

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD Y UNIVERSALIDAD COMO
PILARES DEL MANTENIMIENTO Y SUBSISTENCIA DEL MODELO
CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LO REFERENTE A
LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

AUTOR

Verónica Alejandra Almeida Cáceres

ASESOR

Dr. Ernesto Alonso Aguinaga Meza

Octubre, 2019

RESUMEN

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

Al ser la seguridad social es uno de los deberes ineludibles del estado, corresponde a éste velar por su mantenimiento y sostenibilidad. Para ello, es necesario contar con los recursos suficientes que permita alcanzar dicho fin. En consecuencia, resulta indispensable el análisis de los principios de universalidad y solidaridad como aspectos necesarios para el mantenimiento del sistema.

En este sentido, el objetivo principal de este trabajo de investigación, es determinar si los principios de solidaridad y universalidad, dentro del modelo contributivo, se constituyen en pilares fundamentales para el mantenimiento de la seguridad social (jubilación). Al efecto, la presente investigación contará con tres capítulos destinados a comprobar que a través de la aplicación de estos principios es posible conseguir la subsistencia del sistema en lo que se refiere a la pensión de jubilación.

La aplicación de dichos principios implica que, dentro del sistema, todos los individuos contribuyen a un fondo común, con el fin de obtener una protección conjunta frente a la contingencia de la vejez. Toda vez que la jubilación es una prestación muy costosa y su incidencia en el presupuesto es bastante marcada. Por tanto, resulta indispensable que el sistema encuentre su fundamento en los principios de solidaridad y universalidad.

Siguiendo esta línea, una vez hecho el análisis que amerita el caso, se puede concluir que la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, hace posible el mantenimiento y subsistencia del sistema a largo plazo. Pues se encuentran intrínsecamente ligados a la noción de la seguridad social.

ÍNDICE

Introducción.....	5
I. Seguridad social y jubilación: La obligación de protección social.....	8
1.1. El derecho a la seguridad social y la prestación de vejez.....	9
1.1.1. La seguridad social como derecho fundamental	9
1.1.2. La prestación de vejez como parte de la seguridad social	19
1.2. El derecho a la pensión	24
1.2.1. La pensión	24
1.2.2. El Contenido esencial del derecho a la pensión	25
1.3. El mandato contenido en el Convenio No. 102 de la OIT	29
1.3.1. El Convenio No. 102 de la OIT.....	30
1.3.2. La obligación del financiamiento solidario y la protección universal	34
II. El financiamiento y configuración del sistema de seguridad social de pensiones en el Perú	39
2.1. El modelo contributivo de la seguridad social.....	40
2.2. Los regímenes de reparto y capitalización	45
2.2.1. Reparto.....	45
2.2.2. Capitalización	50
2.3. El sistema de seguridad social en el Perú (Jubilación).....	55
2.3.1. Antecedentes	56
2.3.2. Estructura actual del sistema de pensiones en el Perú.....	58
III. El mantenimiento del sistema de la seguridad social en materia de jubilación.....	71
3.1. Los principios de solidaridad y universalidad, como pilares fundamentales en el modelo contributivo de la seguridad social (jubilación)	73
3.1.1. Universalidad.....	75
3.1.2. Solidaridad.....	80
3.2. Financiamiento del modelo contributivo: empleador, trabajador, Estado.....	85
3.2.1. El trabajador	86
3.2.2. El empleador	89
3.2.3. El Estado	92
3.3. El Sistema Nacional de Pensiones: La crisis del régimen de reparto.	96
3.4. La actuación estatal para el mantenimiento del sistema	106
3.4.1. La reestructuración del sistema: Una propuesta para el Perú	111
Conclusiones	120
Bibliografía	122

TABLA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 2.3.2.1 AFILIADOS Y COTIZANTES AL SPP, 2018 (PORCENTAJE).....	61
ILUSTRACIÓN 2.3.2.2 CUADRO REPRESENTATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ	71
ILUSTRACIÓN 3.3.1 EVOLUCIÓN DE APORTANTES OBLIGADOS Y FACULTATIVOS AL SNP, 200-2018, (PERSONAS).....	98
ILUSTRACIÓN 3.3.2 PEA OCUPADA QUE PERTENECE A UN SISTEMA DE PENSIONES (PORCENTAJE).....	99
ILUSTRACIÓN 3.3.3 RECAUDACIÓN BRUTA DEL SNP, 2008-2018 (MILES DE SOLES)...	100
ILUSTRACIÓN 3.4.1.1 MODELO DE LA SEGURIDAD SOCIAL BASADO EN PILARES, PROPUESTO POR LA OIT	113



Introducción

La noción de seguridad social comienza a tomar sentido a partir del XIX con el apareamiento de las nuevas sociedades industrializadas de la Europa occidental. En este sentido, en sus inicios se constituyó como el mutualismo obrero, en donde los trabajadores, a fin de protegerse contra los riesgos propios de las actividades, formaron un fondo común que se alimentaba de los aportes de los mismos obreros. Sin embargo, este método solo alcanzaban para cubrir una gama limitada de prestaciones, entre las cuales destacaba, principalmente, la vejez y dejaban de lado las vicisitudes como: enfermedad, accidentes, desempleo y muerte (OIT, 1970).

Pero no fue sino, hasta 1881, con la Declaración de Bismark, que la seguridad social empieza a erigirse como un verdadero sistema de protección. Dicho sistema debía estar a cargo del Estado, quien protegería a los trabajadores contra las enfermedades y a quienes hubieran perdido sus capacidades de trabajo por edad o invalidez. Posteriormente, paulatinamente se fue implementando lo replicado en el discurso de Reichstag y se establecieron seguros sociales de: accidente de trabajo, enfermedad y de invalidez- vejez, cuyos modelos posteriormente fueron adoptados por el resto de países.

A partir de ese entonces la seguridad social se convierte, en esencia, en la forma en la que la sociedad hace frente a los malos tiempos, que de una o de otra forma, afectan la capacidad de las personas para desarrollarse dentro de los parámetros necesarios que les garantice una calidad de vida digna. Por tanto, hechos cotidianos como: “un embarazo, una enfermedad, un accidente, la vejez, el desempleo o la muerte originan que la capacidad para laborar del individuo disminuya o se extinga” (Abanto C. , 2015, pág. 257). Por lo que, la seguridad social se constituye en un verdadero mecanismo de defensa frente a estas vicisitudes con el fin de garantizar, a quienes las padecen, un nivel de vida pleno y bienestar elevado.

Partiendo de esa premisa, la seguridad social es un instrumento universal de protección contra ciertas contingencias. No obstante, no se trata solo de un simple paliativo para tiempos difíciles, sino que, actualmente, se configura como un verdadero derecho fundamental que se encuentra reconocido tanto en el derecho interno nacional como en

los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. De ahí que radica la importancia del estudio e investigación de este tema.

Siguiendo esta línea, es preciso mencionar que el objetivo principal de este trabajo de investigación, es determinar si los principios de solidaridad y universalidad, dentro del modelo contributivo, se constituyen en pilares fundamentales para el mantenimiento del sistema de seguridad social en lo que se refiere a la pensión de jubilación. Para ello, se partirá del análisis de los principales postulados teóricos referentes a la seguridad social y su configuración como derecho fundamental que encuentra asidero tanto en el derecho interno del Estado Peruano como en el derecho internacional.

No obstante, la seguridad social, en su expresión más amplia, prevé la existencia de varias contingencias destinadas a cubrir las distintas gamas de las necesidades sociales. Sin embargo, la que compete a esta investigación es la protección por vejes, que encuentra su fundamento material en la pensión de jubilación. Dicha contingencia, busca amparar a los individuos que, a causa del paso del tiempo, van perdiendo sus aptitudes para el trabajo. Por lo que, corresponde al Estado otorgar una asistencia de tipo económica que garantice, a este grupo de personas una vida digna en sus años de ancianidad (Gómez, 2012).

Desde esta perspectiva, lo que se busca comprobar es que a través de la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, es factible conseguir la subsistencia del sistema de seguridad social en lo que se refiere a la pensión de jubilación, dentro del modelo contributivo. Al efecto, la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad implica que dentro del sistema todos los individuos contribuyan a un fondo común, a fin de obtener una protección conjunta frente a las contingencias que se puedan presentarse.

Por otro lado, cabe indicar que ambos principios se constituyen en el sustento primordial del sistema, principalmente en lo que respecta a la jubilación, pues ésta, se trata de una prestación económicamente muy costosa, cuya incidencia en el presupuesto de la seguridad social es bastante marcada. En consecuencia, el impacto que tiene la prestación de jubilación, ha generado la insoslayable necesidad de encontrar los recursos necesarios para financiar su cobertura. Tomando en cuenta que los beneficios

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.

Al efecto, la presente investigación contará con tres capítulos destinados a establecer que mediante la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, se puede conseguir el mantenimiento y subsistencia del sistema de seguridad social, especialmente en lo que respecta a la prestación de jubilación. En el primer capítulo, se hará un análisis de los conceptos referentes a la seguridad social y a la pensión de jubilación. Al tiempo que se establecerá su implicancia como derecho fundamental.

Partiendo de este análisis, de corte más teórico, lo que se busca es determinar las obligaciones que se derivan de su reconocimiento como derecho fundamental. Para ello se estudiará el contenido esencial del derecho a la pensión, así como el mandato contenido en el Convenio No. 102 de la OIT, que entre otras cosas dispone, de manera categórica, la obligación del financiamiento solidario y la protección universal. Es decir, que el derecho fundamental a la seguridad social, dentro del Convenio No. 102 de la OIT (vinculante para el Perú), prevé indiscutiblemente, la necesidad de aplicar los principios de solidaridad y universalidad.

El segundo capítulo está destinado a determinar la forma como se configura y se financia el sistema de seguridad social en el Perú, específicamente en lo que respecta a la pensión de jubilación. Por tanto, se debe entender que el régimen de reparto a más de ser el modelo, que por antonomasia, debe regir a la seguridad social, éste se configura como un verdadero deber jurídico derivado de las disposiciones del Convenio No. 102 de la OIT. En este sentido, resulta indispensable que el sistema encuentre su fundamento en los principios de solidaridad y universalidad. Pues de la aplicación de éstos dependerá, en gran medida, la subsistencia del sistema a largo plazo.

Por último, el capítulo tercero está encaminado a establecer la importancia que tiene la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, en el mantenimiento y subsistencia del sistema peruano de seguridad social en materia de jubilación. En consecuencia, resulta necesario adoptar una serie de medidas que refuercen el régimen de reparto, a fin de lograr su consolidación.

No obstante, debido a la particular configuración de la seguridad social en el Perú, se hace evidente que eliminar el régimen de capitalización por cuentas individuales, resultaría demasiado costoso y arriesgado. De ahí que, lo más adecuado es conjugar ambos regímenes para que estos coexistan. Pero dando siempre una mayor prioridad y preferencia al de reparto, por tratarse del régimen que efectivamente caracteriza a la seguridad social. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que dicho régimen encuentra sustento jurídico tanto en la Constitución Política de la República como en los Instrumentos Internacionales ratificados por el Perú.

I. Seguridad social y jubilación: La obligación de protección social

A mediados del siglo XX, con la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el tema de la seguridad social empieza, paulatinamente, a tomar mayor trascendencia. Por tanto, los países alrededor del mundo han ido incorporando en su legislación nacional distintas disposiciones que garantizan a su población el goce adecuado de este derecho. En tal sentido, actualmente los estados reconocen que este es un derecho irrenunciable de todas las personas y es su deber, primordial, velar para que la totalidad de su población, goce efectivamente de éste.

Desde su concepción más amplia, la seguridad social, es un mecanismo destinado a cubrir un sin número de contingencias. No obstante, dentro de esta investigación nos centraremos en la protección por vejes o jubilación. La prestación de vejes, está encaminada a brindar una calidad de vida digna a aquellas personas, que por el pasar de los años, ven disminuida su energía laboral y, por tanto, ya no cuentan con las capacidades para trabajar. En este apartado se procurará hacer un acercamiento teórico al tema, a fin de contar con una visión general sobre el mismo.

A partir de allí, se podrá entender como los principios de solidaridad y universalidad, se constituyen en los pilares fundamentales del mantenimiento del sistema. Desde su consolidación como principios (a partir del Convenio No. 102) hasta la actualidad, la solidaridad y universalidad, han provisto de sustancia a este derecho fundamental. Al tiempo que se constituyen en mecanismos indispensables e inherentes, para conducir el desarrollo progresivo del mismo; lo cual, nos lleva a colegir que son las herramientas que, por naturaleza, acompañan a la seguridad social en la consecución de sus objetivos.

1.1. El derecho a la seguridad social y la prestación de vejez

Los albores de la seguridad social se remontan a las épocas de la revolución industrial en donde prolifera una extensa clase obrera o proletaria cuya característica principal era la dependencia al pago regular de sus salarios. Por tanto, en los momentos en que dicha clase se quedaba sin empleo o se enfermaba, pasaban privaciones pues no poseían una reserva con la cual hacer frente a las adversidades.

Con la promulgación del Plan Beveridge en 1945, surge una nueva forma de interpretar la seguridad social. A través de sus preceptos, se buscó unificar los distintos programas y leyes que sobre la materia existían, a fin de formar un amplio sistema de protección que cubriera a los individuos de los riesgos. Adicionalmente, se propuso una nueva forma para financiar las prestaciones, una que tenía como base la solidaridad nacional y otra, mediante los aportes de las personas aseguradas, conforme al principio clásico de aporte tripartito (García M. , 2014).

Más adelante, las concepciones del Plan Beveridge servirían como base de los modernos sistemas. En este contexto, empieza a edificarse la idea de seguridad social, que luego terminaría por consolidarse como un verdadero derecho fundamental.

1.1.1. La seguridad social como derecho fundamental

Una vez analizado el panorama general de la seguridad social, compete abordar el tema desde la perspectiva de los derechos fundamentales. En esta línea, se puede decir que los llamados derechos fundamentales constituyen el núcleo esencial de protección del derecho por cuanto son inherentes a la condición del ser humano. Es decir, su reconocimiento no está ligado a la existencia del Estado sino que se encuentran implícitos en la calidad de persona, entendida como el titular de los derechos.

No solo las legislaciones nacionales sino que también los instrumentos internacionales, han reconocido a la seguridad social como derecho fundamental encaminado a dotar de protección al ser humano. No se puede concebir la gama de los derechos humanos sin

que se cubra, de manera integral, las contingencias sociales tales como: enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez, entre otros.

Como se puede observar, los derechos vinculados a la seguridad social han sido considerados como intrínsecamente ligados a la persona, debido a la importancia que tienen para la consecución del bienestar personal. En este sentido, los distintos organismos internacionales tales como: la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la OIT, entre otros (Aular & Marcano, 2013), no han dudado en reconocerlo.

Desde esta perspectiva, luego de terminada la Segunda Guerra Mundial y tras la caída de los regímenes nazi-fascistas, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de la Organización de Naciones aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en la cual se consagra a la seguridad social como parte de los derechos inherentes a toda persona. Así, el artículo 22 establece:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Desde esta perspectiva, el derecho a la seguridad social se enmarca dentro de la nueva visión del mundo, que surgió una vez culminada la Segunda Guerra Mundial. En tal sentido, este derecho pasa a ser parte medular de las modernas civilizaciones, toda vez que se entiende que la protección social es indispensable para garantizar a todo ser humano una vida digna y decorosa, como parte indiscutible de la propia naturaleza humana. Es decir, este derecho, básicamente, encuentra su fundamento en la dignidad de la persona.

A partir de 1948, la seguridad social, como derecho fundamental ha sido reafirmada por una gran variedad de instrumentos internacionales. Con lo cual, ha quedado dotado de un rango eminentemente internacional y por tanto, su consecución ha sido proclamada como uno de los objetivos a alcanzar por los pueblos y naciones (Reynaud, 2006). Para

ello, es necesario que cada Estado, como parte de sus obligaciones internacionales, realice el mayor esfuerzo conforme a sus capacidades, para hacer efectivo el goce de este derecho.

En este sentido, esta la seguridad social encuentra sustento en el modelo del estado social de derecho, en donde esta nueva generación sirve para atenuar las desigualdades que pueden generarse al interior de la sociedad. Por tanto, la importancia de su reconocimiento radica en que las personas, a través de su ejercicio, pueden desarrollarse de manera autónoma y con la mayor libertad e independencia posible.

Siguiendo esta lógica, como ya se mencionó, el derecho a la seguridad social es compatible con la necesidad de respeto a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad. Con su reconocimiento, se quiere garantizar unas condiciones de vida suficientes, para que los individuos puedan alcanzar su propia realización personal con equilibrio, tranquilidad y acorde a su propio acomodo. En consecuencia, se trata de un derecho inherente a la persona, el cual contribuye al mejoramiento de su calidad de vida y por lo tanto merece una adecuada protección por parte de los distintos ordenamientos jurídicos (Vásquez & Muñoz, 2010).

