la economía nacional*”. Con este marco normativo, ha señalado, en diversas ocasiones, que la imposibilidad del reajuste se encuentra implícita en la “*formulación anual*” del presupuesto de la República, ya que:

“(...) las (...) Leyes del Presupuesto del Sector Público (...) se han sustentado en las proyecciones de los principales agregados económicos, así como en las estimaciones de los recursos públicos contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual (...); los cuales son consistentes con los parámetros de disciplina fiscal (...) que disponen que los presupuestos del Sector Público deben estar equilibrados entre sus ingresos y gastos”¹¹.

Como efecto práctico de estas afirmaciones, lo más asentado, en la percepción de las asociaciones de pensionistas que reclaman periódicamente el reajuste general de las pensiones, es que el MEF como representante del Estado peruano en la materia, ostenta una potestad sumamente discrecional de otorgar o no el referido reajuste.

¹⁰ Texto tomado de la Observación al Convenio sobre la seguridad social 102, Adopción 2000, 89 reunión CIT (2001).

¹¹ Informe N° 360-2013-EF/53.01, de fecha 16 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos.

Siguiendo la clasificación seguida por la doctrina de la “economía de las pensiones” que distingue entre reajuste “automático”¹² y reajuste “discrecional”¹³ o “periódico”¹⁴, en el Perú, en efecto nos encontramos ante un caso de reajuste discrecional. Sin embargo, dicha nomenclatura no debe llevar a pensar en la existencia de una potestad absoluta del Estado de decidir el “ejercicio o no” del reajuste de las pensiones, ya que esto sería sinónimo de arbitrariedad, la cual al afectar el contenido esencial del derecho a la pensión¹⁵ está proscrita constitucionalmente.

El sentido correcto de la confluencia de los principios constitucionales de *reajuste* de las pensiones y *equilibrio presupuestal* (en el marco, a su vez, de las técnicas de la “economía de las pensiones” y los estándares internacionales), es un mandato permanente de reajuste de las pensiones, para evitar su pérdida de valor. Se trata de un *mandato de optimización*, que busca lograr cada vez mayores niveles de eficacia de los derechos fundamentales. El principio de equilibrio presupuestal actúa como *límite natural* de todo incremento, pues no se puede gastar lo que no se tiene.

El Tribunal Constitucional, en el Expediente 50-2004-PI/TC, ha precisado que “(...) la periodicidad de este reajuste (...) es (...) una real obligación y no (...) una facultad arbitraria que daría lugar a inconstitucionalidades sobrevinientes” (FJ. 141).

Así, la referencia constitucional a “las provisiones presupuestarias (...) y a las posibilidades de la economía nacional” tiene por única finalidad evitar que, como en el pasado, se asuma que el establecimiento legislativo de un “reajuste automático” (por ejemplo, la Ley 23495 y la Ley 23908), suponga la adquisición de un derecho “absoluto” a percibir dicho “reajuste automático” de modo “vitalicio”, aunque no exista disponibilidad presupuestal.

Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(...) que la sostenibilidad financiera del Estado sea un criterio que debe ser considerado al momento de realizar el reajuste periódico de las pensiones (...) no significa que tal criterio pueda impedir que el reajuste tenga lugar. Se trata tan sólo de un factor que condiciona el quantum del reajuste pero no la obligatoriedad de su realización periódica, la cual no podrá extenderse por intervalos de tiempo irrazonable, máxime si la Primera Disposición (...) ordena que el ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de las nuevas reglas pensionarias sea destinado a incrementar las pensiones más bajas” (STC 50-2004-PI/TC, FJ. 141).



¹² RIBE, Helena, ROBALINO, David, WALKER, Ian, *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe. De los Derechos a la Realidad*, Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, 2010. BARR, Nicholas, *Op. Cit.*

¹³ RIBE, Helena, ROBALINO, David, WALKER, Ian, *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe. De los Derechos a la Realidad*, Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, 2010. Los autores señalan: “Un error común—que suele verse en los programas de pensiones y protección al ingreso en ALC—es definir parámetros en términos nominales y ser discrecional en cuanto al ajuste de los beneficios para compensar la inflación. (...) es preferible (...) que los beneficios pueden estar indexados por inflación automáticamente durante el período de pago”.

¹⁴ BARR, Nicholas, *Op. Cit.* Los autores plantean que: “Choosing methods of adjustment poses a range of questions: Should some adjustment be built into legislation, so that it is automatic, or should it be managed fully through periodic legislative changes?”. En español: “Elegir métodos de ajuste plantea una serie de cuestiones: ¿Debería incorporarse algún tipo de ajuste automático en la legislación o debería gestionarse completamente a través de cambios periódicos en la legislación?”.

¹⁵ En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 50-2004-PI/TC se ha precisado que: “El contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por tres elementos, a saber:

- el derecho de acceso a una pensión;
- el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y,
- el derecho a una pensión mínima vital” (FJ. 107).

En conclusión, el Estado peruano tiene la obligación permanente de proceder al reajuste de las pensiones, de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio 102 de la OIT y la Constitución Política del Perú. Por lo tanto, periódicamente debe efectuar las evaluaciones económicas y financieras pertinentes para lograr dicho fin. Solamente en los casos en que de modo fehaciente se demuestre que no existen posibilidades en la economía nacional para efectuar el reajuste que resulte necesario, será legítimo no efectuarlo.

3. Evolución del valor de la pensión mínima en el Perú

Más allá de considerar que el reajuste es un mandato aplicable a todas las pensiones, a efecto de acotar la discusión, y hacerla tangible, es pertinente ceñir el análisis de dicho principio constitucional al contenido esencial del derecho a la pensión: es decir a la garantía de la *pensión mínima*.

El concepto de la "*pensión mínima*"¹⁶ cumple un rol similar que el de la "*remuneración mínima vital*"¹⁷, el cual es garantizar un ingreso mínimo o elemental para la *subsistencia* digna de los pensionistas y trabajadores, respectivamente.

Debido a la relevancia del tema, en la sentencia recaída en el Expediente 50-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha llegado a señalar que:

"(...) es necesario que también la pensión mínima vital, como elemento constitutivo del derecho fundamental a la pensión (...), tenga un parámetro objetivo y razonable de referencia, es decir, que su determinación se base en una teoría valorista y no nominalista, a efectos de que el monto mínimo vital esté plenamente garantizado frente a eventuales fenómenos económicos –por ejemplo, índices inflacionarios altos- que podrían terminar por vaciar de contenido el derecho fundamental a la pensión" (FJ. 136).

