

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020 – 2021

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad (en adelante CISPD) el proyecto legislativo 7230/2020-CR¹, presentado por el congresista César Gonzales Tuanama, integrante del grupo parlamentario Descentralización Democrática, que propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

I. SITUACIÓN PROCESAL DEL PROYECTO LEGISLATIVO

1.1. Antecedentes procedimentales

El proyecto 7230/2020-CR ingresó el 26 de febrero de 2021 al área de trámite documentario del Congreso de la República y fue decretada e ingresada a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 05 de marzo de 2021, en calidad de única comisión.

La CISPD admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

La iniciativa legislativa 7230/2020-CR, propone declarar de necesidad pública e interés nacional la reforma al Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65, presenta un (01) artículo, dos (02) Disposiciones Complementarias Finales y una (01) Disposición Complementaria Derogatoria, con el siguiente contenido:

- a) Tiene como objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la reforma del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", para que el Poder Ejecutivo amplíe la cobertura focaliza a universal, a todas las personas mayores de 65 años, exceptuando a los ciudadanos que reciben pensiones del Sistema Privado de Pensiones, ONP u otros sistemas de jubilación o pensión.
- b) Incrementa la subvención económica que recibe un beneficiario de Pensión 65, la cual no debe ser inferior a una remuneración mínima vital.

¹ Ver proyecto de Ley 7230/2020-CR en el siguiente enlace:
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07230-20210226.pdf

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

III. MARCO NORMATIVO

- a. Constitución Política de 1993.
- b. Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo
- c. Ley 29792 Ley de Creación Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- d. Decreto Supremo 006-2017-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- e. Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea el programa social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".
- f. Decreto Supremo N° 001-2012-MIDIS, modifica el Decreto Supremo 081-2011-PCM, y establece medidas complementarias para acceder a la subvención económica del Programa nacional de Asistencia Alimentaria "Pensión 65".
- g. Decreto Supremo N° 006-2012-MIDIS, Modifica diversos artículos del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM.
- h. Decreto Supremo N° 008-2012-PCM, modifica artículos del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, y establece medidas complementarias para acceder a la subvención económica del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" El Programa "Pensión 65" se inicia de manera progresiva en los distritos más pobres del Perú, donde se aplicará los criterios de elegibilidad del artículo 3 de la presente norma, para cuyo efecto se tomará como referencia los distritos cuyo nivel de pobreza es superior a 50% de acuerdo al Mapa de Pobreza 2009 del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, iniciando su implementación en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Puno, Ica y Huánuco.
- i. Decreto Supremo N° 009-2012-MIDIS, Amplía cobertura del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "Juntos".
- j. Decreto Supremo 015-2012-MIDIS, que modifica el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, que crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "PENSIÓN 65"
- k. Decreto Supremo 012-2020-MIDIS, que modifica el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, que crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "PENSION 65".

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas y recibidas

Se han recibido opiniones de las siguientes instituciones:

a) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP

Mediante el Oficio D000774-2021-MIMP-SG² de fecha 20 de abril 2021, suscrito por Fernando Oscar Castillo Gonzales, secretario general del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, traslada la Nota D000415-2021-MIMP-DVMPV que adjunta el Informe D00019-2021-MIMP-DIPAM-LZS/OGAJ, mediante el cual la Dirección de Personas Adultas Mayores de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, emite opinión y consideran **no viable la propuesta**, por los siguientes motivos:

"Al tratarse de un proyecto de ley de carácter declarativo, para su cumplimiento demandará la activación de diversos procedimientos posteriores por parte del Poder Ejecutivo para que se priorice la reestructuración propuesta del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", lo que debe ser evaluado en la propuesta normativa a fin de alcanzar la citada reestructuración.