Por otro lado, el artículo 25 numeral 1), del cuerpo legal ibídem, también da cuenta de la importancia de éste como elemento indispensable para la dignidad del individuo. En este sentido, se expresa lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho (...) a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

Cabe resaltar que el término “seguro”, en estricto sentido, no es equiparable al de seguridad social, pues este último se trata de un concepto más amplio. Sin embargo, dentro de este contexto, a lo que se hace alusión es a la protección que se dará a los individuos para contrarrestar las vicisitudes que se presenten, a causa de la pérdida del sustento económico. Consecuentemente, el seguro social es un elemento más, que se inserta dentro de los actuales sistemas de seguridad social.

En consecuencia, el seguro social se refiere a la forma en la que las prestaciones serán otorgadas. Teniendo como sustento de éstas, el ahorro previo que haya hecho el trabajador a través de sus cotizaciones al sistema. En este sentido, las prestaciones serán proporcionadas dentro del marco de un modelo contributivo y su financiamiento estará a cargo de un fondo común. Con lo cual se evidencia la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad. No obstante, las prestaciones otorgadas por este medio no pueden ser entendidas de manera restrictiva, sino más bien deben procurar el disfrute adecuado del derecho, así como su desarrollo progresivo.

Uno de los instrumentos internacionales que cobra relevancia en cuanto al derecho de la seguridad social es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Social y Culturales (PIDESC). A partir de la adopción de dicho instrumento, se reafirma la idea de que la dignidad del ser humano no puede ser concebida, sin que exista un goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales se inscribe a la seguridad social. En tal sentido los Estados, a fin de precautelar la dignidad de las personas, están en la obligación de promover, garantizar y respetar, los derechos consagrados en el PIDESC.

Respecto a la seguridad social, ésta encuentra su fundamento en el artículo 9 del Pacto. Al efecto, el instrumento legal establece que las naciones reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. Cabe mencionar, que dentro del articulado del PIDESC no se hace una descripción exhaustiva del mismo. Sin embargo, el Consejo Económico y Social de las ONU, mediante la Observación General No. 19, ha desarrollado el contenido y alcances de este derecho, con objeto de que los estados partes del Pacto, puedan adoptar las medidas necesarias para lograr su ejercicio efectivo por parte de la población.

Siguiendo esta línea, dicha Observación General ha establecido que el derecho a la seguridad social implica la obtención de prestaciones como una forma de protección contra las contingencias que pudieran presentarse a consecuencia de la falta de ingresos. Entre los riesgos cubiertos destacan las prestaciones por: enfermedad, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, atención de salud, apoyo familiar y vejez. En lo que respecta a prestación por vejez, ésta se constituye en una obligación del Estado para con las personas que, debido a la edad, han dejado de recibir un ingreso fijo.

Resulta evidente que con el pasar de los años los ingresos de los individuos vayan disminuyendo considerablemente. De ahí que es indispensable que cada país establezcan los mecanismos idóneos para garantizar que las personas que envejecen, cuenten con los recursos suficientes que les garantice un adecuado nivel de vida y logren mantener su salud y bienestar. En consecuencia, la seguridad social, como derecho fundamental, juega un papel preponderante al momento de suministrar los medios de subsistencia a las personas mayores (OIT, 2014).

Desde esta perspectiva, una adecuada protección frente a la vejez significa la efectiva realización del derecho humano a la seguridad social. De ahí que cada Estado tiene la potestad de establecer, según sus características propias, los requisitos y condiciones para acceder a una pensión de jubilación. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que frente a esa potestad, existe la correlativa obligación de garantizar que éste sea cumplido de forma progresiva, a fin de que cubra al mayor espectro de la población.

Para ello, los países deberán optar por el establecimiento de un sistema de seguridad social que sea capaz de proveer de los recursos necesarios a las personas a lo largo de su vejez. Por tanto, se torna indispensable que la totalidad de la población (universalidad) aporte a un fondo común (solidaridad) que luego servirá para cubrir las contingencias de la población que debido al transcurso del tiempo ha perdido su capacidad para el trabajo.

Siguiendo en esta línea, a nivel regional, el Protocolo de San Salvador, adoptado en noviembre de 1988, ha hecho lo propio y ha consagró el derecho a la seguridad social en su artículo 9, cuyo texto a la letra dice:

“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.

Aunque este instrumento, a simple vista, consagra un número menor de prestaciones, en relación a las establecidas en el artículo 25 de la DUDH, lo cierto es que la noción de protección contra las contingencias, que pudiesen presentarse a lo largo de la vida, sigue intacta. En este sentido, el derecho a la seguridad social se ha ido fortaleciendo, al ser incluido en varias instancias normativas internacionales.

A modo de conclusión, se puede decir que la seguridad social quedó elevada a un nivel superior a partir de su inclusión dentro de los Instrumentos Internacionales de mayor rango. De esta manera, se formalizó su reconocimiento como un derecho inherente a todas las personas, cuyo fundamento es la propia dignidad del ser humano (Alonso-Olea, 2013).

Una vez que el derecho a la seguridad social encuentra su sustento en el ordenamiento jurídico internacional, se abre la puerta para que las legislaciones nacionales hagan un reconocimiento pleno de este derecho. En consecuencia, el Estado se obliga a brindar protección a los sujetos contra las dificultades que se presentase durante la vida. Esto debido a que el bien jurídico precautelado (dignidad humana), es de carácter fundamental y por tanto requiere de una atención especial por parte del gobierno (Gonzalez Cobos, 2014).

En el caso del Perú, al configurarse como un estado social y democrático de derecho, su principal deber, que se desprende el artículo 1 de la Constitución, es garantizar los derechos fundamentales. Es así como dentro de la máxima norma del ordenamiento jurídico nacional, se consagra, de manera categórica, el derecho a la seguridad social. En tan sentido su artículo 10 establece:

“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.”

Visto de esta forma, la Constitución no detalla las prestaciones que abarca el sistema de seguridad social. Sin embargo, hace referencia a que será la ley la que precise las contingencias a recibir. Al efecto, cabe mencionar que, si bien es cierto, no existe una

determinación expresa, a través del denominado bloque de constitucionalidad, el Perú está en la obligación de observar tanto lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el Convenio 102 de la OIT.

El bloque de constitucionalidad permite que una normativa de naturaleza jurídica, a pesar de no estar formalmente integradas dentro del texto de la Constitución, tenga algún tipo de jerarquía constitucional. A partir de ahí, esta se vuelve de observancia obligatoria para los órganos administrativos y jurisdiccionales (Meza, 2012). Por tanto, se entiende que tanto la DUDH como el Convenio 102 son exigibles al Estado. En el caso del Convenio 102, hay que tomar en cuenta que su aplicación es progresiva y estará en función de los niveles socioeconómicos del país.

Así también, se debe entender que una lectura de los derechos fundamentales debe tomar en cuenta el conjunto de la Constitución y ser hecha al amparo de los otros bienes jurídicamente protegidos. En consecuencia, no puede entender un derecho fundamental de manera aislada e independiente, sino más bien, se debe buscar la unidad y vinculación entre ellos.

En este sentido, el artículo 11, del cuerpo legal *ibidem* garantiza el libre acceso a las prestaciones de la seguridad social y dispone:

*“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.”*

El Tribunal Constitucional, en cuanto a los derechos fundamentales, ha manifestado que éstos comprenden tanto los presupuestos éticos como los jurídicos, que dan relevancia a la dignidad humana. Por tanto, se convierten en instrumento necesario para que el individuo desarrolle todas sus potencialidades. Con respecto a la seguridad social, el Tribunal se ha pronunciado de la siguiente forma:

“Tal como se ha precisado, los derechos fundamentales reconocidos por la Norma Fundamental, no se agotan en aquellos enumerados en su artículo 2º,

pues además de los derechos implícitos, dicha condición es atribuible a otros derechos reconocidos en la propia Constitución. Tal es el caso de los derechos a prestaciones de salud y a la pensión, contemplados en el artículo 11º, y que deben ser otorgados en el marco del sistema de seguridad social, reconocido en el artículo 10º.”¹

Cabe mencionar que dentro de la Constitución de 1993, el derecho a la seguridad social no aparece explícitamente como uno de carácter fundamental. Esta situación se debe a que, dentro del marco teórico general, este se encuentra inmerso en la categoría de aquellos denominados de segunda generación o mejor conocidos como DESC. No obstante, esto no es razón suficiente para extraerlo del ámbito de los derechos humanos. Así lo ha entendido el máximo intérprete de la constitución al manifestar lo siguiente:

Es por ello que el Capítulo I del Título I de la Constitución, denominado “Derechos Fundamentales de la Persona”, además de reconocer al principio-derecho de dignidad humana como el presupuesto jurídico de los demás derechos fundamentales (artículo 1º) y de enumerar a buena parte de ellos en su artículo 2º, prevé en su artículo 3º que dicha enumeración no excluye los demás derechos reconocidos en el texto constitucional (vg. los derechos fundamentales de carácter social y económico reconocidos en el Capítulo II y los políticos contenidos en el Capítulo III), “ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.²

Como se puede observar a pesar de que este derecho no se encuentre específicamente catalogado como fundamental, su propia particularidad lo coloca dentro de este grupo y lo provee de un rango eminentemente constitucional. En este sentido, su naturaleza es inherente al ser humano y su finalidad es elevar la calidad de vida de las personas, otorgándoles los medios necesarios para que lleven una vida digna y decorosa. (Morales, 2016).

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional (2005), Expediente N° 1417-2005-AA/TC. Demanda de amparo presentada por Manuel Anicama Hernández contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Fundamento 31. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>

² *Ibidem*, Fundamento 3.

Desde esta perspectiva, la seguridad social se constituye en el conjunto de preceptos reconocidos por el Estado. Su objetivo es proteger a la población de las vicisitudes que afectan la capacidad de las personas, para desarrollarse dentro de los parámetros habituales que les garantice una calidad de vida digna. En consecuencia, la seguridad social se configura como un “conjunto integrado de medidas públicas, de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales, mediante prestaciones individualizadas y económicamente valiables” (Alonso Oleas & Tortuero Plaza, 2002, pág. 37). Para lo cual, se necesita la participación activa de todos miembros de la sociedad que están en la capacidad de contribuir con el sistema.

En este sentido, el TC a través de su sentencia del 3 de junio de 2005 correspondiente al Expediente No. 00050-2004-AI/TC, referente a las acciones de inconstitucionalidad en contra de las Leyes No. 28389 y 28449, sobre la seguridad social manifestó lo siguiente:

La seguridad social es la garantía institucional que expresa, por excelencia, la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado por imperio del artículo 10° de la Constitución- al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida; por ello requiere de la presencia de un sustento fáctico al que acompañe una presunción de estado de necesidad (...) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y se fundamenta en la exigencia no solo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida³

De lo antes expuesto se desprende que el derecho fundamental de la seguridad social aparece como un dispositivo de protección frente a las contingencias que amenazan el bienestar de las personas. Por tanto requiere de una protección especial por parte del ordenamiento jurídico estatal. A esto, hay que sumarle el hecho de que existe una referencia directa al principio de solidaridad y universalidad como característica principal de sustento de este derecho, y que a su vez sirve como instrumento de su financiamiento.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional (2005), Expediente No. 00050-2004-AI/TC, referente a las acciones de inconstitucionalidad en contra de las Leyes No. 28389 y 28449. Fundamento 54.

En definitiva la seguridad social es, en esencia, la forma en la que se hace frente a los malos tiempos, que de una o de otra forma, pueden afectar la vida de las personas. Dicha protección se traduce en unos ingresos que reemplacen a las remuneraciones cuando estas se ven interrumpidas por el desempleo, la enfermedad, los accidentes o en caso del retiro por edad. Así como, contra la pérdida del apoyo por causa de la muerte o por otras circunstancias excepcionales, tales como la maternidad (Rendón, 1992).

Asimismo, en junio del 2001, a propósito de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, se trató el tema de la seguridad social y su inclusión como derecho fundamental. Al respecto, los representantes de los gobiernos, trabajadores y empleadores llegaron, de manera unánime, al consenso de que la seguridad social se trata de un derecho humano fundamental por tratarse de un elemento que hace posible llevar una vida digna. En consecuencia, concierne a los Estados dar prioridad a las políticas encaminadas a lograr el ejercicio efectivo del derecho, así como la progresiva inclusión de los grupos que no se encuentren cubiertos.

En estos términos, el reto que se presenta actualmente es lograr el verdadero goce del derecho a la seguridad social, que se expresa como una capacidad de la sociedad para hacer frente a las preocupaciones de sus miembros respecto de los aspectos propios de la vida. Esto se resume en contingencias sociales, biológicas y laborales (Gonzalez Cobos, 2014). Por tanto, es indispensable que existan los recursos necesarios, con el fin de asegurar el cumplimiento de las prestaciones.

Uno de los deberes propios del estado social de derecho, es garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, toda vez que tienen una conexión directa con el concepto de “dignidad humana (Duque & Sandra, 2015). En cuanto la seguridad social, su disfrute pleno está inevitablemente ligado a consideraciones de tipo económicas. En tal sentido, el financiamiento del sistema se constituye en un tema imprescindible. En otras palabras, al ser la seguridad social un derecho inherente a la persona, es deber del estado velar por su solvencia y equilibrio, pues de esto dependerá, en gran medida, que exista un cabal goce del derecho. Para ellos, es necesario la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, pues son estos principios los que le dan un verdadero sustento al sistema.

1.1.2. La prestación de vejez como parte de la seguridad social

Como se ha podido apreciar, la seguridad social se constituye en un derecho de carácter fundamental. En tal sentido, su titularidad le corresponde al individuo como miembro del grupo social humano. De ahí que, requiera de una adecuada protección por parte del ordenamiento estatal (Vásquez & Muñoz, 2010). Así también, se debe entender que se trata de un concepto complejo, cuya manifestación se da a través de distintas formas. Sin embargo, su fin ulterior es proteger a los individuos frente a las distintas contingencias, procurándoles un nivel de vida digno y por ende, la consecución del bienestar colectivo.

En este sentido, la OIT a través del Convenio No. 102, estableció los estándares mínimos de su accionar y dispuso la obligación de que los Estados recojan, en sus distintas legislaciones, un número mínimo de prestaciones. Entre aquellas, se encuentran las referentes a la asistencia médica, los subsidios por enfermedad, las prestaciones de desempleo, la prestación de vejez, las prestaciones en caso de accidente de trabajo, las concernientes a invalidez, entre otras. La finalidad de todas estas, es brindar un beneficio a aquellas personas que se les ha presentado algún tipo de eventualidad, que les impida desempeñarse con normalidad.

Es así que, entre todas las contingencias previstas, la que nos ataña es la protección por vejez, que se ve materializada a través de la pensión de jubilación. El objeto de esta prestación es amparar a los individuos que a causa del “envejecimiento” se encuentra al límite de sus aptitudes laborales. Por tanto, necesitan de una asistencia económica que garantice, que su forma de vida siga siendo, a groso modo, normal y compatible con el principio-derecho de la dignidad humana (Gómez, 2012).

Desde una perspectiva más amplia y general, la seguridad social implica la protección de los sujetos contra las contingencias, independientemente de si estas son ocasionadas por riesgos fisiológicos o profesionales. Sin embargo, la protección de la vejez, ocupa un lugar preferente, al punto de afirmar que se constituye como la pensión “reina” del sistema. Tal es así que, “el protagonismo de la protección de la vejez durante el siglo XX no se ha limitado a los aspectos socioeconómicos, sino que técnicamente es la

prestación de referencia de cualquier sistema de protección social” (Granados, Romero, & Caballero, 2008, pág. 593).

En este sentido, dicha prestación cumple un papel fundamental dentro del sistema, por lo que su tratamiento debe darse de forma diferenciada. Se debe procurar mantener un esquema sólido, que asegure un ingreso decoroso para los beneficiarios y les brinde el máximo de estabilidad personal. Dicho esquema debe tener como base a la solidaridad y la universalidad, pues de estos dos elementos dependerá que el sistema cumpla su objetivo ulterior de protección. Pues el hecho de llegar a la vejez no implica que deba disminuirse las condiciones de vida de la persona o que se atente contra su dignidad.

El envejecimiento, visto desde el ámbito fisiológico, implica un sin número de cambios que no solo afecta a la persona de manera física, sino que tiene una connotación tanto a nivel social como psicológico e incluso económico. A menudo, las personas que entran en esta etapa de la vida, se sienten excluidas y discriminadas, pues sus aptitudes se reducen considerablemente. De ahí que resulta conveniente, brindarles una protección adecuada a través de un marco legal específico, que tome en cuenta sus propias particularidades. Por tanto, el tema se convierte en una realidad cambiante que impone, a todo nivel, una serie de desafíos de los cuales no escapa lo referente a la seguridad social.

Desde esta perspectiva, la vejez es un hecho natural que conlleva que las facultades de la persona, ya sean físicas o mentales, se vean disminuidas y por tanto, no es factible que continúe con sus labores. No obstante, resulta necesario que quienes se encuentran en esta etapa, cuenten con ingresos suficientes, que puedan remplazar las remuneraciones que percibían durante su vida en actividad. A decir de Abanto, es a partir de esta realidad que la existencia de la pensión de jubilación se hace necesaria, en especial dentro de un entorno socio-jurídico dinámico y evolutivo (Abanto C. , 2015).