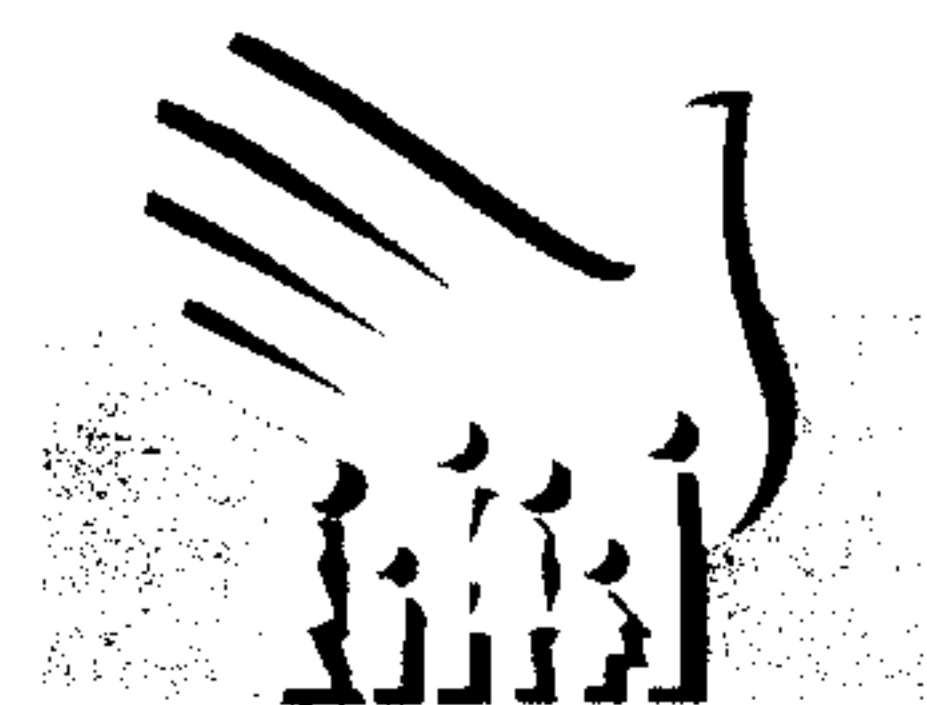
Dejando de lado, también, las formas adoptadas por los Gobiernos de turno para *eleva*r el monto de las *pensiones mínimas* fijadas (en realidad para garantizar que no pierdan su valor en demasía), podemos señalar que el "*reajuste*" ha sido excepcional, dirigido a aquellos pensionistas que cumplen un determinado número de años de cotización y/o edad. En otras palabras las pensiones se han *revalorizado* únicamente para algunos.

De acuerdo al siguiente cuadro, se aprecia que desde el año 2002 no ha existido un reajuste general de la pensión mínima de S/ 415 soles establecida por Ley 27617. Solamente se produjo un aumento ("*reajuste*") de máximo 50 soles¹⁸ en el año 2007 y otro

¹⁶ En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1417-2005-PA/TC se ha señalado sobre el derecho a una pensión que "(...) forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a un 'mínimo vital', es decir, «aquella porción de ingresos indispensable e insustituible para atender las necesidades básicas y permitir así una subsistencia digna de la persona y de su familia; sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales (...) en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana»" (FJ. 37).

¹⁷ Refiriéndose a la remuneración mínima vital ARCE ORTÍZ ha señalado que: "(...) teóricamente, se entiende que dicha cuantía mínima asegura un mínimo nivel de subsistencia para el trabajador y su familia" (ARCE ORTÍZ, Elmer, *Derecho Individual del Trabajo en el Perú: Desafíos y deficiencias*, Primera edición, Lima, Palestra Editores, 2008, p. 380).

¹⁸ Y de S/ 25 soles en caso de viudez (Decreto Supremo N° 207-2007-EF). Adicionalmente, se estableció un tope de percepción conjunta de S/ 500 soles. Cabe precisar que en el 2006, mediante Ley 28666, ya se había aumentado en 25% las pensiones de viudez de aquellas personas mayores de 70 años, hasta un tope de percepción total de S/. 415 soles.

