

Análisis semanal de proyectos de ley

Proyectos de ley seleccionados de la agenda del Pleno del
Congreso

Núm. 6 / Miércoles 06 de mayo de 2009

PROYECTOS ANALIZADOS	PÁGINA
• <u>Fondo de respaldo para la caja de pensiones militar policial</u>	2
• <u>Supresión del voto preferencial y postulación en listas cerradas y bloqueadas</u>	3
• <u>Alcances de la cuenta general de la República</u>	4
• <u>Ley que crea el régimen especial de jubilación anticipada para desempleados.</u>	5

En la agenda del Pleno también se encuentran para debate otros proyectos que hemos analizado. La lista se encuentra al final de este análisis. Para acceder a los mismos haga clic [aquí](#)

CONTACTO:

Reflexión Democrática
Jirón Miró Quesada 247 Of. 512, Lima 1
Telefax: (51 1) 427-331 / 427-3314
reflexion@reflexiondemocratica.org.pe
www.reflexiondemocratica.org.pe

FONDO DE RESPALDO PARA LA CAJA DE PENSIONES MILITAR POLICIAL

RESUMEN

La iniciativa propone transferir el “Fondo de Respaldo” creado mediante Ley Núm. 28939, a favor de la Caja de Pensiones Militar Policial, cuyo monto se destinará exclusivamente al pago de las obligaciones previsionales (pensiones) al personal militar y policial.

ANTECEDENTES

La propuesta está contenida en el Proyecto de Ley Núm. 2920, presentado de forma multipartidaria. El mismo ha recibido dictámenes favorables de las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y de Presupuesto y Cuenta General del Congreso el 5 de abril y el 2 de marzo de 2009, respectivamente. Ambos dictámenes cuentan con opiniones del Ministerio de Defensa, de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones BS y de la Caja de Pensiones Militar Policial.
[Ver dictamen](#)

ANÁLISIS

El artículo 5 de la Ley Núm. 28939 dispuso la creación de un Fondo de Respaldo a la Caja de Pensiones Militar-Policial (CPMP) ascendente a la suma de S/. 200 millones. El objeto de este fondo es la reconstitución de reservas financieras para solventar las obligaciones previsionales del Fondo de Pensiones Militar-Policial. Además, la referida Ley estableció como requisitos para transferir el Fondo de Respaldo: (i) la existencia de condiciones de sostenibilidad económica, financiera y administrativa de dicho Fondo de Pensiones, y (ii) el resultado del informe que concluya una Comisión de Alto Nivel (creada mediante Resolución Suprema Núm. 386-2006-DE/SG) encargada de evaluar y proponer soluciones a la situación administrativa y financiera de la CPMP. Sin embargo, en la actualidad el Fondo de Pensiones Militar Policial administrado por la CPMP continúa siendo insostenible económica y financieramente; así, para este año se calcula un déficit de S/. 209 millones y, además, de acuerdo con la CONASEV, los estados financieros de la Caja reflejaron un pasivo de S/. 18 440

millones en 2008. Asimismo, la Comisión de Alto Nivel, antes referida, tampoco ha emitido el informe que se le encomendó, por lo que hasta la fecha no existen propuestas para solucionar la difícil situación de la CPMP. Se debe tener en cuenta además que el plazo de funcionamiento de dicha Comisión ha sido ampliado en febrero de 2007 hasta la aprobación del esquema normativo, administrativo y financiero que garantice la solución definitiva de la CPMP (Resolución Suprema Núm. 026-2007-DE).

Ahora bien, la propuesta bajo análisis plantea transferir de una vez el Fondo de Respaldo a la CPMP y obviar los requisitos que estableció la Ley Núm. 28939. Ello es cuestionable debido a que si bien los S/. 200 millones del fondo ayudarían a mitigar la difícil situación de la CPMP, sería solamente un paliativo temporal y bastante efímero tomando en cuenta el gran déficit de aquella. En cambio, esa suma podría ser de mayor utilidad si, por lo menos, se contará con un plan de soluciones para la situación económica, financiera y administrativa de la Caja, plan que es tarea de la ya referida Comisión de Alto Nivel. Teniendo en cuenta esto último, sería recomendable esperar a que la Comisión emita su informe antes de transferir el referido fondo.

