

Capacidad y estrategia en la reforma del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 o «cédula viva» en el Perú

Carlos Alza Barco y Henry Dyer Cruzado*

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima

Resumen

El régimen pensionario de servidores públicos denominado «20530» o «cédula viva» causaba severos daños fiscales al Estado peruano hasta su reforma en el año 2004. Dicha reforma cobraba especial dificultad debido a que un conjunto de altos funcionarios y ex funcionarios del Estado se encontraba como beneficiario de élite de dicho régimen. En el presente artículo, exploramos el proceso de aprobación de esta reforma, liderado por una agencia del Poder Ejecutivo, identificando como factores clave de éxito la capacidad que ella demostró y la puesta en práctica de una estrategia de visibilización.

Palabras clave: pensiones; servidores públicos; reforma de política pública; establecimiento de agenda; emprendedor de política.

-
- * Artículo recibido el 2 de noviembre de 2015 y aprobado para su publicación el 28 de junio de 2016. Trabajo realizado en el marco del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado (Gicep) de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Los autores presentaron un borrador del presente documento en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip) 2015 en Lima. Carlos Alza Barco es director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP; docente y candidato a doctor en Ciencia Política y Gobierno de la misma universidad; y magíster en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Realizó estudios en la Harvard University e investigación en la Universidad de Sevilla. Fue defensor adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente y también primer adjunto y asesor principal de la Defensoría del Pueblo. Correo electrónico: carlos.alza@pucp.edu.pe Henry Dyer Cruzado es asistente de investigación en el Moynihan Institute of Global Affairs de la Syracuse University en Estados Unidos. Actualmente realiza estudios de maestría en Administración Pública y Relaciones Internacionales en la misma universidad. Es licenciado en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP. Tiene experiencia en diseño e implementación de políticas públicas en el Estado peruano y forma parte del Gicep de la PUCP. Correo electrónico: hfdyercr@syr.edu

Vol. XLIII, N° 79, segundo semestre 2016: páginas 47–78 / ISSN 0252–1865

DOI: <http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.79.866>

Copyright 2016: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Capacity and Strategy in Pension Reform: The Case of the «*cédula viva* regime» (Law N° 20530) in Peru

Abstract

The pension system for public servants referred to as «20530» or the «*cédula viva*» caused severe fiscal damage to the Peruvian state until its reform in 2004. The reform was particularly difficult to accomplish because a number of senior officials and former government authorities were elite beneficiaries of this pension regime. In this article, we explore the reform process led by a government agency, identifying this agency's capacity and the implementation of a strategy of visibilization as key factors.

Keywords: Pensions; public officials; policy reform; agenda setting; policy entrepreneur.

Siglas usadas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
Alacip	Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
ANR	Asamblea Nacional de Rectores
CCD	Congreso Constituyente Democrático
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
Essalud	Seguro Social de Salud
FIM	Frente Independiente Moralizador
Gicep	Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado
GPDI	Grupo Parlamentario Democrático Independiente
INC	Instituto Nacional de Cultura
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONP	Oficina de Normalización Previsional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA	Población económicamente activa
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social, Brasil
Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Universitaria
UIT	Unidad Impositiva Tributaria

INTRODUCCIÓN

Hay reformas que nadie quiere hacer. Algunas son políticamente incómodas; otras económicamente inviables; algunas otras son técnicamente complejas y, por tanto, difíciles de traducir para el público; también hay reformas que son dilemáticas: cualquier decisión afectará a unos o a otros, siempre afectará a alguien; y nadie quiere llevar a cabo algunas reformas por el efecto *boomerang*, dado que la decisión terminará afectando a quienes la tomen.

En el caso de estudio que aquí presentamos, convergen varias de estas razones. Se trata de la reforma del régimen del Decreto Ley N° 20530, más conocido como «el régimen de la cédula viva», según el cual estaba vigente la regla de nivelación automática de la pensión de jubilación laboral con el sueldo del último puesto ocupado, entre otras condiciones de privilegio. Si bien este régimen nació como uno de carácter «cerrado», terminó por tener sucesivas excepciones que hicieron aumentar notablemente la cantidad de los beneficiarios y, por tanto, el gasto fiscal (MEF 2004). La investigación que presentamos en este documento da cuenta de los sucesivos intentos fallidos de reforma y, principalmente, de la conducida desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que llevó a la clausura constitucional definitiva del sistema en el año 2004.

En este caso surgen varias preguntas: ¿Qué estrategias y recursos fueron efectivos para lograr cerrar un régimen pensionario que favorecía a grupos de altos funcionarios empoderados en el Estado y ponía en riesgo fiscal al Estado? ¿Qué actores lideraron esta reforma y cuáles fueron las limitaciones que encontraron? ¿Bajo qué contexto institucional y político se determinó el alcance de la reforma pensionaria?

Nuestro análisis se orienta a poner de relieve la labor del MEF como área técnica y fortalecida del Estado, con capacidad –vale decir, recursos y liderazgo– de articular un equipo sólido para afrontar los procesos técnicos y políticos de la reforma de este régimen pensionario. Asimismo, la estrategia de visibilización en el debate público permitió hacer frente a los actores empoderados del Estado, altos funcionarios y políticos (en ejercicio y retirados), que habían recibido hasta entonces los mayores beneficios en años previos y, por tanto, habían sido los principales obstáculos para la reforma al ser en muchos casos jueces y parte de la decisión. En este análisis, los emprendedores de política del MEF aprovecharon un contexto institucional de actores políticos débiles en el manejo de temas de seguridad social, concretamente pensionarios, logrando acotar el debate a los riesgos fiscales y al escándalo de pensiones altas recibidas por algunos funcionarios.

Nuestro análisis parte de una mirada historiográfica al funcionamiento de este régimen en años anteriores, para complementarla con otra desde el cambio institucional (Mahoney y Thelen 2010), identificando factores que permitieron que se realice la reforma, así como estrategias que resultaron efectivas.

Mediante la exploración del presente caso, buscaremos poner en discusión la ventaja relativa que puedan tener diferentes actores para emprender reformas de política pública. Dado que, *a priori*, el tema de seguridad social y el pensionario en específico parecen altamente politizables, era esperable encontrar políticos incentivados a estar ampliamente informados y desempeñándose como serios contendores o brindando importante respaldo (Culpepper 2011: 5). Sin embargo, el caso revela a políticos poco entrenados en el tema, lo cual constituyó una oportunidad para emprendedores de políticas que operan desde una agencia del Poder Ejecutivo.

Desde este punto de vista, nuestro enfoque parte del institucionalismo histórico en los estudios de caso, aplicando uno singular para el análisis de procesos orientados a lograr la decisión pública concreta que materializa la reforma perseguida. El caso, por tanto, es singular, pero también instrumental (Yin 2014); lo primero porque no se pretenden generalizaciones sino explicaciones sobre los factores relacionados a la capacidad estatal que conducen al éxito de una reforma; lo segundo porque resulta valioso para lograr una explicación sobre la problematización teórica de cómo un órgano estatal del más alto nivel del Poder Ejecutivo puede lograr reformas relevantes, que en la práctica nadie quiere lograr, utilizando estrategias, explotando sus capacidades y aprovechando liderazgos en sus equipos.

En términos metodológicos, se aplica una metodología cualitativa de estudio de caso que vincula elementos del *process tracing* (George y Bennett 2005; Collier 2011) con técnicas narrativas que permiten reconstruir los procesos de decisión, así como entrevistas a profundidad de los actores involucrados¹. La metodología de investigación también incluyó revisión documental y bibliográfica y sistematización de información periodística de diarios y publicaciones periódicas. Cabe mencionar que el trabajo tuvo su origen en una investigación liderada por Carlos Alza para la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) que contó con la participación de Henry Dyer como parte del equipo investigador (Alza 2012).

1. Entrevistas realizadas a Jorge Danós (2012); Pierina Pollarolo (2012); Jimdey Yeffimo (2015); Javier Neves (2015); Jorge Toyama (2015); Eduardo Morón (2015); Mauricio Gonzáles (2015); Juan José Martínez (2016); Santos Jaimes (2015).

ESTABLECIENDO EL PRIVILEGIO: DE LA LEY DE GOCES A LA CÉDULA VIVA

El sistema pensionario de la denominada cédula viva tiene sus raíces en una norma del siglo XIX (llamada Ley de Goces; Congreso de la República 1850) que favorecía a un grupo reducido de altos funcionarios del Estado con pensiones vitalicias financiadas con el Tesoro Público. Según esta ley, los servidores públicos accederían a su pensión de jubilación por tener edad avanzada o por padecer de enfermedad crónica comprobada que les impidiera continuar con sus funciones (MEF 2004: 5; González 2004: 189).

El régimen de la Ley de Goces de 1850 era un esquema fiscalmente insostenible, toda vez que las aportaciones no financiaban los beneficios pensionarios y la brecha entre aportes y pagos pensionarios se incrementaba a medida que el régimen pensionario acogía a más personas. Por ello, desde 1962 hubo numerosos intentos por eliminar este sistema pensionario. En dicho año, por decreto supremo del 11 de julio que creó la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado y que complementó a la Ley N° 13724, se estableció el cierre del ingreso al régimen pensionario habilitado por la Ley de Goces (González 2004) y se otorgó derecho a este tipo de pensión solo a los servidores nombrados hasta julio de dicho año. Posteriormente, el 26 de febrero de 1974, el Decreto Ley N° 20530:

[...] fue expedido con el objeto, de un lado, de perfeccionar el régimen de cesantía, jubilación y montepío –Ley de Goces– y, de otro, de asegurar debidamente el reconocimiento del derecho de los interesados y el cautelamiento del patrimonio fiscal. Por ello, la propia norma, [...] establece que es un régimen de pensiones de carácter cerrado.²

Con la Constitución Política del Perú de 1979, se estableció –en su octava disposición general y transitoria– la nivelación progresiva de las pensiones sujetas al régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530. No solo ingresaron a este régimen los servidores públicos en actividad, sino:

[...] también los trabajadores que laboraban en empresas y entidades públicas de propiedad estatal, incorporados al régimen previsional del Estado mediante normas de excepción, adquirirían también el derecho a que una vez finalizada su vida laboral, sus pensiones de cesantía o jubilación se nivelen con la remuneración del trabajador sujeto al régimen laboral de la actividad privada en activo que presente servicios en el puesto en el que el pensionista cesó y se reajusten en cada oportunidad en que éstas sea aumentadas. (González 2004: 192)

2. Fundamento jurídico tercero de la sentencia emitida en el caso Carlos Maldonado Duarte (expediente N° 189-2002-AA/TC).

