

El sistema de pensiones y la necesidad de una seguridad social básica

Leopoldo Gamarra Vilchez

Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la UNMSM

El objetivo de este artículo es hacer un examen de la situación y de los desafíos que se presentan en el sistema de pensiones en el Perú; y está organizada en tres partes: en la primera parte se desarrolla los principales temas que sustentan el enfoque de la seguridad social en materia previsional para lo cual se hace un breve recuento de su desarrollo; la segunda, reseña los aspectos principales del funcionamiento de los sistemas de pensiones vigentes en el Perú; en la tercera parte, se expone lo que se considera los principales problemas que evidentemente constituyen verdaderos desafíos de la situación actual como necesidad de la seguridad social básica.

1.- APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

1.1. ¿Por qué organizar un sistema de pensiones?

1.1.1. El bien preferente

La seguridad social en materia de pensiones constituye no sólo un seguro, donde se corresponden aportaciones actuales y prestaciones futuras; sino que también cumple una función redistributiva, en tanto es socialmente equitativo que a los que están en peor situación se les apoye para completar su ahorro o reciban prestaciones relativamente mayores a lo que aportaron¹. Incluso en contextos como

¹ "La seguridad social es al mismo tiempo un programa de ahorro (forzoso) de cara a la jubilación, es decir un programa de seguros, y un programa de redistribución" (Joseph E. Stiglitz, *La Economía del Sector Público*, 2da Edición, Universitat Pompeu Fabra, Antoni Bosch Editor, 1998, p. 372).

el peruano, se requiere considerar a todos los ciudadanos que no tienen ningún acceso a ninguno de los sistemas por razones de informalidad y pobreza.

La evidencia disponible en la literatura convencional acerca del comportamiento de los trabajadores, muestra de manera típica un grado de miopía², las personas libradas a su suerte, no hacen planes previsionales o no logran los niveles de ahorro suficientes (de cualquier tipo que este sea, y no sólo monetario) como para financiar el período en el cual no pueden seguir laborando sea porque les es imposible, sea porque no consiguen empleo; careciendo entonces de un ingreso estable para ese período.

Además, los mercados privados no generan una cantidad del bien de pensiones en el número y el monto que la sociedad considere como suficientes y adecuadas (no son socialmente eficientes), en esas condiciones es que se puede identificar y señalar una falla de mercado³.

En la medida que las personas no son previsoras, se justifica que la sociedad encuentre conveniente que el Estado intervenga obligando a los trabajadores a tener comportamientos previsionales. En ese sentido, las pensiones son un bien preferente⁴, es decir, un bien que el propio Estado impone a los ciudadanos para su propio bienestar pero también teniendo en cuenta que una buena parte de los costos de que un individuo no haya comprado ese bien recae sobre los otros. Esta es una justificación para que exista un sistema de seguridad social, explica el derecho del Estado a obligar a la gente a comprar un seguro (ahorrando)⁵.

² El Banco Mundial ("Envejecimiento sin crisis", 1994) denomina "miopía" al hecho que es difícil que la gente joven pueda anticipar cuáles serán sus necesidades cuando sea mayor.

³ Hay que recordar que la literatura sobre seguridad previsional, fundamenta la existencia del sistema de pensiones en una "falla del mercado".

⁴ En literatura vinculada a políticas sociales también se encuentra la denominación "bien meritario". Ver por ejemplo el texto de Luis de Sebastián, Participación por Contrato: La participación como mecanismo contractual en las políticas sociales, BID, 1997.

⁵ Joseph E. Stiglitz, ob.cit. pág. 365.

1.1.2. Experiencia en el Perú

La historia de la seguridad social en el Perú, desde hace más de 50 años, es la de un continuo, sistemático y positivo intervencionismo del Estado en la creación y defensa de los seguros sociales para cautelar los derechos de los trabajadores frente a las contingencias de la vida⁶. Antes pasó por etapas primarias de protección, como el ahorro personal, la mutualidad o el seguro privado. El 12 de agosto de 1936, en un contexto político que recordaba la Alemania de Bismarck -impulsor de los seguros sociales en la Europa de fines del siglo XIX-, se creó el seguro social obligatorio a través de la Ley 8433, que establecía la protección de los trabajadores respecto a enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Posteriormente, de forma paralela, se fueron creando otros regímenes y fondos para determinados trabajadores en base a la actividad económica que realizaban.

A partir de 1970 lograron su unificación, lo que significó reordenar el sistema existente, superar las diferencias laborales antitécnicas e ingresar a utilizar principios de universalidad, integralidad y solidaridad de la seguridad social propiamente. Por primera vez se habló en el Perú de la solidaridad como sistema, entendiéndose como el deber que tienen todas las personas de la sociedad de contribuir a financiar las prestaciones de seguridad social. En 1973 se creó el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a través del Decreto Ley 19990, que articuló dentro de su ámbito, además de la pensión de jubilación, la de invalidez y las de sobrevivientes, al que accedían todos los trabajadores sin distinción laboral. Aunque en 1974, con el Decreto Ley 20530, se aprobó una modalidad de pago de pensiones por el Estado que, por la forma en que fue articulada, favoreció sólo a un sector de empleados públicos⁷.

En 1979 la nueva Constitución incorporó en su texto el capítulo III “De la seguridad social, salud y bienestar”, ubicado en el Título I de la misma, referida a

⁶ En efecto, el Perú es uno de los primeros países de América Latina que legisló en materia de seguridad social: la Ley de creación del seguro social obrero de 1936 y la Constitución de 1979 que sentó las bases y principios de la seguridad social.

⁷ El régimen de la 20530 se encontraba dentro del ámbito del Fondo Nacional de Pensiones, administrado por el Estado, siendo cada Ministerio responsable del reconocimiento del pago de los derechos pensionarios que le asistía a cada beneficiario.

los Derechos Fundamentales de la persona;⁸ en cambio, la Constitución de 1993 no surgió como un planteamiento nacional, sino a raíz del golpe del 5 de abril del año anterior, como resultado de una fuerte presión internacional que obligó al gobierno a plantear la necesidad de una Constitución.

1. 2. Los sistemas de pensiones

Los sistemas contributivos de pensiones⁹ que se financian a partir de las aportaciones de los trabajadores pueden diseñarse de dos maneras distintas de reparto o capitalización¹⁰.

1.2.1. El sistema de reparto

El sistema de reparto en la seguridad social, que busca ser universal y obligatorio, tiene beneficios definidos no vinculados actuarialmente a las aportaciones de los asegurados. En efecto, el nacimiento de la seguridad social se basó en un sistema de reparto como solidaridad intergeneracional; es decir, que las aportaciones de quienes están trabajando hoy día sirven para pagar la planilla de los actuales pensionistas beneficiarios¹¹. Los beneficios se definen por la antigüedad o número de aportaciones a partir de una tasa de reemplazo de los últimos o mejores salarios de referencia; pero que sea de referencia no quiere decir que la tasa puede tener como resultado un ingreso igual o mayor a esos parámetros; por ello,

⁸ De esta manera, se dio la constitucionalización de la seguridad social en el Perú. La razón principal de ese hecho radica en el significado que debe tener toda Constitución: "compromiso entre las fuerzas sociales y grupos pluralistas que participan en su conformación" (Kart Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1976, p. 199).

⁹ En los sistemas no contributivos, las pensiones son parte de la seguridad social. Ver el caso de Bélgica en *La sécurité sociale en Belgique*, Ministère Federal des affaires sociales de la sante publique et de l'environnement, 1998.