Asimismo, el incremento de la subvención económica, debe ser materia de análisis por el Ministerio de Economía y Finanzas, a quien corresponde evaluar la sostenibilidad económica de la misma; y la operatividad de la identificación de quienes deben ser beneficiarios correspondería ser analizada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social".

b) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS

Mediante Oficio D000425-2021-MIDIS-DM, de fecha 04 de mayo de 2021, suscrito por Silvana Eugenia Vargas Winstanley, ministra de Desarrollo e Inclusión Social, adjunta el Informe D000204-2021-MIDIS-OGAJ³, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social emite opinión señalando que **no es viable** legalmente, por las siguientes consideraciones:

"El referido proyecto normativo señala que la iniciativa generará un costo al erario nacional. Sin embargo, que ello se justifica en tanto que permitirá ampliar la cobertura del Programa Nacional de Asistencia Solidaria PENSIÓN 65. Sin perjuicio de ello, es oportuno citar lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política

² Ver opinión del MIMP en el siguiente enlace:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_7230/2774-619839-202142112317-3983.pdf

³ Ver la opinión del MIDIS en el siguiente enlace:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_7230/2774-625868-2021541754-3796.pdf

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

del Perú:

*Art. 79. Restricciones en el Gasto Público. Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (subrayado y negritas agregadas).*

*El proyecto normativo precisa que la aprobación de la iniciativa legislativa afecta la normatividad vigente que regula el funcionamiento del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, por lo que (...) **no es jurídicamente viable**".*

c) Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio D000926-2021-PCM-SG, de fecha 07 de mayo de 2021, suscrito por Paola Bustamante Suarez, Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, adjunta el Informe D000648-2021-PCM-OGAJ⁴, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros no emite opinión pues consideran que por la materia no tienen competencia sobre el tema.

4.2. Análisis Técnico-Jurídico

4.2.1 Marco legal y objetivos del programa Pensión 65 en la actualidad

El Programa Social Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65 fue creado por el Decreto Supremo 081-2011-PCM el 12 de octubre de 2011, este programa se crea a fin de otorgar una subvención económica a las personas en condición de extrema pobreza y que tengan una edad a partir de 65 años.

Las condicionantes o supuestos para acceder a este beneficio son: (i) estar en condición de extrema pobreza de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH; (ii) que no sea beneficiario de una pensión o subvención que provenga del ámbito público o privado incluyendo EsSalud, o de algún programa social, a excepción del Seguro Integral de Salud – SIS y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – Pronama.

La naturaleza jurídica del programa "Pensión 65" no puede equipararse o calificarse como una pensión en *estricto sensu*, como sí lo es una pensión de jubilación inserta en el sistema nacional de pensiones, sea pública o privada, sino que su naturaleza es de ser un programa de asistencia social.

Respecto al monto dinerario de la subvención económica de dicho programa es, en la actualidad, doscientos cincuenta y 00/100 soles (S/. 250.00), para un hogar donde haya dos personas que cumplan con los requisitos del Programa "Pensión 65".

⁴ Ver la opinión del MIDIS en el siguiente enlace:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_7230/2774-625868-2021541754-3796.pdf

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

En los hogares con uno o más de dos personas que cumplan con los requisitos del Programa "Pensión 65", la subvención económica asciende a la suma de ciento veinticinco y 00/100 soles (S/. 125.00) por persona.

Esta subvención se otorga de forma bimestral (cada 2 meses) a los beneficiarios del programa.

Mediante Decreto Supremo 009-2012-MIDIS, se exceptuó de la cobertura de dicho programa a los adultos mayores de 65 años que son beneficiarios de programas alimenticios. Asimismo, mediante Decreto Supremo 015-2012-MIDIS se precisa que los potenciales usuarios de los programas sociales y de subsidios que no se encuentran en el Padrón General de Hogares del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH, podrán incorporarse al sistema cumpliendo con presentar una solicitud a la Unidad Central de Focalización (UCF) para que ingresen a la Clasificación Económica Temporal y puedan acceder a Pensión 65.

