

- c) Modernización del Sector Público.
- d) Los sistemas pensionarios generan un gasto público, comprometiendo a futuras generaciones de aportantes; y por último,
- e) Los intereses estatales están directamente ligados con las AFPs por requerir nuevos afiliados estos últimos se encuentran en constante pugna.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS BALAREZO, Juan Manuel (2004) Cuestionamientos a las medidas dictadas por el gobierno respecto al régimen pensionario del Decreto Ley 20530: leyes y modificación de la Constitución. Lima, Ed. Coordinadora Nacional de Defensa de los Derechos Humanos, pág. 79.
- ROMERO MONTES, Francisco Javier (2005) Algunas consideraciones acerca de la enmienda constitucional en materia pensionaria. Vox Juris, Tomo 12, pág. 390.
- VILLANUEVA HARO, Berito. La problemática pensionaria en el Perú y la defensa de la persona pensionaria. Doctrina. Revista Análisis Jurídico Editora Normas Legales de Trujillo. Diciembre 2005, pág. 161

## SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES Y DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

ALVARO VIDAL BERMÚDEZ  
CHRISTIAN SÁNCHEZ REYES\*

*"Los sistemas de seguridad social primariamente pueden invocar los derechos sociales fundamentales, que en la mayoría de Estados están regulados constitucionalmente o son reconocidos en su fundamento en forma de un principio determinante de los fines del Estado. Si falta tal vinculación constitucional del Estado social, entonces existe el peligro que la seguridad social queda totalmente a disposición del legislador (...)"*

*"Los derechos humanos deben asegurar a nivel internacional un estándar mínimo común para todos los Estados, que se comprometen al cumplimiento de tales estándares. Se trata en consecuencia de una armonización. Los estándares se dirigen regularmente a los Estados, los que son obligados por la aceptación, a adaptar su sistema a los estándares internacionales"*

Bernd Baron Von Maydell<sup>1</sup>

### Sumario

I. Introducción. II. Surgimiento de la seguridad social y su relación con la previsión privada. III. El derecho a la seguridad social. 3.1.

\* Alvaro Vidal Bermúdez es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y docente del curso de Seguridad Social de la misma universidad, asimismo es asesor técnico de la Comisión de Seguridad Social del Consejo Nacional del Trabajo. Christian Sánchez Reyes es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Asesor Técnico de la Alta Dirección del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

<sup>1</sup> Director del Instituto Max Planck para el Derecho Social Extranjero e Internacional. Munich. Texto tomado de "Derechos Humanos y Seguridad Social". En XV Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ponencias Oficiales. Buenos Aires. Argentina. Sociedad Internacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Septiembre de 1997. pp. 198 y 201.

Niveles de análisis del derecho a la seguridad social. 3.2. El derecho a la seguridad social en la Constitución. 3.3. El derecho a la seguridad social en el convenio 102. 3.4. El derecho a la seguridad social en la doctrina de la OIT. 3.5. El derecho a la seguridad social según el Tribunal Constitucional. IV. El contexto peruano: mercado de trabajo y cobertura previsional. V. Libre desafiliación y reforma de los sistemas de pensiones. VI. El marco institucional de la reforma: objetivos generales, principios de la seguridad social y reconquista de la solidaridad. VII. Conclusiones. Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido casi 15 años desde que inició su vigencia el Decreto Ley N° 25967, norma que creó el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este sistema ha competido con el sistema nacional a través de una relación que en adelante denominaremos alternativa. Durante este período hemos podido apreciar las fortalezas y debilidades de ambos sistemas, así como las inequidades derivadas del diseño de sistemas alternativos.

A nivel internacional, desde la Economía y el Derecho, se ha evaluado el desempeño de los sistemas privados, sean como mecanismos sustitutivos, alternativos o complementarios a los sistemas públicos. Para algunos analistas el balance del desempeño de los sistemas privados arroja resultados parcialmente positivos, considerándose como uno de sus principales logros el efecto macroeconómico y de incentivo de los mercados de capitales. Sin embargo se admite como necesaria la participación del Estado, no sólo como regulador sino como garante de derechos mínimos. No existe consenso respecto de la relación que debería existir entre los sistemas públicos y privados, pero se reconoce que las soluciones más eficientes trascienden un diseño sustentado exclusivamente en cuentas individuales o de cotización definida, proponiendo la pertinencia de sistemas multipilares<sup>2</sup>.

La discusión respecto de la relación público – privado en materia pensionaria no debe soslayar las condiciones políticas y económicas, dimensiones de necesaria evaluación en cualquier intento de reforma. Ello incluye considerar las políticas macroeconómicas, laborales, así como la real capacidad del Estado y su eficiencia administrativa. De otro lado, factores propios del mercado de trabajo, como la presencia mayoritaria de no asalariados, altos porcentajes de afiliados

2 Ver Matijascic y Kay. Op cit. pp. 3 y 25

que no cotizan regularmente, bajos ingresos de la población y la escasa densidad de las cotizaciones a lo largo del ciclo laboral afectan tanto a los sistemas de reparto como a los sistemas de cuenta individual<sup>3</sup>.

En el ámbito nacional, creemos que no se ha planteado un debate serio respecto del futuro de los sistemas previsionales, sin embargo se han generado interesantes iniciativas como el Informe de la Defensoría del Pueblo N° 99 denominado “El futuro de los sistemas de pensiones. Hacia una nueva relación entre el Sistema Público y el Privado”<sup>4</sup> que propone la modificación de la relación alternativa actualmente existente.

De otro lado, el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009, aprobado por Consejo de Ministros en el mes de mayo de 2006, en relación a los principios y fundamentos de la política fiscal y de endeudamiento público, ha establecido como metas para el período 2006-2011 la reforma de la relación actual de los sistemas de pensiones orientando su diseño hacia un esquema multipilar (sistema mixto), introduciendo criterios de solidaridad y manteniendo la administración privada de los fondos<sup>5</sup>.

Respecto del diseño actual de la relación entre sistemas pensionarios podríamos plantearnos como interrogantes ¿de qué manera se manifiesta el principio de solidaridad en el SPP? y ¿si en un sistema de cuentas individuales el financiamiento de pensiones con presupuesto público constituye expresión del principio redistributivo? Se puede apreciar que ha existido, desde el Estado, cierta intención de corregir algunas distorsiones generadas por la configuración de sistemas alternativos. Estas intervenciones estatales, parciales por cierto, han significado en muchos casos una aplicación no institucional del principio de solidaridad, desnaturalizando su esencia y generando situaciones de inequidad.

