

LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES: ¿DE LA FÓRMULA ALTERNATIVA ENTRE EL SISTEMA PÚBLICO Y PRIVADO A UNA RELACIÓN DE COMPLEMENTARIEDAD CON PREVALENCIA DEL SISTEMA PRIVADO?

CÉSAR GONZÁLEZ HUNT*

“El plan de Seguridad Social está planteado como parte de un programa general de la política social. Es sólo una parte de un ataque contra cinco males gigantescos: contra la Indigencia física, sobre la que está directamente interesado, contra la Enfermedad que frecuentemente causa la indigencia y que conlleva muchas otras perturbaciones, contra la Ignorancia que ninguna democracia puede permitir entre sus ciudadanos, contra la Miseria y el hacinamiento, que básicamente surgen de la caótica distribución de la industria y de la población, y contra la Ociosidad que destruye la riqueza y corrompe a los hombres, ya estén o no bien alimentados, cuando están ociosos.”

William Beveridge. Seguridad Social y Servicios Afines, 1942.

Sumario :

Introducción. I. La Seguridad Social y una de sus prestaciones económicas más relevantes: la pensión. II. El marco normativo de la Seguridad Social en pensiones y otras modalidades de aseguramiento social: 1. La situación del Sistema Previsional al momento de creación del Sistema Privado de Pensiones. 2. El Sistema Privado de Pensiones. III. Hacia el futuro del Sistema de Pensiones en el Perú: 1. Planteamiento. 2. Primer Escenario: Carácter alternativo de los sistemas de pensiones. 3. Segundo Escenario: Coexistencia y complementariedad de ambos sistemas. La pensión mínima en el Sistema Público y la pensión complementaria en el Sistema Privado. 4. Tercer Escenario: El cierre del Sistema Público y la afiliación exclusiva al Sistema Privado de Pensiones con garantía de pensión mínima.

(*) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

INTRODUCCION

A comienzos del siglo XXI resulta por demás evidente el estado de crisis que atraviesa el Sistema de Seguridad Social en Pensiones en el Perú, particularmente el Sistema Público. Factores de contenido económico y demográfico, así como el desempleo y la informalidad, han sido determinantes para ello. Adicionalmente, los defectos e incoherencias propias del Sistema Público, tal como ha sido implementado y desarrollado, al igual que su deficiente manejo administrativo e indebida utilización de sus fondos han coadyuvado a ello.

Tal apreciación se ve corroborada en los hechos por la aparición de dos fenómenos concurrentes incubados a lo largo de los últimos años: (i) el geométrico incremento de las obligaciones derivadas de las prestaciones pensionarias, que cada vez se sustentan menos en las aportaciones al régimen y más en la Caja Fiscal¹; y (ii) la continua y sostenida disminución de las aportaciones de sus cotizantes.

Lo primero se explica por una disminución de los índices de natalidad² y una mayor esperanza de vida³ que han generado el incremento del gasto en pensiones y servicios de salud de este colectivo. Lo segundo tiene directa relación con la aparición en la última década de un sistema de pensiones alternativo, el privado; el desempleo; la sustitución del empleo tradicional por otras formas de empleo más precarias y eventuales; y, la jubilación adelantada.

En este contexto resulta evidente que un sistema de pensiones como el público, ha de encontrarse en una situación sumamente precaria, toda vez que éste se sustenta en una fórmula de reparto basada en la solidaridad intergeneracional, por la cual los trabajadores activos afiliados al sistema sostienen con sus aportaciones las pensiones de los jubilados, con la esperanza que las generaciones venideras sustenten a su vez sus futuras pensiones.

De otro lado, a inicios de la década pasada, como consecuencia del deterioro sostenido del Sistema Público se generó una opción diferente y alternativa sostenible de ahorro en pensiones. Luego de un intento fallido de reforma del sistema

-
- 1) Para poder pagar una pensión durante todo el tiempo que ésta debe otorgarse, el Estado asume el 58% del capital necesario en el régimen del Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley N° 19990) y el 85% en el régimen del Decreto Ley N° 20530. Durante el año 2003, el Estado financia el 72% de las pensiones del Sistema Nacional de Pensiones y el 98% de las pensiones del Decreto Ley N° 20530 (Fuente: MEF ONP).
 - 2) La tasa de crecimiento media de la población total en el quinquenio 1950-1955 fue de 2.69%; en los años sucesivos se produce un incremento de la tasa hasta llegar a 2.92% en el quinquenio 1957-1962. Luego, la tasa de crecimiento media de la población disminuye a 2.41% en el quinquenio 1977-1982. Y se espera que entre los años 2002-2007 sea de 1.40%; entre los años 2027-2032 sea de 0.84% y entre los años 2042-2047 sea de 0.50% (Fuente: INEI. Censo de Población. Estimaciones de Población 1950-2050).
 - 3) La esperanza de vida a los 65 años de edad de los varones en el quinquenio 1950-1955 fue de 75.4 años y de las mujeres 76 años; en el quinquenio 1975-1980 fue de 77.1 años y 78.4, respectivamente; entre los años 2000-2005 será de 80 años y 82.1 años, respectivamente; entre los años 2025-2030 será de 81.8 años y 84.9 años, respectivamente; y en el quinquenio 2045-2050 será de 82.7 años y 86.2 años, respectivamente (Fuente: CEPAL - Tablas Resumidas de Población Perú 1950-2050).

previsional⁴, se creó el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, bajo la modalidad de ahorro forzoso en cuentas individuales de capitalización en las que se deposita el aporte mensual del trabajador y la rentabilidad generada por las inversiones producidas por la empresa privada administradora del Fondo constituido (AFP), que servirán para financiar su pensión.

Un balance desapasionado del Sistema Privado en el tiempo transcurrido desde su implementación ha de poner de manifiesto logros destacables, aún cuando éste requiere ciertamente de cambios y mejoras para poder hacerlo óptimo.

Todo lo anteriormente señalado debe conducir a plantear medidas correctoras para revitalizar los Sistemas de Pensiones en su conjunto y la Seguridad Social, pues en definitiva la finalidad del sistema es servir a sus destinatarios. La razón de ser del sistema de pensiones son sus afiliados y beneficiarios y lo que corresponde al Estado es garantizar la subsistencia del sistema y su proyección en el tiempo, asegurando que se encuentre debidamente financiado y con prestaciones suficientes.

En esta perspectiva, resulta de interés analizar tres escenarios posibles que pueden presentarse en una necesaria reforma del sistema de pensiones en el Perú:

- (i) La reforma integral del Sistema Público de Pensiones manteniendo el carácter alternativo entre el Sistema Público y el Sistema Privado de Pensiones, tal como ocurre en la actualidad;
- (ii) La coexistencia complementaria entre el Sistema Público de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones brindando ambas pensiones a todos los afiliados activos. El Sistema Público garantizaría una pensión mínima y el Sistema Privado brindaría una pensión complementaria; y
- (iii) El cierre del Sistema Público de Pensiones, manteniéndose éste con los pensionistas actuales hasta su extinción y trasladándose los afiliados activos al Sistema Privado de Pensiones, a los cuáles se les tendría que garantizar una pensión mínima.

A fin de analizar debidamente la viabilidad futura de los escenarios propuestos, resulta necesario - como paso previo - conocer cercanamente en que consiste un Sistema de Seguridad Social en Pensiones y el devenir tanto del Sistema Público de Pensiones como del Sistema Privado de Pensiones en nuestro país. A tal cometido nos abocaremos en el presente estudio.

4) A través del Decreto Legislativo N° 724, que crea el Sistema Privado de Pensiones, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 11 de noviembre de 1991. Se plantea al mismo como complementario al Sistema Nacional de Pensiones administrado por el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). La iniciativa fracasa en virtud a un contexto político adverso y a sus insuficiencias y vacíos. Es derogado por la Décima Sexta Disposición Final del Decreto Ley N° 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 6 de diciembre de 1992, hoy vigente.

I. LA SEGURIDAD SOCIAL Y UNA DE SUS PRESTACIONES ECONÓMICAS MÁS RELEVANTES: LA PENSIÓN

Originalmente, el foco de atención de las incipientes medidas protectoras estaba dirigida a los pobres e impedidos⁵. Posteriormente, se adoptaron decisiones políticas de sistematización y generalización de la acción social benéfica para, finalmente, irrumpir las disposiciones normativas creadoras de los seguros sociales basados no en la caridad que busca proteger a los pobres, sino en la constitución de relaciones jurídicas de aseguramiento que protege a los trabajadores bajo el modelo promovido por el Canciller alemán BISMARCK a fines del siglo XIX⁶.

Este modelo concibe a los seguros sociales como regímenes obligatorios de carácter nacional e institucionalizados normativa, administrativa y financieramente. La organización de estos seguros es caracterizada como corporativa, de alcances limitados a los aportantes y de responsabilidades administradas en función de las disponibilidades. A este modelo se le considera históricamente como una alternativa política y social ante la protesta laboral, especialmente obrera, y de edificación de un sistema que concilia la iniciativa del capital con las demandas de justicia del ámbito laboral⁷.

Coetáneamente a estas primeras disposiciones normativas que reordenaron y perfeccionaron los seguros sociales, desde mediados del siglo XX se plantea un nuevo diseño de Seguridad Social esbozado por el economista inglés William BEVERIDGE que teniendo como objetivo prioritario la redistribución de la riqueza, propone la sustitución del sistema financiero de capitalización por el de reparto que exige aportaciones a un fondo común. Al respecto, “*el plan de Seguridad Social es, en primer lugar y fundamentalmente, un método de redistribuir la renta de forma que se ponga en primer término, las necesidades más urgentes y que se haga el mejor uso posible de todos los recursos que estén disponibles*”⁸.

A tal efecto, BEVERIDGE definió a la Seguridad Social como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan. La Seguridad Social, vale como prevención y

-
- 5) En un excelente y preciso trabajo, Joaquín APARICIO TOVAR explica que la protección a los pobres originó la dación de leyes específicas para garantizar esta protección. Para acogerse a las denominadas Leyes de Pobres en Inglaterra se requería cumplir ciertos requisitos. En términos gráficos puede decirse que no todos los pobres están en igualdad de condiciones para recibir la ayuda social. Sobre el tema y su vinculación con la Seguridad Social véase APARICIO TOVAR, Joaquín: “La Seguridad Social y la Protección de la Salud”, Editorial Civitas, Madrid, 1999, pp. 141 y siguientes.
 - 6) DE LA VILLA GIL, Luis Enrique: “Protección Social Privada y Protección Social Pública. Dos Técnicas Convivientes” EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998, pp. 128 y 130.
 - 7) BERNEDO ALVARADO, Jorge: “Ganancia para algunos y desprotección para todos”, Bocetos, Lima, 2000, p.11.
 - 8) BEVERIDGE, William: “Seguridad Social y Servicios Afines”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, p. 286.

remedio de siniestros que afectan al individuo en cuanto miembro de la sociedad y ésta es incapaz de evitar en su primera fase de riesgos⁹.