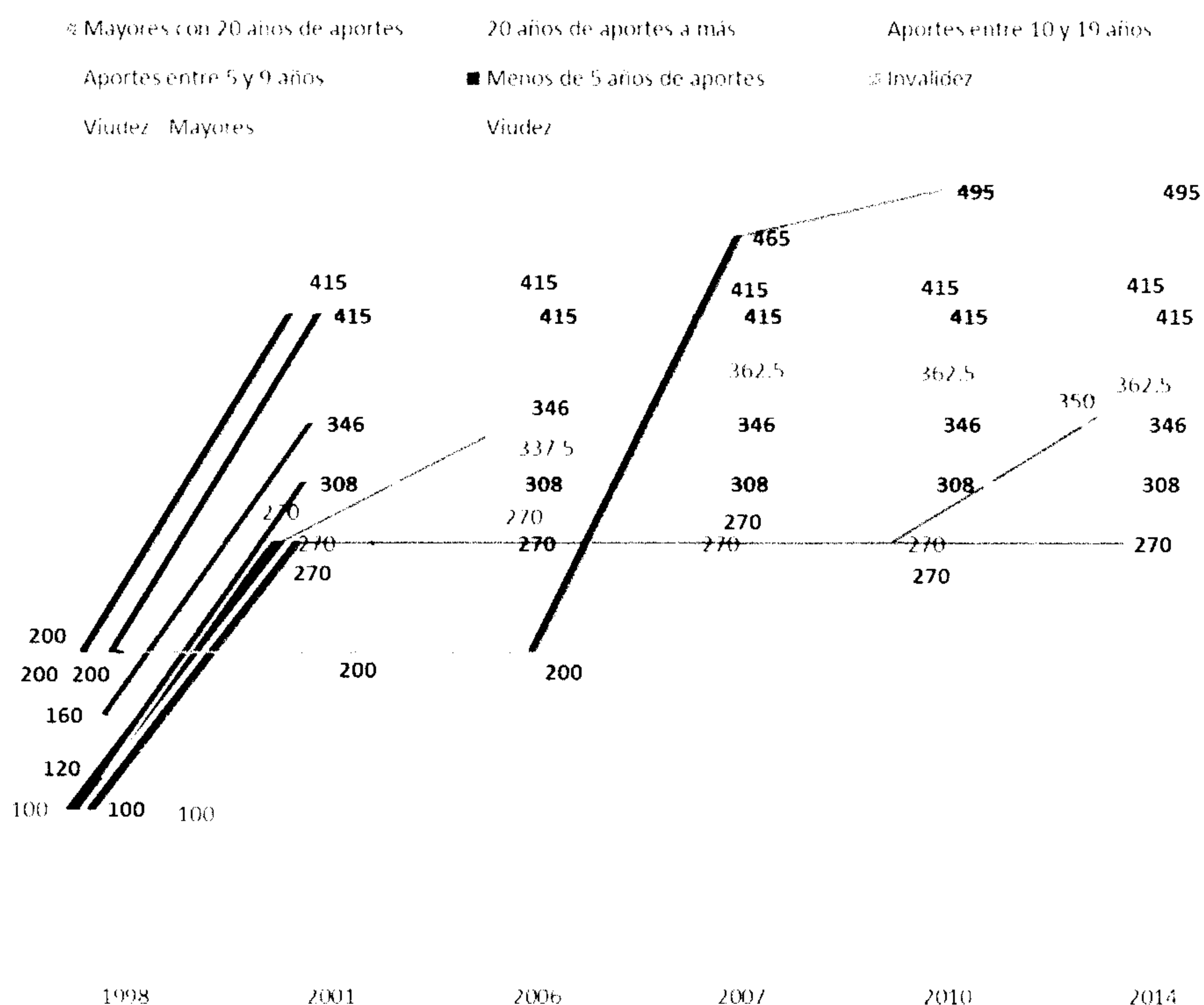


DEFENSORÍA DEL PUEBLO

de 30 soles en el 2010¹⁹, limitado a aquellos pensionistas de mayor edad y que tuvieran como mínimo 20 años de aporte, en el primer caso, mientras que en el segundo solo se utilizó el criterio diferenciador de la edad. En ambos casos el universo de beneficiarios está plenamente determinado por el cumplimiento de los requisitos a una fecha determinada.

Cuadro 1

**Evolución de la pensión mínima
2001-2017**



Fuente: www.onp.gob.pe
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los pensionistas de viudez han tenido una evolución similar. En el año 2001 se les fijó una pensión mínima de S/ 270 soles²⁰. En el año 2006 se otorgó un aumento del 25%²¹ de la pensión para aquellas personas pensionistas de mayor edad. Sin embargo, la gran diferencia es que en el 2014 mediante Decreto de Urgencia N° 002-2014 sí se elevó, de modo general, el monto de la pensión de viudez a S/ 350 soles.

En el siguiente cuadro, se evidencia cómo -en atención a la necesidad de recuperar el valor perdido por las remuneraciones en los últimos años- se ha ido elevando progresivamente la *remuneración mínima vital* - RMV, mientras que a la par la *pensión*

¹⁹ Decreto de Urgencia N° 074-2010. El monto anualizado es de S/ 360 soles.
²⁰ Resolución Jefatural N° 001-2002-JEFATURA/ONP.
²¹ Ley 28666.



mínima – PM (concepto que cumple similar función y afronta la misma pérdida de valor) ha quedado rezagada.

Tabla 1

Año	RMV	PM
1996	215	-
1997	265	-
1997	300	-
1997	345	-
1998	-	200
2000	410	-
2001	-	415
2003	460	-
2005	500	-
2007	530	-
2007	550	-
2010	580	-
2010	600	-
2011	675	-
2012	750	-
2016	850	-

Fuente: www.mintra.gob.pe
Elaboración: Defensoría del Pueblo



4. La injusta diferenciación entre el Decreto Ley 19990 y el Decreto Ley 20530

No obstante que en el SNP no existe una verdadera “*política*” de reajuste periódico, siquiera del mínimo vital -*pensión mínima*-, podemos advertir que en el régimen del Decreto Ley N° 20530 el reajuste sí existe desde el año 2005, para montos que pueden llegar a 2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes en cada oportunidad (en el 2017: S/ 8100 soles).

La “*política*” de reajuste del Decreto Ley 20530 encuentra sustento en el artículo 4 de la Ley 28449 que señala que “*El reajuste de pensiones se efectuará de la siguiente forma:*

a) *Las pensiones percibidas por beneficiarios que hayan cumplido (...) (65) años (...) cuyo valor no exceda (...) (2) Unidades Impositivas Tributarias vigentes en cada oportunidad, serán reajustadas al inicio de cada año mediante decreto supremo (...) teniendo en cuenta (...) el costo de vida anual y la capacidad financiera del Estado.*

b) *Las pensiones percibidas por beneficiarios menores de sesenta y cinco (65) años de edad se ajustarán periódicamente, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales y las posibilidades de la economía nacional”.*

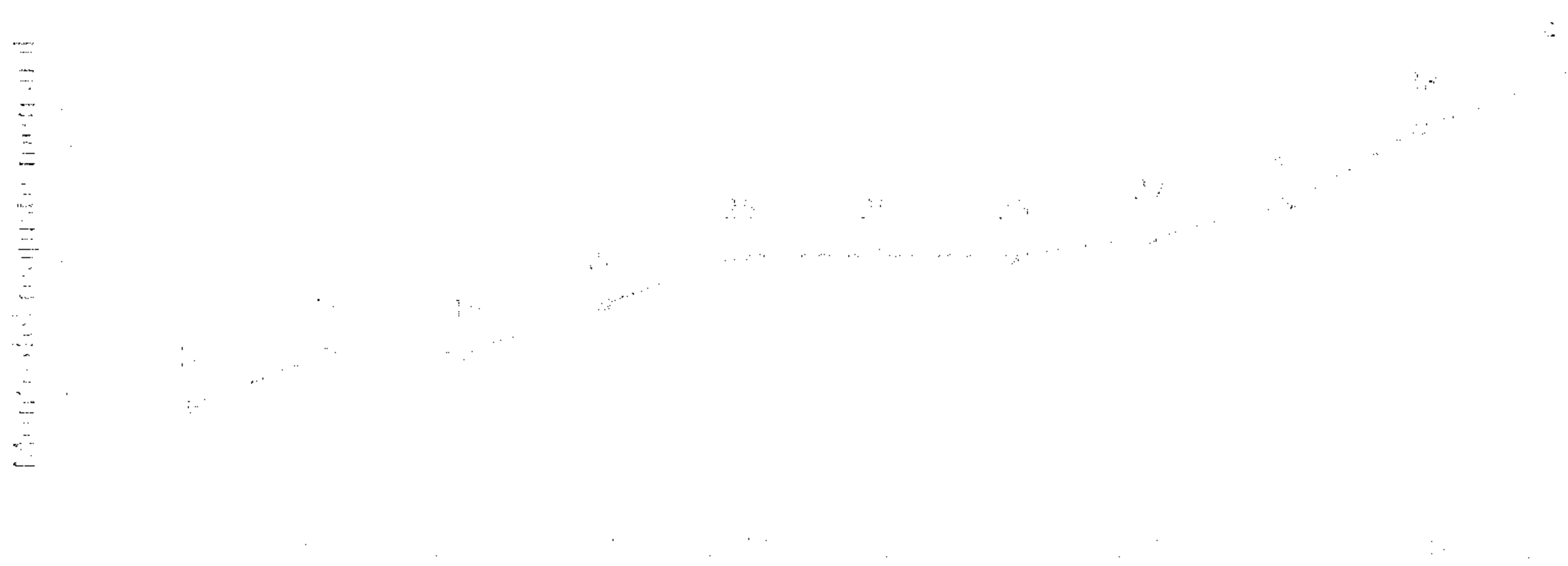
Entre el año 2007 y el año 2017, el monto del *reajuste* de las pensiones de las personas de 65 años a más (sin importar el monto de las mismas, debajo del tope de 2 UIT) se ha



ido incrementando paulatinamente, según se muestra en el siguiente cuadro. Así, mientras que el reajuste en el año 2007 ascendió a S/ 10 soles, y en el 2012 a S/ 25, en el 2016 y el 2017 alcanzó los S/ 38 y S/ 43 soles respectivamente.