En este sentido, al hablar de la jubilación quedan expuestos los dos lados de una misma moneda. En términos generales, por una parte, tenemos que las aptitudes para el trabajo suponen un rol activo y productivo, que sea capaz de generar rentas suficientes para la satisfacción de las necesidades de una persona. Por el otro, se presenta la ancianidad, que se caracteriza por su rol pasivo y no productivo. A partir de esta dicotomía es que la

pensión de jubilación empieza a cobrar sentido. Pues a medida que la persona deja el mercado laboral, ésta comienza a percibir una prestación en sustitución de sus anteriores ingresos.

Aunque etimológicamente hablando, el término jubilación significa júbilo o alegría, este significado no siempre va acorde a la realidad. En muchas ocasiones, llegar a esta etapa implica cambios drásticos, tales como la pérdida del rol profesional, modificación del ritmo habitual de vida, reestructuración del tiempo libre y evidentemente la modificación de los ingresos que disminuyen considerablemente. Al haber fenecido la prestancia del trabajo activo, ésta casi nunca es recuperada al recibir una pensión. Conforme va avanzando la vida, la pensión, se torna insuficiente para satisfacer las necesidades básicas, lo que conduce a la persona a graves problemas, no solo de índole económica sino también biológicos y psicológicos (Fajardo, 1992).

Cabe mencionar que a pesar de que vejez y jubilación no son términos sinónimos, en estricto sentido jurídico la una es consecuencia de la otra. Así tenemos que frene a la vejez aparece la jubilación como una prestación encaminada a proteger a la persona del progresivo deterioro natural. Su objeto es evitar la disminución del estándar de calidad de vida. Es decir, que se configura como un beneficio de carácter socio-económico.

Es así que la jubilación, entendida como “una renta de sustitución destinada a compensar la carencia de ingresos profesionales”, tiene su fundamento en el fin de la vida activa de una persona por haber alcanzado una edad madura, en la cual la aptitud para el trabajo ha disminuido o se ha anulado completamente. Con ello, el individuo deja de ejercer una actividad remunerada y pasa al retiro (Rodríguez, Gorelli, & Vilchez, 2007).

En términos previsionales, esta prestación no es más que la entrega de una pensión de carácter dinerario que se otorga al trabajador, en retribución al esfuerzo desarrollado durante la etapa laboral. Para ello, deberá cumplir con los requisitos fijados por la ley y esperar a que se haya causado el derecho que lo asiste. Por tanto, la jubilación tiene un carácter compensatorio y de reconocimiento al trabajo realizado durante la vida activa. Esta idea, se ve reforzada a partir de la lógica de los regímenes contributivos, cuyo financiamiento es a través de las cotizaciones realizadas por todos los asegurados a un fondo común que posteriormente contribuirá al financiamiento de esta prestación.

La prestación por vejez, generalmente, es de carácter vitalicio siempre y cuando se haya cumplido las condiciones de tipo legal. La pensión está destinada a la elevación de las condiciones de vida de la persona, por lo que no tendría sentido que fuese otorgada por un determinado período, ya que se estaría alterando su fin último. Asimismo, se entiende que es “única”, toda vez que el beneficiario no puede percibir, por el mismo concepto, una pensión similar. Cabe resaltar, que lo dicho, encuentra su fundamento en el modelo contributivo de la seguridad social. Aunque no tiene relevancia en los casos en los que se prevé la existencia de pensiones complementarias (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

Por otro lado, se dice que es de carácter pecuniario y cumple una función sustitutiva de las rentas. Al respecto, es preciso indicar que esta pensión se trata de una prestación económica, cuya finalidad es sustituir los salarios dejados de percibir a causa del cese laboral. Sin embargo, dicha sustitución se hará en estricto apego a la normativa legal vigente, conforme a las cotizaciones realizadas y en base a la cuantía aportada.

No cabe duda que esta prestación está intrínsecamente ligada a la edad. Dicha situación juega un papel determinante al momento de abandonar cualquier tipo de actividad remunerada. En este caso, se entiende que para generar el derecho, se debe alcanzar una determinada edad. Con lo cual, la jubilación supone el fin de la actividad laboral o de la vida profesional. Este escenario ocurre, generalmente, en la etapa de vejez o de la tercera edad.

Socialmente hablando, la jubilación se encuentra ligada al hecho notorio del envejecimiento. Este tramo, suele ubicarse en la etapa superior de la expectativa de vida que regularmente se fija a partir de los 60 o 65 años de edad. Desde el punto de vista laboral, la llegada a la tercera edad implica, normalmente, que ha finalizado la edad activa. Por tal motivo, la persona se encuentra en una edad de retiro y consecuentemente de jubilación. En este sentido, a decir de Ermida, la jubilación es “el eje o bisagra que conecta actividad y pasividad, el punto de paso del Derecho Laboral stricto sensu a la Seguridad Social” (Ermida, La tercera edad en el derecho laboral y la seguridad social, 1990, pág. 20).

Siguiendo esta línea, la prestación de vejez se constituye en un derecho del trabajador a descansar luego de haber laborado durante la juventud y su edad madura. Sin embargo, desde una concepción moderna, la jubilación no solo se vincula al hecho de la incapacidad para el trabajo, a consecuencia del paso del tiempo, sino que existen otras aristas como: la jubilación anticipada, la obligatoria o forzosa, y en algunos casos, la secuencia de trabajo-retiro que da lugar a la jubilación flexible o parcial.

Actualmente, el aspecto demográfico juega un papel preponderante cuando de hablar de seguridad social se trata. Resulta evidente que, en un futuro no muy lejano, la población activa va a tener que realizar un mayor esfuerzo para poder sostener a los pasivos. Según estimaciones de la OMS, para el año 2050, la población de más de 60 años de edad se duplicará en relación con la actual. Es decir, pasará de aproximadamente el 11% al 22%. Con lo cual, el contingente de pasivos rebasará, por mucho, al de los activos (Martínez, 2015).

En tales circunstancias, los modernos sistemas de seguridad social deben tener la capacidad necesaria para enfrentar, de la mejor manera posible, el hecho de que la población esté envejeciendo a pasos acelerados. Por tanto, el costo de las pensiones será cada vez más elevado, al punto de hacer tambalear al sistema. En este caso, es necesario que el peso que implica la jubilación este en consonancia con los esfuerzos por mantener el equilibrio financiero y consecuentemente la estabilidad a largo plazo del sistema.

Es evidente que el tamaño y composición de la población condiciona a los sistemas de seguridad social. El hecho de que los sujetos pasivos sean más que la masa de los activos, generan inconvenientes bastante complejos de superar, especialmente, desde el punto de vista del financiamiento. Por ello, resulta indispensable procurar que la totalidad de la masa de activos contribuya en la generación de recursos para el pago de las pensiones de aquellos que se encuentran pasivos.

Al no existir una proporción adecuada entre ambos grupos, el financiamiento de esta prestación, resulta particularmente onerosa para quienes se encuentran en actividad (Aparicio Tovar, 2015). No obstante, a pesar de que el envejecimiento de la población implica una encrucijada para el tema del financiamiento, resulta necesario contar con

criterios técnicos que hagan posible un equilibrio entre los ingresos y egresos del sistema. Esto con el objeto de garantizar la existencia del acervo suficiente para cubrir las pensiones de aquellos que salen de la vida activa. De ahí que es importante que la mayor cantidad de activos, por no decir la totalidad, aporten al sistema, pues de esto depende la subsistencia del mismo.

1.2. El derecho a la pensión

Como hemos visto, la prestación de vejez se trata de un beneficio en dinero que actúa en sustitución de las rentas que se generaba por el trabajo. Su objetivo, es brindar a la persona un adecuado nivel de vida en su etapa de pasivo. Para ello deberá cumplir con los requisitos y demás disposiciones establecidas en la ley. En consecuencia, la pensión se configura como el derecho que tiene el trabajador de una renta de sustitución, una vez que ha culminado su vida laboral. A continuación, analizaremos la implicancia jurídica de este derecho.

1.2.1. La pensión

Una de las manifestaciones que tiene la seguridad social, a través de sus prestaciones, son las pensiones, cuya dimensión ha ido variando con el pasar del tiempo. En estricto sentido, ésta hace referencia a la suma dineraria entregada a una persona que debido a determinadas situaciones, sean temporales o transitorias, ha dejado de percibir los ingresos provenientes de su capacidad para trabajar. En tal sentido, la pensión se trata de una renta de sustitución que protege al individuo de las contingencias que puedan presentarse y cuyo otorgamiento estará supeditado a los requisitos que, para tal efecto, se establezca en la ley (Abanto C. , 2014).

Por tanto, se entiende que cada ordenamiento jurídico normará la forma de acceso, los requisitos y particularidades de cada pensión, dependiendo de la contingencia que la genere. Al efecto, las legislaciones nacionales no deberán dejar de lado las consideraciones de tipo económicas y sociales, pues de estas dependerán, en gran medida, la eficacia de la pensión.

A decir de Abanto, la cuestión del tema pensionario, ha ido evolucionando a través del tiempo y ha tomado una relevancia significativa. Actualmente, se puede decir que se ha gestado su autonomía en relación al conjunto de toda la seguridad social, que comprende la asistencia médica, las prestaciones de maternidad, enfermedad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Dicha autonomía ha permitido la generación de normas, principios y doctrina, propios del tema pensionario. Su objetivo ha sido lograr su tutela y administración adecuada, que redunde en el bienestar de los beneficiarios. Por tanto, la pensión por vejez, se configura como parte del núcleo central de la acción protectora de la seguridad social. Con esto, adquiere una importancia significativa al tratarse de una cuestión trascendental para la estructura política, social, económica y jurídica de un país.

Se debe tener en cuenta que la pensión es la principal fuente de ingresos de una persona en su etapa de adulto mayor. En este sentido, el garantizar que tenga acceso a una cantidad determinada de recursos, le da la posibilidad de desarrollarse como un miembro valioso de la sociedad, al tiempo que lo protege de abusos y violencia. En consecuencia, existe un impacto positivo a nivel social. De ahí que el Estado debe propender a garantizar, promover y proteger, el derecho a la seguridad social de las personas mayores, a través de una pensión, que ayude a satisfacer sus necesidades más básicas (Oficia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos , 2011).

En este sentido, a fin de lograr dicho objetivo, el propio derecho nacional, en concordancia con el ordenamiento internacional, ha dispuesto que se tome como ejes de ejecución los principios de solidaridad y universalidad. Por lo que, al ser un derecho fundamental compete al Estado tomar las medidas necesarias para garantizar su goce efectivo por parte de la población. Al efecto, es preciso determinar el núcleo central de protección, pues partiendo de esta noción, la protección de este derecho se torna más eficaz dentro del ámbito jurídico.

1.2.2. El Contenido esencial del derecho a la pensión

La determinación del contenido esencial de un derecho cobra trascendencia, toda vez que se entiende que estos no son de carácter absoluto. Por tanto, es susceptible de tolerar ciertas limitaciones y restricciones de naturaleza razonable. En todo caso, dichas

limitaciones no implican una reducción de su núcleo duro. Se debe entender que dicho núcleo hace referencia aquellos elementos mínimos que identifican al derecho como tal, y no permiten que éste se confunda con otros.

La noción de contenido esencial de los derechos, hace mención a los elementos que lo caracterizan y que sin los cuales, perdería su identidad. Por tanto, se trata de un concepto jurídico que se refiere a las partes mínimas que hacen reconocible a un derecho. Es decir, se trata de aquellos aspectos, que son indispensable para garantizar la adecuada protección del bien jurídico en cuestión, evitando que se desnaturalice. En este sentido, al reducir o desconocer dicho contenido, el derecho se ve limitado desproporcionalmente. Con lo cual, se dificulta su ejercicio al punto de despojarlo de una protección adecuada frente a posibles vulneraciones.

La garantía del contenido esencial no siempre se encuentra presente en los cuerpos legales, sino más bien se construye a través de las Cortes y Tribunales Constitucionales. Mediante sus pronunciamientos, estos órganos van moldeando la esencia de los derechos, tal como sucede en el caso del Perú. Sin embargo, si tenemos que fijar el origen de este principio de “irreductibilidad”, podríamos decir que se ubica en Alemania con la Ley Fundamental de Bonn de 1949, donde se establecía la imposibilidad de disminuir el alcance del contenido esencial de los derechos. Más adelante el principio aparecería en España, Portugal, Italia y Austria (Salazar, 2008).

En cuanto al derecho a la pensión, resulta claro que no se puede dejar de lado la determinación de su contenido esencial. Pues, lo que se busca es determinar las pautas de lo identifican como derecho fundamental, mismas que servirán para su ulterior protección y garantía de exigibilidad. En este sentido, ha sido el Tribunal Constitucional quien, mediante sentencia del 3 de junio de 2005, recaída en el Expediente No. 00050-2004-AI/TC, referente a las acciones de inconstitucionalidad en contra de las Leyes No. 28389 y 28449, estableció el contenido esencial del derecho a la pensión, dotándolo de los elementos mínimos sin los cuales perdería su identidad.

Para empezar, el máximo Tribunal optó por hacer un análisis amplio del tema. Su fundamentación no solo estuvo basada en las disposiciones expresas de la Constitución, sino que además, observó los principios constitucionales, los valores superiores y los

demás derechos conexos. Con esto, quedó sentada la idea de que los derechos no pueden ser entendidos desde una dimensión unitaria sino, más bien, se configuran como un sistema en donde todos se encuentran interrelacionados y actúan de manera coordinada (Salazar, 2008).

Al respecto, el TC en el fundamento 107 de la antes mencionada sentencia se pronunció de la siguiente manera:

Es deber del Estado y de la sociedad, en casos de disminución, suspensión o pérdida de la capacidad para el trabajo, asumir las prestaciones o regímenes de ayuda mutua obligatoria, destinados a cubrir o complementar las insuficiencias propias de ciertas etapas de la vida de las personas, o las que resulten del infortunio provenientes de riesgos eventuales. Ello se desprende de los artículos 10 y 11 de la Constitución.

De una interpretación sistemática de estas disposiciones constitucionales, y en concordancia con el principio de dignidad humana y con valores superiores como la igualdad y solidaridad, además de los derechos fundamentales a la vida y al bienestar, se puede inferir que la Constitución de 1993 reconoce el derecho fundamental a la pensión, (...).

Con esto, se puso de relieve que el derecho a la pensión se constituye como uno de carácter fundamental y por tanto exigible al Estado. Además, queda evidenciado que los principios de solidaridad y universalidad son elementos indispensables en la configuración del derecho fundamental a la pensión.

Adicionalmente, a renglón seguido, se enumeran los elementos que serían parte del contenido esencial de este derecho. Así tenemos que:

El contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por tres elementos, a saber:

- *el derecho de acceso a una pensión;*
- *el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y,*
- *el derecho a una pensión mínima vital.*

(...).

Con este pronunciamiento, el TC determinó, de manera explícita, el contenido esencial del derecho a la pensión. Por tanto, respecto a esos elementos, éste es irreductible y no puede ser privado o restringido a ningún individuo. Pues se tratan de consideraciones primordiales para que las personas lleven una calidad de vida digna y decorosa. Así también, queda sentada la premisa de que este derecho no puede ser entendido de manera aislada, sino más bien en concatenación con los principios de: dignidad humana, igualdad, solidaridad, progresividad e inclusive el de universalidad y equilibrio presupuestal, que cobran relevancia en cuanto tienen que ver con el financiamiento del sistema (Abanto C. , 2006).

En este sentido, el contenido normativo del derecho implica, en primer lugar, que no es posible restringir de manera arbitraria la cobertura de la contingencia social. Así como tampoco se puede impedir que una persona opte por afiliarse a cualquiera de los sistemas de seguridad social existentes. Sin embargo, sería preferible optar por el sistema de reparto, pues es el que mejor se adecua al concepto de seguridad social. Toda vez que tiene como base de funcionamiento al principio de solidaridad.

En segundo lugar, se refiere a que la prestación no puede ser suspendida o reducida sin que exista una causa razonable y prevista por ley. Por tanto, debe ser concedida oportunamente y deberá durar todo el tiempo que sobrevenga la contingencia. Por último, se debe garantizar la existencia de una cuantía mínima de la pensión, a fin de que se procure un adecuado ejercicio del derecho y se logre cubrir las necesidades básicas del beneficiario.

Por otra parte, a más de la distinción del contenido esencial del derecho, el TC fijó la existencia de un contenido no esencial y otro adicional. Al respecto de estos últimos, el legislador tiene la potestad de intervenir en su configuración, con el objeto de asegurar su plena vigencia y eficacia. A pesar del avance que significó el establecimiento de un contenido mínimo del derecho a la pensión, a decir de Abanto, el Tribunal Constitucional no definió la implicancia de cada uno de los elementos que lo componen.

Cabe mencionar que el reconocimiento del contenido esencial del derecho a la pensión responde a su naturaleza de derecho fundamental, por tal razón goza de una especial atención en cuanto a su goce y ejercicio. Al efecto, podemos anotar que el derecho a la pensión encuentra su fundamento en la propia constitución pues de ella se desprende su reconocimiento que está en concordancia con el derecho a la seguridad social. De ahí que sea susceptible de tutela jurídica que asegure su adecuada protección (Abanto C. , 2006).