¹⁰ Existen también los sistemas de planes ocupacionales privados que son fondos de pensiones usualmente promovidos por los empleadores y/o por los propios beneficiarios, a los que el Estado otorga una serie de incentivos tributario. Los casos más conocidos en el mundo son los fondos de planes ocupacionales de Holanda, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá.

¹¹ Como es claro el pacto intergeneracional es solamente la forma como se organiza el sistema, pero no suprime la necesidad ni debe esconder la percepción de que se ahorre obligadamente para el futuro. Es decir, en el sistema de reparto, las pensiones se deben financiar con las contribuciones pagadas con los trabajadores activos; pero, dada que éstas pueden no ser suficientes se requiere la transferencia del tesoro público provenientes de los impuestos pagados por todos.

los estudios actuariales resultan importantes, para determinar lo financieramente viable.

También hay algunas condiciones a considerar para la viabilidad del pacto en el tiempo: proporcionalidad entre aportes y pensiones en cada período (recalculando cotizaciones y pensiones, si fuera el caso); garantía de buena administración que haga posible el equilibrio en el tiempo (usando excedentes u otras fuentes para cubrir los déficit); una estructura de edades que permita que los aportes de los activos puedan financiar razonablemente a los jubilados, razonablemente definida; y una estructura de empleo amplia que facilite la recolección de los aportes (trabajadores con productividad significativa y formales donde la planilla sea un instrumento eficaz); y una cultura previsional en los ciudadanos e institucionalidad adecuada que la retroalimente.

Cualquier cambio drástico en ellas, afecta el equilibrio del sistema, más aún cuando dichas variaciones no son “transitorias” sino “permanentes”. El Estado cumple un rol de garantía, sin embargo esta no puede ser ilimitada, pues un déficit estructural en un sistema previsional compromete gravemente las finanzas públicas y el conjunto de las obligaciones se ve comprometido¹².

1.2.2. El sistema de capitalización

El sistema de capitalización surge en oposición y como crítica al sistema de reparto. Desde la década 80¹³, cuando el ritmo de las economías decayó a partir del incremento de los precios internacionales del petróleo, se empezó a cuestionar la seguridad social.

¹² El pacto puede romperse si los jubilados de cada generación o tramos importantes de ella logran recibir, sucesivamente más de lo que efectivamente entregaron (intra generacionalmente), entonces se carga un peso adicional a la siguiente generación (por la vía de las cotizaciones o por la vía de los impuestos, cuando no por el de la deuda). También puede quebrarse si el comportamiento en la gestión no vigila adecuadamente estas necesarias proporcionalidades.

¹³ Durante los años 80, en los países desarrollados, se proponía la revisión del Estado de Bienestar. Así las victorias de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, hicieron posible la consolidación del cuestionamiento mencionado.

Entonces se dio esta otra forma de organizar el ahorro, cuando las personas capitalizan aportaciones y rendimientos sobre ellas para financiar sus pensiones de jubilación; es lo que se llama un “sistema de capitalización”. En sentido estricto, la pensión que alguien percibe luego de una determinada edad, es resultado de lo que ha invertido (ahorrado), incluyendo los rendimientos capitalizados a lo largo de su vida.

En los sistemas de capitalización individual, se fijan las prestaciones sobre el saldo final disponible en la cuenta individual. El ejemplo emblemático del sistema de capitalización es el de Chile, en donde se creó este sistema en 1981. La reforma tuvo dos elementos básicos: el primero, se reemplazó el sistema de reparto por un sistema de capitalización. Este paso fue obligatorio sólo para aquellas personas que entraban por primera vez a la fuerza de trabajo (básicamente jóvenes), mientras que era voluntario para aquellos que se encontraban en la fuerza de trabajo antes de llevarse a cabo la reforma. Una persona en este último grupo podía decidir si cambiarse al nuevo sistema de capitalización o permanecía en el sistema antiguo, sus imposiciones y beneficios se regían de acuerdo a la reforma realizada en el sistema antiguo de reparto.

En segundo lugar, se eliminó la jubilación por años de antigüedad. Esta fue una reforma menor si se considera que en el sistema antiguo -antes de 1981- era bastante común jubilarse con 35 años de antigüedad. Esta posibilidad se eliminó en la reforma de 1981 para aquellos individuos que se mantuvieron en el sistema antiguo, fijando la jubilación a los 65 años.

Es decir, la reforma modificó totalmente las tasas de imposición y se extendió el horizonte de imposiciones para cada individuo. Y el Estado seguía cumpliendo su rol fundamental, pues sigue siendo responsable del funcionamiento del sistema, regula y supervisa a las administradoras de los ahorros, cumple papel re-distribuidor para quienes no alcanzan a ahorrar lo suficiente y tienen derecho a una pensión mínima.

1.3.- La reforma en América Latina

1.3.1. El contexto económico e institucional

Uno de los aspectos del nuevo escenario mundial abierto por el proceso de globalización es la flexibilización del sistema productivo e institucional. Autores como Benjamín Coriat y Robert Boyer consideran que la flexibilización es producto de una crisis económica profunda del modelo fordista¹⁴. Como también señala Castells “el proceso de producción incorpora componentes producidos en muchos emplazamientos diferentes por empresas distintas y mercados específicos en una nueva forma de producción y comercialización: una producción de elevado volumen, flexible y personalizado”¹⁵. Esa producción posibilita a las empresas una disociación geográfica, dividiéndose en subconjuntos funcionales, adaptando la localización de cada unidad a funciones diferentes con el objetivo de reducir sus costos y aumentar su eficacia¹⁶.

En cuanto a la flexibilización de las instituciones¹⁷ la globalización de la economía provocó la crisis de algunas, especialmente del Estado de bienestar, y logró el ascenso de otras como del neoliberalismo. La crisis o cuestionamiento del Estado de Bienestar debe entenderse como la redefinición de las relaciones entre la oferta y la demanda, el control y un modelo de regulación que permita la recuperación económica de los trabajadores, la autonomía política de los asalariados y la intervención del Estado como un organizador del proceso.

El modelo en cuestión fue concebido como un mecanismo anticrisis: el objetivo era garantizar un bienestar mínimo a todos los ciudadanos. Su promotor fue Keynes,

¹⁴ La crisis de los años 60 y 70 del fordismo fueron determinantes para el futuro de las relaciones capital-trabajo en el ámbito mundial. Al respecto ver Alain Lipietz, *El padre y la madre de la riqueza: Trabajo y ecología*, Lima: Adec-ATC, 1995

¹⁵ Manuel Castells, *La era de la información*, Tomo I, Alianza editorial, Madrid, 1998, p.120.

¹⁶ Al respecto, ver Ulrich Beck, *La Sociedad del riesgo*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998.

¹⁷ Ver Nort Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Capítulos I y VIII, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

quien era un ferviente partidario de la intervención del Estado en el desarrollo de las actividades económicas, especialmente cuando el empleo y los gastos empiezan a descender. Consideraba que era posible encontrar un nuevo equilibrio económico relativamente estable en la redefinición de las relaciones entre Estado y Economía¹⁸.