En ese orden de ideas, el objeto de protección de la Seguridad Social es el ciudadano ante los riesgos y siniestros (conocidos actualmente como contingencias sociales) que inexorablemente se han de presentar. Los riesgos implican acontecimientos de realización incierta que afectan la plenitud de las facultades físicas y mentales de una persona, disminuye sus recursos económicos o determina su desaparición. De otro lado, las contingencias sociales que inciden sobre las facultades físicas y mentales pueden ser la enfermedad, la invalidez, la maternidad, los accidentes de trabajo, la vejez y ciertamente la muerte.

En efecto, como sostienen ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA, la Seguridad Social cubre las contingencias y sobre todo se trata de necesidades cambiantes, pues *“cada período histórico tiene un ideal de cobertura al que se aproxima el sistema de cada país, habiendo sido tendencia moderna - cuando menos desde comienzos del siglo XX - la ampliación de los riesgos cubiertos”*¹⁰.

En el mismo sentido, se expresa MONEREO PEREZ: *“Es la seguridad social, la síntesis de múltiples esfuerzos en vistas de corregir las consecuencias de los mecanismos económicos para adoptar los recursos de los individuos y de sus familias a sus necesidades teniendo en cuenta las circunstancias cambiantes de todo tipo”*¹¹.

Por ello los instrumentos fundamentales de la Seguridad Social han insistido con firmeza en asuntos tales como el alcance de la cobertura (personal y por contingencia) y el nivel de protección otorgado por el Estado.

Es así como la Seguridad Social surge en 1919 como un concepto fundamental de la protección de los trabajadores y de sus familias y contra determinados riesgos inherentes a su condición social (Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo - OIT).

Para hacer posible que la Seguridad Social proteja al individuo frente a los riesgos y contingencias que se presentan en la vida, ésta cuenta con un patrimonio, integrado por un conjunto de derechos sobre las cotizaciones, rentas, aportaciones estatales, acciones, derechos y bienes, así como los frutos, intereses y productos derivados de éstos y cualesquiera otros ingresos patrimoniales. El patrimonio de la Seguridad Social se constituye como un patrimonio único, distinto del Estado (considerándose sus bienes y derechos como inembargables), el cuál es destinado a los fines específicos de la Seguridad Social¹².

9) ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis: “Instituciones de Seguridad Social”, 17ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001, p. 19.

10) *Ibidem*, p. 21.

11) MONEREO PEREZ, José Luis: “La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social.” EN: Relaciones Laborales. Segundo Semestre 2001, p. 48.

12) ALMANZA PASTOR, José: “Derecho de la Seguridad Social”, Sexta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, pp. 544 y 546.

Como bien se ha señalado, la Seguridad Social en sus concepciones más modernas, es un componente esencial de un sistema más amplio, el de la protección social integral. En esta visión, sus aspectos institucionales y administrativos deben estar al servicio de un fin mayor, el de bienestar general, y en esa misma medida, ser una columna de los derechos humanos fundamentales. Es por ello que en el más reciente de sus informes mundiales, la OIT adopta esta perspectiva y ubica a la seguridad social dentro del concepto de seguridad del ingreso, del sostenimiento de las familias¹³.

Es en esta concepción de protección social integral que las pensiones se insertan como prestaciones económicas periódicas derivadas de las contingencias producidas por la invalidez, la vejez o el fallecimiento. Sin embargo, en el caso del Derecho del Trabajo la construcción de la protección se ha basado en un esquema de inclusión de los trabajadores y con dificultades para quienes no son trabajadores, por lo que dentro de una protección social integral debe buscarse que la protección de la persona se presente cuando es trabajador, cuando es pensionista o cuando se presenten situaciones de inactividad laboral¹⁴.

Al respecto, cabe señalar que la Seguridad Social se manifiesta a través de dos tipos de prestaciones: prestaciones de salud¹⁵ y prestaciones económicas; estas últimas están materializadas – entre otras - a través del pago de las pensiones.

Las pensiones son pagos periódicos e indeterminados que se otorgan a los afiliados a un sistema determinado de protección, cuando se presentan las contingencias que habilitan su abono. Las mismas son otorgadas luego de cumplirse los requisitos que la ley establece, requisitos en cuanto a los periodos de afiliación o de aportación, las cuáles tenderán a variar de acuerdo a su naturaleza: jubilación, cesantía, sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendientes), etc.

Respecto a las pensiones se postula una administración centralizada y vinculada a un sistema único de financiamiento que ha de constituir expresión práctica del principio de la unidad, característico de la Seguridad Social.

Desde el punto de vista económico una administración unitaria aliviaría los costos administrativos a entidades pequeñas y débiles que no tendrían que destinar sus escasos recursos a la Administración de, por ejemplo, las pensiones. Esta medida se proyecta sobre los sistemas de Seguridad Social como presupuesto para un mejor otorgamiento de las pensiones y satisfacción de las necesidades de los asegurados.

13) OIT, World Labour Report 1999–2000, "Income Security in a Changing World", Geneve, 2000. Citado por BERNEDO ALVARADO, Jorge EN: Ob. Cit., p.11.

14) Precisamente sobre el tema de la protección social y la necesidad de políticas de inclusión y no de exclusión puede revisarse la ponencia de Fernando GARCIA GRANARA: "Los cauces de la protección social en la globalización: Interacción entre los ordenamientos internos y la acción internacional" presentada al V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, realizado en Lima - Perú, en setiembre de 2001. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, 2001.

15) Para una revisión de la Seguridad Social y sus fundamentos desde la perspectiva de la seguridad social en salud, nos remitimos a APARICIO TOVAR, Joaquín: Ob. Cit., pp. 33 y siguientes.

El Sistema de Seguridad Social en Pensiones funciona bajo el sistema de reparto, mediante el cuál los asegurados cotizan a un fondo común, a través del cuál obtendrán las prestaciones correspondientes al momento de su jubilación; estableciéndose a la vez, una pensión mínima para todos los asegurados. De ese modo, los trabajadores de menores ingresos obtienen una prestación mayor de la que hubieran obtenido de su ahorro personal, mientras que la prestación obtenida por los trabajadores de ingresos elevados, es menor a la que les correspondería recibir por su contribución efectiva al régimen.

Justamente el sistema de reparto se sustenta en uno de los principios medulares de la Seguridad Social: la solidaridad. Así, las sumas aportadas por los cotizantes al régimen pensionario son destinadas a un Fondo de Pensiones que es utilizado para abonar las pensiones de – entre otros – los incapacitados o jubilados. Como lo plantea MONEREO PEREZ en relación con la reforma ocurrida en España en el año 2002: “*La reforma debe inspirarse en los principios de solidaridad e igualdad, pero junto a una mayor dosis de homogeneidad social (que no implica uniformidad), debe basarse en el trabajo y la seguridad inherente a todo sistema provisor que se tenga por tal*”¹⁶.

De ese modo, “*la ley concibe a la Seguridad Social como una tarea nacional, que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos, a los sanos respecto de los enfermos, a los ocupados respecto de los que están sin empleo*”¹⁷.

En buena cuenta, este principio está directamente vinculado con el régimen de financiamiento que lo sustenta y permite cumplir con el rol social que se le atribuye: contribuir con el bienestar de la población. Este es un aspecto medular en la subsistencia del sistema y en su proyección en el tiempo: el equilibrio en su financiamiento que permita otorgar las prestaciones debidas, las que se determinan en función de la habilitación de fuentes de financiamiento y del monto de los recursos que son necesarios para ello. No es posible admitir una Seguridad Social sin financiamiento¹⁸.

La solidaridad busca una transferencia de recursos de los sectores más favorecidos hacia aquellos con menos ingresos, de las contingencias menos onerosas hacia las que generan mayor gasto, de las personas más alejadas del riesgo hacia las más cercanas a éste, por lo que la Seguridad Social procura no sólo ser un mecanismo de protección sino que también crea un proceso que entraña una redistribución de la renta nacional y a través de ello, logra una elevación de la calidad de vida de la población¹⁹.

16) MONEREO PEREZ, José Luis. Ob. Cit., p. 50.

17) ALMANZA PASTOR, José: Ob. Cit., p. 121.

18) En el Perú recientes sentencias del Tribunal Constitucional han puesto de relieve la vinculación entre el elemento económico y el régimen previsional dentro de las políticas legislativas. A tal efecto, cabe hacer mención en forma particular al Décimo Cuarto Considerando de la sentencia del 27 de junio de 2003, expedida en el Expediente N° 002-2003-AI/TC, en una de las acciones de inconstitucionalidad seguidas contra los artículos 1°, 2°, 4° y 5° de la Ley N° 27617.

19) PASCO COSMOPOLIS, Mario: “¿Son los Sistemas Privados de Pensiones formas de Seguridad Social?” EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998, p. 170.

Como puede apreciarse de lo hasta aquí señalado, un sistema como el Privado de Pensiones, sustentado en un mecanismo de capitalización individual, resulta incompatible con uno basado en la unidad y solidaridad, como es el Público, por lo que cabe apreciar que el Sistema Privado no constituye una manifestación de la Seguridad Social²⁰. Simple y sencillamente se trata de un mecanismo de aseguramiento social cuyo basamento no se encuentra en la idea de la redistribución de la riqueza como manifestación de la responsabilidad social del Estado en la que éste tiene una participación medular, como es el caso del Sistema Público de Pensiones.

Respecto al sistema de reparto intergeneracional de las cargas, el Banco Mundial establece que *“este es el sistema formal más común, obligatorio para todos los trabajadores cubiertos en todos los países; la responsabilidad mayor en este caso, es del Gobierno, el cuál ordena, financia, administra y asegura las pensiones públicas. Estos planes ofrecen beneficios definidos que no están vinculados actuarialmente con los aportes, en general se financian con un impuesto sobre la nómina (a veces con un suplemento proveniente de ingresos generales del Gobierno) y funcionan con el principio de efectuar los pagos con ingresos corrientes. Permiten redistribuir el ingreso real, tanto entre generaciones como dentro de una misma generación”*²¹.

II. EL MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES Y OTRAS MODALIDADES DE ASEGURAMIENTO SOCIAL

El artículo 10º de la Constitución de 1993 reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley.