El presente trabajo está orientado a desarrollar un marco jurídico institucional que a partir del derecho a la seguridad social otorgue contenido a

3 Matijascic y Kay. Op cit. pp. 24 y 25.

4 El Informe Defensorial N° 99 fue aprobado por Resolución N° 031-2005/DP publicada el 16 de noviembre de 2005 en el Diario Oficial El Peruano. Dicho informe concluye que la competencia entre ambos sistemas ha generado que un considerable número de afiliados al sistema público se traslade al privado provocando un desequilibrio en aquél. El informe propone un sistema público de carácter obligatorio, de reparto, basado en los principios de la seguridad social que proporcione una pensión básica a todos sus afiliados. El sistema privado sería complementario y obligatorio, con cuentas individuales de capitalización y tendría como principal objetivo proporcionar un complemento a la pensión que otorgaría el sistema público. El informe, también reconoce que uno de los problemas cruciales para lograr una mejor cobertura de los sistemas previsionales es alto nivel de informalidad que existe en el mercado de trabajo peruano.

5 En este esquema obligatorio “una parte de las aportaciones de los trabajadores estaría destinada a un fondo para cubrir las pensiones mínimas del pilar solidario con la garantía del Estado y la parte restante estaría destinada al segundo pilar bajo la administración privada y brindaría una pensión complementaria”.

una posible reforma que sustituya la relación alternativa entre sistemas por una de naturaleza complementaria, en la que los principios de la seguridad social tengan un rol fundamental y equilibrador.

Para configurar dicho marco institucional, nos planteamos como punto de partida la definición del derecho a la seguridad social, el análisis de sus principios, la regulación y jurisprudencia constitucional y los convenios internacionales que lo desarrollan. En primer término estudiaremos la relación entre mercado y estado en el surgimiento del derecho a la seguridad social y finalmente señalaremos nuestras conclusiones.

## II. SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LA PREVISIÓN PRIVADA

Los primeros seguros sociales tuvieron como causa necesaria aunque no suficiente la existencia de una economía industrializada que condujo a que amplios sectores de trabajadores (agrupados en zonas urbanas y con intereses comunes) requieran y exijan protección frente a determinadas contingencias sociales. Decimos que no fue una causa suficiente debido a que el modelo de producción industrial debió estar acompañado de políticas públicas que buscaban fortalecer la presencia del Estado como proveedor de servicios (Bismarck) para así concretarse en sistemas de seguro social. Ello en un contexto cultural e ideológico donde se privilegiaban las tradiciones comunitarias y una política proteccionista estaba legitimada (Alemania de fines del siglo XIX).

A nivel jurídico el diseño de los seguros sociales consistió en añadir a la técnica propia de los seguros privados (consistente en la agrupación de riesgos y dispersión del costo)<sup>6</sup> ciertas particularidades que sólo el Estado con su poder de coerción podía establecer<sup>7</sup>. Históricamente el aseguramiento obligatorio condujo a otorgar carácter tributario a la aportación, a la administración pública de los fondos y a la provisión estatal de las prestaciones. Asimismo, a la superación del criterio de proporcionalidad entre prima y riesgo (en detrimento del criterio contraprestativo de los seguros privados), privilegiándose el objetivo redistributivo.

<sup>6</sup> Gonzalez Molina, María Dolores. Op. Cit. pp 8-9

<sup>7</sup> Joseph Stiglitz considera como ventajas del Gobierno en la corrección de las imperfecciones del mercado el poder de imponer tributos, el poder de proscrición, el poder de sancionar y ventajas vinculadas con costes financieros (costes administrativos, evitar problemas de oportunismo, ventajas en mercados de información imperfecta y evitar la selección adversa), lo cual le otorgaría fortalezas en la provisión de protección social. Stiglitz, Joseph. Op. Cit. pp. 63-65.

El desarrollo de los sistemas de seguridad social, otorgando protección a todos los ciudadanos por su condición de tales y no exclusivamente por pertenecer a cierto sector laboral, tiene como contexto el desarrollo de los estados de bienestar y su expresión jurídica mediante el constitucionalismo democrático y social. Luego de la Segunda Guerra Mundial, bien sea por sus consecuencias económicas, por el fomento de las políticas de pleno empleo, o por el triunfo de determinado modelo no sólo político y económico sino además social, los Estados reconocen mayoritariamente el derecho a la seguridad social.

Si bien el Estado tuvo un papel fundamental como proveedor de protección social de manera directa, como ha destacado Esping Andersen<sup>8</sup> los estados de bienestar deben de ser identificados no solamente por lo que hacen, por lo que gastan o por lo que han legislado, sino también con respecto a como interactúan con el mercado. Así señala que "la lógica de cualquier sistema de bienestar social puede aclararse sólo cuando examinamos la interacción provisión pública y privada. Es la interacción lo que define la estructura distributiva global, la relación entre los derechos sociales y los contratos privados, las desigualdades de clase, género o status y, en el análisis final, lo que define los regímenes del Estado del bienestar".

En este sentido, será fundamental tener en cuenta el papel del estado no sólo como proveedor sino ante todo como promotor de mecanismos de protección social. Es decir, evaluar el rol del estado incentivando la participación de los actores sociales en el diseño de políticas sociales, así como en la consolidación del estado de bienestar.

Antes que se desarrollen los sistemas de seguridad social, en muchos países mediante convenios colectivos se acordaron planes de pensiones para los trabajadores o se constituyeron fondos previsionales en beneficio de los mismos. Algunos de ellos fueron posteriormente incorporados al Estado, mientras que otros fueron fortalecidos mediante beneficios tributarios, financieros y administrativos.

En experiencias de transición y consolidación democrática los pactos sociales o acuerdos nacionales, además de contener políticas propiamente laborales incorporaron en su contenido acuerdos de índole previsional y más propiamente de seguridad social. Ello con el objeto de legitimar los acuerdos y establecer políticas de Estado a largo plazo. Las políticas de seguridad social, en las sociedades más desarrolladas tenían como complemento mecanismos

<sup>8</sup> Esping Andersen, Gosta. Op.cit. pág. 138

voluntarios de protección social, bien sea mediante beneficios acordados colectivamente o a partir de la conformación de fondos de jubilación privada.

La relación entre Estado y mercado, esta condicionada por el contexto económico y político existente en cada país, asimismo por las tradiciones culturales y el nivel de integración social existente. En el caso peruano la previsión social ha sido históricamente responsabilidad del Estado, y no existió una tradición de protección social privada, salvo algunas experiencias aisladas. La creación del SPP implicó la ruptura de una tradición de previsión social principalmente estatal, la cual se deslegitimó por una ineficiente gestión, la existencia de profundas inequidades y la ausencia de un control adecuado de las inversiones.

