

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho de Trabajo y la Seguridad Social**

**TITULO: LA SOSTENIBILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE JUBILACIÓN**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho de Trabajo y la Seguridad Social**

Autor: Verónica Alejandra Almeida Cáceres

Asesor: Dr. Ernesto Aguinaga

Código de alumno: 20173493

2017

## **Resumen**

El presente trabajo académico responde, entre otras cosas, a la importancia que tiene el análisis referente a la sostenibilidad del sistema de seguridad social, especialmente en lo concerniente a la pensión de jubilación, pues es de este factor que depende en general la subsistencia del sistema; sin embargo, se debe entender que la sostenibilidad, como tal, no es un fin en sí mismo sino que se constituye en la vía idónea para que la seguridad social siga existiendo y se mantenga a través de los años. Para ello es necesario contar con los recursos suficientes que permita el financiamiento de las prestaciones (jubilación). A efectos de alcanzar dicho fin, corresponde el análisis de los principios de universalidad y solidaridad como aspectos necesarios para el financiamiento del sistema dentro del modelo contributivo de la seguridad social. Se concluye que la sostenibilidad del sistema de seguridad social en lo referente a jubilación está intrínsecamente relacionado con los principios de universalidad y solidaridad, que son los que le brindan el sustento necesario para su permanencia en el tiempo.

**Contenido:** Introducción.-1. Financiamiento del modelo contributivo: empleador, trabajador, estado.- 2. Los principios de solidaridad y universalidad en el sistema contributivo, como fundamento de la sostenibilidad del sistema de la seguridad social (jubilación).- 3. El Sistema Nacional de Pensiones: La crisis del régimen de reparto.- 4. El equilibrio financiero: la actuación estatal.- 5. Conclusiones.

## **Introducción**

A mediados del siglo XX, con la proclamación de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el tema de la seguridad social empieza, paulatinamente, a tomar mayor trascendencia; tanto es así que los estados alrededor del mundo han ido incorporando en su legislación nacional distintas disposiciones que garantizan a la población el goce adecuado de este derecho que tiene, ante todo, el carácter de universal.

En este sentido, se considera que un estado no solo debe brindar seguridad a sus ciudadanos en el sentido estricto de protección contra amenazas externas, sino también a las relacionadas con el hecho de ganarse la vida a través del trabajo; por tanto el estado a través de su sistema de seguridad social debe ser capaz de garantizar unos ingresos básicos en caso de desempleo, enfermedad y accidentes laborales, vejez y jubilación, invalidez y responsabilidades familiares tales como el embarazo, el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia, pues dichas prestaciones no solo mejoran la calidad de vida de las personas sino que además contribuyen a mejorar la productividad de los individuos.

Siguiendo esta línea, tal como lo entiende Jorge Obando, la seguridad social se erige como un mecanismo tendiente a “garantizar a la mayoría de la población índices elevados de bienestar económico y social, una protección lo más amplia posible a la salud, ocupación remunerada e ingresos suficientes para cubrir las contingencias de la vida” (Obando, 1981); en consecuencia, la seguridad social no es más que un medio diseñado para que, a lo largo del tiempo, garantice a los individuos un mínimo de bienestar individual.

Sin embargo, desde el momento en que la Seguridad Social empieza a tomar forma y se va configurando en un sistema encaminado a cubrir las diversas situaciones de necesidad, paralelamente surge el interrogante de cómo hacer factible su sostenibilidad a largo tiempo; en otras palabras, junto a la idea de hacer frente a los estados de necesidad, que en algún punto de la vida van a afectar a todo individuo, nace también la idea de que es necesario que el sistema de seguridad social tenga la capacidad financiera para garantizar las prestaciones sociales a la totalidad de sus beneficiarios.

Por tanto, para que el sistema pueda cumplir sus fines es indispensable la garantía de que los recursos económicos existentes son suficientes para su mantenimiento tanto en el presente como en el futuro; en tal sentido la sostenibilidad del sistema, en gran medida, depende de su financiamiento que se constituye en requisito para lograr su permanencia en el tiempo (Salas, 2006).

Al efecto, la investigación propuesta centrará sus esfuerzos en hacer un estudio de como los principios de solidaridad y universalidad, entendidos como pilares fundamentales, hacen posible que el sistema de seguridad social, en lo referente a pensiones, sea sostenible. Para ello se analizará, el financiamiento en el modelo contributivo, cuyo eje principal es la aportación tripartita de trabajador, empleador y estado; así también se tomará en cuenta el fundamento teórico de los principios de solidaridad y universalidad para determinar su incidencia en el financiamiento del sistema y su correlativa sostenibilidad; se abordará los principales aspectos, que a criterio de la autora, han contribuido a la crisis del régimen de reparto especialmente en lo referente al sistema nacional de pensiones y por último se hará un repaso a la actuación del estado a fin de recobrar el tan anhelado equilibrio financiero del SPN.

### **1. El Financiamiento del modelo contributivo: trabajador, empleador y estado**

El fin ulterior de la seguridad social es proteger a las personas de las muchas contingencias que pueden presentarse a lo largo de la vida, una de ellas es la jubilación cuyo objetivo preponderante es proteger a los individuos, que debido al progresivo deterioro de su fuerza de trabajo, se ven abocados a cesar en sus labores, de ahí que se diga que la seguridad social cumple una finalidad protectora. Sin embargo, el cumplimiento de este objetivo de

protección y el mantenimiento del sistema como tal, no es concebible sin la erogación de una cantidad importante de recursos pues de esto dependerá la concesión de las prestaciones y que estas sean eficaces y efectivas.

Hay que tener en cuenta que si bien es cierto, desde un punto de vista más pragmático, la economía de la seguridad social es un tema álgido pues nos enfrenta a la duda de quién es el que asumirá el costo del sistema, no se tiene que perder de vista el hecho primordial de que el financiamiento de la seguridad social es un presupuesto o medio de ésta, más no es el fin en sí mismo; en tal sentido, es necesario que los recursos financieros del sistema se encuentren perfectamente definidos y establecidos, a fin de que sea factible solventar todas y cada una de las prestaciones encaminadas a paliar las necesidades de la población en general.

Desde esta perspectiva, surge la idea de que la seguridad social puede ser financiada desde dos vertientes: la correspondiente a los tributos o impuestos y la de la cotización, en consecuencia, la primera se refiere a los recursos proveniente del presupuesto del sector público y se alimentan de la contribución de toda la sociedad, desde esta lógica se entiende que se trata del modelo no contributivo de la seguridad social; por otra parte, se encuentra la cotización cuya fuente de financiación son los empleadores y los trabajadores, esto es lo que se ha denominado como el modelo contributivo, mismo que es el objeto de nuestro análisis .

En lo que respecta al modelo contributivo, éste solo puede ser entendido desde la óptica laboral donde empleadores y trabajadores aportan a las entidades responsables del manejo de la seguridad social para que sean estas últimas, quienes se encargue de brindar las prestaciones; sin embargo a esto hay que sumar la participación del estado que, actuado como poder público, entrega un porcentaje de recursos a fin de solventar las ya mencionadas prestaciones.

Siguiendo esta línea se puede decir que dentro del modelo contributivo, la forma de financiamiento de la seguridad social tendrá un fundamento tripartito que ha decir de Martín Fajardo se constituye en la forma más deseable de financiamiento pues es la

plasmación material del principio de solidaridad que emerge como uno de los pilares fundamentales que sostiene el sistema (Fajardo, 1975).

Como ya se ha mencionado, dentro del modelo contributivo, el financiamiento a la seguridad social se lo hace a través de lo que se denomina cotización que no es otra cosa que las aportaciones realizadas tanto por los empleadores como por los asegurados (trabajadores), sobre la base de los ingresos o remuneraciones percibidas por estos últimos; en tal sentido, tanto empleador como trabajador contribuyen con un porcentaje definido para la financiación de las prestaciones.

La cotización, entonces, está formada por dos aportaciones la denominada cuota obrera cuyo responsable es el trabajador y la otra, la cuota patronal que corre por cuenta del empleador, ambos son los sujetos sobre quienes pesa la “obligación” de cotizar sobre el monto de los ingresos del trabajador, siendo el peso de la cuota patronal considerablemente superior a la del trabajador; en ocasiones, a estas dos aportaciones se debe sumar la cooperación económica estatal, que se constituye como una tercera fuente al sostenimiento de los costes de la seguridad social, de esta manera se configura el ya conocido sistema de triple aporte (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

A continuación daremos un vistazo a cada uno de los componentes de este sistema tripartito o de triple aporte.

### *El Trabajador*

Dentro del sistema contributivo, como hemos venido analizando, el trabajador juega un papel preponderante como sujeto obligado a cotizar, pero también su importancia radica en el hecho de que es el sujeto fundamental de protección de la seguridad social. Visto desde esta perspectiva el trabajador contribuye, con su esfuerzo, al financiamiento del sistema de la seguridad social, ya que se trata de una pieza clave en el engranaje de la producción y generación de la riqueza; pero al mismo tiempo, el trabajador, al contar exclusivamente solo con su remuneración, como única fuente de ingresos, tiene el derecho de gozar de los beneficios que brinda el sistema.

En este sentido, desde esta técnica contributiva, la cotización se aplica al esquema laboral o profesional donde los trabajadores por cuenta ajena, entendidos como aquellos que prestan de manera subordinada sus servicios a otra persona, ya sea física o moral, están en la obligación de contribuir al sostenimiento de la seguridad social del cual luego se beneficiarán a través de percibir las distintas prestaciones, entre ellas la de jubilación. Desde esta óptica, es el conjunto de los beneficiarios quienes asumen los costos de la seguridad social; es decir son los afiliados quienes responden por la financiación y sostenibilidad del sistema.

Hoy en día, de forma generalizada, la protección que brinda la seguridad social está encaminada a los trabajadores dependientes o por cuenta ajena, situación en la que se halla una gran proporción de trabajadores quienes, como ya se ha dicho, son los sujetos obligados a cotizar y que al estar adscritos al sistema de seguridad social ostenta la calidad de asegurados y por tanto pueden gozar de las prestaciones, siempre y cuando hayan reunido todas y cada una de las condiciones necesarias para poder hacerlo.

Siguiendo esta línea, el Decreto Ley No. 19990 que regula el Sistema Nacional de Pensiones (Jubilación) en su Art. 3 literal a) dispone:

*“Art. 3.- Son asegurados obligatorios del Sistema nacional de Pensiones de la Seguridad Social (...) los siguientes:*

- a) Los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera sea la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día, semana o mes.”*

Como se puede observar, de esta forma queda establecido de manera categórica que son asegurados obligatorios los trabajadores que presten servicios por cuenta ajena en actividades privadas, entendidos estos como aquellos trabajadores que se encuentran bajo subordinación o relación de dependencia; sin embargo, a más de dichos trabajadores, en la propia ley, se establece otras categorías que ostentan la calidad de asegurados y por ende están en la obligación de cotizar. Al respecto cabe indicar que esta lógica, desde mi perspectiva, responde a la idea de universalizar, dentro del régimen contributivo, al sistema de seguridad social con el objeto de reforzar el principio de solidaridad y de esta forma

conseguir, de manera general, la sostenibilidad del sistema. Particular que se analizará en un apartado posterior.

Siguiendo con el tema que nos compete, en estricto sentido, la cuestión del financiamiento de la seguridad social recae directamente sobre la fuerza de trabajo que es entregada por el trabajador a cambio de una remuneración; en consecuencia, la remuneración percibida sufre un desmedro en tanto y en cuanto el trabajador debe contribuir a la sostenibilidad del sistema de seguridad social con el aporte de un porcentaje de sus ingresos, que se constituyen en la base sobre la cual se cotizará.