Consecuentemente, la normativa constitucional remite a la legislación ordinaria determinar las contingencias sociales que serán materia de protección en el marco garantista que postula respecto a la Seguridad Social. Ciertamente, en el marco de un Estado Social de Derecho como el que consagra la Constitución²², lo anterior no implica que el Estado puede desentenderse de al menos dos de las prestaciones más relevantes de la Seguridad Social como son la salud y las pensiones.

Es por ello que, el artículo 11º de la Constitución de 1993 garantiza el libre acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones de salud y pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

20) En el mismo sentido, PASCO COSMOPOLIS, Mario: Art. Cit., pp. 177-178.

21) “Envejecimiento sin Crisis. Políticas para la Protección de los Ancianos y Promoción del Crecimiento”. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a Políticas de Desarrollo. Banco Mundial, Washington D.C., octubre de 1994, p. 9.

22) Similar posición expresa TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge: “Los Derechos Laborales en las Constituciones de 1979 y 1993” EN: Balance de la Reforma Laboral Peruana, Víctor Ferro Delgado Coordinador, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, 2001, pp. 23-25.

Repárese que la regulación constitucional admite, en materia pensionaria, al igual que en la salud, la coexistencia de los Sistemas Público y Privado como formulas alternativas sin establecer preeminencias, tal como ocurre en la actualidad. Así, podemos distinguir un Sistema Público de Pensiones de un Sistema Privado de Pensiones.

El Sistema Público de Pensiones comprende a los regímenes que son administrados por el Estado, como es el caso del Sistema Nacional de Pensiones regido por el Decreto Ley N° 19990 – administrado por la ONP – y los regímenes especiales de los mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, trabajadores de construcción civil, amas de casa, etc.; el régimen que corresponde a los funcionarios públicos regidos por el Decreto Ley N° 20530, administrado por las entidades en las cuales laboró el funcionario; y, el régimen de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales regido por el Decreto Ley N° 19846, mediante el cual se determina el derecho a pensión del personal militar y policial cuyo Fondo Pensionario es administrado por la Caja de Pensiones Militar Policial, a cargo de los Ministerios de Defensa y del Interior.

Del mismo modo, hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 28091 – 20 de octubre de 2003 – los servidores diplomáticos contaban con un régimen especial de pensiones regulado por el Decreto Legislativo N° 894, que tenía como antecedente a los Decretos Leyes N° 26117 y N° 22150.

Los diplomáticos que contaran con 15 años o más de servicios al momento de promulgarse la Ley N° 28091, se siguen rigiendo por un régimen especial, es decir bajo el Decreto Legislativo N° 894, al igual que sus derechohabientes y actuales pensionistas, en virtud de un reconocimiento legal de derechos adquiridos; pero los diplomáticos con menos de 15 años de servicios se sujetarán a las normas previsionales generales, teniendo la posibilidad de optar por el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o el Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Adicionalmente a estos regímenes, tenemos el privativo de los pescadores que realizan labores artesanales e independientes o dedicados a la pesca de consumo humano creado mediante Decreto Supremo N° 01 del 22 de enero de 1965 y actualmente administrado por la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (CBSSP).

Cabe resaltar que hoy en día, todos estos regímenes se encuentran en crisis, motivo por el cual están inmersos en procesos de reforma²³, de tal modo que estos sectores

23) Respecto a los pescadores, se han planteado dos posibles escenarios de reforma: el primero de ellos proponía la desactivación de la CBSSP siendo trasladados los pescadores activos a una AFP, mientras que el segundo escenario proponía su reestructuración pero redimensionada y modificada en cuanto a sus funciones actuales. El Comité Multisectorial de Reestructuración de la CBSSP se ha decantado por el segundo escenario.

Por otro lado, respecto al personal militar policial, el Poder Ejecutivo ha constituido un Comité Técnico Multisectorial para elaborar un proyecto de reforma previsional militar policial con la finalidad de plantear medidas para mejorar el sistema, considerando su viabilidad económica, financiera, técnica y legal. Paralelamente a ello, se están planteando la dación de nuevas leyes de reforma al citado régimen de pensiones. Cabe añadir que actualmente se están realizando estudios actuariales con la finalidad de definir su viabilidad financiera. A tal efecto, mediante la Resolución Ministerial N° 832-2004-DE/MGP./

laborales vean garantizado su derecho a recibir una pensión que procure elevar su nivel de vida y les permita vivir de una manera acorde con su dignidad.

Respecto al Sistema Privado de Pensiones, si bien el Decreto Legislativo N° 724 en noviembre de 1991 dispuso la creación del mismo, recién a partir de la promulgación del Decreto Ley N° 25897 en el mes de diciembre de 1992, las AFP asumirían las prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio de los trabajadores estatales o privados (dependientes e independientes) incorporados a este Sistema.

Como adelantáramos, el Sistema Privado de Pensiones, a diferencia del alterno Sistema Nacional de Pensiones que adscribe al sistema de reparto intergeneracional de las cargas, opera bajo la modalidad de cuentas individuales de capitalización en las que se deposita el aporte periódico del trabajador y la rentabilidad generada por las inversiones realizadas por las AFP, que sustentarán el pago de sus pensiones.

Por otro lado, es necesario mencionar que existen otros instrumentos legales que consagran a la Seguridad Social como un derecho, estableciendo a la vez la protección del mismo, tal como ocurre con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (relativo a la norma mínima de la seguridad social)²⁴.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, consagra a la Seguridad Social como un derecho fundamental, de ese modo en su artículo 22° expresa que “*toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”.

En el mismo sentido, se expresa en su artículo 25°, al establecer que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar; tiene asimismo el derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia (...)*”.

De otro lado, el Convenio 102° de la OIT, también protege en sus disposiciones a la Seguridad Social como derecho universal; señala a qué personas deberá protegerse (arts. 9°, 15°, 21°, 27° y 33°), la cuantía de las prestaciones (art. 22°) y los modos de financiamiento

... (publicado en el Diario Oficial “*El Peruano*” el 29 de julio de 2004) se aprueba la contratación de un estudio matemático actuarial para respaldar las propuestas de sistema previsional de las Fuerzas Armadas que se vienen elaborando por parte del Sector Defensa.

En cuanto al régimen de los diplomáticos, la mayor dificultad que presenta el traspaso del personal con menos de 15 años de servicios al SPP es que no se les puede conceder Bono de Reconocimiento, dado que uno de los requisitos para su otorgamiento es haber estado aportando al SNP al momento del traspaso. La solución a este problema sería la emisión de una ley que autorice su otorgamiento a éste colectivo.

24) Adoptado en junio de 1952, aprobado por Resolución Legislativa N° 13284 del 15 de diciembre de 1959 y ratificado el 23 de agosto de 1961.

para los riesgos de enfermedades, desocupación, vejez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, muerte, invalidez y cargas familiares.

Como quiera que la adopción de las disposiciones internacionales establecidas en los Convenios o Tratados resultan vinculantes para el Estado que las ratifica, debe buscar armonizarse su contenido con la normativa nacional, sin dejarse de lado la coyuntura económica, política y social del país.

Ahora bien, a efectos de analizar el devenir del Sistema Privado de Pensiones y sus implicancias hacia el futuro, consideramos necesario establecer previamente el panorama de la situación del sistema pensionario en el país al momento de la creación del Sistema Privado, que explican en buena cuenta las razones de su introducción en nuestro Sistema de Pensiones.

1.- La situación del Sistema Previsional al momento de creación del Sistema Privado de Pensiones

Antes del ingreso del Sistema Privado, el sistema de Seguridad Social en general era administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS); en el área de salud existía una convivencia entre el sector social y privado, el aseguramiento de los trabajadores dependientes al IPSS era obligatorio, los cuáles podían contar complementariamente con seguros privados; mientras que en el área de pensiones estos últimos no habían incurrido²⁵.

El IPSS tenía bajo su administración el Sistema Nacional de Pensiones. Adicionalmente, cabe mencionar a los servidores y pensionistas regidos bajo el régimen del Decreto Ley N° 20530, sistema que se cerró el 11 de julio de 1962²⁶ y a partir de esta fecha en adelante, los trabajadores se incorporarían a la Caja del Seguro Social del Empleado, que desde 1973 es el Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990.

Como se le ha descrito en términos generales, “*el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) es un sistema público en el cuál las aportaciones de los trabajadores activos deben cubrir las pensiones de los jubilados, incapacitados y familiares en orfandad (...); en este caso, el monto de las prestaciones tiene relación directa con la recaudación, que depende del volumen de los afiliados efectivamente aportantes (...) hay una aportación proporcional al ingreso que se percibe, y la seguridad de obtener una pensión, aunque de monto impredecible*”²⁷.

25) NEVES MUJICA, Javier: “Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: Opción Diabólica” EN: Thémis, Revista de Derecho, PUCP, N° 25 (1993), p. 25.

26) No obstante este carácter cerrado fue alterado para lograr a través de la dación de normas especiales, la reapertura del régimen a efectos de permitir la incorporación o reincorporación de colectivos de trabajadores o establecer la posibilidad de acumulación de servicios para efectos pensionarios. Desde el año 1981 se han dictado hasta 9 leyes que han reabierto el sistema.

27) VEGA-CENTENO, Máximo y REMENYI, María Antonia: “El Sistema Previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones” EN: Economía/PUCP, Vol. 19 N° 37-38, julio – diciembre 1996, p. 375.

Este sistema comprende, entre otros, a los trabajadores de la actividad laboral privada, trabajadores de la actividad laboral pública que no se encuentren dentro del ámbito del Decreto Ley N° 20530, trabajadores del hogar y aquellos que realizan actividad económica independiente.

En 1991, el SNP se encontraba a punto de colapsar; las pensiones eran extremadamente bajas (estaban por debajo de su valor real), existía una alta incertidumbre en el valor de las mismas (al depender los incrementos de decisiones políticas y administrativas) y una carencia de mecanismos de financiamiento realistas que aseguren la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo²⁸.

A pesar del reducido nivel de las pensiones (la pensión promedio en noviembre de 1991 era equivalente a US\$ 69.00)²⁹ y el porcentaje de aportación que se imponía (9% de la remuneración), el SNP era insostenible. Aportaban al SNP aproximadamente 2 millones de trabajadores, pero los recursos captados no eran los suficientes para cubrir los beneficios otorgados a los 278 mil pensionistas³⁰.

La cobertura del SNP disminuyó, pasó de 33.7% de la PEA en 1985 a 28% en 1990 y a 21.3% en 1992; asimismo, el ratio de dependencia se redujo de 13.6 aportantes por pensionista en 1980 a 7.3 en 1991³¹.