Sin embargo, ese modelo empezó a ser cuestionado a partir de la crisis del petróleo en los años setenta y acentuada en los años ochenta, sobre todo de economistas defensores de la libre circulación del capital, el libre mercado y la mínima intervención del Estado¹⁹. Así, en los años noventa se argumentó que el Estado genera gastos improductivos y se planteó retornar al Estado garante del libre mercado. Se sostiene que, en la medida que el Estado se haga a un lado, funcionará la economía; y el libre juego de las leyes de la competencia mediante el proceso de la privatización de empresas públicas. La ideología inspiradora de la reforma de la seguridad social en América Latina se basa en las medidas adoptadas en el Consenso de Washington (CW), para los países en desarrollo que salían de la crisis de la deuda externa y del período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)^{20, 21}. Sin embargo, es discutible su aplicación²².

¹⁸ En efecto, se logró superar la crisis, se dio un mejoramiento salarial y éste se ató a la productividad. Entonces el Estado benefactor o asistencial o Estado Social de Derecho, sobre todo después de la segunda guerra mundial, creció y se multiplicó en los países industrializados. Solo así es posible entender el Estado Keynesiano y la Social democracia en los países Europeos que conforman la Unión Europea.

¹⁹ Estos postulados han dado origen a la Escuela Económica que otorga al dinero un rol preponderante en las fluctuaciones económicas de ahí el nombre de doctrina monetarista. Su principal fundador es el economista norteamericano, Premio Nobel en 1976, Milton Friedman (1912).

²⁰ Luis Carlos Bressel Pereyra, *Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias: Un enfoque social demócrata*, Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 32.

²¹ Samuel Fisher resume el contenido concreto del CW en cuatro principios de base: unos parámetros macroeconómicos sanos y estables, un Estado pequeño y eficiente, un sector privado muy eficiente y que se agrande cada vez más, énfasis en las políticas de reducción de la pobreza, área privilegiada de intervención estatal. Medidas que buscan acabar con los rasgos de las políticas desarrollistas en los países de América Latina e instaurar la soberanía de la economía de mercado (Samuel Fishers, en John Williamson, *Latin America Adjustment: How has happened?*, Washington DC, J. Williamson Editor, Institution for International Economics, 1990, p. 26).

²² Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington DC, 1998

1.3.2. Los modelos después de la reforma

Los desequilibrios macroeconómicos de la década 80, motivaron el diseño y la puesta en práctica de programas de estabilización y ajuste estructural en casi toda América Latina. Una vez lograda la estabilidad macroeconómica en el corto plazo, era necesario proceder a poner en marcha las reformas estructurales y en particular las reformas de las instituciones del Estado. De tal manera que la reforma de la seguridad social en América Latina incorporó el sistema de capitalización individual en reemplazo total o parcial de los de reparto²³.

Estas experiencias se pueden clasificar en tres modelos o perspectivas más o menos definidas:

a) El modelo sustituto

Existe cuando el sistema público de reparto es cerrado y reemplazado con el régimen único de capitalización individual administrado por empresas privadas, con cotización fija (prima de equilibrio de largo plazo) a una cuenta cuyos recursos se invierten y cuyos rendimientos se capitalizan. La pensión es variable y depende del monto acumulado; la libertad de elección entre administradoras de fondos debe garantizar la competencia entre ellas. Los riesgos de la rentabilidad los asume el afiliado y el Estado asume el riesgo de que los afiliados que cumplen con requisitos de jubilación no alcancen a completar lo necesario para una pensión mínima.

El Estado asume con el presupuesto público, a los jubilados anteriormente y de quienes permanecen; también el complemento necesario de quienes no acumulen fondos individuales suficientes como para financiar una pensión mínima; emite bonos para reconocer aportes realizados al sistema anterior, garantiza rendimientos mínimos en caso de quiebra; y, finalmente financia pensiones asistenciales para indigentes. Regula y supervisa el sistema privado.

²³ Boletín Estadístico de la Asociación Internacional de organismos de Supervisión de Fondo de Pensiones (AIOS), Los regímenes de capitalización individual en América Latina, Número 11, junio de 2004, p. 2.

Chile, Bolivia, México, y El Salvador, son ejemplos; en estos dos últimos países, el asegurado puede elegir entre la pensión calculada según el sistema preexistente y la que se deriva del monto acumulado en su cuenta individual. También en el 2003 se reformó el sistema previsional en la República Dominicana optando por el modelo sustituto²⁴.

b) El modelo paralelo o dual

Se mantiene el sistema anterior pero ya no es la única alternativa; el sistema público es reformado gradualmente o al inicio, en parte o en todo, pudiendo contener capitalización colectiva parcial. El afiliado puede elegir entre los dos regímenes y los que están en el sistema de capitalización pueden cambiar libremente de administradora de fondos. Las preferencias entre uno u otro régimen, e incluso entre distintas administradoras dentro del mismo régimen, deben ponderar riesgos políticos y financieros en el tiempo, también valorar la calidad de la gestión; así mismo, en la elección pesan los incentivos propios al diseño institucional, que definen la movilidad. Perú y Colombia son los casos típicos²⁵.

Como ambos sistemas compiten, la regulación y supervisión puede estar a cargo de una superintendencia en un contexto de autorregulación o en el marco de los reguladores públicos existentes para la banca y seguros.

c) El modelo mixto

Implica la reforma del sistema público y pasa a ser un componente que se combina con la del régimen de capitalización plena e individual. El sistema público reconoce una pensión básica (prestación definida) bajo un sistema de reparto y el de capitalización otorga un monto adicional sobre sus aportes voluntarios. Es decir, tiene dos componentes: un sistema público de reparto y beneficios definidos, y un sistema privado de capitalización individual, el cual se paga una pensión complementaria. Una parte de la cotización va al régimen público de reparto, que puede

²⁴ Igualmente es el caso de Nicaragua, en donde se aprobó la reforma, por un modelo único, pero aún no implementado.

²⁵ El Perú fue el segundo país en la región, después de Chile, en crear un sistema privado de pensiones en 1992.

solventar una pensión básica y universal a los contribuyentes, la otra parte se incorpora a la cuenta individual una pensión complementaria.

Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador son el ejemplo. En estos casos se puede elegir por un sistema público integrado (con pensión complementaria pública por sistema de reparto) o por uno mixto (pensión complementaria fruto de la capitalización individual). En los dos primeros países, el Estado paga pensión asistencial en caso de indigencia y supervisa el sistema privado²⁶.

2.- LAS PENSIONES EN EL PERÚ

En el Perú existen distintos sistemas de pensiones: el público que es de reparto y que está normado a través del Decreto Ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones, y el régimen del Decreto Ley 20530; los planes privados ocupacionales con determinada legislación, y el Sistema Privado de Pensiones de capitalización individual normado por el Decreto Ley 25897. Los planes privados ocupacionales más conocidos en el Perú son tres: la Derrama Magisterial, la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, y la Caja de Pensiones Militar - Policial. Veamos²⁷.

2.1. El Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990

2.1.1. Características fundamentales

Es el régimen del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) normado por el Decreto Ley 19990 del 24 de abril de 1973 actualmente a cargo de la Oficina de

²⁶ Se pueden señalar algunas constataciones de la viabilidad de un modelo mixto, tales como la cobertura global no parece haber aumentado, sigue acotada a los trabajadores dependientes del sector formal; más aún con mercados laborales volátiles e informalizados crecientemente.

