

Ayuda Memoria

DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 298/2001 – CR Y OTROS QUE PROPONE REESTRUCTURAR LA OFICINA DE NORMALIZACION PREVISIONAL - ONP

Introducción

El 17 de marzo de 2003 la Comisión de Seguridad Social aprobó el dictamen sobre los Proyectos de Ley N° 298, 3105 y 3219/2001 – CR, que proponían, respectivamente, la creación del Instituto Nacional Pensionario, la Administradora de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social y la modernización del proceso de calificación en el Sistema Nacional de Pensiones.

Puesto al debate, en agosto de 2003, se rechazaron dos cuestiones previas, para que pase a la Comisión de Economía y para su retorno a Comisión, aceptando el Presidente de la Comisión pasar a un cuarto intermedio.

En octubre de 2003, se presentó para el debate en el Pleno un texto sustitutorio, sin embargo, durante el mismo se aprobó una cuestión previa para que los proyectos vuelvan a la Comisión de Seguridad Social.

El 24 de mayo de 2004, la Comisión de Seguridad Social un nuevo dictamen sobre los mencionados proyectos de ley, a los cuales se han incorporado los Proyectos de Ley N° 8470, 8552 y 9030/2003 – CR que proponen, respectivamente, la reestructuración de la ONP, la creación de la base de datos del asegurado previsional y el sistema de información digital de seguridad social en materia previsional.

Contenido del Dictamen

Se propone una ley de organización y funciones de la Oficina de Normalización Previsional – ONP, con el siguiente contenido:

- a) Una organización formada por un Consejo Directivo, de origen tripartito (Estado, empleadores y trabajadores), un Presidente y un Gerente General.
- b) Establecimiento de oficinas desconcentradas en las zonas más pobladas del país, en razón de cobertura y posibilidad económica.
- c) Asignación de la función de calificación a las oficinas desconcentradas.
- d) Un régimen temporal de reestructuración a cargo del Poder Ejecutivo.
- e) Régimen de la actividad privada de los trabajadores de la ONP.

Como fundamentos del texto propuesto, en el análisis del dictamen se señalan las siguientes consideraciones:

- a) La administración del sistema de pensiones ha sido cuestionada desde su creación, cuestionamientos que se han incrementado en años recientes pese a la creación de la ONP.
- b) La ONP tiene su antecedente en el modelo chileno, el Instituto de Normalización Previsional, creado por el colapso del sistema previsional y para cubrir coberturas no cubiertas por el nuevo sistema.

- c) La experiencia nacional con la ONP deja mucho que desear, pues presenta graves deficiencias administrativas, signos de incompetencia, burocratización, elevado gasto público y, lo más grave, absoluta insensibilidad frente a las innumerables quejas de los usuarios.
- d) Ello se encuentra corroborado por las recomendaciones y conclusiones consignadas en el Informe elaborado por la Comisión Especial encargada de estudiar la situación de los regímenes de los DDLL 19990 y 20530, creada por D.S. 003-2001-TR.
- e) Un grave problema es que las oficinas departamentales de la ONP son sólo mesas de partes que derivan las solicitudes a Lima.
- f) Los trámites son demasiados lentos, demorando más de un año, lo que ha generado la protesta ciudadana.
- g) Hay incompetencia administrativa, pues la ONP ha demostrado desconocimiento sobre la correcta interpretación y aplicación de la normativa previsional.
- h) La proposición de ley que se elabore debe procurar alternativas de solución que faciliten el proceso legal de reconocimiento, declaración, calificación y pago de los derechos pensionarios, así como que consolide justicieramente el régimen previsional a cargo del Estado.

Comentarios

El presente dictamen lo que aprueba es una nueva ley de organización y funciones de la ONP, y esa debería ser entonces su denominación y no la de ley de reestructuración. La responsabilidad de la reestructuración ha sido derivada al Poder Ejecutivo, tal y como puede verse de sus disposiciones transitorias, sin que se brinde un marco legal general o principios sobre dicha reestructuración.