El Sistema Nacional de Pensiones se hallaba en una situación de crisis financiera ya que no contaba con los recursos necesarios para financiar el pago de las pensiones, a esto se sumaba la escasa transparencia en el manejo de sus fondos.

Las razones del desfinanciamiento del Sistema Nacional de Pensiones fueron, centralmente, la utilización por parte de los sucesivos Gobiernos Centrales del Fondo de Pensiones (que según el artículo 14° de la Constitución de 1979, no podían ser destinados a fines distintos de los de su creación) para cubrir sus propios problemas de inversión y liquidez; haber mantenido un régimen especial de jubilación que permitió, hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 25967 en diciembre de 1992, obtener ese beneficio con sólo 5 años de aportación, mientras el régimen general exigía 15 años para los varones y 13 para las mujeres; el desajuste irracional entre lo aportado y lo recibido³²; y el haber modificado de manera sucesiva la Ley del Sistema Nacional de Pensiones en base a decisiones políticas de corte electorero que anticiparon las edades jubilatorias a grupos ocupacionales que tenían aún capacidad para trabajar.

28) ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y OTROS: "La Economía Política de las Reformas Institucionales en el Perú: los casos de Educación, Salud y Pensiones", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., marzo 1999, p. 35.

29) *Ibidem*, p. 37.

30) MORON, Eduardo y CARRANZA, Eliana: "Diez años del Sistema Privado de Pensiones. Avances, Retos y Reformas (1993 - 2003)", Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, diciembre 2003, p. 23.

31) *Ibidem*, p. 21.

32) Mario PASCO COSMOPOLIS nos recuerda que en materia de pensiones la regla universal de la Seguridad Social fue establecer su monto en función de la última remuneración o del promedio de los últimos 12 meses, cuando en realidad no es esa la remuneración sobre la cual el trabajador ha cotizado a lo largo de su vida laboral, sino apenas en los últimos meses. EN: Art. Cit., p. 174.

Adicionalmente, coadyuvaban a tan precaria situación el período de gastos por el que atravesaba el SNP, en que la proporción de asegurados aportantes por jubilado se había reducido y sin que a lo largo de los 19 años de funcionamiento se hubieren generado recursos significativos que permitieran el pago de pensiones decorosas a los pensionistas actuales; y haber modificado su régimen financiero pasando de un sistema de prima escalonada a uno de reparto simple, en el que todo lo ingresado se distribuye entre los actuales pensionistas³³.

Por otro lado, los problemas administrativos eran crecientes. El IPSS sufrió una fuerte burocratización, mostrando un elevado cuadro de crecimiento, especialmente administrativa³⁴.

Cabe añadir que el IPSS adoleció no sólo de una deficiente administración sino también de una falta de autonomía. El Estado no efectuaba sus aportes como empleador y con frecuencia captaba los recursos recaudados por el IPSS para financiar obras y gastos corrientes. De otro lado, las inversiones de los dineros obtenidos por recaudación de contribuciones no eran realizadas con criterios adecuados, lo que motivó que gran parte del Fondo se fuera perdiendo por efecto de la inflación.

En este punto cabe advertir que el Fondo de Pensiones había sufrido una descapitalización dramática (particularmente durante la década de 1980)³⁵; producto de diversos factores como el rendimiento negativo real de inversión (del 21% en 1981 al 29% en 1987); una significativa deuda estatal contraída por los sucesivos Gobiernos (194 millones de dólares) que virtualmente desapareció debido a tasas de inflación muy elevadas y la falta de indexación y gastos administrativos enormes (52% del total de gastos para 1986 debido en gran parte al ajuste de salarios del personal a la inflación)³⁶.

A todo lo anterior habría que sumar la considerable evasión y mora por parte de los empleadores, originado por una falta de definición del derecho de propiedad de los trabajadores sobre sus aportes, eliminando de esta manera cualquier incentivo para que éstos ejerzan una vigilancia que garantice la buena administración del Sistema³⁷ y,

33) DANÓS ORDOÑEZ, José: "El Instituto Peruano de la Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones" EN: Dilemas Actuales, Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y Respuestas, Cedal, Lima, 1994, Primera Edición, p. 19.

34) A tal efecto, Gabriel ORTIZ DE ZEVALLOS pone de relieve que el IPSS pasa de 25,000 trabajadores en 1985 a 45,000 en 1990, EN: Art. Cit., p. 37.

35) Entre 1981 y 1987 el IPSS perdió anualmente entre el 20% y 30% del capital que invirtió una vez descontado el efecto de la inflación (Fuente: Estudio de Carmelo MESA - LAGO citado en Apoyo al Congreso. Servicio de Asesoría Económica, Año 1, N° 11, Publicación del Instituto Apoyo).

36) MESA - LAGO, Carmelo: "La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina", Santiago de Chile, 1994, p.26.

37) En el mismo sentido se expresa Emilio MORGADO VALENZUELA, al establecer que tanto la evasión como la morosidad generan serios efectos; por un lado afectan la posibilidad de acceder a una pensión de vejez o conducen a que la pensión obtenida sea de monto inferior al que les correspondería recibir, y por otro lado, aumenta el compromiso estatal de financiar el otorgamiento de pensiones mínimas o asistenciales, de ser el caso. MORGADO VALENZUELA, Emilio: " Reforma de la Seguridad Social en Chile: El Sistema de Pensiones por vejez" EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998, p.81.

por el contrario, promoviendo incentivos para la evasión del pago de las contribuciones.

En este contexto, el sistema pensionario se percibe como débil, en tanto que, desde el punto de vista financiero, los sistemas de reparto son inherentemente inestables ya que dependen de factores demográficos. Estos determinan que la relación entre aportantes y pensionistas sea cada vez menor por efecto del creciente aumento en las expectativas de vida de la población asegurada y la paulatina disminución de los ingresos del sistema, a la par del progresivo aumento de sus obligaciones.

Por ello, comentando el régimen pensionario sobre el que se cimienta el Sistema Nacional de Pensiones, se afirma que *“un sistema de reparto simple es muy dependiente de los cambios demográficos ya que fácilmente puede quedar desfinanciado si empieza a reducirse el grupo de trabajadores jóvenes que financian las prestaciones que reciben los trabajadores de mayor edad (ratio de dependencia), lo cuál significa una mayor carga tributaria financiada por un número cada vez menor de jóvenes. Esta es precisamente una de las debilidades que tiene el sistema antiguo y que significó parte de su deterioro, ya que se produjo un desequilibrio entre los ingresos y egresos del sistema debido al lento crecimiento de la población de afiliados activos en relación con el grupo de pensionistas”*^{38 39}.

En adición a lo anterior habría que agregar la falta de estudios actuariales durante períodos prolongados que habrían de determinar con certeza la conveniencia en la elevación de la tasa de aportación sobre las remuneraciones ante la progresiva reducción del ratio de dependencia.

Todo este mal manejo del sistema en el país contribuyó al deterioro de los beneficios otorgados a los pensionistas y generó la necesidad de brindar a los trabajadores más jóvenes una alternativa sostenible de ahorro previsional.

2. El Sistema Privado de Pensiones

Como ya se ha señalado, en el mes de diciembre de 1991, el Poder Ejecutivo tuvo un primer intento de reforma del sistema previsional al dictar el Decreto Legislativo N° 724, mediante el cual se creaba el Sistema Privado de Pensiones como complementario al SNP, regido por el sistema de capitalización individual administrado por las AFP. La afiliación al nuevo sistema sería optativa para todos los trabajadores, con una contribución del 8% de su remuneración y un aporte de solidaridad al IPSS del 1% de la remuneración a cargo de los empleadores.

38) MORON, Eduardo y CARRANZA, Eliana: Ob. Cit., p. 20.

39) Cabe advertir que la situación de crisis en la financiación de los Sistemas Públicos de Seguridad Social basados en el reparto intergeneracional de las cargas no es un fenómeno exclusivamente peruano. Por el contrario, puede sostenerse que el mismo es universal. Al efecto, ver: “Envejecimiento sin Crisis. Políticas para la Protección de los Ancianos y la Promoción del Crecimiento”. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a Políticas de Desarrollo. Banco Mundial, Washington D.C., octubre de 1994.

En un contexto político adverso a la reforma y ante los vacíos y falencias de la propuesta estructurada en el Decreto Legislativo N° 724, que requerían la aprobación de normas con rango de ley, se optó por revisar la norma con el propósito de relanzar la reforma pensionaria.

Así, en el mes de diciembre de 1992, se emite el Decreto Ley N° 25897 que deroga el Decreto Legislativo N° 724 y pone en vigencia el Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones (SPP), el mismo que es concebido como alternativo al SNP (que a partir de enero de 1994 ya no sería administrado por el IPSS sino por la Oficina de Normalización Previsional, a tenor de lo dispuesto por la Ley N° 26323), con un aporte del 13% sobre la remuneración del trabajador⁴⁰, estableciéndose un incremento salarial para aquellos trabajadores que decidieran trasladarse al SPP.

La norma legal fue promovida argumentándose que introduciría competencia en el sistema previsional entre la opción del sistema de reparto y el basado en el ahorro individual. El nuevo sistema no induce ni reglamenta reorganización alguna en el Sistema Público el cuál se mantendría, en principio, inalterable.

Un primer balance de la introducción del Sistema Privado de Pensiones mostraría una activación de los traslados del Sistema Público al SPP, aunque de manera paulatina^{41 42}.

Cabe apreciar que la reforma tuvo diferentes significados para distintas clases de trabajadores. Así, para los trabajadores de niveles socioeconómicos altos, la reforma significó la oportunidad de acceder a un sistema que otorgaba pensiones consistentes con sus remuneraciones y los aportes que efectuaban, es decir, representaba la vía de salida de un sistema de reparto que pagaba pensiones completamente desvinculadas con los aportes efectuados; mientras tanto, los trabajadores con menos ingresos veían con desconfianza un sistema en el cuál la provisión de sus beneficios de jubilación ya no estaba a cargo del Estado sino de agentes privados; y los pensionistas del IPSS pensaban que con la reforma se estaban recortando los ingresos que obtenía el SNP y con ello el sistema colapsaría y suspendería el pago de sus pensiones⁴³.

En ese contexto, surge la reforma del Sistema en Pensiones teniendo como objetivo central garantizar a la mayor cantidad de trabajadores el acceso a una pensión de jubilación acorde con el esfuerzo individual realizado durante su vida activa, asegurándoles un ingreso estable. La manera en la cual esta reforma pretendió cumplir este objetivo fue privatizar el manejo de los fondos previsionales y crear derechos individuales de propiedad sobre dichos fondos. Desde la perspectiva del Gobierno, la creación del

40) Actualmente asciende al 8% de la remuneración del trabajador, en virtud de lo dispuesto por el artículo único de la Ley N° 28147, vigente desde el 31 de diciembre de 2003.