En los siguientes años, a través de sucesivas normas, se aprobaron excepciones para que más servidores públicos pudieran acceder a este régimen pensionario, así como otras medidas ventajosas y poco sostenibles, entre ellas, el cómputo de los años de formación profesional, contados de manera adicional, aun así se llevaran los estudios en paralelo al ejercicio como servidor público³, o el derecho a pensión para hijas solteras. Así, en conjunto, entre los años 1984 y 1992, el Congreso aprobó hasta ocho leyes que permitieron el ingreso de diferentes cohortes o de funcionarios de entidades públicas al régimen 20530 –la mayoría de incorporaciones tuvo lugar durante los últimos años del gobierno de Alan García, entre 1989 y 1990– y cuatro leyes que mejoraron las condiciones de las pensiones de la cédula viva, además de otras normas aprobadas por el Poder Ejecutivo con similar orientación. Asimismo, no solamente el espacio institucional formal que permitió la aprobación de beneficios adicionales y la entrada de nuevas cohortes a partir de la aprobación de normas contribuyeron a la insostenibilidad de este régimen pensionario, también se llevaron a cabo incorporaciones ilegales ante la ausencia de un registro eficaz. Tal registro fue recién creado a fines de la década de 1990, luego de varios años de múltiples denuncias de cómputos irregulares de requisitos incumplidos o fraudulentos⁴ (Mendoza s. f.: 15–16). De esta forma, se pasó de contar con, aproximadamente, doce mil pensionistas de la cédula viva en el año 1984 hasta casi trescientos mil en 2004, año de la reforma constitucional de este régimen pensionario (Pollarolo 2005: 3; MEF 2004: 9).

Más allá de otros detalles jurídicos más precisos de las normas y el régimen, se trataba, entonces, de la aplicación de una regla de nivelación automática con el sueldo del último puesto ocupado, entre otras condiciones de privilegio, regla que iba acompañada de sucesivas excepciones formales e irregularidades para ingresar a más servidores públicos al régimen pensionario 20530 (que normativamente tenía el ingreso «cerrado» para nuevos pensionistas). Esta situación generó serios daños fiscales al Estado (MEF 2004). Además, la gestión de las pensiones por parte del Estado estuvo relacionada con manejos irresponsables hacia finales del siglo XX. En este marco, la agencia encargada de la seguridad social, el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), conducía una ineficiente gestión financiera y tenía altos niveles de patronazgo, sobre todo durante el primer gobierno de García, cuando esta agencia llegó a incluir más de cuarenta mil servidores públicos, muchos de los cuales ingresaron al IPSS a finales del período de gobierno, durante los años 1989 y 1990 (Cruz-Saco *et al.* 2014: 3; Arce 2001: 92). Esto se grafica con lo que el diputado Roggero indicó: que él solía imaginarse al estadio nacional de fútbol abarrotado por trabajadores del IPSS (Roggero 1993, citado de Arce 2001: 94). Asimismo, durante este gobierno, los sindicatos del IPSS alcanzaron un

3. Ley N° 24156, del año 1985.

4. Por ejemplo, el ex congresista Xavier Barrón denunció en 2003 que un fiscal acumuló años de servicio para su pensión convalidando sus estudios de secundaria (Bonilla 2013).

acuerdo para tener una cuota fija del 30% del presupuesto del IPSS de gasto en sus salarios (Ausejo 1995, citado de Arce 2001: 94).

INTENTANDO SUCESIVOS CIERRES DEL RÉGIMEN PENSIONARIO DEL DECRETO LEY N° 20530 (1991-2002)

En 1991, el gobierno aprobó un decreto legislativo con el propósito de, nuevamente, cerrar el acceso a incorporaciones ilegales⁵. Sin embargo, esta norma fue derogada por el Congreso el año siguiente. En respuesta, el Ejecutivo observó la ley que había derogado el decreto. Finalmente, el Congreso aprobó, por insistencia, la legalidad de los ingresos (Neves 2009: 20; Pollarolo 2005: 3). También a comienzos de la década de 1990, y ya con una orientación neoliberal en el plano económico luego de un manejo fiscal ineficiente de las pensiones desde el sector público hasta finales de la década de 1980⁶, se emprendió el proceso de creación de un mercado privado para la gestión de pensiones a partir del funcionamiento de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Finalizados los años 1990 y los períodos de gobierno de Alberto Fujimori, durante el gobierno de transición a la democracia del presidente Valentín Paniagua, se conformaron dos comisiones encabezadas por el ministro de Trabajo Jaime Zavala para estudiar y realizar propuestas de reforma en empleo público y pensiones gestionadas por el Estado. Tanto la comisión especializada en el estudio de las pensiones a cargo del Estado como la otra, responsable del estudio del servicio civil, señalaron, entre sus conclusiones, la necesidad de cerrar definitivamente el ingreso al régimen pensionario 20530 con miras a la realización de una reforma del servicio civil con alcance en las remuneraciones de los servidores públicos (Congreso de la República 2001a y 2001b). Sin embargo, en los últimos días del gobierno de transición, el Tribunal Constitucional (TC) decidió que no eran aplicables los límites a las pensiones determinados por la ley aprobada en 1997⁷ y, adicionalmente, restó competencias a la agencia encargada de las pensiones gestionadas por el Estado, la Oficina de Normalización Previsional (ONP), de forma tal que la gestión de las pensiones pasó a ser competencia de cada agencia del Estado. Estas últimas modificaciones llamaron la atención de la prensa a partir de la alerta pública del ministro Zavala, quien indicó que las medidas adoptadas por el TC tendrían un impacto económico de 2.500 millones de dólares en el presupuesto fiscal, agravando las inequidades entre los pensionistas con sistema previsional del sector público (*La República* 2001).

5. Decreto Legislativo N° 763.

6. Durante la década de 1980, se estimó la rentabilidad de los sistemas públicos pensionarios en - 37% (Banco Mundial 2004, citado en Escrivá *et al.* 2010: 14).

7. Ley N° 26835.

También fracasaron similares intentos de reforma del empleo público en los años 2001 y 2004, en parte importante por el daño aún mayor que se temía se podría ocasionar al fisco si el régimen pensionario 20530 entraba en funcionamiento en paralelo con un nuevo régimen de empleo público en el cual la base de cálculo pensionable sobre el total de ingresos fuera bastante mayor (entrevista a Pierina Pollarolo).

En efecto, desde el segundo año de gobierno del presidente Alejandro Toledo se continuó con medidas orientadas a contener los efectos fiscales nocivos del régimen del Decreto Ley N° 20530. Estos intentos de cierre o reforma del 20530 también fracasaron y aquellos que llegaron a materializarse en normas⁸ fueron declarados inconstitucionales. Para el año 2002, el ministro de Economía, Pedro Pablo Kuczynski, impulsó la aprobación de una ley⁹ en el Congreso que introdujo limitaciones a las «futuras pensiones de sobrevivientes» (Pollarolo 2005: 4). Sin embargo, dicha norma no pasó una prueba de constitucionalidad de acuerdo a una sentencia del TC, que incluso agregó un alcance mayor a la aplicación del régimen 20530 (Pollarolo 2005: 4). A pesar de ello, la misma sentencia recomendaba como medida necesaria una reforma constitucional del régimen del Decreto Ley N° 20530 en aras de una mayor equidad social y de la viabilidad del sistema pensionario a nivel nacional (entrevista a Mauricio Gonzales; Pollarolo 2005: 4). Al año siguiente, 2003, «el TC emitió una sentencia que ampliaba los criterios de incorporación al régimen (caso Medina)»¹⁰ y, como consecuencia, se publicaron varios artículos de opinión y reportajes periodísticos que demandaron la reforma del régimen pensionario 20530 (Pollarolo 2005: 4). De acuerdo a Jorge Danós, jefe del Gabinete de Asesores del primer ministro Carlos Ferrero, se encontró un interesante respaldo por parte de la prensa económica hacia una agenda de reforma de tal régimen pensionario (entrevista a Jorge Danós).

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE LA CÉDULA VIVA DESDE EL MEF (2003–2004)

Desde comienzos del año 2003, Marisol Guiulfo, funcionaria del MEF, tomó la iniciativa de impulsar un proyecto de reforma del régimen pensionario 20530. Guiulfo tenía amplio conocimiento de la problemática de este régimen por su experiencia de gestión desde mediados de la década de 1990 en la ONP –donde ocupó el cargo de gerente general–, la agencia encargada de administrar las pensiones del Estado.

8. Por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 817 y la Ley N° 26835 que buscaron poner algunos límites al régimen pensionario (Pollarolo 2005: 4).

9. Ley N° 17617.

10. Expediente N° 156-2001-AA/TC.

Como antecedente, cabe recordar que desde la ONP Guiulfo había liderado la construcción del único registro de pensionistas 20530, lo que permitía realizar proyecciones de su impacto en los próximos años¹¹ (entrevista a Gonzales). Sin embargo, la propuesta de reforma integral de los sistemas de pensiones que venía trabajando la ONP fue desestimada rápidamente. Se planteaba un solo régimen de jubilación, que unificara tanto los sistemas públicos como el privado y que no contemplase ningún tipo de nivelación similar al régimen 20530, lo cual fue fuertemente puesto en cuestión por políticos de oposición (*La República* 2002c; IPE 2002). En este marco, la congresista de oposición del Frente Independiente Moralizador (FIM) y beneficiaria del régimen 20530, Dora Núñez, tuvo un rol de fuerte oposición a la ONP y presentó un informe trabajado en el Congreso con detalles de denuncias de demoras en la atención a solicitudes de reconocimiento de pensiones y cuestionamientos a excesivos montos en contratación de estudios de abogados (*La República* 2002b). Adicionalmente, Núñez impulsó el dictamen¹² desde la comisión de Seguridad Social del Congreso para la aprobación de la ley¹³ que descentralizaba la competencia de la ONP a todas las entidades del Estado en cuanto a reconocimiento y registro de pensiones del régimen 20530. Guiulfo renunció a la ONP en setiembre de 2002 y pasó al MEF. Cuando llegó, se encargó de persuadir a la jefa del Gabinete de Asesores, Cecilia Blume, de realizar la necesaria reforma del régimen 20530¹⁴.