De manera general la “remuneración asegurable”, sobre la cual se cotiza, se refiere al total de ingresos percibidos por el trabajador (asegurado) a consecuencia de la prestación de sus servicios a favor de su empleador<sup>1</sup>, generándose de esta manera una cuota con la cual se hace posible la obtención de recursos para la financiación del régimen de seguridad social; en este sentido, desde el punto de vista contributivo, al ser el trabajador partícipe de la sostenibilidad del sistema se va creando una conciencia de coste al mismo tiempo que se potencia la autosuficiencia financiera y de gestión en el otorgamiento de las prestaciones (Manrique, 1984).

Como se ha visto, el aporte realizado por los trabajadores está determinado en base al monto de los ingresos registrados en la planilla, es decir que no todos los trabajadores pertenecientes a una misma empresa o bajo la subordinación de un mismo empleador aportaran la misma cantidad de recursos; en el caso del Perú el trabajador está en la obligación de aportar con el 13% de su remuneración total, entiéndase como tal la descrita en el artículo 8 del Decreto Ley No. 19990, valor que será retenido por el empleador y entregado a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT, dicho valor no podrá ser menor al 13% de una remuneración mínima vital vigente a la fecha (Oficina de Normalización Previsional , 2017).

El hecho de que la aportación realizada por el trabajador este ligada a un porcentaje fijo y no a una cantidad determinada, fortalece el criterio de solidaridad pues se genera una suerte de redistribución entre quienes ganan más con relación a quienes ganan menos y que por

---

<sup>1</sup> Art. 8 del Decreto Ley No. 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

ende, también, aportan menos; desde esta perspectiva, la seguridad social en materia de jubilación cumple con el principio de solidaridad pues las aportaciones de los trabajadores activos servirán para cubrir las pensiones de aquellos que, por el pasar de los años, han perdido sus facultades para trabajar.

A pesar de que el trabajador es parte fundamental dentro del régimen contributivo, la carga que implica el financiamiento del sistema de seguridad social no puede ser asumida en solitario por la clase obrera, quien con los recursos provenientes de su fuerza de trabajo, estaría a cargo de su propio aseguramiento; en tal sentido, si bien es cierto los trabajadores asume en gran medida los costes económicos de la seguridad social, por otro lado, es casi imposible de que estos soporten la carga total de los riesgos, donde se incluye el de la vejez, de ahí que por una cuestión de interés práctico se busque la ayuda del empleador y del estado, a quienes se les desplaza la incidencia económica de la seguridad social a fin de consolidar la contribución tripartita . A continuación nos referiremos al empleador.

### *El Empleador*

La incorporación del empleador como sujeto llamado a contribuir con el financiamiento del sistema de seguridad social responde a la concepción de que éste es quien se aprovecha de la fuerza de trabajo de sus obreros en beneficio propio, de ahí que resulta totalmente comprensible que contribuya con el aseguramiento de sus trabajadores; en consecuencia, su inclusión tiene como base la noción de responsabilidad en tanto el empleador debe procurar el bienestar integral de los trabajadores a su cargo.

A fin de comprender de mejor manera el tema que estamos abordando, conviene delinear el concepto básico de empleador; se deberá entender como tal, a la persona natural o jurídica que utiliza los servicios de una o varias personas a las que se les denomina trabajadores, ya sea de forma directa o a través de un intermediario. Al efecto esta figura, que muchas veces se denomina patrono, está obligado a contribuir con el financiamiento de la seguridad social debido a la existencia de la relación laboral que lo une al trabajador (Ruíz Moreno, 2015).

En este sentido, la categoría de empleador se ve materializada al momento de iniciar la relación laboral, con ella nace la obligación del empleador a cotizar a favor de la seguridad social, convirtiéndose en el sujeto responsable ante el sistema; por tanto no solo debe

cumplir cabal y oportunamente con el aporte de sus cuotas, en relación sus empleados, sino que además es el encargados de retener la cuota correspondiente a sus trabajadores descontándolas de sus remuneraciones o salario, es decir que a más de ser sujeto pasivo u obligado, se convierten en agente de retención del sistema, lo que le hace responsable único y directo de la cotización.

La cotización correspondiente al empleador, al menos en teoría, debería ser mayor a la que proviene de los trabajadores, esto a consecuencia de que el empleador es el llamado a cubrir al trabajador por las contingencias que puedan derivarse de la prestación de servicio; al mismo tiempo se ve plasmado el principio de participación de los asegurados que conjuntamente con su empleador colaboran con el sostenimiento del sistema de seguridad social (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

Sin embargo, la cotización del empleador está determinada más por un criterio de conveniencia que de solidaridad pues al colaborar con la financiación del sistema de seguridad social, lo que realmente hace es contribuir a la reducción de la incertidumbre que sufre el trabajador por los posibles infortunios que puedan derivarse del desarrollo de sus labores, esto hace que el trabajador al sentirse cubierto de las contingencias que pudieran sobrevenirle, rinda más y por tanto sea más productivo, lo que redunda en mayores ganancias para el empleador (Martí Bufill, 1951).

Si por un lado se entiende que la obligación del trabajador de aportar a la seguridad social radica en el hecho de que se genera, a su favor, un auténtico derecho a la prestación, por el otro lado el empleador, con su aporte, cubre la obligación que tiene de garantizar el bienestar de sus trabajadores, cuya carga económica se ve aligerada gracias a la existencia de la seguridad social; por consiguiente, esta obligación conjunta y compartida de financiamiento del sistema resulta beneficioso para ambas partes, de ahí que el empleador este llamado a cotizar.

Una vez analizada la incidencia que tiene la aportación del empleador, es momento de echar un vistazo a la implicación económica, que tiene ésta, para el empleador. A nivel empresarial, el aporte que se destina al sistema de seguridad social se traduce en un “gasto” en fuerza de trabajo que, en principio, es asumido por el empleador; sin embargo, esto no es

del todo cierto ya que el empleador traslada los costos de la seguridad social a los precios de los bienes y servicios que produce, lo que significa que quienes absorben realmente la carga son los consumidores, que a final de cuentas vienen a ser los propios trabajadores quienes terminan por asumir, de forma indirecta, todo el peso de la cuota.

En otras palabras, el trabajador no solo paga la cotización que le corresponde por ser sujeto obligado sino que también se le traslada, a través del precio de los bienes y servicios, la cuota que afecta al empleador; en este sentido, el trabajador es quien absorbe, de una o de otra forma, la mayor parte del financiamiento del sistema de seguridad social (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

A pesar de esta consideración, de tipo más sociológico, en estricto sentido tanto trabajador como empleador están obligados a contribuir con el financiamiento del sistema, siendo este último el responsable (encargado) del pago de las aportaciones tanto propias como de las correspondientes a sus trabajadores. Cabe mencionar que la cuota del empleador se calcula en relación a la remuneración del trabajador que se entiende es la base de pago.

Dentro de la legislación peruana, la obligación del empleador de contribuir al financiamiento del Sistema Nacional de Pensiones viene dado por lo dispuesto en el artículo 6 letra a) del Decreto Ley No. 19990 cuyo texto a la letra dice:

*“Artículo 6.- Constituye fuentes de financiamiento del sistema Nacional de pensiones de la Seguridad Social:*

*a) Las aportaciones de los empleadores y de los asegurados”*

Así también, más adelante, en el artículo 7 literal a) y b) dispone:

*“Artículo 7.- Las aportaciones a las que se refiere el inciso a) del artículo anterior equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable que percibe el trabajador, (...). Dicho porcentaje será abonado en la forma siguiente:*

- a) Dos terceras partes por el empleador o la empresa de propiedad social, cooperativa o similar, según el caso;*
- b) Una tercera parte por el asegurado”*

Lo que se deduce de la normativa antes citada es que en Perú la seguridad social, en lo que respecta al Sistema Nacional de Pensiones, se encuentra financiada tanto por trabajadores y empleadores, a través de un porcentaje calculado de la remuneración del trabajador; sin embargo, en la práctica, esto no se apega en la realidad puesto que es el trabajador quien soporta el total de la carga de financiamiento al sistema, mediante el aporte del 13% del valor de su remuneración, mientras que el empleador se convierte solo en agente de retención.

Por su parte, corresponde al empleador asumir el aporte a Essalud cuyo monto es del 9% de la remuneración del trabajador así como los costos del SCTR y el seguro de vida ley, que en caso de este último corre a partir del cuarto año de labores; como se puede observar, a breves rasgos, el empleador está a cargo de lo que podría denominarse los riesgos profesionales dejando de lado lo referente a la seguridad social en materia de jubilación. En consecuencia se entiende que existe una “falsa” aportación del empleador al Sistema Nacional de Pensiones.

El hecho de que, en realidad, no exista una aportación del empleador provoca un desbalance en el sistema lo que repercute en su financiamiento, pues el flujo de recursos que ingresan es mucho menor al que se necesita para su sostenibilidad, con ello se quiebra el principio de solidaridad y por tanto el sistema se vuelve insuficiente para cubrir las contingencias (jubilación) de los individuos; por lo que resulta necesario que efectivamente se cuente con el aporte del empleador.

Tampoco se puede afirmar que con la concurrencia de los dos actores, trabajador y empleador, el financiamiento del sistema de seguridad social se encuentre garantizado por completo; por tanto, dadas las circunstancias, la concurrencia del estado es deseable con el objeto de satisfacer las prestaciones de la seguridad social que de otra forma se podrían ver afectadas. Ahora es tiempo de referirnos al tercer componente del régimen tripartito.

### *El Estado*

En materia de seguridad social queda claro que es necesario mantener un sistema viable y con un sólido financiamiento pues de no ser así, se corre el riesgo de que el sistema sea

insuficiente para hacer frente a las contingencias que puedan presentarse en la comunidad de beneficiarios de la seguridad social.

En este sentido, el sistema contributivo a través de las cotizaciones de trabajadores y empleadores, provee de recursos financiero al sistema, dichos recursos la mayor parte del tiempo no son suficientes para cubrir todas las necesidades, por lo que es insoslayable recurrir a las aportaciones del estado a fin de que se garantice el funcionamiento eficiente del sistema y su estabilidad presupuestaria (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

Como se ha venido diciendo, el trabajador con su sola concurrencia no era capaz de afrontar las cargas totales del sistema, de ahí que se buscó la ayuda del empleador y del estado, en general el empleador a través de su obligación de cotizar, impuesta por ley, empezó a financiar las prestaciones de la seguridad social; sin embargo el estado siempre ha sido reacio a participar de la financiación de la seguridad social y de hacerlo, su contribución tienden a ser poca, pues en ocasiones ni siquiera cumple con las cotizaciones que le corresponden como empleador.

Dentro de la lógica del modelo contributivo o profesional, el estado debe participa en el financiamiento de la seguridad social, no necesariamente como empleador llamado a cotizar, sino como poder público que está obligado a dar un aporte especial al sistema a fin de garantizar que cuente con los recursos suficientes para su funcionamiento pues de ello dependerá el cumplimiento de los objetivos de la seguridad social (Rendón Vásquez, 1992).

La participación del estado en el financiamiento del sistema de seguridad social responde, entre otros factores, a la necesidad que tiene éste de cumplir con su deber de garantizar la seguridad y el bienestar a la colectividad; por tanto dentro del modelo tripartito, tanto trabajadores como empleadores colaboran a la consecución de ese objetivo de carácter público, de ahí que resulta evidente que el estado obligatoriamente contribuya a la obtención de los medios económicos requeridos para el mantenimiento del sistema.