Creemos que los problemas que condujeron a la crisis del sistema público fueron de gestión, supervisión y diseño, como por ejemplo la ausencia de fomento de mecanismos previsionales complementarios o la carencia de estudios actuariales periódicos. La crisis de la previsión social pública condujo a una reforma que es preciso recordar no surgió del consenso social ni de la dinámica de los agentes económicos sino de medidas dictadas desde el Poder Ejecutivo en ausencia de un estado de derecho.

### III. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 3.1. Niveles de análisis del derecho a la seguridad social

El estudio de los mecanismos de protección social, en particular de los sistemas previsionales requiere un análisis que incorpore distintas perspectivas. En particular, creemos pertinente diferenciar los niveles de financiamiento, ámbito de aplicación (cobertura subjetiva), gestión, prestaciones (cobertura objetiva) y supervisión.

Respecto de la cobertura subjetiva, es decir a quienes protegen los sistemas, y siguiendo a Esping Andersen<sup>9</sup> podemos clasificar los sistemas de protección social en corporativos, residuales y universales. Serán corporativos aquellos dominados por el Estado, en los que el estatus es un elemento clave para la estructuración de las prestaciones. En estos sistemas la participación privada es marginal y los mecanismos de protección suelen ser segregados protegiendo

principalmente al sector de los funcionarios. El diseño original del Régimen de Cesantía del Decreto Ley 20530 estaba dentro de esta perspectiva.

Los sistemas residualistas privilegian las reglas de mercado en detrimento de la seguridad social, del privilegio de los funcionarios o de ambos. Mientras que en los sistemas universalistas la cobertura surge de la condición de ciudadano como titular de derechos superando los criterios de status y de mercado. Por definición los sistemas de seguridad social serán universalistas.

La gestión del sistema puede ser privada o pública. La gestión podría estar a cargo del Estado de manera absoluta o delegando algunos aspectos en particulares. O bien, podría residir en particulares de manera total, siendo únicamente el rol del estado el diseño de políticas y la supervisión. En la práctica la gestión de los sistemas previsionales no se desarrolla íntegramente de manera pública o privada, siendo más común una diferencia de grados.

Respecto de la cobertura objetiva, podemos diferenciar entre sistemas que incluyen una amplia gama de prestaciones y otros que sólo comprenden prestaciones de salud y algunas prestaciones económicas. En materia de pensiones se suele distinguir entre prestaciones definidas (generalmente de manera legal mediante el establecimiento de fórmulas y regulación de mínimos y máximos) y prestaciones no definidas cuyo monto estará en función del monto acumulado en la cuenta individual dependiendo del salario del aportante, rendimiento de la inversión y condiciones macroeconómicas<sup>10</sup>.

Con relación al financiamiento podríamos distinguir de manera genérica entre sistemas de capitalización individual, sistemas contributivos y sistemas no contributivos (financiados en base al presupuesto público), debiendo anotar que éstos no son necesariamente excluyentes, sino que pueden articularse de múltiples formas. La aplicación del principio de solidaridad se da en el ámbito del financiamiento, siendo este aspecto fundamental para calificar un sistema como de seguridad social.

Consideramos fundamental distinguir estos niveles de análisis para evitar caer en errores conceptuales que conducirían a problemas de diseño. Así, por ejemplo un modelo de gestión privada (teóricamente) podría tener financiamiento colectivo (con distintos niveles redistributivos); mientras que un modelo de gestión pública podría financiar sus prestaciones mediante cuentas individuales. El hecho que históricamente la gestión estatal haya estado

<sup>9</sup> Esping Andersen, Gosta. Op. cit., pág. 117.

<sup>10</sup> Mesa Lago, Carmelo. Op. cit. pág. 20.

vinculada a sistemas de reparto no niega otras posibilidades teóricas, así como que tampoco puedan desarrollarse sistemas privados con financiamiento solidario.

Desde una perspectiva económica Orszag y Stiglitz han señalado que “muchos de los mitos actuales surgen de la incapacidad para distinguir cuatro aspectos de un sistema de pensiones. Específicamente, la mayor parte de las discusiones sobre los sistemas de cuentas individuales presentan en forma conjunta: privatización, “prefunding”, diversificación y la diferencia entre las pensiones de prestación definida y las de aportes definidos.”<sup>11</sup> Como indican, es posible cualquier combinación de estos cuatro elementos, por lo que creemos que la elección de los elementos del sistema deberá tener como referente además del marco constitucional su eficacia y eficiencia en función de los objetivos planteados.

### 3.2. El derecho a la seguridad social en la Constitución

El reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad social, como sucede con otros derechos sociales conlleva un mandato para el estado y su consecuente actuación positiva. La consagración de un estado democrático y social de derecho implica que de la propia condición de ciudadano derivan derechos subjetivos de índole prestacional, en cuya concreción el Estado tiene un papel fundamental. La determinación del contenido del derecho a la seguridad social debe implicar el análisis del aspecto objetivo como subjetivo del mismo. En doctrina el ámbito objetivo involucra un conjunto de principios que informan la estructura del derecho, los cuales actúan respecto de la cobertura, financiamiento y contenido de las prestaciones.

Nuestra Constitución no hace referencia expresa a los principios particulares de la seguridad social. Sin embargo, se reconoce doctrinariamente como el más particular y destacado de ellos el principio de solidaridad, especialmente importante en el ámbito del financiamiento y que se concreta a nivel práctico en

el diseño de sistemas de cobertura mediante la redistribución de ingresos. Esta finalidad redistributiva alcanza una mayor significación en un estado social, que tiene como objeto de protección la dignidad de la persona además de procurar el pleno desarrollo de la misma mediante la garantía de condiciones mínimas de existencia.

La redistribución en los sistemas de seguridad social opera no solamente a nivel intergeneracional, es decir entre ciudadanos laboralmente activos y pasivos (solidaridad vertical), sino también entre los ciudadanos de mayores y menores ingresos (solidaridad horizontal). Existen distintos mecanismos redistributivos, siendo los más frecuentes los basados en contribuciones y aquellos sustentados en impuestos. Esta inspiración solidaria diferencia a los sistemas de seguridad social (típicos de los estados sociales modernos) de los denominados mecanismos previsionales que se sustentan en la previsión individual o privada. Es interesante constatar como las sociedades con mayor cohesión social y mejor nivel de bienestar, son aquéllas que tienen no solamente mayores ingresos, sino ante todo consideran legítimo mejores niveles redistributivos.