41) AYALA, Ulpiano: "¿Qué se ha aprendido del Sistema de Pensiones en Argentina, Colombia, Chile y Perú?", Documento de Trabajo N° 330. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 1996, p. 15.

42) En los primeros 30 días de aplicación del SPP se habían afiliado a este sistema 78,383 trabajadores (Fuente: SAFP).

43) ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriely OTROS: Art. Cit., p. 39.

SPP significó la reforma previsional más importante que se haya dado en la historia de los sistemas de pensiones en el país.

Adicionalmente, la reforma del sistema de pensiones es considerada como un elemento clave en el paquete de reformas económicas actualmente en marcha en varios países de Latinoamérica⁴⁴.

En el esquema normativo propuesto por el Sistema Privado, las AFP se constituyen como sociedades anónimas cuya función es administrar el Fondo de Pensiones de cada afiliado; dichos fondos son colocados de manera diversificada de acuerdo a los límites establecidos por ley, en instrumentos previamente calificados.

Entre otras funciones, las AFP otorgan una serie de prestaciones a los trabajadores afiliados al SPP, como son la jubilación, invalidez⁴⁵, sobrevivencia⁴⁶ y gastos de sepelio, además de encargarse de la recaudación de los aportes, la cobranza de aportes impagos, tramitación de Bonos de Reconocimiento, la información a los afiliados y el otorgamiento y pago de las prestaciones previstas en la legislación en el momento en el cual los afiliados cumplan con los requisitos establecidos.

De otro lado, una de las principales modificaciones introducida por la reforma previsional es la administración privada de los fondos de los afiliados a través de las cuentas individuales de capitalización (CIC). Esta es una cuenta creada a nombre de cada afiliado por la AFP en la que se encuentre incorporado. En esta se consignan todos los movimientos que respecto de un mismo afiliado se realizan en el Fondo de Pensiones como el aporte obligatorio, aporte voluntario, aportes adicionales efectuados por el empleador, Bonos de Reconocimiento.

Al igual que el SNP, el SPP tiene la obligación de incorporar a todo trabajador ya sea dependiente o independiente que elija libremente afiliarse a él, tratándose de un trabajador que por primera vez participa en un sistema previsional o de un trabajador que ya estuvo afiliado al Sistema Público. El trabajador afiliado al SPP sólo podrá revertir su decisión de incorporación al SPP por causal de nulidad taxativamente señalada en la Ley.

Es importante mencionar que al producirse el traslado de un trabajador que estaba afiliado al SNP al SPP, a éste se le otorga un Bono de Reconocimiento⁴⁷ a efectos de

44) ROJAS ROJAS, Jorge: "La Rentabilidad del Sistema Privado de Pensiones en el Perú: 1993- 1997", PUCP Departamento de Economía, Lima, 1998, p. 1.

45) Aún cuando cabe precisar que éstas no son aseguradas de manera directa por una AFP, sino que deben ser contratadas con una empresa de seguros. Para otorgar estas prestaciones se deben cumplir una serie de requisitos de antigüedad, así como de las circunstancias de la discapacidad.

46) Esta comprende a los herederos forzosos de trabajadores que aún no habían alcanzado la edad para jubilarse dentro del SPP al momento de su muerte y de aquellos jubilados que hubieran optado por una modalidad diferente a la renta vitalicia personal. El monto de la pensión es decreciente según el grado de parentesco.

47) El artículo 7º de la Ley Nº 27617, vigente desde el 2 de enero de 2002, que sustituye el primer y segundo párrafos del Decreto Supremo Nº 054-97-EF - Texto Unico Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones establece que tienen derecho a Bono de Reconocimiento los trabajadores que a diciembre de 1992 estaban afiliados a los sistemas de pensiones administrados por el IPSS y que hubieran cotizado en el SNP; un mínimo de 48 meses en total dentro de.../

reconocerle los años aportados en el SNP, lo cuál incrementa el capital individual del afiliado, aunque no en forma equivalente a los aportes realizados.

Actualmente, la cotización promedio del trabajador al SPP asciende aproximadamente al 11.5% de la remuneración asegurable, dentro de la cuál se encuentran incluidos el 8% que se destina a la CIC del trabajador y el resto se distribuye entre la empresa asegurada que asume los riesgos de invalidez y sobrevivencia, y la AFP correspondiente en virtud de los servicios otorgados al afiliado.

Los aportes acumulados de los trabajadores afiliados al SPP más los ingresos generados por las AFP producto de las inversiones realizadas, han llevado a que al 10 de setiembre de 2004, la cartera administrada por las AFP ascienda a S/.23,841 millones (\$7,138 millones, aproximadamente), lo cuál equivale a más del 10 % del PBI del Perú. El Poder Ejecutivo estimó que si se mantiene este ritmo de crecimiento - \$1,000 millones anuales - para el año 2015 el total de fondo administrado por las AFP podría ascender a \$ 21,500 millones aproximadamente⁴⁸, pero para esto se necesitará brindar una mejor protección y seguridad al Fondo Privado de Pensiones.

A efectos de asegurar la transparencia, seguridad y normal desarrollo del SPP a través de una supervisión eficiente del mismo, con el Sistema Privado se crea la Superintendencia de Administración de Fondos de Pensiones – SAFF (absorbida en noviembre de 2000 por la Superintendencia de Banca y Seguros – SBS, convirtiéndose en la Superintendencia Adjunta de AFP), mediante la cuál se efectúan las funciones de supervisión del SPP en representación del Estado, con el fin de garantizar el financiamiento del sistema y vigilar el fiel cumplimiento de estas disposiciones, en observancia del artículo 11º de la Constitución de 1993.

III. HACIA EL FUTURO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ

1. Planteamiento

Como puede apreciarse de los apartados precedentes, el Sistema de Pensiones requiere un proceso integral de reforma, como consecuencia de una serie de cambios en la coyuntura social y económica del país. Por ello se necesita plantear nuevas alternativas para este Sistema, que lo hagan viable desde una perspectiva social y financiera, a fin de garantizar el otorgamiento de pensiones dignas a sus afiliados y derechohabientes. Es este el rol que los sistemas de protección deben cumplir en las sociedades modernas.

/... los 10 años previos al 6 de diciembre de 1992, fecha de creación del SPP. Cabe añadir que los trabajadores deben manifestar su derecho al Bono de Reconocimiento al momento de afiliarse al SPP, probando el cumplimiento de los requisitos para obtener este derecho a fin de que la ONP (en virtud de la Ley N° 26323) les otorgue el Bono que les corresponde. Dichos Bonos deben ser entregados por la ONP a la AFP que el trabajador indique, la que a su vez lo debe entregar a una entidad de servicio de guarda física de valores, salvo que los mismos se encuentren representados por anotaciones en cuenta.

48) Diario Gestión, Sección Economía, Ediciones del 31 de agosto y 15 de setiembre de 2004.

En la concreción del rol atribuido a los sistemas de protección social se deben considerar principalmente una serie de factores que han sido determinantes para plantear la reforma del Sistema de Pensiones, como son: el **factor demográfico**⁴⁹, ya que la caída de las tasas de natalidad y el crecimiento de la población en edad de retiro han traído consigo graves problemas para los sistemas cuya financiación se basa en el relevo generacional; el **factor social**, debido a que los sistemas protectores podrían no estar cumpliendo plenamente su misión de cobertura al quedar fuera de su ámbito protector algunas de las nuevas necesidades sociales; el **factor administrativo**, al considerar que los métodos tradicionales de administración de los sistemas previsionales han carecido de eficacia y eficiencia y han permitido la proliferación de situaciones de utilización indebida de la protección, en perjuicio colectivo cuando son éstos los que deben ser los beneficiarios de los mismos y el **factor económico**, debido a que los costes de los sistemas de protección social, encarecen la producción.

Sobre este último punto, debe apuntarse a un financiamiento garantizado. Los recursos del sistema deben estar no sólo garantizados en cuanto a que su destino es el previsional sino que debe garantizarse contar con estos recursos. La fuente puede ser el propio asegurado, el Estado, la rentabilidad obtenida de la administración de estos fondos, u otras fuentes, pero en modo alguno puede aceptarse la idea de un sistema desfinanciado. Es importante resaltar que este financiamiento no es actual, sino que en todo momento debe proyectarse a futuro en tanto que los actuales cotizantes al sistema son los futuros pensionistas, y no sólo en un futuro inmediato sino a 10, 15, 20, 25 o 30 años.

Como bien se señala: *“El sistema debe prever esta situación financiera que es consustancial a su existencia y realizar los ajustes que el caso pueda requerir en orden a preservar la esencia de la protección de la seguridad social y la equidad en las prestaciones. Por ello, no debe llamar la atención ni generar posiciones de enfrentamiento la modificación periódica de las tasas de aporte o el monto de algunas prestaciones, como tampoco debe soslayarse la aplicación de mejoras y ventajas para los asegurados quienes deben ver en la seguridad social una garantía individual y colectiva”*⁵⁰.

49) Los sistemas de Seguridad Social deben responder a nuevos problemas demográficos tales como el envejecimiento de la población y la evolución de las estructuras familiares que tienen importantes consecuencias para la financiación de la protección social. Uno de los problemas fundamentales es que la mitad de la población mundial está excluida de cualquier tipo de protección social; una sociedad que envejece no tiene por qué enfrentar una crisis, siempre y cuando pueda proporcionar trabajo a su población activa que envejece. En los países latinoamericanos se podría obtener un mayor provecho de sus circunstancias demográficas actuales si pudiera contar con flujos de capital estables de largo plazo de los países más avanzados en su transición demográfica, que a su vez se beneficiarían con mayores rendimientos para su capital. Gradualmente los países de América Latina pasarían a tener una estructura de edades y una acumulación de ahorros semejante a la que hoy tienen los países desarrollados. Para más información ver: BID. “Desarrollo más allá de la economía”. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2000, Washington, D.C. p.112.

50) GARCIA GRANARA, Fernando: “Seguridad Social, Pensiones y equidad.”, En prensa, Lima, 2004.

En esta perspectiva, las alternativas a plantear deben tener presente que existiendo un objetivo central en la reforma previsional como es el otorgamiento de pensiones dignas, existen otros objetivos⁵¹ que no deben ser dejados de lado.

A nuestro entender, en el contexto actual, cabría plantear hasta tres escenarios⁵² alternativos de desarrollo a futuro del Sistema de Pensiones y por alguno de ellos debería transitar la necesaria reforma del mismo.

