

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**“Los efectos de la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones durante el periodo 1993 a 2000 en la provincia de Santa”**

Tesis Para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor:

Fabio Carlos Chacón Ramirez

Asesora

Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

Jurado

German Guillermo Ismael Muñoz Portugal

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

Lima - Peru

2015

## RESUMEN

Mi investigación aborda de cómo se desarrolló la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones en el Perú y que paralelamente esta reforma apuntó a la creación de un nuevo sistema previsional, que se conoce como Sistema Privado de Pensiones o AFPs. Asimismo, se enfoca en destacar los efectos que originó esta reforma en los asegurados no pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones durante el periodo de 1993 a 2000 en la provincia del Santa. Doy cuenta, además, de cuales fueron los instrumentos, lineamientos y estructura de esta reforma. En ese contexto, mi investigación, da cuenta de cómo esta reforma estuvo orientado a la creación de un nuevo sistema previsional, a la mercantilización y patrimonialización de la seguridad social en salud y en pensiones. Mi investigación da a conocer que como consecuencia de la implementación de esta “reforma” durante el periodo 1993 a 2000 en la provincia del Santa dejó, a aquellos asegurados no pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones y que no alcanzaron acreditar cuando menos 20 años de aportación sumergidos en la pobreza y extrema pobreza.

## Abstract

My research deals with how the reform, modification and modernization of the National Pension System in Peru was developed and that in parallel this reform aimed at the creation of a new pension system, which is known as the Private Pension System or AFPs. Likewise, it focuses on highlighting the effects that this reform originated in the insured non-pensioners of the National Pension System during the period from 1993 to 2000 in the province of Santa. I also give an account of the instruments, guidelines and structure of this reform. In this context, my research shows how this reform was oriented to the creation of a new pension system, to the commercialization and patrimonialization of social security in health and pensions. My research reveals that as a consequence of the implementation of this "reform" during the period 1993 to 2000 in the province of Santa I leave, those insured who are not pensioners of the National Pension System and who failed to prove at least 20 years of contribution immersed in poverty and extreme poverty.

## **AGRADECIMIENTOS**

Dedicado a todas las personas que me prestaron su tiempo y atención para hacerle las entrevistas.

Quiero agradecer a Dios, quien es mi guía y de todos aquellos que profesan su fe a Él. Asimismo, agradezco muy gentilmente a mi asesora Mercedes Amalia Crisóstomo Meza por su constante apoyo, orientación e ilustración que me ha permitido culminar satisfactoriamente esta tesis.

Agradezco a todos los docentes de la maestría quienes con sus enseñanzas y sabios consejos me abrieron el camino para poder reflexionar y pensar en el tema de mi tesis desde la ciencia política.

Por otro lado, quiero agradecer a mi esposa y a mis hijos, Luis, Kate, Leonardo, Celeste e Ismael, quienes no solo fueron una luz y constante aliento, sino que me son el descanso de mi vida espiritual.

Por último, agradezco a mi gran amigo Fernando Moscoso, quien me apoyó constantemente en la caminata para realizar las entrevistas a los ex cotizantes de la provincia del Santa.

Chimbote, diciembre del 2014.

## ÍNDICE

RESUMEN .....	ii
AGRADECIMIENTOS .....	iii
ÍNDICE .....	iv
INDICE DE TABLAS .....	vi
INDICE DE FIGURAS .....	vi
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I .....	4
<b>1.1.- Marco teórico sobre reforma del estado, políticas públicas y sistema nacional de pensiones</b> .....	4
<i>a.- Reforma del estado y/o retoques tecnocráticos</i> .....	6
b.- Políticas públicas .....	9
c.- Políticas previsionales .....	10
<b>1.2.- Estado de la cuestión sobre reforma del estado y reforma del sistema nacional de pensiones</b> .....	11
<b>1.2.2.- Lo social y la previsional en autores nacionales</b> .....	15
<b>1.3.- Marco institucional y normativo sobre la reforma del Sistema Nacional de Pensiones</b> .....	18
<b>1.3.1.- Marco institucional</b> .....	18
<b>1.3.2.1.- Historiografía de la legislación en materia de seguridad social</b> .....	29
CAPITULO II .....	35
<b>2.1.- Etapas de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)</b> .....	35
<b>2.2.- La reforma del sistema previsional público: algunos enfoques</b> .....	39
<b>2.3.- Actores que participaron de la reforma del sistema nacional de pensiones</b> .....	41
<b>2.4.- Estrategias y recursos utilizados durante la reforma del SNP</b> .....	48
<b>2.5.- Resultados de la reforma del sistema nacional de pensiones</b> .....	54
CAPÍTULO III: Caracterización de los asegurados y afectación de la reforma en la provincia de Santa en el periodo 1993 a 2000 .....	59
<b>3.1.- Tipología de los asegurados antes de la reforma del SNP</b> .....	59
<b>3.2.- Afectación de la de la reforma del SNP en los ex asegurados de Santa periodo 1993 a 2000</b> .....	67
<b>3.3.- Acciones de los asegurados post reforma del SNP</b> .....	74
CONCLUSIONES .....	81
RECOMENDACIONES .....	85



## INDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1: Cuadro N° 1 Resumen de la reforma del SNP periodo 1993-2000.....</b>	<b>40</b>
<b>Tabla 2: Procedimiento de control sobre las AFPs.....</b>	<b>58</b>

## INDICE DE FIFURAS

<i>Figuras 1: Organigrama de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).....</i>	<i>20</i>
<i>Figuras 2: Gráfica sobre grado de instrucción de los ex asegurados no pensionistas del SNP extraído de los expedientes analizados .....</i>	<i>60</i>
<i>Figuras 3: Gráfica de edades al momento de ocurrir el cese de los ex asegurados del SNP .....</i>	<i>61</i>
<i>Figuras 4: Gráfica sobre ingresos con los que contaban los ex asegurados no pensionista del SNP al momento del cese y la reforma.....</i>	<i>62</i>
<i>Figuras 5: Gráfica sobre N° de hijos y cónyuge con los que contaban los ex asegurados al momento del cese y la reforma.....</i>	<i>63</i>
<i>Figuras 6: Gráfica sobre nuevos espacios laborales y condiciones de vida.....</i>	<i>64</i>
<i>Figuras 7: Gráfica sobre ingresos con los que contaban los ex asegurados no pensionista del SNP al momento del cese y la reforma.....</i>	<i>66</i>
<i>Figuras 8: Gráfica de barras sobre efectos de la reforma del SNP periodo 1993 a 2000 en los asegurados de Santa (exclusión social, acceso a salud, redes sociales y calidad de vida).....</i>	<i>71</i>
<i>Figuras 9: Gráfica sobre fallos judiciales que desestimaron los reclamos de los ex cotizantes del SNP .....</i>	<i>77</i>
<i>Figuras 10: Gráfica sobre record de aportaciones y cotizaciones acumulados por los ex asegurados no pensionistas en el SNP.....</i>	<i>79</i>

## INTRODUCCIÓN

La reforma del estado y de algunas de sus principales instituciones públicas fueron el eje temático, político, partidario y clientelar del gobierno de Alberto Fujimori ocurrido durante el periodo de 1993 a 2000. La depresión económica y financiera, así como las demandas y necesidades sociales propiciaron la implementación de urgentes políticas públicas de austeridad destinada a pelear la inflación y la hiperinflación con el fin de hacer frente a estas demandas sociales y de los organismos internacionales. La liberalización, flexibilización, desregulación, desestatización y la hipoteca de los bienes del estado al poder económico, así como la liberalización del mercado laboral económico y financiero y la mercantilización de los servicios de salud y pensiones fueron solo alguno de los paradigmáticos cambios de este gobierno.

En este sentido, este estudio se centró en analizar la reforma del Sistema Nacional de Pensiones, cuyo paralelismo subrepticio pasó también por la creación de las Administradoras de Fondos Privados de Pensiones. Este estudio intenta hacer visible la exclusión de la que fueron víctimas los ex cotizantes no pensionista del sistema nacional de pensiones y sus familias durante el periodo de 1993 a 2000. Nuestro objetivo general fue visualizar y comprender los efectos de la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones durante el periodo 1993 a 2000 en la Provincia de Santa. Y nuestros objetivos específicos fueron: i) describir la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones, ii) caracterizar a los asegurados de la provincia de Santa en el periodo 1993 a 2000 y; iii) e identificar los efectos de la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones durante el periodo 1993 al 2000 en los asegurados de esta parte del país.

La hipótesis de nuestro estudio fue que la reforma, modificación y modernización del sistema nacional de pensiones aplicada como política socioeconómica entre 1993 a 2000 fue inadecuadamente diseñada e implementada y vulneró los estándares técnicos, económicos, demográficos y financieros de toda política pública. Su implementación obedeció a la creación de un nuevo sistema previsional de carácter privado. De este modo, la reforma del Sistema Nacional de Pensiones fue utilizada como un instrumento político de distracción para implementar, aplicar y ejecutar la privatización y mercantilización de la seguridad social en el país.

## **Planteamientos metodológicos**

Para analizar y comprender la implementación y ejecución de la reforma del sistema nacional de pensiones y el impacto que ésta ha generado en los ex asegurados cotizantes no pensionista del Sistema Nacional de Pensiones realicé un estudio de investigación cualitativo. Así, realice entrevistas semi-estructuradas a través de guía de entrevistas. Asimismo, para complementar el rigor analítico del tema apelé a la revisión de fuentes secundarias (expedientes judiciales, administrativos, normativas). En este caso entrevisté a 20 ex cotizantes no asegurados del Sistema Nacional de Pensiones. Los criterios que usé para elegir a estas personas entrevistadas fueron: a) si realizaron algún trámite en la ONP, b) si obtuvieron respuesta de sus reclamaciones previsionales y c) si formularon demanda contra la ONP. En la entrevista se consideraron los siguientes criterios: la edad al cese, nivel de educación, los ingresos antes, durante y post reforma, cantidad de hijos, lugar de residencia, años de cotizaciones. Para el caso de la revisión y análisis de fuentes secundarias se utilizaron: expedientes judiciales sobre todo nos centramos en observar las discusiones, razonamientos y decisiones elaboradas por la Oficina de Normalización Previsional y de los Jueces y magistrados del Poder Judicial de la Corte Superior del Santa, del Tribunal Constitucional y de la Salas Civiles. No fue posible hacer las entrevistas a los funcionarios públicos y privados en razón que alguno fueron reasignados a otras áreas geográficas, otros necesitaban la autorización del superior jerárquico y hay quienes se negaron a darme la entrevista. Las personas entrevistadas no son presentadas con sus nombres propios, debido a que no nos permitieron hacerlo. Debido a ello en este informe de tesis los presento con códigos.

Para delinear nuestro análisis recurriremos a las definiciones que se tiene sobre la reforma del estado y del sistema nacional de pensiones. Para esto me apoyé en los conceptos de Offe, O'Donnel, Perzweski, Cortazar, Morales, Ramirez y Chande, Rojas, Muñoz Linz, entre otros autores.

Así, y, teniendo en cuenta lo ya señalado, en el primer capítulo he analizado el marco teórico y el estado de la cuestión sobre la reforma del sistema público previsional. En el capítulo II analizo la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: etapas, estrategias, actores y resultados de la implementación y ejecución de las políticas públicas de reforma del sistema nacional de pensiones. El capítulo III me centré en explicitar y analizar la caracterización y los efectos de la reforma en los asegurados de la provincia de Santa en el periodo 1993 a 2000. Asimismo, en este último capítulo doy cuenta de los hallazgos encontrados en los expedientes judiciales y administrativos

analizados, así como de las entrevistas realizadas a ex cotizantes no pensionistas del SNP. Finalmente presento las conclusiones y recomendaciones.

Espero que este trabajo pueda servir para que el Estado concentre sus acciones para diseñar e implementar un conjunto de políticas con miras a establecer puentes de carácter transversal donde el diálogo y los espacios sociales, la democratización y participación sean los ejes que logren incrementar sólidas políticas de inclusividad que permitan que las vidas de estas personas encuentren su pleno, amplio e inclusivo desarrollo humano.



## CAPÍTULO I

### 1.- Marco Teórico

Los ejes temáticos que abordaré en este capítulo son: lo referente a la teoría sobre reforma del estado, las políticas públicas y gestión pública previsional. En el segundo momento daré cuenta del estado de la cuestión sobre la reforma del estado y del sistema nacional de pensiones. En el último tema presentaré el marco institucional y normativo del tema e investigación de esta tesis.

#### 1.1.- Marco teórico sobre reforma<sup>1</sup> del estado, políticas públicas y sistema nacional de pensiones

Para adentrarnos en los quehaceres de la reforma del estado, primero debemos definir lo que es este y qué dimensiones tiene sobre las políticas públicas e intereses de los pueblos. Así, siguiendo las ideas de Guillermo O'Donnell (2004), podemos afirmar que el estado es: un conjunto de instituciones y de relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esta definición dice O'Donnell es cuño Weberiano. De acuerdo a este autor podemos afirmar que el estado incluye tres dimensiones claramente definidas: i) estado como un conjunto de burocracias, ii) estado como un sistema legal que engendra relaciones sociales y, iii) estado como un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio (O'Donnell 2004: 151-152). Parafraseando a Guillermo O'Donnell estas dimensiones se caracterizan por:

*La dimensión burocrática* del estado se relaciona lo que Max Weber llamó administración pública, son aquellas organizaciones complejas que ejercen funciones propias y específicas asignadas para desarrollar acciones orientadas a generar un valor y realizar un bien social en interés y favor de una determinada sociedad y colectividad. Es la función pública ejercida por el estado que determina esta dimensión.

*La dimensión legal y de relaciones sociales del estado*, se desarrolla por medio de disposiciones legislativa que por lo general buscan involucrar a la nación y

---

1 A la reforma se la entiende como un proceso que tiene el objeto de introducir cambios sustantivos en las diferentes instituciones del sector salud y previsional en los roles que estos desempeñan, para incrementar la equidad en la distribución de sus beneficios, en la eficiencia en la administración y en la satisfacción de las necesidades de las prestaciones de salud y pensiones a la población. Este proceso es dinámico, complejo y deliberado, se realiza en un marco temporal preciso y se basa en condiciones que lo hacen necesario, viable y concretizable." (OPS y OMS 2004). En Encuentros entre reformas de salud, pobreza y desigualdad en América Latina. Tomo I. CLACSO 2012.

colectividad, hacer el bien para mejorar su calidad de vida y conectar a este con su pueblo. Según O'Donnel, Kelsen llamaría a esta dimensión, un conjunto de poderes que desarrollen relaciones y políticas diversas, separadas e independientes entre sí (judicial, legislativo y ejecutivo).

La *dimensión del Estado vista cómo un foco de identidad colectiva* se relaciona en que éste pone toda su atención y despliegue de energías y de sus políticas públicas en la nación. Se puede afirmar que es un estado para la nación (...) un estado-para el pueblo, un estado cuyo único fin y razón de ser es el poder constituyente (O'Donnell 2004).

Claus Offe (1990), basándose en la teoría marxista del estado señala que: *es un instrumento para promover los intereses de la clase dominante*. Siguiendo la lógica concibe al estado capitalista como una forma instrumental de poder político que se desliza políticamente por cuatro componentes<sup>2</sup>. Según este autor, el Estado es un componente formal hegemónico, estructural y heterogéneo, horizontalizado y desburocratizado, cuya organización política, social, económica y formal se sostiene en la diversidad de los grupos colectivos que lo componen y son los lazos que causan y legitiman su existencia. Se caracteriza porque: i) permite la participación de todos los sectores y colectivos de la sociedad, ii) la igualdad y la equidad en la distribución de los recursos determinan su organización, iii) desliza sus políticas sociales a través los sindicatos y organizaciones sociales, iv) sostiene su densidad política y normativa formal por medio de la realización del bien como un valor supremo.

Por su parte Gramsci (1975), añade que el estado es históricamente una estructura corporativa ampliamente desarrollada, conformada por un conjunto de elementos que asentadas política, normativa y territorialmente, sostienen sus bases funcionales en relación a los condicionamientos que las formas socioeconómicas traduzcan. Las características que se pueden rescatar son: i) un estado que tiende a ser histórico y generacional, ii) la estructura responde a un conjunto organizados con amplias formas

---

<sup>2</sup> Así, para este organismo multilateral es de vital importancia que los estados canalicen políticas públicas considerando: 1) La capacidad para cumplir con los objetivos sociales, 2) Viabilidad financiera, 3) Modernización o adaptación a las nuevas necesidades de la sociedad, 4) Prevención de la exclusión, 5) Permitir a los pensionados mantener su nivel de vida, 6) Promover la solidaridad, 7) Elevar los niveles de empleo, Prolongar la vida laboral, 8) Sistemas viables con finanzas sanas, 9) Ajuste equilibrado de las prestaciones y cotizaciones, 10) Garantizar que la gestión de la capitalización sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero, 11) Adaptarse a los modelos de empleo y carrera laboral más flexibles, 12) Conseguir mayor igualdad entre mujeres y hombres, 13) Demostrar la capacidad de los sistemas para responder a los retos.

de existencia política, económica y social, iii) la coordinación del estado con el colectivo y los territorios se desarrollan con bases técnicamente formales, iv) la producción y la economía tienden sus bases para conseguir que esos recursos se trasladen al colectivo en condiciones más o menos estables.

Haciendo un balance de lo que opinan los autores Offe (2004), Gramsci (1975), O'Donnell (2004) y Perzweski (1981) sobre estado, considero que todos concluyen en que este lo conforma un conjunto de instituciones estructuradas definidas por un sistema normas y políticas que se concentran en una determina área o espacio físico territorial, que utilizan y movilizan sus políticas para desarrollar una amplia gama de actos dimensionados para procurar que los conformantes de la sociedad vean atendidos sus demandas. Para analizar el tema de esta tesis consideramos al estado como aquel conjunto de instituciones burocráticas asociadas entre sí, que están asentadas dentro de un área y límites geográficos territoriales, e influyen sobre su población mediante reglas y leyes que definen las políticas que harán que esa colectividad se ponga en constante actividad para encontrar su bienestar y desarrollo plenos.

#### ***a.- Reforma del estado y/o retoques tecnocráticos***

Antes de pasar a definir lo que es teóricamente la reforma, y teniendo en cuenta que el periodo que analiza la investigación que proponemos es de 1993 al 2000, periodo en el que pasamos de un estado democrático a uno autoritario-civil-militar. Considero pertinente definir lo que es un régimen democrático:

*Régimen* son aquellos patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son excluidos y admitidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales (O'donnell 2004:152).

Por *régimen democrático* se entiende uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre estas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas políticas, tales como la de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados.

Según O'Donnell, *gobierno* es las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el estado.

De acuerdo a las definiciones antes presentadas, podemos señalar que el régimen de Fujimori se orientó a establecer reglas tecnocráticas que se adecuaron a sus intereses de gobierno y de partido, con el fin de ir moldeando a las instituciones a un conjunto de estrategias sistemáticas de manejo y gestión con fines de tener un mejor y mayor control sobre estas. El régimen ideológico que rodeó a este gobierno fue uno de corte liberal – autoritario, personificado en la figura e imagen de Fujimori. Su gobierno moldeó todas las pautas mediante la aplicación de técnicas estratégicas, lineamientos, y públicas para deteriorar el sistema democrático imperante y dar paso a uno que terminó siendo un sistema de gobierno donde el abuso y la tiranía abundaron. Así, se indujo a todo el aparato estatal a un cambio y reforma estructural de enclave (Cortázar 2011).

Con esta forma de gobierno se emprendió primero la llamada reforma de emergencia y austeridad, para luego dar paso a una reforma estructural del Estado desde los entornos de las principales instituciones, desactivo algunas, para crear y reactivar otras nuevas que se adecuaron a los apetitos y políticas del régimen de gobierno. Los autores como: Cloter (2011), López (2011), Grompone (2011), Morlino (2011), Grabtree (2011) y Tanaka (2011) han caracterizado al régimen de Alberto Fujimori de autoritario-militar (burocrático-autoritario). Henry Pease (2011) sostiene que el régimen de Fujimori fue una democradura-cívico-militar. Los autores como Rospigliosi, Gonzales y Dammert (2011), destacan a este régimen así: el primero como una dictadura personalizada, el segundo lo cataloga como una autocracia-mafiosa-cívico-militar, el tercero como dictadura-trípode donde confluyen la mafia, militares, el poder económico y el mercantilismo.

Sostengo que el régimen de gobierno de Alberto Fujimori fue uno corte *autoritario-personalista y liberal* (López 2011), ya que la representación e imagen del gobierno y del presidente estaba directamente personificado por él. Podemos afirmar que estas tres dimensiones (gobierno, presidencia y representación) confluían entre sí en el momento mismo de emitir, gestionar y ejecutar las políticas públicas de carácter social, económica, legislativa y sobre todo las que estaban dirigidas a implementar la reforma del sistema previsional y crear un nuevo sistema de seguridad social supuestamente

encaminadas a solucionar los problemas que para el colectivo eran muy importantes. Así, nuestro eje de investigación es plantear la reforma del estado a través de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones. Teniendo en cuenta que ésta fue una que apuntó a la privatización de la seguridad social en pensión, antes que hacerla más sostenible, eficiente, inclusiva y universal.

### *Reforma del estado*

Entendemos por reforma del estado, como aquel cambio estructural, arquitectónico y de reingeniería del aparato estatal para introducir regulaciones con visibles y sostenibles estrategias políticas, legislativas y administrativas, con incentivos financieros, económicos que generen un valor para responder las demandas sociales o colectivas (Offe 1990: 106-116).

Por su parte Przeworski (1981) sostiene la reforma es la transformación institucional del estado, en el que se implementa un conjunto de mecanismos más eficientes que hagan posible la mejora y funcionamiento e instale mejores condiciones de políticas sociales y satisfaga las necesidades materiales del hombre (Przeworski 1981: 240-241).

Así, para O'Donnell (1983) la reforma son aquellas transiciones de tipo estructural que se aplican a un Estado y al conjunto de organismos públicos que lo componen, aplicando estrategias y políticas racionales orientadas a la mejora de su funcionamiento y fines que persigue (O'Donnell 1993: 70-71).

Las características claves sobre reforma del estado que de estas definiciones que se extraen son: que provienen de una forma de gobierno, son productos de una transición a otra, son las necesidades e intereses públicos que activan esta transformación, lo público es su centro de atención. Por lo general, estos cambios en la política de estado se deben a las ideológicas que el gobernante mantiene. Para el análisis de la tesis usaré las definiciones planteadas por O'Donnell sobre reforma estructural, quien entiende que este tipo de reformas se aplica de acuerdo al tamaño, dimensión y funcionalidad.

## ***b.- Políticas públicas***

Las políticas públicas son el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo. Se dice que son respuestas contingentes al estado de situación de un país (Stein 2006: 11-22). Las políticas públicas son reflejo de un doble poder de dominación en la escena política, entre las fuerzas políticas y entre las clases sociales (Meny y Thoenig 1992: 62-65).

Se dice que las políticas públicas son procesos complejos de decisión, con actores múltiples, una red compleja de fuerzas que conducen a la autoridad a la toma de decisiones. Se trata de decisiones adoptadas con la fuerza de la autoridad pública, y destinada a generar resultados valiosos para la colectividad (Alza 2011: 9-10). Las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos (Caldera 2011: 1). Las políticas públicas son el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo (Mokate 2000: 15).

### *Características de las políticas públicas*

Las políticas públicas se caracterizan por tener *estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público, eficiencia* (Mokate 2000: 17). Estas son solo algunas de las características que las política pública parecen tener, sin embargo, debemos agregar una que se relaciona con la *posibilidad de realización y la certeza de generar un valor público*. Si bien los actores que demandan al estado quehaceres y políticas públicas de todas las ordenes, persiguen que estas sean de calidad y que se sostengan en el tiempo y obedezcan a esas demandas sociales, el gobierno debe buscar no solo la sostenibilidad de esas políticas públicas a implementar, sino que debe procurar generar un alto, eficiente y notable valor público.

Para fines analíticos de esta tesis nosotros entendemos a las *políticas públicas* como al conjunto de decisiones estratégicas, técnicas, organizadas y concertadas que el estado realiza a través de sus instituciones especializadas para hacer frente a los problemas, exigencias e intereses de la colectividad, para tal fin hace uso de sus atribuciones que le son propios, utilizando mecanismos estratégicos y eficaces para hacer viables la pronta solución de esos intereses colectivos.

Para el análisis del tema de estudios de la tesis también es pertinente definir que es *gestión pública*. Por esta entendemos el accionar estatal en la dirección y ejecución de las políticas públicas a través de la estructura estatal, organizada bajo un sistema normativo constitucional y legal preestablecido, dotado de recursos y con asignación de recursos financieros (Alza 2011:13). La *gestión pública* es un conjunto de procesos y acciones mediante las cuales las entidades estatales tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, a través de la gestión de políticas, de recursos y de programas. La definición abarca términos como dirigir, administrar y gerenciar, e implica el trabajo organizado con la finalidad común de alcanzar objetivos planeados a corto, mediano y largo plazo mediante el uso de determinados recursos económicos y financieros. Según la literatura sobre el tema, se dice que existen tres tipos de gestión pública: la administración pública tradicional, la nueva gestión pública (NGP) y la nueva gobernanza pública. De las tres, se destaca a la NGP, que ha implantado una forma de gerenciar en la administración pública basados en principios instrumentos y estrategias que se aplican en las entidades privadas.

Para analizar el tema de esta tesis nosotros entendemos por gestión pública a los múltiples procesos, procedimientos, actuaciones gerenciales, formales, generales y específicos estructurados y diseñados, basados en un presupuesto que contienen recursos económicos y financieros que llevan a cabo las entidades públicas para conseguir concretar sus planes, visiones, objetivos trazados de antemano.

### ***c.- Políticas previsionales***

Por políticas previsionales, entendemos al conjunto de mecanismos estratégicos orientados al establecimiento de nuevas pautas administrativas para innovar y mejorar las políticas de atención de los sectores donde se ejecutan actos de la administración con fines de atender los intereses de un grupo de actores que han llegado a lograr sostener su acceso a una prestación económica, denominada pensión de jubilación (Cervantes, 2009, Rendón 2008, Pacheco 2006, Huamancari 2011, Bernuy 2012 y Anacleto 2009). Asimismo, estas políticas están orientadas a establecer un nexo entre los distintos regímenes que existen en nuestra legislación, así como establecen mecanismos, condiciones y requisitos distintos para cada caso. Por modernización, entendemos como un proceso de reforma organizativa, terreno de acción autónomo respecto al de la elaboración de políticas económicas (Cortázar 2007: 60-61).

De otro lado, es necesario entender qué se entiende por sistema. Esta consiste o compone a un conjunto orgánico y estructural de elementos comunes que funcionan y se relacionan por medio de principios, ejes políticos y normativas que desarrollan acciones políticas orientadas a crear un determinado valor público (Linz 1993: 14-15).