En este sentido, las aportaciones presupuestarias del estado más allá de ser vista como una “ayuda” al sistema tiene que ser entendidas como una obligación de carácter sensible y necesario para cumplir con su cometido social, pero como ya se ha dicho, el estado es reticente a contribuir con el sostenimiento de los costes económicos que genera la

seguridad social, ésta situación ha sido percibida como un problema de corte más político que técnico (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

En cuanto a la cuota aportada por el estado, en principio se trataba de un porcentaje fijo sobre los salarios; sin embargo este hecho ha ido variando hasta llegar a un aporte de tipo global que deberá ser considerado en el presupuesto del sector público, cuya naturaleza es distinta a la que le corresponde al estado cuando actúa como empleador, que en ese caso se transforma en un sujeto obligado a cotizar.

Desde el Informe Beveridge en 1942 hasta en una de las últimas conferencias de la OIT sobre seguridad social en el 2001 se ha recomendado, de manera general, la necesidad de reforzar la el modelo tripartido (trabajador, empleador y el Estado), a fin de conseguir un método más justo y viable de financiamiento de la seguridad social. Sobre este particular, en el Perú, el Decreto Ley No. 19990 no recoge la obligación del estado de aportar al financiamiento del sistema de seguridad social, como si lo contemplaban los Decretos Ley No. 18982 y 22482 del 71 y 79 respectivamente (Rendón Vásquez, 1992).

Sin embargo, a pesar de que la obligación del estado peruano, como ya se mencionó, no se encuentra recogida expresamente en el Decreto Ley No. 19990, su obligación genérica está determinada tanto en la Constitución de la República y, a través del denominado bloque de constitucional, en el Convenio 102 de la OIT referente a seguridad social.

Siguiendo esta lógica, la Constitución de la República en su artículo 10 establece que:

*“Artículo 10.- Derecho a la Seguridad Social*

*El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.”*

Analizada desde esta perspectiva, se desprende la idea de que el estado tiene una obligación con respecto a la seguridad social, noción que se ve reforzada con el precepto del artículo 11 del cuerpo legal antes citado, cuyo texto indica:

*“Artículo 11.- Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones*

*El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.”*

Consecuentemente, en el tema que nos compete, se entiende que el estado es responsable de garantizar el acceso a pensiones ya sea a través de entidades públicas, privadas o mixtas; por tanto, al menos en lo que respecta a las pensiones del Sistema Nacional deberá destinar los recursos que sean necesarios para su satisfacción, independientemente de las cotizaciones que provengan de los trabajadores y empleadores.

En lo que compete al Convenio 102, su disposición enmarcada en el artículo 25 dispone:

*“Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez (...)”*

Con esto se corrobora que el estado está en la obligación de contribuir con el financiamiento de la seguridad social, a fin de que el sistema sea sostenible y pueda ofrecer continuidad a lo largo de las generaciones venideras.

Actualmente, el estado peruano consciente de sus obligaciones en materia de seguridad social ha tratado de mitigar la crisis que viene afectando, desde ya hace varias décadas, al Sistema Nacional de Pensiones para ello, a través de Ministerio de Finanzas, asigna los recursos necesarios a la ONP para que ésta cumpla con el pago de los más de 467.680 pensionistas, según cifras del 2014 (Gestión , 2014).

La contribución estatal a los sistemas de seguridad social se vuelve indispensable a fin de lograr una verdadera sostenibilidad que sea perdurable en el tiempo, pues es deber primigenio del estado el garantizar el efectivo goce del derecho a la seguridad social, que como derecho fundamental, corresponde a toda persona.

En este sentido, es necesario que se establezca de manera explícita la obligación del estado de aportar al financiamiento del sistema no solo como una medida destinada garantizar el pago oportuno de las pensiones, como ocurre en el Perú, sino como un verdadero aporte especial de carácter progresivo que se incluya efectivamente en el presupuesto nacional que sirva para financiar el sistema en general y no solo el de pago de pensiones.

Una vez analizado lo referente al modelo de contribución tripartita merece indicar que éste no ha estado exento de críticas, en especial en lo que se refiere a su fundamento de carácter laboral; se ha dicho que el modelo contributivo pone en una situación de privilegio al estrato trabajador que accede a la seguridad social debido a su condición de aportante, en desmedro de quienes no ostentan esa calidad y que por tanto no pueden acceder al sistema (Rendón Vásquez, 1992).

Así también se ha dicho que la carga financiera recae exclusivamente en el trabajador y en su fuerza de trabajo pues el empleador traslada su parte al precio de los bienes y servicios, que al mismo tiempo son consumidos por los trabajadores, produciéndose de esta manera un doble recargo para el trabajador.

Américo Plá Rodríguez, citado por Juan Raso, manifiesta que este modelo de triple aporte ha hecho que crezcan los costos del sistema volviéndole más oneroso y por tanto más complejo, lo que ha provocado que sea fácil de eludirlo; además se ha dicho que, en lo que respecta a la cuota del empleador, este tipo de modelo contributivo castiga a la empresa pues mientras un empleador tenga más trabajadores a su cargo, mayor será su aportación al sistema, con lo que podría disminuirse la demanda de fuerza de trabajo, generando una repercusión negativa en todo el sistema (Raso Delgue, 1990).

Sin embargo, a pesar de estas consideraciones no cabe duda de que hoy por hoy las cotizaciones de trabajadores y empleadores, son el instrumento más importante para la obtención de los recursos en favor de la seguridad social que sumado al aporte proveniente del estado, configuran el modelo contributivo que hace posible, en gran medida, el sostenimiento del sistema; es evidente que el tema de la financiación constituye un reto pues de esto dependerá la sostenibilidad de la seguridad social y su permanencia a futuro. En estas circunstancias, a fin de procurar el mantenimiento del sistema de seguridad social resulta indispensable recurrir, dentro del modelo contributivo, a los principios de solidaridad y universalidad, pues estos se constituyen en los fundamentos principales que darán continuidad y sostenimiento al sistema.

## **2. Los principios de solidaridad y universalidad en el sistema contributivo, como fundamento de la sostenibilidad del sistema de la seguridad social (jubilación).**

Antes de entrar de lleno a definir los principios de universalidad y solidaridad, así como su importancia para el financiamiento del sistema, es indispensable analizar la implicancia que ha adquirido la concepción de principio en el ámbito de la seguridad social; en general los principios, independientemente de la materia a la que se refieran, actúan como verdaderos cimientos de la estructura de un sistema, de ahí que se constituyan en la base y fundamento de toda disciplina.

Los principios como verdaderos enunciados de carácter general buscan alcanzar un objetivo específico y en ese proceso sirven como guía de referencia para establecer las distintas características que van dando forma al sistema; en el caso de la seguridad social, sus principios fundamentales son útiles en la medida en que permite comprender el funcionamiento del sistema y sirven como criterios orientadores cuya finalidad es evitar que la seguridad social pierda de vista su verdadero significado, así como también sirven para evaluar sus alcances y resultados (Calvo León, 2017).

En este sentido, la Seguridad social, responde a leyes, métodos y principios propios que determinan su ámbito de actuación; por tanto, la seguridad social, como autentica ciencia deberá adoptar los principios que mejor se adapten para la consecución de sus objetivos y metas propias, ya sea de manera inmediata o gradual; por consiguiente, lo que debemos entender es que los principios generales que sustentan el sistema de seguridad social, más allá de ser simples enunciados, cumplen un fin específico destinado a garantizar la supervivencia y el mantenimiento del sistema, evitando que éste se altere o desnaturalice.

A partir de 1942 con los resultados del Informe Beveridge surgen los actuales esquemas de seguridad social, mediante los cuales se puso en marcha un amplio sistema de protección bajo los parámetros del modelo de “estado benefactor”; desde esa entonces nacen los principios de la seguridad social, cuyo surgimiento se debe a la iniciativa de Sir William Beveridge quien los diseñó como verdaderas directrices del sistema, a fin de que dichos sistemas gocen de un rumbo claro y congruente (García, 2017).

Desde esta perspectiva, el entramado de ideales y directrices (principios) que subyacen a la noción de seguridad social, están encaminados a la realización de la tan anhelada justicia

social mediante la cual los sujetos se encuentran bajo un manto de protección que les permite desarrollarse con dignidad y decoro.

En este sentido el fin último de la seguridad social, o por lo menos el más relevante, es servir como mecanismo de protección contra las contingencias que pueden presentarse a lo largo de la vida, en donde la vejez se destaca por tratarse de un hecho inevitable que tarde o temprano acaecerá; por tanto los principios en los que se fundamenta, más allá de proclamar un derecho como tal, sirven para desarrollarlo y brindarle cierta operatividad, especialmente en lo que se refiere a su continuidad y sostenibilidad.

Siguiendo con esta línea, no cabe duda que el punto de partida de la seguridad social, independientemente desde la óptica que se lo mire, lleva inmerso un indiscutible componente financiero, cuya importancia se encuentra determinada por su papel de mecanismo de defensa del sistema; pues a todas luces se torna necesario contar con los recursos económicos suficientes que permitan el financiamiento de las distintas prestaciones y en el caso que nos compete, específicamente, lo referente a jubilación (García Granara, 2006).

En este contexto la seguridad social, al igual que cualquier otra ciencia, se encuentra apalancada en principios que le dan contenido a la materia y le brindan operatividad; sin embargo, a los que nos referiremos son a los principios de universalidad y solidaridad que, en mi opinión, constituyen el pilar esenciales para brindar sostenibilidad al sistema evitando, de esta forma, que se ponga en peligro su subsistencia, especialmente en lo que respecta a la pensión de jubilación. Cabe mencionar que la perspectiva que se quiere abordar esta planeada desde la lógica del modelo contributivo.

Es preciso indicar que los principios, como soportes primarios, constituyen la base estructural del sistema, por tanto desde ese enfoque lo que se pretende es hacer un análisis de cómo la aplicación de estos principios, dentro de un modelo contributivo, ayudarían a que el sistema de seguridad social sea sostenible y pueda lograrse su permanencia en el tiempo.

Sin más, pasaremos revista las principales connotaciones que estos principios tienen en el mantenimiento del sistema como tal.

## *Universalidad*

En estricto sentido la universalidad a la que hace referencia la doctrina radica en el hecho de que los beneficios de la seguridad social deben llegar a toda la población independientemente de su condición de trabajador o no; es decir que la seguridad social no solo corresponde a un individuo por poseer un determinado estatus, sino que corresponde a la población en general por tratarse de un derecho subjetivo que es inherente a todo ser humano.

En este sentido, el principio de universalidad pretende generar un resultado globalizador al indicar que cualquier persona desde el momento en el que se encuentre en situación de necesidad debe gozar de la protección de la seguridad social sin discriminación entre unos y otros individuos (García & Mercader, 2004).

De esta forma lo han entendido los autores José Blasco, Juan López y María Ángeles Momparler, al decir que la universalidad del sistema de seguridad social implica que el Estado, una vez acreditada la situación de necesidad de un ciudadano, está obligado a brindarle la protección que requiere por cuanto todo individuo es sujeto de protección, para ello el estado deberá financiar las prestaciones a través del cobro de impuestos lo que le da, a la seguridad social, el carácter de política social; en tal sentido, el principio de universalidad no se vería reflejado en la modalidad contributiva, sino exclusivamente en la no contributiva.