²⁷ En este artículo solo desarrollaremos el sistema de reparto y el de capitalización a través del SNP con los Decretos Leyes 19990 y 20530, y el SPP con el Decreto Ley 25897. Al respecto, ver: Banco Central de Reserva del Perú, "Regímenes de Pensiones a cargo del Estado"; Sub gerencia del Sector Público, Departamento de Análisis del Sector Público, 14 de Julio de 2003; www.bcrp.gob.pe; y, "Los Sistemas de Pensiones en el Perú" Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Mayo 2004. También el estudio importante es el "Informe sobre los Regímenes Previsionales de los Decretos Leyes 19990 y 20530 y otros a cargo del Estado de la Comisión Especial encargada del Estudio de los Regímenes Pensionarios por el D.S. 003-2001-TR del 15 de Julio de 2001".

Normalización Previsional (ONP)²⁸. Beneficia a los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada, a los obreros y servidores públicos no incorporados al régimen del Decreto Ley 20530.

Es un sistema de reparto en donde los trabajadores activos constituyen un fondo pensionario común que en el diseño original debería financiar sus futuras pensiones, es decir asumiendo el otorgamiento de prestaciones fijas, sobre contribuciones no-definidas, en valor suficiente para que la aportación colectiva de los trabajadores financie las pensiones.

El derecho a la pensión de jubilación se determina sobre la base de los criterios de la edad del trabajador (65 años) y sus años de aporte (20 años como mínimo), la tasa de aporte es del 13% de la remuneración pensionable y está a cargo del trabajador, las pensiones se rigen por topes: con un mínimo (S/. 415) y un máximo (S/. 857) de pensiones, la pensión corresponde a un porcentaje de la remuneración de referencia (salvo que ésta sea menor a la pensión mínima o superior a la máxima).

En una mirada retrospectiva, podemos referirnos al Decreto Ley 19990 como parte del Plan Nacional de Seguridad Social de 1970. En efecto, es ilustrativo referirse a lo que fue probablemente el primer y único esfuerzo en el Perú, de un Plan Nacional de Seguridad Social, donde se planteaba como objetivo “la seguridad social eficiente y generalizada para toda la población asegurando inicialmente al trabajador y sus familiares”²⁹.

2.1.2. Principales cuestionamientos

Según la información de la ONP³⁰ se puede constatar que el financiamiento de las pensiones del SNP del DL 19990, procede fundamentalmente de recursos ordinarios, es decir de impuestos generales, lo cual representa el 5 % del Presupuesto

²⁸ La ONP fue creada en mayo de 1994 por la Ley 26323 y por D. S. 061-95-EF se aprobó su Estatuto. Así, empezó a funcionar en enero de 1995, haciéndose cargo de la administración y SNP del D. Ley 19990, hasta entonces a cargo del IPSS.

²⁹ El proceso peruano, INIDE, segunda edición, octubre, 1975.

³⁰ Ver las Estadísticas en www.onp.gob.pe

Público y el 1 % del PBI. Es decir, las prestaciones al beneficiario no dependen de sus aportes proporcionalmente como se señala en la doctrina como un impuesto sobre la planilla, el cual tratarán de eludir tanto los empleadores como los trabajadores. Esto genera el problema de la informalidad³¹. Aunque la cifra de inscritos en el SNP del DL 19990 es algo más de 900 mil trabajadores³² lo realmente relevante es la de aportantes y pensionistas³³.

Otro tema de cuestionamiento es la administración por el Estado. Así se plantea un conflicto de actores y perspectivas sobre el tema de pensiones que administra el Estado, lo cual se ha revelado especialmente polémico en el debate de la reforma constitucional respecto del Decreto Ley 20530.

Los aportantes y pensionistas asumen que durante un periodo largo de su vida laboral, han entregado dinero para garantizar su pensión futura; se amparan en leyes que reconocen tales derechos. Por tanto, afirman la acreditación de su derecho para gozar de ellas; y la expresión cuantitativa de esos derechos es la deuda previsional.

De otro lado, es posible señalar las imprevisiones en materia de gestión de fondos de financiamiento, con su utilización en inversiones con rentabilidad social pero de escaso retorno como financiamiento futuro; los problemas derivados de haber relajado criterios razonables de incorporación con normas especiales que alteran las proporciones de suma de aportes y planilla de pensiones. El argumento también muestra cómo las aportaciones realizadas por un afiliado resultan insuficientes para cubrir las pensiones que se le otorgan, bajo las reglas existentes³⁴.

³¹ Ver Jorge Rojas, El Sistema Privado de Pensiones y su rol en la economía peruana, CIES, abril 2003. pág. 5 l.

³² ONP "Plan Estratégico Institucional 2004 - 2006", pág. 6.

³³ Según el portal institucional de la ONP. Estadísticas de la ONP, para ver la serie se puede revisar www.onp.gob.pe

³⁴ Por ejemplo ver en MEF "Los Sistemas de Pensiones en el Perú", pág. 14, que concluye que el 85% de la pensión pagada es financiada con impuestos generales.

2.2. El régimen del Decreto Ley 20530

2.2.1. Características fundamentales

El Decreto Ley No. 20530 fue promulgado el 26 de febrero de 1974, y tiene su origen en la Ley de Goces de 1850³⁵. Esta Ley de cesantía, jubilación y montepío de Funcionarios y Empleados Públicos, se dio en “el Gobierno del mariscal Ramón Castilla el 22 de enero de 1850, en plena bonanza del guano, en virtud de la cual se concedió pensiones con cargo al tesoro público a un grupo muy reducido de funcionarios del Estado, como recompensa por los servicios prestados”³⁶, reconociendo pensiones vitalicias a cargo del Tesoro Público.

Con los años, este régimen se fue ampliando, incluyendo más beneficiarios y mayores prestaciones. No obstante, por Decreto Supremo del 11 de julio de 1962 se intentó unificar los regímenes de pensiones del sector público y del sector privado³⁷. Se cerró el régimen de la Ley de Goces, dejando vigente sólo para servidores nombrados hasta el 11 de julio de 1962. Los trabajadores que ingresaran a la administración pública luego de esa fecha pasarían a cotizar a la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado que, desde 1973, es el SNP sujeto al régimen del Decreto Ley No 19990. Sin embargo, éste no se extinguió y, por el contrario, fue creciendo debido tanto a las leyes posteriores que ampliaron el número de personas comprendidas y beneficios otorgados, como el reconocimiento de nuevos beneficios.

Este régimen fue diseñado como sistema de reparto y cerrado, para los trabajadores de la carrera pública del Decreto Legislativo 276, no incorporados al DL 19990. Se le conocía como “cédula viva” significando que cualquier incremento de

³⁵ Ver: BCRP, Regímenes de Pensiones a cargo del Estado; y, MEF – Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Informe Trimestral: Los Sistemas de Pensiones en el Perú, mayo de 2004.

³⁶ Pedro Morales Corrales, “Alcances de la Reforma Constitucional del Régimen pensionario del decreto Ley N° 20530”, en la Revista Actualidad Jurídica, Tomo 126, mayo 2004, p. 9.

³⁷ Cabe señalar que desde el 12 de julio de 1962 se intentó cerrar este régimen, de manera que se extinguiera cuando falleciera el último beneficiario.

remuneraciones públicas, arrastraba un aumento similar en las pensiones acordadas. Comprendía únicamente a los servidores públicos que se encontraban trabajando dentro de la carrera administrativa hasta el 11 de julio de 1962, aproximadamente unos 30 mil. Si ocurriera una reincorporación se debía optar por la pensión o la remuneración con el pase al DL 19990. Se regulaba sobre la base del ciclo laboral máximo de treinta años (varones) y veinticinco años (mujeres); se calculaban a razón de 1/30 ó 1/25 del promedio de las remuneraciones pensionables percibidos durante los 12 últimos meses por cada año de servicios.