Así, cuando ingresó al MEF y contando con luz verde sobre la reforma, Guiulfo formó un equipo técnico¹⁵ y dirigió un grupo de trabajo o comisión dentro de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del MEF¹⁶. Este grupo tuvo como soporte a un comité consultivo de expertos encargado de la estrategia de la reforma, que estuvo conformado principalmente por prominentes abogados laboristas y economistas (entrevistas a Javier Neves, Jorge Toyama, Eduardo Morón y Juan José Martínez). Dentro del comité consultivo, Jorge Toyama planteó que al equipo debía incorporarse Javier Neves, renombrado abogado laborista y profesor universitario cercano al ámbito sindical, para aportar más pluralidad a la formulación de la reforma pensionaria (entrevista a Toyama).

11. «El Decreto Legislativo N° 817, de 1996, creó el "Registro 20530" a cargo de la ONP» (MEF 2004: 16).

12. Iniciativa legislativa N° 0634.

13. Ley N° 27719.

14. Blume indicó que «la idea [de reformar la 20530] nació en una conversación informal con la ex jefa de la ONP, Marisol Guiulfo, quien me explicó que la alta carga pensionaria que tenía que afrontar el MEF era un riesgo para el erario, e impedía nivelar el sistema. Cada sol que aumentabas al personal activo era otro sol que debías aumentar al cesante, viuda o hijos del jubilado. Para mí no quedaba duda: había que cerrar el sistema» (León Torres 2010: B24).

15. Formaron parte de este equipo Marisol Guiulfo, Javier Neves, Pedro Morales, Pierina Pollarolo, Jorge Toyama, Eduardo Morón, Mauricio Gonzales, Maggie Manrique, Jimdey Yeffimo y Eduardo Nakazone.

16. Puede consultarse MEF (2004).

Javier Neves se incorporó al comité poco después, encontrando que la propuesta de reforma que se comenzaba a formular incluía el cierre de los dos principales regímenes pensionarios públicos –los decretos ley N° 19990 y N° 20530–, a lo cual se opuso, junto con Jorge Toyama, persuadiendo al comité de acotar el alcance de la reforma al cierre del régimen 20530 (entrevista a Neves)¹⁷. Este iba a ser, al menos, el segundo intento de cierre de los regímenes pensionarios públicos propuesto por el MEF. El anterior se había dado con Carlos Boloña como ministro a inicios de la década de 1990, en el marco de la creación de las AFP (Ortiz de Zevallos *et al.* 1999: 35).

Una vez decidido el alcance de la reforma, acotándola al régimen 20530, la segunda discusión importante estuvo referida al mecanismo por el cual se haría efectiva. La postura inicial que tenía el MEF era realizar modificaciones mediante la aprobación de leyes, pero luego de discusiones se llegó al acuerdo de que el medio efectivo para realizar el cierre del régimen 20530 era mediante una reforma constitucional (entrevistas a Toyama, Neves y Danós). Así el equipo encontró consenso en desarrollar el proceso de reforma en esta dirección a pesar de las dificultades que traía consigo.

El grupo que dirigía Guiulfo dentro de la DGAES elaboró la propuesta legal de reforma constitucional en conjunto con el comité consultivo. La propuesta contenía un análisis que mostraba el desequilibrio financiero del esquema que regía la 20530 y la reconstrucción de su historia en detalle. El documento elaborado contenía tanto el diagnóstico como la propuesta de reforma (entrevista a Jimdey Yeffimo; Pollarolo 2005: 5). El equipo, luego de realizar estudios económicos, estimaciones actuariales y análisis legal¹⁸, buscó la aprobación de los principales líderes de gobierno en el Consejo de Ministros, antes de pasar a gestionar el avance de la reforma en el Congreso. Fernando Zavala, como viceministro de Economía, impulsó la incorporación de este proceso de reforma en la agenda de decisiones del Consejo de Ministros; sin embargo, encontró resistencias (entrevista a Danós). Dentro del MEF había pleno apoyo en el impulso de la reforma orientada al cierre del régimen 20530 (entrevista a Juan José Martínez). Incluso el ministro de Economía, Jaime Quijandría, tenía una consigna personal con el tema de esta reforma, ya que había buscado reordenar el tema pensionario del régimen 20530 durante su gestión en Petroperú y terminó enjuiciado por los pensionistas de esta entidad (entrevista a Danós; Pollarolo 2005: 5).

17. Javier Neves, al respecto, indicó que «este grupo no solo quería eliminar el régimen 20530, sino el régimen 19990. Y nos opusimos dentro de ese grupo [...] Jorge Toyama, curiosamente abogado empresarial, y yo, porque la Constitución dice que debe haber libre elección. Y si tú suprimes el régimen público, ya no hay libre elección. Tienes un solo régimen. Entonces, nosotros sostuvimos que era inconstitucional. Y se descartó» (entrevista a Javier Neves).

18. Puede consultarse MEF (2004).

En diciembre de 2003 ingresa Carlos Ferrero como presidente del Consejo de Ministros cambiando el escenario muy favorablemente para la reforma dentro del Ejecutivo. El comité se reunió con Ferrero y «él asumió plenamente el proyecto» (entrevista a Neves). Ferrero y Neves coincidieron en que la orientación con la cual debía promoverse la reforma debía ser considerándola como un tema de justicia social o equidad, como «[u]na reforma que beneficia a muchos y perjudica a pocos. Ese fue un poco el concepto, [...] de desigualdad como "caballito de batalla", para sostener la reforma» (entrevista a Toyama). Con Ferrero como aliado, el equipo llevó el proyecto al Consejo de Ministros para exponer la propuesta de reforma del régimen 20530 ante el presidente Toledo. Eduardo Morón y Javier Neves se encargaron de realizar la presentación, respaldados por el premier Ferrero. El presidente Alejandro Toledo no vio atractivo impulsar esta reforma y preguntó si los técnicos trabajaban para él o para el siguiente gobierno (entrevistas a Morón y Neves; Dargent 2008: 30). Además, cuestionó si esta reforma iba a tener impacto en las pensiones de policías, militares y maestros, explicándosele que no lo habría. El presidente fue persuadido por Ferrero, Kuczynski –como nuevo ministro de Economía– y Fernando Zavala –que se mantuvo como viceministro del MEF–; así, Toledo estuvo de acuerdo en seguir adelante con la reforma desde esa reunión (entrevistas a Morón, Toyama y Danós). Poco tiempo después, en febrero de 2004, Javier Neves pasó a ser ministro de Trabajo por recomendación de Ferrero, con lo que el tema de la reforma del régimen 20530 adquirió aún más peso dentro del Consejo de Ministros.

Hasta ese momento, el trabajo de la comisión había sido interno, silencioso, sin anuncios en público, habiendo un compromiso con esta orientación (entrevista a Toyama). Una vez ganado todo el apoyo en el Ejecutivo, se envió el proyecto de ley al Congreso a mediados de abril de 2004 y se desplegó una campaña comunicacional que priorizaba el sentido de urgencia de reforma del régimen 20530 a partir de «casos escandalosos» o extremos. Entre ellos, los más frecuentes fueron aquellos de ex funcionarios con pensiones de más de veinte mil nuevos soles, ex congresistas con pensiones altas y varios presentes en el Congreso que las tendrían al jubilarse, así como otros anecdóticos que mostraban los aspectos absurdos del régimen pensionario, como señoras de más de sesenta años que, aparentemente, no se casaban para recibir la pensión como hijas solteras (entrevistas a Toyama, Morón y Neves).

Durante el año 2004, en el Congreso, el apoyo de la bancada del Partido Aprista Peruano –con liderazgo de García y del congresista Jorge del Castillo– fue fundamental para la aprobación de la reforma en las dos legislaturas. Así, se logró pasar la primera votación en el Congreso en mayo de 2004, con un fuerte respaldo de Del Castillo en la discusión en el pleno del Congreso. Para la segunda votación, los estimados de las votaciones de los congresistas arrojaban un resultado negativo (entrevistas a Danós y Pollarolo), pero se llegó a compromisos con las bancadas de oposición para aprobar la reforma constitucional.

En los segmentos siguientes explicamos las dinámicas de cambio institucional que caracterizaron a esta reforma a partir de una mirada a la trayectoria y estrategias adoptadas, especialmente por parte de los reformadores.

UNA POLÍTICA CON RIESGOS FISCALES: REGÍMENES SIMILARES EN AMÉRICA LATINA

Durante la segunda mitad del siglo XX, algunos países de América Latina gestionaban regímenes pensionarios que ponían en riesgo fiscal las cuentas de sus Estados (Weyland 2006). En ocasiones, parte importante de los problemas fiscales causados por la gestión de determinados regímenes pensionarios estuvieron relacionados con categorías o grupos de servidores públicos con alto poder de negociación o mayor cercanía a instancias de decisión pública, los cuales lograban la creación de bondadosos regímenes pensionarios ampliamente subsidiados por el tesoro público o insertarse en ellos (Mesa-Lago 1978, citado de Weyland 2006: 93). En Costa Rica, los esquemas pensionarios especiales para profesores y servidores públicos condujeron a importantes desequilibrios a finales de la década de 1980 (Programa Integral de Pensiones 1998, citado de Weyland 2006: 93). Bolivia tenía veintidós «regímenes complementarios» de pensiones, varios de los cuales estaban acompañados de grandes déficits (Mercado 1991, citado de Weyland 2006: 93). En Brasil convivían regímenes especiales para grupos de servidores públicos en los niveles federal y municipal que brindaban privilegios –como un salario adicional y otro tipo de aumentos– que redundaron en que lo gastado en tres millones de servidores con estos regímenes equivaliera al presupuesto para el pago de pensiones de dieciocho millones de personas bajo el régimen general de seguridad social (Oliveira *et al.* 1998, citado de Weyland 2006: 94); contener los altos costos del sistema que brindaba mejores condiciones a grupos de servidores públicos de Brasil demandó dos reformas, aprobada la primera en 2003 y la segunda en 2012 (Ter-Minassian 2012; FMI 2012).