No hemos encontrado definiciones claras de los que es el sistema nacional de pensiones, sin embargo en base a la teoría planteada se la entiende como al conjunto de principios, reglamentos que generalmente están relacionadas con las administración, manejo, financiamiento, los recursos, el modo que se atiende y canaliza estas y sobre todo se relaciona con las políticas públicas orientadas a reconocer y atender las pretensiones de tipo social y previsional (pensión de jubilación).

Un grupo de autores sostienen que el sistema nacional de pensiones sirve para atender las peticiones de sus asegurados, otras acuñan lo político y económico y financiero para referirse las cotizaciones que los asegurados hace a él y crear los fondos y recursos para sostenerse. Hay quienes señalan que es un sistema de repartos, donde los jóvenes pagan para que los ancianos puedan acceder a una pensión (Cervantes 2009, Gonzales 2009, Rendón 2008, Gómez 2012).

En base a lo anterior se puede definir al sistema nacional de pensiones como al conjunto de instituciones, que organizan técnica, política, administrativa, económica, contable y financieramente. Además, preparan, coordinan, implementan y ejecutan las políticas públicas sobre la seguridad social de los trabajadores asegurados cuyos regímenes previsionales mantienen en su administración con el fin de poder hacerlo más sostenible frente a las contingencias que ocurran durante la relación y fuera de esta entre el asegurado, el empleador y la entidad encargada de atender las demandas sobre aspectos pensionarios y de salud.

Así, definidos estos elementos de la reforma del estado y del sistema nacional de pensiones, pasamos dar cuenta de los estudios que se han hecho sobre la reforma del Sistema Nacional de Pensiones.

## **1.2.- Estado de la cuestión sobre reforma del estado y reforma del sistema nacional de pensiones**

En el Perú, aún no se han elaborado trabajos sobre los efectos que ha originado la reforma y modificación del sistema nacional de pensiones (ONP), se ha analizado esta reforma desde el estudio de la propia institución que impulsó la reforma, más no desde

la óptica que pretendemos estudiar. Sin embargo, Alfaro (2004) quien ha hecho un estudio sobre “*El sistema Previsional Peruano y la necesidad de plantear una Nueva Reforma*”, sostiene que son pocas las posibilidades que tiene la ONP para seguir sobreviviendo como lo viene haciendo ahora, el poco financiamiento que percibe de los asegurados activos y la enorme carga que posee con los asegurados que perciben una pensión, hacen inviable su sostenibilidad económica y financiera. Asimismo, plantea que este sistema se encuentra en constante colapso, ya que existe déficit por el fuerte gasto que origina pagar las pensiones y por la falta de cotizantes.

Siendo así, pasamos a explicitar lo que piensan algunos autores extranjeros sobre las políticas sociales y previsionales aplicadas en países como Chile, Argentina, México, los que nos será de mucha utilidad si pretendemos darle una dosis comparativa en relación a la reforma del sistema público peruano.

### **1.2.1.- Lo social y lo previsional en autores extranjeros**

Ramírez López y Han Chande (2006) han realizado un estudio sobre: “*Reseña de los Efectos económicos de los sistemas de pensiones*”, se han centrado en analizar cómo se puede introducir mecanismos técnicos, eficientes y funcionales para generar una mayor estabilidad económica y financiera, con el fin de hacer más sostenible y duradero a los sistemas previsionales en Latino América y México. Asimismo, indican los efectos que han generado la implementación del sistema previsional en los países del cono Sur. Los autores dicen que: i) si las reformas no son definidas estructuralmente, los sistemas previsionales tenderán a fracasar o devenir en insostenibles, ii) *para que la reforma sea sostenible debe incentivarse las inversiones e implementarse políticas destinadas a la creación de empleos formales*, iii) *el diseño de las políticas y gestión de la reforma debe ser pensada de un ángulo estrictamente económica, a largo plazo para no sufrir sus nefastas consecuencias*, iv) *debe buscarse el perfeccionamiento del sistema de pensiones y el desarrollo de los mercados financiero con el fin de hacerla más eficientes y sostenible en el tiempo*: A partir de este análisis señalan: “Para obtener un sistema de pensiones y de seguridad social exitoso, cualquiera que este sea, debe estar situado en un contexto de crecimiento económico sostenido que ofrezca creación de empleos e ingresos adecuados” (López y Han 2006: 229-233). También concluyen que la política de reforma del estado y del SNP implementada en la década de 1990 no consideró estos criterios técnicos, la realidad social de la población de asegurados de este sistema.

De otro lado Morales (2010) en su estudio sobre: "*La Política de la Unión Europea Sobre las Pensiones de Vejez*", se centró en analizar cómo implementar un conjunto de políticas públicas de carácter global con miras a la creación de canales de viabilidad económica, pública, social y financiera para enfrentar el reto del envejecimiento de la población y el retiro, así, la reforma debió pasar por trece básicos principio con núcleos duros.

Así, Morales, coincidiendo con lo que señala la Comunidad Europea, indica que la modernización del seguro social en pensiones, una forma de protección social, económica y de acceso a un empleo para poder afrontar de manera eficaz el envejecimiento de la población de esta parte del continente (Morales 2010: 66).

Esta reforma debió de implementar políticas fiscales y de recaudación para poder afrontar la grave crisis por la que atravesaba el Sistema Nacional de Pensiones, con el fin de tener financiamiento y recursos para darle soporte a las demandas sociales de índole pensionario. Así plantea que: "el triple desafío a afrontar por los sistemas de pensiones: objetivos sociales, viabilidad financiera y capacidad para responder a la evolución de las necesidades de la sociedad y de los individuos, porque la perspectiva futura no podía reducirse a la dimensión económica" (Morales 2010: 67). Debemos destacar que la Unión Europea no vio en la reforma de la seguridad social una forma de evadir su responsabilidad social para con los pensionados, sino como una alternativa de mejorar desde todo ámbito la situación previsional con miras incluso a enfrentar el acelerado envejecimiento que sufre esta parte del mundo.

El mismo autor concluye que el Estado en las políticas de reforma del Sistema Nacional de Pensiones, no tomó en su dimensión dura las políticas de pensiones y envejecimiento de la población de menos recursos, ya que su implementación se hizo calcando las reformas de Chile, Colombia y México. El desafío que suponía el envejecimiento de la población y sus implicaciones para el mantenimiento de pensiones adecuadas y sostenibles, la estabilidad económica y el mercado de trabajo "encontrar recursos", sino también una cuestión para alcanzar varios objetivos: alto nivel de protección, crecimiento sostenible, cohesión social, y, de esta forma, mantener y reforzar (Morales, 2010:70-71).

Por su parte Barba (2012) siguiendo las ideas de Meza Lago, sostiene: "la gran mayoría de las reforma realizadas durante los años 90 y en la primera década del 2000 en América Latina no llegaron a feliz término. Sin embargo, refiriéndose a las reformas estructurales realizados en América Latina, dice que quienes aplicaron reformas estructurales en sus sistema de salud y pensiones pretendieron: i) buscar la

universalización de la cobertura previsional, ii) promovieron la equidad, iii) garantiza los derechos sociales, iv) promueve la participación comunitaria y social.

Sobre este tema, la Organización Panamericana de la Salud (2004), considera “que las reformas en América Latina han subrayado aspectos financieros, estructurales, institucionales y administrativos, pero han prestado poca atención al mejoramiento de los servicios prestados por los sistemas de salud, de pensiones, o a la reducción de la desigualdad en las condiciones o en el acceso, o a fortalecer las funciones o las entidades de salud y pensiones.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en coordinación con la OMS (2011) ha sostenido los estados deberían de implementar políticas públicas sociales, económicas y de financiamiento destinadas a la creación de Pisos de Protección Social. Estas deben hacerse vía reformas estructurales bien definidas o vía creación de un conjunto orgánico de sus instituciones con esos fines. Esta reforma de creación de pisos sociales debe hacerse de manera gradual. Este piso puede ayudar a promover la coherencia y la coordinación de las políticas de protección social y del empleo con el fin de asegurar que las personas puedan beneficiarse de los servicios y de las transferencias sociales durante todo el ciclo de vida.

Asimismo, La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS2013) en un informe llamado “*Europa: Mejorando la sostenibilidad de los regímenes integrales de seguridad social*”, sostiene: En los últimos años se han implementado diversas reformas, en especial para responder a las tendencias y cambios de largo plazo en el entorno demográfico y social y a una presión fiscal inmediata agravada por la crisis. El peligro es que se emprendan reformas significativas (por ejemplo, un aumento de la edad de jubilación) sin que se diseñe de modo coherente la estrategia de políticas intersectoriales necesaria (por ejemplo, políticas de empleo, de reinserción profesional, de seguridad y salud en el trabajo para fomentar el empleo de las personas mayores).

Del mismo modo, la OIT (2013) en un informe denominado “La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo Seguridad Social para todos –Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social”, Sostiene que: La estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social (...), comprende: i) establecer y aumentar pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas de seguridad social (dimensión horizontal) y, ii) llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible,

según orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social (dimensión vertical).

### **1.2.2.- Lo social y la previsional en autores nacionales**

Por su parte Corvetto (2012), al comentar las “*Consecuencias políticas del neoliberalismo en América Latina*” tomada de Roberts (2002), sostiene que la reforma ha merecido un impacto económico, financiero, legislativo e institucional del Estado, fue aplicado a casi todo el aparato estatal. Se dice que con esta reforma, se redujo considerablemente el rol del Estado y de sus instituciones más importantes. Tanto en el tamaño, como en la capacidad para atender las necesidades sociales. El gobierno adquirió menor capacidad de acción e independencia (Corvetto 2012: 89-93).

Por otro lado, se dice que la reforma fue un esfuerzo ideológico y político del neoliberalismo con el pretexto de la necesidad de competir en economías globalizadas (Cervantes 2009: 107). El incremento del gasto en seguridad social, se ha debido principalmente a: el crecimiento de las prestaciones sociales, el aumento en gasto de desempleo, la esperanza de vida, el aumento de los sueldos, las tasas de mortalidad, natalidad y morbilidad son los que ha penetrado a fondo en la economía del país. Y este se ha visto obligado a reformar el sistema público de pensiones, creando un sistema paralelo que compita y logre atraer a un fuerte grupo de afiliados presionados por las duras reformas de la legislación laboral, so pretexto que ofrecía mejores alternativas para el goce de pensiones.

Sostenemos que, paradójicamente, lo afirmado, no se condice con las políticas de reforma implementadas en el Perú, muchas de estas políticas no consideraron el avance de la tasa demográfica, ni se aplicaron estudios técnicos involucrados con el tema para hacerla que sea más coherente con lo que se pretendía con la reforma. Las necesidades sociales no fueron el eje, sino los apetitos de inversión e implementación de la privatización.

Por otro lado, Pease Henry (2011), en un estudio realizado sobre “*La transición del gobierno militar a la democracia tutelada*”, se centra en analizar las políticas tecnocráticas implementadas por el fujimorismo y las reformas que éste instauró durante la década de 1990. Así, dice que se impuso un estilo decretista de iniciativas legislativas para la reforma económica y para que la conducción macroeconómica quede en manos de un reducido equipo de técnicos aislados que definieran sus prioridades dejando de lado cualquier presión social. Agrega que esta reforma del Estado tenía como base a la privatización, lo que en efecto ha ocurrido con el sistema

previsional en el Perú. Para favorecer y hacer sostenible esta modificación, se flexibilizó la legislación laboral, se permitió la contratación temporal, la subcontratación y se permitió el despido injustificado (Pease 2011: 149).

Por su parte La Consultora Apoyo del Instituto Peruano de Economía (1997) en el documento de investigación “Reforma del Régimen Previsional Peruano: Sistema Nacional de Pensiones (SNP) – Sistema privado de Pensiones a cargo del Estado (RPE)”, sostiene que la reforma del sistema público de pensiones se debió principalmente a: i) el saneamiento del Sistema Nacional de Pensiones, ii) la asignación de la administración del sistema a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y iii) la creación de un marco legal complementario. Asimismo, haciendo un análisis econométrico, señala que el SNP se encuentra quebrado en términos contables y la subsistencia de este organismos publico previsional se debe esencialmente a razone de índole normativo y constitucional, más no a criterios financieros y económicos.

La Asociación de Contribuyentes del Perú, en el Boletín “Costo y Beneficio” N° 4, sostienen que la reforma del SNP fue incompleta, razón por la cual la ONP está quebrada y que en el año 2015 no podrán percibir pensión de jubilación el 65% de la población afiliada a este sistema público y que para el año 2020 el porcentaje se incrementará en un 80%. Las razones son que no han podido cotizar los 20 años que se les exige para ser beneficiado con una pensión. Esto se debe a la alta tasa de desempleo, a la escasa afiliación de trabajadores informales y la exclusión de los trabajadores de las zonas rurales. Asimismo, en este Boletín se agrega que las dos verdaderas grandes reformas que ha sufrido el sistema previsional público fueron: del 2000 cuando se le encargó a la SUNAT la recaudación de las cotizaciones y el 2005 cuando se reestructuró a la ONP creándose el Registro de Cuenta Individual de Asegurados al sistema nacional de pensiones.

Por su parte el Banco Mundial (2013) en un Informe denominado “*Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina*”, sostiene que en el Perú no se ha vivido aún una verdadera y auténtica reforma del sistema previsional público. Por el contrario, las medidas que se han tomado han engendrado una alta tasa de asegurados que no podrán percibir pensión que les asegure una calidad de vida idónea, la creación de un sistema pensionario universal debe ser el nuevo reto del Perú, pero esto debe hacerse teniendo en cuenta las sostenibilidad fiscal, el crecimiento y fortalecimiento de la economía, para lo cual debe fortalecerse también el

mercado laboral para ayudar a que la mayor parte de personas ingreses a la PEA y así poder incorporarse algún sistema pensionario que le asegure una pensión en el futuro.

Por otro lado, Montoro (2000), quien ha hecho un estudio sobre “*Costo del Reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas*”, sostiene que la reforma del SNP ha creado para el estado un costo debido a que debe emitir Bono de Reconocimiento a quienes se han trasladados al SPP y que por otro lado persisten las Transferencia del Tesoro Público para afrontar el pago a los pensionistas que tiene en su debe esta entidad. Para el autor, no ha bastado que se implementaran a las AFPs como una alternativa para descargar el peso económicos que padecía la ONP antes de 1993, motiva su análisis en que debe incentivarse a que sean más los que se trasladen al SPP para que el sistema público pueda equilibrar los costos entre los que perciben pensión y lo que cotizan.

De otro lado, los autores Bernal, Muñoz, Perea, Tejada y Tuesta (2008), en un informe del BBVA denominado “Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones: Diagnostico y propuestas”, centran su análisis en lo social, económico y demográfico de la PEA, sostienen que la debe intentarse una nueva reforma de los sistema previsionales para engendrar mayor cobertura y asegurados en ambos sistemas. Debe implementarse políticas destinadas a mejorar las remuneraciones de los grupos que percibe menos de S/. 500.00 y cuyas edades fluctúan entre 40 y 60 años para poder asignarle una pensión digna que le asegure una calidad de vida.

Siguiendo con la dinámica de la tesis, Montoro (2000) en un trabajo denominado “*El Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas*”, se ha centrado en analizar el costo económico que ha generado la reforma del sistema público de pensiones y la implementación del sistema privado de pensiones. Sostiene que para poder hacer viable la existencia de ambos sistemas es necesario implementar un conjunto de políticas de pleno empleo, se formalice las relaciones laborales y se incentiven a los jóvenes a cotizar. Agrega que la reforma se valió de algunos principios<sup>3</sup> que hicieron posible la reforma.

---

<sup>3</sup> Para Montoro (2000) los principios que gestó a las políticas públicas de reforma del sistema público de pensiones fueron: Participación masiva del sector privado en las prestaciones de salud y pensiones, Proveeduría de mecanismos y reglas para la existencia de un sistema paralelo de seguridad social, Flexibilización de los estándares normativos y de principios sobre laboralidad, Liberalización de las barreras económicas, administrativas, financieras, legislativas sobre la materia, Implementación de mecanismos técnicos-administrativos sobre cotizaciones y fondos de pensiones como forma de ahorro individual, reducción de la carga económica y financiera del Estado sobre seguridad social.

Autores como Mendiola, Aguirre, Buendía, Chong, Segura y Segura (2013), en una investigación denominada: " *Análisis del sistema privado de pensiones, propuesta de reforma y generación de valor*", sostienen que la idea de creación de un nuevo sistema previsional respondió a consecuencia de haberse diagnosticado el desfinanciamiento y quiebra del sistema público de pensiones y entienden que el SPP es un sistema que está dando resultados, y que por tales razones consideran al SNP como un sistema alternativo.

Por su parte, Vidal, Cuadros y Sánchez (2012), quienes haciendo un análisis de las distintas reformas que ha acaecido en el Perú, presentan su obra " *Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años*", concluyen que la creación del SPP y privatización del nuestro sistema público fue etiquetado sobre la base de la legislación chilena implementada en 1981. En tanto que la Oficina de Normalización Previsional fue hecha a imagen y semejanza del sistema previsional de este país. La reforma del SNP no solo afectó a quienes se trasladaron al SPP, sino que esto se agudizó cuando se flexibilizó la normativa laboral, se acentuó el subempleo y diversos tipos de contratación que a la larga terminaron por debilitar los derechos de los trabajadores y el sistema previsional la cobertura las pensiones.

Como vemos los estudios antes presentados se han centrado en el análisis de la reforma del sistema previsional desde: su desfinanciamiento y falta de sostenibilidad, el incremento demográfico de las generaciones traslapadas, el alza de precios y la inflación, reducción de los salarios reales y de las cotizaciones y la privatización de la seguridad social mediante la creación de las AFPs. Ninguno de ellos ha analizado el impacto de la reforma del Sistema previsional en la vida de los ex cotizantes afectados por esta reforma. Este estudio tiene como objetivo dar cuenta de este proceso.

### **1.3.- Marco institucional y normativo sobre la reforma del Sistema Nacional de Pensiones**

#### **1.3.1.- Marco institucional**

La Constitución Política y los Convenios Internacionales reconocen el derecho a la seguridad social y la responsabilidad del Estado en el logro de las condiciones básicas de protección. Es deber del Estado implementar progresiva, eficaz y eficientemente políticas sociales orientadas a procurar cubrir a la mayor cantidad posible de personas en el acceso pleno y equitativo a la seguridad social en pensiones y de

salud, siendo la universalidad, solidaridad, igualdad, integralidad, irrenunciabilidad y humanidad los principios que rigen este derecho.

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) fue creada por el Decreto Ley 25967 para asumir la administración del Sistema Nacional de Pensiones. Esta es una entidad que cuenta con autonomía, administrativa, técnica, económica, legislativa, como tal se le ha encargado administrar los fondos, recursos y cotizaciones de los asegurados aportantes, así como administrar a los asegurados de los distintos regímenes que se crearon. Asimismo, se le ha encargado pagar las aportaciones a los jubilados, hacer las retenciones del 4% de dichas pensiones para ser abonados a ESSALUD para que se les preste atención de salud a los asegurados conforme a la ley de la materia.

Actualmente las normas que rigen a dicha institución son el Decreto Ley N° 25967, normativa vigente desde el 19 de diciembre de 1992 y que fue implementada por el régimen de Fujimori. Asimismo, el Decreto Ley N° 19990 del 01 de mayo de 1973 que sostiene a la ONP como entidad que operativiza los derechos, deberes de los empleadores, trabajadores y asegurados.

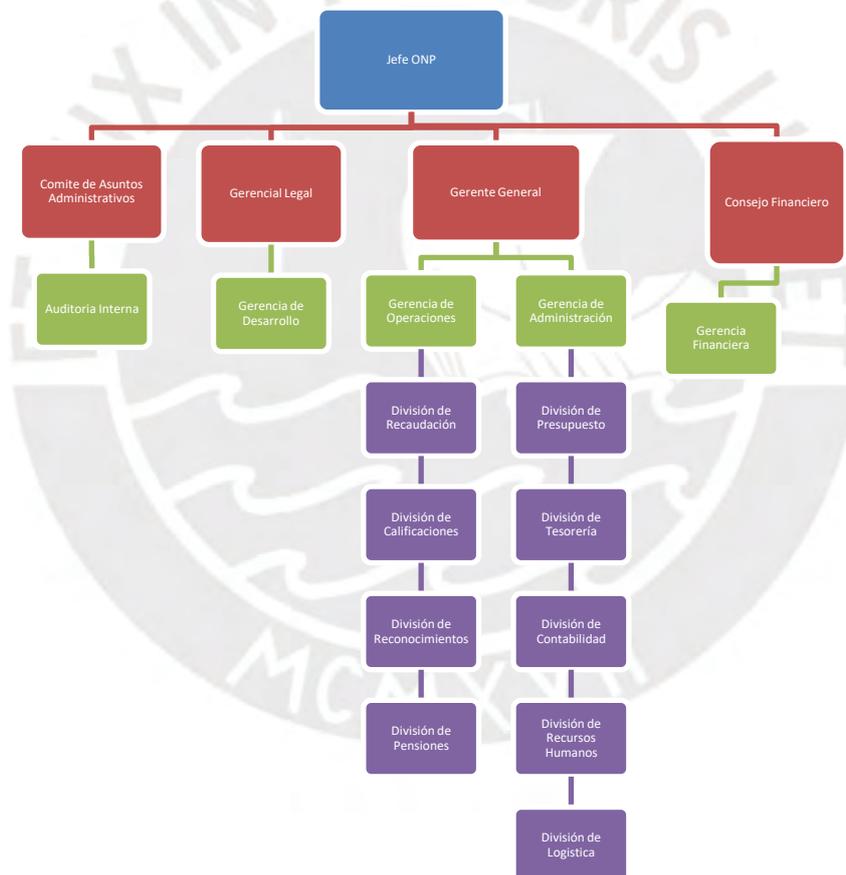
#### *Organización de la Oficina de Normalización Previsional*

La ONP se organiza con base a las cualidades legislativa, administrativa, técnicas, económicas y del patrimonio con el que cuenta para desarrollar sus actividades que le han sido confiadas por mandato de la Ley 25967. Los fines que tiene son: administrar de manera centralizada al Sistema Nacional de Pensiones. Su sistema de control se sujeta a las directrices del Sistema Nacional de Control. Son funciones de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) la de: Calificar, reconocer, otorgar y pagar derechos pensionarios con arreglo a la legislación, recaudar las aportaciones a los sistemas previsionales, administrar fondos reservas e inversiones de los sistemas a su cargo, mantener los registros contables y estados financieros, emitir Bonos de Reconocimiento, realizar las acciones de control, revisión, verificación; y fiscalización de aportes y derechos pensionarios.

Funcional y orgánicamente la ONP cuenta con un conjunto de órganos, estos son: Órganos de la Alta Dirección: Jefatura, Consejo Financiero y la Gerencia General estas son las del más alto rango que dirigen todas las políticas relacionadas con las funciones que ejecuta la Oficina de Normalización Previsional. Asimismo, cuentan con: Órganos de Control Interno: esta cuenta solo con una oficina de Auditoría Interna. De otro lado, se cuenta con Órganos de Asesoramiento y de Apoyo: ésta la conforman el: Comité de Asuntos Administrativos, la Gerencia Legal y la Gerencia de Desarrollo. Los

Órganos de Línea están conformados por: la Gerencia de Operaciones, que tiene a su cargo a las oficinas de: División de Recaudación, de Calificaciones, de Pensiones y de Reconocimientos. Asimismo, la Gerencia de Administración, tiene a su cargo a las oficinas de: División de Presupuesto, de Tesorería, de Contabilidad, de Recursos Humanos y de Logística. Y, por último, tenemos a la Gerencia Financiera como órgano de línea depende de la Gerencia General y tiene como función la administración de los recursos de los sistemas previsionales y sus fondos, procurando que estos recursos logren una adecuada rentabilidad y el equilibrio financiero. A continuación presentamos un organigrama que esquematiza lo antes señalado.

**Figuras 1: Organigrama de la Oficina de Normalización Previsional (ONP)<sup>4</sup>**



<sup>4</sup> La nueva Estructura Orgánica de la ONP (vigente desde el 14-06-2014) es así: **Jefatura** (Consejo Consultivo y Órgano de Control Institucional), **Gerencia** (Oficina de Gestión de Riesgos y Oficina de Relaciones Institucionales), en la **plataforma horizontal** están: Oficina de Recursos Humanos, Oficina de Administración, Oficina de Tecnologías de la Información, Oficina de Asesoría Jurídica, Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión y Oficina de Ingeniería de Procesos y en la última **escala jerárquica** están: Dirección de Prestaciones, Direcciones de Producción y de Inversiones. Esta estructura fue diseñada conforma a la Ley 28532, 30003, 29158, D. S. N° 058-2011-PCM, D. S. N° 116-2006-EF, D. S. 027-2008-EF y R. M. N° 173-2013-EF/10.

*Fuentes: elaboración propia sobre la base del Reglamento de Organización y Funciones de la ONP, Resolución Supremo N° 048-95-EF del 19-06-95. Y el Estatuto de la ONP D. S. N° 061-95-EF*

La Oficina de Normalización Previsional, como ente autónomo y centralizado para ejecutar y hacer que sean más eficientes sus funciones y las políticas públicas de carácter previsional, emite actos administrativos y resoluciones con los que resuelve asuntos internos y reclamaciones que los asegurados y pensionistas realizan a nivel nacional. Así, las actuaciones y fines de la ONP se sostienen en actos y resoluciones administrativas. Asimismo, cuenta con un conjunto de recurso que le asigna el gobierno para el fiel cumplimiento de sus funciones. Estos lo conforman: las transferencias de fondos de los sistemas previsionales, por concepto de gastos de administración, las donaciones, créditos, legados, transferencias y demás recursos provenientes de cooperación nacional e internacional y otros ingresos que le sean asignados conforme a la legislación.

Por otro lado, cuenta con recursos de los sistemas previsionales que provienen de: ingresos por cotizaciones, las reservas de los sistemas previsionales, recursos y fondos previsionales transferidos por el gobierno central, empresas y otras instituciones del Estado, ingresos derivados del arrendamiento de bienes muebles e inmuebles de los sistemas previsionales, así como los ingresos financieros las reservas de dichos sistemas y otros que sea estimados por ley. La gestión de la ONP se rige por las normas de carácter presupuestal aplicables a las empresas del estado de naturaleza financiera y está sujeta a ciertas facultades y obligaciones que debe cumplir. Estas facultades administrativas se dirigen a emplear mediante convenio o contrato, los servicios de terceras personas, instituciones o empresas, para el cumplimiento de sus fines (tercerización). El personal de esta institución goza de un régimen laboral establecido por la Ley N° 4916 y demás normas aplicables al régimen laboral de la actividad privada.

### **1.3.2.- Marco normativo**

Siguiendo con la metodología (cualitativa) sobre la que se basa esta investigación, pasamos a describir el marco normativo que ha orientado las políticas públicas, la gestión administrativa, funciones de los organismos de seguridad social y del Sistema Nacional de Pensiones, particularmente de la Oficina de Normalización Previsional. Para tener una idea más completa e integral de esta temática a continuación presentaré la normativa internacional y nacional que se ha establecido sobre el derecho previsional.