Se tenía derecho a una pensión nivelable a partir de los 20 años, se podía gozar del derecho sin requisito de edad y al alcanzar al menos 15 años (varones) o 12 ½ (mujeres) de servicios reales y remunerados, con requisitos mínimos se reconoce 4 años por formación profesional. Eran nivelables con la remuneración de los trabajadores activos que tienen el mismo cargo, nivel y categoría³⁸. En la actualidad ha culminado un procedimiento de reforma constitucional, y en dos legislaturas sucesivas en el Congreso, de los artículos 11 (una entidad que administre los regímenes de pensiones a cargo del Estado), el 103 (teoría de los hechos cumplidos para las materias pensionarias) y de la Primera Disposición Final y Transitoria (criterios de manejo para el régimen pensionario).

2.3. El Sistema Privado de Pensiones del Decreto Ley 25897

2.3.1. Características fundamentales

El Sistema Privado de Pensiones (SPP) fue creado el 6 de diciembre de 1992, mediante el Decreto Ley N° 25897, con la finalidad de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema previsional en el país³⁹. El SPP surge como una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de tal forma que el trabajador pueda decidir si desea permanecer en el SNP o afiliarse al SPP.

³⁸ Ver "Proyecto de Ley de Reforma Constitucional..." pág. 15 ss en www.mef.gob.

³⁹ Un documento muy importante es el especial, sobre el Sistema Privado de Pensiones, dirigido por Luis Aparicio Valdez, en la Revista Análisis Laboral, vol. XXV, N° 283, enero 2001.

Este sistema se sustenta en cuentas individuales de capitalización (CIC), lo cual se tomó como modelo el sistema chileno de capitalización individual. Es una cuenta personal que cada afiliado recibe al momento de ingresar el SPP y en la cual aporta determinada cantidad (similar a una cuenta bancaria de ahorros). Está conformada por la “Libreta de Capitalización AFP”, donde se registran los movimientos y saldos de los aportes obligatorios y, de ser el caso, de los aportes con fin previsional, y por la “Libreta Complementaria de Capitalización AFP” en la cual se anotan los movimientos y saldos de los aportes sin fin previsional. Es decir, la CIC se encuentra conformada por los aportes del trabajador activo y el rendimiento obtenido de la inversión de los recursos. A diferencia del SNP, administrado por el Estado, el SPP está conformado por empresas llamadas Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (AFP). Las AFP captan los aportes obligatorios de los trabajadores afiliados que luego invierten en el mercado de capitales, cuyos rendimientos son capitalizados en una cuenta individual, a fin que en el momento de jubilación el ahorro logrado financie una pensión de jubilación. Las AFP guardan una separación patrimonial con los fondos que administran.

El cuerpo teórico de sustento del SPP se basa en los siguientes elementos: la capitalización individual en donde el afiliado, a lo largo de su vida laboral aporta los recursos que servirán directamente para el pago de su pensión, los cuales siempre permanecen en una cuenta personal por cada trabajador⁴⁰. La libertad de elección, el afiliado es libre de escoger si desea afiliarse al SPP, escoger la AFP que administre sus fondos, traspasar su fondo de pensiones de una AFP a otra, así como elegir la forma de percibir las prestaciones. Es decir, el afiliado puede realizar un traspaso a otra AFP de su elección y puede elegir entre distintos tipos de fondo, cada uno de ellos con una composición de cartera de inversiones distinta, que en cada caso se asocian a niveles de riesgo y por tanto de rentabilidad diferentes.

La incorporación se realiza a través de un contrato de adhesión entre el afiliado y una AFP. La reversión al SNP fue posible hasta 1996 y existe un procedi-

⁴⁰ El 26 de marzo del 2007 se aprobó, mediante la Ley 28991, la libre desafiliación: podrán desafiarse y retonar al SNP todos los afiliados al SPP que hubiesen ingresado al SNP hasta el 31 de diciembre de 1995 (artículo 1 de la Ley 28991).

miento para la nulidad de contrato con causales acreditadas. La afiliación es voluntaria. Pueden afiliarse al SPP todos los trabajadores, cualquiera sea la modalidad de trabajo que realicen, es decir, sean trabajadores dependientes o independientes. El trabajador dependiente que se afilie al SPP está obligado a realizar aportes mensuales a la AFP, a través de su empleador, los cuales equivalen al 8% de la remuneración asegurable. Este monto mensual va directamente a su Cuenta Individual.

Aquel trabajador que decide incorporarse al SPP tiene derecho a las prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio. Para ello, el trabajador debe realizar los aportes señalados en la ley. la pensión de jubilación del trabajador se encuentra determinada por el valor de la cuenta individual en el momento de jubilación y está directamente relacionada con el monto de sus aportaciones y la rentabilidad de las inversiones del fondo (uno se jubila sobre la base que ha aportado, más los intereses derivados del rendimiento de las inversiones de su AFP).

Los afiliados alcanzan la jubilación a los 65 años de edad o anticipadamente. A los 65 años sobre la base del fondo ahorrado, recibe una prestación de jubilación según alguna de las modalidades vigentes que proporciona la AFP o una compañía de seguros⁴¹.

2.3.2. Principales cuestionamientos

Los costos hundidos de tipo endógeno como la propaganda han llevado a encarecer el servicio, debido que estos gastos constituyen la principal fuente de diferenciación ante una inexistencia de competencia de precios. Un sistema pensionario depende fundamentalmente de varios factores de orden estructural: la composición de edades (esperanza de vida), el funcionamiento de sus mercados laborales, el tamaño de la fuerza laboral activa y sus niveles de productividad y salario así como la cuantía de la cotización y la existencia efectiva de una planilla con

⁴¹ En cuanto a la jubilación anticipada existen cuatro modalidades de jubilación anticipada: Jubilación anticipada regular, Jubilación anticipada por desempleo, Jubilación adelantada del Decreto Ley 19990 y Jubilación Anticipada por trabajos de riesgo.

beneficios sociales. Además, los costos hundidos exógenos que significó el inicio de las operaciones de las AFP como son los gastos de instalación, estudios de mercado y de factibilidad, capacitación de los trabajadores, implementación de equipos, etc. Se calcula que los gastos de las 8 primeras AFP ascendieron a 150 millones de soles a diciembre de 1993, equivalente aproximadamente a 71 millones de dólares americanos de entonces⁴².

Las tendencias que operan en la economía corren en círculo perverso, pues si bien tenemos un relativo “envejecimiento en la población”, al mismo tiempo tenemos una reducción en el empleo formal que aporta a los esquemas previsionales⁴³. Por tanto, se mezclan y combinan, diversos factores: menores contribuciones previsionales (por la vía de aporte directo o por impuestos recaudados), porciones del ingreso (ahorro previsional) que en sistemas de capitalización individual no lograrían el monto necesario para pensión mínima; mayores presiones a la caja fiscal para cumplir obligaciones previsionales de planilla, redención de bonos de reconocimiento y prácticamente inexistentes programas de atención para la tercera edad, bajo la línea de pobreza. Bajo estas circunstancias, el SPP creó duda y escepticismo en la población sobre la participación de la empresa privada, y en muchos beneficiarios la convicción de que los problemas sociales como la seguridad social deben ser asumidos con responsabilidad tripartita del Estado, empleadores y trabajadores⁴⁴.