Continuando con el mismo razonamiento los autores Rodríguez, Gorelli y Vilchez, han manifestado que el principio de universalidad implica “que toda persona en situación de necesidad tiene derecho a ser protegido por el sistema de seguridad social”, esto implica que, entendido desde esta perspectiva, el principio de universalidad solo opera en la modalidad no contributiva de la seguridad social, pues es el estado quien está en la obligación de proveer de recursos a quienes se encuentren en una situación de necesidad, independientemente a si desarrollen o no prestaciones de trabajo; por tanto no sería factible aplicar la universalidad en la modalidad contributiva.

Desde una óptica más pragmática, la seguridad social se fundamenta en el modelo contributivo cuya lógica se enmarca en la concepción profesionista/laboralista, que brinda

protección aquellos que se encuentran inmersos en una relación laboral; sin embargo, a lo que se debe propender es a la inclusión progresiva de nuevos beneficiarios, indistintamente si los recursos provienen de las rentas de un salario, sueldo, contrato de trabajo, o si se traten del resultado de un empleo público, privado o independiente e inclusive si son el producto de beneficio u honorarios (García & Mercader, 2004). A decir de estos autores, esta evolución coincide con la generalización del criterio de universalidad.

Siguiendo esta línea, Fernando García Granara manifiesta que la universalidad se refiere a que la seguridad social es un derecho que corresponde a todos los ciudadanos, sin embargo entiende que es un principio de aplicación continua pues la incorporación de los colectivos debe ser gradual “de acuerdo a la situación económica del país y los medios necesarios para hacer viable el financiamiento de la S.S.”; por tanto, actualmente, la protección se concentra y se origina en la calificación de trabajador, que implica, en otras palabras, la pertenencia a una modalidad contributiva- profesional.

Queda claro que dentro del modelo contributivo, el principio de universalidad no opera con carácter de absoluto sino que se trata de un hecho dinámico que debe propender hacia la constante inclusión de nuevos sectores de la población, a fin de garantizar la existencia de un mayor número de aportantes que contribuirán con el mantenimiento financiero del sistema y aseguren una verdadera protección para todo el conglomerado social (Martí Bufill, 1951).

En el modelo contributivo, la universalidad como principio de la seguridad social abarca a todas las personas independientemente de los ingresos que perciban e incluso de la edad que posea, ya sean trabajadores dependientes o independientes e incluso amas de casa y en general a todo aquel involucrado en actividades lucrativas; es decir que todos debemos estar inmiscuidos dentro del sistema de seguridad social, pues la mejor forma de garantizar el financiamiento del sistema y su correcto desarrollo, es que éste albergue a grandes cantidades de asegurados a fin de procurar el bienestar de la sociedad en su conjunto. En este sentido, a decir de Francisco Gomes, la universalidad se presenta como una continuidad de recursos que sirve para alimentar las arcas del sistema (Gomez Valdez, 2012).

Siguiendo con esta línea, resulta claro que dentro de un modelo contributivo es perfectamente dable el principio de universalización pues lo que se busca es que de manera progresiva se incluya, si no es a toda, al menos a un gran caudal de la población económicamente activa ocupada, a fin de que recaiga sobre ésta, de forma horizontal y general, no solo la acción protectora sino también la situación objetiva del financiamiento del sistema de seguridad social.

En el caso concreto del Perú, según cifras del INEI, la población económicamente activa que se encuentra ocupada es de 15 millones 919 mil 900 personas<sup>2</sup> de las cuales solo el 36.2% se encuentran afiliadas a uno de los sistemas de pensiones, sean estos públicos o privados, lo que significa que, aproximadamente, 3 de cada 4 trabajadores no se encuentran asegurados a ningún régimen pensionario; en lo que se refiere al sistema público de pensiones (SPN), los números no son nada alentadores, pues solo 2 millones 518 mil 800 de trabajadores, correspondientes al 11,2% de la PEA ocupada, se encuentran afiliados a la SNP (INEI, 2016).

Como se ha podido observar, en el modelo contributivo, el sistema nacional de pensiones se torna limitado, en tanto y en cuanto la mayor parte de la PEA ocupada aporta al sistema privado de pensiones (SPP) cuyo porcentaje asciende al 24.3%<sup>3</sup>; en este sentido, el sistema de seguridad social en lo que respecta a la SNP no encuentra un nivel real de financiamiento, especialmente por el reducido número de trabajadores adscritos a este régimen, de ahí que se torna imperativo poner en práctica el principio de universalización pues la sostenibilidad del sistema se halla eminentemente condicionada al número real de aportantes.

Siguiendo esta línea, podemos decir que la implementación del sistema privado no solo profundizó la crisis económica en la que ya se encontraba sumergido el sistema nacional de pensiones sino que, a mi entender, también se produjo una afectación directa al principio de universalidad ya que un gran número de afiliados optó por trasladarse al nuevo sistema, dejando prácticamente sin fuentes de ingresos al sistema público que vio como sus contribuyentes iban amenorando al mismo tiempo que los jubilados iban aumentando; en

---

<sup>2</sup> Fuente: INEI estadísticas población económicamente activa ocupada, 2015.

<sup>3</sup> Fuente: INEI encuesta Nacional de Hogares, 2016

consecuencia, el recién creado SPP generó una crisis estructural en el sistema público pues al estar condicionado su éxito, en parte, al mayor o menor número de aportantes (universalización) el que exista otro sistema, hace que a futuro sea inviable su financiamiento y por ende su existencia (González Hunt, 2008).

Sin embargo, a pesar de estas consideraciones, a partir del apareamiento del sistema privado de pensiones en la década de los 90, que surgió como una alternativa al desgastado sistema nacional, el estado ha propiciado una serie de reformas que lejos de buscar una repotenciación del SPN, ha encaminado sus esfuerzos a debilitar a este régimen, “empujando” a la mayoría de trabajadores a que se afilien al sistema privado en desmedro del nacional, sin tomar en cuenta lo que esto significa para este régimen que ve diluidas las posibilidades de encontrar una alternativa que logre el tan anhelado equilibrio financiero.

Cabe mencionar que desde la perspectiva del modelo contributivo, tema que nos compete, la voluntariedad de la afiliación colisiona con el principio de universalidad y se constituye en un aspecto que repercute negativamente en la obtención de recursos; en este sentido, el estado debería promover y estimular la afiliación obligatoria, especialmente al régimen público, no solo de los trabajadores en relación de dependencia sino de aquellos que desarrollan tareas independientes, ya que de esto dependerá la sostenibilidad del sistema así como su permanencia en el tiempo.

Con la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes la recaudación de recursos aumentaría considerablemente pues se absorbería a un gran porcentaje de la PEA ocupada que incluye a profesionales, técnicos y en general a personas naturales con negocios de ingresos considerables; actualmente se estima que existe un número reducido de asegurados independientes cuya cifra bordearía en 11%, por tanto resulta necesario hacer efectiva la inclusión de este grupo con el fin de procurar un incremento en los ingresos del sistema que redundará en su eficiencia y sostenibilidad (Abanto Revilla, 2013).

Por tanto, el seguro obligatorio generalizado presenta grandes ventajas pues facilitará la función del sistema de seguridad social, al garantizar un buen caudal de recaudaciones que le será útil para la preservación del sistema y especialmente, como objetivo primordial, para

hacer frente a las contingencias que se presenten, entre ellas la de jubilación (Delgado Moya, 2006).

Como se ha podido apreciar, dentro del modelo contributivo (SNP), el principio de universalidad juega un papel preponderante ya que garantiza la viabilidad económica del sistema al existir un mayor número de contribuyentes que alimenten su arca financiera; sin embargo, la universalidad, por sí sola, no se constituye en el único pilar para conseguir la sostenibilidad de la seguridad social en cuanto a pensiones se refiere, por lo que además es necesario recurrir al principio de solidaridad que es la característica indiscutible de la seguridad social. Sobre este principio nos referiremos a continuación.

### *Solidaridad*

Se dice que la solidaridad constituye el soporte primario de los sistemas de seguridad social pues desde un punto de vista axiológico es precisamente este principio el que le da fundamentación al sistema; en otras palabras, la solidaridad es la característica típica de la seguridad social en la medida en que busca la participación de los individuos en el sistema, a fin de conseguir la eficiencia del mismo.

En términos económicos, la solidaridad implica una verdadera distribución equitativa de los costos del sistema, en tanto y en cuanto implica el esfuerzo de los afiliados en su propio beneficio; en tal sentido, cada contribuyente aportará al sistema según sus posibilidades y recibirá de éste las prestaciones que, en medida prudencial, sus necesidades lo requieran (Gómez-Sánchez, 1994).

Para Pasco Cosmopolis la solidaridad implica, ante todo, la ayuda de aquellos que aportan más en beneficio de los que aportan menos, mediante la transferencia de recursos de los sectores más favorecidos a los de menores ingresos; en consecuencia la seguridad social no solo aparece como un mecanismo de protección en contra de los infortunios sino que además cumple un papel fundamental en la distribución de los recursos y por ende en la elevación de los niveles de vida de la población (Pasco Cosmopolis, 1998).

De la misma forma lo ha entendido Tobar Aparicio al decir que la solidaridad constituye uno de los principios más relevantes en la seguridad social pues llega a romper la relación

existente entre la aportación y la prestación que recibe el sujeto, lo que significa una redistribución de los recursos que a la vez hace factible la operatividad del sistema; en este sentido cada individuo recibirá las prestaciones según sus necesidades y no en relación a lo que haya aportado con anterioridad (Aparicio Tobar, 2015).

Desde esta perspectiva, la solidaridad implica la concientización de la población de que es necesaria su participación en el financiamiento del sistema de seguridad social, pues de este factor, el económico, dependerá en gran medida el funcionamiento del sistema y su subsistencia en el tiempo; por consiguiente, el principio de solidaridad se encuentra plenamente identificado con el criterio económico que hace sostenible al sistema mediante la colaboración de la sociedad en procura de su propio bienestar.

La solidaridad, ontológicamente hablando, encierra un criterio de responsabilidad y vinculación mutua mediante el cual los socialmente más fuertes velarán por los socialmente más débiles, los jóvenes respecto a los viejos, los sanos ante los enfermos, los ocupados frente a los que carecen de empleo; es decir que se genera una relación peculiar de dependencia en donde el conjunto de la sociedad está recíprocamente unida y rompe el sinalagma entre cuota y prestación.

Por tanto, el principio de solidaridad, propio de la seguridad social, no se asienta sobre el individuo entendido como ser único y aislado sino más bien recae sobre el conglomerado de individuos que equitativamente responde unos por otros y procuran, en conjunto, el bienestar colectivo o bien común (Achinger, Hoffner, Muthesius, & Neundorfer, 1956).

Siguiendo esta línea, Carlos Martí Bufill manifiesta que siendo la seguridad social “una masa enorme de riqueza que hay que recaudar y distribuir”, la solidaridad cumple un papel primordial en cuanto se constituye en el mecanismo idóneo para lograr la redistribución de los recursos; por tanto es perfectamente entendible y “justo que todos los miembros activos de la sociedad sean al mismo tiempo cotizantes para que se sientan solidarios de una seguridad que debe ser asegurada para el bienestar de la comunidad”<sup>4</sup>, de ahí que se trate de un principio ético social de solidaridad contributiva.

---

<sup>4</sup> Martí Bufill, C. (1951). *Tratado Comparado de Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo. Pg. 393. En relación a la revisión de los sistemas de cotización.

En este sentido, la solidaridad en el modelo contributivo implica que dentro del sistema todos colaboran a fin de obtener una protección conjunta frente a las contingencias que se puedan presentar; en consecuencia, las necesidades de un sujeto son atendidas, no en base a su propio esfuerzo contributivo, sino a la aportación de otras personas de ahí que la solidaridad juegue un papel preponderante como mecanismo de financiamiento.