En efecto, durante los años 1990 se llevaron a cabo reformas de envergadura en los sistemas de seguridad social en América Latina, abarcando tanto los sistemas de salud como los previsionales (Nelson 2011; Weyland 2006; Mesa-Lago 2004). Los enfoques de reforma previsional siguieron orientaciones diversas, desde la privatización total en el manejo de los fondos previsionales gestionados en cuentas individuales (modelo chileno iniciado en 1980) y sistemas mixtos en gestión de pensiones pública y privada, hasta diferentes esquemas pensionarios públicos dentro de un mismo Estado (Weyland 2006; Mesa-Lago 2004). Los objetivos principales de estas reformas estuvieron orientados a transitar a esquemas de gestión pensionarios fiscalmente sostenibles, aumentar la cobertura pensionaria significativamente e incentivar los mercados financieros locales. Las trayectorias y niveles de éxito de dichas reformas han variado entre países, siendo la cobertura una

de las principales deficiencias de los sistemas previsionales en algunos países de América Latina (OCDE *et al.* 2015; Mesa-Lago 2004). De acuerdo a indicadores recogidos alrededor del año 2010 en países de América Latina y el Caribe, el promedio de cobertura era del 45% (OCDE *et al.* 2015). Asimismo, cabe precisar que en América Latina y el Caribe la dispersión es alta en esta materia, siendo que los países con menor cobertura pensionaria de sus poblaciones económicamente activas (PEA) son Bolivia, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana, con niveles menores a alrededor del 20%, mientras que Costa Rica, Uruguay, Chile y Brasil tienen un rango de cobertura de entre el 60 y el 70% (OCDE *et al.* 2015: 16-17; Cruz-Saco *et al.* 2014: 10).

Una de las limitaciones que han tenido algunas de estas reformas ha sido la dificultad de eliminar regímenes previsionales con condiciones privilegiadas no sostenibles para grupos específicos de servidores civiles (usualmente minoritarios), aspecto que, con diferentes características, se ha mantenido en trece países latinoamericanos durante la primera década del siglo XXI (Nelson 2011: 232; Mesa-Lago 2007: 74).

Como hemos visto en la narración, en el Perú esto refiere a la denominada reforma del régimen pensionario 20530, precisamente un régimen especial que favorecía a un grupo reducido de altos funcionarios del Estado. Este régimen causó severos daños fiscales al Estado peruano hasta el año 2004, cuando fue reformado. Hasta ese momento, dicho régimen era una barrera importante para la aprobación de reformas del servicio civil. Para el año 2003, el 85% del pago de las prestaciones pensionarias de los ex servidores públicos de la cédula viva requería del subsidio del Estado y el costo total previsional equivalía al doble del presupuesto público (MEF 2004: 13-14). Asimismo, algunos proyectos de ley de reforma de empleo público no habían prosperado, en parte, debido a la necesidad de un cierre definitivo de este régimen pensionario (Alza 2012; Congreso de la República y Prodes 2005). Por ese tiempo, además, la aprobación de la reforma del régimen pensionario 20530 cobraba especial dificultad debido a que un conjunto de altos funcionarios y ex funcionarios del Estado se encontraban como beneficiarios de élite de dicho régimen pensionario, entre ellos veinte congresistas¹⁹, quienes debían votar la reforma.

19. Walter Alejos (no agrupado), Ernesto Aranda (Perú Posible), Mercedes Cabanillas (Partido Aprista Peruano), José Carrasco (Partido Aprista Peruano), Enith Chuquival (Perú Posible), Judith de la Mata (Partido Aprista Peruano), Elvira De La Puente (Partido Aprista Peruano), Luis Flores (Perú Posible), Gloria Helfer (Perú Posible), Luis Heysen (Partido Aprista Peruano), Martha Hildebrandt (no agrupada), Arnulfo Jiménez (GPDl [Grupo Parlamentario Democrático Independiente]), Luis Negreiros (Partido Aprista Peruano), Dora Núñez (FIM), Eittel Ramos (Perú Posible), Carlos Ramos, (GPDl), Glodomiro Sánchez (Perú Posible), Doris Sánchez (Perú Posible), Luis Santa María (Partido Aprista Peruano) y Emma Vargas (Unidad Nacional).

A manera de ejemplo comparativo con el caso brasileño, sin embargo, pueden identificarse algunas condiciones que favorecieron el proceso de reforma del régimen pensionario 20530 en el Perú. Así, esta reforma no muestra un compromiso o presión efectiva organizada por grupos sociales (fueran sindicatos u organizaciones gremiales diversas) o político-institucionales (por ejemplo, bancadas de oposición bien organizadas o el partido de gobierno con una plataforma específica) hacia el gobierno de turno. En cambio, de manera silenciosa, altos funcionarios del Estado –como jueces, congresistas y directores de empresas públicas, entre otros– eran beneficiarios de élite de este sistema previsional y conseguían cambios graduales o sabotajes formales e informales recurrentes fuera de cualquier esfera pública.

Lo ocurrido en el Perú fue diferente al caso brasileño. A inicios del primer gobierno de Lula, en 2003, se emprendió un proyecto de reforma del régimen especial pensionario público denominado Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para un grupo amplio de servidores públicos con características similares al régimen 20530 –nivelación automática, sistema con altos déficits, inequidades internas con pocas pensiones muy altas– (Medici 2004). Bajo el régimen pensionario RPPS se encontraban alrededor de un millón de beneficiarios representados en sindicatos con cercanía al Partido de los Trabajadores (el reciente partido gobernante). Para afrontar este escenario complejo, Lula lideró el proceso de reforma, que también demandaba una reforma constitucional, optando por excluir del alcance de la misma a las fuerzas armadas y policiales y planteando consecuencias mucho más graduales en comparación al caso peruano. Lula condujo el inicio de la propuesta de reforma planteándola como necesaria para lograr justicia social y mantener en orden las cuentas públicas (Medici 2004: 16). La reforma constitucional se aprobó en el primer año de su gobierno. Sin embargo, las medidas aprobadas no fueron lo suficientemente severas como para detener los déficits ocasionados por el régimen pensionario RPPS, de modo que una nueva reforma tuvo que ser introducida al régimen en el año 2012; aun así, se ha previsto que el régimen dejará de ser deficitario a partir del año 2030 (FMI 2012).

En Brasil se apreció el poder de presión de los grupos de servidores públicos que serían perjudicados frente al líder y al partido de gobierno. A diferencia de este caso, en el Perú, la reforma del régimen 20530 no exigió que el entonces presidente Toledo realice declaraciones públicas defendiendo su necesidad y bondades. La reforma se aprobó en un plazo más corto y fue muy efectiva.

UNA ESTRATEGIA DE SABOTAJE DESDE DENTRO DEL ESTADO: EL CAMBIO INSTITUCIONAL GRADUAL

Como hemos visto, el régimen pensionario 20530, o cédula viva, creado como régimen cerrado, se «desnaturalizó» por la aprobación de sucesivas normas excepcionales que incluyeron varias incorporaciones de grupos de servidores públicos. Durante décadas, además, afiliaciones irregulares proliferaron de la mano de la tolerancia dentro del mismo Estado para supervisar su control en el impacto fiscal.

La estrategia más resaltante en los estudios sobre reformas de servicio civil es la del sabotaje discreto dentro del mismo Estado por múltiples agencias y funcionarios con niveles de influencia (Grindle 2012). El Congreso, sindicatos de servidores públicos, jueces y el TC actuaron sostenidamente demandando o aprobando medidas que contrarrestaban los intentos del Poder Ejecutivo por contener los costos fiscales altos del régimen pensionario 20530. Este accionar y diversas medidas –aunque oficiales y aprobadas mediante normas públicas– no estuvieron acompañados de debate público o presencia en medios de comunicación, sino más bien se caracterizaron por ser discretos. Al respecto, Eduardo Morón señaló:

Acuérdate que esto de acá era secreto; o sea no se tenía información de nada. Entonces, simplemente se pagaba un monto y nadie más sabía nada [...]. Pensiones de 25 mil soles para ese entonces eran invisibles para la población. (Entrevista a Morón)

Esta estrategia de sabotaje desde dentro del Estado fue exitosamente afrontada por el equipo de reforma del MEF al priorizar en los medios de comunicación los casos que provocaban más escándalo en la sociedad, es decir, las pensiones altísimas para funcionarios públicos. De esta forma, la estrategia más efectiva, en cuanto a comunicación abierta, se caracterizó por dar énfasis al sentido de urgencia de reformar. Adicionalmente, conseguir el respaldo de los principales líderes políticos de oposición con representación en el Congreso, mostrándoles cómo esta reforma podría favorecerles en un eventual gobierno suyo, fue también un aspecto clave impulsado por el equipo liderado por Guulfo.

El evento de mayor relevancia en esta lógica de «sabotaje desde dentro» fue la adopción del principio legal de los derechos adquiridos, aplicable únicamente para el caso de las pensiones de servidores públicos de acuerdo a la Constitución de 1993, la cual ponía la barrera institucional más alta a cualquier modificación legal en las condiciones o beneficios que ofrecía el régimen pensionario (entrevista a Neves). Dicho principio estaba orientado a dificultar o imposibilitar la aprobación de cualquier recorte de beneficios

en pensionistas de estos regímenes pensionarios. Promoviendo la instauración de este «candado» en la Constitución para las pensiones del régimen 20530, Lourdes Flores Nano, una de las principales líderes de oposición, manifestó en 1993 en el Congreso Constituyente Democrático (CCD) lo siguiente:

Sostenemos que el Estado debe garantizar la atención de los pensionistas públicos y privados y de los trabajadores que permanezcan dentro de los alcances de los Decretos Leyes Núms. 19990 o 20530, respetando los derechos adquiridos. No tenemos ningún problema en cambiar hacia el futuro, pero nos parece importante respetar los derechos adquiridos de los pensionistas. (CCD 1993: t. V, 2610)

De esta manera, el Congreso conseguía hacer más costoso o difícil disminuir los beneficios otorgados a pensionistas del régimen 20530, siendo el caso que varios congresistas del CCD, así como colegas partidarios ex parlamentarios, eran beneficiarios de dicho régimen pensionario (*El Comercio* 2009).