Cuadro 2

Decreto Ley 20530
Evolución del reajuste
2007 - 2017



Fuente: spij.minjus.gob.pe
Elaboración: Defensoría del Pueblo



Se debe tener en cuenta que, en el año 2017 dicha medida ha supuesto la transferencia de recursos del tesoro público hacia las entidades pagadoras por S/ 100 074 588 soles, a través del Decreto Supremo 020-2017-EF.

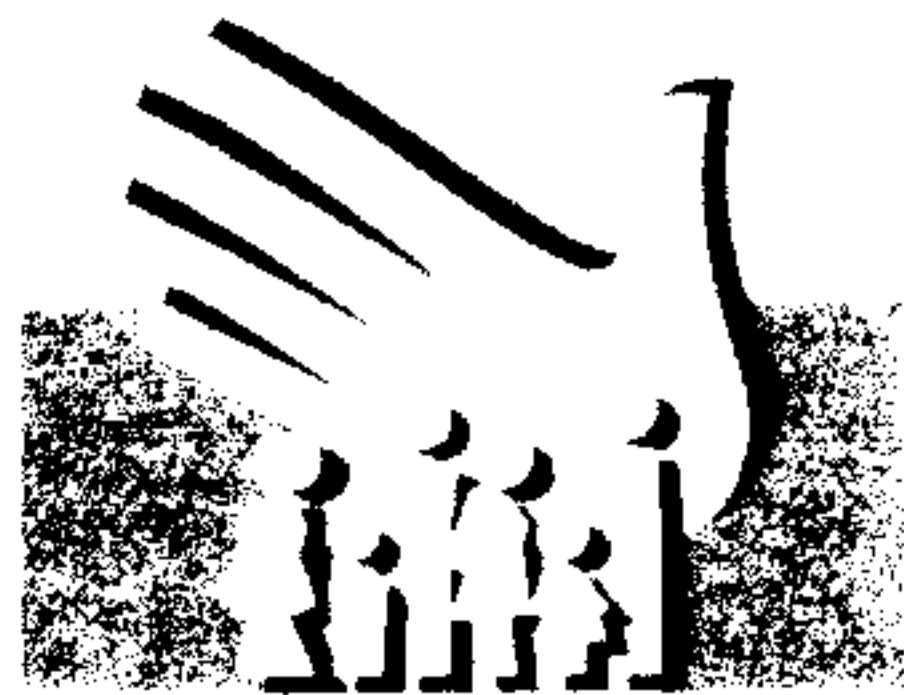
5. Algunas razones específicas del MEF para no proceder a un reajuste general de las pensiones. Algunas observaciones a las mismas.

Como se ha señalado, diversas asociaciones de pensionistas han solicitado a la Oficina de Normalización Previsional - ONP y al MEF el aumento general de las pensiones en ámbito del SNP (Decreto Ley 19990). Este pedido para tener la calidad de un mandato exigible al Estado peruano debe ser entendido como un pedido de reajuste.

En el año 2013, el Informe N° 017-2013-OPG/ONP de la Oficina de Normalización Previsional señaló el costo que supondría un "aumento" general de las pensiones en el SNP; así la propuesta más económica para el Estado suponía el "incremento del monto de la pensión mínima a S/. 568 soles" lo cual equivaldría a un incremento anual de la planilla de la ONP de S/ 461 000 000 soles, es decir 4 veces lo que supone el costo del reajuste anual del Decreto Ley 20530 -comentado en el apartado anterior-.

Para declarar "inviabiles" estas pretensiones, el MEF, más allá de la invocación general del principio constitucional de *equilibrio presupuestal* ya reseñado, concreta y reiteradamente ha esbozado los siguientes argumentos:

- a. Los montos a captarse en el año fiscal han sido distribuidos entre todos los pliegos presupuestarios conformantes del sector público, no habiéndose considerado el incremento de las pensiones.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- b. El SNP es un régimen deficitario. El Tesoro Público financiaba en el 2012 el 39% de las pensiones.
- c. El Estado ya viene mejorando las pensiones (se hace referencia a las bonificaciones especiales que se han otorgado algunos sectores de pensionistas y que han sido considerados en el Cuadro 1).

Sobre la base de dichas afirmaciones es necesario realizar cuatro observaciones que debieran ser tomadas en cuenta para estudiar la posibilidad de establecer un *sistema de reajuste* regulado de las pensiones por parte del Estado.

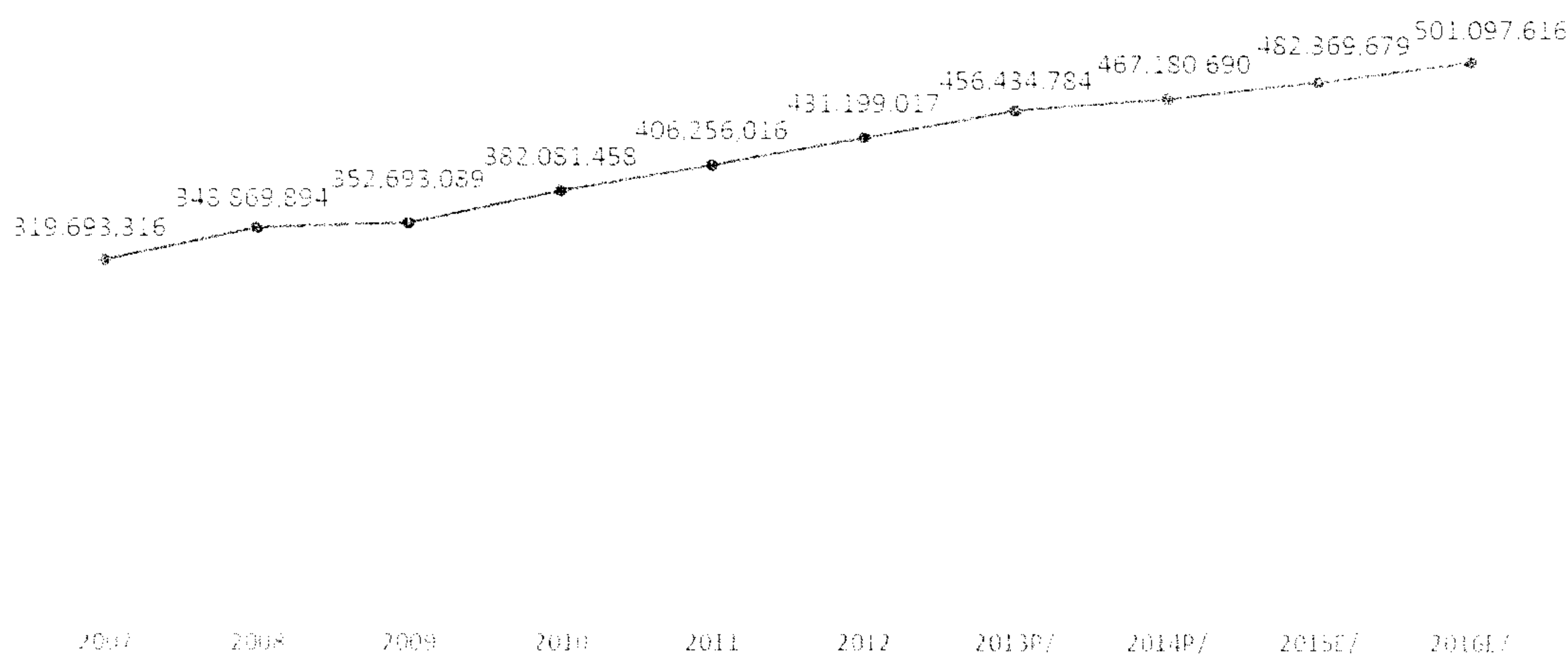
- Primera observación:

Se debe considerar comparativamente lo que otros países de la región invierten en materia de pensiones.

Durante la última década el Perú ha tenido un crecimiento económico sostenido, el cual se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

Cuadro 3

Evolución del PBI
2007-2016

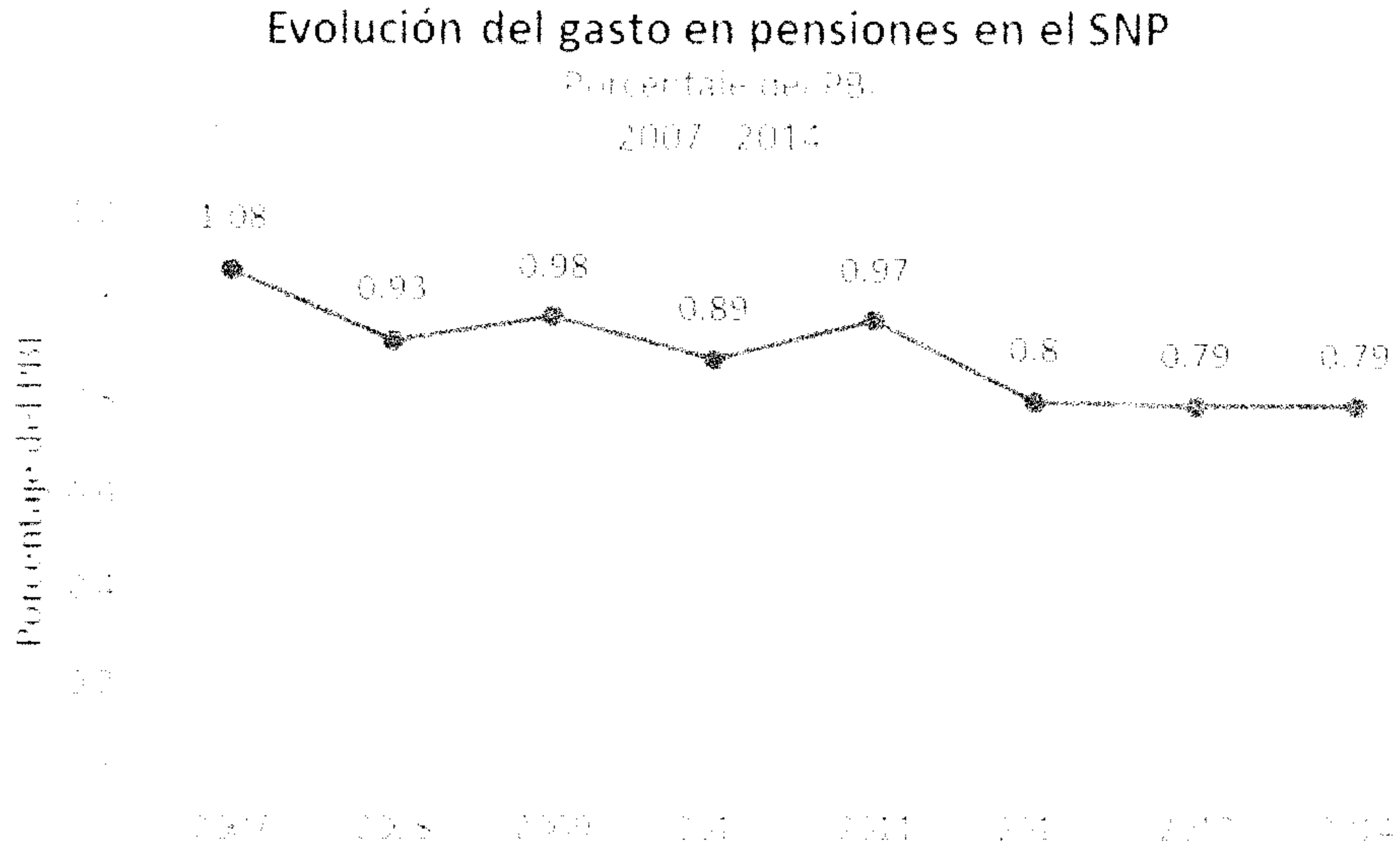


Fuente: www.inei.gob.pe
Elaboración: Defensoría del Pueblo

No obstante, también en términos del PBI, Noelia BERNAL ha demostrado que el porcentaje del gasto en el SNP ha ido descendiendo según se demuestra en el siguiente gráfico²²:

²² Bernal, Noelia, "Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México", en revista *Apuntes*, N° 79, Vol. XLIII, Lima, segundo semestre 2016, p. 94.