Otro cuestionamiento es la incipiente competencia que en un momento pareció darse entre las AFP, dio paso a la fusión de una AFP con otra: Nueva Vida con Providencia, El Roble con Profuturo y Horizonte con Megafondo. Estas fusiones,

⁴² Juan Chacaltana, Norberto García, José Gallardo, Los obstáculos a la expansión del sistema de pensiones en el Perú, Red de políticas de empleo – CIES, Lima, marzo, 2002, pág. 99. También puede verse el trabajo de Jorge Paz Panizo y Rafael Ugaz Vallenga, Análisis del Sistema Privado de Pensiones desde un enfoque de los hundidos endógenos, CIES, marzo de 2003.

⁴³ Sobre el tema demográfico ver Aramburu y Mendoza “La Población Peruana Perspectivas y Retos” en Economía y Sociedad 50, noviembre 2003, CIES; y sobre las tendencias de informalización y avance de la temporalidad en el mercado laboral ver la sistematización de diversas fuentes para Lima, citadas en la exposición “Barreras Micro-económicas al crecimiento”, de Luke Haggarty, Banco Mundial, abril 2004 en el BCRP (www.bcrp.gob.pe).

⁴⁴ Sobre la responsabilidad tripartita en seguridad social, ver el trabajo de Alfonso Barrada Rodríguez y Bernardo Gonzalo González, “La financiación de la protección social en España a propósito del Pacto de Toledo”, CES, Madrid, junio 1997.

motivadas por los problemas económicos que hemos mencionado, y la ausencia de otras AFP, se realizaron a costo del sistema, y sus efectos siempre son perjudiciales para los trabajadores en tanto que pocas AFP dominan el mercado⁴⁵. En fin, la estrategia de la fusión de las AFP implica la posibilidad que las que queden se vean obligadas a reducir sus comisiones, y para respaldar esto utilicen, de un lado sus políticas de inversión, y de otro, un apoyo incondicional del Gobierno para que no quiebre el sistema de la privatización.

En principio la demanda pudiera y debiera reaccionar y ser más sensible ante cambios en los precios, y para ello se requiere reducir los costos de transacción; en ese sentido debiera avanzar el rediseño del sistema de traspasos permitiendo realizar este procedimiento por Internet; fortaleciendo de esta manera las ventajas del mercado y penalizando a las administradoras menos eficientes.

Finalmente, de diversas maneras se ha argumentado con relación al costo económico en este giro de negocios. Entre los síntomas detectados se menciona que está ubicado en el tramo de alta concentración del índice de competencia; niveles de rentabilidad altos que también permiten apreciar escaso nivel de diferenciación entre las administradoras; y, comisiones que están en el tramo alto respecto de sus similares de América Latina⁴⁶, medido como porcentaje del ingreso salarial, o ligeramente por encima del promedio, considerando un procedimiento de costo anual equivalente; aunque se reconoce las dificultades de la comparación, debidas a las peculiaridades nacionales (conceptos que integran, niveles de ingreso y tasas de contribución). Sin embargo, el debate sobre la medición del nivel de competencia es polémica abierta.

3.- NECESIDAD DE UNA SEGURIDAD SOCIAL BÁSICA

3.1. Realidad y Derecho

Debemos examinar cuál es la cobertura realmente existente en el país y cuál es su alcance y limitaciones. Los problemas se pueden enunciar de manera sucin-

⁴⁵Es posible la concentración de mercado por la no diferenciación de productos y servicios en el mercado de las AFP, y por las economías de escala que logran la estandarización del producto.

⁴⁶Ver por ejemplo el cuadro 32 del Boletín Estadístico AIOS 11, Junio, 2004.

ta son: la debilidad del empleo formal descrita por la proporción de aportantes efectivos con relación a la fuerza laboral (1 de cada 10), la planilla es débil en el sentido de expresión de empleo formal con beneficios sociales; es decir, existir un amplio dominio del trabajo independiente, temporal, sin contrato, o en términos generales informal. También, la escasa cobertura de los sistemas actuales frente al grupo poblacional que enfrenta la contingencia que por su edad no puede encontrar otro trabajo y que por tanto carecen de una fuente segura de ingresos: solo 1 de cada 3 de los mayores de 60 años alcanza algún beneficio⁴⁷.

Por otro lado, en términos jurídicos tenemos a nivel internacional, la Declaración de los Derechos Humanos que reconoce en su artículo 22 que “toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”⁴⁸. Asimismo, el Convenio 102 de 1952 de la OIT que define las reglas mínimas en seguridad social que deben cumplir los Estados parte⁴⁹, también los Tratados Internacionales⁵⁰. “Se trata sin duda, del factor de cambio”⁵¹.

En el Derecho nacional tenemos la Constitución actual que señala que “El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida” (art. 10); “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones, a través de entidades públicas, privadas y mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento” (art 11); y establece que “los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles” (art. 12).

⁴⁷ “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía” Santiago 2000, www.cepal.org

⁴⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París. ratificada en el Perú por la Resolución Legislativa N° 13282 del 09 -12 -1959.

⁴⁹ El convenio 102, adoptado en 1952, entró en vigor en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social.

⁵⁰ Los Tratados Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el sistema universal de la ONU, y el Protocolo de San Salvador. Estamos ante la internacionalización de la seguridad social que obliga a los Estados, por encima de consideraciones de orden interno, a compromisos de origen supranacional.

⁵¹ Bernardo Gonzalo Gonzáles, Introducción al Derecho Internacional Español de Seguridad Social, CES, Madrid, 1994, p.17.

En ese contexto de marco institucional estamos obligados a tener una seguridad básica que tenga suficientes incentivos (recompensas, sanciones, regulaciones, normas, etc.) como para que el “agente” se vea obligado a alinear sus intereses con los del “principal”, de tal manera que los resultados sean los óptimos para éste⁵². La institucionalidad debiera permitir un adecuado alineamiento de intereses e incentivos la reducción de los costos de transacción existentes y la posibilidad de decidir como ciudadanos, es decir con mecanismos tales que impidan la “selección adversa”, el “azar moral”, las “asimetrías de información”⁵³.

3.2. Rol del Estado

Tras la oleada de la propaganda millonaria, en la década 90, sobre el SPP, mucha de ellas con dinero del Estado, la realidad se ha vuelto a imponer y nos encontramos frente a verdaderas limitaciones del modelo privado de pensiones de jubilación que hemos tratado, como también del cuestionamiento del rol del Estado que pasamos a exponer.

En efecto, frente a los problemas de la seguridad social, es decir, ante las apremiantes necesidades de la población peruana a ser protegida, será el funcionamiento irrestricto del mercado, con sus conocidas imperfecciones y limitaciones, el mecanismo adecuado de solución Si se piensa en las pretensiones de los obreros y empleados de bajos ingresos, es decir, en las exigencias de los grupos más postergados, para que sus necesidades vitales sean satisfechas con prestaciones de una jubilación «justa y digna», ¿será el libre juego de las fuerzas del mercado el que asigne las prestaciones en esa dirección? ¿basta el aporte individual?

Aún en condiciones menos exigentes socialmente, el mercado ha demostrado sus debilidades para compatibilizar el crecimiento con la equidad, la acumulación

⁵² Marco institucional entendido como el conjunto de reglas y jerarquías que rigen relaciones sociales. Ver Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1999.