Ante el incremento de las transgresiones a la regla de un régimen cerrado y al aumento del riesgo fiscal, comenzaron a surgir estrategias para contener los impactos del régimen de pensiones de la cédula viva desde la década de 1990²⁰. Así, a inicios de la década de 1990, en un contexto de amplias facultades legislativas en el Poder Ejecutivo a causa del autogolpe de Estado desplegado por el entonces presidente Alberto Fujimori, que le permitió cerrar el Congreso convocando a un CCD para la aprobación de una nueva Constitución, se adoptó casi íntegramente el modelo pensionario de AFP, creado e implementado originalmente en Chile (Weyland 2006). El diseño inicial de dicha reforma contemplaba la privatización a escala completa de las pensiones, sin opción a un sistema público –al que pudieran optar trabajadores de los sectores público y privado–, con la consecuencia del cierre de todos los regímenes pensionarios públicos, incluyendo al del Decreto Ley N° 20530 (Weyland 2006: 120; Ortiz de Zevallos *et al.* 1999: 35). Sin embargo, el presidente del IPSS desde la llegada de Fujimori en 1990, Luis Castañeda, se opuso fuertemente y con éxito al proceso de privatización total de las pensiones, apoyándose en importantes niveles de influencia que había logrado en el gobierno a partir de mejoras significativas en su gestión del IPSS en corto tiempo (Weyland 2006: 120). Finalmente, Fujimori optó por crear el sistema de AFP difundido desde el modelo chileno, pero sin una privatización a escala completa, manteniendo los regímenes pensionarios públicos como alternativa de elección (Weyland 2006: 120) e incluyendo al régimen 20530. En 1993, el CCD aprobó una

20. Dichas reacciones se asemejan a la dinámica esbozada por Holland (2014) sobre el incentivo para una mayor atención al *enforcement* o cumplimiento de la norma.

nueva Constitución que incorporaba el «candado» mencionado líneas arriba (de «derechos adquiridos»), aplicable solo para las pensiones públicas de los regímenes 20530 y 19990 (Congreso de la República 2004a; entrevista a Neves).

Por otra parte, durante la década de 1990, el Poder Ejecutivo impulsó un conjunto importante de normas orientadas a contener el impacto fiscal de los beneficios del régimen 20530, sin embargo, estas fueron continuamente revertidas desde el Congreso²¹, así como por el Tribunal Constitucional (Neves 2009: 20-23; Mendoza s. f.: 15-16). Las medidas de inconstitucionalidad fueron interpuestas por grupos de servidores públicos beneficiarios del régimen 20530, demostrando efectividad para sabotear los intentos de reformar este sistema de pensiones por parte del Ejecutivo.

En [casi] todos los procesos entablados ante el Tribunal Constitucional [...] los demandantes fueron agrupaciones de trabajadores y pensionistas del régimen del Decreto Ley 20530, que reunieron las cinco mil firmas exigidas por la Constitución, lo que hace evidente su eficaz desenvolvimiento como grupo de acción. (Neves 2009: 23)

UN CAMBIO EN LA ESTRATEGIA: DE LA REFORMA INTEGRAL EN LA ONP A LA REFORMA ACOTADA EN EL MEF

El éxito de la reforma realizada en el año 2004 desde el MEF contó con elementos de liderazgo de emprendedores de políticas en el marco de una agencia con capacidad para sostener su impulso. En un primer momento, Marisol Guiulfo fue la impulsora principal de la reforma desde la ONP, sin mayor éxito. En efecto, Guiulfo promovió la aprobación de normatividad con efectos más costosos. En el año 2001, con la sentencia del TC que determinó que la ONP perdía competencia para decidir sobre la admisión y registro en el régimen 20530, esta agencia quedó debilitada en cuanto al alcance de su principal competencia. Entre los años 2001 y 2002, la misma entidad, con Marisol Guiulfo como principal vocera, intentó no solo contener los impactos económicos de la 20530 sino plantear también la problemática ante los medios de comunicación, así como una reforma integral de los sistemas de pensiones. La primera estrategia fue generar impacto mediático. Medios de comunicación recogieron la problemática en notas periodísticas y expertos laboristas, como Mario Pasco (entrevista a Gonzales) y Jorge Toyama (quien luego trabajaría el diseño de la reforma con Guiulfo desde el MEF), opinaron a favor de realizar una reforma de la 20530 (*La República* 2002a).

21. Una excepción de ley aprobada por el Congreso durante la década de 1990 orientada a contener los impactos de excesivos costos del régimen 20530 se dio en el año 1997. Fue la norma que ponía topes a las pensiones más altas (Ley N° 26835).

Todas las modificaciones que se pretendían o todas las posiciones legales que empezábamos a emitir [desde la ONP] eran variadas sea por el Congreso o por el Tribunal Constitucional, incluso por los jueces. Yo recuerdo el caso de un juez que se incorporó a la 20530, sumando a su periodo [...] el tiempo que fue policía [con un régimen distinto de pensiones, el de la Caja Militar-Policía]. Un juez de Pucallpa [...] lo incorporó. Entonces, la verdad es que era intentar una reforma muy difícil. Habíamos planteado el tema jurídicamente, pero era muy difícil. Entonces, lo que hizo, en este caso, Marisol Guiulfo, era empezar a transmitir los problemas a la población. (Entrevista a Gonzales)

Cuando Guiulfo ingresa al MEF, ella y su equipo evaluaron otras estrategias de acción para emprender la reforma. En este marco, el MEF descartó un mayor alcance de la reforma con la orientación de privatizar las pensiones para lograr viabilidad en una reforma importante que acarrearía riesgos fiscales severos. Para adoptar este alcance, fue un factor clave la evaluación de la interpretación de la norma que habría entre los actores involucrados (Mahoney y Thelen 2010), especialmente el TC. Dentro del equipo consultivo del MEF, dos renombrados laboralistas estimaron que, eliminando todos los regímenes públicos de pensiones, se abría un camino hacia una posible interpretación de inconstitucionalidad (entrevistas a Neves y Toyama). De esta forma, se decidió estrechar al máximo los niveles de ambigüedad en la interpretación para aumentar los costos de dar giros a la reforma que se impulsaba y se buscó un cierre definitivo con el arreglo institucional que se aproximara a la menor incertidumbre, aun al costo de ceder en parte del proyecto inicial. Con esta misma lógica, de lograr un arreglo institucional lo más irreversible posible, es que se decidió el camino de alcanzar una reforma constitucional.

Era una reforma antipopulista de alguna manera. Una reforma que suponía afectar a muchas personas desconocidas, pero, también, personas conocidas, porque ex gerentes, ex directores, ex funcionarios públicos, ex congresistas, algunos ministros [tenían el régimen pensionario 20530]. Entonces, una reforma bien dura de trabajar. Y, más todavía cuando en la comisión [entendimos que,] para que esa reforma fuera viable, teníamos que cambiar la Constitución [...] y solo para ese tema, [...] pero, de tal manera, que ese debate no genere derogar la Constitución del 93 y volver a la del 79, que tampoco convenía. (Entrevista a Toyama)

Una vez definido el alcance estimado como más efectivo para la reforma, se avanzó en la estrategia para su aprobación. En tal estrategia, la estimación de los recursos con los que contaban los actores involucrados y, consecuentemente, las alianzas necesarias (Mahoney y Thelen 2010) fueron aspectos de importancia para el éxito de la reforma. Se preparó toda la información relativa a las implicancias de la reforma pensionaria y el equipo de Guiulfo decidió ganar respaldo con los principales diarios nacionales, por lo cual se organizaron desayunos de trabajo con sus directores. A ellos se les entregó cifras y, con lenguaje simple

respaldado en datos, se les explicó la dimensión de la problemática y se les persuadió de impulsar la reforma (entrevista a Pollarolo). Existía ya una demanda al respecto, desde la década de 1990, en la prensa económica liberal, interesada en una agenda de reforma del régimen pensionario 20530 (entrevista a Danós). El equipo logró impulsar a este sector de la prensa y darle información detallada para argumentar a favor de la reforma. Como resultado exitoso de las gestiones con los diarios, estos comenzaron a brindar mucha cobertura (algunas portadas y varias notas) a la problemática del régimen 20530. Y se incluyó, algunas veces, fotografías de los rostros de los congresistas que contaban con el régimen pensionario 20530, resaltando la oposición de estos a su reforma por un interés personal. «Se convirtió en pecado tener la 20530» (entrevista a Pollarolo).

Al introducir con determinación la puesta en agenda de la reforma del régimen 20530 en el Congreso desde comienzos del año 2004, a modo de estrategia, el equipo del MEF encontró necesario hacer énfasis en la inequidad que existía, aún dentro del régimen de la cédula viva (ver el cuadro 1), destacando la existencia de un porcentaje alto de pensionistas que recibían pensiones bajas (entrevistas a Neves, Toyama y Morón). Para la base amplia de pensionistas con una baja pensión, se decidió hacer énfasis en que la reforma no les perjudicaría, e incluso les beneficiaría económicamente, aunque en forma leve (entrevistas a Morón y Pollarolo).

Cuadro 1
Pensionistas del Decreto Ley N° 20530 por rango de pensión mensual, 2003

Rango de pensiones (en nuevos soles)	Número de pensionistas	Porcentaje	Porcentaje acumulado
0 a 460	18.337	6	12
461 a 800	59.877	20	26
801 a 1.500	148.782	50	77
1.501 a 3.100	57.490	19	96
3.101 a 5.000	7.630	3	98,9
5.001 a 8.000	2.712	0,90	99,8
8.001 a 10.000	245	0,08	99,99
10.001 y más	258	0,09	100
Total	295.331	100	

Fuente: Zavala (2004).

Asimismo, se recogieron y sistematizaron todos los tipos de argumentos (legales, económicos y políticos) en contra de la reforma por parte de los principales actores directamente relacionados con ella (congresistas opositores, líderes políticos y asociaciones de pensionistas). El equipo del MEF elaboró, a través de algunos documentos de trabajo, las

respuestas ante cada una de las posturas críticas de la reforma, respuestas que estuvieron fundamentadas en estudios económicos y legales (entrevistas a Danós y Pollarolo; MEF 2004). Los encargados de responder a los cuestionamientos fueron, principalmente, altos funcionarios del gobierno muy familiarizados con los detalles de la reforma, como el premier Carlos Ferrero, el nuevo ministro de Economía Pedro Pablo Kuczynski, el viceministro de Economía Fernando Zavala, el ministro de Trabajo Javier Neves y la jefa del Gabinete de Asesores del MEF Cecilia Blume. En esta misma línea, se realizaron varias reuniones con congresistas de diversas bancadas, con líderes de opinión y con asociaciones de pensionistas, buscando persuadir a todos de la conveniencia de la reforma del régimen pensionario.

La campaña fue efectiva en crear el sentido de urgencia de reforma y los congresistas con régimen 20530 opositores evitaron la discusión en público al percibirse como flancos fáciles. Durante el debate para la aprobación de la primera votación –de las dos que se requería con dos tercios de apoyo– para la reforma constitucional, la congresista oficialista Enith Chuquival denunció el maltrato de los medios.