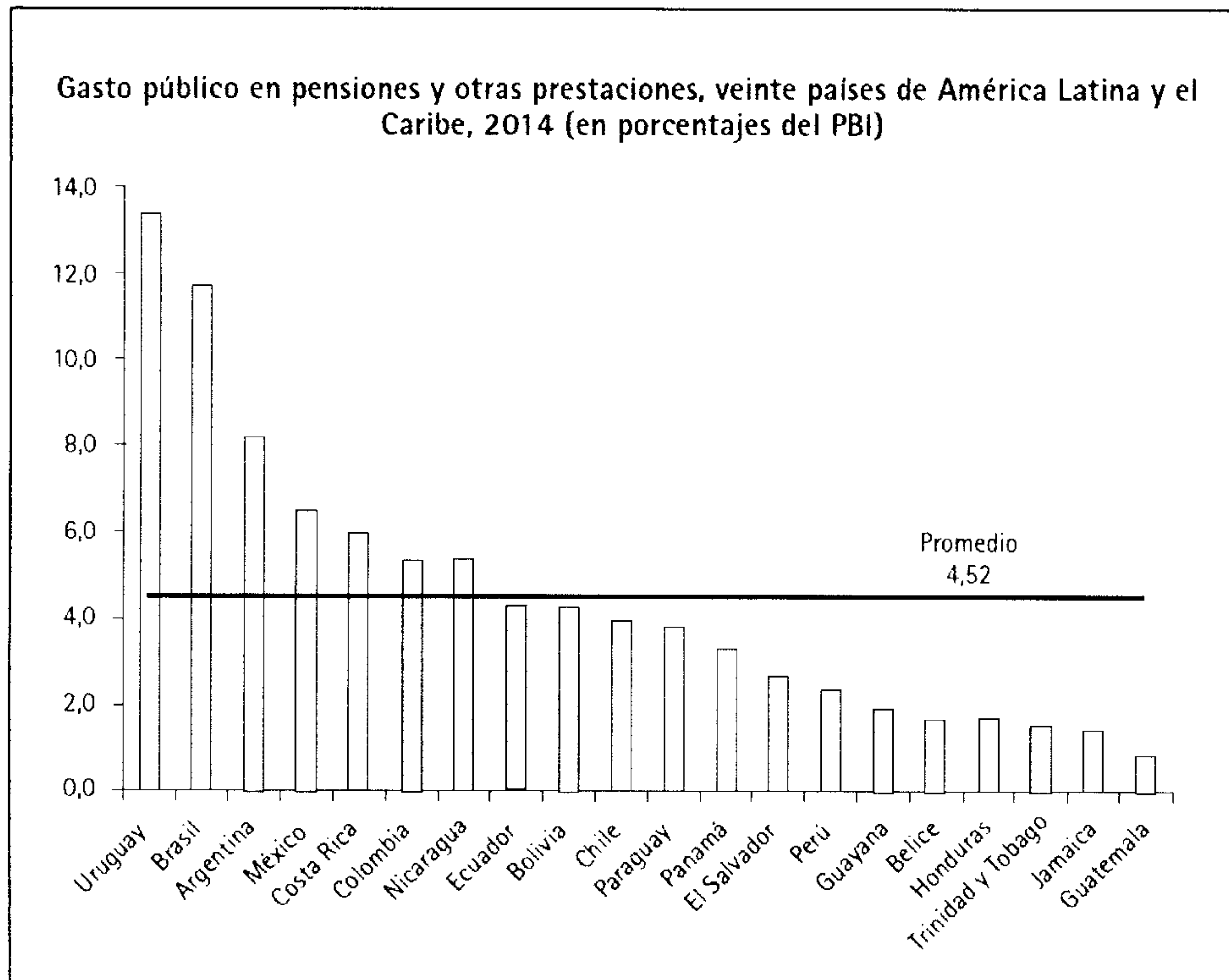
Cuadro 4



Fuente: Bernal: 2016.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Esto llama la atención cuando, a nivel comparado, el nivel de gasto público (total, ya no sólo del SNP) en materia de pensiones es bastante inferior a la media de América Latina y el Caribe. De acuerdo al siguiente gráfico, solamente gastarían menos que el Perú: Guayana, Belice, Honduras, Trinidad y Tobago, Jamaica y Guatemala.

Cuadro 5



Fuente: BERNAL, *Ob. cit.*, p. 85

En este sentido, el Estado peruano debe adoptar una política coherente con el compromiso internacional que supone el Convenio N° 102, específicamente en lo referido a la “revisión” de los “pagos periódicos” en materia de seguridad social, especialmente en lo que se refiere a garantizar los contenidos mínimos de las prestaciones sociales (*principio de suficiencia*).

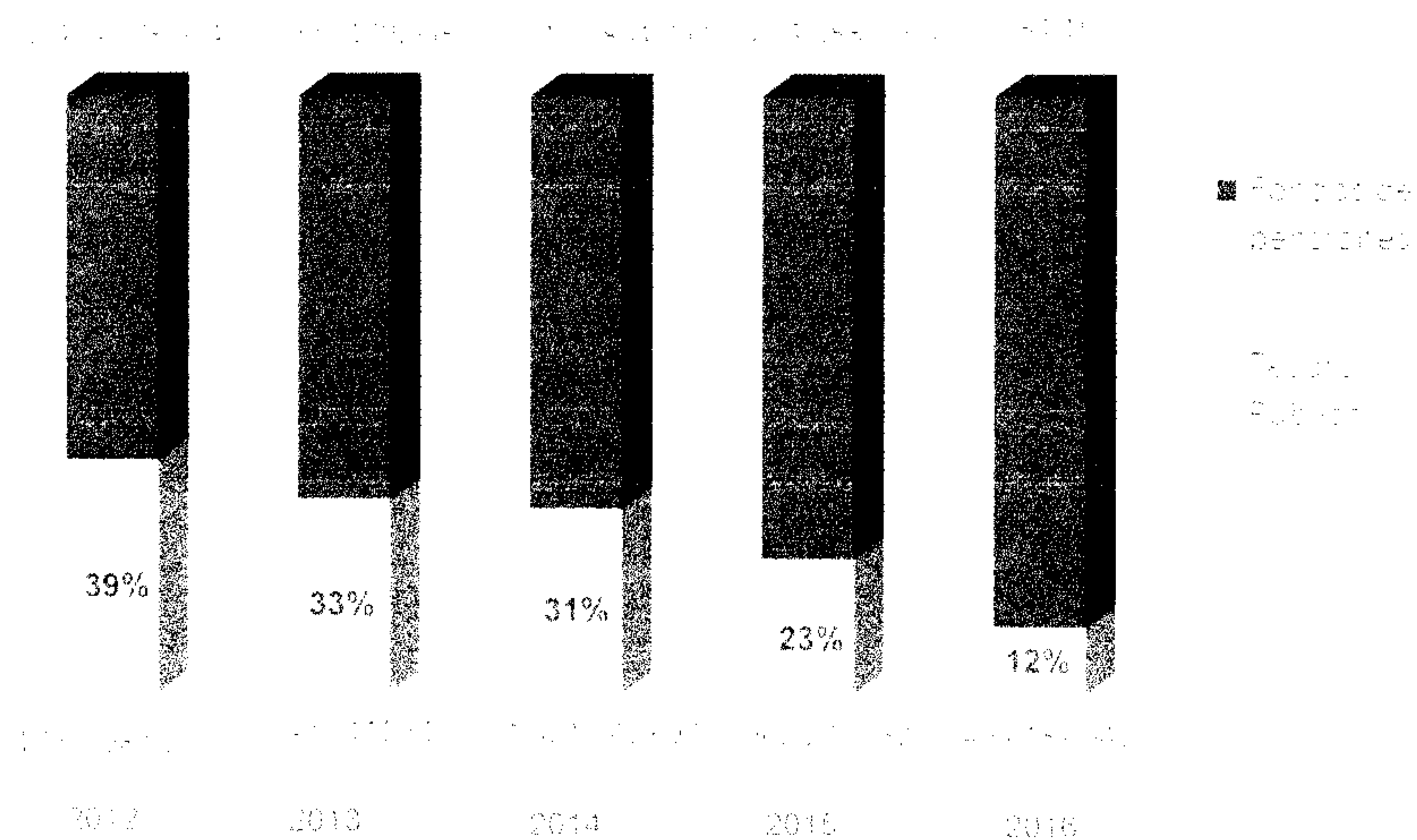
- Segunda observación:

El SNP es un régimen deficitario en el sentido que las contribuciones de los asegurados no alcanzan para cubrir la planilla de pensiones. Sin embargo, el déficit se va reduciendo año a año sostenidamente. Comparativamente, varios países complementan sus sistemas vía transferencias del tesoro (impuestos) y así lo ha pensado la Constitución Política del Perú al regular el reajuste. El reajuste es un mandato no una dádiva.

De acuerdo al siguiente cuadro, elaborado en función a las cifras publicadas en el portal institucional de la ONP, se puede apreciar que las transferencias del tesoro público para el pago de las pensiones en el SNP se reducen año a año de manera sostenida:

Cuadro 6

Financiamiento de las pensiones en el SNP
Transferencias de Tesoro público
2012-2016



Fuente: www.onp.gob.pe
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Así, por ejemplo, mientras que en el año 2012 el tesoro público aportaba el 39% del total de la planilla del SNP, en el 2015 solamente aportó el 23% y en el 2016 el 12%.

En este contexto, reiteramos, el Estado peruano debe –pues ha generado un espacio fiscal- elaborar una política de reajuste de las pensiones.

- **Tercera observación:**

El Estado ya viene mejorando las pensiones, pero no de todos los pensionistas. No debe haber ciudadanos privilegiados y otros que no lo son (equidad). El reajuste no es una mejora, es la preservación del valor de la pensión. Cuando el Estado no cumple con reajustar las pensiones al costo de vida, indirectamente reduce el valor de la prestación.

En relación con lo señalado en la observación anterior, se debe reiterar que, a pesar de que el aporte del tesoro público a las pensiones se ha ido reduciendo año tras año, los “ *aumentos*” (en realidad *reajustes*) en las pensiones se han dado a través de bonificaciones especiales dirigidas a sectores reducidos de pensionistas, los que reciben las denominadas *pensiones mínimas*.

Aquí no se cuestiona la priorización de los sectores beneficiados, lo que se cuestiona es un aparente retroceso en la “ *inversión*” del tesoro público en el SNP, cuando aún no se ha revertido la situación de incumplimiento de los estándares fijados por el Convenio 102 de la OIT, en específico nos referimos a la *revalorización* o *reajuste* de todas las prestaciones mínimas. No tomamos en cuenta –por el momento- que todas las prestaciones, en general, debieran ser reajustadas para evitar la pérdida de su poder adquisitivo.

- **Cuarta observación:**

El ahorro presupuestal proveniente de la mejora de la gestión de la ONP debe ser reconducida al SNP. El ahorro presupuestal que se puede destinar a la seguridad social no solamente se puede obtener al realizar las reformas necesarias en sus sub sistemas, sino también de las reformas vinculadas a la modernización de la gestión del Estado, en general.

En la sentencia recaída en el Expediente 50-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional interpretó el cuarto párrafo de la primera disposición final y transitoria de la Constitución, referido al destino que debe darse al “ *ahorro presupuestal*” que se genere con la aplicación de nuevas reglas pensionarias, señalando que:

“(…) lo que (…) resulta imperativo es que la totalidad de dichos fondos se destine a mejorar el sistema de seguridad social, lo cual implica, entre otros muchos aspectos, gastos en infraestructura y logística de salud, compra de más y mejores medicamentos, capacitación del personal de salud y mejora de sus honorarios, etc.

La interpretación (…) reseñada, resulta vinculante para todos los poderes públicos, de manera tal que será inconstitucional todo acto mediante el cual se destine parte de los recursos que provengan de la aplicación de las nuevas reglas pensionarias, a asuntos que no se encuentren directamente relacionados con la optimización del sistema de seguridad social del Estado (FJ. 159).





DEFENSORÍA DEL PUEBLO

A lo señalado por el Supremo Intérprete de la Constitución, debemos agregar que el ahorro presupuestal aludido no es únicamente aquel proveniente de la aplicación de nuevas reglas pensionarias en sentido normativo, sino también aquel proveniente de toda reforma en la gestión, de todos y cada uno, de los sub sistemas de la seguridad social, en la medida que perciben recursos del tesoro público. Evidente razonamiento, que encuentra sustento, por cierto, en el argumento *a maiori ad minus* (el que puede lo más, puede lo menos).

En este sentido, el ahorro presupuestal proveniente de la considerable mejora de la gestión de la ONP en los últimos años (que ha reducido el financiamiento del Tesoro público al 12% de la planilla del SNP), también debe ser reconducido a mejorar el propio sistema. Es el caso de la pensión mínima.

Asimismo, el ahorro presupuestal necesario para mejorar dicho sistema puede ser obtenido de fuentes distintas a la seguridad social, como es la modernización de la gestión del Estado a través de la fusión de entidades –con pleno respeto de los derechos laborales de los servidores públicos-, el sinceramiento del gasto público y la priorización de actividades.

6. Un vistazo a la reacción del sistema de seguridad social español ante la crisis europea

En España, el artículo 50 de la Constitución Política señala:

“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

Aunque, dicha Constitución no prevé expresamente los límites presupuestales del reajuste de las pensiones (para ellos “revalorización”), el Tribunal Constitucional -a propósito de la medida de suspensión de la revalorización de las pensiones durante el año 2012, dictada mediante Real Decreto-ley 28/2012, en el marco de la reciente crisis económica europea- ha señalado que:

“La revalorización de las pensiones obedece a la necesidad de garantizar su poder adquisitivo (...) el art. 50 CE tiende —a erradicar situaciones de necesidad, que habrán de ser determinadas y apreciadas, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse, por ello, que el legislador (...) regule (...) el nivel y condiciones de las prestaciones (...);

(...) este precepto constitucional, no obliga a que todas y cada una de las pensiones ya causadas experimenten un incremento anual. La —garantía de actualización periódica, no supone obligadamente el incremento anual de todas las pensiones (...).”²³.

En este marco normativo constitucional -similar al peruano-, tras la inicial suspensión de la “revalorización” en el 2012, en lugar de aplazarse indefinidamente la medida -como lo ha

²³ Tribunal Constitucional Español, sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad 1114-2013, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 9 de abril de 2015, FJ. 5..



venido haciendo el Perú- se modificó el marco legal general de la “revalorización” contenido en la denominada Ley General de la Seguridad Social, creando el *Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social* -a través de la Ley 23/2013-, el cual tiene “como objetivo la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, garantizando (...) la suficiencia de las mismas”.