2. Primer Escenario: La reforma integral del Sistema Público de Pensiones que se mantendría como alternativo al Sistema Privado de Pensiones, tal como ocurre en la actualidad⁵³.

Como primer escenario se tendría un único Sistema Público de Pensiones que reemplace a los regímenes públicos preexistentes el cuál coexistiría con el Sistema Privado de Pensiones.

En este escenario tanto el Sistema Privado como el Sistema Público participan en el sistema previsional, pero adoptando medidas innovadoras de tal modo que ambos sistemas garanticen a todos los ciudadanos el acceso a un mejor nivel de sus pensiones y a una vida acorde con su dignidad.

El enfoque central y las expectativas se encuentran en la creación de un nuevo régimen público de pensiones, ya que éste tendría que adoptar características que puedan hacer viable el Sistema Público que hoy se encuentra en crisis.

En puridad, no se trata de estructurar un nuevo Sistema Público que ha de competir en igualdad de condiciones con el Sistema Privado, en tanto que el modelo de reparto en el que se asienta éste requiere incrementar progresivamente la base de sus aportantes activos que han de sustentar las pensiones de los pasivos, lo que ciertamente

51) Según el Informe del Banco Mundial, "Manteniendo la Promesa de la Seguridad de la Pensión de Jubilación en Latinoamérica", entre otros objetivos de la reforma destacan: la sostenibilidad fiscal (para reducir las deudas y fomentar el ahorro), desarrollo de capitales (para lograr la eficiencia en la movilización de los recursos y con ello el crecimiento económico), incremento del bienestar social (que se lograría con un sistema multipilar), siendo uno de los fines principales, el aumento de la cobertura cuyo incremento ha sido lento en algunos países. Para más información, ver: www.worldbank.org/lacpensionsconf

52) El Banco Mundial considera un escenario adicional considerando como un tercer pilar alterno a los sistemas de reparto y de capitalización individual: el ahorro voluntario. A nuestro entender, su viabilidad en nuestro país resulta limitada por el nivel de ingresos de la población empleada y la escasa cultura de ahorro de su población. Además, en el Sistema Privado de Pensiones se considera la posibilidad que tanto el titular como el empleador realicen aportes voluntarios en las cuentas individuales de capitalización. Para mayor información respecto a este pilar, ver: Banco Mundial. "Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento". Resumen del Informe del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Washington, D.C. EE. UU, Primera Edición, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1994.

53) Planteamiento originalmente expuesto por Javier NEVES MUJICA en el "Informe sobre los Sistemas Públicos de Pensiones: Los Derechos Adquiridos, La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Necesidad de una Reforma Integral", en una Consultoría brindada a la Defensoría del Pueblo en base a la cuál se produjo el Informe Defensorial N° 85, "La situación de los sistemas públicos de pensiones de los Decretos Leyes N° 19990 y 20530: Los derechos adquiridos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la necesidad de una reforma integral", aprobado mediante Resolución Defensorial N° 012-2004/DP publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 de mayo de 2004.

no ocurrirá en tanto el modelo requiere ajustes estructurales que lo harán menos atractivo al alterno Sistema Privado.

La viabilidad de un nuevo régimen público de pensiones pasa por adoptar las siguientes medidas:

Estudios Actuariales. - Realizar los correspondientes estudios actuariales a efectos de determinar si resulta necesario elevar la edad de jubilación, los años de aporte para obtener una pensión completa y la eventual disminución de la tasa de reemplazo.

Requisitos para la Jubilación. - La jubilación se alcanzaría en base a dos elementos: la edad del afiliado y los años de aportación al sistema. Con ello se lograría un equilibrio entre los aportes de un afiliado y los beneficios que se obtenga.

Reajuste de Pensiones. - El reajuste de las pensiones tendría que determinarse sobre la base de parámetros que hagan viable financieramente al Sistema, teniendo en cuenta la realidad socioeconómica por la que atravesamos.

Administración. - La administración del régimen estaría a cargo de una institución autónoma e independiente del Poder Ejecutivo, esta medida sería ventajosa para el sistema como anteriormente habíamos señalado a propósito del principio de unidad.

Convenios y Recomendaciones de la OIT. - Se adoptarían todas las medidas de la reforma en concordancia no sólo con las disposiciones de nuestra Constitución sino también con los planteamientos formulados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en virtud del compromiso asumido por el Estado al ratificar el Convenio 102°. Los planteamientos principales son básicamente tres:

- a) Garantizar una prestación reducida al afiliado que haya cumplido un periodo de empleo de 15 años (art. 29° párrafo 2, inciso a⁵⁴);
- b) Aumentar el monto de las pensiones pagadas al SNP, para alcanzar el nivel prescrito por el convenio (art. 65 y 66⁵⁵); y
- c) Prever la participación de los representantes de las personas protegidas en la gestión de los sistemas de pensiones (art. 72°, párrafo 1⁵⁶).

54) Convenio 102. Art.29° inciso 2.-"Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con las reglas prescritas, un periodo de calificación de 15 años de cotización o de empleo".

55) Convenio 102. Artículos 65° y 66°, párrafo 1.-"Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique este artículo, la cuantía de la prestación aumentada con el importe de las asignaciones familiares pagadas durante la contingencia, deberá ser tal que para el beneficiario tipo a que se refiere el cuadro anexo a la presente parte, sea por lo menos igual, para la contingencia en cuestión, al porcentaje indicado en dicho cuadro, en relación con el total de las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia y del importe de las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia que el beneficiario tipo".

56) Convenio 102. Artículo 72° párrafo 1.-"Cuando la administración no esté confinada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas.../

Regulación. - Se regularía de manera pormenorizada la transición entre los actuales sistemas y el propuesto, evitando los errores cometidos en los regímenes anteriores.

Todos estos cambios normativos serían aplicados a todos los afiliados a los actuales regímenes públicos.

Por otro lado, para dar efectividad al proyecto de reforma, sería necesaria la modificación de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993, para así crear un Sistema Público que fusione a los diferentes regímenes pensionarios con aplicación inmediata de nuevas reglas para las pensiones existentes, las cuales podrían afectar derechos adquiridos, salvo en caso que provengan de mandato judicial firme.

Como podemos ver, todo se orienta a mejorar los sistemas actuales de protección social en pensiones, la cuál puede ser vista como una pieza clave y de convivencia solidaria, garante de la “paz social” y generadora de compromisos que aúnan de forma solidaria a los miembros de cada generación y a los de las distintas generaciones⁵⁷.

Sería necesario que a partir de estas propuestas, analicemos si verdaderamente podemos avanzar en el perfeccionamiento y consolidación del actual Sistema de Pensiones, de tal modo de hacerlo viable financieramente, a través de un Sistema Público de prestaciones económicas que comprenda como modalidades de protección, una modalidad contributiva de prestaciones económicas de carácter público y obligatorio, que constituyen el núcleo esencial del sistema⁵⁸.

También sería conveniente fomentar una profunda revisión en clave restrictiva de la jubilación adelantada la cuál causa un claro perjuicio a la viabilidad del Sistema Público de Pensiones.

Otro tema que no debemos olvidar, es el importante papel que debe cumplir el Estado para lograr el restablecimiento del sistema, ya que además de regular pertinentemente los diferentes aspectos del sistema de pensiones resulta necesario que analice de manera permanente las tendencias del mismo y corrija las desviaciones que puedan producirse durante el funcionamiento del sistema. Así por ejemplo, será necesario que realice periódicamente estudios actuariales y demográficos que le permitan anticiparse ante los efectos del aumento de la esperanza de vida así como también la adopción de diversas medidas que demuestren su eficacia y eficiencia.

Estas medidas que pueda adoptar el Estado con la finalidad de lograr un mejor otorgamiento de las pensiones deben ir acompañadas de la participación de los mismos

/... protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las entidades públicas”.

57) ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis: “Las Propuestas de Privatización de la Seguridad Social en Iberoamérica. La Situación en España” EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998, p. 90.

58) *Ibidem*, p.93.

aportantes y pensionistas, a través de la representación de quienes son destinatarios y proveedores últimos de los sistemas de pensiones de tal modo que puedan vigilar y controlar los sistemas bajo los cuáles están acogidos. Para esto será necesario fomentar mediante una serie de incentivos la participación de quienes son los beneficiarios de los sistemas pensionarios.

Además, todos los beneficiarios del sistema deben de contar con una información clara y detallada, facilitada de manera continua, de tal modo que éstos puedan conocer con precisión, los deberes y derechos que les corresponden, así como la forma de manejo y funcionamiento del sistema.

3. Segundo Escenario: El Sistema Público de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones coexistirían brindando ambas pensiones a todos los afiliados activos. El Sistema Público garantizaría una pensión mínima y el Sistema Privado brindaría una pensión complementaria

En este escenario todos los trabajadores están afiliados a ambos Sistemas, cotizando en forma obligatoria un porcentaje menor al Sistema Público bajo la modalidad de reparto, que garantizaría una pensión mínima; y, un porcentaje sensiblemente mayor al Sistema Privado de Pensiones, bajo la modalidad de capitalización individual, la cuál brindaría pensiones complementarias.

Los trabajadores que actualmente se encuentran cotizando bajo el régimen público de pensiones también contarían con una cuenta de capitalización individual, y del mismo modo, a los trabajadores que actualmente se encuentran bajo el Sistema Privado de Pensiones se les garantizaría una pensión mínima a cargo del Sistema Público.

En estricto, la base del sistema es la pensión mínima y el aporte al Sistema Público, que se convierte en el eje de la pensión. El Sistema Privado no es ciertamente excluyente sino complementario, un modelo mixto o multi-pilar, teniendo como plataforma al sistema de reparto, el cuál coexistiría con el sistema de capitalización individual aplicable a los tramos restantes. A la vez, se utilizaría fórmulas adecuadas de financiación, que permitan contemplar ambas figuras de manera conjunta.

Ciertamente ambos Sistemas serían reformados, incorporándose en buena medida las modificaciones propuestas al tratar los otros dos escenarios alternativos. Este escenario permitiría un diseño único del sistema y sin posibilidades de una reversión que altere el sistema desde el punto de vista financiero y de proyección en el futuro, teniendo en cuenta que la base de la proyección futura depende del mantenimiento de un número mínimo de aportantes que con la idea de la libre afiliación y reversibilidad de la elección entre el Sistema Público y Privado no puede garantizarse.

En este escenario, el Estado garantiza acceso a la Seguridad Social y permite la existencia del Sistema Privado que estaría dirigido a un grupo mayor de aportantes aunque no necesariamente con mayores ingresos en conjunto.