### **a.- Normativa internacional**

Entre los instrumentos de carácter supranacional que abordan los derechos previsionales de las personas se encuentran La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo N° 102, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos del Pacto de San José de Costa Rica, la Carta del Atlántico–Documento1, la Carta Social Europea y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, tiene como uno de sus pilares el Derecho a la Seguridad Social, esto se evidencia en los artículos 22° y 25° que con el fin de lograr que los Estados parte logren desarrollar políticas públicas y mecanismos destinados a proteger los derechos de sus nacionales plantea textualmente:

*“Toda persona, como miembro de la colectividad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de asistencia, por circunstancias independientes de su voluntad”.*

Por su parte el Convenio Internacional del Trabajo N° 102 (vigente desde el 27-04-1955), ha aprobado la normativa mínima de seguridad social que plantea lo siguiente:

- 1. La reducción de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños*
- 2. El mejoramiento en todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.*

3. *La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole.*

4. *La creación de condiciones que aseguren a todos la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.*

En esta Convención se sostiene que el propósito de la Oficina Internacional del Trabajo, como organismo central que promueve la defensa de los derechos laborales y de la seguridad social, es:

*“Transformar en Convenio los principios de las recomendaciones de Filadelfia, haciéndolas más flexibles para tener en cuenta la orientación efectiva de las legislaciones nacionales después de 1994”*

*“Definir el número limitado de obligaciones estrictas, los rasgos diferenciales de todo régimen completo de Seguridad Social”.*

*“Fijar tasas mínimas de prestaciones, lo que faltaba en los convenios ya existentes”*

*“Previendo dos series de normas-mínimas y avanzada- y dos etapas de ratificación, estimular a los países insuficientemente desarrollados como a los países industriales a proseguir una política de mejoramiento constante de su Seguridad Social en relación con sus posibilidades respectivas (Rendón 2008: 59-60)”.*

También la Convención Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (vigente desde el 03-01-1976), hace mención sobre la seguridad social en los siguientes artículos:

*“Artículo 9º Los estados partes en el presente Pacto, reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. La normativa del organismo multilateral tiene como fin hacer que los estados partes procuren implementar políticas públicas para viabilizar la seguridad social a sus nacionales y con esto otorgarles calidad de vida”.*

La normativa internacional a través de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (Bogotá 12-05-1948) establece en el artículo XVI: *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez, y de la discapacidad que, proveniente de cualquier otra*

*causa ajena a su voluntad, la imposibilite física y mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.*

Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, haplanteadoenelartículos9ºque: *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencia de la vejes y de la incapacidad que la imposibilite física mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.*

Por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22-11-1969 Pacto de San José de Costa Rica, ha formulado los siguientes artículos:

*“Artículo 16º Toda persona tiene el derecho de asociarse, libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales ...”*

*“Artículos 44º Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte”.*

De otro lado, la Carta del Atlántico–Documento1 (14-08-1948), plantea el *Fundamento 5.- “Desean realizar entre todas las naciones la colaboración más completa, en el dominio de la economía, con el fin de asegurar a todos las mejores de las condiciones de trabajo, el progreso económico y la protección social”.*

Del mismo modo, la Carta Social Europea (1996), siguiendo con la dinámica de protección de los derechos sociales y de la seguridad social, plantea en la Parta I y II los siguientes literales:

*12.- Todas los trabajadores y las personas a su cargo tiene derecho a la seguridad social.*

*23.- Toda persona de edad avanzada tiene derecho a protección social.*

*30.- Toda persona tiene derecho a protección contra la pobreza y exclusión social.*

*11.- Derecho a la protección de la salud de las personas.*

*12.- Derecho a la seguridad social, mantener el régimen de seguridad social, y las condiciones que permitan el acceso a una digna y justa pensión que satisfaga las necesidades de las personas.*

Siguiendo con la normatividad de seguridad social en el ámbito internacional, la Declaración del Progreso y del Desarrollo Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas N° 2542 (11-12-1969), ha afirmado sobre la salud y la seguridad social en pensiones los siguientes artículos:

*Artículo 6° El desarrollo social exige que se garantice a toda persona el derecho a trabajar y a elegir empleo libremente”*

*Artículo 10° La garantía del derecho al trabajo en todas sus categorías y el derecho de todos a establecer sindicatos (...), el fomento del empleo productivo, la eliminación del empleo y el subempleo,...*”

*Artículo 11° la provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que por enfermedad, invalidez, o vejez no puedan ganarse la vida temporal o permanentemente...”*

*Artículo 14°, b), la instalación de de sistemas nacionales de elaboración de ejecución de políticas y programas sociales...”*

*Artículo 18° b) la adopción de reformas sociales e institucionales de bases democráticas para un efectivo y eficiente desarrollo social, económico, espiritual y cultural...”*

De la misma manera, la Convención Interamericana de Derechos Civiles y Políticos (vigente desde el 23-03-1976), ha normativizado el tema de la seguridad social en el siguiente artículo:

*“Artículo 1° Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”*

Asimismo, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), sostiene lo siguiente:

*“El hombre, por el solo hecho de su condición, tiene derecho de Seguridad Social, concebido como la cobertura integral de sus contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y de su integración permanente en la comunidad”.*

Las normativas supranacionales sugieren que los estados partes deben procurar implementar políticas públicas destinadas a la creación de los mecanismos, medios y el financiamiento para dar protección social plena, universal, integral y solidaria a favor de sus nacionales no cotizantes, teniendo en cuenta claro está la capacidad fiscal, económica y financiera para su logro.

#### ***b.- Normas de carácter regional-andino***

De otro lado, el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), funda sus lineamientos para abordar la seguridad social en: los principios de igualdad, justicia, paz solidaridad y democracia. De esta manera en la parte introductoria de este documento se sostiene lo siguiente:

*“Se ha decidido que: alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación, que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países”.*

*Artículo 1º párrafo tercero se ha diseñado: “este objetivo tiene por finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.*

*Se propone en el artículo 3º, literales a y b) lo siguiente:*

- 1) profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extraregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial.*
- 2) La armonización gradual de políticas económicas y sociales, y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes.*

#### ***c.- Constitución y normativa nacional***

Siguiendo con el estudio normativo de la legislación referente a las políticas públicas de carácter social y económico que el estado ha elaborado para atender el financiamiento con el fin de satisfacer las exigencias de la colectividad referente al derecho previsional, pasamos describir las normas que sobre el tema se han planteado en la normativa interna.

## *Antecedentes*

Son las Cartas Políticas de 1920 y 1933 las que han introducido disposiciones tendientes a la realización e implementación de políticas públicas sociales para hacer frente a las contingencias sobre seguridad social. Así, la Constitución de 1920 reglamentó en el Título IV sobre las Garantías Sociales y en su artículo 47° que plantea:

*“El estado legislará sobre la organización general y la seguridad del trabajo industrial y sobre las garantías en él de la vida, de la salud y de la higiene. La ley fijará las condiciones máximas del trabajo y los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país. Es obligatoria la indemnización de los accidentes del trabajo en las industrias y se hará efectiva en la forma que las leyes determinen”*

Como se podrá observar, la redacción que hace la Constitución de 1920 estaba más orientada a la seguridad e higiene en los centros laborales. Pensemos que en ese periodo se vivía bajo el régimen político, social y económico de la oligarquía, la protección de las personas suburbanas no eran importantes para este grupo que manejaba según sus intereses a las políticas sociales, de ahí su tenue y limitado reconocimiento a los derechos sociales y económicos de los trabajadores.

Por su parte, la Carta Constitucional de 1933, Título II, Capítulo I Garantías Nacionales y Sociales, artículos 48 planteó:

*“La ley establecerá el régimen de previsión de las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte; y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros y de seguros, y las cooperativas”*

La Constitución de 1933, tiene un avance en lo que respecta a las políticas públicas sociales y de la seguridad social. Se pretendió responder a los movimientos sindicales y a las demandas de la colectividad que en esa época luchaba por construir un sistema de seguridad social que atiende la salud y le otorgue protección cuando ocurra una contingencia como las indicadas en la redacción constitucional.

Asimismo, la Carta Constitucional de 1979, en el Título I, Capítulo II De la Seguridad Social, Salud y Bienestar, refiriéndose a las políticas públicas sobre la seguridad social, planteó que el estado garantizaba el derecho de todos a la seguridad social (artículo 12°). Sostenía que era la ley que regulaba el acceso progresivo a ella y a su financiamiento (artículo 13°). Reguló asimismo, que la seguridad social tiene como objeto cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad y cualquier otra contingencias susceptible de ser amparada por ley (artículo 14°). Estableció que una institución autónoma y descentralizada, con personería de derecho público y *con* fondos y reservas propios aportados obligatoriamente por el Estado, empleadores y asegurados, tiene a su cargo la seguridad social de los trabajadores y de sus familiares (artículo 15°). Procurando tutelar aún más los derechos previsionales estableció que los fondos no pueden ser destinados a fines distintos de los de su creación, bajo responsabilidad, que la institución debía ser gobernada por representantes del Estado, de los empleadores y de los asegurados en igual número. Permitió sutilmente la existencia de entidades públicas o privadas para que presten servicios de salud y de seguros, en tanto no sean incompatibles con las funciones que desempeña el estado, siempre que ofrezcan prestaciones mejores o adicionales y haya consentimiento de los asegurados, La ley regula su funcionamiento.

Ahora, del contenido constitucional referente a la seguridad social, la política social que emprendieron e implementaron en ese entonces los representantes de la Asamblea Constituyente, fue responder a lo que por muchos años se venía luchando. Pensemos en 1919 (época de luchas sociales por ganar las 8 horas de trabajo), cuando se establece la jornada laboral de las 08 horas, recién en 1933 (es con la constitución de 1933 que se instaura en el Perú el régimen de las 08 horas, la de 1979 es la que le dio solidez a este derecho) se efectiviza este derecho de manera real, antes no eran respetados, el abuso y hasta la esclavitud existían de manera subrepticia.

Con esta nueva legislación a nivel constitucional, podemos afirmar que los derechos de los trabajadores y de los asegurados estaban perfectamente respaldados, ya que el Estado, los empleadores y los asegurados cotizaban para asegurar los fondos y reservas del sistema previsional y para hacer frente o responder cuando ocurra una contingencia. Las reglas y condiciones para atender y responder a las demandas de los asegurados del SNP durante los 13 años que tuvo vigente la Carta de 1993 eran verdaderas políticas públicas de carácter social, ya que cautelaban eficientemente los beneficios de la colectividad de manera universal, integral y sostenida.

De otra parte, la Constitución Política de 1993, estableció en al menos 3 artículos lo siguiente: “El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”. De la misma manera, “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud, y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento”. Seguidamente señala: “La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado”. Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo responsabilidad que señala la ley”.

La actual Constitución, desarrollando una política liberal, abierta al mercado privado y diseñando políticas públicas orientadas a la flexibilización en todos los sectores de la economía, han dislocado las verdaderas demandas sociales, no hay suficiente empleo, la informalidad son la razón de ser de las relaciones laborales, las políticas de seguridad social y la creación de sistemas paralelos no han dado solución a los problemas que enfrentan los asegurados del SNP y del SPP. Cuanto menos trabajo, menos cotizantes, menos ingresos menor son estas cotizaciones, sin trabajo y sin opción laboral, tenemos un Sistema Nacional Pensiones que puede generar problemas de financiamiento. Ahora si nos ponemos a pensar en los asegurados que han sido excluido de este sistema, ¿cuáles serían las más usuales respuestas?. Este es un tema que abordare con amplitud en los siguientes capítulos.

A continuación para seguir dando cuenta de las diversas normativas que sobre seguridad social se han dado en el Perú, presentaré una historiografía de la legislación en materia de seguridad social que se basa en lo trabajado por Rendón (2008) y Anacleto (2002).

### **1.3.2.1.- Historiografía de la legislación en materia de seguridad social**

Rendón (2008) analiza la legislación sobre seguridad social desde fines de la colonia hasta la actualidad, donde resaltan los constantes cambios y evolución de la legislación que sobre seguridad social se han expedido<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Durante la época colonial se expidió la Ley de Goces (1803) para conceder jubilación a los funcionarios públicos que servían a la colonia. Del mismo modo, durante la república se expidieron diversas normas con el fin de ir concentrando aún más este beneficio que por lo demás fue la que ocasionó el colapso del sistema público de pensiones.

### *Antecedentes legislativos sobre seguridad social en el Perú*

Rendón (2008), en su obra *“Derecho de la Seguridad Social”*, sostiene que la legislación sobre seguridad social ha tenido diversas tendencias durante todo el proceso histórico. Señala que en éstas se ha procurado propiciar la protección de los trabajadores. Es así que el 20 de enero de 1911, el Estado asumiendo su compromiso social y económico con los trabajadores creó la Ley N° 1378. Esta normativa estuvo orientada a hacer frente a los accidentes en el trabajo y la reglamentación de la seguridad industrial en el trabajo. Esta norma asumió la teoría del riesgo profesional y adjudicó en el empleador la responsabilidad por los accidentes que ocurrieran a sus obreros y empleados con salarios o sueldos no superiores a 120 libras peruanas al año. Según Rendón, esta norma en su artículo 6° sostenía:

*“La presente ley solo es aplicable a los obreros y empleados, cuyo salario anual no exceda ciento veinte libras peruanas de oro”*

Asimismo, Anacleto (2002), en su libro *“Guía de la Seguridad Social”*, relata que el 20 de octubre de 1916 se expidió la Ley 2290 con el fin de establecer que las indemnizaciones por accidentes de trabajo regían a partir del día siguiente de ocurrido el hecho. Esta norma redacta en su artículo 1°:

*“Las indemnizaciones previstas por el artículos 20, rigen desde el mismo día del accidente”*

Con esta norma se modifica y amplían algunos articulados de la Ley 1378, como una forma de responder a las demandas y necesidades reales de los trabajadores que laboraban en condiciones infrahumanas y riesgosas.

Asimismo, el 07 de febrero de 1924 se crea la Ley 4916. Con esta norma se sigue la técnica de protección a cargo del empleador. Esta norma fue diseñada por presión de la Asociación Peruana de Comercio y como concesión de Alberto B. Leguía para acercarse de adeptos y tener simpatía en los colectivos organizados (Rendón 2008: 62). La referida norma estuvo orientada a modificar el artículo 296° del Código de Comercio que la época regulaba las relaciones laborales entre empleador y trabajador. Asimismo, estableció topes a las indemnizaciones de los empleados o trabajadores que oscilaban entre dos y 12 sueldos, que hasta la fecha viene estilando.

Para 1935 se implementa la Ley 7975, con el fin de reparar las consecuencias de las enfermedades profesionales neumoconiosis o silicosis, saturnismo, a las que fueron extendidas las prestaciones de la Ley 1378. En efecto esta norma amplía los efectos

de las reparaciones e indemnizaciones a los obreros y empleados, implementadas mediante las leyes 1378 y 2090. Por tales razones el artículo único estableció lo siguiente:

*“La neumoconiosis o cualquier otra dolencia adquirida en el trabajo por intoxicación de gases derivados de productos químicos, están comprendidas entre las enfermedades sujetas a indemnización por el empresario, de conformidad con las leyes 1378 y 2290”*

Asimismo, el 25 de julio de 1936 el Congreso de la República expide la Ley N° 8435 que implementa el acceso a las prestaciones de jubilación, cesantía y montepío, para los funcionarios públicos del estado. Así se comprende dentro de sus disposiciones a:

*“Quedan comprendidos en los beneficios de la ley del 22 de enero de 1850, del decreto supremo del 04 de noviembre de 1951 y los que concedan, las demás leyes y disposiciones vigentes sobre jubilación cesantía y montepío, todos los funcionarios, los profesionales, y los empelado que hubieren prestados o que presten servicios al Estado...”*

Mediante Ley 8439 del 12 de agosto de 1936 se implementa la obligación de las empresas comerciales, mercantiles, agrícolas, mineras que cuenten con un capital mayor de quinientos mil soles oro pagaran a favor de sus empleados indemnizaciones por tiempo de servicios, a razón de un sueldo por año y hasta un máximo de 12 sueldos en caso de muerte del empelado. El 02 de setiembre de 1936, se emite la Ley N° 8433, Ley de Creación del Seguro Social Obligatorio.

Por vez primera se crea la Caja Nacional del Seguro Social Obrero. Con esta norma específicamente se cubría los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. La referida norma se expidió en épocas donde la población desconocía de sus más elementales derechos. Las políticas públicas que dirigían al estado en esa época fue de corte oligárquico, era la aristocracia la que manejaban la economía, la industria y las finanzas en todas su expresión (Corvetto 2011, Pease 2011, López 2011). La desigualdad y discriminación eran evidentes, por tales razones estas normas no se ejecutaron en toda su expresión, la protección social no fue lo suficientemente sólida. Esta norma rigió para las personas menores de 60 años de edad.

El 23 de febrero de 1937 se expide la Ley 8409, con la que se implementa excluir del sistema de seguro obligatorio a los empleados domésticos particulares y trabajadores independientes que estaban comprendidos en la Ley 8433, concediéndoseles la opción de poder asegurarse de manera facultativa. Se redujo asimismo la tasa de

cotizaciones de 3.5% a 1.5% del patrono, de 4.5% a 3.5% del estado. De otro lado, el 10 de julio de 1946 se expide la Ley 10624, con la que se implementó que el pago de jubilación estará a cargo del empleador que cuenten con un capital de más de dos millones de soles oro para cubrir estas contingencias para los empleados que hubiesen prestado servicios durante 40 años para el mismo empleador. Así, la norma única de esta ley indica:

*“Las entidades bancarias, comerciales, industriales, agrícolas y mineras, con capital de más de dos millones de soles oro, jubilarán, con su sueldo íntegro, a sus empleados que tengan 40 años de servicios, sin que pierdan el derecho a sus indemnizaciones, conforme a las leyes vigentes”*

Mediante Ley 10807, se crea el Seguro Social del Empleado Público y Particular, sujeto a que se conforme una comisión que se encargará de elaborar el reglamento operativo conformado por dos diputados y dos senadores. Participaron asimismo, representantes del ejecutivo, empleadores y representante de los empleados públicos y particulares. Por Decreto Ley 10902, del 18 de noviembre de 1948, se creó el seguro obligatorio del empleado público y particular, para cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

Por Decreto Ley 11163 del 16 de setiembre de 1949 se adjudica el terreno para la construcción del Hospital Central de Lima que ahora se conoce como el Hospital del Empleado. Esta pequeña reseña es importante, ya que marca un hito en la historia de la creación de hospitales a nivel nacional, la Federación de Médicos siempre se opusieron, sin embargo se implementó.

El Fondo de Jubilación Obrera fue creado por Ley 13640 de fecha 21 de abril de 1961, cuyos fines fueron establecer los requisitos y condiciones para atender los reclamos de jubilación obrera. Se aplica a los hombres y mujeres mayores de 60 años que hayan prestado servicios durante 30 años. El 18 de noviembre de 1961, mediante la Ley N° 13724, se crea el Seguro Social del Empleado, se crea la Caja de Enfermedad, Maternidad y de Pensiones. Se implementó dos cajas: de Enfermedad Maternidad y Caja de Pensiones. El funcionamiento de estas de estas instituciones eran cubiertas por los fondos propios de esta Caja. La organización, funcionamiento y la gestión estaba a cargo de un consejo superior, de administración y de los directivos de ambas cajas. Las funciones de estos estuvieron diseñadas a proteger los fondos y reservas de ambas cajas.

El 30 de abril de 1965 se expide la Ley 15542, norma que dispuso implementar la jubilación para los empleados particulares que cuenten con 25 años de cotizaciones y las mujeres con 20 años que cesen por incapacidad física o mental comprobada o por rescisión de contrato unilateral por parte del empleador. Asimismo, mediante la norma 17262 del 29 de noviembre de 1968 se crea el Estatuto de Fondo de Jubilación de Empleados Particulares (FEJEP). Esta norma modificó los alcances de la Ley 10624 que regulaba los seguros sociales de los empleados particulares. Asimismo, estaba orientada hacer más equitativa el goce de los beneficios y garantizaba el acceso a los nuevos jubilados que a partir de esta norma adquirirían su derecho a una prestación. El acceso a los beneficios se sujetaba a que el empleado hubiera prestado servicios como obrero para el mismo empleador antes del 11 de julio de 1962.

Así, llegamos al 30 de abril de 1973 fecha en que se publicó el Decreto Ley 19990, normativa vigente desde el 01 de mayo de 1973. Con base en esta ley se creó el Sistema Nacional de Pensiones, que absorbió a los asegurados de la Caja de Pensiones, de la Caja Nacional del Seguro Social y del Seguro Social del Empleado, así como al Fondo de Jubilación de Empleados Particulares.

Por medio de la ley 20 del 06 de noviembre de 1973, se creó el Seguro Social del Perú, fusionando en una sola entidad, a la Caja Nacional del Seguros Social y del Seguro Social del Empleado. La finalidad de esta disposición fue administrar el Sistema Nacional de Pensiones y otros sistemas de prestaciones económicas de la seguridad social.

El 27 de marzo de 1979, se crea el Régimen de Pensiones de Salud mediante Ley 22482, norma que unifica los distintos regímenes consagradas en las leyes 8433 y 13724. Esta norma establecía que el Seguro Social de Salud atenderá las peticiones y gestiones de carácter asistencial, preventivo, promocional y prestaciones de dinero o económicas. Así, por ley N° 23161 del 16 de julio de 1980 se crea el Instituto Peruano de Seguridad Social, como ente que a partir de dicha fecha se encargaría de administrar los recursos, fondos y reservas del Sistema Nacional de Pensiones. El 29 de diciembre de 1987 se dio la Ley General del Instituto Peruano de Seguridad Social N° 24786, con el objeto de ejecutar la gestión administrativa, económica y financiera de Seguridad Social.

El 27 de noviembre de 1992 se dio la Ley 25897, norma que crea el Sistema Privado de Pensiones, que lo conformaron las AFPs que se encargarían de administrar los fondos y cotizaciones de sus afiliados. Esta norma fortaleció la reforma y modificación del sistema público de pensiones, especialmente cuando el 11 de diciembre de 1992

se crea el Decreto Ley 25967, norma que modifica los alcances, condiciones y requisitos para el acceso a las prestaciones de jubilación. Los problemas que se han suscitado por introducir esta ley son muy conocidos.

El 17 de mayo de 1997 se dio la Ley 26790 de Modernización de la Seguridad Social, con la que a la vez se otorga cobertura de las prestaciones de salud. El 20 de julio de 1997 se implementa la Ley 26842, norma que implementa las funciones del sector salud, la Ley General de Salud, cuyas políticas generales son las que orientan a todo el aparato estatal involucradas con el tema. Con fecha 30 de enero de 1999 se implementa la ley 27056 que da vida a ESSALUD, que en adelante reemplazaría al colapsado Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Con fecha 29 de enero de 2002 se dio la ley sobre la política y gestión en salubridad a cargo del Ministerio de Salud. Por Ley 27813 del 13 de agosto de 2002, norma orientada a establecer mecanismos de coordinación, proceso de aplicación de la política nacional de salud.

Como antes hemos visto, lo cierto es que las diversas normas que se dieron e implementaron durante casi cien años fueron evolucionando técnica y legislativamente. Estas políticas públicas, gestión y reformas se dieron de acuerdo a las ideologías de los regímenes gobernantes. No podemos dejar de reconocer que los beneficios sociales de los asegurados fueron mejorando, sin embargo, lo que si queremos hacer notar que en el Perú no ha existido nunca una institución eficientemente organizada que dé pie y luz y responda a las demandas sociales sobre seguridad social.

El Estado con el fin de mantener y hacer sostenible las prestaciones de salud y el sostenimiento de otros regímenes de pensiones recurrió al uso de los recursos, reservas y fondos que estaban destinados para atender el régimen previsional del Decreto Ley 19990. Esto originó que el Sistema Nacional de Pensiones ingrese en un desbalance. Lo que condujo a que se lleve a cabo un proceso de reforma, proceso del que daré cuenta en el siguiente capítulo. Quiero terminar este primer capítulo haciendo una pregunta ¿se puede decir que la reforma del sistema previsional peruano ha respondido a las exigencias sociales, demográficas y económicas de quienes cotizaron con la esperanza de poder obtener una pensión de jubilación?

## CAPITULO II

### **2. La Reforma del Sistema Nacional de Pensiones: etapas, estrategias, actores y resultados**

En este capítulo me centraré en describir y analizar las etapas por las que se desarrolló la reforma<sup>6</sup> del sistema nacional de pensiones, las estrategias que se utilizaron para implementarla, a los actores que participaron en esta reforma durante el periodo de 1993 a 2000 y, finalmente los resultados que se gestó.

#### **2.1.- Etapas de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)**

Antes de analizar este subcapítulo, debo revelar cuál fue el contexto en el que se desarrolló la reforma del sistema público de pensiones. *Primero*, en 1990, Alberto Fujimori inicia su gobierno. Lo hace en un clima de inseguridad social agobiada por el terrorismo y un crítico desbalance económico. *Segundo*, la falta de empleo, inflación e hiperinflación, crisis<sup>7</sup>, desconfianza y deslegitimación del estado frente al FMI y al BM fueron evidentes Muñoz (1999), Valdez (2002), Morales (2007), Rojas (2014). *Tercero*, el hacinamiento del funcionariado en las instituciones públicas y empresas del estado originó la desestabilización económica y financiera del país. *Cuarto*, el cambio en la estructura de la Constitución, las normativas y políticas fueron diseñadas en un contexto ideológico de corte liberal irracional y vertical (Rouquaud y Páez 2013). *Quinto*, este cambio se forjó con un congreso e instituciones públicas soslayadas por este régimen (Pease, López, Tanaka, Rospiglioso 2011). *Sexto*, el régimen autoritario y personalista del presidente de la república aperturó el espacio para aplicar esta reforma. *Sétimo*, el debilitamiento y manipulación de las principales instituciones públicas alentaron aún más la esta reforma. En suma, esta reforma se diseñó en un contexto irradiado por el radicalismo, la irracionalidad, escasa participación del poder constituyente y de la sociedad en su conjunto.

---

6 En un estudio titulado *Desencuentros entre reformas sociales, salud pobreza y desigualdad*, por reforma se entiende un proceso que tiene el objetivo de introducir cambios sustantivos en las diferentes instituciones, en los roles que desempeñan, con el fin de incrementar la equidad en la distribución de los beneficios, en la eficiencia, en la administración y en la satisfacción de las necesidades de la seguridad social en salud y en pensiones. Ver (Barba 2012).

7 Crisis entendida como la desaceleración económica dinámica y duradera de la cual es difícil predecir la salida. Estos factores han contribuido a fragilizar la salud financiera de los regímenes de seguridad social y dificultar aún más la plena consecución de sus fines (ISSA 2013).