Dicho índice se calcula según la siguiente expresión matemática, recogida en el propio texto de la Ley 23/2010:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{l,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[\frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}} \right]$$

IR = Índice de revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

t+1= Año para el que se calcula la revalorización.

$\bar{g}_{l,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

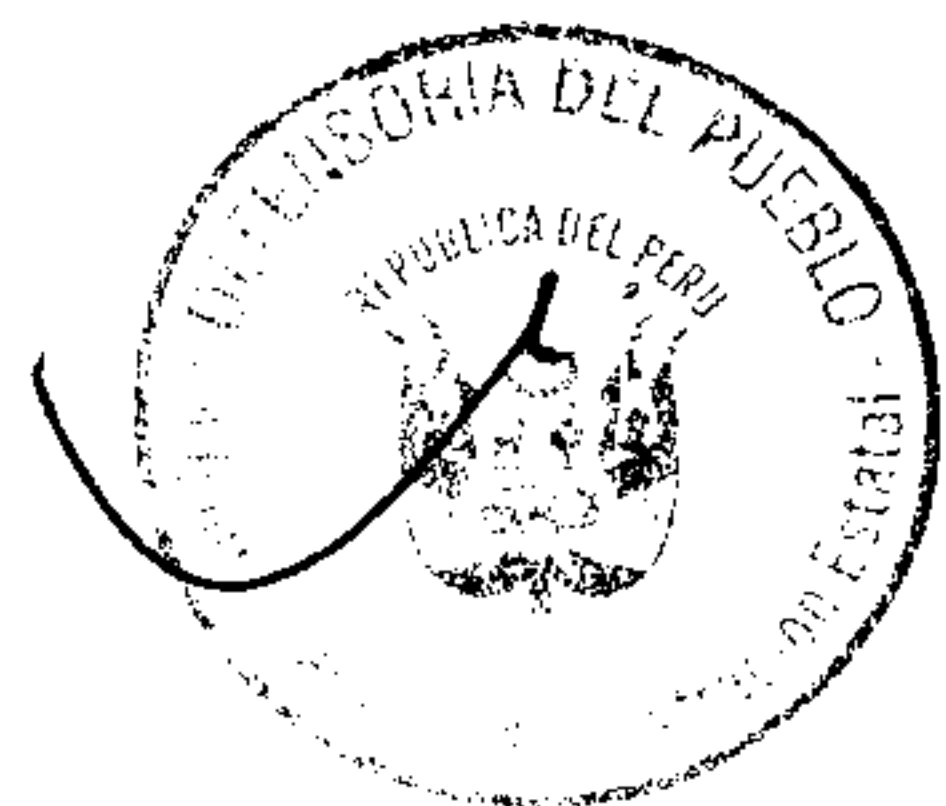
$\bar{g}_{p,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{s,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

I^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

G^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

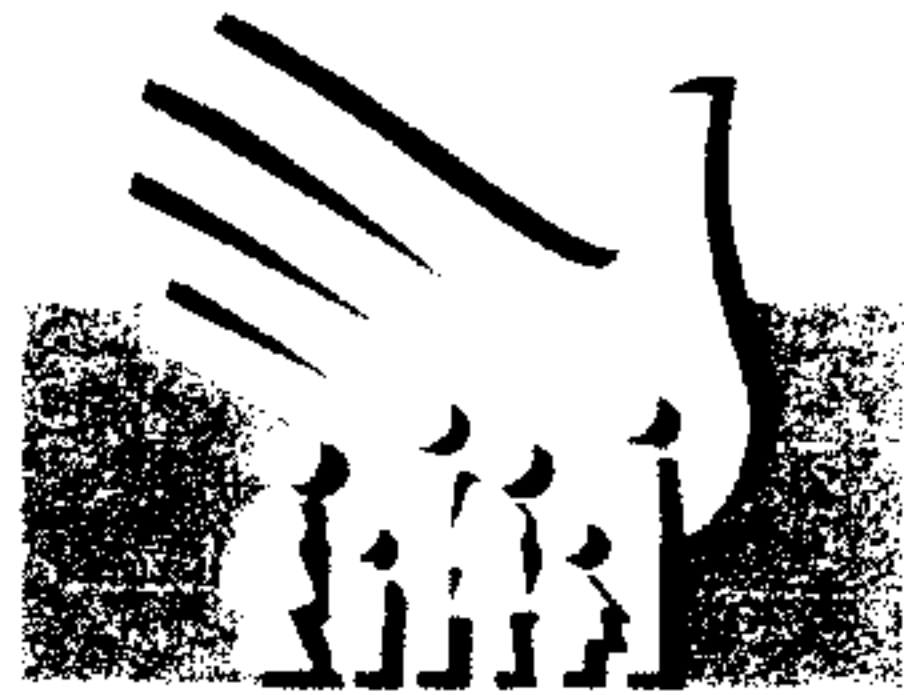


Si bien la CEARC de la OIT ha manifestado que dichas fórmulas de cálculo son complejas y no permiten predecir si efectivamente cumplirán con mantener el valor de las pensiones, consideramos que para efectos prácticos, la existencia de las mismas -como sucede en España- es mejor que no tenerlas.

III. Conclusiones

En atención a lo expuesto concluimos que:

1. El Proyecto de Ley N° 1625/2016-PE que otorga una bonificación extraordinaria a los pensionistas de viudez debe ser aprobado con la prioridad que merecen las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo.
2. El reajuste de las pensiones es un mandato constitucional que exige la constante revisión de las pensiones a fin que no pierdan poder adquisitivo, por lo tanto;



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- Teniendo en cuenta el largo periodo transcurrido sin que, por lo menos, se haya producido un reajuste general de las pensiones mínimas en Sistema Nacional de Pensiones, es necesario proceder a la revalorización de las mismas, en lo inmediato.
- A la par, el Estado peruano debe elaborar una política (de preferencia una ley) que encause y dote de objetividad a la "discrecionalidad" concedida al sistema constitucional de reajuste de las pensiones.

Para dicho fin, el estudio del caso español puede ser un punto de partida esclarecedor. Sin embargo, la labor debe ser encomendada a una comisión de expertos en economía. Asimismo, cabe recordar que el Gobierno Español siempre ha prestado su cooperación técnica en materia de seguridad social al Perú.

- Una política de esta naturaleza permitirá transparentar la gestión de los asuntos de interés nacional, propiciar el debate público y evitar conflictos sociales que involucran principalmente a la población adulta mayor.

Lima, 27 de octubre de 2017.

EUGENIA FERNÁN - ZEGARRA
Defensora Adjunta (e) para la Administración Estatal
Defensoría del Pueblo



JAOD