Respecto de la cobertura subjetiva la Constitución Peruana señala que la seguridad social es un derecho universal aún cuando hace referencia a su carácter progresivo. Con relación a la actuación protectora de la seguridad social nuestra Constitución no hace referencia expresa a las prestaciones que se garantizan constitucionalmente. Mientras que respecto de la gestión señala que las prestaciones serán otorgadas por entidades públicas, privadas o mixtas.

No existe referencia expresa a nivel constitucional a los mecanismos de financiamiento sin embargo como mencionamos para que un sistema de cobertura de riesgos califique como de seguridad social requiere de un componente redistributivo o colectivo.

Por lo antes indicado, creemos que un sistema de protección social para que cumpla con el mandato constitucional de la seguridad social deberá no solamente aspirar a la universalidad sino disponer de mecanismos y políticas efectivas que hagan de esa aspiración un objetivo realizable. Asimismo, deberá no solamente contener algunos elementos o rasgos redistributivos, sino que por la propia finalidad del derecho deberá configurar un sistema estructuralmente equitativo y solidario.

La cuarta disposición final y transitoria de la Constitución establece que los derechos fundamentales reconocidos en la misma, deben ser interpretados de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú. El convenio más importante ratificado por el Perú sobre el derecho humano a la

11 Orszag y Stiglitz, Op. cit. pág. 2. Los autores entienden por privatización la sustitución de un sistema de pensiones de gestión pública por uno de gestión privada. Por “prefunding”, la acumulación de activos para hacer frente a los pagos futuros de pensiones. La diversificación comprende la autorización de inversiones en una variedad de activos en lugar de bonos del tesoro solamente. Mientras que los planes de prestación definida asignan un riesgo acumulado al sponsor; de acuerdo a la historia de los ingresos laborales del trabajador, las prestaciones jubilatorias son supuestamente deterministas. Por otro lado, los planes de pensiones de aportes definidos asignan el riesgo acumulado al trabajador; aún condicionadas por la historia de ingresos laborales, las prestaciones jubilatorias dependen de la eficacia con que se administraron financieramente los aportes.

seguridad social es el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la norma mínima de la seguridad social.

### 3.3. El derecho a la seguridad social en el convenio 102

Creemos que este convenio no ha sido adecuadamente analizado ni valorado en nuestro país aún cuando establece importantes disposiciones y parámetros a los que se obliga el Perú en materia de seguridad social.

Con relación a las prestaciones de vejez indica que "La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita" (artículo 26) y que las prestaciones deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia en tanto se cumpla con un período determinado de cotización o empleo. El artículo 67 señala que respecto a cualquier pago periódico (entre ellos las pensiones) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla definida por las autoridades públicas competentes.

Respecto del financiamiento de la seguridad social el artículo 71,1 indica que el costo de las prestaciones concedidas y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de 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. Asimismo que deberá tenerse en cuenta la situación económica del país y de las categorías de personas protegidas.

Con relación a la gestión el artículo 71,3 indica que el estado miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin. Deberá garantizar, que los estudios y cálculos actuariales se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, tasas de cotización o impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

El artículo 72,1 señala que cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por autoridades públicas, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella con carácter consultivo.

El Convenio 102 establece un mínimo de prestaciones cubiertas, y en el caso de las prestaciones económicas dispone criterios para determinar su cuantía. Sin embargo, no establece que la administración deba ser exclusiva o principalmente

estatal, empero en caso sea privada prevé la participación de los asegurados y la responsabilidad general del estado en el otorgamiento de las prestaciones.

En todo caso, como se observa, independientemente de la administración pública o privada, el Convenio 102 establece que el financiamiento de las prestaciones y los costos administrativos debe ser colectivo (financiamiento contributivo, no contributivo o mixto) y con un objetivo claramente redistributivo (evitar que las personas con menos recursos asuman costos excesivos). Esto se condice claramente con el principio de solidaridad y con el mandato constitucional de un estado social de derecho.

### 3.4 El derecho a la seguridad social en la doctrina de la OIT

La Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo realizó el año 2002 algunas observaciones respecto del SPP peruano, con relación a la aplicación del Convenio 102. Respecto del monto de las pensiones indicó que según el artículo 29, párrafo 1, leído conjuntamente con los artículos 28 y 65 ó 66, deberá garantizarse a la persona protegida una prestación de vejez igual al 40 por ciento del salario de referencia, cuando ésta haya cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en 30 años de cotización. En consecuencia, requiere al Gobierno para que informe en qué medida la prestación de vejez alcanza, en todos los casos y cualquiera sea la modalidad de pensión elegida, el nivel prescrito por el convenio.

Con relación a la duración de las prestaciones la Comisión de Expertos requirió al Gobierno para que indique las medidas adoptadas para garantizar el pago de pensiones durante todo el transcurso de la contingencia, en particular en lo que se refiere a la modalidad de retiro programado, la cual permite efectuar retiros mensuales hasta la extinción del capital acumulado en la cuenta individual. Modalidad que esta en contradicción con la disposición del convenio 102 que busca garantizar una pensión hasta el fallecimiento.

Respecto del financiamiento la Comisión constató que existe una independencia absoluta entre las aportaciones de cada trabajador por lo que los gastos administrativos quedan cubiertos por un porcentaje de las aportaciones que efectúa cada uno de los trabajadores. La Comisión recuerda que el costo de las prestaciones, ciertos gastos de administración, así como el importe de las comisiones, están a cargo exclusivo del trabajador afiliado a una AFP, siendo los aportes del empleador de naturaleza voluntaria.

Ello no sería consistente con el artículo 71, párrafo 1 del Convenio 102 el cual señala que el costo de las prestaciones y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de 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. En este sentido, la Comisión solicitó al Gobierno peruano indicar las medidas adoptadas o previstas para asegurar la plena aplicación del convenio sobre este punto.

### 3.5 El derecho a la seguridad social según el Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional Peruano en reiteradas sentencias ha manifestado que la determinación del contenido esencial de un derecho fundamental no puede efectuarse a priori, es decir, al margen de los principios, los valores y los demás derechos que la Constitución reconoce. Para determinarlo debemos de tener en cuenta los principios que fundan el estado social y democrático de derecho y uno de sus principales objetivos como es la protección de la dignidad de la persona humana.

Mediante Sentencia recaída en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC (Caso Manuel Anicama Hernández) el Tribunal Constitucional ha realizado una definición de la seguridad social como la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida. Por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, "regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida".