Debería entonces regularse de manera pormenorizada la transición entre los actuales Sistemas Público y Privado y el propuesto, permitiendo libertad para la elección y sobre todo garantizando la pensión mínima con el aporte de todos los afiliados y no de una parte.

Cabe resaltar que la alternativa propuesta es absolutamente compatible con el modelo constitucional en Seguridad Social, en tanto que el Estado a través del Sistema Público garantizaría el otorgamiento de pensiones, complementándose con las pensiones que se concederían en el Sistema Privado.

4. Tercer Escenario: El cierre del Sistema Público de Pensiones, manteniéndose este con los pensionistas actuales hasta su extinción y trasladándose los afiliados activos al Sistema Privado de Pensiones, a los cuáles se les tendría que garantizar una pensión mínima

Aquí el Sistema Privado se convierte en el único sistema pensionario, en donde a todos los que se trasladen del Sistema Público al Privado se les garantiza el derecho a una pensión mínima, que se complementa con los montos aportados en su cuenta de capitalización individual y el rendimiento que éstos produzcan.

La propuesta de tener un pilar único como sistema de pensiones, que se convertiría en obligatorio para todos los afiliados, tal y como sucede en Chile, aún cuando reñido con las disposiciones constitucionales vigentes, tal como veremos más adelante, constituye un escenario técnicamente factible cuando se han de analizar todas las vías posibles para dar sostenibilidad al Sistema de Pensiones.

Aún cuando de los apartados precedentes se aprecia con nitidez que el Sistema Privado ha mostrado tener mayores ventajas que el Sistema Público, por la seguridad en la pensión y en su monto, ello no significa que éste no posee desventajas, las mismas que habría que superar para poder concebir su funcionamiento como único en el sistema previsional.

A tal efecto, habría que realizar las siguientes modificaciones al Sistema Privado actualmente vigente:

Bono de Reconocimiento.- Aunque cuando la fórmula de reconocimiento de los años aportados al Sistema Público de aquellos que se trasladaron al SPP a través de los correspondientes Bonos de Reconocimiento no corresponde exactamente con el tiempo de servicios y aportación, el principal cuestionamiento que se formula en esta materia es la demora en su otorgamiento, lo cuál causa un

perjuicio al trabajador. La ONP, encargada de administrar el SNP y asumir el reconocimiento de los derechos adquiridos, ha venido requiriendo un plazo de 3 años para verificar la documentación que sustenta el derecho a Bono de Reconocimiento, esta demora afecta a todos los que tienen derecho al mismo, siendo más desventajosa para los afiliados que estén cerca de la edad de jubilación. Se requiere pues establecer los mecanismos que convengan a fin de acelerar el proceso de verificación documentaria y otorgamiento del Bono.

Ausencia de Incentivos Tributarios.- La carencia de un incentivo tributario para fomentar los aportes voluntarios al sistema, puede también ser considerado como una desventaja para el SPP⁵⁹. A tal efecto, debería considerarse un tope máximo a las aportaciones superado el cuál los montos adicionales serían considerados como aportes voluntarios pasibles de gozar de incentivos de naturaleza tributaria.

Pensión Mínima.- La ausencia de una pensión mínima para los trabajadores dentro del SPP (la cuál había sido desestimada por temor a que se convierta en fuente de desfinanciamiento del nuevo sistema) ha constituido desde el inicio de su implementación un serio cuestionamiento al Sistema.

A pesar que ello se corrigió al promulgarse la Ley N° 26504 (art. 13°)⁶⁰; la modalidad de fijación y reajuste del monto de la pensión mínima no era aún establecida claramente. Posteriormente, la Ley N° 27617 (con vigencia al 2 de enero de 2002, pendiente aún de reglamentación), en su artículo 8°⁶¹, establece el derecho de los afiliados a una pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones⁶² y los requisitos que debe cumplir para hacerse acreedor de la misma al momento de su jubilación, aún consideramos que dicha norma requiere fijar el monto de la pensión mínima.

Al respecto, debemos recordar lo estipulado por el Convenio 102° de la OIT, en relación a este tema. El artículo 29° párrafo 1, conjuntamente con los artículos 28°, 65°

59) MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana: Ob. Cit., p. 29.

60) El artículo 13° de la Ley N° 26504 señala: "Por Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas se establecerán los requisitos y las condiciones que permitan al Sistema Privado de Pensiones garantizar una pensión mínima de jubilación a sus afiliados".

61) El artículo 8° de la Ley N° 27617 estipula: "Los afiliados al Sistema Privado de Pensiones podrán acceder a una pensión mínima en caso de jubilación, siempre que cumplan con todos los requisitos y condiciones siguientes: a) Haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945 y haber cumplido por lo menos 65 años de edad. b) Registrar un mínimo de 20 años de aportaciones efectivas en total, entre el Sistema Privado de Pensiones y el Sistema Nacional de Pensiones; y c) Haber efectuado las aportaciones a que se refiere el inciso anterior considerando como base mínima de cálculo el monto de la remuneración mínima vital, en cada oportunidad.

La parte de la pensión mínima no cubierta por el Sistema Privado de Pensiones con recursos de la cuenta individual de capitalización del afiliado y con el producto de la redención del Bono de Reconocimiento será financiada a través de un Bono Complementario, que será emitido por la ONP con la garantía del Estado Peruano. Por Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas se aprobarán las normas reglamentarias de la presente Disposición Final y Transitoria, así como las condiciones de redención del Bono Complementario referido en el párrafo anterior".

62) La Comisión de Expertos en Aplicación de Normas de la OIT, estableció que las medidas adoptadas en la Ley N°27617, sobre todo en relación a la pensión mínima en el SPP, apuntan a otorgar mediante el Fondo Nacional de Ahorro Público, bonificaciones a los pensionistas.

y 66°, establece que deberá garantizarse a la persona protegida una prestación de vejez igual al 40% del salario de referencia, cuando ésta haya cumplido, antes de la contingencia, un periodo de calificación que podría consistir en 30 años de cotización.

Sin embargo, nuestro país no ha cumplido con lo establecido por el Convenio, ya que la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas de la Organización Internacional del Trabajo, ha entregado un informe al Gobierno Peruano señalando que la pensión mínima que reciben los trabajadores en el SPP, está por debajo del 40% del salario base de cotización del trabajador, monto mínimo estipulado por el Convenio⁶³.

En este orden de ideas, cabe poner de relieve la necesidad del otorgamiento de una pensión mínima en el SPP, ya que permitiría proteger a los afiliados de bajos ingresos en un escenario de masivo traslado de trabajadores del Sistema Público al SPP⁶⁴.

Costos adicionales al sistema.- Ciertamente la cotización del trabajador al SPP no se circunscribe únicamente al aporte destinado a su cuenta individual de capitalización sino que implica afrontar una serie de costos adicionales, tales como los servicios que brindan las AFP por administrar e invertir dichos aportes.

Al inicio del Sistema Privado se consideró que los excesivos costos adicionales constituían un fenómeno transitorio, dado que se pensaba que a medida que aumentara el número de afiliados y como consecuencia de la competencia entre las distintas AFP se lograría una reducción del costo de los servicios prestados por cada AFP. Lamentablemente ello no ha ocurrido en la magnitud esperada.

A nuestro entender, lo anterior responde a la inercia de la Superintendencia de Banca y Seguros en este tema en particular. Consideramos que la SBS debiera asumir un papel activo en la búsqueda de la promoción de una sana competencia por costos entre las diversas AFP. En primer término, ésta podría solicitar mayor información a las AFP sobre su estructura y determinación de los costos que son trasladados a los afiliados, así como publicar periódicamente en los medios de comunicación dicha información. Así, se buscaría sensibilizar a los participantes del Sistema respecto a esta variable con el propósito que evalúen su permanencia en una u otra AFP.

De otro lado, podría solicitar información relativa a los indicadores de rentabilidad neta de comisiones, a efectos que los afiliados al Sistema puedan evaluar el distinto desempeño de las AFP. Con ello, los aportantes tendrían una mayor conciencia respecto al precio (rentabilidad y comisiones).

63) El experto en Educación Obrera de la OIT, Eduardo Rodríguez ha indicado "que es importante señalar que sigue existiendo un conjunto de déficits en el tema de la aplicación y cumplimiento de las normas laborales internacionales. Asimismo reveló que la Comisión de Expertos de la OIT solicitó al Gobierno Peruano más información sobre 16 temas sobre seguridad social que el país no estaría cumpliendo a cabalidad, como por ejemplo sobre el monto de las pensiones, la cobertura, la participación de los trabajadores en la administración de los sistemas tanto de pensiones como de salud, entre otros. EN: Diario Gestión, Sección Economía, Edición del 12 de julio de 2004.

64) MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana: Ob. Cit., p. 62.

En cuanto a los costos excesivos cobrados por servicio de mantenimiento del sistema⁶⁵, la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas de la OIT ha señalado que el Convenio N° 102 en su artículo 71° párrafo 1 establece que “*el costo de las prestaciones (...) y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiadas colectivamente por medio de las cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del miembro y la de las categorías de personas protegidas*”.

Otras medidas adicionales. - Entre las medidas que podrían adoptarse para hacer más efectivo el Sistema Privado está la implementación de un sistema de multifondos, en el cual se abriría la posibilidad de que los trabajadores afiliados puedan acceder a diferentes alternativas de inversión de acuerdo con sus propias características y preferencias.

También debería analizarse la posibilidad de establecer un mecanismo que facilite el traspaso de afiliados de una AFP a otra. A tal efecto el Internet podría ser una herramienta adecuada, utilizándose el portal de cada AFP. Ciertamente tendrían que implementarse tal medida asegurándose la confidencialidad y veracidad de la operación.

Así mismo, resulta absolutamente trascendente lograr que los empleadores sean conscientes de su responsabilidad como agentes de retención de los aportes de sus trabajadores, y lograr rebajar sensiblemente el índice de morosidad actualmente existente (cerca al 45%). En vez de utilizarse los métodos tradicionales de cobranza judicial, debería promoverse la implementación de un procedimiento ad hoc más célere y sencillo que permita una rápida y eficaz acción judicial con medidas cautelares. Paralelamente, debiera potenciarse la acción inspectiva del Ministerio de Trabajo en esta materia y hacer más drásticas las sanciones penales por la retención indebida de los aportes previsionales, como medidas coercitivas para el estricto cumplimiento de pago de los aportes.