IMPACTO

La aprobación de la propuesta serviría como paliativo económico pasajero para la desastrosa situación financiera por la que atraviesa la CPMP. Con ello no se podría asegurar la sostenibilidad de la misma y por ende tampoco se aseguraría el pago de las pensiones a militares y policías en los próximos años. Ante esto, sería recomendable pensar en alternativas de largo plazo, las cuales deberían pasar por un cambio del actual modelo previsional para militares y policías. Así, sería adecuado establecer la posibilidad de que las AFP –es decir, el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones– sean las encargadas de gestionar los fondos pensionarios de militares y policías. La pésima situación financiera que afrontan la CPMP y del Sistema Nacional de Pensiones, frente al buen desempeño de las AFP, haría recomendable que estas últimas tengan la posibilidad de administrar aquellos fondos.

SUPRESIÓN DEL VOTO PREFERENCIAL Y POSTULACIÓN EN LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS

RESUMEN

Se propone modificar varios artículos de las siguientes leyes: 1) Ley Núm. 26859 –Ley Orgánica de Elecciones; 2) Ley Núm. 26864 –Ley de Elecciones Municipales; 3) Ley Núm. 27683 –Ley de Elecciones Regionales; y 4) Ley Núm. 28360 –Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, con la finalidad de suprimir el voto preferencial y establecer el sistema de postulación mediante listas cerradas y bloqueadas.

ANTECEDENTES

El dictamen proviene de la Comisión de Constitución y Reglamento y comprende los proyectos de ley núms. 1275 y 1353 presentados por la Célula Parlamentaria Aprista y el Grupo Parlamentario Unidad Nacional, respectivamente. El 11 de diciembre de 2008 se suspendió el debate y ahora aparece incluido nuevamente en la agenda del Pleno del Congreso. [Ver Dictamen](#)

ANÁLISIS

Como bien se recuerda en el dictamen el voto preferencial aparece en el Perú durante las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. Fue suprimido para la elecciones generales de 1980 y reestablecido para las de 1985, con la variante de doble voto preferencial. Está demostrado que la decisión de incorporar

el voto preferencial (único o múltiple) tiene un impacto notable sobre la composición de los Parlamentos y los demás órganos *asambleísticos* del Estado en los diferentes niveles de gobierno, apareciendo a favor de este modelo el argumento de que los ciudadanos tienen un mayor manejo y decisión sobre el resultado final de los procesos electorales, en desmedro del manejo que tradicionalmente tuvieron los partidos con el sistema de lista cerrada y bloqueada.

El argumento en contra es que el voto preferencial ha contribuido al debilitamiento de las organizaciones políticas, por los intensos desencuentros internos que suscita y por tender a ubicar en mejor posición electoral a aquellos candidatos que pueden disponer de mayores recursos para financiar sus propias campañas. Además se ha dicho que, en el caso peruano, el voto preferencial ha sido uno de los factores que ha impulsado la conversión de los partidos políticos en movimientos electorales eventuales, que sirven de apoyo para aventuras electorales inconsistentes.

Considerando que muchos investigadores y analistas en ciencias sociales y políticas coinciden en que el problema político fundamental en el Perú es el de la debilidad de los actores políticos, y que ello se refleja en forma negativa en las organizaciones que, vía procesos electorales, reciben periódicamente a ciudadanos ungidos congresistas, consejeros regionales o regidores municipales, creemos que se justifica las modificaciones planteadas; sin embargo, consideramos también que no son suficientes, imponiéndose una rigurosa revisión de la legislación de partidos políticos con el ánimo de contribuir a fortalecer estas organizaciones en beneficio de la democracia y del Estado de Derecho.

IMPACTO

La supresión del voto preferencial y el establecimiento de la postulación mediante listas electorales cerradas y bloqueadas, medidas estas que deben ir acompañadas de una revisión profunda de la legislación sobre partidos políticos, debe impactar en forma favorable en el fortalecimiento de las organizaciones políticas en general y, en consecuencia, en un mejor resultados de las actividades de coordinación en el Congreso de la República y las demás organizaciones públicas cuyo órgano de decisión principal es una asamblea representativa de carácter subnacional (consejos regionales y consejos municipales).