De esta definición, consideramos fundamental el reconocimiento que hace el Tribunal de los principios de universalidad y solidaridad, debiendo ser entendida la progresividad como un mandato para los poderes públicos y no como una coartada para retardar el diseño de políticas de protección social.

En este sentido el Tribunal que la seguridad social constituye un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del

riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad.

### IV. EL CONTEXTO PERUANO: MERCADO DE TRABAJO Y COBERTURA PREVISIONAL

Corresponde en este punto hacer referencia al contexto socio-económico en el que se desarrollaría una reforma de los sistemas de pensiones. Los datos relevantes a tomar en cuenta están referidos a las características del mercado de trabajo peruano y a la cobertura de los sistemas previsionales en relación con el principio de progresividad y universalidad.

Respecto de la estructura del mercado de trabajo, el rasgo predominante es la existencia mayoritaria de trabajadores no asalariados, 3 de cada 5 son trabajadores independientes y familiares no remunerados<sup>12</sup>. A su vez, las "importantes brechas de desempleo entre diferentes grupos de trabajadores o grupos socioeconómicos, y el alto nivel del subempleo constituyen elementos que plantean dificultades para la seguridad social"<sup>13</sup>.

La cobertura que registra el Seguro Social de Salud no es muy alentadora y es que "en los últimos diez años su tasa de cobertura respecto a la población económicamente activa, experimentó un importante decrecimiento al pasar de 25,4% en 1994 a 17,0% en el 2003"<sup>14</sup>.

El informe antes referido identifica como un elemento positivo del mercado laboral la presencia de una tasa de desempleo y de duración del desempleo relativamente bajas. Esta realidad es calificada como una "oportunidad desde la perspectiva del financiamiento para el Seguro de Salud", aspecto que también podría ser favorable para el futuro fortalecimiento del financiamiento de la seguridad social en pensiones pues ambos sistemas de previsión social operan sobre un mismo segmento de la población.

En cuanto a la cobertura de los sistemas de pensiones, tres de cada cuatro peruanos mayores de 65 años carecen de una protección contra la contingencia de vejez, es decir,

12 Información obtenida de Durand Valverde, Fabio. "Estudio financiero-actuarial y de la gestión de EsSalud: análisis y recomendaciones técnicas". Según este estudio, dedicado al análisis del seguro social de salud, la alta presencia de trabajadores no asalariados "contrasta con el esquema bismarkiano de financiamiento vigente". A similar conclusión se podría arribar en lo que atañe a un sistema de pensiones.

13 Al respecto, el referido estudio señala que: "Como puede deducirse estos dos elementos (brechas en el desempleo y desempleo voluntario), constituyen amenazas para el financiamiento del Seguro de Salud, pues son indicativos, por un lado, de que ciertos grupos de trabajadores tienen más dificultades que otros de ser contratados, y por otro, de que se enfrentan dificultades en encontrar trabajos bien remunerados".

14 Durand Valverde, Fabio. Op. cit. pág. 120.

no están protegidos por ningún sistema pensionario, mientras que la proporción de trabajadores activos que no contribuyen a un sistema pensionario es de 5 de cada 6<sup>15</sup>.

No debemos perder de vista, que como señala el Informe Defensorial N° 99, sólo el 13 % de la fuerza laboral urbana cotiza a un sistema de pensiones, si esa proporción fuera del 50% la relación aportantes/jubilados sería de 14 a 1 y no de 4 a 1 como en la actualidad<sup>16</sup>. Según cifras de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la relación entre cotizantes y PEA es de 11% (a pesar de registrar una relación de 30% de afiliados sobre el mismo universo), tasa que es una de las más bajas de la región (según la misma fuente la relación cotizantes/PEA en Chile es de 59,6%, en México de 30,2% y en Argentina de 24,5%).

En resumen, la escasa calidad de los empleos generados en nuestro país determina una baja cobertura en los sistemas de seguridad social, lo que revela una estrecha relación entre ambos factores<sup>17</sup>.

Esta relación nos permite afirmar que cuando se produce "la exclusión total o parcial de las normas que conforman el derecho del trabajo"<sup>18</sup>, también se manifiesta la exclusión de las normas de previsión social y esto se debe, principalmente, a que operan como seguros sociales dependiendo críticamente de la formalidad del mercado de trabajo.

El Estado peruano no ha tenido éxito en la reducción de la informalidad en el mercado de trabajo, el retroceso de las políticas públicas ha conllevado a que exista un déficit en la generación de empleos dignos, componente esencial del bienestar colectivo en una economía social de mercado<sup>19</sup>.

Si pretendemos medir la progresividad del derecho a la seguridad social, podemos concluir que el estado peruano se encuentra en una situación de déficit, y es que conforme a lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas el estado peruano no estaría procediendo lo "más expedita y eficazmente" en la ampliación de la cobertura de la seguridad social, afectando la garantía de acceso universal y progresivo contenida en el artículo 11 de la Constitución<sup>20</sup>.

15 Francke, Pedro. Op. cit. pág. 1

16 Resolución Defensorial N° 031-2005/DE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de noviembre de 2005.

17 Durand Valverde, Fabio. Op. cit. pág. 16.

18 Miranda, Guillermo. Op. cit. pág. 16.

19 Fundamento N° 44 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el caso Colegio de Abogados del Cusco y del Callao y más de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República.

20 Al respecto, cabe añadir lo dicho por el TC en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2016-204-AA/TC, Caso José Luis Correa Condori: "Si bien es cierto que la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derechos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población."

## V. LIBRE DESAFILIACIÓN Y REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

El desbalance financiero, económico y actuarial del SNP y la imposibilidad de asumir las obligaciones previsionales derivadas del mismo fueron los principales argumentos para realizar en el año 1992 la reforma del sistema de pensiones. Según se indicó cada vez se requerían mayores recursos públicos para financiar el SNP.

El sustento constitucional de dicha reforma se produjo con posterioridad a la creación del SPP. El nuevo sistema reemplazó la distribución social del riesgo propia de los sistemas de seguro social, por el autofinanciamiento de las pensiones a través de cuentas individuales de capitalización. De esta forma, la responsabilidad dejó de ser distribuida entre un sector la población para tener un contenido individual. Así el núcleo esencial de la seguridad social, la solidaridad, tuvo un franco retroceso.

El traspaso de un grupo importante de afiliados del SNP al SPP agudizó la crisis de aquél generando serios problemas en el financiamiento de las pensiones<sup>21</sup>. De otro lado, la escasa información brindada a los trabajadores para adoptar una decisión adecuada respecto de los riesgos de uno u otro sistema y el tímido papel regulador del Estado en el proceso de transición, no tardaron en evidenciar las debilidades de la relación alternativa entre ambos sistemas.