Así también lo han entendido los autores Luis Enrique y Juan de la Villa Serna al decir que sí dentro del modelo contributivo las cuotas actuales pagan las pensiones que hoy percibe y devengan los beneficiarios, es perfectamente “justo obligar a las personas protegidas por la seguridad social a que soporten una carga económica para financiar esa misma protección, situación que refuerza y hace visible la existencia del principio de solidaridad como mecanismo de garantía de financiamiento del sistema”<sup>5</sup>.

Con respecto al principio de solidaridad y el financiamiento de la seguridad social, no resulta desconocido que una de las principales preocupaciones que se afronta es el tema de su financiamiento, pues se requiere de ingentes recursos para satisfacer el pago de las prestaciones, especialmente la de jubilación, cuyos costos son uno de los más elevados dentro del sistema; en consecuencia, la solidaridad se constituye en el principio base sobre el cual se asienta la sostenibilidad del sistema pues, al menos de manera formal, son los aportes de los asegurados activos, los empleadores y el estado, los que son distribuidos entre las masas de pasivos, que en esta caso vienen a ser los jubilados.

Si como ya se ha venido indicando, la característica fundamental de la seguridad social es la solidaridad, que a su vez sirve como instrumento de financiamiento, es totalmente comprensible que ésta se encuentre mejor conceptualizada dentro del régimen de reparto que es la expresión más pura de lo que constituye la verdadera seguridad social; en este sentido, a decir de García Granara, el principio de solidaridad se hace más perceptible en el sistema de reparto, en donde el conjunto de los actuales sujetos activos pagan las prestaciones de los que hoy se encuentran pasivos, estableciéndose de esta manera una solidaridad entre las generaciones (García Granara, 2006).

---

<sup>5</sup> De la Villa de la Serna, L. E., & De la Villa de la Serna, J. (2004). Financiación de la Seguridad Social . En Varios, *Derecho de la Seguridad Social* (págs. 209-231). Valencia: Tiran lo Blanch.

Desde esta óptica, la solidaridad es el camino más viable para encarar de manera conjunta el esfuerzo que significa afrontar los gastos de la previsión tomando en cuenta que, en lo que se refiere a la jubilación, el beneficio deben ser tanto para las generaciones actuales como para las futuras a las que se les debe garantizar una pensión en sus años de vejez.

Como podemos observar, el sistema de seguridad social no puede ser concebido sin un basamento solidario, pues de hacerlo perdería su esencia; en consecuencia el régimen de reparto es el que mejor se adecúa a esta noción, mediante la cual los asegurados cotizan a un fondo común a través del que se financia las prestaciones correspondientes.

En lo que respecta al Perú a partir del inicio de la década de los 90 coexisten, de forma paralela, el Sistema Nacional y el Privado de Pensiones, este último se caracteriza por estar sustentado en un mecanismo de capitalización individual mediante el cual cada afiliado aporta un porcentaje de su remuneración a una cuenta individual, es decir que carece del componente de solidaridad pues los aportes realizados no son hechos a cargo de un fondo común ni se basa en el ahorro colectivo.

Es preciso indicar que en el SPP el ahorro que hace el afiliado es depositado en una cuenta individual la cual se va acumulando a lo largo de la vida activa del afiliado y es devuelta al momento de su retiro; dicha situación, es opuesta a la registrada en el régimen de reparto cuyo basamento principal es la solidaridad, pues todos los afiliados aportan a un fondo común que se encuentra a cargo del estado (Abanto Revilla, 2013).

A decir de González Hunt el modelo de capitalización carece del rasgo indiscutible que caracteriza a la seguridad social, que no es otro que la solidaridad, de ahí que este régimen no es sino un modelo de aseguramiento social que no constituye, *prima facie*, un régimen previsional en estricto sentido.

Si el objetivo principal de la seguridad social es cubrir a los individuos de los riesgos y siniestros que se presentan a lo largo de la vida, es lógico que se sustente en la solidaridad, como principio medulares, a fin de que el sistema, con la participación de todos los individuos, cuente con los recursos necesarios para su sostenibilidad ya que es imposible admitir una seguridad social sin financiamiento; por tanto resulta claro que el régimen de

capitalización solo se enmarca dentro de un mecanismo de aseguramiento social que no responde a la idea de la seguridad social (González Hunt, 2008).

Desde esta perspectiva, considero que el régimen de capitalización, a través de una cuenta individual, no responde a la idea internacionalmente aceptada de seguridad social, es decir una estructura basada indiscutiblemente en los criterios de solidaridad y universalidad, en donde las personas participa en el financiamiento del sistema mediante la contribución a fondo común; de ahí que, el criterio de solidaridad se encuentra reforzado en el régimen de reparto, en el que se sustenta el sistema nacional de pensiones, mediante el cual los asegurados cotizan a un fondo común a través del que se financia las prestaciones correspondientes.

De esta misma forma lo ha entendido el Tribunal Constitucional quien, a propósito del proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389 de reforma constitucional de régimen pensionario y contra la Ley N° 28449 de aplicación de nuevas reglas pensionarias previstas en el Decreto Ley N° 20530, se manifestó en los siguientes términos:

*“Debe tenerse en cuenta que la Seguridad Social dista en grado sumo de la concepción contractualista del seguro privado, conforme a la cual las aportaciones realizadas son el factor determinante que permite proyectar la retribución compensatoria luego de un periodo de tiempo. En la Seguridad Social, por el contrario, el principio de solidaridad cumple un rol vital, de manera tal que las prestaciones que brinda dicho sistema no se pueden medir sobre la base individualista del cálculo de los aportes realizados por cada pensionista, (...)”<sup>6</sup>*

Como se puede observar, el Tribunal no solo que refuerza la idea de que la solidaridad es indispensable dentro del sistema de seguridad social, sino que además denota una preferencia por el régimen de reparto, que en el caso del Perú, que se ve materializado en el Sistema Nacional de Pensiones; de ahí que es necesario que el estado fortalezca dicho sistema.

---

<sup>6</sup> Sentencia de 3 de junio de 2005, referente al proceso de inconstitucionalidad presentado por el Colegio de Abogados del Cusco y el Callado y más de cinco mil ciudadanos contra el Congreso Nacional. Expediente No. 050-2004-AI/TC.

En la práctica el Sistema Nacional de Pensiones continúa subsumido en una crisis estructural que no tiene visos de que vaya a ser superada y el gasto que esto implica para el estado ha hecho que se emita una serie de normativa promoviendo al sistema privado de pensiones, con lo cual pareciera que lo que realmente se busca es que el SNP termine por desaparecer.

Al respecto, a decir de González Hunt, el Sistema Público de Pensiones goza de presencia reforzada a nivel constitucional (artículo 10 y 11 de la Carta Fundamental), de ahí que no resulte factible su exclusión o eliminación del sistema de seguridad social; en este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en esta línea diciendo que “(...) *la seguridad social está blindada contra una reforma legislativa –incluso constitucional– que la anule o la vacíe de contenido.*”<sup>7</sup>

Como podemos ver, tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial, la noción de seguridad social se encuentra apalancada en el principio de solidaridad que se erige como uno de sus postulados fundamentales, no solo porque hace factible la financiación del sistema sino, además porque se constituye en su característica primordial, sin la cual no es factible hablar de una verdadera seguridad social; por tanto, la solidaridad es una verdadera virtud que implica “la adhesión personal y responsable a las necesidades ajenas”<sup>8</sup>

En términos generales, como ya se ha venido indicando, la solidaridad dentro del modelo contributivo consiste en el deber que tienen los afiliados de contribuir en la financiación de las prestaciones, independientemente del monto aportado; es decir que no existirá correlación entre lo que una persona aporta y lo que pueda recibir en consecuencia, los trabajadores activos suministrarán los recursos necesarios para sostener a aquellas personas que se encuentren incapacitadas o, que por el desgaste de su fuerza para laborar, se encuentren pasivas (Rendón Vásquez, 1992).

Dicho en otras palabras la solidaridad, como base de financiación de seguridad social, gira en torno a la redistribución de la riqueza, que opera como una importante forma de transferencia de recursos entre los asegurados de más altos niveles de ingreso hacia los más bajos niveles, pues las prestaciones a recibir no se vinculan a las cotizaciones realizadas

---

<sup>7</sup> Ibídem, Óp. Cit., fundamento 54.

<sup>8</sup> Lastra, J. M. (1994). Fundamentos de Derecho. México DF.: Mc Graw-Hill.

sino que, por el contrario, responde a un estricto sentido de justicia social, que actúa favorablemente en la distribución de ingresos (Brenes, 2009).

Para finalizar, luego de las consideraciones hechas, es preciso indicar que el estado debe adecuar sus lineamiento y dar un verdadero impulso al sistema nacional de pensiones que se encuentra en una evidente agonía, pues es este régimen, y no otro, el que lleva inmerso la idea básica de la seguridad social; de ahí que resulta insoslayable fortalecer el SPN tomando como criterios bases los principios de solidaridad y universalidad, a fin de conseguir un sistema equitativo, justo y eficiente.

### **3. El Sistema Nacional de Pensiones: La crisis del régimen de reparto**

Actualmente el sistema peruano de pensiones se caracteriza por ser un régimen eminentemente contributivo, en el cual coexisten el sistema privado y público de pensiones, este último a cargo del estado. Pero esta realidad no siempre fue así, pues antes de la década de los 90, el sistema de seguridad social estaba unificado, era de carácter exclusivamente público y funcionaba a través de un régimen de reparto.

Sin embargo, desde 1992 el sistema de seguridad social en pensiones entró en una crisis insalvable, que hasta el momento no presenta un panorama muy halagüeño, producto de ello se da la aparición del sistema privado de pensiones que nace como una respuesta a las falencias identificadas dentro del sistema de reparto, que ha hecho que se cuestione la supervivencia de la seguridad social, en esos términos. A continuación haremos un breve análisis sobre la situación y las causas que llevaron a la crisis en la que hoy se encuentra.

#### *Antecedentes*

La idea de seguridad Social en el Perú, al igual que en la mayoría de países, fue surgiendo de manera paulatina a partir de la década de los años 20, como políticas tendientes a proteger a los trabajadores contra los riesgos inherentes a su condición; sin embargo la seguridad social, en los términos que actualmente es concebida, no aparece sino hasta 1936 con la expedición de la Ley No. 8433 mediante la cual se creó la Caja Nacional de Seguro Social Obrero. La Caja Nacional de Seguro Social Obrero cubrió los riesgos referentes a enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y muerte, siendo su financiamiento de manera

tripartita (estado, trabajador y empleador) mediante del pago de una cotización que era calculada en base a un porcentaje de la remuneración del asegurado (Gomez Valdez, 2012).

Varios años transcurrieron hasta que en 1973, bajo el régimen del General Juan Velazco Alvarado, se promulgó el Decreto Ley No. 19990 que creó el Sistema Nacional de Pensiones en sustitución de los sistemas de pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y el Fondo Especial de Jubilación del Empleador Particulares, y nace una nueva entidad denominada Seguro Social del Perú, que no era más que el Organismo Central del ya mencionado sistema; adicionalmente con la expedición del Decreto Ley 20212, el Seguro Social del Perú se encargó de la administración del Sistema Nacional de Prestaciones de Salud y el Sistema Nacional de Pensiones, cuyo financiamiento provenía, principalmente de la aportación de sus afiliados (Gómez Valdez, 2012).