De hecho, el texto del dictamen prácticamente repite las funciones de la ONP ya establecidas en la legislación vigente, por lo que no hay novedad en ese aspecto. Probablemente, el único mérito reestructurador sea la desconcentración administrativa.

Ahora bien, debe recordarse el contexto en que la legislación vigente se dicta, para entender porque es tan centralista. El decreto Ley 25967 y las leyes 26323 y 26504, se dictan en el marco de la crisis –no solo nacional– de la seguridad social y dentro de esta del sistema previsional. Un ingreso de pensionista de ordenado, con violación de las normas legales para acceder a los beneficios, un alto nivel de corrupción de la administración pública en el otorgamiento de beneficios y un déficit financiero creciente, dieron lugar a estas normas.

Limitar los montos de pago y un control estricto de los beneficiarios, esto es razones estrictamente económicas y financieras, son, pues, los principios que guían la regulación del sistema previsional estatal. Por eso, la ONP pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas y no al Ministerio de Trabajo, sector al que, como en el caso de ESSALUD, funcionalmente le corresponde estar, tal y como en el Proyecto de Ley 3105/2001–CR se establece.

El problema, no es entonces de organización y por tanto la normativa propuesta es de poca ayuda. El problema es la lógica con la que la ONP actúa y el régimen establecido para el otorgamiento de pensiones, que carga sobre el trabajador la obligación de demostrar de manera estricta el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos de ley. Y eso no está en la Ley

26323, ni en el D.S. 61-95-EF, sino en el decreto Ley 25967, la Ley 26835 y el Decreto Legislativo 817, parcialmente derogado por decisión del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, el texto del dictamen tiene fallas en cuanto a la organización que se pretende plantear.

Nuestro sistema constitucional ya no establece la obligación de participación tripartita en el sistema de seguridad social, como si sucedía con la Constitución de 1979. El sistema pensionario en nuestro país no subsiste por el régimen de aportación, sino por el de subsidio presupuestal. Finalmente, no hay fondo de inversión que se maneje para acrecentar los recursos previsionales; la ONP se limita a decidir quien es beneficiario y quien no, por lo que estamos ante una actividad netamente ejecutiva. Desde esa perspectiva establecer un Directorio tripartito no tiene ningún sentido práctico.

Hay una yuxtaposición de funciones entre el Presidente del Consejo Directivo y el Gerente General, por lo que uno de los dos debe desaparecer. No es que no pueda haber una gerencia general, sino que al haberse establecido que el Presidente es el órgano ejecutivo de la ONP, aquel no puede ser a su vez también ocupar el mismo lugar, sino que en ese caso quedará relegado a la parte administrativa. Será la máxima autoridad administrativa, encargada de ver todo lo concerniente a licitaciones, recursos humanos, sistemas administrativos y contables, etc., más no de decisión sobre la administración de las pensiones.

El Presidente puede tener un Vicepresidente o un Secretario General, puede incluso, bajo la denominación de Gerente General establecer que cumple las funciones de secretario, pero lo que no puede haber es dicotomía de funciones ejecutivas, pues ello sólo generará conflicto y se diluirán las responsabilidades funcionales.

También hay fuente de conflicto entre el Directorio y su Presidente. Pues, sin lógica alguna que lo explique, se le ha otorgado al último la facultad de nombrar al Gerente General, pero la de destitución al Directorio. Eso no tiene ningún sentido. El nombramiento y destitución de personal debe ser claramente función de uno de los órganos, no puede compartirse. Dado que es un órgano netamente ejecutivo y administrativo, tal atribución debe estar en manos del Presidente, o de quien haga sus veces.

Finalmente, se ha considerado crear oficinas desconcentradas, sin embargo, el texto legal no incorpora la estructura orgánica de dichos órganos. ¿Habrán Presidencias Regionales? ¿Gerencias Regionales? ¿Directorios Regionales? Es algo que debe resolver la ley.