ALCANCES DE LA CUENTA GENERAL DE LA REPUBLICA

RESUMEN

El dictamen modifica los artículos 80 y 81 de la Constitución así como el artículo 80 del Reglamento del Congreso con la finalidad de mejorar el control y ejecución de la Cuenta General de la República y la Ley de Presupuesto. Dichas modificaciones plantean que los ministros sustenten los avances en la ejecución del presupuesto así como la aprobación de la Cuenta General de la República antes de la aprobación de la Ley de Presupuesto del año siguiente en que deben presentarlo.

ANTECEDENTES

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 9 de abril de 2008, de los proyectos de ley 1253/2006-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, el proyecto de ley 1266/2006-CR presentado de manera multipartidaria y el proyecto de ley 1354/2006-CR, presentado por el Partido Aprista Peruano.

ANÁLISIS

Para comprender el escenario actual, de acuerdo a la Constitución usaremos el siguiente ejemplo: La Ley de Presupuesto correspondiente al año fiscal 2006 es aprobada por el Congreso a más tardar el 30 de noviembre de 2005 y ejecutada a partir del 1 de enero de 2006. La Cuenta

General de la República correspondiente al año fiscal 2006 es recién remitida por el Presidente de la República al Congreso el 15 de noviembre de 2007. El Congreso tiene 120 días para analizarla y aprobarla (hasta marzo de 2008), es decir, luego que ya ha sido aprobada la Ley de Presupuesto correspondiente al año fiscal 2007 y 2008. En caso contrario el dictamen es enviado al Poder Ejecutivo, que lo promulga mediante un decreto legislativo. Como podemos ver, el Congreso aprueba la Ley de Presupuesto de dos años sin siquiera saber cómo se ejecutó el presupuesto del periodo pasado. En otras palabras, el Congreso aprueba la ejecución presupuestal de, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura o el programa Juntos sin tener la certeza de cuánto llegó efectivamente a gastar. En tal sentido, más allá de que exista o no una verdadera voluntad del Poder Legislativo para abordar este tema con seriedad, los congresistas no cuentan con los plazos adecuados para revisar la Cuenta General de la República y aprobar la Ley de Presupuesto.

Siguiendo el mismo ejemplo, el dictamen plantea el siguiente escenario: La Cuenta General de la República correspondiente al año fiscal 2006 será remitida por el Presidente el 1 de septiembre de 2007. El congreso tiene un plazo de 50 días para pronunciarse, es decir, a finales de octubre del mismo año. De esta manera la Ley de Presupuesto correspondiente al año 2008 sería debatida y aprobada por el Congreso teniendo como referencia la ejecución correspondiente al año fiscal 2006. Además, el dictamen plantea modificar el artículo 80 de la Constitución de manera que cada ministro sustente los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente para la aprobación de la Ley de Presupuesto del siguiente año.

IMPACTO

En Reflexión Democrática estamos de acuerdo con las modificaciones planteadas por el dictamen y consideramos que su aprobación sería un avance positivo para mejorar el análisis y la aprobación de la Cuenta General de la República y por consiguiente la aprobación de la Ley de Presupuesto. La aprobación del dictamen fortalecería la función de control político del Congreso, pues fiscalizaría los avances de ejecución de los ministerios y tendría la información necesaria para analizar la Ley de Presupuesto, pudiendo diferenciar aquellas entidades que utilicen su presupuesto de manera más eficiente. Por último, consideramos que la Cuenta General y la Ley de Presupuesto son piezas claves para el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo y que el dictamen bajo análisis ajusta este balance.

LEY QUE CREA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE JUBILACIÓN ANTICIPADA PARA DESEMPLEADOS

RESUMEN

El proyecto propone crear el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados del Sistema Privado de Pensiones (SPP), al cual podrán acceder los afiliados a las AFP que: a) Cuenten al momento de efectuar la solicitud un mínimo de 55 años cumplidos; b) Entre el 1 de diciembre de 2008 y 31 de diciembre de 2010 estén desempleados; y c) La pensión calculada en el SPP resulte igual o superior al 30% del promedio de remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses, o resulte igual o mayor al valor de 1.5 veces la Remuneración Mínima Vital.

ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley Núm. 3155 fue propuesto por los congresistas de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Monitoreo de la Crisis Financiera Internacional y su Impacto en el País el 7 de abril de 2009.