En respuesta a las bajas tasas de reemplazo que produciría el nuevo SPP, el estado acudió al financiamiento público para otorgar un complemento a las pensiones privadas y garantizar de esta manera una pensión mínima. La desconfianza producida en un sector de trabajadores generó la expectativa de retorno al SNP.

En el año 2005, la Comisión del Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT nuevamente requirió al Estado Peruano información sobre el monto de las pensiones en el sistema privado, con el propósito de evaluar si las mismas alcanzaban el nivel prescrito en el Convenio 102 de la OIT<sup>22</sup>. El Estado no cumplió con absolver las interrogantes planteadas ampliando la desconfianza en la eficacia del nuevo régimen de pensiones.

Ante este problema estructural, el Congreso de la República expidió un conjunto de normas que, con cargo a recursos públicos, tuvieron como propósito

21 Informe Defensorial N° 99 "El futuro de los Sistemas de Pensiones. Hacia una nueva relación entre el Sistema Público y Privado", Pág. 11, aprobado por Resolución Defensorial N° 031-2005/DP. En: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

22 OIT. Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, 2005 (I). Pág. 477



financiar la emisión de bonos complementarios para corregir las debilidades propias del sistema privado derivados de la relación alternativa con el sistema público<sup>23</sup>. El costo de estas medidas, según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, ascendió a US \$ 600 millones<sup>24</sup>. Posteriormente se generaron iniciativas legislativas adicionales con el objeto de garantizar el retorno al SNP y, ampliar la cobertura de los bonos complementarios a otros grupos de trabajadores afiliados al SPP.

Actualmente se está discutiendo en el Congreso un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo<sup>25</sup> para regular el retorno al SNP de un grupo de afiliados al SPP que al momento de solicitar su desafiliación cumplan con los requisitos para obtener una pensión de jubilación en el sistema nacional superior a la que le correspondería en el sistema privado. Este proyecto también pretende otorgar dos tipos de pensiones complementarias: una para quienes no alcanzaron una pensión mínima en los términos de la Ley N° 27617 por tener la condición de jubilados al momento de su entrada en vigencia y, otra para trabajadores mineros y de construcción civil. El costo total de la propuesta asciende a US \$ 1,423 millones de dólares.

La generación de bonos complementarios tendría como fundamento la supuesta aplicación del principio de solidaridad, trasladando el núcleo esencial de la seguridad social hacia un sistema de capitalización individual. En este caso, la redistribución del ingreso, operaría desde la totalidad de la población (que financia el presupuesto público mediante tributos) mayoritariamente con escasos ingresos, sin empleo digno y sin cobertura de seguridad social, hacia un sector con cobertura a través del SPP.

De esta forma, desde una perspectiva sistémica, la redistribución de ingresos (mecanismo de financiamiento propio de la seguridad social que procura una igualdad sustancial), sin un marco institucional coherente y con el objeto exclusivo de garantizar pensiones mínimas para un sector minoritario generaría un evidente déficit de equidad.

23 Sucesivamente, en un breve espacio de tiempo, el Estado se vio obligado a emitir los siguientes bonos:  
 a) Bono de reconocimiento complementario que mejora la pensión de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo (construcción civil, trabajadores mineros y metalúrgicos)  
 b) Bono complementario de pensión mínima, que permite a algunos afiliados al sistema privado contar con una pensión mínima similar a la del sistema nacional y  
 c) Bono complementario de jubilación adelantada que garantiza una pensión similar a las del sistema nacional para aquellos que al momento de afiliarse al sistema privado.  
 24 Oficio N° 520-2005-EF/10, dirigido por el Ministro de Economía y Finanzas a la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República en relación al proyecto de ley N° 11119/2004-CR.  
 25 Proyecto de Ley N° 26/2006-PE, presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros al Congreso de la República el 12 de Agosto de 2006

A nuestro criterio, el financiamiento mediante bonos complementarios constituye una aplicación errada del principio de solidaridad<sup>26</sup>. No sólo resulta inequitativo destinar recursos del tesoro público para resolver los perjuicios causados por un régimen privado basado en la responsabilidad individual, sino que ello constituye una clara afectación a la finalidad redistributiva de la seguridad social. La ausencia de mecanismos redistributivos al interior del SPP estaría siendo subsanada con financiamiento público (derivado de tributos aportados por sectores menos favorecidos).<sup>27</sup>

## VI. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA: OBJETIVOS GENERALES, PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y RECONQUISTA DE LA SOLIDARIDAD

La delimitación del marco institucional de una reforma en pensiones debería basarse en una revisión de los criterios normativos fundamentales<sup>28</sup>, en el caso de nuestro país consideramos criterios sustanciales el contenido constitucional del derecho y el convenio 102 de la OIT, lo cual supone rescatar determinados principios de la seguridad social.

Según los autores antes indicados el marco general de la revisión normativa debería tomar en consideración cinco objetivos generales: a) la extensión de la cobertura a todos los miembros de la población, b) la protección contra la pobreza en la vejez, c) la provisión de un ingreso en sustitución de los ingresos perdidos, d) el reajuste de las pensiones para afrontar el incremento del nivel de vida, y e) el desarrollo de mecanismos voluntarios adicionales de ingresos que complementen la jubilación.

Para el logro de estos objetivos, las políticas públicas deben tomar en cuenta un conjunto de principios nucleares que se desprenden de la seguridad social y constituyen pilares del estado social y democrático de derecho.

26 Ermida Uriarte, Oscar. Op. cit. Señala que el citado principio contiene dos sub principios: el de la solidaridad general "(...) por el cual todos los miembros de la sociedad suministran los medios necesarios con independencia del interés particular en la obtención de la prestación y en función de la capacidad contributiva. (...)" y el de la solidaridad entre generaciones, "(...) según el cual cada generación activa proveería a la tutela de las generaciones pasivas." Para el autor forman parte del núcleo esencial de este principio la obligatoriedad del aseguramiento y la finalidad redistributiva de la seguridad social siendo este último reconocido como elemento esencial.  
 27 Como han señalado Orszag y Stiglitz "Muy a menudo las prestaciones de los programas de pensiones se acumulan para quienes ya son privilegiados; obligar a los granjeros pobres a que financien al alto número de personas que integran la élite urbana, seguramente no es una política económica válida. Además, la estructura de los programas de pensiones en muchos casos no sólo ha servido para socavar la estabilidad macroeconómica, sino que a su vez ha servido para debilitar el funcionamiento de los mercados de trabajo y distorsionar la distribución de recursos". Op. cit. pág. 1.  
 28 Este es el sentido de la investigación realizada por Gillion, Colin; Turner, Jhon; Bailey, Clive; y Latullipe, Denis. Op. cit.