Señor presidente [dirigiéndose a Henry Pease, presidente del Congreso], ¿cómo es posible que en los diferentes medios de comunicación social nos señalen que pertenecemos al régimen de la norma 20530 y a tal grupo político, como si fuéramos delincuentes? (Congreso de la República 2004b)

Guilfo y Morón participaron de varias reuniones con líderes de bancadas y de los principales partidos de oposición, principalmente con Alan García (entrevistas a Morón y a un ex asesor del MEF). Entre los principales mensajes que les brindaron, resaltaron que se trataba de una reforma que se dejaría al siguiente gobierno (al que podrían esperar llegar como gobernantes, como lo logró García en 2006), el cual dispondría de un mayor margen fiscal para emprender más políticas o inversiones (entrevista a Morón). Convencer de la idea de hacer de la aprobación un «negocio rentable» para los principales partidos de oposición fue un asunto clave para obtener su cooperación. La bancada con mayor poder de veto, el Partido Aprista Peruano, logró convencerse con dicha orientación (entrevistas a Morón y a un ex asesor del MEF). Esta fue, entonces, la segunda alianza forjada y necesaria para impulsar la reforma (la primera fue con la prensa especializada en economía). Cabe precisar, asimismo, que el apoyo de la bancada oficialista requirió de especial liderazgo de Ferrero y de seguimiento de Guilfo y de asesores del MEF (entrevistas a Morón, Santos Jaimés y Martínez). El ex congresista oficialista Jaimés había buscado impulsar la reforma desde el inicio del gobierno de Toledo, no habiendo encontrado respaldo alguno en la bancada ni en los líderes del partido oficialista Perú Posible (entrevista a Jaimés), aunque posteriormente su dictamen fue tomado en consideración con uno del Ejecutivo (del MEF) para la propuesta de reforma. Como ejemplo de la falta de compromiso de la bancada oficialista, está el hecho de que Ferrero debía «perseguir» a los congresistas los días de las votaciones con

asistencia de los asesores del MEF (entrevistas a Morón, Jaimes y Martínez), de forma que no estuvieran ausentes en estas fechas claves. En el marco de una oposición silenciosa, varios congresistas optaban por no hacer declaraciones públicas acerca de la reforma, y al mismo tiempo saboteaban las votaciones no asistiendo a las sesiones del pleno del Congreso, para lo cual solicitaban licencias a último momento (*El Comercio* 2004a, 2004b; *Expreso* 2004a, 2004b). De hecho, las discusiones de la reforma constitucional debieron suspenderse en más de una ocasión por esta estrategia de inasistencias, hasta que el presidente del Congreso, Henry Pease, acordó con la mesa directiva no brindar ninguna licencia para alcanzar *quorum* para la primera votación de las dos que se requerían (*El Comercio* 2004b).

Adicionalmente, varios congresistas condicionaron su apoyo a la reforma constitucional a ciertos requerimientos: que, paralelamente, se tuviera listo el proyecto de ley de reforma de la 20530 y que el Poder Ejecutivo no gozara de amplia discrecionalidad y redujera drásticamente los derechos de los pensionistas 20530 (Congreso de la República 2004b).

Asimismo, no se descuidó la atención a las preocupaciones de los pensionistas del régimen 20530 y se elaboraron publicaciones muy sencillas explicando la reforma, para dar cuenta de que no se verían afectados; incluso se construyó una web de la reforma, donde cada pensionista de ese régimen, ingresando sus datos, podía recibir el estimado exacto de cómo se vería afectada su pensión después de aprobada la reforma (entrevistas a Morón, Jeffimo y Pollarolo).

Finalmente, cediendo algunos aspectos en la negociación con los congresistas, aspectos que no afectaron sustancialmente la propuesta (por ejemplo, subir el tope de la pensión 20530 de 1 Unidad Impositiva Tributaria [UIT] a 2 UIT²²), se logró que ellos, en segunda legislatura consecutiva, aprobaran la reforma constitucional del régimen 20530 en noviembre de 2004.

CAPACIDAD DE AGENCIA DEL ESTADO Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE REFORMA

En términos de Carpenter (2001), los ministerios y diversas agencias del Estado del Poder Ejecutivo, en tanto organizaciones, pueden desarrollar preferencias de política y tener (o no) éxito en materializarlas. Cabe preguntarse, entonces, ¿qué factores influyen en que algunos puedan lograr impulsar sus preferencias tanto dentro del Ejecutivo como en las negociaciones con otros poderes del Estado? Ciertamente, la competencia formal que brinda una norma sobre un tema no es suficiente ni para su cumplimiento ni para su continuidad (Levitsky y Murillo 2009). Algunas veces entidades son cerradas en el marco de un proceso

22. Aproximadamente, de 3.300 a 6.600 nuevos soles (de mil a dos mil dólares).

de reforma, siendo reemplazadas por otras que se hacen responsables de parte o de todas las competencias de la anterior (agregando y/o restando determinadas funciones)²³. Asimismo, también existen agencias del Estado con rectoría sobre temas específicos, pero que no tienen una posición predominante en la formulación o modificaciones de políticas²⁴.

Un área con prestigio y capacidad técnica también puede requerir del liderazgo burocrático o de emprendedores de política para sacar adelante o detener una reforma, según las preferencias de la organización (Carpenter 2001; Alza 2014). El caso da cuenta de una reforma presente en el radar del Estado y, en particular, del MEF, desde al menos comienzos de la década de 1990, y estuvo acompañado de infructuosas medidas de solución hasta la puesta en marcha de un proyecto de reforma más agresivo bajo el liderazgo de Marisol Guiulfo, quien actuó como emprendedora de políticas desde dentro del Estado. Seguimos aquí la conceptualización que abordan Roberts y King (1991) sobre los *policy entrepreneurs*, en tanto comprendemos que la labor de un emprendedor se define en términos de un liderazgo con capacidad para: i) articular actores en favor de la reforma; y ii) desarrollar un trabajo de innovación, en el sentido de alcanzar un nuevo arreglo institucional a partir de la adaptación de circunstancias previas que podían dificultarla.

En el marco del emprendimiento de una reforma que logró tener éxito, hemos explorado aspectos de la economía política de la reforma emprendida: qué estrategias se utilizaron, bajo qué supuestos y qué impactos tuvieron en el marco de condiciones generales que brindaba un mercado laboral ampliamente informal y un gobierno de turno muy frágil. La estrategia que se elige para una reforma es clave no solo porque tiene relación con las buenas o malas decisiones que se tomen para que tenga éxito, sino también porque dichas estrategias elegidas podrán condicionar y reducir o no el alcance de la reforma, o también definir el carácter más o menos plural que tendrán los procesos de su formulación y aprobación (Graham *et al.* 1999). Al respecto, un tema no menor es la constatación de que muchas reformas de envergadura se realizan de manera silenciosa. Sin embargo, lo esperable es que estas reformas silenciosas sean aquellas de complejidad alta y «distantes» al votante promedio y que más bien otras más «cercanas» a los ciudadanos, como las que tengan que ver con el pago de impuestos y temas pensionarios, sean de mayor interés de estos y de los políticos que los representan y consecuentemente sean de debate público o

23. Entre varios ejemplos para el caso peruano, la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu) reemplazando a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), la ONP y el Seguro Social de Salud (Essalud) reemplazando al IPSS, el Ministerio de Cultura reemplazando al Instituto Nacional de Cultura (INC).

24. Por ejemplo, para el presente caso de estudio, la ONP, aun siendo la entidad responsable en pensiones públicas, no participó de la formulación de la reforma.

escrutinio de los medios de comunicación (Culpepper 2011: 5). Sin embargo, el presente caso evidencia que la reforma de las pensiones en discusión había pasado mucho tiempo «en la sombra», encontrando dificultad para ser politizada. Esta oportunidad fue aprovechada por los reformadores para exponer su debate acotado a sus preferencias, sin contendores serios a este respecto.

En este caso, partiendo de los antecedentes de la reforma aprobada en el año 2004 a las pensiones del régimen 20530 o cédula viva, se evidencian ciertas aproximaciones a una perspectiva de cambio institucional gradual, entendidas como cambios a las reglas de juego, formales e informales, de manera no estática, sino continua, afectadas por arreglos políticos e impulsadas en este caso por técnicos o expertos del Poder Ejecutivo.

Asimismo, a partir de esta revisión, podemos tener una breve aproximación a los intentos por lograr una mayor eficacia (*enforcement*) en la aplicación de la regla de convertir a este régimen en uno verdaderamente cerrado. De acuerdo a Holland, mayores niveles de ofensas o transgresiones a la norma comúnmente estarán asociados a mayores reacciones por hacer efectiva dicha norma y a la reducción de los niveles de tolerancia a la transgresión (Holland 2014: 18-19)²⁵. En este sentido, el aumento de las transgresiones, mediante incorporaciones ilegales al régimen, por ejemplo, causaría la reacción de búsqueda de mayores niveles de eficacia de la norma.

Adicionalmente, a partir del análisis en profundidad del período de reforma 2003-2004, hemos explorado los factores que permiten impulsar y hacer efectiva la reforma. Para dicho propósito, tomamos algunos elementos del marco conceptual propuesto por Mahoney y Thelen (2010) en relación al cambio institucional. En específico: i) la distribución de recursos en términos de ganadores y perdedores con el esquema vigente –al momento de la reforma– y con el cambio propuesto; y ii) la interpretación de los actores sobre las reglas de juego existentes. El primer aspecto, la distribución de recursos, es clave para la definición de las estrategias por parte de los reformadores. ¿Quiénes se benefician con el sistema actual y quiénes son los interesados en cambiarlo? ¿Cuál es el poder relativo de estos actores?, ¿tienen poder de veto? Dada esta evaluación, ¿qué alianzas son necesarias de ser forjadas para alcanzar un nuevo acuerdo institucional? (Mahoney y Thelen 2010: 29). En cuanto al segundo aspecto, los niveles de ambigüedad en las reglas de juego pueden determinar o incentivar comportamientos diversos de los actores, así como la estrategia a ser planteada por los reformadores.

25. El término usado por Holland (2014) para la tolerancia deliberada por la autoridad a la transgresión de una norma es *forbearance*.