Por acuerdo de la Junta de Portavoces el proyecto fue exonerado del debate de las comisiones de Economía y de Seguridad Social del Congreso y, por tanto, puesto a consideración del Pleno para su discusión. [Ver proyecto.](#)

ANÁLISIS

De aprobarse sería el tercer régimen de jubilación anticipada de los últimos siete años. El primero se implementó mediante la Ley Núm. 27617 (enero de 2002), que tuvo una vigencia temporal desde diciembre de 2001 hasta diciembre de 2005 y que permitió la jubilación anticipada de 13,000 afiliados al SPP que se encontraban desempleados.

El segundo régimen, aprobado mediante Ley Núm. 28991 de marzo de 2007 ("libre desafiliación informada, pensiones mínimas y régimen especial de jubilación anticipada"), se extendió desde junio de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008, y debido a los requisitos consignados permitió que se acogieran solamente 300 afiliados.

La propuesta actual responde principalmente a la necesidad de aminorar el impacto de la crisis financiera internacional, y su efecto

en la economía local, sobre un grupo de afiliados que pueden perder su puesto de trabajo y que, considerando una edad superior a los 55 años, les resultará más difícil reubicarse laboralmente. De esta manera, dichos afiliados recibirán una pensión que les permitiría enfrentar la pérdida de ingresos originada por la falta de empleo.

Según proyecciones efectuadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP sobre un proyecto de jubilación anticipada que estaban diseñando y evaluando, se esperaba que accedan unos 12 mil afiliados y un costo financiero de 276 millones de soles. Cabe indicar que el SPP tiene registrados 4 millones 325 mil afiliados y en conjunto administra un fondo superior a los 49 mil millones de soles.

Haciendo una comparación del régimen propuesto con las experiencias anteriores, el proyecto restituye varias características de la Ley Núm. 27617 que permitió a un mayor número de trabajadores acceder a la jubilación anticipada respecto a la última experiencia, destacando el límite mínimo de pensión que requiere el afiliado de sólo 1,5 veces la Remuneración Mínima Vital, que en la actualidad equivale a la suma de S/.825.

IMPACTO

Para los afiliados que como consecuencia del menor crecimiento de la economía sean despedidos y cumplan las condiciones mencionadas líneas arriba, la propuesta significará un alivio económico porque podrán acceder, antes de cumplir los 65 años requeridos por la ley, a una pensión de jubilación.

Por el lado de las AFP y el fondo de pensiones, el impacto podría ser neutral puesto que debido a la edad considerada, las posibilidades de que un trabajador de más de 55 años vuelva a conseguir un empleo con un ingreso similar, y por tanto realizar los aportes respectivos, son bastante bajos.

Por el lado del sistema de pensiones, el problema que puede surgir es que ante coyunturas adversas se presenten propuestas que alteren las reglas de juego del sistema previsional, y se corre el riesgo de que, en determinado momento, se propicie la presentación de iniciativas que signifiquen cambios mucho más radicales, creando inestabilidad en el sistema.

LISTA DE PROYECTOS QUE REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA YA HA ANALIZADO

Estos son los proyectos que Reflexión Democrática ha analizado en su Análisis Semanal de proyectos de ley. Los mismos pueden ser encontrados en la siguiente dirección:

<http://www.reflexiondemocratica.org.pe/main.html?url=herramientas>

1. [Proponen “Ley General del Turismo”.](#)
2. [Proponen modificar Ley del trabajador portuario.](#)
3. [Proponen protección contra el daño visual por el uso de computadoras.](#)
4. [Proponen nueva forma de designación de Directores del Banco Central de Reserva.](#)
5. [Proponen crear Registro Nacional de Información de contratos de seguros.](#)
6. [Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual.](#)
7. [Exclusión al departamento de San Martín de incentivos tributarios.](#)
8. [Reiteran cambiar unidad de medición en telefonía fija.](#)
9. [Detención policial y arresto ciudadano.](#)
10. [Ley que declara en emergencia el transporte, el tránsito terrestre y la seguridad vial.](#)
11. [Proponen sumar los periodos de aportes de cónyuges para acceder a pensión del SNP.](#)
12. [Reforma del artículo 100 de la Constitución Política.](#)
13. [Fortalecimiento de los centros de innovación tecnológica de artesanía y turismo.](#)
14. [Promoción de la industria del gas natural.](#)
15. [Libre disponibilidad de la CTS correspondiente al año 2009.](#)
16. [Exoneración a las gratificaciones por fiestas patrias y navidad.](#)