Respecto a las alternativas de inversión, creemos que una medida inmediata para mejorar el sistema sería ampliar el porcentaje de inversión de las AFP en el extranjero ya que esto permitiría diversificar los riesgos, generando mayor seguridad para los fondos⁶⁶; muestra de ello son los datos estadísticos que actualmente demuestra la cartera

65) En el mismo sentido se establece en el Informe del Banco Mundial, "Manteniendo la Promesa de la Seguridad de la Pensión de Jubilación en Latinoamérica", que las tarifas para la administración privada de los ahorros han sido altas, sobretudo para trabajadores de bajos ingresos, y los nuevos afiliados han tenido que resistir el embate de los costos de los nuevos sistemas. Y puesto que muchos países donde se ha aplicado la reforma requieren que los beneficios tomen la forma de una pensión vitalicia, esto puede resultar costoso para algunos grupos sociales en desventaja con una baja expectativa de vida, ya que las primas cargadas por los proveedores de pensiones están sobre las que podrían serlas actuarialmente justas para esos grupos. En: www.worldbank.org/lacpensionsconf

66) Actualmente, las AFP están solicitando al BCR que amplie el límite de inversión en el extranjero de 10.5% a 20%, con la finalidad de diversificar sus riesgos y porque en un futuro no lejano, pretenden implementar un sistema multifondos. .../

administrada por las AFP, cuyo incremento se debe principalmente a las inversiones en títulos del sector no financiero y a las inversiones en el extranjero.

Esta última medida no pretende dejar de lado las inversiones en el país lo cual resulta altamente positivo e importante para el desarrollo del mismo en diversos aspectos, lo que se quiere es que se reconozca que mediante un porcentaje más elevado de inversiones en el extranjero será posible otorgar mayor seguridad a los fondos de pensiones además de lograr un crecimiento económico dentro del país producto de las inversiones productivas realizadas en el exterior.

Si se mantuviera la situación actual, en el que poco más del 90% de los fondos se encuentran colocados en el ámbito doméstico, cualquier evento negativo que afecte al mercado local tendría un efecto directo sobre las carteras, que no podría ser compensado con el rendimiento de otros mercados⁶⁷.

Además, recordemos que la finalidad principal del Sistema es el logro de una mejor pensión para el afiliado antes que fomentar el crecimiento interno mediante la inversión de los aportes de los pensionistas, este objetivo debe lograrse en tanto se alcance el objetivo principal. Como puede apreciarse, no nos encontramos ante dilema alguno, siendo absolutamente compatible el fomento del crecimiento del mercado de capitales interno con la posibilidad de autorizar progresivamente mayores inversiones en el exterior.

Por otro lado, no debemos dejar de lado que otro problema que influye fuertemente en la viabilidad del Sistema de Pensiones en general es la informalidad que impera en nuestra sociedad; actualmente el 60%⁶⁸ de los trabajadores no están afiliados a ningún sistema previsional.

Este resultado es producto de la realidad del mercado laboral; el cual es un factor común en toda América Latina; marcado por el desempleo, el subempleo y las bajas remuneraciones.

Actualmente, tanto empresarios como trabajadores tienen incentivos para operar de manera informal, con el objeto de evitar diversas obligaciones tributarias y operar con mayor flexibilidad, además es posible que el tipo de ahorro que ofrece el Sistema

/... Sin embargo, el BCR considera más conveniente que estas inversiones se realicen en el Perú, y hacia este fin se orientan el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Comisión Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), trabajando en la ampliación del mercado de capitales.

67) "Construyendo el Futuro: 10 años del Sistema Privado de Pensiones", Asociación de AFP, Editorial Mercados & Norandina, Lima, 2003, p. 86.

68) Por ejemplo, entre 1991 y el 2002 se redujo el número de personas empleadas por el sector formal de 47.3% a 43.8%; mientras los trabajadores informales aumentaron en cuatro puntos porcentuales de 1990 a 1992. EN: Diario Gestión, Sección Economía, Edición del 12 de julio de 2004.

La presente ponencia ha sido redactada sobre la base de los aspectos más importantes tratados en la investigación realizada, en el presente año, por el autor, conjuntamente con Germán Álvarez y Antonio Paredes en el Centro de Investigación Parlamentaria. La investigación forma parte de un proyecto más amplio destinado al estudio de la seguridad social en el Perú, que se viene realizando en el marco de un Convenio con el BID. Los resultados aparecerán en la página web: www.congreso.gob.pe/cip/index

Privado no sea muy atractivo para los sectores informales, cuyos ingresos suelen caracterizarse por su inestabilidad y tienen además mejores opciones de inversión de aquellos recursos que podrían destinar al ahorro previsional.

El reto más próximo sería adaptar el Sistema de Seguridad Social Privada a las condiciones existentes en el mercado laboral peruano de tal modo que se pueda atraer al mayor número de informales a afiliarse al Sistema Privado de Pensiones. Para ello se deberá ofrecer a los trabajadores informales, los independientes y los trabajadores de las PYME un producto que resulte beneficioso para estos sectores laborales, que representa el porcentaje mayoritario del país.

Tal vez una de las alternativas sería ofrecer a estos sectores informales incentivos tributarios a efectos de afiliarse al Sistema, además de aminorar los costos por los servicios ofrecidos y mantenerlos informados de los beneficios que conlleva afiliarse al Sistema Privado de Pensiones, ya que muchos permanecen en la ignorancia por falta de información de todas las ventajas que un Sistema de Seguridad Social les puede ofrecer, considerando que la jubilación es irreal o innecesaria o simplemente que es una pérdida de dinero, ya que no se les suele reconocer todo el dinero aportado al Sistema.

A lo anterior, habría que adicionar el explorar la posibilidad que el Estado promueva directamente la afiliación al Sistema de los sectores informales a través de una aportación efectiva en las cuentas individuales de capitalización de cada uno de los trabajadores informales afiliados al Sistema durante un lapso de tiempo determinado. De esa manera, si por ejemplo el Estado garantizara a cada trabajador informal un aporte en su cuenta individual del equivalente al 5% de la Remuneración Mínima Vital durante los primeros 48 meses de su afiliación al Sistema, se ganaría un aliado dispuesto a defender su mantenimiento en el régimen pensionario. Ciertamente tanto el empleador de tal trabajador como él mismo sería empadronado a efectos de realizarse un seguimiento del devenir de la Empresa y sus servidores.

Ahora bien, la implementación del Sistema Privado como único sería contrario a la normativa constitucional vigente en tanto el modelo adoptado consagra un Estado Social de Derecho en el que el Estado no puede dejar de tener una participación activa en el ámbito de la Seguridad Social brindando prestaciones de salud y de pensiones. Así, la viabilidad de este escenario pasa necesariamente por una expresa reforma constitucional que la habilite.

BIBLIOGRAFÍA

- **ALMANZA PASTOR, José:** "Derecho de la Seguridad Social", Sexta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989.

- **ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis:** “Las Propuestas de Privatización de la Seguridad Social en Iberoamérica. La Situación en España” EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998.
- **ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José:** “Instituciones de la Seguridad Social”, 17º Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001.
- **APARICIO TOVAR, Joaquín:** “La Seguridad Social y la Protección de la Salud”, Editorial Civitas, Madrid, 1999.
- **ASOCIACIÓN DE AFP:** “Construyendo el Futuro: 10 años del Sistema Privado de Pensiones”, Editorial Mercados & Norandina, Lima, 2003.
- **AYALA, Ulpiano:** “¿Qué se ha aprendido del Sistema de Pensiones en Argentina, Colombia, Chile y Perú?”, Documento de Trabajo N° 330. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 1996.
- **BANCO MUNDIAL:** “Envejecimiento sin Crisis. Políticas para la Protección de los Ancianos y Promoción del Crecimiento”. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a Políticas de Desarrollo, Washington D.C., octubre de 1994.
- **BANCO MUNDIAL:** “Manteniendo la Promesa de la Seguridad de la Pensión de Jubilación en Latinoamérica”, 2004, EN: www.worldbank.org/lacpensionsconf.
- **BERNEDO ALVARADO, Jorge:** “Ganancia para algunos y desprotección para todos”, Bocetos, Lima, 2000.
- **BEVERIDGE, William:** “Seguridad Social y Servicios Afines”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid.
- **BID:** “Desarrollo más allá de la economía”. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2000, Washington D.C., 2000.
- **DANÓS ORDOÑEZ, José:** “El Instituto Peruano de la Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones” EN: Dilemas Actuales, Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y Respuestas, Primera Edición, Cedal, Lima, 1994.
- **DE LA VILLA GIL, Luis Enrique:** “Protección Social Privada y Protección Social Pública. Dos Técnicas Convivientes” EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998.
- **GARCIA GRANARA, Fernando:** “Los cauces de la protección social en la globalización: Interacción entre los ordenamientos internos y la acción internacional”, ponencia presentada al V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, realizado en Lima - Perú, en setiembre de 2001, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, 2001.

- **GARCIA GRANARA, Fernando:** “Seguridad Social, Pensiones y equidad.”, En prensa, Lima, 2004.
- **MESA – LAGO, Carmelo:** “La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina”, Santiago de Chile, 1994.
- **MONEREO PEREZ, José Luis:** “La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social.” EN: Relaciones Laborales. Segundo Semestre 2001.
- **MORGADO VALENZUELA, Emilio:** “Reforma de la Seguridad Social en Chile: El Sistema de Pensiones por vejez” EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998.
- **MORON, Eduardo y CARRANZA, Eliana:** “Diez años del Sistema Privado de Pensiones. Avances, Retos y Reformas (1993 – 2003)”, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, diciembre 2003.
- **NEVES MUJICA, Javier:** “Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: Opción Diabólica” EN: Thémis, Revista de Derecho, PUCP, N° 25 (1993).
- **NEVES MUJICA, Javier:** “Informe sobre los Sistemas Públicos de Pensiones: Los Derechos Adquiridos, La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Necesidad de una Reforma Integral”, Defensoría del Pueblo, octubre de 2003.
- **ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y OTROS:** “La Economía Política de las Reformas Institucionales en el Perú: los casos de Educación, Salud y Pensiones”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., marzo 1999.
- **PASCO COSMOPOLIS, Mario:** “¿Son los Sistemas Privados de Pensiones formas de Seguridad Social?” EN: Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica, Secretaría General de la OISS, Madrid, 1998.
- **ROJAS ROJAS, Jorge:** “La Rentabilidad del Sistema Privado de Pensiones en el Perú: 1993- 1997”, PUCP, Departamento de Economía, Lima, 1998.
- **TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge:** “Los Derechos Laborales en las Constituciones de 1979 y 1993” EN: Balance de la Reforma Laboral Peruana, Víctor Ferro Delgado Coordinador, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, 2001.
- **VEGA-CENTENO, Máximo y REMENYI, María Antonia:** “El Sistema Previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones” EN: Economía/PUCP, Vol. 19 N° 37-38, julio – diciembre 1996.