Consideramos que el caso cobra relevancia en el marco de los intentos de reformas institucionales en América Latina porque describe las estrategias a varios niveles o agendas (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, grupos de interés) que emplea una agencia del Estado en el marco de una reforma que requiere la participación directa de los grupos de interés pertenecientes al mismo Estado, que son los que estaban a cargo de tomar las decisiones sobre un tema en el que sus beneficios se encontraban en juego. En esta dinámica específica de reformas que involucran mejoras o reducción de beneficios para segmentos del servicio civil, las dinámicas de «sabotaje» desde dentro del Estado, sin necesidad y evitando el debate público, son estrategias de contrarreforma (Grindle 2012). En este sentido, hemos buscado que el presente estudio brinde aportes acerca de cómo se logran reformas exitosas en América Latina en contextos en los que los directamente beneficiados serán también los tomadores de decisión.

De la revisión de la trayectoria del régimen pensionario 20530 y del proceso por el que se llegó a una reforma eficaz en el año 2004, encontramos que el MEF, desde comienzos de la década de 1990, se desempeñó como una agencia del Estado con preferencias de política claras y capacidad para impulsarlas. Estas preferencias estuvieron orientadas al cuidado o responsabilidad fiscal y al incentivo del cierre de regímenes pensionarios públicos, procurando disminuir sus condiciones más atractivas sostenidamente. Cuando Marisol Guiulfo buscó impulsar una reforma con similar orientación desde la ONP, se encontró rápidamente en una posición débil al formular la reforma desde una agencia muy cuestionada en su eficacia, sobre todo en cuanto a dar solución a demandas de reconocimiento de pensiones, un tema complejo en un mercado laboral ampliamente informal como el peruano. El MEF había intentado impulsar la total privatización de las pensiones públicas a comienzos de los años 1990 y lo reintentó en el marco de esta reforma, sosteniendo dicha preferencia. Sin embargo, la acotó al cierre del régimen 20530, lo que implicó un cálculo de viabilidad entre aprobación y fracaso de la reforma. Asimismo, dentro del MEF, Marisol Guiulfo contó con equipos técnicos de alta calidad, tanto a partir de su comité consultivo como dentro de su *task force* en la DGAES. El MEF se desarrolló como una institución técnicamente sólida y políticamente hábil. En este proceso de reforma fue esta funcionaria del MEF, y no un consultor o un actor más político, como un ministro, la principal emprendedora de política para la reforma del régimen 20530, actuando a manera de emprendedora de políticas y logrando articular a un equipo de expertos y conformar un equipo estratégico para la puesta en agenda y discusión de la reforma. En este sentido, la solidez proyectada de los estudios legales y económicos resultó siendo importante para contrarrestar los argumentos opuestos a la misma.

De otro lado, el factor contingente del buen posicionamiento de actores del equipo en puestos altos de gobierno, por ejemplo, Jorge Danós en la Presidencia del Consejo de

Ministros (PCM) como jefe del Gabinete de Asesores de ese sector y Javier Neves como ministro de Trabajo, también jugó un rol importante para conseguir liderazgo político y lograr así la aprobación del emprendimiento del proceso de reforma en el Consejo de Ministros.

Acerca de la capacidad del MEF y el rol de liderazgo en la reforma del régimen 20530, también puede decirse que encontramos un caso de innovación limitada en el sentido de que la reforma se orientó a contener y no a desarrollar una solución a un problema amplio en las pensiones (siendo el mayor el de la cobertura). De hecho, en un horizonte de tiempo mayor, la cobertura pensionaria descendió desde el 37% de la PEA en 1980 a alrededor del 20% en 2010 (OCDE *et al.* 2015: 15; Cruz-Saco *et al.* 2014: 10).

CONCLUSIONES

El caso muestra evidencia sobre la capacidad institucional usada por un organismo público para lograr «una reforma que nadie quiere realizar». La reforma del régimen pensionario de la ley N° 20530, también denominado «cédula viva», da cuenta de los factores vinculados, por un lado, a una tendencia internacional de reformas que buscaba reducir gastos fiscales, mejorar la prestación de servicios y reducir la intervención estatal; así como también, por otro lado, al liderazgo, emprendimiento de políticas y cambios en estrategias. Se encuentra también que algunos elementos de contexto generan dificultades y otros aportan a la viabilidad de la reforma.

El caso da cuenta, además, de abundantes esfuerzos de sabotaje desde dentro del mismo Estado a partir de múltiples actores. Ante ello, la exposición mediática, aprovechando el desprestigio de dichos actores, resultó efectiva para contener una contrarreforma en este período.

A partir de la exploración de la reforma de pensiones públicas, encontramos que el MEF se desempeñó como una agencia con la capacidad suficiente (en términos de Carpenter 2001) para mantener por varios años una preferencia y lograr impulsarla. Asimismo, dicha capacidad debió ser complementada con una mirada estratégica y de liderazgo para alcanzar un nuevo arreglo institucional en términos de cuidado fiscal y de evitar otro revés en la reforma. Con esta orientación, el alcance inicial deseado para la reforma es acotado, evaluando reducir ambigüedades en la interpretación, y se contemplan alianzas necesarias para aprobar la reforma tomando en consideración la distribución de recursos existente.

Desde una perspectiva comparada, sin embargo, pueden identificarse algunas condiciones adicionales que favorecieron el proceso de reforma del régimen pensionario 20530 en el Perú. Si bien altos funcionarios del Estado –como jueces, congresistas y directores de

empresas públicas, entre otros– eran beneficiarios de elite de este sistema previsional y grupos de presión importantes, y asimismo grandes grupos de docentes nombrados pertenecían al mismo régimen (aunque con menor posibilidad de acceder a las pensiones altas), en la revisión del caso no se encuentra un compromiso o presión efectiva organizada por sindicatos u organizaciones diversas que los representen sobre el partido y el líder de gobierno.

En contraste está el caso de Brasil, donde a inicios del primer gobierno de Lula, se emprendió también un proyecto de reforma del régimen especial pensionario público denominado RPPS para un grupo amplio de servidores públicos con características similares al régimen 20530 (Medici 2004). Bajo el régimen pensionario RPPS, se encontraba alrededor de un millón de beneficiarios representados en sindicatos con cercanía al Partido de los Trabajadores (el reciente partido de gobierno). Para afrontar este escenario complejo, Lula lideró el proceso de reforma, que también demandaba una reforma constitucional, optando por excluir del alcance de la misma a las fuerzas armadas y policiales y planteando consecuencias mucho más graduales en comparación al caso peruano. Lula lideró el inicio de la propuesta de reforma planteándola como necesaria para lograr justicia social y mantener en orden las cuentas públicas (Medici 2004: 16). La reforma constitucional, necesaria también, se aprobó en el primer año de gobierno de Lula. Sin embargo, las medidas decretadas no fueron lo suficientemente severas como para detener los déficits ocasionados por el régimen pensionario RPPS, de modo que una nueva reforma tuvo que ser introducida al régimen en el año 2012. Aun así se ha previsto que el régimen dejará de ser deficitario a partir del año 2030 (FMI 2012).

Los contrastes claros con el caso peruano se vinculan con la diferencia en el poder de presión de los grupos de servidores públicos que serían perjudicados frente al líder y al partido de gobierno. Estos niveles de presión mucho mayores en Brasil pueden tener relación con la estructura del mercado laboral de ese país, mucho más formal que el peruano, donde más del 60% de la población accede a un régimen pensionario, tres veces más que la cobertura peruana (OCDE *et al.* 2015: 15; Cruz-Saco *et al.* 2014). Estos niveles de cobertura pueden tener relación con un mayor interés de los grupos políticos en relacionarse y cumplir promesas en materia de seguridad social, siendo que pasarán por escrutinio público. Para la reforma del régimen 20530, el ex presidente Toledo no necesitó realizar declaraciones públicas defendiendo la necesidad y bondades de la reforma. Asimismo, logró aprobarse una reforma más efectiva a corto plazo.

Dado lo anterior, ponemos a discusión posibles dinámicas de reforma en América Latina en materia pensionaria. Se podría esperar comportamientos bastante diversos en las propuestas e interacciones de reforma pensionaria según: i) los niveles de cobertura (o

mayor formalización laboral); y ii) los niveles más altos de profesionalización y prestigio de la agencia responsable de la seguridad social en materia pensionaria. Respecto al primer punto, aun si se trata de una reforma de pensiones del sector público, podría haber un efecto de «rebote» de formalización del sector privado, si esta cobertura trae consigo el incentivo a políticos de ganar *expertise* en seguridad social. Resulta de relevancia poner a prueba el desarrollo de estos marcos interpretativos contextualizándolos según las dinámicas propias de la región para la aprobación y aplicación de políticas de desarrollo en regímenes democráticos (Luna *et al.* 2014: 7), como sucede con el aumento de cobertura de la seguridad social en contextos de mercados laborales con amplios sectores informales.

Desde otra perspectiva, aunque excede al alcance del presente artículo, la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos dejaría la agenda de seguridad social relegada a medidas inmediatistas de actores político-institucionales (por ejemplo, bancadas del Congreso)²⁶ o a la agenda de los tecnócratas²⁷. En este escenario, sin una demanda o promesa política del incumbente, la agenda de seguridad social en cuanto a cobertura de pensiones parece tener mayor probabilidad de quedar ausente. De otro lado, en el caso de compromiso o intento reformista del incumbente, sería esperable que dicho ofrecimiento fuera fuertemente negociado con el MEF. Entonces, al parecer, de haber un intento por forjar una seria política de seguridad social, a ser empujada desde la ONP u otra instancia de gobierno, son esperables el veto o el rediseño por parte de técnicos y altos burócratas informales, antes que desde instancias político-institucionales, como el Congreso, o desde actores de sociedad civil, como sindicatos o movimientos sociales.

26. Como la reciente aprobación del retiro del 95,5% de los fondos de las AFP, medida que solo alcanza a un reducido porcentaje de la población y cuya efectividad es cuestionada al apuntar en sentido contrario al de la seguridad previsional, pero cuyos resultados son rápidos.

27. De acuerdo a Vergara y Encinas (2016), en el Perú se ha enraizado un régimen de mercado y sociedad neoliberal bajo el cual círculos de tecnócratas y burócratas informales empoderados son los conservadores del modelo. Ante los cambios que se originan por compromisos de campaña, ellos podrán admitir la inclusión de dichas nuevas medidas, pero dándoles forma y dentro de márgenes que están en coherencia con sus intereses.

BIBLIOGRAFÍA

ALZA, Carlos

- 2014 «Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos». En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 1, N° 2, pp. 39-73.
- 2012 «Consultoría para la elaboración del estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011)». Lima: Servir.

ARCE, Moisés

- 2001 «The Politics of Pension Reform in Peru». En: *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, N° 3, pp. 88-113.