A partir de 1980 con la expedición del Decreto Ley No. 23161 el Seguro Social del Perú cambia su nombre a Instituto Peruano de Seguridad Social, institución a la que se le dotó de una nueva estructura orgánica, pero que no difería mayormente de la que venía funcionando con el Seguro Social del Perú. El flamante y recién creado Instituto Peruano de Seguridad Social, nace como una institución descentralizada, con autonomía técnica, económica y administrativa, con personería jurídica de derecho público y con fondos propios provenientes de los aportes del estado, trabajadores y empleadores.

Cabe mencionar que junto al Sistema Nacional de Pensiones existía el denominado “Régimen Especial de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado” (Decreto Ley No. 20530), que también formaba parte del sistema estatal de pensiones al igual que las Cajas de Pensiones Militar y Policial; Sin embargo, el régimen correspondiente al Decreto Ley No. 20530 fue declarado como cerrado a partir de las reformas constitucionales aprobadas mediante Ley No. 28389 (González Hunt, 2009).

En mi opinión, este cierre respondió a un criterio de equidad y como medida para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, en tanto y en cuanto la mayor parte del financiamiento del régimen estaba a cargo del tesoro público, situación que impedía que se

ejecuten otros programas encaminados a satisfacer las necesidades del resto de la población.

Llegadas la época moderada, una grave crisis golpeo a la previsión social del Perú lo que obligó a realizar una serie de reformas encaminadas a redimir la situación por la que estaba pasando el Instituto Peruano de Seguridad Social; sin embargo a pesar de las medidas adoptadas, lamentablemente los problemas del sistema continuaron agravándose y para 1992, bajo la presidencia de Alberto Fujimori, se aprueba el Decreto Ley No. 25897 que propició la creación del sistema privado de pensiones.

A partir de la adopción del Decreto Ley No. 25897, el Perú apostó por un sistema mixto en donde los trabajadores podían elegir libremente “entre la afiliación y aportación exclusiva a una entidad pública o a una privada, las que competirían por la prestación del mejor servicio”<sup>9</sup>; en otras palabras dejó de lado el sistema único, que existía a cargo del estado, para adoptar una formula *sui generis* donde coexisten el modelo público y privado que actúan de forma abierta y paralela. Esta “válvula de escape” encontró sustento en a nivel constitucional en el artículo 11 mediante el cual se establece que:

*“Artículo 11º.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.”*<sup>10</sup>

En este sentido el estado pasó de un sistema eminentemente público, sustentado en un régimen de reparto cuya base fundamental es la solidaridad, a uno que depende exclusivamente del aporte individual y personificado del trabajador; este es el caso del régimen de capitalización individual al que se adscribe el sistema privado de pensiones, en donde el estado solo cumple una labor de supervisión.

Con el surgimiento del sistema privado de pensiones el Instituto Peruano de Seguridad Social dejó de existir tal como se lo conoció hasta eso momento, para desdoblarse en dos instituciones, perdiendo así su unidad y autonomía. Por un lado mediante Decreto Ley No. 27056 se crea ESSALUD y por otro lado se creó la Oficina de Normalización Previsional

---

<sup>9</sup> Neves Mujica, J. (2004). Los derechos adquiridos en materia pensionaria, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú, 1993.

que se encargó del tema pensionario quedando esta última bajo la dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas, situación que persiste hasta la actualidad (Neves Mujica, 2004).

Una vez hecho este análisis, es momento de examinar las causas que sumergieron en la crisis al régimen de reparto y consiguientemente al Sistema Nacional de Pensiones.

### *Las causas*

Como ya se ha venido diciendo, fue a inicios de la década de los 90 cuando el sistema de reparto entró en una profunda crisis que dejó al descubierto las falencias, debilidades y contradicciones del propio modelo, que se caracterizaba principalmente por la inestabilidad del sistema, la excesiva burocratización y el creciente déficit causado por el mal manejo económico y la falta de estudios técnicos.

Dentro de este contexto, la situación del régimen de reparto la seguridad social presenta un sin número de problemas que han sido tachados de patológicos debido a la presencia de un déficit crónico en las arcas del SPN, junto con un creciente número de afiliados que reclaman las prestaciones y la creación de beneficios sin un sustento financiero, así como la falta de estudios técnicos y actuariales, factores que han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la seguridad social, que de seguir sin variantes sustanciales corre el riesgo de ser insostenible en un futuro no muy lejano.

En este contexto, el debacle en el que actualmente se encuentra el sistema nacional de pensiones tiene como causas visibles a un sin número de factores que han hecho que el sistema desvele su enorme fragilidad y las graves falencias estructurales de las que adolece; a efectos de este análisis haremos un sucinto repaso los factores, que a nuestro entender han caracterizado a la crisis del sistema nacional de pensiones.

Uno de los factores que se torna indispensable analizar es el envejecimiento de la población que, a decir de Alarcón Caracuel, “produce un doble efecto: en primer lugar, que la relación cotizantes-pensionistas se deteriora progresivamente y, en segundo lugar, que el alargamiento de la duración media de vida hace que se tengan que pagar las pensiones

durante más tiempo”<sup>11</sup>; en este sentido, existe una correlación directa entre los parámetros demográficos y la seguridad social, pues es la composición de la población la que inevitablemente condicionará al sistema.

Sin embargo, las variaciones demográficas a lo largo de la historia siempre han existido y por tanto no constituyen, desde mi óptica, un riesgo en sí mismo, el problema sustancial al que nos enfrentamos es sin duda al hecho de que el reducido grupo de población joven que actualmente se encuentra afiliada a la SNP no podrá soportar, en el futuro, la excesiva tasa de solidaridad que se debería imponer en aras de procurar la sostenibilidad del sistema (Alarcón Caracuel, 1998); por tanto, es indispensable que un mayor número de la PEA ocupada se integre al sistema a fin de que sean más los cotizantes que el número de pensionados.

La crisis económica vivenciada a lo largo y ancho del globo originó una indudable proliferación de las economías sumergidas que tuvo su repercusión en la disminución de cotizantes a causa del aumento del desempleo y el subempleo; situación que provocó una ruptura del necesario equilibrio que debe existir entre ingresos y egresos, dando como resultado el eminente desequilibrio del sistema de seguridad social cuyos recursos son insuficientes para la cobertura de las prestaciones (Fernandez Orrico, 2015).

Desde este criterio, la universalidad se vuelve necesaria pues de esto dependerá la generación de recursos para hacer que el sistema sea financieramente viable y factible; sin embargo, esto solo será posible en la medida en se dé una inversión sustancial en la generación de empleo de calidad y se implementen políticas públicas que lo promuevan.

Actualmente casi el 64% de la PEA se encuentra laborando en el sector informal lo que significa que el Perú es el segundo país con más empleos “irregulares” en América Latina<sup>12</sup>, situación que, a la larga, perjudica notablemente al sistema de seguridad social

---

<sup>11</sup> Alarcón Caracuel, M. (1998). La reforma de pensiones en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales No. 12*.

<sup>12</sup> Gestión. (19 de Septiembre de 2016). Perú es el segundo país con más empleo “irregulares” en América Latina. <https://gestion.pe/empleo-management/peru-segundo-pais-mas-empleos-irregulares-america-latina-2170400>.

pues existe un gran universo de individuos que pudiendo aportar no lo hacen debido a la condición en la que encuentra. A esto hay que sumarle el grupo de personas que siendo afiliadas, perdieron sus empleos y que por tal razón ya no tiene acceso al sistema ni como beneficiario de prestaciones y mucho menos como cotizante lo que también ha hecho que se ahonde la crisis del SPN.

Si bien es cierto el INEI en la encuesta de hogares realizada el 2016 verificó un incremento de 4,8% en el número de personas afiliada a la seguridad social, con respecto al año 2011, también es cierto que la gran mayoría prefirió al sistema privado de pensiones (61.6%)<sup>13</sup> en vez que al nacional; de ahí que lo óptimo no solo es lograr un mayor número de afiliaciones sino que éstas sean encaminadas al SPN.

En este sentido, la desproporción entre beneficiarios y cotizantes también ha respondido al hecho de que una gran cantidad de personas se trasladaron a la SPP una vez que esta fue implementada a inicios de la década de los 90 y actualmente existe una mayor preferencia por ésta que por el sistema nacional; esta situación se ha debido, en gran medida, a la poca confianza que tiene la población en el SNP especialmente por las dificultades que enfrenta el sistema, lo que ha generado que el SPN no sea atractivo para los individuos de mayores ingresos. En consecuencia, la situación en la que se encuentra el sistema nacional de pensiones tiene correlación directa con la presencia del SPP (Vidal Bermudez, 2010).

En estas circunstancias no cabe duda que una solución factible para la sostenibilidad del sistema no solo está en los análisis y prospectivas sobre envejecimiento de la población y consideraciones demográficas, que si bien es cierto son importantes, no es en lo único en lo que se debe poner esfuerzos; sino más bien en formar las condiciones necesarias para la generación de empleo formal así como para incluir a los trabajadores independientes y lograr un mayor número en las afiliaciones al sistema nacional de pensiones.

Otro de los inconvenientes que ha aquejado al sistema de seguridad social y ha incidido en la crisis que se encuentra es el tema administrativo; situación que se traducen en problemas

---

<sup>13</sup> Perú21. (11 de Octubre de 2016). Aumenta la población afiliada a algún sistema de pensiones, según INEI. <https://peru21.pe/economia/aumenta-poblacion-afiliada-sistema-pensiones-inei-230528>.

de gestión, mal manejo financiero, la existencia de una burocracia disfuncional, muchas veces corrupta y poco tecnificada, así como la irracionalidad en el otorgamiento de pensiones, todo esto ha provocado un desajustes general del sistema.

El sistema de seguridad social siempre se ha caracterizado por la existencia de un excesivo número de burocracia que en vez de colaborar en el diseño y ejecución planes y programas destinados a subsanar la que crisis que agobia a la sistema, más bien se han convertido en una pesada carga para la ya deteriorada economía; en este sentido, la frondosa burocracia, presente en el sistema, ha mermado de manera considerable los recursos, que en otras circunstancias servirías para paliar las dificultades financieras por las que desafortunadamente cruza la seguridad social (Gomez Valdez, 2012).

No es de sorprenderse que exista un crecimiento hipertrófico de los cuadros burocráticos en la seguridad social pues la mayor parte de veces el gobierno de turno paga sus favores políticos con la creación de puestos innecesarios dentro de las instituciones encargadas del manejo del sistema; dicha situación ha provocado el agigantamiento del aparataje administrativo y por ende el despilfarro de los recursos financieros limitados que posee la seguridad social.

A lo ya mencionado hay que añadir que esta burocracia a más de excesiva es ineficiente pues al ser los puestos ocupados como parte de un botín político poco o nada se toman en cuenta los méritos profesionales o académicos de los funcionarios, de ahí que exista una apatía extrema con relación a hacer más eficiente al sistema, lo que se traduce en una casi nula actuación del personal por captar un mayor número de afiliados y en una incapacidad total para hacer crecer, a través de inversiones rentables, los recursos con los que se cuenta; no se puede dejar de lado que, a consecuencia de los propios excesos, se presentan conductas anómalas y negativas, que se evidencian en la presencia de componendas y en el aumento de la corrupción que campea inevitablemente en todos los estratos estatales (Ruíz Moreno, 2015).