Para analizar a las etapas de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones<sup>8</sup> utilizaremos las ideas de Offe (1990), Przeworsky (1981) y O'Donnell (1983), Cortázar (2008), entre otros. Estas teorías nos servirán para concebir si durante el periodo de 1993 a 2000 el gobierno de Fujimori implementó o no una reforma estructural de enclave o si fue un retoque tecnocrático a este sistema. De acuerdo con mi análisis y estudio del caso puedo sostener que la reforma del sistema previsional peruano se gestó, diseño, implementó y delineó por un conjunto de etapas, estas fueron:

- Percepción y diagnóstico verticalizado del problema social y previsional desde el entorno del gobierno y del legislativo.
- Medidas, diseño, gestión e implementación de políticas públicas exógenas.
- Ajuste económico, financiero, normativo acorde a las recetas del FMI y del BM.
- Idea de una transformación estructurada no técnica de aplicación y ejecución de las políticas de reforma de la entidad previsional<sup>9</sup>.

### **Etapas I: La percepción, diagnóstico y la verticalización del problema social y previsional desde los entornos del gobierno**

Esta etapa se caracterizó por la aplicación y ejecución de políticas de carácter liberal y el desfinanciamiento e insostenibilidad del SNP y del IPSS<sup>10</sup>. Así, la reforma no tuvo un tinte armonizador con las exigencias y necesidades de la población PEI, PEA, asegurados al SNP, trabajadores del mercado laboral formal, informal e independiente<sup>11</sup>. La percepción del gobierno sobre la seguridad social tuvo una dimensión de carácter superficial, formalista e irracional. Esto debido a que no se

---

8 Las etapas de reforma del SNP fueron los que marcaron los hilos movilizadores de implementación de los retoques tecnocráticos debido a que en su confección se utilizaron un conjunto de normativas y diseños que la legislación chilena aplicó para la reforma de su sistema previsional en los 80.

9 Se sostiene que una reforma estructural y de enclave pasa por hacer una transformación integral y no permite fachadas o retoques tecnocráticos, sino un cambio radical de la institución desde adentro de forma tal que el funcionamiento responda efectiva y razonablemente a la implementación de las políticas que se pretende aplicar.

10 La creación del sistema privado de pensiones en el Perú se debió no solo al desfinanciamiento, crisis y deficiente administración del SNP, sino que detrás de tales problemas circulaban algunos factores exógenos, tales como: los cambios demográficos, el retraso de los salarios reales, el aumento del desempleo y la informalidad, y la persistente caída durante las últimas tres décadas de las tasas de interés a nivel mundial (Rojas 2014: 29).

11 Existen trabajadores que ejecutan trabajos en el mercado laboral formal, pero no están registrados en planillas. Esto debido a una deficiente y falta de control, fiscalización y supervisión de los organismo encargado de ejecutar esta labor (MYPE).

realizaron censos, estudios y análisis estadísticos que dieran cuenta de la cuantía de asegurados que venían cotizando al sistema público y de quienes se encontraban fuera de todo marco de protección social. Estas políticas públicas de reforma no consideraron los factores exógenos como: el índice demográfico (cohorte), la integración social, corresponsabilidad, cohesión social, participación, desarrollo humano, inclusión y progresividad (Rojas 2014, Adel 2012). La reforma previsional utilizó la dimensión vertical de la seguridad social, obviando su dimensión horizontal (OIT 2013). Esto debido a que no hubo consenso ni participación de la potencial población afectada, ni de la sociedad en su conjunto para reformar el SNP y crearse a las AFPs. Se puede decir que esta primera etapa de la reforma se caracterizó por la falta de un consenso y enlace político, social, normativo y por una evidente falta de diálogo social entre la población afectada y el gobierno.

### **Etapa II: Medidas, diseño, gestión e implementación de políticas públicas de exógenas**

El gobierno de Fujimori y sus principales ministros (MEF, MTYPE, MINSA)) optaron por utilizar normativas, medidas, diseños y políticas públicas de carácter exógenas destinadas a ejecutar una reforma que apuntó a una modificación de las normas de la seguridad social en pensiones. La normativa que crea a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), tuvo como base y origen a la legislación del antiguo sistema previsional Chileno (Vidal 2012), Rojas (2014). Debido a que en este país la instalación de las AFPs se realizó en 1982<sup>12</sup>, 10 años después se hizo lo mismo en Perú (Cuadros 2012). Podemos señalar que esta segunda etapa de la reforma se caracterizó por incorporar modelos previsionales importados del vecino país del sur. Fue el ministro Boloña (su colaborador José Piñera ex ministro de Trabajo de Chile) quien ideó esta reforma con apoyo del grupo de trabajo que acompañó al gobierno de Fujimori (Porllarollo, Palacios, Roca 1999). Así, esta segunda etapa de la reforma se caracterizó por haber incorporado un plexo de normativas y diseños de políticas de arraigo extranjero.

### **Etapa III: Ajuste económico, financiero, normativo acorde a las recetas del FMI y BM**

---

<sup>12</sup>En el caso de las reformas del sistema de pensiones, este documento presenta en detalle las maniobras políticas y de *lobbying* durante el periodo de 1991-1992 que llevaron a la creación del SPP, subrayando el papel promotor jugado por el ministro de Economía Carlos Boloña, quien fue que persuadió al presidente Fujimori sobre la necesidad de la reforma, para lo cual contó con la ayuda de José Piñera, quien fuera ministro de Trabajo y Previsional Social de Chile durante la reforma del sistema de pensiones de ese país (Rojas 2014: 9-12).

Ajustar nuestra Constitución a las nuevas tendencias del sistema político, económico, social y normativo del liberalismo fue el paso que dio apertura a la reforma del sistema previsional e implementación de las AFPs. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (Consenso de Washington). Así, fueron los intereses del poder económico, de inversionistas extranjeros y nacionales quienes sugirieron estos ajustes (Madaglia 2012). Las fórmulas diseñadas por las instituciones multilaterales se sostenían en la liberalización de todas las barreras que impedían el libre mercado, la normativa laboral, económica y financiera. Las políticas de fortalecimiento de algunas instituciones públicas tuvieron como fin garantizar las inversiones, reducir la hiperinflación y garantizar el pago oportuno de la deuda externa. Puedo afirmar que esta etapa de la reforma se caracterizó por haber tenido una orientación de sometimiento a las políticas y recetas del FMI, el BM y a los intereses macroeconómicos de las entidades multilaterales.

#### **Etapa IV: Idea de una transformación estructurada no técnica de aplicación y ejecución de las políticas de reforma de la entidad previsional**

La transformación y reforma del sistema previsional público no tuvo un matiz estructural, arquitectónico de reingeniería ni técnico. Debido a que la creación de la ONP se hizo con fines de gestión, administración y aplicación vertical de las normativas de las pensiones. De haberse diseñado y aplicado una reforma estructural<sup>13</sup> del SNP (Offe 1990), Przeworsky (1981), O'Donnell (1983), Cortázar (2008) y de la ONP habría logrado que esta institución sea eficiente, sostenible, sólida económica y financieramente. La performance de un sistema previsional se mide por: la *cobertura*, *idoneidad* y *sostenibilidad*<sup>14</sup>(Rojas 2014). Así se desalentaría la creación del sistema privado de pensiones. Para 1994 la población de cotizantes a la ONP era de 1'868,000, en tanto la población de pensionistas era de 304,000, es decir, la relación era de 6 a 1 (Vidal, 2012). Sostengo que esta cuarta etapa de la reforma se caracterizó por un escaso y nulo uso instrumentos, técnicas, modelos y diseños de sistema de seguridad social adecuados a nuestra realidad demográfica, cultural,

---

<sup>13</sup>Se sostiene que una reforma estructural y de enclave pasa por hacer una transformación integral y no permite fachadas o retoque tecnocráticos, sino un cambio radical de la institución desde adentro de forma tal que el funcionamiento responda efectiva y razonablemente a las políticas que se pretenden desarrollar y ejecutar.

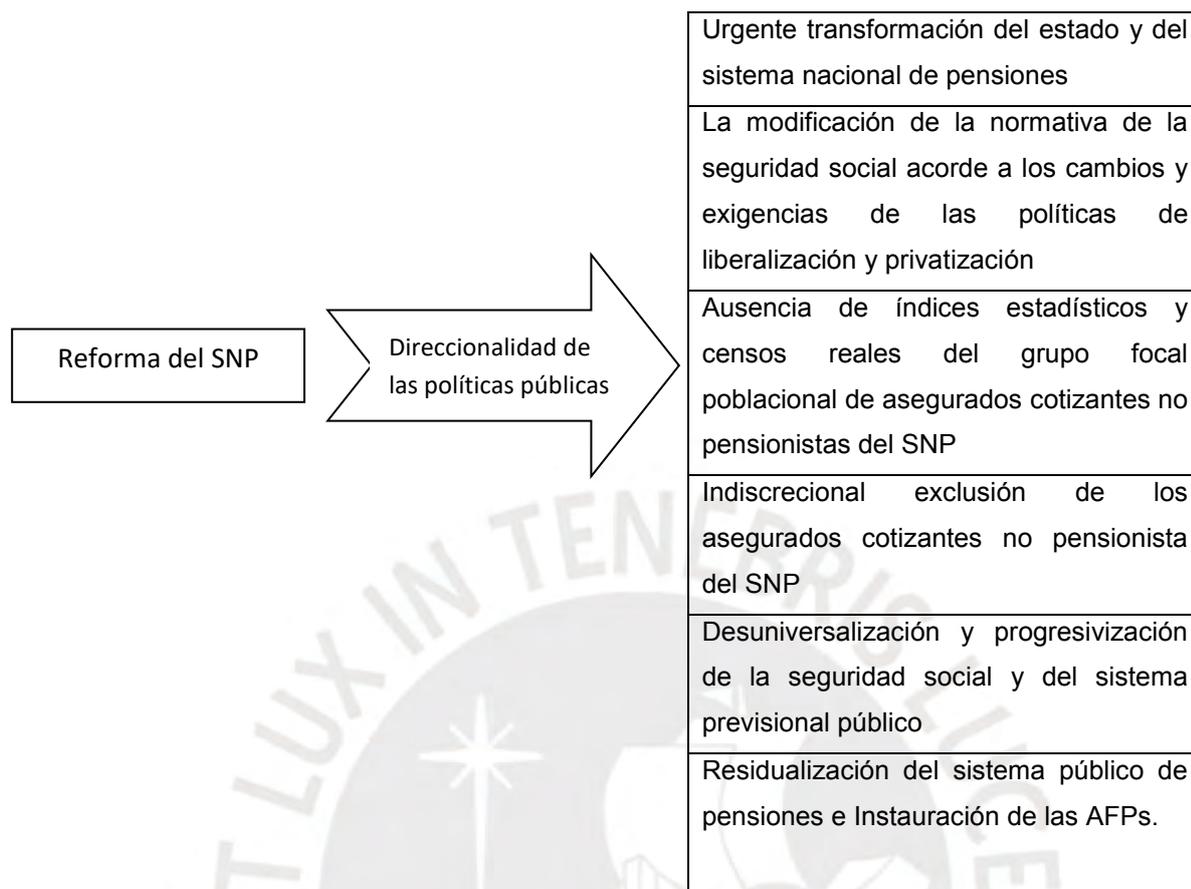
<sup>14</sup> La *cobertura* debe basar no solo en la dimensión y el tamaño de la cobertura o afiliados, sino que debe tener rasgos, demográficos, económicos y sociales. La *idoneidad*, su medición se basa en el nivel de los beneficios recibidos por los beneficiarios del sistema. La *sostenibilidad* alude a la capacidad del sistema para satisfacer sus obligaciones financieras en el corto y mediano plazo Rojas (2014).

social, política, legislativa. No se tenía una lectura de los índices de empleo, del mercado laboral y las opciones laborales que se iban desplazando durante la reforma. Esto limitó la aplicación de políticas sociales destinadas a fomentar el empleo, reducir el sub empleo y cautelar los ingresos, salarios y la capacidad adquisitiva de los trabajadores. El proceso, desarrollo y ejecución de la reforma del sistema previsional público tuvo como sostén ideas preconcebidas de carácter liberal. A esto se sumó los desajustes financieros, la inflación, la crisis de la fuerza laboral y la reducción de los salarios. Así, esta reforma eliminó las barreras que restringían la privatización de la seguridad social y la apertura de los mercados laboral, económico y financiero.

## **2.2.- La reforma del sistema previsional público: algunos enfoques**

Autores como Morales (2007) dicen que la creación de la ONP mediante Ley 25967 obedeció a una reforma del sistema público de pensiones. Por su parte, Alfaro (2012) señala que este cambio o transformación fue vital para que el sistema previsional se recupere y sea lo que ahora es. La reforma no apuntó a la transformación del sistema nacional de pensiones sino a la creación de las Administradoras de Fondos Privados de Pensiones (Abusada 2010). La reforma respaldó el cambio de paradigma previsional, a que el estado se sacuda de la deuda acumulada y a la transferir a los trabajadores el riesgo de benéficos definidos (Rojas 2014). La precaria situación de fiscal y el desorden en el manejo de sus finanzas y la escasa rentabilidad que reportaron los fondos (Muñoz 1999). El sistema de reparto o de beneficio definido significó una carga financiera y económica para el estado (Morón y Carranza 2003). Finalmente Vidal, Cuadros y Sánchez (2012) sostienen que la reforma del sistema previsional peruano transitó por la creación en paralelo de un nuevo sistema de seguridad social. La gestión del Sistema Nacional de Pensiones desde junio de 1994 a cargo de la ONP, fue creada siguiendo el modelo del antiguo Instituto de normalización previsional chileno. Fujimori decidió reformar el SNP, a través de un sistema de capitalización individual administradas por entidades privadas, similar a las que se habían creado en Chile en los 80 (Muñoz 1999). Así, la reforma fue implementada en armonía con la privatización, la flexibilización del mercado laboral, la mercantilización y Desuniversalización de la seguridad social. Desde esta perspectiva, puedo resumir al proceso de reforma del Sistema Nacional de Pensiones como:

**Tabla 1: Cuadro N° 1 Resumen de la reforma del SNP periodo 1993-2000**



*Fuente: Elaboración propia*

Esta reforma del sistema público de pensiones no respondió a una uniformización, legitimación y formalización de la PEI en el mercado laboral. La informalidad, desregulación, desprotección de los trabajadores y la exclusión social siguen siendo un problema que resolver. Con esta reforma se logró calar y arrastrar a un grueso grupo de la sociedad a un estado de depresión social, financiera y económica. La reforma no significó un avance o evolución de la política de seguridad social. No se han establecido políticas ni condiciones sociales y económicas mínimas para lograr la cobertura a un significativo número de asegurados y no asegurados. Así, poder superar los criterios excluyentes, segmentaristas y residualistas de la seguridad social (Vidal 2009). La extensión de la reforma fue de carácter vertical. Esto permitió que se afecten los principios que dieron origen a la cimentación de la seguridad previsional.

De este modo, el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>15</sup> a cargo del ministro Boloña fue desde donde se ideó la implementación del Sistema Privado de Pensiones. Esto

<sup>15</sup> Según un Informe del DGAES del MEF (2004 y 2004a), el desbalance y crisis del SNP se debió al excesivo costo de las incorporaciones que ocurrieron en el DL 20530 y a los requerimientos de transferencia del tesoro público para cubrir las planillas de este régimen. En la actualidad constituyen (se refiere al 2004) una gran carga para las finanzas

debido a que pretendieron aliviar y resolver los problemas de la seguridad social y del Sistema Nacional de Pensiones. La implementación de este esquema normativo y previsional obedeció a los informes de los Consultores conformado por Palacios, Pollarollo y Roca, quienes en un trabajo titulado "*La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de salud, educación y pensiones*" (1999), idearon, diseñaron políticas públicas tendientes a establecer mecanismos de flexibilización de los sistemas administrativos de las entidades pública, para aplicar modelos de gestión utilizados en el sector privado que por lo demás había dado importantes resultados.

La reforma<sup>16</sup> y creación del SPP debe verse como la concesión de un servicio público al sector privado (Rojas 2014). A esto, debe agregarse que al establecerse topes pensionarios en el SNP se redujo ostensiblemente el número de asegurados en este sistema (Vidal, Cuadro, Sánchez 2012). Así, el diseño y las políticas públicas de reforma del SNP se hicieron con el fin de incentivar la economía, estimular a la inversión privada, generar el desarrollo social, económico y acortar la carga administrativa, económica y de sostenimiento del Estado. La implementación de esta reforma obedeció a un conjunto de normativas que básicamente se limitaron a establecer radicales modificaciones de la legislación e instituciones. Desmejorar y elevar los periodos de aportación y la edad en el sistema público fueron el fin de la reforma. No se consideró los factores socioeconómicos ni el impacto negativo que originó en los ex asegurados no pensionistas del sistema público previsional. Las etapas por las que atravesó la reforma de nuestro sistema público de pensiones sirvieron de argumento y andamiaje a quienes implantaron estas políticas. La inaccesibilidad, no reincorporación al mercado laboral y la exclusión social fueron el marco de referencia de esta reforma.

### **2.3.- Actores que participaron de la reforma del sistema nacional de pensiones**

Todo individuo, grupos de individuos, una organización sea ésta pública y/o privada, siempre y cuando estén involucrados con el problema, la gestión, con las políticas que se pretende aplicar y ejecutar de manere directa e indirecta se les denomina actores. Un individuo, función, grupo comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el

---

públicas. El costo previsional de este régimen asciende a \$ 24,415 millones, lo que representa el 40% del PBI y el doble de todo el presupuesto público del 2003.

<sup>16</sup>Según el Informe del Banco Mundial (2004) la reforma introducida al SNP y creación del SPP fueron de carácter estructural. Asimismo, la reducida escala del sistema y la relativa juventud de la población en el Perú, este descenso en la cobertura no tuvo consecuencias fiscales importantes (1980 35% de trabajadores inscritos y en 1992 se redujo a un 27%). Los gastos en pensiones a inicios de la década de los 90 eran muy bajos, alrededor del 1% del PBI, y el sistema estaba financieramente equilibrado.

Estado y que busca interferir o moldear una política pública (Santibáñez, Barra y Ortiz (2008). Durante el periodo de reforma del sistema nacional de pensiones, creación de la ONP y de las AFPS que va desde 1993 a 2000 participaron un conjunto de actores, entre los que podemos destacar a los: actores públicos y actores privados organizados.

**a) Conformación de los actores públicos**

Este grupo estuvo conformado por el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Economía y Finanzas (encabezado por Fujimori, el ministro Boloña y un comité consultivo), quienes se encargaron de elaborar los informes y ante proyecto de ley sobre reforma del sistema previsional público y creación de un sistema paralelo denominado AFPs. Asimismo, el Congreso de la República, entidad que a través de sus Comisiones de Constitución, Seguridad Social y Salud se encargaron de aprobar la ley que autorizó al presidente Fujimori para emitir las concernientes normativas para la implementar la reforma. Y estos actores a la vez tuvieron un conjunto de instituciones que actuaron como ejecutores de las políticas públicas. Sin embargo en este trabajo nos centraremos solo en analizar a los actores que directamente estuvieron relacionados con la reforma del Sistema Nacional de Pensiones.

**Las principales características que presentan los actores públicos son:**

- Las funciones, deberes y responsabilidades que cumplen tienen un origen constitucional o normativo.
- Representan a la nación o a una determinada institución pública que cumple acciones públicas o prestan un conjunto de servicios públicos.
- Su marco normativo, institucional y de organizacional difiere la de los actores privados.
- Son y pueden ser sujeto de responsabilidad política, administrativa, civil y penal, lo que excluye a los actores privados. Esto incurren en otro tipo de responsabilidades.
- Están facultados para ejecutar y desarrollar políticas públicas con miras a lograr el bienestar social, económico, financiero, cultural, etc.
- Los actos, gestiones y decisiones de estos actores están sometidos al control de un tribunal administrativo o jurisdiccional.
- Gozan autonomía, soberanía y poderes de coerción para ejecutar las políticas públicas.

- Gozan de facultades sancionadoras y disciplinarias en la ejecución y aplicación de un conjunto de políticas destinadas al bienestar social o común.

La categoría de actores públicos que le hemos asignado a estos dos poderes del estado y al Ministerio de Economía y Finanzas se debió a que durante la gestión, implementación y ejecución de las políticas públicas de reforma del sistema previsional y creación de las AFPs participaron activa y eficazmente como promotores, impulsores y gestores de la reforma. En el Congreso de la República, el oficialismo y los congresistas denominados tráfugas, crearon la normatividad y delegaron poderes al ejecutivo para legislar sobre la materia. Sostengo que el gobierno de Fujimori quien representó a la nación y al poder ejecutivo fue el principal impulsor, promotor y ejecutor directo de la reforma del estado, puntualmente del sistema nacional de pensiones y creación de las AFPs. La dependencia del MEF al Poder Ejecutivo y las funciones que desempeñó durante la reforma viabilizaron la gestión y el financiamiento económico para sostener la reforma. Sin embargo, el 19 de diciembre de 1992 se implementó el Decreto Ley 25967. Norma que modificó radicalmente las condiciones, alcances y requisitos<sup>17</sup> para acceder a una prestación económica en el Sistema Nacional de Pensiones (en adelante SNP – ONP). Esta reforma apuntó a: i) elevar los años de aportación y la edad para acceder a una pensión de jubilación; y ii) reducir el número de pensionistas. Esto debido a la insostenibilidad, desfinanciamiento y colapso de este sistema.

### **Intereses<sup>18</sup>**

Los intereses de estos dos poderes del Estado fueron: i) implementar un conjunto de políticas destinadas a la reorganización, modernización e institucionalización de las entidades autorizadas de la gestión de la seguridad social en pensiones y salud, ii) aplicar un conjunto de normativas y políticas de urgencia, de austeridad así como ejecutar políticas de transformación, reforma, modernización del Estado, iii) aperturar y reducir las barreras económicas, legislativas y financieras para favorecer la inversión, privatización, hipoteca de la economía y liberalización de los mercados. De esta forma

---

17Hasta el 18-12-92, los requisitos para jubilarse eran: 05 o más años de cotización, 60 (H) y 55 (M) años de edad según se trate de hombre o mujeres. A partir del 19-12-1992 hasta el 17-07-1995, los años de cotizaciones se elevó a 20 y la edad a 60. Asimismo, desde el 18-07-1995 a la fecha la edad es 65 y las cotizaciones 20. Estas nuevas condiciones afectó profundamente en las futuras generaciones y especialmente en aquellos que fueron cesados sin haber cumplido con los requisitos de edad y aportaciones.

18 Los intereses del gobierno de 1990 fueron de carácter político, partidario y de acumulación de clientelaje con miras a perpetuarse en el poder. Muchas de las reformas implementadas obedecieron a razones coyunturales, más que a cuestiones de estado.

el Poder Legislativo constitucionalmente tiene la potestad de poder delegar funciones legislativas al Poder Ejecutivo para hacer más eficiente la gestión de este poder del Estado. Por eso en 1992 delegaron facultades legislativas al presidente Alberto Fujimori, quien emitió los Decretos Leyes 25334, 25967<sup>19</sup> y 25897. La primera de las normas sirvió para ejecutar los despidos en las entidades públicas y empresas del estado, con la segunda de las normas se dio vida a la Oficina de Normalización Previsional como entidad pública que se encargó de administrar los fondos y reservas del Sistema Nacional de Pensiones. La última norma fue implementada para crear a las Administradoras de Fondos Privadas de Pensiones.

La privatización de las empresas públicas y reducción de la planilla de empleados públicos fue la primera cirugía menor de la ingeniería institucional. La creación de una entidad especializada para elevar la recaudación como medio fundamental para reducir el déficit público y hacer posible el éxito del programa de estabilización (Cortázar 2013: 24) acompañaron a esta reforma que desde ya se había consignado de la Carta Magna<sup>20</sup> supuestamente para responder a la urgentes demandas sociales.

### ***Interrelación***

Los enlaces y coordinaciones entre el oficialismo (congresistas conformante de las Comisiones de Constitución, de Seguridad Social y Salud), el gobierno encabezado por el presidente de ese entonces y el MEF, fueron para diseñar, canalizar, gestionar y ejecutar las políticas públicas de reforma del estado particularmente del sistema previsional público. Estos enlaces circulaban en función a las demandas sociales y de la necesidad de hacer más eficiente la gestión de los asuntos públicos. Con este fin Fujimori, el oficialismo, su partido y algunas instituciones<sup>21</sup> coordinaron la creación de nuevas instituciones públicas y programas con fines electoreras y de hacerse de clientelaje. De este modo, el Congreso y el MEF fueron la piedra angular y sirvieron de enlace para que se apliquen las políticas de reforma del Estado por parte del ejecutivo. De ahí, podemos afirmar que la interrelación fue de coordinación, apoyo político y legislativo entre el Ejecutivo y el oficialismo y el MEF. La mayoría de las leyes que se

---

<sup>19</sup> Por imperio del Decreto Ley N° 25967 se incrementa los años de aportaciones y la edad para acceder a una pensión mínima. A partir de su vigencia, se elimina totalmente la pensión reducida, se establecen topes pensionarios y se reduce ostensiblemente vía exclusión el número de asegurados que venían cotizando en este sistema.

<sup>20</sup>La Constitución Política de 1993 estableció la liberalización de las barreras económicas, laborales y de seguridad social para dar pase a la implantación de la privatización de la seguridad social.

<sup>21</sup> El Ministerio de Trabajo canalizó el procedimiento administrativo sobre despidos arbitrarios y nulos. El Poder Judicial canalizaba las demandas de amparo y contencioso administrativo sobre despidos, sin embargo la Ley 25967 y Ley 25334 prohibió la procedencia del amparo para reclamar despidos nulo o arbitrario.

dieron durante el mandato de Fujimori fueron expedidas vía delegación de facultades y que casi ninguna de estas norma fueron observadas por el legislativo (Cortázar 2011:56).

Las normas bajo análisis, se implementaron en el contexto de una política de corte liberal, cambiaron toda la estructura arquitectónica con la que se edificó la Constitución de 1979 para reemplazarla por una Constitución que responda a los apetitos y gestión del gobierno de turno (Tanaka 2004: 49-54). Dicha Constitución rompió las barreras que la Carta política de 1979 había engendrado, de un Estado Social de Derecho, pasamos a ser uno Estado liberal, si bien mantiene el vocablo “social”, pero es solo para cumplir y ejecutar políticas de asistencia social en salud, cuya política pública es indesligable.

Entre los actores públicos considero que el MEF jugó un papel relevante, ya que se encargó de elaborar los informes técnicos sobre el deterioro y quiebra del IPSS y del Sistema Nacional de Pensiones. Asimismo, se encargó de elaborar (al mando de Boloña) el informe para que se instale a las AFPs en el Perú como una alternativa para sacar de la grave crisis al sistema público de seguridad social<sup>22</sup> (Cortázar 2012).

#### ***b.- Actores privados organizados***

He considerado como actores a los sindicatos en razón que constituyeron una entidad canalizadora de los reclamos, demandas de los trabajadores, el dialogo entre los trabajadores, las empresas, el estado (MTYPE, MEF, Congreso, Poder Ejecutivo, etc.). En este caso, explicitaré las actividades que desarrollaron estos sindicatos, las características que ostentaron y los intereses y demandas que pretendían durante la implementación y ejecución de la reforma del sistema pensionario.