BONILLA, Rosa

- 2013 «Los vivos de la cédula». En: *Caretas*, N° 1781. Fecha de consulta: 7/6/2016. <<http://www.caretas.com.pe/2003/1781/articulos/cedula.html>>.

CARPENTER, Daniel

- 2001 *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.

CCD

- 1993 «Debate constitucional. 1993. Comisión de Constitución y Reglamento. Tomo V, 31-05-93 al 20-09-93». En: *Diario de los Debates*. Lima: CCD.

COLLIER, David

- 2011 «Understanding Process Tracing». En: *Political Science and Politics*, vol. 44, N° 4, pp. 823-830.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

- 2004a *Constitución política del Perú*; modificada por la Ley N° 28389.
- 2004b «Segunda Legislatura Ordinaria de 2003, 14ª A Sesión (vespertina). Miércoles 26 de mayo de 2004». En: *Diario de los Debates*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2004c «Primera Legislatura Ordinaria de 2004, 20ª C Sesión (vespertina). Jueves 11 de noviembre de 2004». En: *Diario de los Debates*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2001a «Informe sobre los regímenes previsionales de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 y otros a cargo del Estado». Lima, 15 de julio.
- 2001b «Informe final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central». Lima, 15 de julio.
- 1850 Ley General de Jubilación y Cesantía de los Empleados Públicos, 22 de enero.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA y PRODES, PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN

- 2005 «En el camino de la reforma del empleo público». Lima: Congreso de la República / Prodes.

CRUZ-SACO, María Amparo; Juan MENDOZA y Bruno SEMINARIO

- 2014 «El sistema previsional del Perú: diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma». DD/14/11. Lima: Universidad del Pacífico.

CULPEPPER, Pepper

2011 *Quiet Politics and Business Power*. Nueva York: Cambridge University Press.

DARGENT, Eduardo

2008 «Islas de eficiencia y reforma del Estado: ministerios de Economía y de Salud 1990-2008. Reporte final». Proyecto Breve Abierto. Lima: CIES / SASE.

EL COMERCIO

2009 «Otorongo siempre es otorongo: ex congresistas reciben enormes pensiones». En: *El Comercio*, 22 de noviembre. Fecha de consulta: 23/6/2016. <<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/otorongo-siempre-otorongo-ex-congresistas-reciben-enormes-pensiones-noticia-372264>>.

2004a «Congresistas no logran ponerse de acuerdo para cerrar cédula viva». En: *El Comercio*, 14 de mayo, pp. A2.

2004b «Por 25 congresistas faltones se frustra votación de la cédula viva». En: *El Comercio*, 21 de mayo, p. A6.

ESCRIVÁ, José Luis; Eduardo FUENTES y Alicia GARCÍA-HERRERO

2010 «Balance de las reformas de pensiones en Latinoamérica». En: ESCRIVÁ, José Luis; Eduardo FUENTES y Alicia GARCÍA-HERRERO (eds.). *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes*. Pensiones & Seguros / BBVA Research, pp. 13-39.

EXPRESO

2004a «Ausencia de congresistas frustra debate de la Ley 20530». En: *Expreso*, 21 de mayo, p. A11.

2004b «Congreso no tiene voluntad para cerrar cédula viva». En: *Expreso*, 22 de mayo, p. 8.

FMI, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

2012 «Brazil: Selected Issues Paper». IMF Country N° 12/192. Washington D.C.: FMI.

GEORGE, Alexander y Andrew BENNETT

2005 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Boston: The MIT Press.

GONZÁLEZ HUNT, César

2004 «Incorporación y desincorporación en el régimen de pensiones del Estado a la luz de la jurisprudencia constitucional». En: *Estudio sobre la jurisprudencia constitucional en materia laboral y previsional*. Lima: Academia de la Magistratura, pp. 187-257. Fecha de consulta: 10/5/2016. <http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/derecho_trabajo/estudios_jurisprud_laboral.pdf>.

GRAHAM, Carol; Merilee GRINDLE; Eduardo LORA y Jessica SEDDON

1999 *Improving the Odds. Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*. Washington, D. C.: BID-Oficina del Economista Jefe Latin American Research Network / Red de Centros de Investigación.

GRINDLE, Merilee

2012 *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, Massachusetts y Londres: Harvard University Press.

HOLLAND, Alisha

2014 *Theory and Measurement in the Study of Enforcement Politics*. Berkeley: CPD-University of California. Fecha de consulta: 2/11/2014. <http://cpd.berkeley.edu/wp-content/uploads/2014/10/Holland_BerkeleyCP_10.02.14.pdf>.

IPE, INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

2002 «Presupuesto, reforma pensiones, ley puertos». IPE, 2 de setiembre. Fecha de consulta: 29/4/2016. <<http://ipe.org.pe/comentario-diario/02-9-2002/presupuesto-reforma-pensiones-ley-puertos>>.

LA REPÚBLICA

2002a «Afirma experto Jorge Toyama: sistema pensionario requiere de mayor subsidio estatal». En: *La República*, 3 de enero. Fecha de consulta: 29/4/2016. <<http://larepublica.pe/03-01-2002/afirma-experto-jorge-toyama-sistema-pensionario-requiere-de-mayor-subsidio-estatal>>.

2002b «Inoperante ONP». En: *La República*, 10 de junio. Fecha de consulta: 23/4/2016. <<http://larepublica.pe/10-06-2002/inoperante-onp>>.

2002c «Agilizar pensiones para jubilados». En: *La República*, 8 de setiembre. Fecha de consulta: 23/4/2016. <<http://larepublica.pe/08-09-2002/agilizar-pensiones-para-jubilado>>.

2001 «Cédula viva en debate. Resoluciones del TC tienen impacto de US\$ 2,500 millones». En: *La República*, 24 de julio. Fecha de consulta: 23/4/2016. <<http://larepublica.pe/24-07-2001/cedula-viva-en-debate-resoluciones-del-tc-tienen-impacto-de-us-2500-millones>>.

LEÓN TORRES, Azucena

2010 «Un régimen para los más vivos». En: *El Comercio*, 10 de febrero, p. B24.

LEVITSKY, Steven y Victorio MURILLO

2009 «Variation in Institutional Strength». En: *The Annual Review of Political Science*, N° 12, pp. 115-133.

LUNA, Juan Pablo; María Victoria MURILLO y Andrew SCHRANK

2014 «Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality». En: *Latin American Politics and Society*, vol. 56, N° 1, pp. 1-33.

MAHONEY, James y Kathleen THELEN

2010 «A Theory of Gradual Institutional Change». En: *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 1-39.

MEDICI, André

2004 «The Political Economy of Reform in Brazil's Civil Servant Pension Scheme». Documento de trabajo PGDA N° 5. Fecha de consulta: 16/9/2015. <https://www.hsph.harvard.edu/program-on-the-global-demography-of-aging/WorkingPapers/2005/Medici_WP5.2004.pdf>.

MEF

2004 «Los sistemas de pensiones en Perú». *Informe Trimestral*, mayo. Lima: DGAES-MEF.

MENDOZA, Dante

s. f. «La reforma del Estado desde una perspectiva jurídica». Lima: IDIC-Universidad de Lima.
Fecha de consulta: 23/6/2016. <<http://conferencia2013.consortio.edu.pe/wp-content/uploads/2014/09/1.-D.Mendoza-UL.pdf>>.

MESA-LAGO, Carmelo

2007 *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

2004 *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Cepal.

NELSON, Joan

2011 «Social Policy Reforms in Latin America. Urgent but Frustrating». En: *Latin America Research Review*, vol. 46, N° 1, pp. 226-238.

NEVES, Javier

2009 *Pensiones. Reforma y jurisprudencia. El D. L. 20530 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

OCDE, ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS; BID, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y BANCO MUNDIAL

2015 «Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe». IDB-BK-140. BID.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; Hugo EYZAGUIRRE; Rosa María PALACIOS y Pierina POLLAROLO

1999 «La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones». Documento de trabajo R-348. Washington, D. C.: BID-Oficina del Economista Jefe Latin American Research Network / Red de Centros de Investigación.

POLLAROLO, Pierina

2005 «La reforma constitucional sobre pensiones. Descripción de la buena práctica». Documento de trabajo. Lima: Ciudadanos al Día.

ROBERTS, Nancy y Paula KING

1991 «Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process». En: *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 1, N° 2, pp. 147-175.

TER-MINASSIAN, Teresa

2012 «Structural Reforms in Brazil: Progress and Unfinished Agenda». Carta de política N° IDB-PB-158. IDB-Department of Research and Chief Economist.

VERGARA, Alberto y Daniel ENCINAS

2016 «Continuity by Surprise. Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru». En: *Latin American Research Review*, vol. 51, N° 1, pp. 159-180.

WEYLAND, Kurt

2006 *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

YIN, Robert

2014 *Case Study Research. Design and Methods*. 5ª ed. Los Ángeles: Sage Publications Inc.

ZAVALA, Fernando.

2004 «Proyecto de reforma constitucional en materia de pensiones del Decreto Ley N° 20530 y Ley de Desarrollo». Presentación en el Congreso de la República, 4 de octubre. Fecha de consulta: 13/7/2015. <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/profesorado/Presentacion_Zavala.pdf>.

PERSONAS ENTREVISTADAS

- Jorge Danós, jefe de Gabinete de Asesores de la PCM de Carlos Ferrero (Lima, 6/2/2012).
- Mauricio Gonzales, miembro del equipo técnico dirigido por Marisol Guiulfo (Lima, 8/5/2015).
- Santos Jaimés, congresista por Perú Posible, 2001-2006 (Lima, 27/10/2015).
- Juan José Martínez, asesor del MEF en el Viceministerio de Economía (Lima, 4/3/2016).
- Eduardo Morón, miembro del consejo consultivo para la reforma del régimen de la Ley N° 20530 (Lima 15/5/2015).
- Javier Neves, ex ministro de Trabajo y miembro del consejo consultivo para la reforma del régimen de la Ley N° 20530 (Lima, 2/6/2015).
- Pierina Pollarolo, miembro del consejo consultivo para la reforma del régimen de la Ley N° 20530 (Lima, 3/2/2012, 7/2/2012).
- Jorge Toyama, miembro del consejo consultivo para la reforma del régimen de la Ley N° 20530 (Lima, 21/5/2015).
- Jimdey Yeffimo, miembro del equipo técnico dirigido por Marisol Guiulfo (entrevista virtual, 27/5/2015).