Para terminar, es preciso indicar que la determinación del contenido esencial del derecho a de pensión, no solo implica el establecimiento de un núcleo duro el cual no puede ser reducido ni restringido por parte del legislador; sino que además, impone el deber de garantizar la existencia de recursos necesarios para su goce efectivo. En este sentido, el Estado debe procurar resolver las fallas fundamentales del sistema de pensiones, a fin de contar con una gestión adecuada que garantice la existencia de las prestaciones y que éstas sean suficientes para que las personas lleven una vida digna y decorosa.

1.3. El mandato contenido en el Convenio No. 102 de la OIT

Como ya quedó sentado en líneas anteriores, la seguridad social se enmarca dentro de los denominados derechos fundamentales. Al efecto, éste ha sido reconocido ampliamente en el ámbito internacional. Sin embargo, a pesar de que se encuentra incluido en los más importantes instrumentos internacionales, uno que requiere de especial atención es el Convenio No. 102 de la OIT. Pues, desde su adopción en 1952, se ha convertido en la norma base de la seguridad social, en cuanto al contenido y componentes del derecho (Kulke, 2007).

En este sentido, dicho Convenio juega un papel preponderante al momento de establecer los alcances del derecho a la seguridad social. Es decir, se constituye en una herramienta valiosa a la hora de determinar los objetivos, principios rectores, la cobertura y prestaciones, así como las obligaciones que tienen los estados que lo han adoptado. En consecuencia, se entiende que la legislación nacional debe adaptarse a las disposiciones de dicho instrumento, pues se trata de la norma mínima en la materia y por tanto un verdadero deber jurídico exigible.

Desde esta perspectiva, al haber el Perú ratificado el Convenio No. 102, resulta oportuno analizar la implicancia que este instrumento ha tenido. Especialmente, en lo que respecta a la obligación del financiamiento solidario y la cobertura universal.

1.3.1. El Convenio No. 102 de la OIT

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, la OIT, a través de sus múltiples declaraciones, buscó la manera de propagar a los distintos países la noción más amplia de la seguridad social. En tal sentido, planteó la necesidad de que cada Estado adopte una serie de programas destinados a garantizar el aseguramiento social de la población con carácter universal. Desde esta nueva visión, la protección contra los infortunios, no solo estaba dirigido a los trabajadores sino que además abarcaba a toda la sociedad indistintamente de su condición. En este contexto, la seguridad social se convierte en un derecho fundamental cuyo titular indiscutible son todos los seres humanos (Reynaud, 2006).

Bajo el nuevo esquema planteado por Beveridge, se esperaba que la gran variedad de programas de seguros dispersos hasta esa entonces, tienda a unificarse en un solo ente coordinador e integrador. A partir de dicha propuesta surgió lo que actualmente se conoce como seguridad social. En este sentido, la protección brindada no solo estaba destinada a la clase trabajadora, sino que además sus alcances se ampliarían al resto de la población. No obstante, aunque el plan no se aplicaría de la misma forma para todos, lo cierto es que la totalidad de las personas podrían acceder al menos a una pensión de vejez, gastos de entierro y cuidados médicos (Sánchez-Castañeda, 2012).

Desde esta perspectiva, el sistema estaría financiado no solo por la aportación de los asegurados y sus patronos, sino también con la participación del estado. En ávida cuenta, el financiamiento del nuevo modelo se enmarcaba, por un lado, en un régimen contributivo, basado en cotizaciones y la provisión estatal, y por el otro, en uno no contributivo financiado exclusivamente por el estado, a partir de impuestos. Ciertamente, se puede decir que el plan Beveridge, conjuntamente con lo planteado por Bismark, se constituyó en el modelo primordial de cobertura y financiamiento de la actual seguridad social.

Siguiendo esta línea, entrado el siglo XX, en 1952, la OIT en la Trigésima Quinta reunión de la CIT adoptó el convenio 102 referente a las normas mínimas de la seguridad social. Dentro de esta, se enmarcó los principales rasgos del recién creado esquema, así como los mecanismos de seguros y prestaciones, que debían servir para enfrentar las necesidades y contingencias, que se presentasen a lo largo de la vida. Para ese entonces, se consideró que una sociedad no solo debía brindar seguridad a sus ciudadanos en el sentido de protección contra amenazas externas, sino también a las relacionadas con el hecho de ganarse la vida a través del trabajo.

En este sentido, el convenio 102 nace en un contexto en donde los derechos de los trabajadores van tomando una nueva y más amplia dimensión. De ahí que sus disposiciones están dirigidas, preferentemente, a la protección de aquellos que se encuentran en sector formal de la economía. En consecuencia, el tema de la seguridad social, dentro del convenio, se enfoca principalmente en la protección de aquellos que sufren la pérdida de los ingresos proveniente del trabajo. Por tanto, el pilar principal donde se sustenta la seguridad social, hoy por hoy, es el modelo contributivo, como mecanismo de aseguramiento social y como medio para la obtención de los recursos para el financiamiento del sistema (Naidoo & Frye, 2006)

Desde esta perspectiva, el aseguramiento social busca resguardar a los individuos del riesgo que implica la pérdida de los salarios como fuente primordial de ingresos. Consecuentemente, las prestaciones que se reciben del sistema están relacionadas con las cotizaciones realizadas previamente. No obstante, a pesar de que las prestaciones son otorgadas una vez verificadas las aportaciones del beneficiario, a través del principio de solidaridad, propio de la seguridad social, el sistema actúa en beneficio de aquellos cuya participación hayan sido insuficientes. Con lo cual queda evidenciado la importancia de este principio en el mantenimiento del sistema.

A pesar de estas consideraciones, el Convenio 102 tiene como visión ulterior concretar un esquema que conjugue tanto la noción de seguro social, a cargo de un pilar contributivo, como lo que respecta a la asistencia social, a cargo netamente del Estado, con base a un modelo no contributivo. Dentro de esta lógica, la seguridad social “es considerada como un todo indisoluble: la garantía de una protección general contra los

factores de inseguridad de origen económico o social” (Reynaud, 2006, pág. 30). En consecuencia, lo que se espera es que existe una ampliación paulatina de la cobertura, a fin de que la población logre ejercer este derecho fundamental desde su concepción más amplia.

Partiendo de esta noción, el Estado está en la obligación de garantizar, a través de su sistema de seguridad social, unos ingresos básicos en caso de: desempleo, enfermedad y accidentes laborales, vejez y jubilación, invalidez y responsabilidades familiares, tales como, el embarazo y el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia. Dichas prestaciones no solo mejoran la calidad de vida de las personas, sino que además contribuyen a mejorar la productividad de los individuos. Cabe mencionar que este nuevo esquema tiene como fundamento la solidaridad y la universalidad.

En un ámbito más práctico, el convenio estableció los principios fundamentales de la seguridad social, mismos que fueron aceptados, a nivel mundial, como los estándares básicos de la materia. A partir de su adopción, se trató de que la seguridad social tuviera una estructura unificada, ordenada y coherente. De manera general, se prevé la existencia de nueve ramas, aunque los estados solo están en la obligación a ratificar tres de ellas.

Esto significa que cada país, de manera progresiva, irá extendiendo la cobertura según sus necesidades y conforme al grado de desarrollo que posea. Si bien es cierto, el objetivo es que los países sean capaces de acoger las nueve ramas, el modelo que se plantea es mucho más flexible y deja que cada estado sea quien vaya construyendo su propio esquema de seguridad social (OIT, 1984).

En términos generales, este convenio establece una serie de preceptos de carácter general, que fijan un nivel mínimo de las prestaciones, las mismas que se encuentran sujetas a la verificación de los requisitos y a la existencia de los medios para cubrirlas (Freedlan & Deakin, 2006). Además, como norma mínima, regula el porcentaje de la población protegida por cada rama y los periodos de derecho a los que da lugar. Así también, provee los indicadores cuantitativos y cualitativos que permite a los estados verificar el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

Dentro del Convenio No. 102 se encuentra prevista la existencia de prestaciones por: asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes. Cada una de estas prestaciones son definidas y reguladas por este Convenio. En tal sentido, se sigue una estructura básica donde se establecen las condiciones en las cuales se otorgará, las personas que se encuentran protegidas, así como, el pago y monto de la prestación. También, se indica la forma y requisitos que se necesitan para su otorgamiento y la duración que tendrán.

Adicionalmente, como bien se ha manifestado, se prevé una cláusula de flexibilidad que permite a los Estados realizar reservas a la aplicación del mismo. Dichas reservas dependerán de la capacidad y de la situación nacional de cada país. Por otro lado, a pesar de las obligaciones adquiridas mediante su ratificación, se deja a su discrecionalidad la estructuración y funcionamiento de sus sistemas de seguridad social. Por tanto, se reconoce que no existe un modelo único de organización sino que “incumbe a cada sociedad determinar la manera de garantizar la seguridad y la asistencia médica” (Supiot, 2006, pág. 11).

El 23 de Agosto de 1961, el Perú ratificó el Convenio No. 102. A partir de esa fecha, el Estado, se obligó a cumplir con las disposiciones constantes en el antes citado instrumento legal. Con su entrada en vigencia, se aceptó de manera categórica la aplicación de las partes II, III, V, VIII y IX, y se acogió de manera temporal a las excepciones contenidas en los artículos 9 d) 12.2 , 15 d), 18.2, 27 d), 48 c) y 55 d). En consecuencia, existe la obligación jurídica de garantizar, a través de los medios idóneos, el otorgamiento de las prestaciones que fueron materia de ratificación por parte del Estado.

En este sentido, de las nueve ramas previstas, el Perú ratificó las correspondientes a: asistencia médica, prestaciones de enfermedad, vejez, maternidad e invalidez, posteriormente acogió el apartado referente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Con esto, el Estado quedó obligado a facilitar y fomentar el acceso de la población a dichas prestaciones. Al efecto, la norma fija un nivel mínimo de protección, para cada una de ellas.

Así tenemos, que el deber jurídico del Perú en este tema no solo encuentra fundamento constitucional directo en los artículos 10 y 11 de la Constitución de la República. Sino que además la obligación del Estado se encuentra determinada en el ámbito internacional, a través de la aplicación del denominado bloque de constitucionalidad, por haber ratificado el Convenio No. 102 de la OIT. Por tanto, el deber de velar por el bienestar de la población y la seguridad de los individuos, se encuentra perfectamente delimitado y desarrollado por el derecho.

Respecto a la prestación de vejez, tema que nos compete, el artículo 25 del Convenio establece la obligación del Estado de garantizar el otorgamiento de dicha prestación. Con lo cual, queda explícitamente entendido que la jubilación forma parte del derecho fundamental a la seguridad social. En este sentido, el Perú, al igual que el resto de Estados para los cuales se encuentra en vigor esta parte del convenio, debe brindar, a través de los medios idóneos, una adecuada protección contra la pérdida de los ingresos provenientes del trabajo a causa de la edad y paso de los años. Para ello, es indispensable contar con los recursos suficientes para afrontar “el costo creciente de la financiación de las jubilaciones, tanto entre las generaciones como en el interior de cada generación.” (Reynaud, 2006, pág. 20). De ahí la importancia que juega la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad.

Desde esta perspectiva, no cabe duda que el Convenio No. 102 se constituye en “la fuente más importante de interpretación y de definición del derecho a la seguridad social” (Kulke, 2007, pág. 146). Pues se encarga de darle forma y contenido, tomando en cuenta que su sustractor primigenio es la dignidad humana. En este sentido, prevé la existencia de una protección contra una gama de eventualidades que podrían amenazar con poner en riesgo la seguridad económica de los individuos. En consecuencia, cada país signatario debe procurar cumplir con los estándares mínimos que se propone en dicho cuerpo legal.

1.3.2. La obligación del financiamiento solidario y la protección universal

Resulta evidente que el Convenio No. 102 estableció, con respecto a la seguridad social, un marco legal específico con obligaciones legales precisas. Por tanto, se constituye en el instrumento base para que los Estados reconozcan un nivel mínimo de protección

social a la población. Siguiendo esta línea, el tema de la seguridad social, ha quedado impregnado de un alto grado de valor jurídico, al tiempo que se le ha dotado de una nueva dimensión, tanto en su protección como en su interpretación. Con lo cual, el Estado no puede deslindarse de sus responsabilidades y le corresponde asumir la protección frente a las necesidades de la sociedad, tomando en cuenta los parámetros establecidos en esta norma base.

En cuanto a la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, ésta encuentra su fundamento en las disposiciones del mencionado Convenio. Por un lado, se reconoce que la cobertura frente a las contingencias debe alcanzar a la totalidad de la población, mediante la ampliación progresiva del derecho y por el otro, se ha establecido que esto solo será posible a través de la colaboración colectiva del conjunto social. En este sentido, la estrategia de la OIT está encaminada a que la seguridad social sea de acceso universal y mediante un sistema solidario (Kulke, 2007).

Al efecto, se ha previsto que los objetivos de la seguridad social no son posibles de cumplir sin la existencia de los recursos que los financie. Por tanto, el tema del financiamiento de los sistemas, no es un tema que escape a los alcances del convenio. Así tenemos que en el artículo 71, de manera textual, se establece que:

- 1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.*

En este sentido, al hablar de un financiamiento de tipo colectivo, se hace evidente la necesaria aplicación del principio de solidaridad. En este caso, aunque no se encuentre explícitamente descrito en el Convenio, la disposición antes citada da cuenta de su presencia. Por tanto, con la aplicación de este principio, se deja de lado el beneficio individual y se da paso al bienestar colectivo y a la preservación del interés general. Por lo que “la sencilla idea de que toda sociedad humana tiene igualmente necesidad de

cooperación y de competición” (Supiot, 2006, pág. 175), queda dotada de esencia jurídica, que se encuentra plasmada dentro de este instrumento legal.

Siguiendo esta lógica, los regímenes de reparto son los que tienen una directa correspondencia con el sistema. En tanto, quienes aportan más, contribuyen a mantener a aquellos que, por su condición, han aportado menos. Por otro lado, serán los activos quienes se encarguen del pago de las prestaciones de aquellos que se encuentran pasivos. Con esto, lo que se espera es que todo el conglomerado de la población, en conjunto, haga frente a los riesgos y contingencias que puedan sobrevenir a lo largo de la vida.

En tales circunstancias, el financiamiento de las contingencias cubiertas no recae de forma exclusiva en el esfuerzo propio de las personas ni tampoco en el riesgo individual. Por el contrario, es dentro del seno de la colectividad y del aporte a un fondo común, de donde surgen los recursos necesarios para la obtención de las prestaciones previamente fijadas. Por tanto, la seguridad social se vuelve en un mecanismo de riesgo compartido, en donde las personas (idealmente la totalidad de la población en edad de trabajar) aporta al sistema sobre una base solidaria, lo que permite contar con un esquema socialmente más equitativo (Ghellab, Varela, & Woodall, 2011).

Resulta claro que el financiamiento de la seguridad social, no es un tema menor que pueda ser dejado de lado. En consecuencia, el deber fundamental del Estado es la aplicación del principio de solidaridad y universalidad. Pues de esto dependerá el mantenimiento del sistema a largo plazo. El mandato expreso de que, tanto las prestaciones como los gastos administrativos, sean sufragados de manera colectiva, requiere de una actuación positiva por parte del gobierno. Pues es el único que está en la capacidad de organizar y conducir el sistema en beneficio del bien común (Vidal Bermúdez, 2009).

Otro aspecto que evidencia el papel fundamental que tiene el país en el mantenimiento y financiamiento de la seguridad social, es el concerniente a su responsabilidad general en el otorgamiento de las prestaciones. Es así que el artículo 71.2 del Convenio No. 102 de la OIT dispone:

2. *El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial*

En este sentido, el total de cotizaciones a cargo de los trabajadores no puede ser más del 50% del costo total de la protección que se les brinde. Lo que significa que el financiamiento del sistema, a más de estar a cargo de los aportes de los trabajadores, también debe ser asumido por el estado. Por tanto, este último, tiene bajo su responsabilidad la administración y la regulación del sistema. Al tiempo, que se convierte en garante último del régimen y del otorgamiento de las prestaciones. Con lo cual, se asegura la consecución de niveles adecuados de protección, tomando en cuenta el bienestar colectivo, la redistribución de la renta y la finalidad universalista de la seguridad social.

Por otra parte, el mantenimiento y subsistencia de los sistemas, en el mediano y largo plazo, requiere de un tratamiento técnico de las instituciones. A fin, de que cuenten con la capacidad suficiente para gestionar los recursos y perfeccionar el otorgamiento de las prestaciones. Por tanto, resulta necesario que el régimen se someta a evaluaciones actuariales periódicas, con el objeto de implementar métodos eficaces que logren estabilizar las finanzas, al tiempo que se fomente su consolidación y surgimiento. Es así que, el artículo 71.3 del mismo cuerpo legal, manifiesta lo siguiente:

3. *El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la*

tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

Desde esta perspectiva, el estado no solo tiene como obligación cubrir las contingencias que el sistema prevea, sino que además, debe velar por su buen funcionamiento. Por tanto, lo que se busca es evitar que surjan problemas que impidan el cumplimiento de las prestaciones. En consecuencia, el tema del financiamiento se ha convertido en una de las cuestiones más críticas que puede enfrentar cualquier sistema. De ahí que, los países deben adoptar las medidas que sean necesarias para alcanzar el tan deseado equilibrio financiero.