Teniendo en cuenta que los sindicatos representaban los intereses y derechos de los trabajadores, se caracterizaron por haber sido grupos de presión y oposición a las políticas públicas de reforma del Sistema Nacional de Pensiones y de creación de las AFPs. Durante este periodo de reforma tuvieron voz pero no voto. El voto del colectivo funcionó solo cuando se dijo SI al cambio de estructura constitucional y modelo económico y político instaurados. Así nació un nuevo modelo de protección sindical. Esto debido a que los convenios colectivos tienen desde 1993 carácter normativo y

---

<sup>22</sup> Abusada (2010) sostiene que la reforma se centró en la creación a las Administradoras de Fondos de Pensiones y no por la modificación de los requisitos y condiciones para acceder a una jubilación en el sistema público de pensiones. Asimismo la reforma de este sistema obedeció a razones de urgencia en y para oxigenar a la grave crisis financiera y económica por la que atravesaba el sistema público de pensiones.

cuentan con una intervención residual y opaca de parte del Estado (Toyama 2008). Los gremios de los trabajadores, no jugaron ningún rol en la creación y el diseño de sus reglas de juego (Rojas 2014). La participación de los sindicatos durante los dos primeros años de la reforma fue muy activa e infructuosa. Sin embargo al producirse la reforma la participación de esta organización fue reduciéndose hasta su debilitamiento y extinción formal de todo espacio y lucha social. Se opusieron a que el gobierno de Fujimori, así como el Congreso en coordinación con el MEF no implemente la reforma, ni flexibilice las normativas laboral, ya que esto afectó y debilitó los derechos adquiridos por los trabajadores y asegurados que estaban a punto de jubilarse y a los que se encontraban en plena cotización, ya que a partir del 19 de diciembre de 1992 tenían que cotizar 20 años en vez de 05. La homogeneidad del catálogo de reclamos entre los distintos sindicatos de trabajadores fue evidente. Otra característica a destacar es que fueron grupos de presión de la sociedad civil que no estaban de acuerdo con las políticas y gestión de la reforma, se oponía a las políticas de desestatización.

Para el caso de la provincia del Santa estos sindicatos antes, durante y post reforma del sistema previsional representaron a los trabajadores de Siderperu, Pescaperú, Electroperu, de la Municipalidad Provincial del Santa, del Poder Judicial, del Ministerio Público, Dirección Regional de Trabajo, Hospital La Caleta y Regional de Chimbote. Asimismo, participaron los sindicatos de las empresas de fabricación de harina de pescado y conservas como Piscis, Antares, Acuario, SIPESA, Coishco, entre otros. Estos sindicatos de trabajadores gozan de personería jurídica de derecho privado, tiene autonomía técnica, administrativa, jurídica y económica frente al empleador, su organización obedece a que los trabajadores buscan proteger y mejorar la calidad de vida, buscan compensar con la organización y la fuerza el desequilibrio existente entre el empleador y los trabajadores (Ledesma 2011: 11).

Autores como Vidal, Cuadros y Sánchez (2012) sostienen que la reforma laboral y del sistema público de pensiones terminaron por debilitar la legislación laboral al haberla flexibilizado, así como engendró mayor informalidad y se permitió la creación de subtipos de contratación en desmedro de los derechos laborales. Asimismo, se debilitó la institucionalidad de los sindicatos, su independencia e influencia y fortaleza para hacer frente a los efectos de la reforma fue mermando desde 1992 a 1999. Por ende esto acarreó despidos masivos abusivos afectando derechos laborales y la seguridad social, así como dejó sin protección a un gran grupo de trabajadores, cuyos efectos fueron aún más severos cuando se incrementó los años de cotización en el SNP y se crearon a las AFPs.

### ***Intereses y demandas***

Los intereses y demandas que estos sindicatos pretendían fueron oponerse a las políticas de reforma del sistema previsional e implantación de las AFPs. Al principio de la implementación de la reforma del SNP se les permitió realizar algunas protestas y reclamos contra la reforma, sin embargo al darse el autogolpe del 05 de abril de 1992 fueron acallados mediante presiones y estrategias políticas tanto desde el gobierno, como de los empresarios. Pretendían que la reforma no trastocase las mínimas condiciones laborales de los trabajadores públicos y privados (Ley 25334 de renuncias compradas), la estabilidad laboral y los derechos adquiridos, el sistema de cotización y el acceso universal a la seguridad social. Estos sindicatos pretendían desarticular totalmente los apetitos políticos y presidencialista de Fujimori, plantearon su oposición a la liberalización del mercado laboral, al abaratamiento de la mano de obra, al subempleo, a los contratos no laborales, recorte de derechos laborales, eliminación de la estabilidad laboral “si al trabajo y no a los despidos”, eran algunas de los mensajes dados por estos sindicatos.

### ***Interrelación***

La interrelación de este grupo social con las políticas de reforma del SNP fue de una férrea oposición. Sin embargo, a partir del año 1992 en adelante fueron desarticulándose y extinguiéndose paulatinamente, amenazados y desalojados de la vida política, social, cultural y sindical por haberse dado diversas normas que desequilibraron sus actividades como representantes de los trabajadores. Carranza y Morón (2003) señalan que los sindicatos durante la reforma<sup>23</sup> fueron un grupo de presión muy fuerte y adversa a su implementación. Se sostenía que para relanzar la economía y reducir el desempleo, se debía eliminar al máximo los controles del Estado y la protección social impartida por el Estado de Bienestar, y dejar obrar al mercado (Rendón 2007: 421-423). Sin embargo, esta no fue una salida sólida, ni adecuada a nuestra realidad política, económica y social. Asimismo, la interrelación también atravesó por la acelerada agudización y crisis de los representantes de los trabajadores, ya que se puso en práctica un conjunto de medidas radicales con el fin de aplicar políticas liberales, privatizando las empresas del Estado, otorgando ventajas

---

<sup>23</sup> Según la OCDE (2007), la reforma implementada en Perú contribuyó a la consolidación fiscal y un mayor ahorro interno. Perú ha experimentado un crecimiento en el ahorro nacional como proporción del PBI, pero muy reducido. La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina ha tenido un impacto considerable en los mercados de capitales locales. En suma, para OCDE la reforma de los sistemas previsionales fue positivo. Sin embargo, este positivo resultado favoreció sólo a los sistemas financieros y de capitales en detrimento de la población vulnerable como fueron los ex asegurados ex cotizantes no pensionistas.

a los empresarios y recurriendo a una radical disminución de los derechos de los trabajadores (Rendón 2007: 499-506).

Las luchas sociales de los sindicatos de las empresas públicas y privadas durante los últimos 05 años de gestión del régimen de Fujimori, no se lograron el consenso para desanimar a que se instaure en el Perú las AFPs. Los argumentos dados por estos sindicatos no fueron tomados en cuenta. Estos consistían en que la privatización de la seguridad social pondría en grave riesgo al SNP, a los cotizantes y los beneficios que obtendrían de ella<sup>24</sup>.

#### **2.4.- Estrategias y recursos utilizados durante la reforma del SNP<sup>25</sup>**

Siguiendo con la dinámica de nuestra tesis, ahora nos ocuparemos en describir y analizar a las estrategias y los recursos que se utilizaron para implantar las políticas públicas de la reforma del sistema nacional de pensiones durante el periodo de 1993 a 2000. Estas sirvieron para canalizar, deslizar e implementar las políticas públicas de la reforma, modificación y modernización del sistema nacional de pensiones y de la implementación del sistema privado de pensiones. Subirats (2008) considera que desde el principio y de manera significativa estas estrategias (que él llama recursos) influyen en los resultados intermedios y finales de la política pública.

Tomando en cuenta la definición de Subirats (2008) sostengo que las estrategias utilizadas para implementar la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones fueron: Legislativos, económicos, sociológicos, demográficos, políticos, financieros, de gestión, información, comunicación, de infraestructura y de modernización. Y fueron utilizados para generar indicadores en las gestión, implementación y ejecución de las políticas públicas sobre reforma de la seguridad social. En el presente estudio solo me centraré en analizar a las estrategias legislativas<sup>26</sup>, los discursos políticos del gobierno y los recursos que se utilizaron en la reforma del SNP<sup>27</sup>.

---

24Para ejecutar la reforma del SNP debió conocerse: el aumento del desempleo, la baja cobertura de los sistemas de pensiones, la caída de los salarios reales, la tasa de interés real y la inflación de los precios (Rojas 2014).

25 Referimos a instrumentos, estrategias y/o recursos tienen el mismo significado técnico. Así, durante el proceso de reforma se utilizaron indistintamente estos términos “el estado no cuenta con recursos”, esto se refieren básicamente a los económicos, financieros, humanos, de infraestructura, logística, técnico y de inversión. Así, en esta reforma se usaron instrumentos legislativos, políticos y económicos.

26 Mintzberg, James y Sumantra (1997) señalan “estrategia es un patrón o modelo de decisiones que determina y revela sus objetivos, propósitos o metas, produce las principales políticas y planes para lograr tales metas, define la esfera de define las esfera de la negociación ala que aspira una compañía, etc.

Debemos entender que estas estrategias siempre estuvieron a disposición de quienes implementaron las políticas públicas de reforma, ya que los ejes de movilización durante, la gestión, implementación y ejecución de las políticas públicas se sujetaron a una fuente de legitimación pública. Fueron bases legales, reglamentarias y administrativas las que dieron curso a la acción política y social de parte del estado (Subirats 2008: 71).

#### **2.4.1.- Movilización de las estrategias legislativas**

La movilización y canalización de las estrategias legislativas pasó por una suerte de utilización de las normativas de carácter constitucional expresado en la Constitución Política de 1993. Ésta estrategia fue crucial y una de las más importantes con la que contó el gobierno de Alberto Fujimori para plantear la reforma del sistema nacional de pensiones. Este instrumento por su jerarquía política y legislativa fue la que orientó a este gobierno percibir los problemas sociales, económicos, financieros, para desde ahí poder gestionar e implementar las políticas públicas que sirvieron para lograr la transformación de las instituciones del estado y sobre todo del sistema público de pensiones y creación de las AFPs.

Las tendencias *ideológicas* neoliberales de la nueva Constitución fueron articuladas con las recetas de la *Convención de Washington*<sup>26</sup> que arribaron en una regulación infraconstitucional también con ese perfil. Dejándose en manos de los privados la conducción de la economía, la autonomía y libertad de contratar y contractual. En materia laboral, se crearon nuevos tipos de contratos (contratos atípicos y modales) que no respetaban en los más mínimos derechos de los trabajadores.

*Dentro de la legislación infraconstitucional o normativa específica* se incluyen a las que el gobierno de Fujimori diseñó, gestionó, utilizó y ejecutó para implementar la reformar,

---

26 Analizo estos tres ejes, debido a que la reforma se basó en la aplicación de un conjunto de leyes y reglamentos. Se utilizaron algunos recursos y discursos políticos como estrategias. Fujimori sostenía que el SNP está en crisis y la única forma de reestructurarlo era privatizando la seguridad social.

27 Este consenso entre otras cosas planteaba que los estados debían mantener sus balances macroeconómicos en orden, sacar al Estado de los negocios, darle rienda suelta a los mercados, y también minimizar los déficits fiscales, minimizar la inflación y las tarifas, maximizar la privatización y la liberalización financiera (Madaglia, Martínez, Golbert, Fuetes y otros (2012).

modificar y modernizar el sistema público previsional, de salubridad y creación de las AFPs durante los dos primeros años de su mandato, puntualmente estas son:

- El Decreto Ley N° 25967, de fecha de 19 de diciembre de 1992
- Esta normativa creó e institucionalizó a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para encargarse de la gestión del Sistema Nacional de Pensiones.
- El Decreto Ley N° 25897, de fecha de 11 de noviembre de 1992
- Mediante esta norma se buscó la mercantilización y privatización de las prestaciones previsionales, creándose a las administradoras de fondos de ahorros privados de pensiones (AFPs)<sup>29</sup>.
- El Decreto Legislativo N° 728, Texto único Ordenado del Decreto Supremo N° 03-97-TR, Ley de Productividad y Laboral y Fomento del Empleo. Mediante esta norma se reformó, liberalizó el mercado laboral, flexibilizó, desreguló, deslaboralizó y minimizó los derechos laborales.
- Decreto Legislativo N° 674, Normativa Marco de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas Públicas de mayo de 1992. Mediante esta norma se transfiere la propiedad del estado a los privados.

#### **2.4.2.- Los discursos políticos del gobierno como estrategias de gestión**

Los discursos políticos que el gobierno de Fujimori y su equipo utilizaron para aplicar los paquetes y medidas económicas pasaron por ser instrumentos con el que convenció al Congreso para que delegue facultades destinadas a la implementación de un conjunto de políticas públicas para la reforma del sistema previsional de pensiones. Estos discursos fueron: a) crisis e hiperinflación de la economía peruana como consecuencia del sobredimensionamiento del Estado en el sector empresarial,

---

29 Argentina desde 2005 desactivó al SPP y reactivado sólo el Sistema Público de pensiones, las razones son: deficiente, improductiva, políticas de previsión con objetivos claros hacia las personas más vulnerables de ese país. Ahora es el Sistema de Seguridad Social inclusivo es que se encarga de otorgar prestaciones incluso para aquellos no cotizantes, desempleados, madres, hijos menores de 18 años, adulto mayor e infantes. Ver Madaglia (2012).

29 Barba (2012) señala que la implementación de la reforma previsional en los países de LA, caso Perú, tuvo algunas características a destacar, estas fueron: La **Residualización**, es aquella política de reforma económica y social que buscó poner énfasis en la expansión del sector privado y la mercantilización de los servicios de salud y pensiones. La **parcialización**, fue el desarrollo de la reforma que solo buscó mejorar algunas áreas no trascendentales de una institución pública. **No incrementales**, entendida como aquella política que se orientó en crear subsistemas específicos, cambios administrativos y de modelos de gestión.

b) desfinanciamiento, quiebra y colapso del sistema nacional de pensiones y del seguro social peruano, c) escasos fondos, incremento de la deuda externa con el FMI y el BM, d) hacinamiento, duplicidad de funciones e ineficiencia del personal que laboraba en las entidades públicas y en las empresas del estado, e) necesidad de aperturar, liberalizar, privatizar y flexibilizar la legislación, el mercado laboral, la economía y las empresas del estado para viabilizar la inversión privada<sup>30</sup>, pública con el fin de generar ingresos, fortalecer el desarrollo social y económico del país.

#### **2.4.3.- Recursos del proceso de reforma del estado y del sistema nacional de pensiones**

Considero que los recursos que el gobierno de Fujimori usó son: los cognitivos, la información, el personal y las políticas a ejecutarse.

##### *Los recursos cognitivos*

Los recursos cognitivos, están constituidos por conocimientos que puedan tener relación a elementos técnicos, económicos, sociológicos y políticos del problema colectivo resolver (Subirats 2008: 77). Durante el proceso de desarrollo, planeación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas debió contarse con información que sirvió para abrigar las políticas que se ejecutaron. Este recurso sirvió para movilizar las políticas públicas. Si se tiene una fuente sólida de información en el sector donde desarrollan las políticas públicas<sup>31</sup>, como de la interrelación que surge entre estas se puede tener mejores resultados.

##### *La información un recurso de la reforma*

Durante la implementación y ejecución de la reforma, el gobierno de Fujimori, pese a contar con información especializada no la utilizó en toda su dimensión al momento de implementar la reforma<sup>32</sup>. Esto debido a que los informes de Pollarollo, Roca y Palacios no fueron considerados íntegramente. Este grupo trabajó vigorosamente con el régimen durante la década de 1990. Si bien estaban del lado del liberalismo, sin

---

30La información es buen canal de comunicación que teje a las relaciones sociales, institucionales y familiares, contar con una sólida y eficiente información hacen que las políticas públicas sean cada vez más eficientes y generen impactos positivos en la sociedad.

31Cortazar (2008) señala los informes que el equipo de colaboradores conformado por Pollarollo, Palacios y Roca que fue enviado al presidente Fujimori para implementar una reforma estructurada del SNP no fue aplicada según el modelo original, sino que se ajustó a los lineamientos del gobierno y a las políticas liberales.

embargo, sus informes obedecieron a una trayectoria vivida no solo en el país si no fuera de él. Los informes que emitieron sobre la reforma, tenían grandes dosis de reestructurar a todo el aparato estatal, se pretendió canalizar reformas estructurales de enclave. Lo diseños de las nuevas políticas públicas a implementarse pasaron desde flexibilizar las normas y procedimientos administrativos hasta estructurar las reglas del escalafón del personal de las entidades públicas, eliminar la duplicidad funcional, establecer mecanismos legales claros sobre los roles que deben ejecutar los diversos actores públicos dentro de las entidades del estado. Estas recomendaciones fueron tomadas a medias por el gobierno, ya que en la práctica significaba perder apoyo político.

La información fue un recurso que sirvió para interrelacionar las políticas públicas de reforma con el sistema nacional de pensiones, creación de las AFPs y la privatización. Ayudaron a canalizar la gestión, implementación y la ejecución de estas políticas. Siguiendo las ideas de Subirats (2008), este autor sostiene que el estudio de la información como uno de los recursos más importantes y por lo mismo escaso. Añade que existen una serie de políticas públicas que incorporan una capacidad de monitorización más o menos constante, lo que permite la continua observación de cómo evoluciona el problema que justifica la existencia de esa política. Pone como ejemplos los casos de: las políticas ambientales, de salubridad, así como las políticas sociales y económicas.

Para concluir este acápite de nuestra tesis, podemos decir que durante el régimen de Fujimori, este contó con suficiente e idónea información pero solo respecto a la reforma, más no se interesó por recabar información idónea respecto a la realidad sociopolítica, socioeconómica y demográfica del país. Estas reformas fueron implementadas acomodando a las instituciones a los requerimientos y necesidades del gobierno y no se pensó en los afectos que a la postre tuvieron que enfrentar y siguen enfrentando los ex asegurados.

#### *El personal como recurso insustituible*

Este recurso es el que movió o activó a las políticas públicas, desde quienes crearon reglas y normativas hasta quienes la ejecutaron para el beneficiario o beneficiado final. Este lo conforman los actores públicos y/o privados, su participación es fuente de todas las decisiones racionales e irradian sobre todas las instituciones del estado. Se dice que este recurso está presente en términos cuantitativos y cualitativos sobre todas las políticas que se promueven y ejecutan, y; deben por lo tanto poseer las calificaciones profesionales específicas (Subirats 2008: 73). Este recurso estuvo

presente durante todo el proceso de reforma, se involucró a personas allegadas al gobierno y a un determinado grupo conformado por Pollarolo, Roca y Palacios<sup>9</sup>, comisión que elaboró el informe sobre la reforma estructural.<sup>33</sup>El personal fue unos de los recursos que aplicaron y ejecutaron las políticas públicas, desde el legislativo, el poder ejecutivo, los ministerios, organismos jurisdiccionales, la policía, y hasta el personal que recepciona documentos en la mesa de parte de la institución fueron necesarios porque sirvieron para movilizar y aplicar las diversas políticas públicas. Se movilizó a mucha gente del entorno del gobierno, del partido y el clientelaje.

#### *La ejecución de las políticas desde la institución como recurso último*

Una institución estatal bien organizada es definida como eficiente, es decir, impactan y crean un gran valor público sobre el grupo social al cual está dirigida o desenlaza su energía institucional. La Oficina de Normalización Previsional (ONP) se encargó de ejecutar las políticas públicas de seguridad social. Luego que se implementó la reforma, desde su primer enlace con la sociedad fue totalmente ineficiente, sus acciones pasaron de largo, no hicieron sentir la labor que desempeñó, por el contrario fueron un gran obstáculo burocrático en el procesamiento de los fines para el que fue implementada como institución. Esto se debió a la falta e inexistente factores de enlace, interrelación y coordinación que debió y debe existir entre el gobierno central, regional y local.

Subirats, citando a Crozier y Friedberg (2008), sostiene: “Se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales del personal involucrados, de la calidad de la organización, de las estructuras administrativas o asociativas a las que pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre diferentes gestores de la política pública”. La organización pública juega un papel importante en la ejecución de las políticas públicas, cuando más se desarrollan estas, más eficientes serán sus acciones y por ende, una organización particularmente adecuada permite mejorar la calidad de la prestación e, incluso economizar recursos. En caso de la ONP y el IPSS (hoy ESSALUD), le ha faltado valerse de este tan significativo recurso. De ahí que hayan sido totalmente deleznable la forma como ejecutaron las políticas de prestaciones previsionales a sus asegurados por haber sido excluidos de este sistema.

---

33 Consideramos que fue la SUNAT fue la única entidad pública, cuya reforma fue de carácter estructural de enclave y desde adentro, porque incluía: i) renovación del personal, ii) uso directo y autónomo de los recursos, iii) el establecimiento de escala salarial, iv) autonomía operativa, entre otros.

## **2.5.- Resultados de la reforma del sistema nacional de pensiones**

Los resultados de la reforma del Estado, específicamente la reforma, modificación y modernización del sistema nacional de pensiones, considero que fueron: creación de la Oficina de Normalización Previsional, Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, Superintendencia Adjunta de las Administradoras de Fondos Privados de Pensiones y ESSALUD.

**2.5.1.- La Oficina de Normalización Previsional (ONP)** a partir de junio de 1994 (efectivamente fue el año 1995) asumió una de las grandes funciones que venía ejecutando el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). La creación de esta entidad fue debido a la implementación del Decreto Ley 25967, vigente desde el 19 de diciembre de 1992. De este modo, las funciones que cumple esta entidad son: Ejecutar un conjunto de políticas de gestión relativos a la administración de los Fondos y Reservas del Sistema Nacional de Pensiones creados por el Decreto Ley 19990. Calificar, reconocer y ejecutar el pago de pensiones de los distintos regímenes a su cargo. Emitir los Bonos de Reconocimiento, gestionar y ejecutar la cobranza de las cotizaciones, inscribir en su base de datos a los trabajadores independientes, emitir resoluciones para el pago de cotizaciones facultativos, fiscalizar el correcto pago de las prestaciones, suspender y declarar la caducidad de las pensiones.

Asimismo, la ONP para hacer más rentable, sostenible y eficiente estas funciones, la normativa ha diseñado que: las cotizaciones que administra vayan a un fondo común. Las aportaciones se hacen con base a los principios de solidaridad, legalidad y proporcionalidad. El acceso a las prestaciones ya no es monopólico. La obligatoriedad del pago está en función de si se es asegurado dependiente o independiente. Compite en el mercado laboral y previsional con el sistema privado de pensiones. La sostenibilidad de este sistema depende en gran medida del pago oportuno que efectúen los empleadores, asegurados facultativos, de continuación facultativa y del rendimiento y evolución que proyecten las inversiones de los fondos y reservas que se hagan de ellos en el mercado interno y externo.

La interrelación de esta entidad con el poder ejecutivo, el MEF y el MINSA se sostenía en coordinar políticas públicas que impulsen mejorar los canales de administración, gestión, apoyo técnico y logístico para hacer que su funcionamiento sea más sólido y eficiente. Asimismo, esta interrelación se basaba en que desde 1973 hasta 1980 el sistema de aseguramiento en pensiones y salud estaba a cargo de una sola entidad. Con la reforma, estas funciones se dosificaron entre el IPSS y la ONP.

**2.5.2.- Seguro Social de Salud – ESSALUD.-** Esta entidad fue instituida por Ley N° 27056 (26-04-99). Así, se pretendió modernizar la Seguridad Social de Salud. Esta normativa tenía como fin hacerle frente al desarrollo económico, fomentar y fortalecer el capital humano, generar bienestar social para reducir la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión social. Para cumplir estos objetivos la norma tenía y tiene como pilares a los principios de solidaridad, equidad, eficiencia y factibilidad. De este modo se pensó cumplir con el desafío de lograr una efectiva y sólida inclusión de los sectores de la población más vulnerables y ampliar la cobertura a un mayor grupo de asegurados.

Sostengo que la gestación de esta institución obedeció a la instalación de políticas de reforma, modernización y reestructuración del sector salud y previsional. El fin último fue cambiarle la fisonomía al IPSS e instaurar una nueva política administrativa, de gestión y sobre todo de optimizar la eficiencia en los servicios que el fenecido IPSS venía deficientemente ejecutando. Las funciones que se le asignaron fueron: proveer cobertura a los asegurados y a sus derechohabientes a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, económicas y prestaciones sociales. Esta entidad es un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tiene autonomía técnica, económica, administrativa, financiera, presupuestal y contable (Pacheco 2006: 9-10).

Como se puede ver la reforma del Estado fue casi integral, se implementaron y desarrollaron políticas públicas con el fin de aperturar los mercados a las entidades privadas, incentivar las inversiones, entregando el manejo de la economía peruana a los comerciantes. Se habla que se dieron tres reformas estructurales que cambiaron el sistema social: i) el establecimiento de una economía de las ventajas comparativas mediante su apertura al mercado exterior, ii) la desregulación de los mercados y iii) la privatización de las empresas públicas (Pease 2011: 136).

La conexidad intrínseca de esta institución con el ejecutivo fue de carácter político, económico y financiero, si tenemos en cuenta que fue este quien ejecutó las políticas de austeridad y de emergencia para poder reflotar al colapsado IPSS. Con este fin el estado se convirtió en el primer pagador de la deuda previsional (pensiones y salud), las políticas fiscales y el carácter de tributo que se le dio a las cotizaciones en concordancia con la presión tributaria que se implementó para ejecutar las deudas a las empresas públicas y privadas resultaron cruciales para este fin público. Obviamente que esto trajo algunas consecuencias que se podrán analizar en otro momento.

**2.5.3.- La Superintendencia Adjunta de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones** (en adelante la SAFP). Las funciones que ejecutó esta entidad fueron la de: regular, supervisar, emitir licencias para el funcionamiento de las AFPs, así como conocer solicitudes, quejas y reclamos sobre nulidad y anulabilidad de los contratos de afiliación. Pero su principal función fue fiscalizar y controlar la gestión y administración de los fondos previsionales de los afiliados. Otra función fue la de servir de enlace entre la ONP, AFP, la COMEC (Comisión Médica de la SBS) y la COMAFP (Comisión Médica de las AFPs) con el fin de darle filtro a las solicitudes de pensión de invalidez y solicitudes de anulabilidad de los contratos de afiliación por causal de preexistencia del riesgo. Asimismo, emitió un conjunto de normas operativas con el que reguló los actividades de inversión de los fondos previsionales, así como para deslizar procedimientos sobre emisión de constancia de no afiliado.<sup>34</sup>

Asimismo, la Superintendencia Adjunta de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones<sup>35</sup> ejecutó las políticas de reforma del sistema nacional de pensiones y creación de las AFPs. Emitió un conjunto de normas operativas con el que se legitimó y legalizó las afiliaciones regulares e irregulares (contrato con firmas falsas, afiliación de un fallecido, duplicidad de afiliación, afiliación con el DNI de un tercero). Las políticas públicas y gestión de afiliación y desafiliación fueron débil y parcialmente controladas por esta superintendencia. La anulabilidad del contrato de afiliación por causal de haber sufrido un daño real o potencial dependía íntegramente del pronunciamiento positivo de esta entidad. Esto originaba que en la mayoría de los casos la SAFP señale que no se evidencia un daño real potencial con el que se desestimaba la desafiliación.