Conforme a datos proporcionados por la señora Silvana Eugenia Vargas Winstanley, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social⁵, en nuestra vigésima sexta sesión del 8 de marzo de 2021, el programa Pensión 65 atendía a 557,043 personas, con un presupuesto anual de 885 millones de soles, conforme se aprecia del cuadro adjunto:



De los 557,043 beneficiarios, el 12% (70,039) eran adultos mayores de 65 a 69 años, 28.9% (161,032) eran adultos mayores de 70 a 74 años, 25.2% (140,204) eran adultos mayores de 75 a 79 años, 18.2% (101,187) eran adultos mayores de 80 a 84 años y el 15.2% (84,581) eran adultos mayores de 85 a más años de edad.

Sobre los resultados y logros obtenidos por el Pensión 65, el MIDIS informó que:

- Mejoró su salud emocional al disminuir su nivel de depresión en 9%.

⁵ Ver exposición del MIDIS en el siguiente enlace:
https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/220321_cispd.pdf

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

- Incrementó su sensación de contribución económica en el hogar en 12% y autovaloración en 7%.
- Los hogares con un usuario incrementaron su consumo en un promedio de 40% (18 dólares per capital), que es el monto de la transferencia.

Sin embargo, cabe agregar que la señora ministra también informó que en el Perú existen 1 millón 230,028 adultos mayores de 65 años que no reciben ningún tipo de pensión, de los cuales unos 479,934 se encuentran en pobreza y pobreza extrema, constituyendo la brecha a ser atendida por Pensión 65.

Es decir, que la brecha según el MIDIS alcanza a 479,934 de peruanos mayores de 65 años no atendidos por Pensión 65, que son pobres. Además, hay 543,094 adultos mayores de 65 años no pobres que no reciben ningún tipo de pensión, agregó la funcionaria.

Sin embargo, esta brecha de atención implica la dación necesaria de recursos presupuestarios de lo que es responsable el Poder Ejecutivo, y que el Parlamento no puede legislar en ese tema por la prohibición expresa del artículo 79 de la Constitución Política.

A fin de superar y cerrar esa brecha identificada, es que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha llevado a cabo diversas acciones de incremento presupuestal. Así, mediante Decreto de Urgencia 027-2020, publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de marzo del 2020, se dictaron medidas complementarias destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al COVID-19 en el territorio nacional y a la reducción de su impacto en la economía peruana.

En el artículo 2 del mencionado Decreto de Urgencia, se autorizó "(...) el otorgamiento excepcional y por única vez de un subsidio monetario de S/. 380.00 (Trescientos Ochenta y 00/100 soles) a favor de los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares, que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el Ministerio de Salud (MINSA). Posteriormente, y dada la ampliación del Estado de Emergencia Nacional, previamente señalado en los antecedentes del presente informe, mediante Decreto de Urgencia 044-2020 de fecha 21 de abril de 202, se autorizó el otorgamiento excepcional de un subsidio monetario complementario al dispuesto por el Decreto de Urgencia 027-2020, de S/. 380,00 (Trescientos ochenta y 00/100 soles) destinado a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria.

Asimismo, si bien el primer subsidio monetario y el posterior subsidio monetario complementario fueron destinados a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema ubicados en los ámbitos geográficos de mayor vulnerabilidad sanitaria (zonas urbanas), la ampliación del Estado de Emergencia Nacional y la afectación al ingreso de

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

los hogares derivado de las medidas tomadas para evitar la propagación del Covid-19, hicieron necesaria la generación de medida orientadas a la protección social y seguridad alimentaria de la población en situación de pobreza y pobreza extrema ubicada en zonas rurales, tanto no había resultado beneficiaria de los subsidios brindados por el Estado. Por ello, mediante Decreto de Urgencia 042-2020, de fecha 18 de abril de 2020, se autorizó el otorgamiento excepcional de un subsidio monetario de S/ 760,00 (setecientos sesenta con 00/100 soles)