Para ello es necesario contar con los cálculos y estudios actuariales, que evidencien de manera consolidada el estado real del sistema. Pues de esto dependerá, en gran medida, que exista un manejo responsable y una buena administración de la seguridad social. De este modo, las acciones que se tomen deben estar encaminadas a garantizar que el régimen cuente con una gestión eficiente de los recursos que permita su sostenibilidad a través del tiempo (Supiot, 2006).

A pesar de estas consideraciones, el modelo de seguridad social establecido en el Perú contempla la posibilidad de que las prestaciones, específicamente la de vejez, sean concedidas y manejadas por entidades privadas. Así lo establece el artículo 11 de la Constitución. Por tanto, tomando en cuenta los fundamentos de la seguridad social, este tipo de manifestación, a través de entes privados, a más de no guardar relación con el derecho básico, no sería coherente con las disposiciones enmarcadas en el Convenio No. 102.

De esta manera lo ha entendido la Comisión de Experto en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. En su Informe del año 2007 manifestó su preocupación al evidenciar que en el Perú, el financiamiento y los gastos de administración, recaían exclusivamente en cada asegurado (sistema privado de pensiones). Esto a pesar de que el mandato del Convenio establece que deben ser solventados colectivamente, ya sea mediante impuestos o cotizaciones (Vidal Bermúdez, 2009).

En este sentido, resulta evidente que el actual esquema de seguridad social no es del todo efectivo, toda vez que no cuenta con el sustento solidario que caracteriza a la seguridad social. En este sentido, son los sistemas públicos quienes, por su particular configuración, deberían encargarse de otorgar las prestaciones y velar por su cabal cumplimiento (González Hunt C. , 2009). Por tanto, a pesar de que el sistema privado encuentra sustento legal, las consideraciones que se han esbozado, al menos en teoría, deberían promover que se plantee la reconfiguración del sistema de pensiones en el Perú. Tomando como sustento base los principios de solidaridad y universalidad.

A modo de conclusión, podemos decir que el reconocimiento de la seguridad social, como derecho, encuentra su fundamento en el principio de la dignidad humana. Esto le ha valido para ser considerada dentro de la gama de los derechos fundamentales. En consecuencia, un sin número de instrumentos legales, tanto del ámbito nacional e internacional, han dotado de contenido a este derecho, haciendo posible su delimitación y autonomía. Sin embargo, su goce efectivo, está ligado a la realización y reforzamiento de otros derechos de índole conexas. Por tanto, lo idóneo es que el Estado cumpla con su obligación de proteger a la población de las contingencias que pudieran presentarse. Para ello, deberá implementar un sistema de seguridad social de carácter público que sea: eficaz, eficiente y sólido.

Por otro lado, el Estado Peruano al haber suscrito y ratificado el Convenio No. 102 de la OIT, referente a la Seguridad social, se obligó, de manera expresa, a mantener un sistema de seguridad social basado en las disposiciones que establece el antes mencionado cuerpo legal. Por tanto, resulta necesario que dicho sistema se adecue a lo dispuesto en dicho Convenio, pues sus estipulaciones se constituyen un verdadero deber jurídico asumido por el Perú. En este sentido, corresponde al Estado estructurar un sistema que se cimiente en la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad. Toda vez que se trata de un mandato legal.

II. El financiamiento y configuración del sistema de seguridad social de pensiones en el Perú

Como quedó sentado, el derecho a la seguridad social y específicamente el derecho a la pensión, se erigen como derechos fundamentales, cuya garantía institucional exige al

Estado que vele por su eficaz cumplimiento, en tanto permite a las personas hacer frente a las contingencias de la vida. En este sentido, el tema del financiamiento de las prestaciones se constituye en un elemento relevante, que tiene relación natural con el derecho fundamental, pues de esto depende, en gran medida, su goce efectivo.

Al efecto como ya se explicó en el capítulo precedente, según lo dispuesto por la norma base en la materia (Convenio 102), la financiación de la seguridad social implica necesariamente la aplicación del principio de solidaridad, que junto con el de universalidad, permitirá la construcción de un sistema eficaz, capaz de entregar las prestaciones a las que se ha obligado el Estado.

Desde esta perspectiva, la seguridad social, entendida como mecanismo de protección contra las contingencias, no puede prescindir del componente económico para su funcionamiento. Al efecto, los modernos sistemas de seguridad social se caracterizan por ser un complejo entramado de normas y entidades que van adecuándose, con el objeto de brindar prestaciones individualizadas que ayuden a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios. Es así que, a continuación se procederá al análisis de los mecanismos con los cuales el sistema logra captar los recursos necesarios, para lograr la real promoción de este derecho en todas sus dimensiones.

2.1.El modelo contributivo de la seguridad social

Cuando nos referimos a los sistemas de seguridad social, nos surge la inquietud referente a la obtención de los recursos que hagan viable su funcionamiento. Sin duda, esto se trata de un tema más que controvertido por la extraordinaria importancia que tiene para garantizar la provisión de las prestaciones contempladas por el sistema de seguridad social, cuyo objetivo es lograr una protección adecuada frente a las contingencias que pudieran presentarse.

En los inicios de la seguridad social, la protección recaía exclusivamente en la clase trabajadora, a través de un tipo de aseguramiento denominado seguro social que protegía contra ciertos riesgos y situaciones propias de los trabajadores. A partir del siglo XX, con el surgimiento de los postulados impulsados por Beveridge, la idea de seguridad social cambia y proclama la existencia de un sistema de protección que no

solo era de carácter profesional sino que amparaba a todo el conjunto de la población, con lo cual se crea un verdadero sistema de protección universal.

En este sentido con el surgimiento de esta nueva noción de seguridad social, el modelo contributivo, cuyo basamento eran exclusivamente las cotizaciones provenientes de la clase trabajadora, queda en un segundo plano y deja de ser el eje central de la previsión. En contraposición, se da paso a la esfera no contributiva, en donde el Estado asume su función social de velar por la protección de las contingencias de todas las personas, independientemente de su vinculación profesional o no al sistema (Toyama, 2008).

Sin embargo, a pesar del viraje dado, actualmente en la mayor parte de países, incluido el Perú, la seguridad social todavía se encuentra fuertemente ligada a la condición laboral, de ahí que, esté dirigida a brindar protección a la clase asalariada. Consecuentemente, el financiamiento de este tipo de sistema se ha tornado eminentemente contributivo, en donde los ingresos son generados, esencialmente, por el pago de aportes.

Dentro de la lógica del modelo contributivo, es donde surge la noción de pensión de jubilación, como una fuente de ingresos que sustituye las remuneraciones de quienes por el pasar de los años ya no se encuentran aptos para el trabajo. En tal sentido, se debe entender que este modelo, está destinado a proteger a la población de asalariados frente a cualquier contingencia o riesgo social que pudiera acontecer o producirse.

Siguiendo con este análisis, corresponde echar un vistazo a la forma en la que se estructura y financia el modelo contributivo de la seguridad social. Al efecto, se puede decir que su principal fuente son las cuotas aportadas por los sujetos obligados que, como ya se mencionó, son los pertenecientes a la clase trabajadora. En consecuencia, los llamados a gozar de los beneficios serán aquellos que habiendo tenido un trabajo regular, hubieran hecho las aportaciones necesarias que les permita acceder a las prestaciones que brinda el sistema (Aparicio Tovar, 2015).

Desde esta perspectiva, el fundamento de la contributividad está pensado para garantizar las prestaciones que el causante del derecho recibirá al momento de presentarse la contingencia. Es decir, lo que se busca es aparejar la prestación brindadas con la

cotización hecha por los sujetos obligados. De ahí que los actuales sistemas de seguridad social tienda a acentuar su carácter contributivo, especialmente en lo que a la pensión de jubilación se refiere.

En tal sentido, la rama contributiva de la seguridad social, está encaminada, específicamente, a reducir o mitigar las contingencias que puedan padecer los trabajadores. Por tanto, “los conceptos “trabajo” y “previsión social” vienen siempre juntos en nuestro derecho positivo” (Ruíz Moreno, 2015, pág. 30), como forma de protección de la clase obrera. Sin embargo, en stricto sensu, lo que se busca es propender a la universalización del servicio público a favor de toda la población indistintamente de si ostenta o no la calidad de trabajador dependiente.

Dentro de la seguridad social, el modelo contributivo juega un rol trascendental al momento de mantener el equilibrio financiero. Al ser uno de los pilares que soporta al sistema, se constituye en la base primigenia para lograr la incorporación paulatina de la rama no contributiva de la seguridad social. A través de las cuotas o cotizaciones hechas se asegura, en teoría, una adecuada protección de las necesidades sociales así como una extensión progresiva de los sujetos protegidos (Almansa, 2001). En consecuencia, el manejo racional de los recursos, aunado con una gestión moderna y responsable del sistema, permitirá que las cotizaciones servirán para cubrir las prestaciones contributivas previamente establecidas.

En lo que respecta al financiamiento, se requiere es que cada vez se logre introducir un grado mayor de aportantes cuya relación directa se da a través del número de personas que acceden al sistema. Es decir, se debe propender a que la totalidad de la población económicamente activa sea cotizante de sistema. En este sentido, el modelo contributivo tiene como fuentes de ingresos, las aportaciones tanto de los trabajadores bajo el régimen de dependencia como de aquellos que se caracterizan por ser independientes.

En otras palabras es de ellos de quien depende, en gran medida, el éxito o fracaso del modelo, pues los ingresos provienen, principalmente, de las cotizaciones hechas por quienes se encuentran en la vida activa. Sin embargo, en ocasiones los llamados trabajadores independientes no están conscientes de la importancia de aportar al sistema, con lo cual, no solo que se encuentran desprotegidos contra un número variable

de contingencias, sino que además, su no vinculación al sistema, provoca que los ingresos sean reducidos.

El lado contributivo de la seguridad social, como ya se ha dicho, se encuentra reservado para la protección de los trabajadores. En este sentido, su configuración está pensada para cubrir prestaciones económicas tales como la jubilación. Por consiguiente, al hablar de este tipo de modelo lo que se espera, es que se refuerce la contributividad a fin de que pueda existir una relación concordante entre las aportaciones realizadas y los beneficios recibidos, especialmente en lo que se refiere a la pensión de jubilación. Es decir, que “las prestaciones económicas sean el reflejo del esfuerzo de cotización realizado previamente” (Aларcon Caracuel, 2001, pág. 26).

En este caso, lo que se busca es que exista un mayor ingreso por cotizaciones, que al tiempo que generan mayores recursos para el sistema, también permiten elevar el valor de las pensiones. Claro está, sin dejar de lado el carácter solidario que, de manera transversal, debe estar presente en el tema, pues resulta evidente que dentro de un esquema solidario, es romper la relación sinalagmática entre prestación y aportación.

Es importante indicar que el financiamiento de la seguridad social, respecto al modelo contributivo, debe estar guiado por criterios técnicos que garanticen la existencia de recursos económicos suficientes para brindar las prestaciones previstas. En consecuencia, el sistema debería contar con un patrimonio propio y único, distinto al del Estado, con el objeto de que los recursos destinados a cubrir las contingencias no sean utilizados en otros fines distintos, es decir, que los recursos deben ser intangibles. De esta forma, las “cuotas quedan reservadas para financiar exclusivamente las prestaciones contributivas que se enumeren” (Aparicio Tovar, 2015, pág. 304).

Bien es sabido que actualmente la seguridad social, dista de ser un sistema perfecto y completo. En la mayoría de casos, el modelo ha caído dentro de una verdadera crisis al no contar con los medios necesarios para cubrir las contingencias para las cuales se aportó con anterioridad. Parte de esta “ineficiencia” radica en la poca o casi nula adhesión de los trabajadores independientes al sistema y a los altos índices de informalidad laboral que se presenta en las economías en desarrollo. Esto ha provocado

un detrimento en los recursos que, con el devenir del tiempo, ha generado el colapso financiero de la parte contributiva de la seguridad social.

Por otro lado, en los casos en los que tanto trabajador como empleador comparte la obligación de aportar al sistema, se ha dicho que las cotizaciones, constituyen un factor de encarecimiento del costo laboral. La resistencia natural que existe en los empleadores de pagar oportunamente sus contribuciones ha llevado a incrementar las dificultades financieras de la seguridad social. Al incorporar una serie de exoneraciones y condonaciones a las multas y obligaciones, a favor de los empleadores, la situación se agrava por cuanto existe una merma considerable de los recursos económicos destinados a financiar el sistema.

Así también, factores como los de tipo demográfico y situaciones de desempleo, contribuyen a ahondar la falta de recursos para hacer frente a las prestaciones. Resulta indiscutible que la tendencia de las últimas décadas sea un aumento en la esperanza de vida. Dicha situación se conjuga con la disminución de la tasa de natalidad lo que, a largo plazo, se traduce en la presencia de una carga excesiva del sistema en tema pensionario, pues se evidencia un número cada vez más reducido de cotizantes activos. Por otro lado, la falta de pleno empleo también dificulta el sostenimiento financiero, dado que es la población ocupada quien aporta los recursos que se necesitan para su funcionamiento.

En este sentido, el modelo contributivo de la seguridad social encuentra su punto más álgido en el tema de su mantenimiento y subsistencia, dado que las dificultades financieras siempre van estar presentes. Por tanto, es necesario encontrar los mecanismos idóneos que hagan posible mantener su la estabilidad. Para ello, se requiere reforzar el régimen de reparto basado en la solidaridad y propender a que la mayor cantidad de la población activa, contribuya al financiamiento del mismo. En consecuencia, a pesar de que la relación discordante entre beneficiarios de las prestaciones y cotizantes activos es una realidad que no tiende a modificarse, lo que se busca es implementar una serie de ajustes, a fin de que las generaciones futuras no se vean afectadas.

Se hace evidente que en escenarios de crisis económica, en donde el desempleo aumenta, los esquemas contributivos llegan, en muchas ocasiones, al borde de la desfinanciación total. Esto debido a que el grueso de la población pasa de ser asalariados a parados improductivos. Los ingresos que tiene el sistema decrecen considerablemente al punto de generar un colapso financiero, toda vez que es la población activa la que mantiene este tipo de modelo. Sin embargo, se ha dicho que en tiempos de crisis las políticas encaminadas a mantener o aumentar los niveles de empleo ayudarán a la recuperación de los regímenes contributivos, pues facilitarán su equilibrio económico (Bermejo, Febrero, & Úxo, 2015).

Para finalizar, es preciso indicar que el esquema contributivo juega un papel protagónico en la financiación del sistema. De ahí que es necesario aplicar los principios de solidaridad y universalidad, como políticas encaminadas a reforzar el principal pilar institucional de la seguridad social. En este sentido, los aportes realizados por los trabajadores activos hacen posible la acumulación de reservas que servirán para el pago de las presentes y futuras prestaciones.

2.2. Los regímenes de reparto y capitalización

Como se ha visto el tema de la seguridad social, no solo gira en torno al ámbito subjetivo de la protección, sino que implica también las consideraciones referentes a su financiamiento.

En tal sentido, dentro del modelo contributivo se puede distinguir dos tipos de regímenes de financiamiento: el de reparto y el de capitalización. El primero basado específicamente en la solidaridad; mientras que en el segundo, es el propio individuo quien cubre sus riesgos. A continuación echaremos un vistazo a cada uno de estos regímenes.

2.2.1. Reparto

Desde sus inicios la seguridad social se erige como una institución encaminada a brindar un servicio público, de ahí que se constituye como uno de los principales deberes del Estado. Al efecto, el régimen de reparto es la forma que mejor se ajusta a

las características propias de la seguridad social, cuyo fin último es proteger al individuo de los riesgos y contingencias que se puedan presentar.

Siguiendo esta línea, el funcionamiento del sistema debería estar ligado a un esquema de reparto. Por tanto, se busca que los asegurados contribuyan con sus aportes a un fondo común con el objeto de que éste sea el que solvente su pensión de jubilación a futuro. Con esto se asegura que todos los beneficiarios reciban una pensión mínima, indistintamente del monto de sus aportaciones. De este modo, se rompe con la relación sinalagmática entre aporte y prestación, pues quienes hayan aportado menos recibirán un beneficio mayor, que será solventado con las aportaciones de aquellos cuyos ingresos fueron más elevados. Desde esta perspectiva, la noción de solidaridad queda configurada.

El régimen de reparto, implica que los trabajadores activos les corresponden cubrir las pensiones de aquellos que por el pasar del tiempo han dejado de trabajar. Para ello, como ya se dijo, las aportaciones deben ser hechas a un fondo común, a fin de que sean las “generaciones en activo quienes soporten las cargas económicas de las generaciones pasadas ya inactivas, a cambio de que sus necesidades futuras sean soportadas por generaciones futuras” (Rodríguez, Gorelli, & Vilchez, 2007, pág. 108). Es así que, lo recaudado es repartido equitativamente entre el total de beneficiarios, procurando que los ingresos sean capaces de cubrir los gastos del sistema.