Las directivas de la SAFP estaban orientadas a que las AFPs recluten a los trabajadores formales de todas las empresas en actividad con el fin de incorporarlos al SPP. Informar de manera clara y minuciosa a los afiliados de cuáles eran sus derechos y obligaciones antes de ser incorporados a este nuevo sistema previsional. Publicar boletines, informes y estadísticas relacionados con los fondos de capital individual que los afiliados tenían. Sin embargo, los promotores haciendo uso indebido

---

<sup>34</sup> Durante la reforma del SNP y creación del SPP, en la SBS (SAFP) implementó un conjunto de normativas con el que reguló la anulabilidad y nulidad del contrato de afiliación de las AFPs, la primera Resolución N° 080-98-EF/SAFP fue emitida en junio de 1998, en 1999 se emitió la Resolución N° 185-99-EF/SAFP, luego en el 2001 se emite la Resolución SBS N° 11778-2001, luego en 2004 por mandato del Tribunal Constitucional se adiciona a dicha norma la causal de falta de información y finalmente en el año 2007 se promulga la Ley 28991 y su Reglamento D. S. N° 067-2007-EF sobre libre desafiliación.

<sup>35</sup> Aclaro que esta entidad pública fue creada en 1992, dependía de la Superintendencia de Banca y Seguros, es distinta a las AFP que tiene carácter privada.

de este encargo terminaron por afiliar a personas que nunca dieron su consentimiento, en otros fue el empleador en complicidad con el promotor y/o el jefe de planillas quienes obligaron a sus dependientes a firmar los contratos de afiliación, por último, hay quienes ofrecieron S/. 50.00 soles por afiliado<sup>36</sup> y un porcentaje para el jefe de la empresa si convencía a sus trabajadores a firmar los contratos de afiliación, el reto fue afiliar a toda costa.

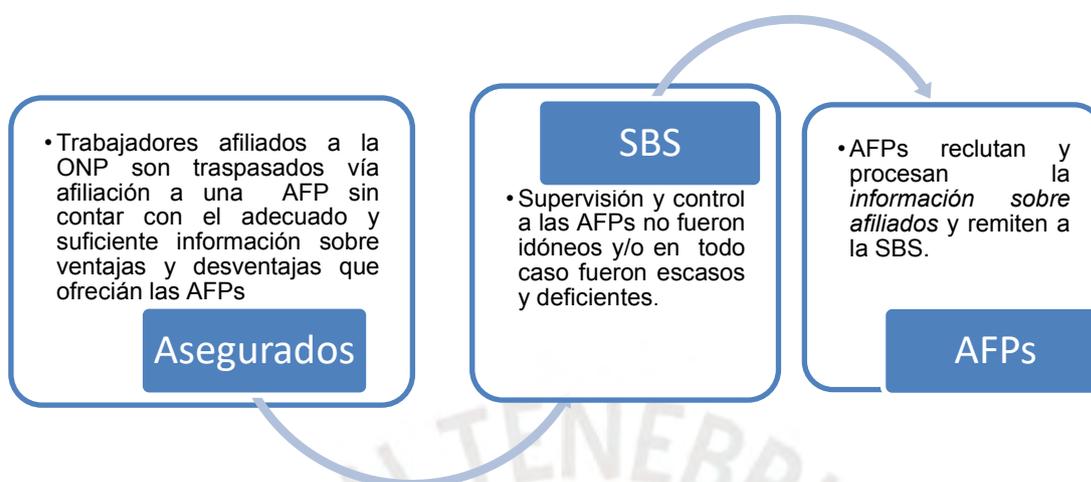
Fueron deficientes y escasas las políticas fiscalización, supervisión y monitoreo de la SAFP respecto al reclutamiento y afiliación que impulsaron las AFPs. Esto permitió que las AFPs ejecuten desproporcionada e indiscriminadamente contratos de afiliación. Asimismo, al carecer la SAFP de puentes transversales (MTYPE, SUNAT, IPSS) que le hubiera permitido procesar adecuada y razonablemente el consolidado de las afiliaciones que las AFPs remitían terminó por incrementar un gran número de afiliados que nunca firmaron contrato alguno y de quienes nunca fueron advertidos de los beneficios y desventajas de este nuevo sistema. Asimismo, la SAFP influyó en las políticas públicas relacionadas con la afiliación y desafiliación del SPP de quienes pretendía retornar al SNP. Si bien se crearon dos resoluciones (Resoluciones 080-98-EF SAFP y 185-99-EF/SAFP) normas para declarar la anulabilidad y nulidad de los contratos de afiliación, no es menos cierto que el inciso f) del artículo 51° de la resolución N° 080-98-EF/SAFP, norma operativa para pedir la nulidad dejaba en manos de la Superintendencia Adjunta de la AFPs el criterio para decidir si es que como consecuencia de la afiliación no informada de un asegurado se le estaba generando un daño real y potencial, lo que motivó muchos reclamos a nivel administrativo y judicial.

Estos inconvenientes que hemos mencionado son solo algunos de los drásticos resultados y/o efectos que han transitado durante más de 20 años por los canales institucionales del gobierno que hasta ahora no se han preocupado por implementar sólidas políticas estructurales para poder establecer una verdadera libre desafiliación en nuestro sistema previsional. El siguiente gráfico nos muestra cómo fue la labor de la SAFP respecto al control de las AFPs sobre afiliación.

---

<sup>36</sup>Fuente asesoramiento personal y especializado sobre casos donde el trabajador nunca firmó un contrato de afiliación (Chimbote, Trujillo, Lima). Otros firmaron pero obligados por el jefe de personal o el que hacía sus veces. En otros casos, se les amenazaba con despedirlos si no firmaban un contrato. Por último, hubieron casos donde se le regalaban maletines, lapiceros, gorras, polos y se les ofrecía pensiones muy superiores a los que la ONP otorgaría en caso de jubilación.

**Tabla 2: Procedimiento de control sobre las AFPs**



**Fuente: elaboración propia**

**2.5.4.- Las Administradoras de Fondos Privados de Pensiones (AFP)s<sup>37</sup>,** su implementación, funcionamiento, institucionalización se debió a las políticas públicas de privatización de la seguridad social en salud y pensiones. La reforma no fue pensada exclusivamente para reestructurar todo el sistema de salud y pensiones, sino que lo fue para crear a las AFPs como entidad residualizada para poder hacer frente al hacinamiento de asegurados que estuvieron afiliados al único sistema público de pensiones. Asimismo, la apertura de los mercados laboral, inversión privada, económicos, de sostenibilidad del IPSS y la mercantilización de los servicios previsionales terminaron por favorecer el surgimiento de esta entidad. Para concluir este capítulo, diré ¿Cuál es el fin de la existencia de un sistema de pensiones?, con mucha razón se dice: “el propósito central de los sistemas de pensiones sería prevenir la pobreza entre la gente de mayor edad (Banco Mundial 1994).

La reforma del sistema previsional no fue estructural. Debido a que su implementación obedeció a razones ideológicas patrocinadas por el BM y el FMI. Debido a su carácter liberal y mercantilista esta reforma estimuló a la privatización de la seguridad social. Así, la reforma se convirtió en una estrategia política, normativa y económica que impulsó y reactivó a la banca y las finanzas mediante el ahorro vía cotizaciones en el SPP.

<sup>37</sup> El Perú fue el segundo país de América Latina en emprender la reforma de su sistema de pensiones y contar con un SPP, luego de Chile (1981). En ambos casos fueron cerdos por dictamen ejecutivo. Luego siguieron Colombia, Uruguay, Argentina, Costa Rica y México, todo esto a partir del modelo chileno. La creación de este nuevo régimen previsional tuvo como elementos básicos de la reforma y liberalización del sistema financiero peruano (Rojas 2014).

### **CAPÍTULO III: Caracterización de los asegurados y afectación de la reforma en la provincia de Santa en el periodo 1993 a 2000**

Los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones de la provincia de Santa tienen múltiples características<sup>38</sup>, una de ellas es que han sido afectados por las políticas públicas de reformas que el Estado peruano implementó durante el periodo de 1993 a 2000. Estas particularidades nos permitirán conocer mejor las cualidades, condiciones sociales, económicas, financieras y estatus social de cada tipo de asegurado. Conoceremos cómo vivían estas personas durante la década de los años 1990, ingresos con los que contaban, cantidad de hijos que tenían, cuando cesaron, cómo y de qué viven actualmente. Estos datos que consideramos de vital importancia los hemos obtenido de los 23 expedientes judiciales y administrativos y 20 entrevistas las que analizamos para poder determinar con certeza la realidad social de este grupo de ex cotizantes no pensionistas del sistema público de pensiones.

Conociendo las características generales de los asegurados de Santa, pasamos a describir y explicitar algunas particularidades que estos presentaron durante el periodo de estudio, siempre claro está desde la ciencia política, la gestión pública y las políticas públicas que se fueron implementando, según cada régimen y periodo de gobierno.

#### **3.1.- Tipología de los asegurados antes de la reforma del SNP**

En la provincia de Santa los asegurados tienen diversos matices y características. Las diferencias culturales, sociales, económico y afectivo (Subirat: 2008: 49-55) son los que marcan su estructura organizativa dentro de un determinado colectivo. A los asegurados de la provincia de Santa podemos clasificarlo, según su estatus social, económico, financiero, tipo de labores que realizaron, edad al cese, grado de instrucción, los ingresos con los que contaban en 1993 a 2000, carga y economía familiar, lugar de residencia, cantidad de hijos en el periodo de 1993 a 2000. En este estudio nos centraremos solo en analizar a los ex asegurados no pensionistas que por

---

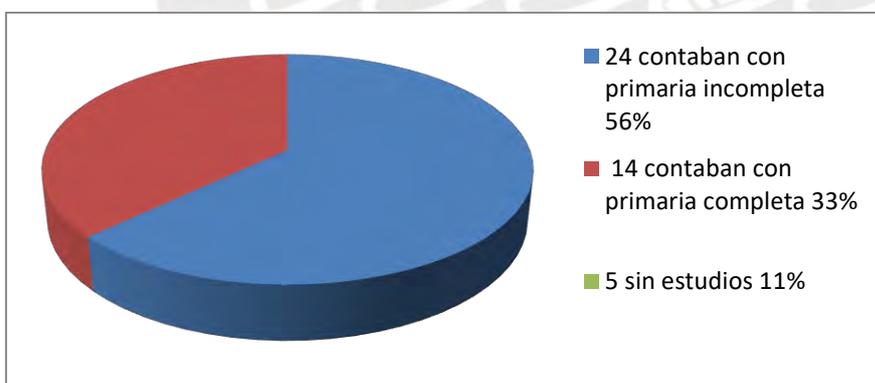
<sup>38</sup>Las características que nosotros consideramos de vital importancia son los referidos a: lugar de residencia, grado de instrucción, edad al cese, número de hijos, cónyuge, padres a su cargo, estatus económico, financiero, oportunidad laboral, ingresos durante el periodo de 1993 a 2000 y actualmente.

efecto de la reforma del SNP quedaron fuera de todo marco de protección político, social, legislativo, económico y financiero y sobre todo de la seguridad social.

#### **a) Grado de instrucción, edad y residencia de los ex cotizantes**

Los ex cotizantes no pensionistas de los 43 casos analizados<sup>39</sup> en relación al grado de instrucción se caracterizaban porque al momento que se hizo la reforma del SNP la mayor parte no concluyó estudios de nivel primario. Así, se tiene que 24 de ellos no terminaron el nivel primario. Asimismo 14 ex cotizantes culminaron la primaria completa y; solo 5 de estos no tenían estudios de ningún nivel. De ahí que el impacto de la reforma del sistema público previsional en este grupo analizado no solo trascendió en el aspecto cultural y educacional, sino que afectó también la esfera del desarrollo de las capacidades, habilidades y del desarrollo humano. Este ha redundado en la imposibilidad de poder ser reincorporados al mercado laboral y economía formal, tener acceso a una jubilación o ingreso mínimo que lo logre darle una mínima y digna calidad de vida. El gráfico N° 1 nos muestra esta tendencia.

**Figuras 2: Gráfica sobre grado de instrucción de los ex asegurados no pensionistas del SNP extraído de los expedientes analizados**



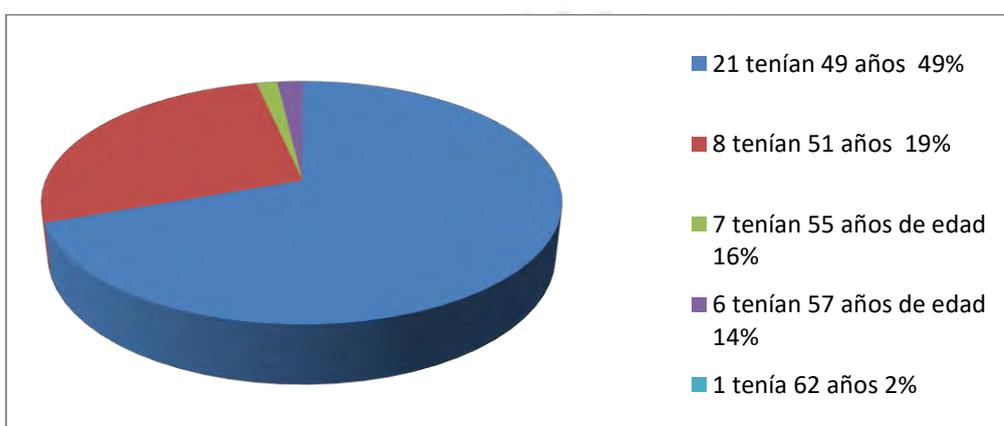
**Fuente:** elaborado sobre de las entrevistas en profundidad y expedientes analizados

La edad de este grupo poblacional durante este periodo oscilaba entre los 40 y los 60 años. La gran mayoría de estos ex asegurados vivían (y viven) en pueblos jóvenes, asentamientos humanos, barrios, invasiones, caseríos. Donde la infraestructura de las

<sup>39</sup> 20 entrevistas a ex cotizantes no pensionistas y 23 expedientes de asegurados que iniciaron procesos judiciales y administrativos ante la ONP y el Poder Judicial de Chimbote en el periodo de 1993 a 2000.

viviendas y las condiciones sociales y de vida fueron y son paupérrimas (no contaban con baño, ni servicios básicos de agua, pese a la cercanía del río Santa). En los pueblos jóvenes contaban con los servicios de alcantarillado y agua, pero las viviendas eran de esteras. En 1996 a 2000 estaban construyendo algunos módulos. Esto debido a los préstamos que otorgaba el Banco de Materiales<sup>40</sup>. Sin embargo, esto no significó en modo alguno que la economía e ingresos de este grupo haya mejorado<sup>41</sup>. La gran mayoría no pagaron un solo centavo de la deuda y recién fueron amnistiados del pago durante el periodo 2002 a 2004.

**Figuras 3: Gráfica de edades al momento de ocurrir el cese de los ex asegurados del SNP**



Fuente: expedientes y entrevistas en profundidad

### **b) Composición, economía familiar y situación financiera**

Los ex asegurados no pensionistas de la provincia de Santa que cotizaron al Sistema Nacional de Pensiones mantienen un estatus social bajo<sup>42</sup>, que se aleja del promedio

<sup>40</sup>Fuente entrevistas en profundidad a 20 ex asegurados de la provincia del Santa, asesoría y consulta de casos de deuda al Banco de Materiales y algunos trámites que realizamos ante dicha entidad durante los años 2002 a 2004 en Chimbote.

<sup>41</sup>Fueron pocos los ex asegurados que han habitado en zonas urbanas. Con lo poco que recibieron del cese intempestivo se fueron a Japón, Argentina y Chile a buscar una mejor remuneración y opción laboral para poder tener una vida digna y mantener a sus hogares. Quienes emigraron a Japón mandaban dinero a su cónyuge bien para que adquieran una propiedad o para mejorar la infraestructura arquitectónica de su vivienda, mantener el hogar y seguir pagando los estudios de sus hijos. Sin embargo, el inadecuado uso que le dieron al dinero frustró este fin. Las esposas de los ex asegurados que emigraron a Argentina y Chile<sup>41</sup> no volvieron más al Perú abandonaron a sus hijos y esposos.

<sup>42</sup>Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, status es aquella posición que una persona ocupa en la sociedad o dentro de un grupo social. Rosental (1973) sostiene - refiriéndose a la estratificación - teoría sociológica - que es una estructura de la sociedad. La sociedad se divide en capas sociales o estratos, estos

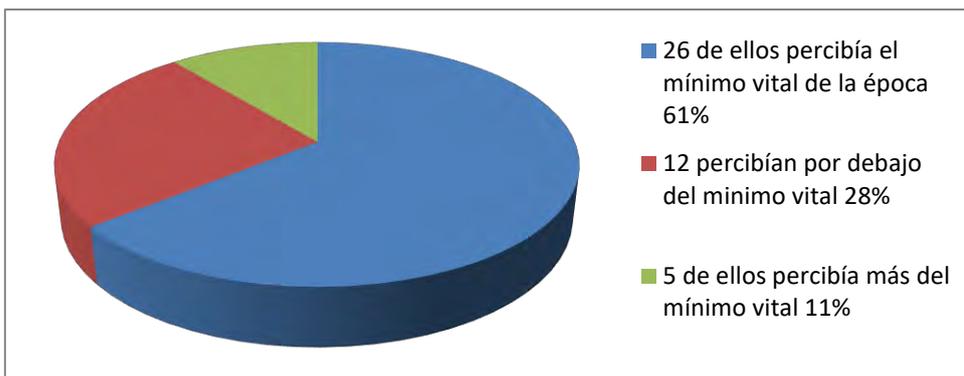
de vida mínimos. Este grupo poblacional, según las diferentes encuestadoras y analistas sociales y el INEI pertenecen a la clase social baja pobre o extremo pobre (ENAH0 2007). Esto se debió principalmente a los ingresos que en cada familia y que cada integrante del grupo familiar percibió para sobrevivir. El desarrollo social y económico de este grupo poblacional estaba y está en función al tamaño, estructura y organización y sobre todo a la oportunidad de empleo o subempleo al que puedan tener acceso. Así, y teniendo en cuenta los 23 expediente y 20 entrevistas que hemos analizado, podemos sostener que los asegurados presentan diversas características y particularidades, ya sea en su relación con la sociedad, el medio y hábitat en que se desarrollan y conviven. Pese a esto, el estado no ha hecho absolutamente nada para poder remediar o paliar estas diferencias socioeconómicas y financieras de este grupo poblacional. No ha implementado serias políticas públicas ni ha creado mínimas condiciones sociales para reponer un mínimo de ingresos y con esto crear mínima calidad vida, digna y justa. Por eso se sostiene que solo en un estado bien organizado, eficiente, sólido y que conoce integralmente a su nación puede hacer frente a las exigencias y demandas sociales para salir del caos y de la pobreza y extrema pobreza (O'Donnel 1997).

La economía familiar de estos asegurados se sostenía con los ingresos del padre y la madre. Sólo en algunos casos con los ingresos de los hijos mayores. Los despidos del que fueron víctimas hicieron que estos ingresos disminuyan. Así, fueron las esposas y los hijos (as) quienes en algunos casos pasaron a sostener a sus familias. Algunas mamás viajaban al Ecuador para traer mercancías y vender. Otras se dedicaron a la venta ambulatoria y a la venta de comida en sus viviendas. Los más afectados de este grupo poblacional fueron los asegurados que al perder sus puestos de trabajo, no habían cumplido con las mínimas condiciones y requisitos (edad y aportes) para tener acceso a un ingreso mínimo o jubilación que reemplace a los ingresos provenientes de la economía formal del trabajo. De ahí que el contexto económico, financiero y familiar de este grupo focal fue cada vez más deplorable.

***Figuras 4: Gráfica sobre ingresos con los que contaban los ex asegurados no pensionista del SNP al momento del cese y la reforma***

---

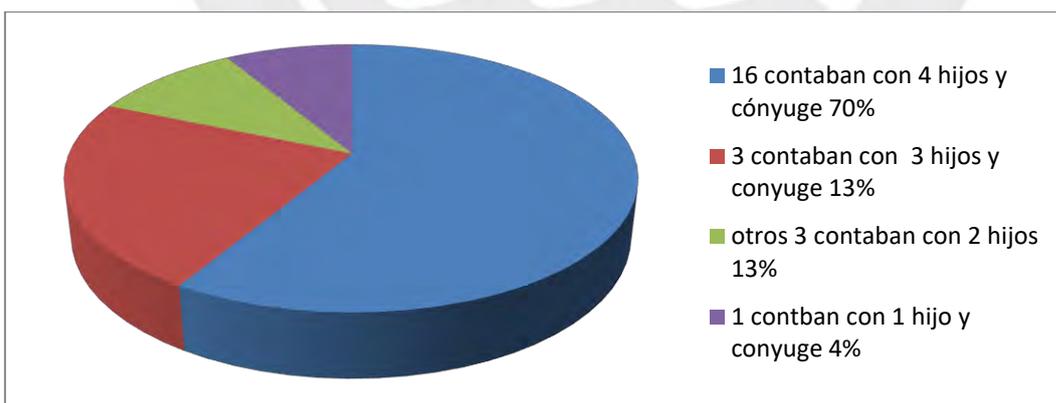
adquieren ciertos caracteres como: económicos, políticos, biológicos, raciales, religiosos. Incluye también la división de la sociedad en clases (género, distrito en que vives, vivienda, ocupación, volumen de ingresos, etc.).



Fuente: elaboración propia sobre la base de los expedientes judiciales y entrevistas realizadas

Como se puede apreciar el gráfico circular nos da cuenta que el 61% de los ex cotizantes analizados percibían un sueldo mínimo vital durante la vigencia de su relación laboral, en tanto que el 28% tenía un ingreso por debajo del mínimo vital y, solo el 11% de estos percibían montos superiores al mínimo vital. Esto debido a que la estructura normativa, del funcionariado y la escala remunerativa de los trabajadores del Estado estaban asimétrica y deficientemente distribuidas. Un caso ejemplar son los ex trabajadores de Siderperu y Pescaperú. En estas entidades un obrero percibía hasta 08 veces el sueldo mínimo<sup>43</sup> de un trabajador de una empresa privada o pública de otra región o de la misma región.

**Figuras 5: Gráfica sobre N° de hijos y cónyuge con los que contaban los ex asegurados al momento del cese y la reforma**



Fuente: elaboración propia sobre la base de expedientes y entrevistas en profundidad

<sup>43</sup> Fuente hoja de liquidación, certificado de trabajo y boletas de pago de un ex asegurado del SNP que fue despedido arbitrariamente el periodo de 1992 a 1998. El sueldo que percibía como obrero el año 1994 era de S/. 666.70 nuevos soles. En tanto que la RMV de esa época estaba en S/. 72.00 nuevos soles, según D. S. N° 003-92-TR desde el 09-02-1992 hasta el 31-03-1994, esto significa que ese obrero percibía 08 veces el sueldo de un obrero de la escala común.

El gráfico anterior nos muestra la composición familiar y el número de hijos que poseían los ex asegurados no pensionistas de la provincia de Santa. Así, 16 ex cotizantes tenían 04 hijos y cónyuge lo que representa el 70%. Asimismo, 03 de ellos tenían 3 hijos y cónyuge esto representa el 13% de la población muestral. Otros 03 tenían 02 hijos lo que representa el 13% y por último 1 ex cotizante tenía 01 hijo y cónyuge, representando el 4%. Las edades de los hijos de estos ex asegurados oscilaban entre 07, 11 y 17 años. En algunos casos sus hijos habían alcanzado la mayoría de edad. Desde 1993 a 2000 los ex asegurados y sus familias podían mantenerse con el sueldo que percibían, esto cambió cuando se realizó la llamada reforma del SNP.

### ***c) Espacios laborales y nuevas condiciones de vida***

Después de ocurrido los masivos despidos y cese de labores, la economía de este grupo focal fue mermando hasta postrarlos en una situación desprovista de condiciones mínimas de dignidad social, económica y financiera. Durante el periodo que va de 1993 a 2000 la expectativa laboral para este grupo poblacional fue escasa. Los cambios y flexibilización de la legislación laboral y la mercantilización de la mano de obra deterioraron los ingresos de este grupo. Asimismo, la crisis del sector pesquero producidos por las constantes vedas limitaron y perjudicaron aún más a sus economías. Los nuevos espacios laborales que se fueron creando solo terminaron por incorporar a mano de obra barata y joven. La informalización, el regateo, el subempleo y los condicionamientos para el acceso a un puesto de trabajo fueron la regla. La falta de sólidas políticas públicas sociales, de desarrollo, económico, financiero, de salubridad, previsional, de inversión en infraestructura y obras públicas de envergadura en Santa impidieron que estas familias salgan del colapso económico, lo que se empeoró cuando se reformó el sistema nacional de pensiones.<sup>44</sup> Se puede apreciar de forma gráfica esta situación en el siguiente cuadro

### ***Figuras 6: Gráfica sobre nuevos espacios laborales y condiciones de vida***

---

<sup>44</sup>Se sostiene que toda reforma tiene como fines implementar la modernidad, desarrollo, progreso, inversión, mejorar la situación económica, social, financiera y de ingresos de los sectores más vulnerables. Esta reforma logró todo lo contrario a lo que se pensó, agravó la situación económica y financiera de este grupo poblacional y por partida doble, no solo afectó a los asegurados, sino a sus familias.



Fuente: expedientes y entrevistas en profundidad

#### **d) características adicionales de los ex cotizantes**

Los despidos y ceses durante este periodo de estudio se debieron a la implementación y ejecución de la ley de renuncias compradas N° 23325. Esto redujo la población PEA en las instituciones y empresas del estado. La idea del gobierno fue poner fin al colapso, sobrepoblación, corrupción y la crisis económica, financiera y administrativa de estas instituciones. También lo fue la privatización y la creación de empresas privadas a gran escala. El uso de contratos atípicos, así como el pago sueldos por debajo del mínimo vital fueron los causantes de este desbalance económico en las familias de los ex asegurados no pensionistas de Santa.

La fuente de ingresos y el sostenimiento económico y financiamiento de este grupo poblacional provenían de relación laboral. Las remuneraciones que percibían eran mensuales, quincenales o semanales. Estos ingresos variaban, según las zonas y tipo de actividad laboral. El poblador de Santa antes de la reforma del SNP y antes que se ejecuten los despidos se sostenían de su sueldo y al cesar estos ingresos fueron reemplazados por una pensión de jubilación que el Sistema Nacional de Pensiones (IPSS) les otorgó. Sin embargo, este beneficio sólo alcanzó a beneficiar a aquellos asegurados que cumplieron con los requisitos y condiciones establecidos en la normativa hasta el 18 de diciembre de 1992, quedando excluidos de toda protección social, económica y financiera aquellos que no cumplieron con estas condiciones normativas.