Posteriormente, se aprobó el Decreto Urgencia 052-2020, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de mayo de 2020, con el objetivo de aprobar medidas adicionales extraordinarias, en materia económica y financiera, para disminuir la afectación de la medida de aislamiento social obligatorio en los hogares del país. Así, en el artículo 2 se autorizó el otorgamiento, excepcional y por única vez, de un subsidio monetario de S/ 760,00 (setecientos sesenta y 00/100 soles), a favor de: a) Aquellos hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). b) Aquellos hogares beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos, y/o aquellos hogares con algún integrante que sea beneficiario del integrante que sea beneficiario del Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – Contigo a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. c) Aquellos hogares no comprendidos en los literales a y b precedentes, cuyos integrantes no se encuentren registrados en el Aplicativo de Registro Centralizado de Planillas y de Datos del Sector Público o en la planilla privada, exceptuando a los pensionistas y a la modalidad formativa.

El 20 de agosto de 2020 se aprobó el Decreto de Urgencia 098-2020 con el objetivo de aprobar medidas adicionales extraordinarias, en materia económica y financiera, para disminuir la afectación de la medida de aislamiento social obligatorio en los hogares del país. Así, en el artículo 2 se autorizó el otorgamiento, excepcional y por única vez, de un subsidio monetario de S/ 760,00 (setecientos sesenta y 00/100 soles), a favor de: a) Aquellos hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). b) Aquellos hogares beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres – JUNTOS, y/o aquellos hogares con algún integrante que sea beneficiario del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y/o aquellos hogares con algún integrante que sea beneficiario del Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. c) Aquellos hogares no comprendidos en los literales a y b precedentes, cuyos integrantes no se encuentren registrados en el Aplicativo de Registro Centralizado de

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

Planillas y de Datos del Sector Público, o en la planilla privada, exceptuando a los pensionistas y la modalidad formativa".⁶

De lo expuesto, podemos afirmar que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha atendido la necesidad inmediata de los hogares a través de los subsidios monetarios establecidos en el programa pensión 65.

4.2.2 Inviabilidad de la propuesta

Es con este panorama que el proyecto 7230/2020-CR, atendiendo a la brecha de personas mayores de 65 años que no acceden al programa Pensión 65, propone reformar dicho programa y que los beneficiarios accedan con el solo supuesto de tener más de 65 años de edad y no estar en ningún régimen pensionario privado o público, es decir, (i) se elimina el criterio de estar en condición de extrema pobreza para acceder a Pensión 65, así como también (ii) se amplía el monto dinerario a una remuneración mínima vital.

Conforme a la propuesta, el financiamiento de esta reforma de Pensión 65 provendrá de recursos públicos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas, que se adecuará a las necesidades del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Universal – Pensión 65, que depende del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS.

Conforme a las cifras de población mayor de 65 años no atendida en el programa 65 se calculó en 1 millón 230,028 adultos mayores que no estaban siendo atendidos, cifra que se incrementa si, como pretende la propuesta 7230/2020-CR, se elimina el requisito de la extrema pobreza para acceder a Pensión 65.

Sumado a ello tenemos que, actualmente, el monto dinerario de Pensión 65 es, regularmente, entre S/. 125 a S/. 250 soles, cifra que se elevaría a S/930 soles si consideramos que ese es el valor de una Remuneración Mínima Vital (sueldo mínimo), entendida como la cantidad mínima de dinero que se le paga a un trabajador que labora una jornada completa de 8 horas diarias o 48 horas semanales.

Dada esta ampliación de beneficiarios y el aumento dinerario del subsidio, y coincidiendo con las opiniones recibidas y numeradas en el acápite 4.1 del presente dictamen, consideramos que las propuestas del proyecto 7230/2020-CR implicarían un gasto público que vulnera lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.⁷

⁶ Informe de Trabajo Legal N° 033-2020-MIDIS/OGAJ-kmejiaa de fecha 09 de octubre de 2020

⁷ El artículo 79 de la Constitución Política señala que "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

Predictamen recaído en el proyecto de Ley 7230/2020-CR propone la "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la reforma el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 7230/2020-CR y su remisión al **ARCHIVO**.

Dese cuenta,
Sala de Comisión.
Lima, 31 de mayo de 2020.