El núcleo esencial de la seguridad social esta constituido por un conjunto de valores que orientan las medidas que debe adoptar el Estado para cumplir con la progresividad de los derechos sociales, mediante una intervención concreta, dinámica y eficiente<sup>29</sup>.

En este sentido, cinco serían los ejes que deberían orientar la reforma. En primer lugar, la ampliación de la cobertura, directamente relacionada con los principios de universalidad y progresividad, constituye a la vez un presupuesto necesario para ampliar la base del financiamiento solidario. Algunas medidas concretas deberían ser adoptadas al respecto: la incorporación de sectores excluidos (por ejemplo convirtiendo en obligatorio el régimen de pensiones para los trabajadores de micro y pequeñas empresas<sup>30</sup>); la extensión de los regímenes de previsión social para los trabajadores por cuenta propia; la mejora de los sistemas de fiscalización que impidan el fraude en la contratación laboral, entre otras.

El segundo lugar el reforzamiento del principio de solidaridad, en tanto fundamento de la economía social de mercado (prevista en el artículo 58 de la Constitución) y derivación directa de la cláusula de estado social y democrático de derecho (contenida en el artículo 43 de la Constitución). Este principio juega un rol primordial en el financiamiento de las pensiones sobre todo de quienes perciben menores ingresos.

La aplicación del principio de solidaridad resulta clave en la estructuración de la reforma en tanto es el eje central para sustentar la necesidad de variar la relación actual entre SPP y SNP. El objetivo redistributivo requiere un financiamiento colectivo (solidario), el cual podría ser complementado con mecanismos particulares de financiación, como por ejemplo los sustentados en la responsabilidad individual (cuentas individuales).

El tercer eje de la reforma busca una real vigencia del principio de igualdad de trato con especial incidencia en la eliminación de la discriminación por razones de sexo (la participación de la mujer en el mercado laboral es más inestable que la del hombre) y de origen o nacionalidad (en el caso particular de los trabajadores migrantes).

El cuarto eje esta vinculado al fortalecimiento de la responsabilidad del Estado, que se deriva de la denominada cláusula del Estado social y democrático

29 Fundamento 56 de STC recaída en caso Colegio de Abogados del Cusco y del Callao y más de cinco mil ciudadanos contra Congreso de la República.

30 Consideramos que uno de los principales defectos de los programas de formalización de la micro y pequeña empresa ha consistido en que estos se han centrado en la reducción de derechos laborales y no en verdaderos incentivos tributarios y administrativos. Estos mecanismos son los que realmente generarían una mayor formalización más que la reducción de derechos sociales.

de derecho. Fortalecer la rectoría estatal es un punto esencial en la regulación y control de las pensiones, por ejemplo la realización de estudios actuariales que permitan al sistema mantener un equilibrio entre prestaciones y capacidad financiera.

Finalmente, rescatamos el principio de gestión democrática, derivado del Convenio N° 102 de la OIT que permite la participación de trabajadores y pensionistas en la gestión de los regímenes previsionales. Principalmente, la agenda pendiente se centra en reforzar la participación de los trabajadores en el Fondo Consolidado de Reserva, el Directorio de la ONP y extenderla a la gestión del SPP.

La experiencia chilena amplía el marco institucional que debe orientar la reforma. El informe elaborado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, de julio del presente año, contiene una serie de recomendaciones para implementar un sistema multipilar en Chile.

El referido documento es un balance efectuado luego de 25 años de vigencia de un sistema previsional privado sustentado en cuentas de capitalización individual. La propuesta señala que "en lugar de privilegiar un determinado mecanismo financiero debe procurar su complementariedad. Esto significa construir un pilar solidario integrado, fortalecer el pilar contributivo, desarrollar el pilar voluntario y asegurar la consistencia entre ellos"<sup>31</sup>.

Es importante constatar que la propuesta chilena se ha estructurado sobre consultas realizadas a la población, incluyendo a gremios de empleadores, trabajadores, organizaciones sociales, instituciones públicas, comunidad académica y organismos internacionales. La ancha base de actores sociales que han participado en la definición de esta política pública le otorga una legitimidad que debemos destacar.

El centro de discusión y definición de esta política pública tiene como base una amplia participación ciudadana en lo que el referido Consejo Asesor con acierto, ha denominado la expresión de un "nuevo contrato en la seguridad social" con el propósito de "reequilibrar la estructura de derechos, obligaciones y responsabilidades institucionales"<sup>32</sup>.

Una importante constatación ha sido la referida a la incapacidad del sistema privado chileno para garantizar pensiones que protejan de la pobreza en la vejez. La comisión estima que "(...) dentro de 20 años sólo alrededor de la mitad de los

31 Informe elaborado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional Chilena, Julio de 2006.

32 Op. cit.

adultos mayores podrá contar con una pensión superior a la pensión mínima, menos de un 5% podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el estado y el resto deberá conformarse con una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial, una pensión de sobrevivencia o no tendrá pensión<sup>33</sup>.

En este escenario, la propuesta del sistema multi pilar, se estructura en base a diez principios fijados por la referida Comisión entre los que destacan: a) Universalidad: amplitud del ámbito subjetivo incluyendo a trabajadores y trabajadoras, tanto dependientes como independientes; b) Equidad social: los mismos beneficios a trabajadores que en igualdad de condiciones han realizado un esfuerzo contributivo equivalente y mayores beneficios a quienes realizan mayor esfuerzo; c) Equidad de género: minimizar la brecha entre hombres y mujeres; d) Solidaridad: prevenir las contingencias con cargo a recursos de la sociedad en su conjunto; e) Transparencia: financiamiento, requisitos y beneficios conocidos por los beneficiarios y f) Complementariedad: articular prestaciones de seguridad social, programas públicos e iniciativas comunitarias.