Dentro de este entramado administrativo, uno de los inconvenientes que presenta el sistema es la existencia de un presupuesto desfinanciado a causa de la falta de racionalidad entre los aportes recibidos y las pensiones otorgadas; si bien es cierto dentro de un sistema de reparto no puede haber manera de correlacionar el aporte con la pensión, pues su sustento es la solidaridad, entendida como “la unión de todos para mejorar la calidad de vida de los que menos tienen”<sup>14</sup>, no es menos cierto que la racionalidad está ligada a los parámetros objetivos para determinar el monto de la pensión, los requisitos para el acceso y los criterios para el establecimiento de los regímenes especiales, excepciones y reducciones en las cotizaciones.

En este sentido, al saber que el sistema de seguridad social posee recursos finitos corresponde a la administración hacer las readecuaciones y ajustes necesarios según ameriten las condiciones, evitando que en el proceso se produzcan desviaciones y aprovechamientos nefastos que solo beneficien a unos pocos, agravando el déficit e incrementando desmesuradamente los compromisos del sistema sin que exista un aumento sustancial de las recaudaciones; por tanto corresponde el tratamiento técnico de las medidas adoptadas así como su correlativa evaluación, a fin de evitar tomar decisiones apresuradas sin sustento real objetivo.

Un aspecto que se debe tener en cuenta al momento de hacer un análisis sobre los factores que han incidido en la crisis del régimen de reparto es indudablemente el aspecto político, pues muchas de las decisiones, que han producido cambios en el actual sistema de seguridad social, han tenido, casi siempre, un corte más político que técnico; en este sentido, el factor político solo que ingiere en el sistema sino que además, se constituye en uno de los factores con mayor preponderancia, en ocasiones, incluso más que el económico propiamente dicho.

Siendo la seguridad social un derecho humano y social exigible al estado, es necesario que los tomadores de decisiones tengan la “voluntad política” de querer dar un rumbo nuevo a un sistema frágil y eminentemente en crisis; sin embargo a pesar de estas consideraciones, a

---

<sup>14</sup> Ruíz Moreno, Á. (2015). Nuevo Derecho de la Seguridad Social. México, DF: Editorial Porrúa. Pg. 602.

decir de Ángel Ruíz, con el argumento de que “no es el momento idóneo”, se deja de lado y, en el mejor de los casos, se aplaza la discusión sobre los temas sustanciales que aquejan al sistema de seguridad social, de ahí que se evidencia una falta de compromiso de la clase política para asumir acuerdos y responsabilidades destinadas a dar una respuesta al sensible tema que entraña la sostenibilidad del sistema (Ruíz, 2012).

La injerencia del estado en los “quehaceres” de la seguridad social es indudable e incluso justificada pues uno de los deberes primordiales del estado es procurar una adecuada seguridad social a su población, de ahí que resulta necesario que su participación (la estatal), sea oportuna y capaz de corregir las falencias o errores estructurales del sistema, a fin de lograr su adecuado funcionamiento tanto administrativo como financiero.

Pero la responsabilidad del estado no solo pasa por la falta de compromiso de los actores políticos sino que además entraña un tema más complicado que concierne específicamente a la cuestión financiera; en este sentido, la crisis del régimen de reparto se ha visto profundizada por la constante merma de capitales que ha sufrido el sistema a manos del estado que, en vez de coadyuvar a su financiamiento, a extraído de las arcas de la seguridad social los recursos para financiar el presupuesto nacional, sin mencionar el hecho de que siempre ha existido un incumplimiento periódico de sus obligaciones económicas. Con este panorama por delante no es de sorprenderse que el régimen haya sufrido una descapitalización dramática que lo ha puesto casi al borde de su extinción.

Aunque el tema económico es un factor clave en el sistema de reparto, cuya característica principal es su inherente inestabilidad, su situación se ve agravada por el abandono que ha sufrido, la falta de compromiso político, su ineficaz manejo financiero y porque no decirlo, la apatía y desinterés de los afiliados por inmiscuirse de manera proactiva y democrática en la toma de decisiones; todo esto ha subsumido al régimen de reparto en un desequilibrio que lejos está de solucionarse si no se realizan cambios sustanciales y no se valora concienzudamente los medios más idóneos para lograr su estabilidad.

Por último, no podemos dejar de lado la falta de identidad y autonomía de que adolece el sistema. Desde las reformas que provocaron la desaparición del IPSS y la absorción de sus funciones, en materia pensionaria, por parte de la ONP (adscrita al MEF), el SNP no cuenta con una administración descentralizada propiamente dicha, distinta a la del gobierno central; situación que inevitablemente ha terminado por acentuar las propias deficiencias de las que adolece el sistema y ha socavado los cimientos en los que se apoya el frágil sistema nacional de pensiones.

Como hemos podido apreciar, muchos son los factores que han llevado a la SPN a la crisis en la que todavía se encuentra, a continuación se revisará algunas propuesta que puedan reencausar el rumbo de la seguridad social en lo que al sistema nacional de pensiones se refiere, a fin de que se recobre su funcionalidad y por tanto su equilibrio financiero.

#### **4. El equilibrio financiero: la actuación estatal**

Actualmente el sistema nacional de pensiones tiene un alcance limitado debido a la crisis por la que viene atravesando durante ya varias décadas, situación que ha sido producto de su estructura y de su mala administración y gestión; de ahí que la meta es procurar un sistema sostenible en el tiempo, capaz de afrontar los retos que a futuro se vislumbran y sobre todo cumplir con su fin último que es la protección de las personas contra las contingencias, a fin de garantizarles un bienestar adecuado. Cabe mencionar que no se trata de encontrar “recetas mágicas” que sacan al sistema nacional del abismo en el que se encuentra sino más bien se trata de ir revisando y adecuando permanentemente el esquema de la seguridad social a los cambios que se van dando constantemente.

El financiamiento del modelo contributivo de la seguridad social, como ya se ha señalado, se encuentra anclado en tres pilares principales, esto es: trabajadores, empleadores y estado; sin embargo, en el caso del sistema nacional de pensiones esta trilogía no se llega a concretar pues se prescinde de los aportes de los empleadores siendo los trabajadores los únicos que aportan de forma obligatoria al sistema. Aunque el estado financia gran parte de las prestaciones, el índice de incumplimiento de sus obligaciones, ha incidido

negativamente en la adquisición de recursos que hagan sostenible al sistema en el largo plazo.

Hoy por hoy son los trabajadores quienes soportan toda la carga de la seguridad social (modelo contributivo), de ahí que es necesario que los empleadores también aporten al sistema, pues si ellos se benefician de la mano de obra de sus trabajadores, es justo que contribuyan en su protección específicamente en lo que a jubilación se refiere; en tal sentido, el aporte tripartito es la principal fuente de ingresos para costear el sistema y por tanto no es posible que la parte empleadora eluda su responsabilidad, de ahí que debe establecerse la obligatoriedad de su aportación como uno de los principales beneficiarios del sistema (Ruíz, 2012).

Por su parte el estado deberá cumplir oportunamente con sus obligaciones, ya sean como afectación específica o no, en tanto y en cuanto es su deber primordial proteger a las personas de los riesgos que se presenten a lo largo de la vida, incluyendo la vejez, por lo cual hay que tomar en cuenta que la seguridad social no puede ser percibida como un gasto sino como una inversión de carácter social; por tanto el estado “no solo se encargará de complementar sino en determinados casos, de financiar el régimen”<sup>15</sup>.

Es innegable que la realidad socio laboral es un factor que incide en el modelo contributivo de la seguridad social, especialmente en lo referente a su financiamiento, pues si son escasos los contribuyentes con más razón lo serán los recursos para sostener al sistema, que se caracteriza por su elevado costo; en consecuencia, a fin de lograr que toda la PEA sea al mismo tiempo cotizante y beneficiaria de la seguridad social, es necesario echar un vistazo a la estructura laboral del país en donde existe un alto porcentaje de trabajo informal que priva de recursos al sistemas.

La responsabilidad del estado no solo pasa por cumplir oportunamente con sus obligaciones financieras para con la seguridad social, sino que además debe brindar las condiciones

---

<sup>15</sup> García Granara, F. (2006). La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones. *II Congreso Nacional de la sociedad Peruana de Derecho de Trabajo y la Seguridad Social*.

necesarias para lograr un pleno empleo de calidad, que al tiempo que amplía el universo de cotizantes, además logra la consecución progresiva de la universalidad del sistema; pues dentro de un modelo contributivo todas las personas en edad de trabajar tienen la responsabilidad de contribuir con el mantenimiento y financiación del mismo. Para ello se requiere la atención del estado a través del diseño e implementación de políticas públicas viables y coherentes que responda a las necesidades actuales, en palabras de Durán, el estado debe apuntar a “contar con políticas públicas que propicien no solo la generación de empleos calificados, sino también una menor exclusión en los programas de protección social”<sup>16</sup>

En cuanto a pensiones se trata, el tema del financiamiento se constituye en el elemento rector, pues de éste depende en gran medida la subsistencia del sistema; sin embargo, su sostenibilidad no se limita exclusivamente a la existencia de recursos sino que además entraña la correcta administración de los mismos, pues de nada sirve que el sistema cuente con una masa enorme de recursos si es que estos no son manejados bajo criterios de eficiencia y rentabilidad.

En tales circunstancias la sostenibilidad del sistema, a más de la previsión de financiamiento, requiere de la elaboración de estudios actuariales que ayuden a contrarrestar los efectos de los cambios demográficos, de revisiones periódicas de carácter técnico que coadyuven a garantizar el otorgamiento de pensiones, así como de una gestión financiera adecuada que permita un manejo económico más eficaz y transparente, a fin de que se racionalice los gastos y se maximicen y extiendan los beneficios. Por tanto, la gestión financiera y administrativa de la seguridad social necesita de instituciones autónomas con identidad propia, que se encuentren perfectamente definidas y delimitadas y cuyos recursos estén destinados a cumplir con las obligaciones pensionarias y no con otras de carácter distinto, para tal propósito es necesario plantear una reforma estructural que le de viabilidad al sistema y le permita cumplir con sus objetivos y fines.

---

<sup>16</sup> Duran Fabio y otros (2009), citado por Vidal Bermúdez en: Los sistemas de pensiones en el Perú. “Envejecimiento en América Latina sistema de pensiones y protección social integral”

La seguridad social no es concebible si se prescinde del componente de solidaridad, por tanto el sistema privado, por antonomasia, realmente no se encuadra dentro de ésta noción; sin embargo, hay quienes sostiene que no es correcto extraerlo completamente de dicho ámbito, por cuanto al ser permitido e implementado por el estado, se constituye en un sistema previsional y de ahí que debe ser considerado como una manifestación moderna de la seguridad social que tiene fundamentos y criterios propios, diferentes a los tradicionales (Abanto Revilla, 2013).

En este sentido, el hecho de que valorativamente este régimen no corresponda a la idea de seguridad social como tal, no es motivo suficiente para descalificarlo o proscribirlo, pues no se puede negar que desde la óptica funcional este régimen ha aminorado los factores que influyen en el “fracaso” del régimen de reparto; sin embargo, a fin de darle un nuevo aire al sistema nacional de pensiones resulta oportuno que se plantee la obligatoriedad de la afiliación a dicho sistema pues, como manifiesta Aparicio Tobar, “el esquema solidario no existiría si se dejara a los individuos estar dentro o fuera de él según su voluntad”<sup>17</sup>, en consecuencia es necesario que el estado replantee el actual sistema de seguridad social a fin de que se encuentre un equilibrio saludable entre SNP y SPP.