⁵³ Eventualmente completar un contrato, con un componente de riesgo e incertidumbre, en especial porque está vinculado a promesas y compromisos de largo y muy largo plazo (Daniel Córdova, *La Nueva Economía Institucional y el análisis del subdesarrollo en América Latina*, Revista de Economía y Derecho, Vol 1, Nro. 2, Lima, 2004, págs. 7 - 23).

con la autonomía de decisión, la estabilidad con el pluralismo; en último término, ha demostrado su insuficiencia como mecanismo promotor en lo económico, político y social, o sea, del desarrollo *estricto sensu*. Los mercados modernos no funcionan sobre la base de decisiones individuales; las grandes empresas transnacionales poseen una fuerza y gravitación difíciles de contrarrestar, y, en ese sentido, inclinan a sus objetivos el funcionamiento de los sistemas económicos. Por ello, es imprescindible oponer una estrategia, que sólo puede ser llevada a cabo por el Estado, orientada a asumir el liderazgo de la seguridad social.

No se trata de invalidar el mercado como mecanismo de solución de ciertos problemas y en determinadas áreas; lo que se cuestiona es atribuirle un carácter rector y decisivo en la conducción de la seguridad social, particularmente en el difícil escenario que se extrapola para el futuro.

De hecho, no podemos negar su utilidad en términos de estimular la inversión a través de las AFP y de reflejar los intereses de los agentes de la actividad económica o pretender eficiencia y modernidad. Pero el liderazgo en lo social debe radicar en el sector público, y el mercado debe funcionar con todas las regulaciones que exija el cumplimiento de una estrategia previamente concebida, producto del diálogo entre trabajador, empleador y Estado. En nuestro país, en el SPP, el Estado no tiene responsabilidad y obligación de garantizar las prestaciones sino tan sólo un papel promotor y complementario a la gestión privada. Y, el empleador tampoco tiene responsabilidad.

Debemos reconocer que en economías en desarrollo, la experiencia que el Estado ha adquirido como regulador es limitada. Sin duda alguna, en la década de los 90 en nuestro país se contribuyó a dar empuje y solvencia a las experiencias de regulación en general. No obstante, es necesario señalar que, en materia laboral, se acentuó la intervención directa o normativa en oposición a la regulación de origen autónomo. De forma paradójica, el Estado intervino con leyes que limitaron la organización sindical, la autonomía colectiva y el derecho de huelga⁵⁴.

⁵⁴ Al respecto ver el estudio de Alfredo Villavicencio Ríos, *La libertad sindical en el Perú*, OIT, Equipo Técnico multidisciplinario para los países andinos, Lima, 1999. También puede verse mi artículo, *Comentario del Informe 306 del Comité de Libertad Sindical de la OIT*, en la Revista Trabajo y Seguridad Social, Lima, mayo, 1997, p. 26 - 36.

Esta idea de afirmar la regulación, no es compartida ciertamente por quienes aceptan que el “óptimo social” se logra con la ausencia total de la intervención del Estado en la economía⁵⁵, o de quienes sostienen la neutralidad del Estado respecto del mundo del trabajo.

3.3. Alternativa: seguridad social básica

Las causas del insatisfactorio cuadro que hemos presentado en los puntos anteriores, las podemos atribuir a problemas estructurales, económicos y de manejo administrativo, dado el carácter asumido por el Estado en la seguridad social. Por ello a pesar de las dificultades de los sistemas de pensiones, en el Perú y en otros países, como un lugar común por lo menos desde fines de los años ochenta⁵⁶, existen diversos trabajos de investigación con evidencias derivadas de experiencias concretas que han generado un sentido de frustración y escepticismo⁵⁷; nadie, sin embargo, ha declarado difunta la idea de la seguridad social como sistema y la necesidad de protección no disminuye sino que aumenta en todo el mundo como un derecho fundamental reconocido universalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Entonces, a pesar de las insuficiencias que la seguridad social ha demostrado en el Perú, pensamos que ella seguirá vigente como sistema en torno al cual la acción del Estado debería reformular su estrategia; en tanto dista mucho de lo que es la previsión social que tuvo vigencia hace muchas décadas. Hasta ahora, aquella se entiende como protección a toda la población especialmente contra riesgos, contingencias sociales; aunque el centro sigue siendo el trabajador a partir del cual la protección se va extendiendo a su familia y a otros seguros sociales.

⁵⁵ Como señalan los liberales: “una economía libre da lugar a un desarrollo económico armonioso y dinámico, pero motiva una desigual y siempre cambiante distribución de la renta. Todo intento de igualar los resultados del proceso de la libertad sólo podría llevarse a cabo una vez, puesto que se acabaría con el proceso mismo y con los fundamentos de la sociedad libre que defendemos” (Jesús Huerta De Soto, Estudios de Economía política, Unión Editorial, Madrid, 2004, pág. 261).

⁵⁶ Al respecto ver “La crisis de la seguridad en cifras”, en la Revista Trabajo de la OIT, N° 1, diciembre, 1992.

⁵⁷ Carmelo Mesa - Lago, La reforma de la seguridad social, análisis comparativo del Perú dentro del contexto latinoamericano, Universidad del Pacífico y Fundación Ebert, 1985.

Por eso, la necesidad de la seguridad social en el mundo es admitida por todos, aunque con diferentes matices y énfasis. Pero ¿cuál es el lugar que debe tener en la sociedad y en el Estado? Responder a esa pregunta en una sociedad en permanente confrontación de realidades y derechos, y en un contexto de globalización de la economía, requiere de una nueva óptica: la consideración de nuevos enfoques en materia de política social puede ser altamente significativo y las reflexiones que van por nuevos caminos que vinculan el crecimiento con la gobernabilidad deben ser exploradas.

En ese sentido, en el XV Congreso Mundial de la Sociedad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social se planteó que no se deben limitar las prestaciones sociales sólo “a atemperar situaciones gravosas que aparecen en una economía de mercado. La seguridad social no como una función de las condiciones económicas, sino como un instrumento necesario para cada Estado moderno...”⁵⁸. Entonces, debemos considerar la seguridad social desde el Estado, como una política social redistributiva que aliente o haga posible el disfrute real y efectivo de derechos básicos a todos los ciudadanos, derechos que deben ser considerados como derechos humanos⁵⁹.

Por este motivo, “el enfoque de los derechos humanos entrega un marco conceptual que permite construir un enfoque de política social alternativo” que se confronta con el viejo concepto del Estado centrista⁶⁰, así como también con las visiones minimalistas de la acción del Estado o de focalización extrema a los marginales. El reto entonces consiste en traducir los fundamentos éticos de los derechos humanos en instrumentos operacionales que otorguen factibilidad a nuestras posiciones en la difícil discusión sobre el futuro de la política social. Lo dicho implica establecer estrategias y construir viabilidades para resolver los graves problemas de cobertura e inequidades que enfrenta el tema previsional en el Perú y

⁵⁸Ponencia oficial del profesor Bernard Baron Von Maydell de Alemania, XV Congreso mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Buenos Aires, setiembre 1997.

⁵⁹Recordemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” (art. 22).