Los ingresos con que contaban entre 1993 a 2000<sup>45</sup> eran cercanos al ingreso mínimo vital vigente durante en el periodo de reforma del SNP. Se sabe que el Salario Mínimo Vital estuvo condicionado a varios factores, entre ellos el índice de precios al consumidor, la inflación y la productividad, actualización periódica. Existen otros criterios aplicables<sup>46</sup>, según la ubicación geográfica y región, recursos naturales, la productividad, la capacidad y el desarrollo de la industria. En Ancash a pesar de contar con recursos minerales, la agroindustria, siderurgia y la pesca, la pobreza y extrema pobreza se ha incrementado, sobre todo cuando se implementó la reforma del SNP y se crearon a las AFPs. Estos ingresos fueron disminuyendo en una escala del 10 a 1 del valor del SMV<sup>47</sup>. De ahí que esta situación que enfrentaron los que menos ganaban se volvió aún más vulnerable. Sobre todo, si las políticas de reforma estuvieron orientadas a crear inaccesibilidad, impedimento y acceso a prestaciones de salud, pensiones, entre otros factores y contextos<sup>48</sup> que terminaron por hacer más cruda la situación económica y financiera de este grupo poblacional.

***Figuras 7: Gráfica sobre ingresos con los que contaban los ex asegurados no pensionista del SNP al momento del cese y la reforma***

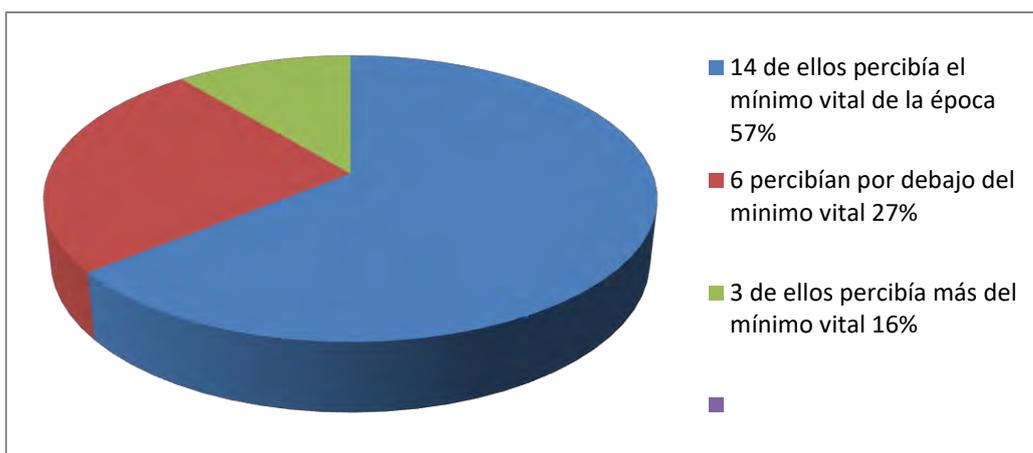
---

<sup>45</sup>El sueldo mínimo desde 1992 a 1994 estaba en S/. 72.00, este monto se mantuvo durante 02 años, desde 1994 a 1996 S/. 132.00, 1996 a 1997 S/. 215.00, S/. 265, 300.00 y desde el 01-09-1997 al 09 de marzo de 2000 345.00 y al 13-09-2000 410.00. Como se aprecia las variaciones en aumento de las remuneraciones han evolucionado en 08 años en casi 06 veces, pero los precios evolucionaron en 10 veces el valor del SMV.

7 Hasta el 01 de enero de 1992, la Remuneración Mínima Vital estaba constituida por tres conceptos: i) el Ingreso Mínimo Legal, ii) la Bonificación por Movilidad y, iii) la Bonificación Suplementaria Adicional. Por disposición del Decreto Legislativo 650 se establece que a partir del 02 de enero de 1992, estos tres conceptos serán absorbidos en uno solo, llamado Remuneración Mínima Vital (Areta 2000: 6-7).

<sup>47</sup>Fuente INEI, escala de sueldos y salarios desde 1964 a 2000 de acuerdo a la legislación que para el efecto se emitieron durante todo este periodo. Según esta fuente el sueldo para el año 1992 estaba en S/. 72.00 nuevos soles, en esta misma fecha un siderúrgico percibía como sueldo la suma de S/. 600.00 nuevos soles, es decir, 9 veces el sueldo de un trabajador de cualquier otra empresa, en tanto que un minero subterráneo percibía entre S/. 270 y 333.00.

<sup>48</sup>En la provincia de Santa existió la Caja de Ahorro y Crédito "San Carlos Borromeo Ltda.". Esta entidad pagaba a sus clientes intereses por sus ahorros entre el 20, 30 y 35% mensual. Cuando se implementó las políticas públicas de despidos comprados algunos ex asegurados que recibieron su liquidación lo depositaron en esta entidad. En 1994 esta cooperativa quebró definitivamente, cerrando con sus ahorros a muchas personas que fueron afectados por la reforma y la privatización de las empresas.



Fuente: entrevistas a pensionistas

Hasta aquí hemos podido apreciar las características más notables de los ex asegurados no pensionistas de la provincia de Santa antes de la reforma. Ahora pasamos a analizar cuáles fueron los efectos e impacto que originó la reforma del sistema nacional de pensiones y creación de las AFPs en este grupo poblacional y sus familias.

### **3.2.- Afectación de la de la reforma del SNP en los ex asegurados de Santa periodo 1993 a 2000**

Hacer una medición exacta sobre impacto de la reforma del SNP y creación de las AFPs en los ex asegurados no pensionistas es muy compleja, sin embargo creemos oportuno realizar una aproximación de los impactos que esta reforma ha originado en esta parte del país.

#### ***a) Afectación en la economía familiar y situación financiera***

En los acápites precedentes vimos cómo era la situación económica y financiera de los ex asegurados no pensionista del SNP de Santa antes de la reforma. Señalamos que la fuente de sus ingresos fue la actividad laboral de los padres y del grupo familiar. Sin embargo, ahora debemos analizar cómo este panorama y contexto fue cambiando durante y después de la reforma.

*Durante la reforma* la fuente de ingresos de este grupo poblacional tenían origen el ahorro y préstamos de los bancos y financieras. El escaso y casi nulo ahorro de este

grupo les sirvió para sostenerse por algún tiempo<sup>49</sup>(liquidación de beneficios y CTS en los bancos). El sostenimiento de estas familias duró entre uno (1) y dos (2) años, tiempo en que los ahorros de CTS y liquidaciones fueron consumidos. Este tipo de procesos económicos y financiero fue debido a que el estado no canalizó ningún tipo de políticas públicas orientadas a crear condiciones mínimas e ingresos mínimos para la población más afectada y vulnerable de esta parte del país.

*Después de la reforma*, encontramos que los ingresos y situación económica y financiera de este grupo poblacional se tornaron totalmente vulnerables. Esto se debió principalmente a que tanto el mercado laboral y económico fueron flexibilizados e informalizados. La mercantilización, tercerización, intermediación y las renunciadas compradas fueron el eje de las políticas laborales que auspició el Estado. La escasa, deficiente y falta de fiscalización en los centros laborales empeoraron aún más que este grupo sea reincorporado al mercado laboral y a una economía mínima y estable.

En suma, en lo económico y financiero el efecto de la reforma trastocó seriamente los ingresos de este grupo poblacional. Sus ingresos se redujeron hasta alcanzar niveles por debajo del mínimo vital, haciendo insostenible e insoportable la vida de estos afectados. En lo financiero, no han podido reincorporarse a este mercado. El acceso a préstamos y financiamiento bancario les fueron negados al no contar con respaldo o ingreso económico para pagar los créditos. Estos hechos han ocasionado que se impongan:

- **Reducción de calidad de vida.** La calidad de vida se mide en función de la dignidad, el bienestar y del proyecto de vida. La dignidad entendida como la no patrimonialidad del ser humano. El bienestar como el hecho de sentirse bien y el proyecto de vida como la proyección que se hace el ser humano de cómo será su vida en un futuro próximo. Estas tres dimensiones se articulan entre sí para extenderse en la calidad de vida y el bienestar. Así, podemos definir a la calidad de vida cuando una persona vive y se desarrolla, en condiciones de dignidad, bienestar social, psicofísica, económico, financiero, salubridad y sobre todo cuando se tiene asegurado de vivir bajo mínimas condiciones de justicia social. Podemos decir que esta reforma ha trascendido de manera negativa en las vidas, desarrollo y destino de los ex cotizantes de Santa. Las

---

<sup>49</sup> Fuente entrevista a 20 ex cotizantes del sistema público de pensiones.

políticas públicas previsionales que se aplicaron ha vuelto más vulnerable las vidas de estas personas.

- **Afectación de acceso a prestaciones de salud.** Se dice que la salud tiene un efecto muy importante en el desarrollo humano, personal, económico y social, en la formación del capital humano, en el bienestar social y en la reducción de la igualdad, la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (Barba 2012: 61). Nosotros consideramos que la salud tiene efectos importantes en el desarrollo psicofísico, emocional y en la dignidad de la persona humana. Los efectos de la reforma en el acceso a las prestaciones de salud son claros y muy agudos. Ninguno de los 20 entrevistados y de los expedientes analizados ha gozado de los servicios de salubridad de las entidades donde cotizaron durante el periodo en que estuvieron laborando. Esto redundó en el deterioro clínico psicofísico de los ex asegurados no pensionistas de Santa y en el de su familia.
- **Exclusión social y vulnerabilidad.** Para hablar de exclusión social, debemos tener un marco referencial de lo que significa *inclusión*, es incorporar a todos los pueblos y comunidades de la nación en el sistema social, económico, cultural, político y de bienestar. Para esto se debe crear oportunidades iguales para todos compensando y haciendo que los que tiene menos sean los que más rápido resuelvan sus problemas (Gonzales 2014: 18). La exclusión social se traduce en la discriminación, la falta de garantías en el acceso universal a los servicios básicos de salud, desigualdad. La exclusión económica se traduce en la falta de oportunidades de empleo, de crecimiento, reducción de la pobreza y la falta de distribución equitativa de oportunidades (Sagasti 2014: 54-55)<sup>50</sup>

Sostenemos que la reforma del sistema nacional de pensiones y creación de las AFP ha afectado groseramente a la población más sensible y vulnerable de Santa. Las políticas de reforma no logró el crecimiento, desarrollo social, económico ni financiero. La reforma del sistema público de pensiones no buscó la universalización ni extender los beneficios de la seguridad social en pensiones y salud a la población carentes de ingresos. Esta reforma terminó por excluir a un grueso grupo de ex asegurados de esta parte del país. Las cotizaciones que hicieron a los sistemas de salud y pensiones

---

<sup>50</sup> El autor sostiene que la exclusión como tal tiene varias dimensiones, estas son: económico, social, político, cognitivo/cultural, generaciones futuras y ambiental.

no trascendieron en su favor, por el contrario fueron excluidos de toda protección de parte del estado.

La exclusión del que fueron víctimas los ex asegurado de Santa no solo ha trascendido en lo social, económico y financiero. También lo fue en lo familiar, personal, cultural, educación, ambiental, generacional y recreacional. La densidad de esta exclusión trastocó la salud mental y física, así como en el desarrollo personal y en el proyecto de vida que todo ser humano tiene como eje y punto de partida. Esta exclusión social también afectó a las familias de los ex cotizantes (cónyuge e hijos y padres en edad de percibirlo).

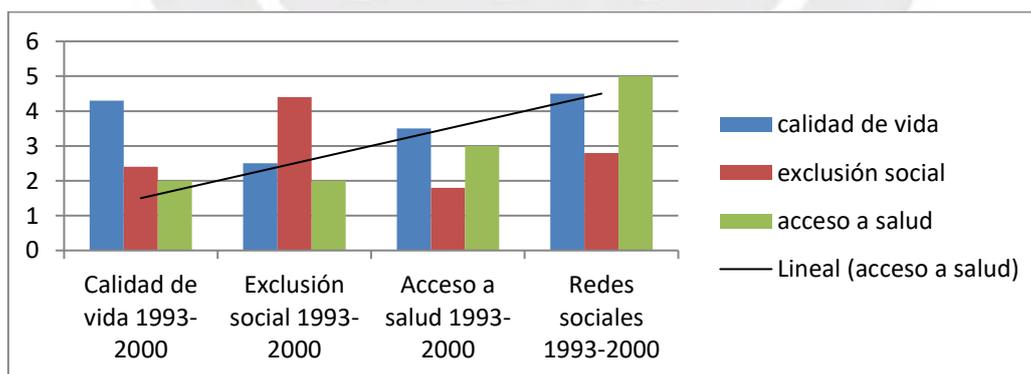
- **Falta de acceso a servicios de educación de calidad y eficiente.** Normalmente quienes gozan de altos ingresos mantienen a sus hijos y familiares en un colegio particular. Esta misma lógica se aplica para quienes gozaban de ingresos medios y bajos en procura de lograr bienestar y calidad de vida para sus familias. La prestación de los servicios de educación, de calidad y eficiente se miden en función de: inexistencia de huelgas y feriados largos, avance del sistema curricular y estudios. En el caso de Santa, la reducción y falta de ingresos originó que los hijos y familiares de quienes en un momento gozaban de una economía y financiamiento estable devenga en vulnerable, por ende, sus hijos dejaron de estudiar en colegios particulares. Esta limitación socio pedagógico impuso que sean las escuelas estatales el lugar donde desarrollar sus capacidades, habilidades con el fin de logran un mínimo desarrollo humano.
- **Acceso a redes o tejidos sociales, culturales, de recreación, rehabilitación psicofísica.** Quienes gozan de una pensión normalmente gozan de: acceso a prestaciones de salud, dentro de estas se encuentra el de promoción social. A la vez dentro de ellas se puede gozar de actividades de recreación cultural, artísticos, intelectual, social, medioambiental. La reforma terminó por excluir de todos estos beneficios a los ex cotizantes y a sus familias. Estas redes sociales y culturales tenían como fin último el que los asegurados logren alcanzar niveles mínimos e idóneos de condiciones de vida digna y de paz. Las redes de recreación y rehabilitación procuraban que los asegurados logren estabilidad emocional, tranquilidad y la sanación psicofísica. Esta reforma ha trascendido

todos esos espacios sociales del que debieron y debe gozar todo ser humano, sobre todo quienes cotizaron con ese fin.

### **b) Nuevos espacios laborales**

Durante el periodo post reforma se sostiene que la evolución del empleo en empresas privadas formales de 10 a más trabajadores del ámbito urbano estuvo directamente relacionada con el desempeño de la economía (Vidal, Cuadro y Sánchez 2012). Esta se agudizó durante el periodo de 1999 a 2002, debido a la crisis financiera iniciada en 1998. Sin embargo, estos espacios laborales fueron dirigidos para la mano de obra barata, joven y según la oferta y demanda que circulaba en el mercado. La informalización fue el instrumento que ha sostenido estos espacios de la economía y del empleo (Tanaka 2007, Cervantes 2008, Anacleto 2010). La mayor parte del empleo formal en los años que siguieron a la reforma laboral de los 1990, fue de duración determinada o temporal. Afectándose con estos el empleo formal vía creación de contratos atípicos. Así, la reforma no solo ocasionó la exclusión de los asegurados a los sistemas de salud y pensiones, sino que trascendió en lo referente al mercado laboral, empleo y reinserción laboral.

**Figuras 8: Gráfica de barras sobre efectos de la reforma del SNP periodo 1993 a 2000 en los asegurados de Santa (exclusión social, acceso a salud, redes sociales y calidad de vida)**



Fuente: elaboración propia entrevistas en profundidad y análisis de expedientes

El gráfico de barras nos muestra cómo es que las variables: *calidad de vida*, *exclusión social*, *acceso a salud* y *redes sociales* han tenido un comportamiento decreciente durante el periodo de reforma del SNP. Esto debido a que los ex cotizantes fueron limitados y excluidos junto con sus familias de acceso a las prestaciones de salud.

Asimismo, el acceso a redes sociales (culturales, artísticas de promoción social, paseos recreación, manualidades, entrenamiento en clubs, etc.) ha tenido una directa incidencia negativa en la calidad de vida, la salud física y mental. Estos tres componentes del bienestar –llamada inclusión social - a que hacen referencia la normativa y algunos estudios (ver marco teórico y estado de la cuestión capítulo I) dan cuenta que la trascendencia de la reforma fue marcadamente fuerte, originando que todos los ex cotizantes y sus familias fueran excluidos del SNP y del plus de beneficios que esto representaba. Sobre este aspecto cabe citar lo que un ex cotizante señaló (P. S. F. 70)

*“el gobierno mentiroso se olvida de los pobres, los ricos nomás les interesa, yo trabaje años, años, pero nada tengo. El chino nos botó, nada nos dio, puro engaños ¡mentirosos son todos! (...), mis hijos crecieron y tienen su familia (...) “yo me dedico a la jardinería, eso hacía cuando trabajaba en el Ministerio de Turismo, de eso vivo, cuan hay, sino como lo que tengo...” Voy al hospital y no hay tique, venga mañana me dicen, no tengo pasaje para ir, pero así enfermo me cachueleo en jardines...”*

El estado antes, durante y post reforma no implementó políticas públicas idóneas para poder enfrentar la crisis de la población afectada por la reforma. La amnesia estatal y falta de presencia en los sectores más vulnerable impidió la implementación de condiciones de vida mínimos en los no asegurados (OIT 2012). La universalidad e integralidad en el acceso a prestaciones de salud y pensión aún no tienen siquiera los cimientos del paradigma horizontalizado de seguridad social. Sin embargo, la reforma implementada fue hecha obedeciendo a los paradigmas verticales de la seguridad social (OIT 2012). Este resultado se sostiene en los estudios realizados por Morales (2007), Bernal, Muñoz, Perea, Tejada y Tuesta (2008), quienes centran su análisis en lo social, económico y demográfico y la PEA. Debe intentarse una nueva reforma de los sistemas previsionales para engendrar mayor cobertura y asegurados en ambos sistemas. A la luz de estos datos, la falta de inversión social (previsional) ha ocasionado severos graves daños en los ex cotizantes.

Para conocer el impacto real en lo económico y financiero de esta característica, el entrevistado N° 6 (P. M. N 72 años), nos cuenta:

*“Lo que ganaba en mi trabajo Cooperativa Supermercado N° 115 Chimbote me alcanzaba para vivir yo, mis hijos y mi mujer. No nos moríamos de*

*hambre, tenían para vivir, pobres pero comíamos. Ahora, vivo de lo que trabajo con mi triciclo en (antes trabajaba en el mercado el Progreso) como nos botaron, ahora trabajo en el mercado Dos de Mayo, gano para comer yo y mi mujer, a mis hijos les da igual, como están grandes, no hacen caso. El chino nos fregó, me botaron cuando tenía 16 años de trabajo, pero así he vivido, que hago (suspira y mira su casa de adobe). Nada tengo....”*

Lo trascendente de esta data o variable radica en el sentido que la vida de los ex cotizantes antes, durante y post reforma no ha variado sustancialmente en nada. Por el contrario su situación económica, financiera y social ha ido decreciendo hasta situarse en un marcado índice de indignidad. Sobre este aspecto, Montoro (2000) sostiene para poder hacer viable la existencia de ambos sistemas es necesario implementar un conjunto de políticas de pleno empleo, formalización de las relaciones laborales y se incentiven a los jóvenes a cotizar. Ninguno de estas políticas se han implementadas desde 1993 al 2000. De ahí, que la crisis de este sector de la población muestral se agudizó hasta colmarlos en la pobreza y extrema pobreza. La existencia de los sistemas de seguridad social sirven para prevenir la pobreza entre la gente de mayor edad (Banco Mundial 1994)“En el Perú no se ha vivido aún una verdadera y auténtica reforma del sistema previsional público”(Banco Mundial 2013). Por su parte la OIT plantea que “Las medidas que se han tomado han procreado una alta tasa de asegurados que no podrán percibir pensión que les asegure una calidad de vida idónea. La creación de un sistema pensionario universal debe ser el nuevo reto del Perú” (OIT 2012, 77). El estado implementó políticas de carácter unidimensional (dimensión vertical), cuando lo que debió fue implementar políticas bidimensionales, donde está presente el carácter horizontal de la seguridad social. Estas políticas han agudizado aún más el problema de esta población vulnerable.<sup>51</sup>

A continuación desarrollaré algunas acciones que realizaron los ex cotizantes del SNP ante la entidad pública (ONP) y el Poder Judicial de Santa con el objeto de lograr el reconocimiento de sus aportaciones y, por ende lograr el acceso a las prestaciones de salud y pensiones.

---

51 La estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social, es: i) establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social (dimensión horizontal), y ii) llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a seguridad social (dimensión vertical). OIT (2012) “La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo – Seguridad social para todos establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social”.

### **3.3.- Acciones de los asegurados post reforma del SNP**

#### **a) Reclamaciones administrativas de beneficios previsionales**

Los reclamos de carácter administrativos iniciados sobre el otorgamiento y acceso a una pensión se basaron en los principios de imprescriptibilidad, no caducidad, de expectatividad y de proyección previsional en el tiempo. De ahí que los asegurados que adquirieron este beneficio antes del 19 de diciembre de 1992 tenían la opción de lograr el acceso a una pensión. Sin embargo, no pudieron ni pueden hacerlo aquellos que hayan adquirido el beneficio previsional después del 18 de diciembre de 1992. Esto debido a que la reforma implementó mayores requisitos para su acceso. Sostengo que los lineamientos que condujeron a la reforma fueron la segmentación, Desuniversalización, inintegralización y la exclusión social.

Desde esta perspectiva, las políticas de gestión que emprendió la ONP desde julio de 1994 a la fecha fueron de exclusión antes que de inclusión. Los principios rigen a la seguridad social y la normativa que la sostiene son: universalidad, integralidad, progresividad (Rendón 2008), de acceso a un mínimo vital (Bernuy 2012). Sin embargo, ninguno de estos principios se aplicó durante todo el procedimiento administrativo. Esto último debido a que la legislación nacional se orientó según el paradigma de la verticalización de la seguridad social (OIT 2013). Tal como así lo hicimos saber en el capítulo II.

Frente a estas pretensiones de los ex cotizantes del sistema público de pensiones, la ONP emitió resoluciones denegando el acceso a la jubilación sosteniendo: i) que se requería 20 años de aportes y 65 años de edad, ii) imposibilidad material de acreditar las aportaciones por no haberse ubicado ni a los empleadores ni las planillas y; iii) los certificados de trabajo, hoja de beneficios sociales no son válidos para acreditar aportes en este sistema. Un extracto de una resolución administrativa señala:

*“el asegurado con el fin de acreditar aportaciones desde 1971 a 1989 de su ex empleador Cooperativa de Ahorro y Crédito San Carlos Borromeo Ltda., ha presentado certificado de trabajo y hoja de liquidación, en el que no se puede distinguir al firmante de dichos documentos. Estos documentos por sí solos no pueden ser tomado en cuenta para acreditar aportes, debido a que el D. S. N° 011-74-TR señal que deben considerarse planillas, boletas de pago y record de elaboros...”.* Este tipo y tendencia

marcaron en la gestión y evolución<sup>52</sup> de la seguridad social vía emisión de resoluciones respondieron a políticas de exclusión social (negar antes que dar).

En este contexto, el servicio, gestión y procedimiento de la Oficina de Normalización Previsional fueron deficientes y dilatorios. La limitación, el abuso y la arbitrariedad fueron la regla. La tramitación de los expedientes tardaba entre 3, 5 y 7 años. Sobre este aspecto, la Defensoría del Pueblo (2008) señaló que la gestión y procesamiento de los expedientes de jubilación y derivados no se sujetan a los lineamientos del acceso oportuno y justo de la pensión, por el contrario las dilaciones y retardos del que fueron víctimas los asegurados, solo impulsaban la indignidad. Esta reforma no respondió a lo que O'Donnell (2004) llamó "*La dimensión legal y de relaciones sociales del estado*". Las disposiciones legislativas buscan hacer el bien para mejorar la calidad de vida de sus pueblos. Sobre este aspecto, Przeworski (1981) señala que la reforma es la transformación institucional del estado que implementa un conjunto de mecanismos más eficientes con miras a mejorar las de políticas y las condiciones sociales que satisfaga las necesidades materiales del hombre. Esto fue debido a que las políticas de reforma fueron pro mercado (Rouquaud 2013). Las políticas sociales emprendidas por el gobierno de Fujimori no estuvieron dirigidas a un plexo y áreas de protección social, sino tan solo a modificar los estándares y condiciones de acceso a la pensión.

#### ***b) Inicio de procesos judiciales***

El Poder Judicial sirvió de puente jurisdiccional donde los casos sobre denegatoria de jubilación y otros beneficios sociales fueron ventilados. Esta entidad canalizando estas demandas terminó por desestimarlas protocolizando los actos administrativos de la ONP. Esta legalización y legitimación de actos administrativos implicó una verdadera exclusión social de los ex cotizantes no pensionista del SNP. Estos enlaces entre el Poder Judicial y la ONP fueron sostenidos por tejidos legislativos, normativas,

---

<sup>52</sup> Entiéndase por evolución de la seguridad social aquella que tiende a generar mayor bienestar, seguridad en los ingresos, establecer condiciones mínimas de vida para las poblaciones más vulnerables (empleos dignos y decentes), y sobre todo creación de un sistema de seguridad social integral y universal que haga posible el acceso a una pensión mínima con la consecuente reincorporación de esa población a una calidad de vida con libertad y dentro de un marco de buena gobernanza y eficiente administración de los fondos previsionales que responda a las generaciones entrantes, presentes y venideras.

procedimientos y aplicación de criterios que no obedecieron al desarrollo de la seguridad social<sup>53</sup>.

La denegación de acceso a una pensión mínima, reducida, especial, pensión minera y de invalidez, imposibilitó también el acceso a las prestaciones de salud. Así, el IPSS (ahora ESSALUD) terminó siendo un ejecutor de las políticas de reforma mediante el acatamiento de las resoluciones judiciales. La reforma no implicó la creación de mejorar las condiciones de bienestar, ni de seguridad social sino que su efecto fue crear más inseguridad social y más excusión social e inestabilidad económica y financiera. Pero a raíz de la reforma todo el tejido legislativo sobre acceso a una pensión fue bloqueada la que trascendió en una limitación permanente que se contrasta con este principio.

Podemos afirmar que tanto los procesos judiciales, como los administrativos se vieron limitados por: *i) el desconocimiento, informalidad y escasa o limitada información*<sup>54</sup>, *ii limitaciones de acceso a la información pública y falta de orientación al solicitante*,<sup>55</sup>*iii) Política autoritaria y gestión judicial limitada*<sup>56</sup>. Desde esta perspectiva la reforma del SNP y creación de la ONP ha engendrado impacto no solo en este grupo de ex asegurados sino en el mismo estado. El Estado nunca implementó políticas de carácter social y normativas para medir y evaluar el impacto sobre los efectos de esta reforma. La reforma no atravesó los lineamientos humanitarios, universalidad, solidaridad, progresividad, financiamiento y sostenibilidad económica. El foco de atención del estado pasó por la minería, el petróleo, la lucha contra el narcotráfico, compra de armamentos y la criminalística.