Dicho de otra forma, un nuevo sistema de seguridad social debería tener como premisa que todos los trabajadores estén ineludiblemente obligados a afiliarse al SPN y que la afiliación a la SPP sea de carácter voluntario como un mecanismo de ahorro previsional destinado a la conformación de planes complementarios de pensiones; de esta forma se podrán conseguir una mejora sustancial en cuanto a la financiación del sistema nacional de pensiones y su sostenibilidad, que por ahora sigue siendo un tema crucial en la agenda estatal.

## **5. Conclusiones**

Una vez analizado el tema, corresponde extraer las siguientes conclusiones:

---

<sup>17</sup> Aparicio Tobar, J. (2015). La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la seguridad social.

- ✓ El financiamiento del sistema de seguridad social en el modelo contributivo descansa en la aportación tripartita de trabajador, empleador y el estado.
- ✓ No se puede prescindir de los recursos provenientes de las aportaciones del empleador en tanto se constituyen en una fuente de financiamiento del sistema de seguridad social, de ahí que se deben ser exigidas.
- ✓ Actualmente en el Perú, los únicos obligados a cotizar son los trabajadores quienes soportan en solitario la financiación del sistema nacional de pensiones, a pesar de que en el Art. 6 de la Ley No. 19990 se establece que serán fuente de financiamiento las cotizaciones de empleadores y trabajadores. El aporte que les corresponde al trabajador es de 13% de su remuneración.
- ✓ El estado debe contribuir inevitablemente a la financiación de la seguridad social pues es uno de sus deberes primordiales brindar a las personas una protección adecuada contra los infortunios que se presenten, incluida la vejez; de ahí que debe cumplir oportunamente con sus obligaciones ya sea en calidad de empleador o como parte de los deberes de la administración pública, para ello deberá contar con el presupuesto necesario
- ✓ La obligación del estado peruano con respecto a la seguridad social está determinado en los artículos 10 y 11 de la Constitución así como en el convenio 102 de la OIT.
- ✓ Si bien es cierto el principio de universalidad se vislumbra de mejor manera en los modelos no contributivos de la seguridad social, dentro de un modelo contributivo la universalidad se ve matizada de una forma distinta, en donde se busca que se incluya, si no es a toda, al menos a un gran proporción de la PEA ocupada, a fin de sea al mismo tiempo beneficiaria y responsable del financiamiento del sistema de seguridad social.

- ✓ La universalización es perfectamente dable en un sistema contributivo, para ello es necesario que se incluya a la mayor parte de la PEA ocupada a fin de garantizar un buen caudal de recaudaciones que sea útil para la preservación del sistema.
- ✓ En el Perú la PEA ocupada que se encuentra afiliada a la seguridad social bordea un modesto 36.2%, del cual el 24.3% aporta al SPP y el 11.2% al SNP; con lo cual se evidencia que a partir del surgimiento de la SPP el SNP ha visto mermados sus recursos y no sea capaz de encontrar un nivel adecuado de financiamiento.
- ✓ La noción de seguridad social descansa indiscutiblemente en la solidaridad que es el principio que le brinda fundamentación al sistema.
- ✓ La solidaridad implica que todos contribuyen con el sistema a fin de obtener protección conjunta, y no en solitario, frente las contingencias que se presenten; de esta forma se crea conciencia en la población de que su participación es necesaria para el funcionamiento del sistema.
- ✓ La solidaridad en un modelo contributivo implica que se rompe la relación existente entre aportación y prestación, lo que entraña una verdadera redistribución de recursos.
- ✓ En estricto sentido económico, la solidaridad está estrechamente relacionada con la financiación del sistema toda vez que son los aportes de los asegurados activos, los empleadores y el estado, los que se distribuyen entre las masas de pasivos; cumpliendo de esta forma con la consecución del bienestar social.
- ✓ El principio de solidaridad se encuentre mejor conceptualizado dentro del régimen de reparto que es la expresión más pura de lo que constituye la verdadera seguridad social; en lo que respecta al Perú este se encuentra representado en el SNP.

- ✓ El financiamiento del sistema de seguridad social esta intrínsecamente relacionado con los principios de universalidad y solidaridad, que son los que le brindan el sustento necesario para su sostenibilidad en el tiempo.
- ✓ La crisis en la que se encuentra el SNP se debe a factores tales como la excesiva burocratización, el engorroso entramado administrativo, el creciente déficit causado por el mal manejo económico, la falta de estudios técnicos y el poco compromiso político de dar un giro trascendental al sistema nacional de pensiones. En cuanto al componente demográfico es indudable que éste condiciona al sistema sin embargo no es determinante para decir que el régimen de reparto se encuentra en crisis.
- ✓ Es necesario realizar una reestructuración profunda a nivel integral del sistema nacional de pensiones a fin de corregir los desequilibrios existentes por los que actualmente pasa.
- ✓ Siendo la realidad socio laboral un factor que incide en la financiación del sistema, es necesario establecer mecanismos que contrarresten los efectos negativos de la crisis económica, el surgimiento de economías sumergidas y el crecimiento del empleo informal o irregular.
- ✓ Actualmente el Perú cuenta con dos sistemas que actúan de forma paralela y aunque no se pueda extraer completamente del concepto de seguridad social al sistema privado, se debería reforzar el régimen de reparto (SNP) cuyo sustento debe estar en los principios de solidaridad y universalidad; para ello se deberá exigir la obligatoriedad de afiliación al sistema nacional, mientras que la pertenencia al SPP pasaría a ser de carácter voluntario como medida de ahorro previsional.

## **6. Bibliografía**

- Abanto Revilla, C. (2007). Sistema Nacional de Pensiones: Balance de una década de dialogo con la evolución de la jurisprudencia y la legislación en materia previsional . *Dialogo con la Jurisprudencia*, No. 100, 241-251.
- Abanto Revilla, C. (2013). *Manual del sistema privado de pensiones* . Lima: Soluciones Laborales .
- Achinger, H., Hoffner, J., Muthesius, H., & Neundorfer, L. (1956). *Los Seguros Sociales*. Madrid: Ediciones Rialp S.A.
- Alarcón Caracuel, M. (1998). La reforma de pensiones en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales* No. 12, 21-33. Obtenido de <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/.../32528>.
- Anacleto, V. R. (1998). *Manual de Seguridad Social*. Lima: San Marcos.
- Aparicio Tobar, J. (2015). *La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la seguridad social*. Obtenido de [revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/50317/46766](https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/50317/46766)
- Brenes, J. (3 de Octubre de 2009). *El financiamiento de la Seguridad Social, su relación con la redistribución de ingresos y con la política de impuestos en la Región Americana*. Obtenido de WORDPRESS: <https://seguridadesocialysociedad.files.wordpress.com/2009/10/03-financiamiento-de-la-s-s.pdf>
- Calvo León, J. (29 de Septiembre de 2017). *Principios de la Seguridad Social*. Obtenido de Revista Jurídica 8: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>
- Campos Torres, S. (2010). *Manual de Seguridad Social*. Lima: El Búho E.I.R.L.
- Danós, J. (1994). El Instituto Peruano de Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones . En *Sistema Privado de Pensiones: desafíos y respuestas* . Lima: Central de Asesoría Laboral (CEDAL).

- Delgado Moya, R. (2006). *Una idea en torno a la Seguridad Social*. Obtenido de Revista Jurídica UNAM: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9446/11484>
- Fajardo, M. (1975). *Derecho de la Seguridad Social*. Lima : Villanueva S.A.
- Fernandez Orrico, J. (2015). La modalidad asistencial básica de seguridad social desarrollada en España: las pensiones no contributivas. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales No. 34*, 97-127.
- García Granara, F. (2006). La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones. *II Congreso Nacional de la sociedad Peruana de Derecho de Trabajo y la Seguridad Social*.
- García, I., & Mercader, J. (2004). Campo de aplicación del sistema de seguridad social. En L. E. De la Villa, *Derecho de la Seguridad Social* (págs. 113-142). Valencia : Tirant lo blanch.
- García, M. (23 de Septiembre de 2017). *Derecho a la Seguridad Social*. Obtenido de Revista de Estudios Políticos No. 32: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162014000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162014000200005)
- Gestión . (7 de Mayo de 2014). Las AFP pagan a jubilados en promedio S/. 996 de pensión y la ONP S/. 670, según la SBS. *Gestión*, págs. <http://gestion.pe/tu-dinero/afp-pagan-jubilados-promedio-s-996-pension-y-onp-s-670-2096517>.
- Gomez Valdez, F. (2012). *Derecho Previsional y de la Seguridad Social*. Lima: San Marcos.
- Gómez Valdez, F. (2012). *Derecho Previsional y de la Seguridad Social*. Lima: Editorial San Marcos.
- Gómez-Sánchez, F. (1994). *Manual de Seguridad Social*. Lima: Normas Legales S.A.
- González Hunt, C. (2008). La Seguridad Social y el Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones. *Tribunal Constitucional y Gaceta Juridica*, 271-298.

- González Hunt, C. (2009). La reforma constitucional y legal del régimen previsional del D.L. No. 20530 . *Dialogo con la Jurisprudencia No. 131*, 269-277.
- INEI. (Septiembre de 2016). *Instituto Nacional de Estadísticas e Información*. Obtenido de Perú cobertura del sistema de pensiones síntesis estadística:  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_pensiones.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_pensiones.pdf)
- Lastra, J. M. (1994). *Fundamentos de Derecho*. Mexico DF.: Mc Graw-Hill.
- Manrique, F. (1984). *Manual de Derecho de la Seguridad Social*. Bilbao: Editorial Vizcaina S.A.
- Martí Bufill, C. (1951). *Tratado Comparado de Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Monereo, J., Molina, C., & Quesada, R. (2013). *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Editorial Tecnos .
- Neves Mujica, J. (2004). Los derechos adquiridos en materia pensionaria, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Estudios sobre la Jurisprudencia Constitucional en materia laboral y previsional* , 165-185.
- Obando, J. (1981). *La pensión de jubilación en el sector privado y su sustitución por la pensión de vejez: consecuencias jurídicas de la sustitución*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- Oficina de Normalización Previsional* . (22 de Septiembre de 2017). Obtenido de [https://www.onp.gob.pe/Servicios/estoy\\_aportando\\_snp/montos\\_aportes\\_trabajadores\\_tipo\\_regimen/inf/monto\\_aporte\\_19990](https://www.onp.gob.pe/Servicios/estoy_aportando_snp/montos_aportes_trabajadores_tipo_regimen/inf/monto_aporte_19990)
- Pasco Cosmopolis, M. (1998). ¿Son los sistemas privados de pensiones formas de la seguridad social? En O. I. Social, *Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica* (págs. 169-179). Madrid: OISS.
- Raso Delgue, J. (1990). La financiación de la seguridad social. En A. & Plá Rodríguez, *La Seguridad Social en el Uruguay* (págs. 103-116). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria .

- Rendón Vásquez, J. (1992). *Derecho de la Seguridad Social*. Lima: Tarpvy.
- Ruíz Moreno, Á. (2015). *Nuevo derecho de la seguridad social* (14 ed.). México, DF: Editorial Porrúa .
- Ruíz, Á. G. (2012). El financiamiento de la Seguridad Social en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Derecho Social No. 15*, 141-168.
- Salas, J. L. (2006). Propuestas para el financiamiento de la Seguridad Social en México. *Revista interamericana de Derecho Social*, 395-397.
- Sanchez, C., Vidal, A., & Cuadros, F. (2012). Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años. *Serie Políticas Sociales No. 175*, 7-57.
- Vidal Bermudez, A. (2010). Los sistemas de pensiones en el Perú. En C. E. (CEPAL), *Envejecimiento en América Latina sistema de pensiones y protección social integral* (págs. 65-102). Santiago de Chile: Naciones Unidas .