En efecto, el financiamiento a través de un régimen de reparto presupone que los ingresos sean distribuidos en forma de pensiones. En este contexto, existirá una relación proporcional entre los valores recaudados y el monto de las prestaciones. Por consiguiente es necesario que el volumen de afiliación incremente, con el fin de que las aportaciones también lo hagan y con esto pueda cubrirse las prestaciones a otorgar. Cabe indicar que esta lógica en el financiamiento hace posible el funcionamiento del sistema, que siendo de otra manera carecería de contenido (González Hunt C. , 2008).

La seguridad social, como derecho, lleva implícito la función de elevar la calidad de vida de las personas mediante el otorgamiento de pensiones que les garantice a los beneficiarios un nivel de vida digno, por lo que la forma de financiar el sistema no es una cuestión menor. En el caso de los regímenes de reparto, lo que se busca es que el

universo de cotizantes se vaya ampliando paulatinamente, a fin de que con sus aportaciones se dé continuidad al sistema. Solo de esta forma se podrá asegurar el cumplimiento de su finalidad previsional. De otra manera, si las aportaciones son insuficientes debido al poco número de afiliados, también lo será los recursos que se requieran para afrontar las pensiones de los actuales beneficiarios. En este sentido, se puede decir que una economía próspera y con índices elevados de empleo formal, contribuirá a mantener un saludable equilibrio financiero.

En otras palabras, el aspecto medular de este régimen de financiamiento radica en la cantidad de personas afiliadas, de esto dependerá el equilibrio financiero que haga posible el otorgamiento de las prestaciones. Con esto, no solo se garantiza los recursos necesarios para cumplir con este propósito, que de por sí ya es significativo, sino que además, se cumple con el fin último de la seguridad social que es lograr bienestar de los individuos. Es así, que lo que se espera es llegar a una verdadera universalidad objetiva, con el fin de que el sistema pueda tener un balance adecuado entre prestaciones y aportaciones.

Ahora bien, cabe destacar que la financiación de la seguridad social, a través de un régimen de reparto, lleva inmerso un carácter eminentemente solidario, pues el sostenimiento del sistema implica una tarea de todos. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional que en el fundamento 48 de la sentencia recaída en el expediente No. 050-2004-AI/TC, referente al proceso de inconstitucionalidad de las leyes No. 28389 y 28449. Sobre la solidaridad ha manifestado lo siguiente:

“48. El principio de solidaridad respecto a la pensión

Este principio, derivado directamente de la cláusula del Estado social y democrático de derecho prevista en el artículo 43 de la Constitución, implica el compromiso directo de cada persona con los fines sociales del Estado.

(...) Por ello, al principio de solidaridad son inherentes, de un lado, “el deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución de un fin común”, y de otro, “el deber del núcleo dirigenal de la

*colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes (...)*⁴

En este sentido, la solidaridad del régimen radica en que los asegurados puedan obtener el beneficio al momento de padecer la contingencia, sin que esto tenga una relación directa con el valor de las aportaciones realizadas previamente. Esto se traduce en una ayuda mutua entre todos los contribuyentes, encaminada a obtener el bienestar colectivo de la sociedad. De ahí que se diga que la solidaridad es la esencia de la seguridad social en tanto “impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos, a los sanos respecto de los enfermos, a los ocupados respecto de los que están sin empleo” (Almansa, 2001, pág. 121).

Por otro lado, la seguridad social, como derecho fundamental, encuentra su legitimación en este tipo de régimen. En tanto se trata de una forma de protección colectiva al promover que sean los propios asegurados, quienes en conjunto hagan frente a las contingencias propias de la vida. Con lo cual, todas las personas son responsables del financiamiento del sistema, con independencia de la cuantía de la pensión que puedan recibir, en esto radica la solidaridad.

Por su parte el Tribunal Constitucional, ha dejado constancia que la idea de seguridad social no puede estar deslindada de la solidaridad, pues ésta es inherente al sistema. En este sentido, la sentencia del expediente No. 011-2002-AI/TC, referente a una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley No. 27766, deja sentado el particular al decir que: “es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los retirados mediante los cobros mensuales de las pensiones”⁵.

Al respecto, el hecho de que las aportaciones de los trabajadores activos sirvan para el pago de las pensiones de aquellos que se encuentran retirados, hace que exista una verdadera redistribución de los recursos. No obstante, a fin de cumplir con este

⁴ 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.

⁵ Sentencia de 10 de junio de 2002, referente al proceso de inconstitucionalidad interpuesto por Ángel Guillermo Herrera y más 5000 ciudadanos. Expediente No. 011-2002-AI/TC. Fundamento 14.

propósito, el sistema, en su conjunto, debe contar con una administración eficaz y eficiente, capaz de proveer los recursos necesarios para cubrir las contingencias presentes y futuras de los individuos. Solo de esta forma se podrá lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Cuando las generaciones presentes, a través del aporte a un fondo común, son capaces de erogar los recursos suficientes para el pago de pensiones, el principio de solidaridad queda consolidado. Por tanto, el esfuerzo de mantener la sostenibilidad del sistema debe ser compartido y es perfectamente razonable, en tanto se trata de un valor superior encaminado a velar por la cohesión social y la redistribución de la renta. El TC ha reforzado esta idea, al decir:

66. La solidaridad como sustento del derecho a la pensión

El valor de la solidaridad se encuentra en el cimiento mismo de los derechos fundamentales y cumplen una función inspiradora de la organización social. (...).

En el marco social y democrático de derecho, el principio de solidaridad comporta el reconocimiento del 'otro', frente a la posición utilitarista de la búsqueda egoísta del beneficio exclusivo y excluyente, que mina las bases de la fraternidad y la unidad de la comunidad políticamente organizada. (...)"⁶

Desde esta perspectiva, los regímenes de reparto, al tener un alto componente de solidaridad, evocan el punto cúlmine de la seguridad social, al llevar inmerso las nociones de equidad y reciprocidad, propias de este derecho fundamental. Con esto queda evidenciado que dentro del marco de un Estado democrático y social de derecho, la relación natural entre solidaridad y seguridad social se hace necesaria, situación que ha quedado plasmada dentro de la jurisprudencia del TC (Arias, 2013).

Luego del análisis efectuado, se puede decir que el régimen de reparto es el que mejor se adecua a la noción de seguridad social, no sólo porque lleva implícito el mecanismo

⁶ Expediente No. 050-2004-AI/TC. Fundamento 66

de solidaridad, sino además, porque es el que permite, de manera más concreta, que el estado pueda alcanzar uno de sus fines últimos, que es el logro del bienestar general de los individuos. La seguridad social, expresada en términos de derecho fundamental, es una obligación propia del estado democrático de derecho por lo que es imposible entenderla si se encuentra disociada del componente de solidaridad.

Por otra parte, como ya se puso de manifiesto, el Convenio No. 102 de la OIT, dentro de su mandato ha dispuesto que los sistemas de seguridad social se fundamenten en los principios de universalidad y solidaridad. Por lo que, la aplicación de dichos principios no se trata de algún tipo de conveniencia jurídica, sino más bien se configura como una verdadera obligación de tipo legal que se encuentra prescrito dentro de la norma internacional de la cual el Perú es parte.

Siguiendo esta línea cabe indicar que, a todas luces, resulta importante reforzar el régimen de reparto. Toda vez que es la forma más idónea para lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, y contribuir a la consecución del estado de bienestar y por ende del desarrollo humano. En consecuencia un tema de carácter público, como lo es este, no puede ser trasladado al ámbito privado y quedar “en manos del mercado y de sus reglas económicas” (Ruíz Moreno, 2015, pág. 12).

2.2.2. Capitalización

A partir de la crisis que tuvieron que afrontar los Estados contemporáneos, en temas relativos a la seguridad social, los regímenes de capitalización surgieron como la respuesta más idónea a los problemas de financiamiento que ya se venían dando en esa entonces. En este sentido, para muchos, este régimen significó la luz al final del túnel para los ya sobrecargados y poco eficientes sistemas de seguridad social. En consecuencia, las reformas estructurales planteadas estuvieron encaminadas a modificar los esquemas pensionarios, a fin de que éstos logren ser sostenibles en el tiempo.

En efecto, con la aplicación de un régimen de capitalización lo que se esperaba era limitar al máximo los problemas derivados del envejecimiento de la población, así como del reducido número de cotizantes que estaban llevando al sistema a una evidente insolvencia (Antón, 2006). De este modo, la capitalización se convirtió en la panacea

que evitaría que los ya desfinanciados sistemas caigan en un laberinto sin salida que pudiera comprometer el abastecimiento de recursos para el pago, tanto de las prestaciones presentes como de las futuras.

Desde esta perspectiva, la capitalización supone que las personas cotizan a un fondo propio denominado cuenta individual, con el objeto de que sean sus aportaciones personales las que respalden el pago de las contingencias derivadas de sus riesgos individuales. Siguiendo esta línea, no solo que es el propio individuo el que, en solitario, asume sus riesgos sino que, incluso, supone que cada generación cubra exclusivamente sus necesidades. Para hacer viable este tipo de esquemas, se requiere que la cuenta individual sea capitalizada durante un periodo prolongado de tiempo, a fin de que a futuro se garantizase que las prestaciones, a las que tiene derecho el beneficiario, puedan ser canceladas (Rodríguez, Gorelli, & Vilchez, 2007).

En estricto sensu, el funcionamiento del régimen requiere exclusivamente de las cotizaciones que realiza cada sujeto aportante al sistema. Posteriormente, dichas aportaciones serán invertidas en los mercados financieros con el objeto de generar intereses, que aumente el rendimiento de cada cuenta para luego, con aquellos recursos, financiar el pago de las pensiones. En consecuencia, las pensiones son totalmente financiadas por cada individuo, quien contribuye para su propio beneficio. Con lo cual queda destruida la solidaridad propia de los regímenes de reparto, en donde el Estado es el garante de velar por el bienestar general y la distribución de las rentas.

Una de las características principales de este tipo de financiamiento es su carácter privado. Por tanto, se rige por los ejes propios de un contrato de seguro privado aunque presenta ciertas particularidades, en tanto responde a un esquema previsional correspondiente a la seguridad social. En este sentido, el afiliado deposita sus cotizaciones en las AFP con el fin de que estas últimas inviertan en el mercado financiero y a cambio, el beneficiario recibirá una pensión conformada por el ahorro previo más los intereses generados. No obstante, el Estado será el encargado de supervisar el buen funcionamiento y proyección de estas entidades, pues en ocasiones, éstas solo se han preocupado por acrecentar sus ganancias, más que en brindar un servicio óptimo que procure el incremento de los aportes de sus afiliados.

Siguiendo esta lógica, se dice que el sector privado ha asumido una tarea propia del Estado, quien se ha deslindado de sus responsabilidades sociales en materia de seguridad social. Al respecto, Gómez Valdez ha dicho que “las AFP son una invención capitalista que busca, a través de su órbita, ingresar a sus asuntos sociales; pero sin renunciar a sus principios egoístas, (...) la insolidaridad mueve sus entrañas, (...)” (Gómez Valdez, Derecho Previsional y de la Seguridad Social, 2012, pág. 106). Por lo que, en sentido estricto, este régimen no corresponde a la concepción esencial de lo que es la seguridad social.

Dentro de un esquema de capitalización la relación existente entre la prestación recibida y los aportes realizados, es directamente proporcional. Por tanto, la pensión refleja el esfuerzo que hace el individuo al momento de cotizar, lo cual presupone una “equidad” en el monto pensionario. Entendido de esta forma, se rompe con el componente solidario, pues el afiliado solo recibirá lo que efectivamente haya aportado más los intereses generados. De esta manera queda reforzada la proporcionalidad antes mencionada (Aparicio Tovar, 2015).

Desde esta perspectiva, no solo la solidaridad se ve afectada, sino que además se interfiere con la redistribución de la renta, que es uno de los objetivos que persigue la seguridad social. Al no existir un monto máximo de pensión y en otros casos, ni siquiera uno mínimo, el régimen no cumple con una adecuada distribución de los recursos, pues su mecanismo de proporcionalidad es insuficiente para cumplir con este fin. En buena cuenta, el régimen solo responde a cada afiliado con el capital disponible en su cuenta individual.

En ese sentido se pronunció el Tribunal Constitucional, en su sentencia correspondiente al Expediente No. 1776-2004-AA-TC, en la que se refirió al sistema de capitalización, en los siguientes términos:

“b. El SPP como sistema de capitalización y rentabilidad individual

El SPP sustituye la capitalización colectiva por la personal, siendo manejado por empresas privadas que no apelan a la solidaridad sino al individualismo y concurren en el mercado en una relación simétrica de competencia, con

*relación a los usuarios. Lo señalado se encuentra admitido a partir de la existencia de una carpeta individual del afiliado, la misma que redundaría en la creación de una cuenta individual de capitalización, (...)*⁷

En consecuencia, con este esquema se deja de lado la solidaridad, cuya propuesta central es responder al interés colectivo o comunitario, y se opta por otro de corte individual, que opera con parámetros distintos y responde a sus propias características y particularidades.

Por otro lado, el régimen de capitalización, como ya se dijo, surgió en respuesta a las dificultades que venía afrontando el ya desgastado método de reparto, que no era capaz de garantizar el pago de las pensiones futuras. En tal sentido, la nueva forma de financiamiento de los sistemas de seguridad social trajo consigo la posibilidad de reducir las cargas económicas del Estado, al tiempo que lograba “romper” con los efectos adversos asociados a los cambios demográficos. Sin embargo, el nuevo régimen lleva inmerso el riesgo y volatilidad, propios de los mercados financieros y bursátiles.

En efecto, los aportes efectuados, al momento de ser invertidos, están expuestos a riesgos que en ocasiones pueden ser mayores dependiendo de la operación financiera que se haga. El riesgo propio de las inversiones acompañado de malas decisiones puede modificar considerablemente la cuenta individual de una persona, que verá reducido su capital. Por tanto, la capitalización hace “depender la rentabilidad de las pensiones de la evolución de mercados financieros especulativos, con rentabilidades volátiles y muy bajas” (Carbajo, Peragón, Bicharra, & Pérez, 2013, pág. 7). En todo caso, este tipo de inconvenientes deberían ser minimizados mediante el manejo prudente de las inversiones y a través de la estricta supervisión y vigilancia de los entes estatales de control, a fin de evitar los malos manejos económicos.

Evidentemente las AFP, encargadas de la recaudación y manejo de las aportaciones de los afiliados, actúan con una visión netamente mercantilista cuyo objetivo es el lucro. Situación que no está acorde a la noción de seguridad social, que ante todo pretende el

⁷ Sentencia de 26 de enero de 2007, referente al Recurso Extraordinario interpuesto por don Víctor Augusto Morales Medina contra la Resolución de Vista de la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Expediente No. 1776-2004-AA/TC. Fundamento 20.

bienestar colectivo de la sociedad. No obstante, es importante que se regule los topes de los costos administrativos, así como, de los incentivos financieros que puedan tener este tipo de empresas. Cabe destacar que la financiación del sistema a través de este régimen, lleva inmersa una mayor certeza de que los fondos de cada cuenta individual están destinados al pago de las prestaciones futuras. Cosa que muchas veces no sucede en los regímenes de reparto que al aportarse a un fondo común, manejado por el Estado, puede existir la tentación de que los recursos sean destinados a otros fines (Gokhale, 2013).

Un tema que no se puede dejar de lado es el concerniente a los efectos de la transición del régimen de reparto a uno de capitalización. Al momento de darse el cambio, el régimen de reparto sufrirá un vacío en el financiamiento de su presupuesto. Toda vez que, al menos un grupo de cotizantes, deberán hacer un doble esfuerzo para cubrir, tanto las pensiones actuales como sus propias aportaciones para el futuro. En este caso, dicho grupo tendrá que asumir los denominados costos de transición, ya sea mediante la imposición de impuesto o la reducción de gasto público, lo que afectará, de una o de otra manera, al sistema entero de la seguridad social. Por tanto, se ha dicho que lo óptimo, en estos casos, es que la capitalización surja como un régimen complementario y no con el afán de que sustituya al público de reparto (Antón, 2006).

Sin duda el modelo de capitalización es mucho más atractivo para los jóvenes que están iniciando su vida laboral, que para aquellos que se encuentran en el albor de sus años activos. El hecho de que con su esfuerzo, los jóvenes, paguen por su propia seguridad social, les pone en una situación mucho más ventajosa, pues no tendrán que preocuparse por la falta de recursos para el financiamiento de sus pensiones y mucho menos por factores relacionados a los cambios demográficos. Aunque deberán enfrentar los inconvenientes relacionados a los riesgos en las inversiones, la baja rentabilidad y los altos costos administrativos del sistema. Escenario que, podría significar la reducción de los beneficios prestacionales.

En este sentido, la carga del financiamiento recae en cada individuo, quien se convierte en el propio gestor de sus futuras pensiones. Sin embargo, el esquema propuesto “amenaza con socavar el bienestar universal y socialmente igualitario, ya que tiene un propósito individualista que afecta a quienes tienen ingresos bajos y conduce a que

muchos trabajadores perciban menores beneficios pensionarios” (Rose & Cartwright, 2009, pág. 21). Con esto, el régimen deja de lado los principios que inspiran a los modernos Estados democráticos y consiguientemente se produce un retroceso de las políticas en materia de protección social.