En base a lo antes presentado podemos concluir que la reforma no busco el equilibrio entre los Convenios y tratados de carácter previsional. La priorización no trastocó la protección de los menores, las madres y los ancianos en estado de abandono. El

---

<sup>53</sup> Fuente análisis de 23 expedientes judiciales y administrativos que son parte de esta tesis.

<sup>54</sup> Entiéndase por *desconocimiento* de aquellos beneficios latentes que estuvieron presentes antes de que ocurra la reforma del sistema previsional público. Por *informalidad* a la falta de diligencia, cuidado y protección de documentos de carácter laboral y; *por poca información* a la escasa y/o nula información que existieron en la IPSS, ONP y medios de comunicación referente a las seguridad social y los fines que buscaba la reforma.

<sup>55</sup> Las acciones terroristas en esta parte del país se movilizaron hasta 1994 fecha en que Fujimori por medio del Grupo COLINA liberó acciones para combatir al terrorismo. Así nació el Caso Santa que la Comisión de la Verdad y Reconciliación dieron a conocer con detalles los hechos históricos y relevantes en su Informe Final.

<sup>56</sup> Los asegurados de Santa y del resto del país por descuido, falta de información y desconocimiento de sus derechos y beneficios previsionales, no conservaron documentos laborales que fueron y son válidos para acreditar aportaciones y cuyas fecha de emisión datan de los años 1945, 1950, 1955, 1960, 1965, 1970 hasta el año 2000.

estado vio a la seguridad social como un gasto y no como una inversión. No vio en los asegurados una fuente de producción, sino de protección. Las pocas transferencias económicas solo aliviaron la herida y no la curaron desde adentro. Las políticas públicas implementadas no tuvieron arraigo de estado, sino de gobierno y partidario.

Sobre este aspecto, en el *Expediente 02373-2009-2JC-Santa Según STC N° 4672-2008-PA/TC*, se exige que para acreditar aportaciones en el SNP debe acompañarse los documentos idóneos, el certificado de trabajo y hoja de beneficios sociales no lo son...”. En el análisis realizado de este expediente se observa que el demandante si adjuntó los documentos a que hace referencia la Ley 19990 y su reglamento, ha sostenido su reclamo en una liquidación de beneficios, certificado de trabajo, boletas de pago y declaración jurada, además la ONP tenía en custodia las planillas, por ende el Tribunal debió de acreditarle con estos documentos cuando menos los 20 años para que se beneficiara con la pensión minera. Como se puede apreciar, las tendencias tanto administrativas como jurisdiccionales fueron de limitación en el acceso a las prestaciones. Esto debido a la tendencia verticalizada, a la desuniversalización, a la mercantilización de la fuerza laboral y a la extracción de las cotizaciones de la seguridad social.

**Figuras 9: Gráfica sobre fallos judiciales que desestimaron los reclamos de los ex cotizantes del SNP**



Fuente: elaboración propia sobre la base de los expedientes judiciales analizados

En el gráfico anterior nos muestra las dos tendencias por las que fueron denegados el acceso a una mínima pensión a los 23 ex asegurados que iniciaron procesos judiciales y administrativos en la ONP y el Poder judicial de Chimbote<sup>57</sup>. De los expedientes que

<sup>57</sup> Un caso concreto lo es del señor Eugenio Julca Díaz (no está dentro de los expedientes, pero el caso lo he concluido), cuyo expediente ha terminado después de 10 años. El Poder Judicial a través de la Corte Superior del Santa ha sostenido que se le acredita un total de 15 años, 07 meses y 13 días de aportaciones en el SNP, que tiene

he analizado y que tienen fallos judiciales, 18 expedientes fueron desestimados por falta de aportaciones que representa el 78% de la población muestral. Los 5 restante fueron (22%) denegados por no contar con documento idóneo para acreditar aportaciones. Este desenlace jurisdiccional da cuenta de cómo fueron aplicadas las políticas públicas de exclusión social durante y después de reforma del sistema público. Asimismo, da cuenta que en el Perú nunca se implementó políticas mínimas de seguridad social universal, integral. La tendencia ha sido mercantilizar y explotar las cotizaciones de los más jóvenes vía afiliación a las AFP. La reforma se orientó a la privatización de la seguridad social (AFPs) como una alternativa al sistema público (Abusada 2010). El enfoque desde la gestión administrativa, política pública de reforma estructural e institucionalización de la ONP, la eficiencia, integral y universal (Palacios, Pollarollo, Roca 2008). Todos estos enfoques tuvieron como variable explicativa el desfinanciamiento del SNP y como variable de resultado la implementación del SPP. Sostenemos que el desembarazo de un gran número de cotizantes del SNP, se debió a la transformación irracional, sin índices, censos, ni muestreos sólidos que hubieran generado un mayor control de los cotizantes y ex cotizantes para establecer paulatinamente mínimas condiciones de seguridad social para no terminar por excluirlos a este grupo poblacional.

En el proceso de búsqueda de justicia por parte de los ex asegurados se encontraron con la instalación de un Módulo Básico de la Defensoría del Pueblo en Santa lo que permitió que los ex cotizantes gestionaran sus quejas con el fin que la ONP resuelva sus solicitudes y recursos administrativos. La trascendencia de esta entidad en las gestión de expedientes de jubilación pasó por la agilización, más no por el resultado. La intervención Defensorial implicó para la ONP ajuste de carácter moral y de persuasión. Las dilaciones y retardos para gestionar los expedientes a nivel judicial eran obstáculo que atravesaba el asegurado de Santa. Frente a esta limitación, el aporte defensorial fue importante, ya que terminó por hacer más eficiente la gestión en dicha entidad para satisfacción de los justiciables. Sobre este aspecto, es preciso citar lo que un entrevistado (E. C. P.) señaló:

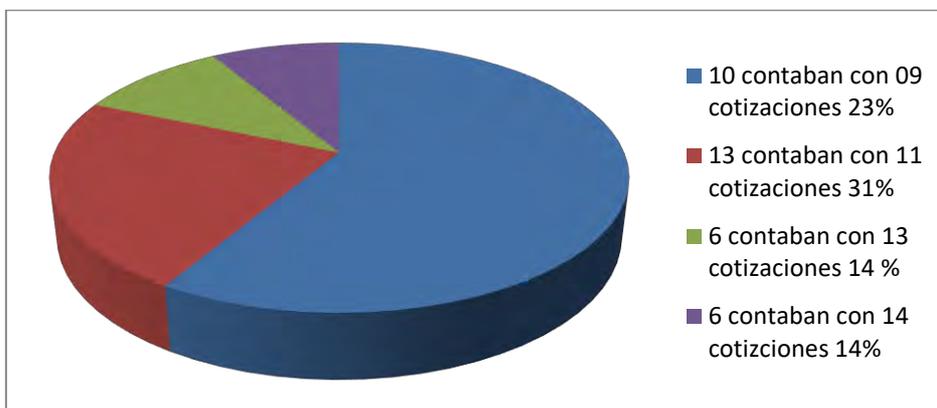
*“La defensoría nos ayudó para agilizar algunos trámites, no podía obligar a la ONP a que nos den pensión. Ellos solo pedían que se agilice mi caso, años estuve esperando para nada, me denegaron, dice no había aportes*

---

más de 45 años de edad, que ha laborado como minero subterráneo, sin embargo, se le deniega el acceso a la pensión minera por no contar con 20 cotizaciones mínimas, esto por aplicación estricta del Decreto Ley N° la ley 25967 que modificó la Ley 19990.

(...), solo me dieron 12 aportes en 05 años de esperar, me faltaban más, por eso cuando hice juicio, perdí, me faltó aportes...”

**Figuras 10: Gráfica sobre record de aportaciones y cotizaciones acumulados por los ex asegurados no pensionistas en el SNP.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de los expedientes judiciales y entrevistas

El gráfico anterior nos indica que pese a la existencia de una entidad protectora de los derechos de las personas, la ONP nunca evolucionó ni implementó políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de atención y procesamiento de los expedientes. Un gran número de quejas presentadas a esta entidad estaba vinculado a la demora en el trámite de los expedientes pensionarios (Informe Defensorial 135: 2008). Podemos decir que existió un deficiente desenlace del procesamiento, calificación y resultado del expediente. Esta deficiencia nos da cuenta de la existencia de una escasa o nula supervisión, control y fiscalización de los deberes de función del personal que se encargan de canalizar y gestionar los recamos sobre pensiones. La reforma fue una modificación tecnocrática y liberal del SNP (O'Donnell 2007). No se aplicó una reforma estructural ni de enclave (Przerwoski 1990). Una reforma estructural implica rehacer lo ya hecho. Busca mejorar la calidad y prestación del servicio. Reforma es hacer grandes cambios en las políticas de estado (Offe 1983).

Pienso que toda reforma busca consolidar el bienestar social, económico y financiero. Implementar políticas de acceso a un pleno y justo y decente empleo. Busca el acceso a una plena y digna calidad de vida. En un ambiente humano, democrático de justicia, inclusivo y seguro. Sobre este aspecto es preciso citar a (S. V. Z.)

*“Me botaron del trabajo en 1988, cuando tenía 40 años de edad, no sabía que con 10 años de trabajo me podía jubilar. Desde que me salí no pude*

*conseguir otro trabajo, me dediqué a la siembra de maíz para poder vivir. Cundo vino el niño con el agua me fregué, perdí mi cosecha, el río se salió. Desde ahí me dedicó a cachuelear como peón en las cosechas, tengo 07 hijos y mi mujercita (...).”*

La reforma implementada no buscó ser inclusiva. Buscó la residualidad previsional antes que la universalidad. Esta reforma no tuvo insumos sólidos de información veraz y sostenible sobre la realidad social del país. La ausencia de información técnica sobre factores económicos y financieros fue el eje de su deficiencia. No se implementaron políticas de empleo para reincorporar al mercado laboral formal a estos ex cotizantes del sistema previsional público. Esto se debió a que la reforma se ajustó a la receta neoliberal implementando políticas de desregulación, flexibilización y mercantilización de la mano de obra.



## CONCLUSIONES

En el Perú y específicamente en Santa no se implementó ni consolidó serías políticas públicas sociales y previsionales de carácter normativa que abriguen y hagan sólida, sostenible, eficiente, universal, solidario y humano nuestro sistema público de pensiones. La reforma del sistema previsional peruano no fue implementada, institucionalizada ni edificada sobre la base de una arquitectura y de reingeniería estructural de enclave lo habría logrado consolidarla la razón existencia del SNP, esto es, prevenir a corto, mediano y largo plazo los desastres de la pobreza entre la gente de mayor edad (Banco Mundial 1994). No se consideró estrategias de financiación, inversión y de utilización de los fondos, reservas y otros ingresos para lograr la reinstitucionalización del SNP. Estas deficiencias de tipo técnico y económico propiciaron el debilitamiento e ineficiencia de este sistema. La reforma no consideró las dimensiones que direccionan a todo sistema previsional, tales como: la *cobertura*, *idoneidad* y *sostenibilidad* Rojas (2014). Esto hubiera permitido tejer un conjunto de nuevos espacios, principios y normativas que habrían logrado aplicar a esta reforma los nuevos paradigmas que rigen a la seguridad social. Las investigaciones que analicé sobre reforma del SNP y creación de las AFPs no tocaron el tema que he desarrollado. Las que existen solo se han limitado a dar cuenta del desfinanciamiento y quiebra del SNP y han visto al SPP como una plataforma de protección privatista, más no como la mercantilización, comercialización y regateo de la seguridad social pública. La relación que delinea mi trabajo con la de otros autores analizados trasciende el carácter formal y verticalizado de la seguridad social. La reforma implementada sobre la seguridad social fueron parciales e incrementales (Barba 2012). “Toda reforma obedece a razones de estado, a una burocracia y a la institucionalización” (O’Donnel 2004). La reforma del SNP obedeció a razones de estado y de gobierno, más no a pilares de inversión social con miras a canalizar mejorar las condiciones e ingresos mínimos de la población para engendrar bienestar social y sus derivados.

Son múltiples y diversas las características que presentan los ex asegurados cotizantes no pensionistas de la provincia de Santa entre las que destacan: el bajo grado de instrucción, elevada cantidad de hijos, reducidos ingresos monetarios, avanzada edad al cese de las labores, motivos del cese arbitrarios, pocos años cotizados al sistema nacional de pensiones. Estas características volvieron más sensibles, vulnerables a esta cohorte de ex cotizantes, debido a que las oportunidades para reincorporarse a la fuerza y al mercado laboral fueron escasas o nulas. Así, al

carecer de ingresos monetarios, su poder adquisitivo, financiero y de consumo se vieron limitados por la reforma. Los hallazgos de la investigación dan cuenta que los ex asegurados entrevistados han enfrentado la crisis y los efectos de la reforma bajo un clima de pobreza y extrema pobreza. Han sobrevivido bajo condiciones de inseguridad social, indignidad, falta de bienestar, exclusión y baja calidad de vida. La reforma del SNP y las consecuencias que tuvo en la vida de las personas originó que algunos emigraran al extranjero, utilizando la liquidación de sus beneficios sociales. Hay quienes optaron por el ahorraron en la Caja de Ahorro y Crédito San Carlos Borromeo, el desfinanciamiento de esta entidad los postró en un estado y clima de pobreza.

Asimismo, de las 20 entrevistas y de los 23 expedientes analizados, a 20 de estos (47% de los casos analizados) se les limitó el acceso a una prestación de jubilación normal, a 10 el acceso a una jubilación minera (23% de los casos analizados), a 5 el acceso a una jubilación como trabajador de construcción civil (12% de los casos analizados), a 5 pensión marítima (12% de los caso analizados) y 3 a una pensión de invalidez (6% de los casos analizados). De los 23 expedientes judiciales analizados a ex cotizantes, a 18 de ellos se les limitó el acceso a una prestación de jubilación, esto represento el 78% de casos y a 5 se les denegó por falta de documentos idóneos para acreditar aportaciones, esto representa el 22%. Esto da cuenta que este grupo poblacional fue excluidos de todo tipo de cobertura y en casi todas las dimensiones que simboliza a la inclusión (sociales, económico, financiero, recreacional, de protección, promoción y prevención de la salubridad, proyecto y calidad de vida, a gozar bienestar digno y generacional). Así, nuestra investigación corrobora la hipótesis que nos hemos formulado sobre la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones. El diseño, gestión y aplicación de esta política pública socioeconómica del gobierno entre 1993 a 2000 no respondió a los estándares técnicos, económicos, demográficos ni financieros. Este estudio corrobora la hipótesis planteada para la investigación la que señala que la reforma, modificación y modernización del sistema nacional de pensiones aplicada como política socioeconómica entre 1993 a 2000 fue inadecuadamente diseñada e implementada y vulneró los estándares técnicos, económicos, demográficos y financieros de toda política pública. Su implementación obedeció a la creación de un nuevo sistema previsional de carácter privado. De este modo, la reforma del SNP del Sistema Nacional de Pensiones fue utilizada como un instrumento político de distracción para implementar, aplicar y ejecutar la privatización y mercantilización de la seguridad social en el país. La amnesia del estado atravesó por un nuevo tipo mercado

liberalizado en donde su presencia fue casi inexistente. Esta reforma no estuvo orientada en la mejora de las condiciones sociales, calidad de vida, bienestar económico y financiero de la masa de ex asegurados cotizantes no pensionistas. Esto permitió que la economía sea manejada por los privados y que la mercantilización, el regateo, la oferta y la demanda fueran el eje central de la seguridad social. La regla y el principio de la reforma fue la exclusión. Los principios de la seguridad social y la inclusión fueron la excepción.

Comprender los efectos de la reforma, modificación y modernización del Sistema Nacional de Pensiones durante el periodo 1993 a 2000 en la provincia de Santa, así como describirla, analizarla y caracterizarla fue una labor muy compleja. Esto debido a las dimensiones políticas, sociales y culturales e institucionales por las que se deslizaron las políticas públicas en esta parte del país. Hemos comprobado que la reforma impactó de manera negativa en los ex asegurados cotizantes no pensionistas de la provincia de Santa. Esto se puede apreciar en los 23 expedientes analizados y de las 20 entrevistas realizadas a ex asegurados (ver capítulo 3). Para probar nuestra hipótesis y responder a las preguntas formuladas en el plan de tesis, se han analizado expedientes y entrevistas de ex cotizantes que se vieron afectados por la reforma, quienes en la década de 1993 a 2000 fueron cesados. Pese haber acumulado entre 10 y 18 años de aportaciones en el sistema público no lograron el acceso a los beneficios de salud y pensiones. La reforma terminó por excluirlos de este sistema, no solo a ellos sino que trascendió en sus familiares.

La población que sufrió el impacto de esta reforma perteneció y pertenece a uno de los sectores más vulnerables y pobres de la provincia de Santa<sup>58</sup>, esto debido a que la condición social, económica y de poder adquisitivo de esta población se estancó durante el periodo analizado. Así, he comprobado que sus economías no han sufrido mejoras sustanciales hasta ahora, debido a que sus niveles de pobreza exclusión social y económica se mantienen indemnes. Esta reforma instaló la desigualdad social, económica, financiera y la exclusión en todas sus dimensiones. Esta reforma, trajo la

---

<sup>58</sup>La pobreza se suele medir desde muchos ámbitos. El ámbito económico tiende a diferenciar o separar a pobre de los ricos. La población de Santa especialmente de los barrios y pueblos jóvenes pertenecen al grupo de la población pobre clase social baja, segregada, discriminada y excluida (ENAH0 2007). Esto se agrava en el caso de los que fueron cesados, se les limitó el acceso a pensión, salubridad y a gozar de un mínimo ingreso de para subsistir en condiciones de dignidad. Según Reynaga (2013), quien citando a Figueroa (1996) sostiene: "La crisis económica y las políticas de ajuste que estrecharon los canales de movilización social, incrementaron la pobreza, precariedad del empleo y causaron el deterioro de las instituciones..."

segmentación socioeconómica y la discriminación de la población afectada. Las políticas no respondieron a las mínimas recomendaciones sobre seguridad social de los organismos internacionales (Recomendación N° 102 OIT 1969). La inclusión, integración geográfica, la reducción de la pobreza y extrema pobreza, mejora de las condiciones sociales, laborales de los trabajadores y el incremento de los ingresos no fue el eje de esta reforma. El balance que he hecho dan cuenta del fracaso que ha sido la reforma, no dio los frutos que se esperaba ni ha logrado atravesar y disminuir los índices de cobertura exclusión<sup>59</sup> en lo que a seguridad social se refieren.

Por último sostengo que la reforma ha tenido un sesgo negativo respecto a su evolución, debido a que las políticas públicas, sociales y normativas estuvieron orientadas a la involución de la seguridad social. En el Perú se ha incrementado desmesuradamente la inseguridad social, debido a que desde 1993 a 2000 (hasta ahora) no se han incrementado la cobertura ni la eficiencia del SNP. No existe ni han existido políticas públicas destinadas a la inversión previsional para reducir la cuota de exclusión en materia de pensiones y salud. No ha habido intención política, legislativa, ni financiera y económica en crear mínimas condiciones de ingresos que asegure el bienestar de los excluidos. No se ha implementado pisos de protección social ni horizontal, ni vertical para engendrar seguridad social en pensiones y salud para los excluidos, las que se han implementado no fueron racionales, homogéneas y estructurales. El estado no buscó mejorar los espacios del mercado laboral para reducir y acabar con el sub empleo, el empleo informal y así reducir y frenar la explotación de quienes sufren de este flagelo de las políticas liberales. El estado no ha implementado políticas públicas para lograr generar mayor inversión pública con miras a crear empleos dignos con ingresos justos y razonables para movilizar alimentar la economía, fortalecer a las familias, a la sociedad y al propio estado.

---

58Sostengo que en el país las "políticas públicas de seguridad social" que se han ido expulsando fueron las bases estructurales para introducirnos a una **involución de la seguridad social**. Esto debido a que nos hemos quedado en la segunda etapa de la evolución de la seguridad social. Las normativas que regulan la supuesta seguridad social corresponden a las políticas conocidas. Las normativas que regulan la supuesta seguridad social corresponden a las políticas conocidas como **seguro social**. Los fines de este tipo de normativas fueron brindar protección solo al trabajador que cotizaba algún sistema previsional, bajo cuenta y riesgo del cotizante. Los familiares del asegurado no tenían derecho a la protección frente a las contingencias que les pudiera ocurrir. Los fines que persigue la evolución de la **seguridad social** son el de proteger a todos los ciudadanos de un país, elementalmente a los más vulnerables, desfavorecido y excluidos de la sociedad, a este nivel de evolución aún no se ha llegado.

## RECOMENDACIONES

Propongo que el estado implemente mínimas condiciones sociales, económicas y financieras vía la creación de un Piso de Protección Social (OIT 2013). Esta política pública debe estar orientada a la universalización de la seguridad social, vía la creación de ingresos y de pensiones mínimas para los no cotizantes para hacer frente al envejecimiento de la población, a la reducción de los salarios reales, a la pobreza y sobre todo para frenar la extrema pobreza de la población que ha sobrepasado los 60 años de edad, los niños y madres con hijos en estado de abandono (Banco Mundial 1994). El estado debe realizar un profundo y exhaustivo estudio basado en el análisis estadístico sobre la población muestral que hemos dado cuenta para poder crear o restituir el régimen de pensiones con base a las cotizaciones que hayan acreditado (mínimo 05 años de aportes). Estas pensiones deben ser entre S/. 270 y S/. 345 Nuevos soles financiados con el 1% del IGV, cánón minero, regalías sobre las utilidades y aportes solidarios de quienes ganan más de S/. 1,500.00 (2 soles a más).

He comprobado que existe un número muy importante de ex cotizante que no cuenta con ingresos, seguro social, ni fueron beneficiados con algún programa implementada por el estado<sup>60</sup>. Nuestra recomendación es que se implemente una contrarreforma destinada a reincorporar la seguridad social pública<sup>61</sup> con el que se reivindicuen el bienestar, calidad de vida y dignidad de quienes han sufrido los efectos de la reforma<sup>62</sup>.

Los fondos, reservas y demás ingresos del SNP deben traducirse en alentadoras y eficientes inversiones que tiendan a incrementar estos fondos para poder lograr la sostenibilidad económica y financiera de este sistema.

---

<sup>60</sup>A excepción de los países desarrollados, la cobertura se encuentra en los trabajadores de la economía formal, principalmente de la función pública y de las grandes empresas, la cual deja a la mayoría de las personas de edad expuestas al riesgo de la inseguridad de los ingresos o la pobreza. *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/11 Brindar cobertura en tiempos de crisis, y después de la crisis* (OIT).

<sup>61</sup> La contrarreforma debe apuntar reincorporar legislativamente a los ex cotizantes que han acreditado entre 05 y más años de aportaciones para hacer más eficiente y sostenible el sistema público previsional.

<sup>62</sup> Los efectos de la reforma han atravesado todas las dimensiones de la inclusión social. No hay ni ha habido una política seria con el que se haya creado condiciones mínimas de ingresos, empleo digno y decentes, subempleo, ni se crearon regímenes que apunte a la universalización.

## BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Javier, BJELETIC, Jasmina, HERRERA, Carlos, Soledad HORMAZABAL, Soledad, ORDOÑEZ, Ivonne, ROMERO, Carolina y TUESTA David

2010 “Un balance de inversión de los fondos de pensiones en infraestructura. La experiencia en Latinoamérica”. En Editorial: BBVA, Edición nº 920, año II, febrero de 2010.

CERVANTES, ANAYA, Danta A.

2009 “*Derecho de la Seguridad Social y Previsional*”. Primera Edición. Lima. Editorial Rodhas.

CHAVEZ NEGRIN, Ernesto

2003 “*El combate contra la pobreza en Cuba. Políticas públicas y estrategias familiares*”. En CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas Ciudad de la Habana, Cuba: marzo 2003.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2008 “Por un acceso oportuno a la pensión: Aportes para una mejor gestión de la ONP. Editorial: Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 136, Edición setiembre 2008.

DIAZ, Luis Eduardo

2002 “Lecciones de la experiencia previsional latinoamericana”. En publicación: Cuadernos Cendes, vol. 19, nº 50, Tercera Época. Centro de Estudios Venezuela.

Vidal Bermúdez, Álvaro

2009 “Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social –Libro Homenaje a Javier Neves Mujica”. Primera Edición. Lima, Editorial Grijley.

FRANCKE, Pedro

2007 "Políticas sociales de Alan". En publicación: Perú Hoy N° 11. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima.

FIDEL, Carlos y VALENCIA LOMELI, Enrique (coordinadores)

2012 "Desencuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina. En CLACSO.

GUERRA GARCIA, Francisco

1999 "La reforma del estado en el Perú". En AGENDA Perú. Primera edición 1999. CLACSO.

HERNANDEZ, Diego

2000 "Acerca del aprendizaje democrático. Seguridad social en el Uruguay, una perspectiva comparada. En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales". Programa Regional de Becas. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.

MORALES RAMIREZ, María Ascensión

2011 "Las política de la Unión Europea sobre las pensiones de vejez". En Editorial: Revista Latinoamericana de Derecho Social de la UNAM N° 12.2011.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel, EYZAGUIRRE, Hugo, PALACIOS, Rosa María, Pollarolo, Pierina

1999 "La economía política de las reformas institucionales en el Perú": los casos de salud, educación y pensiones. En Editorial: Banco Internacional de Desarrollo European Journal Of Education and Psychology. Edición: 348 marzo 1999.

RENDON VASQUEZ, Jorge

2008 "Derecho de la Seguridad Social. Cuarta Edición. Lima: Editora Grijley.

RENDON VASQUEZ, Jorge

2007 “*Derecho del Trabajo – Teoría General I*”. Lima: Editorial Grijley.

RIESGO, Manuel

2006 “El derecho a un sistema previsional solidario y legítimo”. En publicación: Revista Laboral Ical, no. 5. ICAL, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, Santiago, Chile.

ROJAS, Jorge

2014 “El Sistema Privado de Pensiones en el Perú”. Fondo Editorial PUCP. Lima 2014.

ROMERO, Jorge

2006 “Efectos económicos de los sistemas de pensiones”. En Editorial: Plaza Valdez, País: México, El Colegio de la Frontera Norte, Edición: Vol. 38, N<sup>a</sup> 151, Edición 2006.

ROSENTAL, Iudín

1973 “*Diccionario Filosófico*”. Primera Edición. Rosario Argentina. Ediciones Universo.

Real Academia Española (RAE)

2001 Diccionario de la Lengua Española. Edición N<sup>o</sup> 22. Madrid España.

TUBINO, Fidel, ROMERO, Catalina y GONZALES de OLARTE, Efraín

2014 “Inclusiones y Desarrollo Humano: Relaciones, Agencia, Poder. Fondo Editorial PUCP. Lima 2014.