⁶⁰Aunque debemos reconocer que con el Informe Beveridge (1941), la seguridad social adquirió un concepto aún más amplio.

hacerlo con eficacia, eficiencia, sostenibilidad y equidad, que son los criterios típicos que hoy se plantea la política social

Además, la realidad pensionaria en el país y el conjunto de la documentación revisada, muestran aspectos polémicos, la cual pudiera ser complementada con el informe del Banco Mundial⁶¹, especialmente la necesidad de contar con un modelo mixto que combine el sistema público, como un componente básico y obligatorio, con el régimen de capitalización plena e individual como complemento. Un sistema público con una pensión básica y prestación definida bajo un sistema de reparto y el de capitalización otorgaría un monto adicional sobre los aportes voluntarios.

Es decir, tendría dos componentes, superando el modelo dual u opcional: un sistema público de reparto y beneficios definidos, y un sistema privado de capitalización individual, el cual pagaría una pensión complementaria. Una parte de la cotización iría al régimen público de reparto, que puede solventar una pensión básica y universal a los contribuyentes, la otra parte se incorpora a la cuenta individual una pensión complementaria.

Se pueden señalar algunas constataciones de la viabilidad de un modelo mixto, tales como la cobertura global no parece haber aumentado, sigue acotada a los trabajadores dependientes del sector formal; más aún con mercados laborales volátiles e informalizados crecientemente; el Estado sigue teniendo un papel sumamente importante como subsidiario en el sistema, en especial respecto de los trabajadores de bajos ingresos. Además, se solucionaría el tramo de personas que califican para pensiones mínimas, no estando incorporadas al sistema de capitalización, porque su saldo acumulado es insuficiente para financiar una pensión lo cual requiere de un esfuerzo fiscal complementario.

En definitiva, se trata de examinar cómo se conjuga seguro y solidaridad en un esquema general y cómo es posible distribuir y compartir riesgos con equidad.

⁶¹En el Informe, *Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica*, analiza 11 países de la región concluyendo que las reformas ignoraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza, ya que el asunto de la cobertura era uno de los objetivos de las reformas de los sistemas de jubilación.

Por otro lado, debemos tener presente los planteamientos generales del Acuerdo Nacional, que en la décimo tercera política de Estado propone “Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social”⁶², aunque el tema pensionario no se trata directamente pero es obvio que es parte de las prestaciones que otorga toda seguridad social.

Finalmente, debemos señalar que ninguno de estos temas es fácil y requiere de condiciones especiales de gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico. Esperemos que esta perspectiva de la seguridad social como derecho humano y política social se transforme en un *ethos* normativo que defina valores e ideales.

CONCLUSIÓN

Hemos reseñado por una parte los problemas centrales que enfrenta la seguridad social en el Perú y las insuficiencias de los sistemas de pensiones de jubilación. En la práctica, los intentos de un modelo paralelo o dual entre el SNP y el SSP han llevado a problemas sociales de insatisfacción de los afiliados y beneficiarios, simplemente porque dicho modelo no es adecuado en los términos como se viene implementando, especialmente por los problemas que hemos señalado. A partir de 1992 se ha buscado reformar el sistema público gradualmente estimulando la existencia paralelamente el sistema de capitalización individual. Sin embargo, la dinámica de estos años, especialmente por problemas de costos de transacción, ha frustrado tales intentos de mantener la existencia de un modelo dual.

Creemos que es posible encontrar una nueva vía de desarrollo del sistema previsional en el Perú, que consiga los objetivos básicos de todo seguro social mediante la acción determinante del Estado, sin que ésta excluya la iniciativa privada y la participación organizada de los agentes económicos y sociales. Y como objetivo general la implementación de la seguridad social como vía posible que debe surgir de una nueva ecuación planificación - mercado, a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de la competencia del Estado, para enfrentar con éxito los problemas reseñados en este trabajo. Creemos que de esta manera

⁶²“Documento del Acuerdo Nacional”, 22 de julio del 2002, www.acuerdonacional.gob.pe

se puede avanzar en la construcción de una sociedad que haga compatible el desarrollo material con la equidad social y la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

APARICIO VALDEZ, Luis

Análisis Laboral, Vol. XXVI, N° 301, AELE, Lima, julio 2002.

ALONSO, Guillermo

Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90, Madrid, 2000.

Banco Central de Reserva del Perú

"Regímenes de pensiones a cargo del Estado", Sub gerencia del Sector Público, Departamento de análisis del sector público, 14 de julio de 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo

Desarrollo más allá de la economía, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina, Washington D.C., 2000.

BECK, Ulrich

La sociedad del riesgo, Ed. Paidós, Barcelona, 1998.

BOYER, Robert

La flexibilité du travail, Ed. Découverte, Paris, 1996.

BRESSEL PEREYRA, Luis Carlos

Las reformas económicas en las nuevas democracias, Alianza editorial, Madrid, 1995.

BUNEL, Jean

Sindicalismo y cambios sociales, CES, Madrid, 1994.

CAMPERO, Guillermo y FLISFISCH, Angel

Los actores sociales en el nuevo orden laboral, OIT, Santiago, 1993.

Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú
Carrera Pública: problemas y propuestas, Lima, 2003.

CHACALTANA, Juan; GARCÍA, Norberto y GALLARDO, José
Los obstáculos a la expansión del sistema de pensiones en el Perú, CIES,
Lima, 2002.

Defensoría del Pueblo
Precariedad y Proyecto, Ética y Función Pública en el Perú,
Escuela Superior Ruiz de Montoya, Lima, noviembre 2002.

FERRAJOLI, Luigi
Derechos y garantías, Ed. Trotta, Madrid, 2001.

GAMARRA VÍLCHEZ, Leopoldo
"Privatización de la seguridad social", Revista Páginas, Nro. 150, Abril 1998
Globalización y derechos laborales, Edición San Marcos, Lima, 2003.

GAMERO, Julio
Modelo económico y empleo en el Perú, Desco, Lima, 2003.

GARCÍA, Norberto
Políticas de empleo en el Perú, Diagnóstico y Propuesta, Tomo I, Edición,
Lima, 2004.

GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo
Introducción al Derecho español de Seguridad Social, CES, Madrid, 1994.

GONZALES HUNT, César
"Incorporación y desincorporación en el régimen de pensiones del Estado a la luz de la jurisprudencia", en Estudios sobre jurisprudencia constitucional en materia laboral y previsional, Academia de la Magistratura y la SPDTSS, Lima, 2004.

LIPOVETSXY, Gilles

L'ère du vide, Gallimard, Paris, 1993.

LOEWENSTEIN, Kart

Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, Barcelona, 1976.

MESA - LAGO, Carmelo y BERTRANOU, Fabio

Manual de economía de la seguridad social, Edición CLAEH, Montevideo, 1998.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

Los sistemas de pensiones en el Perú, Lima, mayo de 2004.

MOLINA, Carlos Gerardo

Gasto público social, BID, Washington D.C., 2000.

MORENO DE TORO, Carmen

La prestación de jubilación y sus vicisitudes, Ediciones Laborum, Murcia, 2006.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y ROEMER, Andrés

Por un Gobierno con Resultados, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana

Diez años del Sistema Privado de Pensiones, Universidad del Pacífico, Lima, 2003.

NORT, Douglas

Cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

PAZ PANIZO, Jorge y UGAZ VALLENA, Rafael

Análisis de Sistema Privado de Pensiones, CIES, Lima, 2003

POIRIER, Jean.

La machine à civiliser, La pleiade, París, 1991.

SEN, Amartya

El derecho a no tener hambre, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

STIGLITZ, Joseph

La economía del sector público, Universitat Pompeu Fabra, 1998

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo

La Libertad Sindical en el Perú, OIT, Lima, 1999.