Para finalizar, es preciso indicar que “la adopción de un modelo de capitalización, más allá de las nuevas seguridades y riesgos personales que introduce en la vida del trabajador, supone la inserción de la sociedad (...) en un nuevo tipo de contrato social basado en el individualismo de mercado, (...)” (Ruíz Moreno, 2015, pág. 25). De ahí que resulte necesario que los actuales esquemas de reparto sean reforzados tomando como base la solidaridad y la universalidad. A fin de que estos puedan cumplir con los objetivos propios de la seguridad social.

2.3.El sistema de seguridad social en el Perú (Jubilación)

La seguridad social al ser una tarea que compete al Estado, está encaminada a brindar una condición de vida optima a la población, así como, a la consecución del bien común. En este sentido, cada país debe diseñar un sistema que sea capaz de garantizar una protección adecuada a los individuos cuando estos se encuentren en algún tipo de estado de necesidad. Para ello, dichos sistemas deberán contar con los recursos suficientes que haga que el disfrute de los beneficios sea, tanto para las presentes como para las futuras generaciones. Hay que tomar en cuenta que la seguridad social está en constante evolución, pues requiere que se adapte a las necesidades de la vida humana.

En el caso del Perú, se ha optado por un esquema que concibe a la seguridad social como un derecho fundamental, cuyo ejercicio corresponde a toda la población. Así tenemos que la articulación en la entrega de las prestaciones se lo hace a través de instituciones públicas, privadas e incluso mixtas, de ser el caso. Consecuentemente, el financiamiento del sistema está dividido en un régimen de reparto a cargo del sector público y otro de capitalización en manos de entidades privadas. Más adelante veremos como la estructura planteada incide en el funcionamiento del sistema previsional del país.

2.3.1. Antecedentes

La noción 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. En sus inicios, emergió como una serie de medidas 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 dicha ley se creó la Caja Nacional de Seguro Social Obrero que cubría los riesgos referentes a: enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y muerte. Su financiamiento era de forma tripartita (Estado, trabajador y empleador), mediante el 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 Velasco Alvarado, se promulgó el Decreto Ley No. 19990. Con la nueva Ley se creó el Sistema Nacional de Pensiones en sustitución de los sistemas de pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social, del Seguro Social del Empleado y el Fondo Especial de Jubilación del Empleado Particular y nace una nueva entidad denominada Seguro Social del Perú. Esta institución 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, Derecho Previsional y de la Seguridad Social , 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. La recién creada institución 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 Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), 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). Dicho régimen 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 C. , 2009). Este cierre respondió a un criterio de equidad y como medida para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social; en tanto, la mayor parte del financiamiento estaba a cargo del tesoro público. Situación que impedía que se ejecuten otros programas encaminados a satisfacer las necesidades del resto de la población.

Llegada la época moderada, una grave crisis golpeó a la previsión social peruana lo que obligó a realizar una serie de reformas destinadas a revertir la situación negativa por la que estaba pasando el IPSS. Sin embargo a pesar de las medidas adoptadas, lamentablemente, los problemas del sistema continuaron agravándose. 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 mencionado Decreto Ley, 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” (Neves, 2004, pág. 165). En otras palabras, dejó de lado el sistema único, que existía a cargo del Estado, para adoptar una fórmula *sui generis* donde coexiste el modelo público y privado, que actúan de forma abierta y paralela.

Esta “válvula de escape” encontró sustento en el nivel constitucional en el artículo 11 de la Carta fundamental que establece que “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.”. En este sentido, se 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 propio del trabajador, en donde el Estado cumple solo la labor de supervisión.

Con el surgimiento del sistema privado de pensiones el IPSS dejó de existir tal como se lo conoció hasta ese momento. Esta institución que se encontraba a cargo, tanto de pensiones como de salud, se desdobló en dos instituciones, perdiendo así su autonomía

y unidad. Por un lado, mediante Decreto Ley No. 27056 se crea ESSALUD y por otro, aparece la Oficina de Normalización Previsional (ONP), que se encargó del tema pensionario. Esta última quedó bajo la dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas, situación que persiste hasta la actualidad (Neves, 2004).

2.3.2. Estructura actual del sistema de pensiones en el Perú

Tal como se ha mencionado a partir de 1992 el Perú, al igual que otros países de la región, optó por la tendencia de privatizar el tema pensionario. Con esto se abrió la puerta a un manejo dual del sistema, cuya característica principal es la convivencia de dos regímenes. Por un lado, se encuentra el régimen de reparto sustentado en la solidaridad y por el otro, está el de capitalización que descansa en el esfuerzo individual de cada sujeto.

En buena cuenta, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), a cargo del Estado, claramente se identifica con los principios propios de la seguridad social, en tanto se erige sobre un sistema de reparto. En este sentido, el SNP se financia mediante las aportaciones de los afiliados que cotizan a un fondo común, que posteriormente servirá para cubrir las pensiones de quienes actualmente han dejado de trabajar, con lo cual queda plasmada la solidaridad. Desde esta perspectiva, se entiende que los ingresos del sistema deben ser capaces de pagar las contingencias, cubrir los gastos administrativos y generar reservas para el futuro (Romero, 2009). Por tanto, la existencia de una economía próspera que propenda al pleno empleo, es indispensable para aumentar los ingresos del sistema. sistema.

En cuanto al financiamiento del sistema este proviene de las cotizaciones hechas por los afiliados que aportan con el 13% de la remuneración. Sin embargo, lo recaudado por la ONP, brazo ejecutor del SNP, no es suficiente para cubrir el monto total de las pensiones, lo que ha generado un déficit en el presupuesto. Situación que ha llevado al SNP a afrontar un sin número de dificultades económicas.

Con el objeto de minimizar los inconvenientes presupuestarios, se estableció un tope máximo al monto de las pensiones, que actualmente se sitúa en los S/. 893 soles, mientras que la pensión mínima es de S/. 500 soles. Cabe mencionar que en este

esquema no existe cobro de comisiones y en consecuencia, los costos administrativos se solventan mediante un porcentaje proveniente de los aportes, cosa que no sucede en el Sistema Privado de Pensiones en donde sí se prevé el cobro de este tipo de rubros.

Aunque los ingresos del sistema provienen principalmente de los aportes de los afiliados, éste cuenta con otros recursos que hacen crecer sus arcas. En ese sentido, formaran parte de las fuentes de financiamiento del SNP los recursos correspondientes a las multas y recargos por retraso en el pago de portes, el rendimiento de las inversiones, la venta de bienes, intereses del capitales y reservas, las donaciones y otras transferencias (González & Paitán, 2017). Siguiendo esta línea, según el presupuesto consolidado del año 2017, la ONP cuenta con 6.177.6 millones de soles para satisfacer los requerimientos en materia previsional⁸.

En lo que respecta al Sistema Privado de Pensiones (SPP), este nació como la solución milagrosa a los problemas estructurales que venía sufriendo el ya desgastado SNP. Desde esta perspectiva, se creyó que la privatización del sistema de pensiones era la solución más plausible a ser implementada, con el objeto de contrarrestar los problemas financieros por los que estaba atravesando el SNP.

Veinte y seis años más tarde, las reformas efectuadas en materia pensionaria en el Perú no han dado los frutos deseados y la seguridad social sigue siendo deficitaria, según datos del INEI, apenas el 50.2% de la PEA se encuentra adscrita a un sistema previsional. En consecuencia, resulta claro que los regímenes de reparto no son, por antonomasia, los causantes “naturales” de las falencias existentes en los sistemas de seguridad social.

A decir de Ermida, las reformas introducidas a partir del 93 no han alcanzado los objetivos para los cuales fueron creados. En este sentido, este régimen “no alcanzó una mayor cobertura, no disminuyó la evasión y existe un importante número de trabajadores que no generan una pensión suficiente” (Ermida, Políticas laborales después del neoliberalismo , 2008, pág. 421). Por tanto, corresponde al Estado plantear

⁸ Plan Operativo Institucional 2017 aprobado a través de Resolución de Jefatura No. 050-2017-JEFATURA/ONP de 03 de mayo de 2017, con eficiencia desde el 01/01/2017. Disponible en https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1764.pdf

una reforma integral que permita corregir los desequilibrios de los cuales, hoy por hoy, adolece el sistema.

Por otra parte, según Romero, con la medida tomada “se desfinanció el sistemas de seguro social, y el Estado tuvo que congelar las cuantías de las prestaciones, en perjuicio de sus usuarios, (...)” (Romero, 2008, pág. 624). Con lo cual, se afectó aún más la precaria situación del SNP, que vio reducidos sus ingresos a consecuencia de la gran cantidad de personas que eligieron cotizar a las AFP, desafiándose de la SNP.

Sin embargo, no se puede desconocer que la privatización de los sistemas pensionarios trajeron consigo ciertos efectos favorables tales como una menor injerencia de los grupos de poder en la toma de decisiones, la significativa reducción de las posibilidades de que el gobierno de turno se aproveche de los fondos provisionales y una eminente dinamización del mercado de capitales que, según datos de la SBS, a finales del 2018 la cartera administrada por el SPP registró un nivel de S/ 153 413 millones de soles , lo que representa el 21% del PBI. Adicionalmente, al tratarse de un régimen cuyo basamento es el aporte personal, existe una clara determinación de la fuente de financiamiento de la prestación, al tiempo que es posible determinar la relación entre aportes y beneficios (Defensoría del Pueblo , 2005).

Sin embargo, al final del día, las “bondades” del régimen no han logrado cubrir todas las expectativas con las cuales fue creado. Pues actualmente, las tasas de cobertura han decrecido o se han estancado en el mejor de los casos, los beneficios pensionarios se han deteriorado, la presión de la seguridad social en el presupuesto estatal ha aumentado y los procesos de redistribución de la renta son limitados al no existir el componente de solidaridad. No hay que dejar de lado que el costo de transición del régimen de reparto al de cuentas individuales siguen repercutiendo en las finanzas estatales, lo que representa una dificultad para la mayoría de gobiernos (OIT, 2018).

En Perú, las reformas que fueron impulsadas a inicios de la década de los 90 no estuvieron, ni están, exentas de inconvenientes. Así, por ejemplo, tenemos que antes de la reforma pensionaria el nivel de cobertura de la seguridad social era de aproximadamente el 31% de la fuerza laboral del país. No obstante, para el año 2002, dicho porcentaje se redujo al 28% (Mesa- Lagos, 2004).

Actualmente, la situación no ha mejorado, pues en lo que respecta a la 2018, según el reporte anual de la SBS, el SPP alcanzó un total 7'018.669 afiliados lo que representa el 40.8% de la PEA. Sin embargo, solo el 18.1% de esos afiliados, que equivale a 3'108.312, es cotizante activo del sistema. Lo que implica que, a pesar de que existe un aparente incremento de la cobertura en seguridad social, lo cierto es que solo una porción de la PEA, inferior al 20%, podrá acceder a una pensión en años venideros.

Ilustración 2.3.2.1 Afiliados y Cotizantes al SPP, 2018 (Porcentaje)



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Sistema Privado de Pensiones 2018

Si el objetivo del establecimiento del SPP era reducir o eliminar el déficit presupuestario, se puede decir que luego de un poco más de dos décadas dicha tarea continúa pendiente. Desde esta perspectiva, la vigencia del nuevo sistema no ha conseguido la reducción de la presión fiscal. Pues al Estado le ha tocado asumir una variedad de costos que a menudo son altos, entre los que se encuentran los bonos de reconocimiento, el propio déficit del SNP, el costo en que se incurre por el otorgamiento de pensiones mínimas y el financiamiento de las pensiones de índole no contributivas. En este sentido, la migración al régimen de cuentas individuales solo profundizó los inconvenientes con los que ya lidiaba el presupuesto nacional.

Según datos proporcionados por la CEPAL y las ONU, en el Perú el gasto referente al sistema pensionario, en promedio, tuvo una incidencia en el presupuesto estatal equivalente al 1.8% del PIB, durante el periodo 2005-2014. Sin embargo, se estima que para los próximos años la presión fiscal sea mayor. En este sentido, las proyecciones

establecen que para el 2075 el gasto destinado al sistema de pensiones llegará a 6.3% del PIB. Es decir alrededor de 3.5 veces más que en el periodo 2005-2014 (Bernal, 2016).

Por ahora, las cifras parecen confirmar la poca o casi nula actuación que ha tenido el SPP en la reducción del gasto estatal en materia pensionaria. Pues la OIT, a través de su Informe Mundial sobre Protección Social, determinó que entre el 2017 y el 2018 el Perú destinó cerca del 2.5% del PIB en materia pensionaria (OIT, 2017), monto en el que se incluyen los desembolsos por los bonos de reconocimientos.

Con respecto a los bonos de reconocimiento, el Estado tuvo que afrontar el pago de los mismos, a favor de aquellos que optaron por desafiliarse de la SNP. Esto ha llevado a que el régimen público, vea reducidos sus recursos en beneficio del financiamiento del SPP. Cabe destacar que los “costo” de transición de un sistema a otro, se prolongarán durante varios años, hasta conseguir la armonización de las migraciones efectuadas (Mesa-Lagos, 2000).

Sobre el particular, con fecha 4 de septiembre de 2018, el Ministerio de Finanzas a través de Decreto Supremo No. 197-2018-EF, autorizó la transferencia de S/. 126.4 millones de soles para el pago de los denominados bonos de reconocimiento, con lo que se compensará los aportes realizados al SNP (El Comercio , 2018). Además, en ese año se volvió a transferir más de S/. 156 millones a la ONP, para financiar el pago de los bonos de reconocimiento del régimen de jubilación anticipada (Perú21, 2019). La medida, no solo conlleva que el gobierno reconozca las contribuciones hechas al SNP, sino que además significa que los ingresos nacionales serán sometidos a una nueva presión. Lo que a larga implica que el Estado destina una gran cantidad de recursos en materia pensionaria, dejando de lado otro tipo de necesidades.

Por otra parte, en los últimos meses, el Congreso de la República ha puesto sobre el tapete la discusión de “facilitar” el traslado de afiliados desde la ONP a las Administradoras de Fondos de Pensiones (Gestión, 2019). Con esta situación, el tema fiscal se verá nuevamente afectado, toda vez que será a través del presupuesto nacional que se asuma, de manera total, los gastos que se produzcan por este concepto.

No hay que dejar de lado que esta medida, a más de contribuir en la expansión de la presión fiscal, significaría un nuevo golpe a las finanzas de la ONP. Pues de ejecutarse, el déficit que afronta ésta se incrementaría al ver reducido significativamente el número de contribuyentes al sistema. En tal sentido, medidas como estas deben ser minuciosamente estudiadas, ya que en vez de mitigar los inconvenientes por los que atraviesa la seguridad social, pueden contribuir a su profundización.

Siguiendo esta línea, otro de los supuestos beneficios que traía consigo el sistema privado era, sin duda, un mejoramiento en las pensiones. Pues el nuevo sistema pagaría, en promedio, pensiones más altas que el desgastado sistema nacional. Sin embargo, de los análisis efectuados, a decir de Mesa- Lagos no existe evidencia empírica que respalde dicha afirmación. Toda vez que “la tasa de reemplazo en el sistema privado dependerá de múltiples variables: la edad de ingreso al trabajo, la tasa de crecimiento de los salarios, la densidad de las cotizaciones y el rendimiento del fondo de pensiones, entre otras” (Mesa- Lagos, 2004, pág. 77).

Actualmente, la pensión promedio en el SPP es de S/. 1043 soles (SBS, 2018). Esto debido a que existe un bajo porcentaje de cotizantes efectivos al sistema (18.1%), lo que afecta directamente a la cartera administrada, que registra un bajo rendimiento en las inversiones. Por lo que las pensiones de jubilación tienden a ser bajas (Peñaranda, 2019). Cabe mencionar que el monto de la pensión, depende de los fondos y rendimientos, que acumule cada cuenta individual. En consecuencia, dentro de este régimen, no es posible establecer un tope máximo de pensión, como si existe en el público.

Sin embargo, el Estado garantiza el pago de una pensión mínima que será financiada a través de la ONP, siempre que el beneficiario cumpla con los requisitos establecidos en la Ley No. 27617. Por otra parte, los afiliados pueden escoger la forma en la que desean que se les pague la pensión, pudiendo ser ésta a través de: retiro programado, renta vitalicia, renta temporal con vitalicia diferida, renta mixta o renta vitalicia bimoneda. Con lo cual los pensionistas poseen varias opciones de retiro de sus fondos, pudiendo optar por la que mejor convenga a sus intereses y se ajuste a su realidad.

Como ya se ha dicho, en SPP el principio de solidaridad se ve disminuido por no decir eliminado y sustituido por la equivalencia estricta entre las cotizaciones y el monto de la pensión. Desde esta perspectiva, la lógica de la redistribución de la renta pierde sentido, toda vez que el sistema reproduce las desigualdades del mercado laboral y se rompe el pacto social cuya base es la solidaridad. Por lo que, cuestiones como la exclusión de los trabajadores independientes y los de la economía informal, así como la eliminación de la aportación patronal, son elementos exógenos al sistema. Lo cual, ahonda los problemas sociales y genera mayor vulnerabilidad en el adulto mayor (Mesa- Lagos, 2004).