## VII. CONCLUSIONES

1. La reforma estructural del sistema de pensiones requiere de un marco institucional que la dote de contenido, sustituyendo la relación alternativa entre SNP y SPP por una de naturaleza complementaria en la que los principios de la seguridad social, como derecho reconocido en la Constitución, tengan un rol preponderante y de equilibrio. En este sentido, tiene una función definitoria el estudio del núcleo esencial del derecho, la jurisprudencia constitucional y los convenios internacionales, en especial el Convenio 102 de la OIT.
2. Nuestra Constitución reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social. La progresividad implica un mandato constitucional coherente con un estado democrático y social de derecho. La Constitución no regula expresamente un mecanismo determinado de financiamiento de la seguridad social, sin embargo señala que las normas relativas a derechos se interpretan de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú.
3. El convenio 102 de la OIT que regula el derecho humano a la seguridad social dispone que el financiamiento de las prestaciones y la administración debe

de ser colectivo (sistemas contributivos, no contributivos o mixtos) y con una finalidad redistributiva (evitar que las personas con menos recursos asuman costos excesivos). El diseño actual del SPP basado en cuentas individuales no cumple con este objetivo redistributivo. Un primer pilar solidario (financiado de manera colectiva) cumpliría con este mandato.

4. La jurisprudencia del TC considera que un sistema de seguridad social debe estar regido por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y debe de tener como horizonte no sólo el mantenimiento, sino la elevación de la calidad de vida. Ello se condice con el respeto de la dignidad de la persona humana como objetivo primordial de un estado democrático y social de derecho.
5. El Estado peruano no está implementando políticas eficaces de reducción de la informalidad en el mercado de trabajo, el retroceso de las políticas públicas en el sector informal ha significado que en la actualidad exista un déficit en la generación de empleos dignos, componente esencial del bienestar humano en una economía social de mercado. El Estado peruano no estaría procediendo lo "más expedita y eficazmente" en la ampliación de la cobertura de la seguridad social, afectando la garantía de acceso universal y progresivo contenida en el artículo 10 de la Constitución.
6. Las medidas adoptadas para disminuir las debilidades que acusa el SPP como mecanismo de previsión social alternativa, están dirigidas a atenuar la ausencia absoluta de criterios solidarios. Este tipo de medidas parciales no configuran un contenido solidario institucional que permita calificar al SPP como de seguridad social. La redistribución del ingreso en base a presupuesto público destinado a garantizar pensiones mínimas o condiciones de jubilación más favorables generan situaciones de inequidad sistémica en términos sociales.
7. La reforma de los sistemas previsionales requiere de estudios financieros que permitan, no sólo, considerar su impacto en los fondos de pensiones y las posibilidades del presupuesto público, sino también evaluar integralmente su efecto económico en el destino de los recursos, es decir la eficiencia del Estado como ente redistributivo. Este análisis deberá contemplar el respeto de los principios esenciales de la seguridad social, y de una economía social de mercado, de tal forma que las decisiones normativas se sujeten a dicho marco dogmático.
8. Las propuestas de reforma en pensiones deberían de tomar en consideración, entre otros, los siguientes objetivos generales: la extensión de

33 Op. cit.

la cobertura a todos los miembros de la población (principios de universalidad e igualdad de trato), la protección efectiva contra la pobreza en la vejez mediante la provisión de un ingreso sustitutorio (principio de suficiencia), el reajuste de las pensiones para afrontar el incremento del nivel de vida en función de las posibilidades del país, y el desarrollo de mecanismos complementarios de pensiones.

9. Las medidas antes indicadas deben de cumplir con el mandato de progresividad que exige del Estado una intervención concreta, dinámica y eficiente. La cláusula constitucional que consagra un estado social y democrático de derecho exige una mayor responsabilidad de los entes públicos. Asimismo, debe de fomentarse una gestión democrática y transparente de los entes previsionales (dentro de ciertos límites técnicos), ello en cumplimiento del Convenio N° 102 de la OIT.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Durand Valverde, Fabio. "Estudio financiero actuarial y de la gestión de EsSalud: análisis y recomendaciones técnicas". Oficina Sub Regional de la Organización Internacional del Trabajo – OIT para los Países Andinos. Mayo de 2005.
- Esping Andersen, Gosta. "El Estado y el mercado en la formación de los sistemas de pensiones". Los Tres Mundos del Estado de Bienestar. Alfons el Magnánim – IVEI. Valencia, 1993. pp. 109-139.
- Ermida Uriarte, Oscar. "Los Principios de la Seguridad Social". La Seguridad Social en Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1984, pp. 29-51.
- Francke, Pedro. "Sistemas de pensiones: ¿parche o reforma integral?". En Boletín del Consorcio de Investigación Económica y Social N° 31. Análisis de Políticas. CIES. Febrero de 2006. Versión electrónica en [http://www.consortio.org/CIES/html/adp31\\_Francke.htm](http://www.consortio.org/CIES/html/adp31_Francke.htm)
- Gillion, Colin; Turner, John; Bailey, Clive; y Latullipe, Denis. "Pensiones de Seguridad Social". Desarrollo y Reforma. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. 2006.
- Gonzáles Molina, María Dolores. "Nacimiento y evolución de la Seguridad Social". Materiales de Lectura del Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Madrid. España. 2003.

- Matijascic, Milko y Kay, Stephen. "La Seguridad Social en la encrucijada: hacia una eficaz reforma en América Latina" En: Revista Internacional de Seguridad Social. AISS. Vol 59, N° 1. Enero-Marzo de 2006.
- Mesa-Lago, Carmelo. "La reforma de pensiones en América Latina. Modelos, características, mitos, desempeños y lecciones". En ¿Públicos o Privados? Los Sistemas de Pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas. Nueva Sociedad. Caracas. 2004. pp. 21-54.
- Miranda Hurtado, Guillermo. "Informalidad Laboral y la acción Estatal en el Perú" En: Revista de Trabajo. Octubre de 2005. Año IX, número XIII.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. "Los Sistemas de Pensiones en Perú". Mayo de 2004. Versión electrónica en [http://www.mef.gob.pe/ESPEC/sistemas\\_pensiones.pdf](http://www.mef.gob.pe/ESPEC/sistemas_pensiones.pdf)
- Orzag, Peter y Stiglitz, Joseph. "Un nuevo análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos sobre los sistemas de seguridad social". Ponencia presentada en la Conferencia "Nuevas Ideas sobre la seguridad social en la vejez". Banco Mundial. Washington D.C. 14 y 15 de Setiembre de 1999.
- OIT. "Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, 2005 (I)". Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª Reunión, 2005. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. pág. 477.
- Plá Rodríguez, Américo. "Sin solidaridad no puede haber seguridad social". En Revista Derecho Laboral. Montevideo 1988. Número 190. pág. 154.
- Stiglitz, Joseph. "El papel económico del Estado". Instituto de Estudios Fiscales. Lerko Print S.A. Madrid. 1993. pp. 26-39.