En este sentido, al introducir el régimen de capitalización como método de financiamiento, se abandonó la solidaridad que había sido históricamente la manera de entender a la seguridad social. En consecuencia, al no contar con este componente se ha dicho que el SPP esquema no cuenta con la característica principal de los regímenes previsionales, y por tanto, su configuración se asemeja más al de un dispositivo de aseguramiento privado que al de un régimen de seguridad social propiamente dicho (González Hunt C. , 2008).

Al tratarse de un esquema que, en estricto, no depende del Estado, cada individuo es el que se hace cargo de su propia protección social y no ya, mediante el fuerza de la colectividad tal como manda el Convenio No. 102 de la OIT. En tales circunstancias, se produce una desnaturalización de los fines previsionales, por cuanto el sistema se basa en el ahorro individual obligatorio. Así también, con la adopción de este régimen, es posible que se produzca un “deslindamiento” de las responsabilidades que tiene el estado en materia de seguridad social.

En cuanto al financiamiento del SPP, ésta se da a través de las cotizaciones de los afiliados obligados o voluntarios, quienes al igual que el público aportan con el 13% de sus remuneraciones. No obstante, solo el 10% se capitaliza en las cuentas individuales. El restante 3% se reparte entre la prima de seguro en caso de invalidez o muerte y la comisión que percibe la AFP por el manejo y administración de los fondos (Pacheco, 2012). Cabe mencionar que tanto la prima de seguro como la comisión, son variable y depende de cada administradora. Hoy por hoy, el porcentaje por concepto de la prima es

de aproximadamente el 0.06% mientras que la comisión, en promedio, es del 1.57% (SBS, 2018).

Por otra parte, es necesario indicar que el SPP desde su surgimiento, ha venido siendo objeto de una serie de reformas. Una de ellas es la introducida mediante la Ley No. 30425 de 21 de abril de 2016, que habilita a los afiliados a retirar hasta el 95.5% del salario de su cuenta individual o hasta el 25% cuando los fondos van a ser destinados a financiar una vivienda o cualquier tipo de inmueble de igual naturaleza. Dicha medida tenía por objeto brindar mayores opciones a los afiliados para la disposición de los fondos de sus cuentas individuales (González & Paitán, 2017). Sin embargo, decisiones como éstas ponen en riesgo el principio mismo de la pensión, que no es otro que sustituir los ingresos del trabajador cuando éste, deje la vida activa y opta por jubilarse.

Otro tema que resulta pertinente abordar es el que se refiere al impedimento de retorno al SNP en caso de desafiliación al SPP. Según lo establecido en la Ley No. 28991 los trabajadores bajo el sistema nacional pueden optar por desafiliarse y pasar al régimen privado. Sin embargo, una vez estando en el privado, se encuentran imposibilitados de volver al público, a menos que se encuentren inmersos en alguno de los supuestos señalados por el TC en la sentencia del Expediente No. 1776-2004-AA/TC (González Hunt C. , 2008). Dicha medida incide negativamente en el presupuesto del SNP, toda vez que limita aún más el ingreso de recursos y con ello la posibilidad de que este régimen alcance un equilibrio adecuado.

Como hemos visto, el SPP nació como un régimen destinado a paliar las dificultades que venía sobrellevando el sistema previsional del país. Sin embargo, el establecimiento de este modelo no implicó una medida que reforzara la seguridad social en su conjunto.

Sobre el particular, tenemos que la falta de resultados positivos que ha dejado la privatización de las pensiones, ha hecho que a partir del 2000 cerca del 60% de los países que optaron por esta medida, durante la década de los 80 y los 90, hayan planteado reformas para revertirla y volver, ya sea parcial o totalmente, al sistema público. Actualmente, apenas 18 países en el mundo mantienen un sistema privado de

pensiones (sustitutivo o paralelo), entre los que están Nigeria, Ghana, Armenia, México, Colombia, Perú, Chile, entre otros. El resto de países han optado por la no privatización o su reversión (OIT, 2018).

Tal es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia que a partir del 2006 empezó con el proceso de reversión de la privatización la seguridad social. Al igual que varios países de la región, en la década de los noventa, optó por un cambio de modelo del régimen previsional. Sin embargo, luego de más de 20 años, volvió a apostar por un modelo público. Actualmente, destaca por ser uno de los pocos países que otorga a toda su población de adultos mayores una pensión universal básica. Adicionalmente, las proyecciones indican que habrá un crecimiento sustancial de los beneficios otorgados bajo el nuevo esquema de corte enteramente público (OIT, 2018).

Situación similar ocurre en Ecuador que a pesar de los intentos por introducir agentes privados en el manejo de la seguridad social, esto en la realidad no ocurrió. Pues por mandato constitucional se reconoció que el sistema es público, universal y no privatizable, al tiempo que se estableció que el Estado es el responsable directo de velar por el goce efectivo del derecho.

En los últimos años, el gobierno ha introducido una serie de reformas para incluir a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo. Por otra parte, se han tomado medidas para fortalecer el sistema, especialmente en lo que respecta a su sostenibilidad y mantenimiento; en todo caso habrá que ver, si a largo plazo, se consiguen los resultados deseados.

Bajo estas circunstancias, la OIT en reiteradas ocasiones se ha pronunciado a favor de la implementación y mantenimiento de los sistemas públicos de pensiones, toda vez que los privados no cumplen con las disposiciones del Convenio 102 y se alejan de la idea básica de lo que implica la seguridad social. Así también, se ha señalado que este tipo de régimen, basado en el ahorro individual, hace “caso omiso de los principios esenciales de la seguridad social: solidaridad, mancomunación de riesgos y la cofinanciación” (OIT, 2017, pág. 106). En este sentido, se ha dicho que es necesario rediseñar los sistemas públicos a fin de corregir las falencias de las que hoy adolecen.

Para ello, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) conjuntamente con la OIT, han manifestado que toda reforma a los esquemas previsionales debe ser de carácter paramétrico y no estructural. Pues a partir de éstas, es factible construir un sistema público estable basado en la solidaridad, que garantice la previsión de fondos con una gestión transparente y eficaz, al tiempo que fortalece el estado de derecho. De esta manera, los países podrán hacer frente a los nuevos desafíos que implica la protección de quienes, por el pasar de los años, han dejado de trabajar y por tanto no pueden procurarse para sí mismo los recursos que los mantengan.

Como ya se ha dicho, el sistema privado no cuenta con las características propias de la seguridad social por lo que, recurrentemente, se ha cuestionado su validez como manifestación legítima de la misma. Sin embargo el Perú recogió, dentro de sus preceptos constitucionales, a este tipo de sistema con el fin de garantizar, de manera adecuada, el ejercicio del derecho fundamental a la seguridad social. En consecuencia, el sistema de corte privado encuentra fundamento en la Constitución; a pesar de que éste, evidentemente, resquebraje uno de los principios más importantes de la seguridad social que es la solidaridad.

En este sentido, el SPP empieza a formar parte del esquema pensionario del Perú, con el único objeto de asegurar que los trabajadores puedan adquirir una pensión que les permita mantener un nivel de vida adecuado. Desde esta perspectiva, el régimen privado surge como el modelo más pertinente de gestión financiera con el que se podría alcanzar el fin último de la seguridad social. En consecuencia, a pesar de su deslindamiento con los principios universales, el sistema sigue encontrando cabida a nivel legal. Así lo entendió el TC al decir:

Frente a la existencia del rol asignado al Estado, se reconoce la existencia de un SPP, el mismo que incluye a las AFP como destinatario novedoso del derecho a la pensión, (...). Las AFP son los nuevos responsables de la prestación exigida constitucionalmente, pero siempre el principal obligado de asegurar el acceso a la prestación es el Estado. Por tal razón, se señaló en el fundamento 69 la sentencia recaída en el Expediente N.O 0050-2004-AI/TC y otros que el artículo 11 ° de la Constitución reconoce sistemas diferenciados,

(...). Por decirlo así, el sistema pensionario no cambia de naturaleza jurídica por el hecho de que sea administrado por el Estado o por agentes privados o mixtos. Sigue siendo el mismo tipo de prestación, de manera que el Estado, con relación al SPP, no sólo debe promocionarlo, sino también ha de establecer las características y condiciones mínimas que no lo desvirtúe.⁹

Como se puede observar, el SPP se circunscribe al ámbito de la seguridad social, toda vez que busca precautelar el derecho de los afiliados a recibir una pensión como condición mínima de una vida digna. No obstante, a pesar de ser un mecanismo distinto al SNP, el Estado está en la obligación de controlar y velar por la consecución de sus objetivos y su buen funcionamiento. En este contexto, el régimen privado se erige como un modelo constitucionalmente válido.

Así quedó sentado en el Fundamento 18 de la sentencia correspondiente al Expediente No. 1776-2004-AA/TC, al decir que “a partir de lo previsto por la Constitución en su artículo 11°, gracias a la implementación en el país de un sistema de pensiones mixto en el que coexiste un sistema público con uno privado (...)”¹⁰. Con lo antes expuesto, se puede verificar que el SPP encuentra fundamento legal al amparo de la Constitución, toda vez que se establece que en el Perú existe un modelo tradicional a cargo del Estado y otro de corte individual a cargo de entes privados.

De la misma forma, el TC a través de la sentencia de 4 de mayo de 2009 recaída en Expediente No. 00014-2007-PI/TC, que refiere al proceso de inconstitucionalidad de la Ley No. 28991, vuelve a pronunciarse a favor de la pertenencia del SPP a la seguridad social al decir que

(...) bajo este marco constitucional, debe tenerse presente que, sin perjuicio de reconocer que, en un SPrP, a diferencia de lo que ocurre en un SPuP, la capitalización del fondo de aportes es individualizada, tratándose también de un

⁹ Expediente No. 1776-2004-AA/TC. Fundamento 21.

¹⁰ *Ibidem*, óp. Cit., Fundamento 18.

*sistema de seguridad social, el principio de solidaridad debe ser considerado como elemento básico de su funcionamiento*¹¹.

En este caso, el máximo intérprete de la Constitución, fue más allá y acondicionó la ida de solidaridad al hecho de que las AFP deben compartir las pérdidas por el mal manejo de las inversiones que realicen. Por tanto, aunque la adecuación del principio de solidaridad se da de manera coyuntural, lo importante es que el máximo intérprete de la Constitución, sitúa al SPP dentro del ámbito de la seguridad social (Abanto C. , 2015).

Si bien es cierto, en estricto sentido, el nuevo sistema se adecua al marco legal vigente; desde su aparición, el Estado siempre ha tenido una preferencia por el SPP. A tal punto, que lo promovió de una manera desmedida, como la panacea de la seguridad social en el tema pensionario. En consecuencia, se expidió una variedad de disposiciones que acentuaban las “bondades” de este nuevo régimen. Por lo que, un gran número de personas optaron por desafiarse del régimen público para pasar a engrosar las filas del privado, aun cuando en muchos casos resultaba desventajoso. Sobre el particular el TC se pronunció de la siguiente manera:

Sobre la base de la entonces nueva Constitución de 1993, la reforma pensionaria se inició en nuestro país como una iniciativa del gobierno, el cual si bien mantuvo el SNP, desarrolló una campaña a favor de la capitalización, inclinándose por la promoción de la adscripción de las personas a él. (...).

*En adición a ello, se promovió la generación de un sistema paralelo (SPP) frente al hasta entonces sistema único estatal (SNP). Pero es innegable que fue el Estado el que en todo momento, conociendo de la situación del SNP, propició las afiliaciones a las AFP. (...)*¹²

En este caso, el afán por promocionar al sistema privado estaba dirigido a que el ya desprestigiado SNP encuentre su camino definitivo a la extinción; toda vez que, la afiliación al régimen privado significaba alivianar la carga financiera del presupuesto

¹¹ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, referente al procesos de inconstitucionalidad de la Ley No. 28991 en contra del Congreso de la Republica. Expediente No. 00014-2004-PI/TC. Fundamento 36.

¹² Expediente No. 1776-2004-AA/TC. Fundamento 19.

nacional. Al respecto, la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial No. 85, pone de manifiesto la intención estatal al decir que:

(...) el comportamiento del Estado, desde comienzos de la década de los noventa en adelante, parece encaminado a procurar la desaparición de los sistemas públicos, especialmente en materia pensionaria. En efecto, las modificaciones introducidas al Sistema Nacional de Pensiones, en coincidencia con la creación del Sistema Privado de Pensiones son indicios elocuentes de tal intención. (...) (Defensoría del Pueblo, 2004, pág. 8).

Desde esta perspectiva, la subsistencia del sistema público quedó condicionada, debido a que el Estado prefiere un esquema de ahorro individual y deja de lado la solidaridad y universalidad, que son la base del financiamiento de los regímenes públicos. Siguiendo esta línea, como ya se ha mencionado, el país estaría haciendo caso omiso a las disposiciones contenidas en el Convenio No. 102, del cual es signante, pues en dicho instrumento se establece que la seguridad social se financiará de manera colectiva en estricto apego los principios de solidaridad y universalidad.

La existencia de organismos privados dentro del esquema previsional, como ha quedado sentado, es perfectamente legal, sin embargo, es necesario apuntalar el fortalecimiento del sistema nacional. En primer lugar por ser el fundamento natural de la seguridad social y en segundo por tratarse de un deber adquirido por país al haber ratificado el Convenio No. 102. Aunque resulta evidente que el SPP actúa como una alternativa válida, éste desde ningún punto de vista puede sustituir las obligaciones que tiene el Estado en esta materia.

Si bien es cierto, la captación de recursos no es el fin último que persigue la seguridad social, también es cierto que un sistema previsional, cual es quiera que sea este, no puede ser entendido en desapego del tema financiero. En consecuencia, los recursos se constituyen en el medio necesario para asegurar el ejercicio satisfactorio de este derecho fundamental. Por lo que, la Constitución de la República en su artículo 12 ha establecido que “los fondos de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley”.

Desde este contexto, resulta indispensable el manejo adecuado del patrimonio de la seguridad social, a fin de alcanzar el funcionamiento eficaz del sistema. Para ello, el Estado debe, ya sea como responsable directo o como supervisor, velar para que los recursos sean utilizados exclusivamente con fines previsionales, con lo cual se logrará que el sistema goce de un equilibrio financiero saludable.

Como se ha podido observar, en el Perú la estructura de la seguridad social en pensiones es compleja y de contenido polivalente, en tanto coexisten dos sistemas de distintas características. Dichos sistemas actúan de forma paralela, lo que significa que aquellos llamados a afiliarse deberán escoger entre uno de los dos regímenes. Sin embargo, corresponde rediseñar el actual modelo pensionario, a fin de asegurar su subsistencia y procurar el beneficio colectivo.

Ilustración 2.3.2.2 Cuadro representativo del sistema de pensiones en el Perú

SNP	SPP
Financiamiento: Régimen de Reparto a cargo del Estado a través de la ONP	Financiamiento: Régimen de Capitalización a cargo de entidades privadas (AFP)
Acceso a la Jubilación: 65 años de edad y 20 años de aportes sobre una RMV.	Acceso a la Jubilación: 65 años de edad
Pensión: Tope mínimo y máximo	Pensión: No existe tope máximo. Se garantiza una pensión mínima a cargo del Estado.
Pensión adelantada: <ul style="list-style-type: none"> • Hombres: 55 años de edad y 30 años de aportes; • Mujeres: 50 años de edad y 25 años de aportes. • Las previstas por los regímenes especiales. 	Pensión adelantada: <ul style="list-style-type: none"> • Sin edad, si la pensión a recibir es capaz de sustituir el 50% del promedio de ingresos de los últimos 120 meses. • Quienes estén en situación de desempleo por 12 meses, a partir de los 55 años.

III. El mantenimiento del sistema de la seguridad social en materia de jubilación

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 esas contingencias es

la jubilación, cuyo objetivo principal es velar para que los individuos, que debido al progresivo deterioro de su fuerza de trabajo, se han visto abocados a cesar en labores. De esto se desprende la idea de que la seguridad social cumple una finalidad protectora. Sin embargo, el cumplimiento del objetivo de protección y el mantenimiento del sistema como tal, no son concebibles sin la erogación de una cantidad importante de recursos, pues de esto va a depender la concesión efectiva de las prestaciones.

Hay que tener en cuenta que, desde un punto de vista más pragmático, el financiamiento de la seguridad social es un tema álgido, pues nos enfrentamos a la duda de quién es el responsable de asumir el costo del sistema. No se puede perder de vista el hecho de que el financiamiento del sistema es un medio para hacer factible el otorgamiento de las prestaciones; pero no constituye el fin en sí mismo. En tal sentido, es necesario que los recursos económicos se encuentren perfectamente definidos y establecidos, a fin de que se pueda cubrir todas y cada una de las contingencias que se puedan presentar.

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 que se hace a través de cotizaciones. En consecuencia, la primera se refiere a los recursos provenientes del presupuesto del estado 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 el financiamiento a través de las cotizaciones que en el caso del Perú solo proviene de los trabajadores, quienes pueden optar por cotizar a SPP o al SNP.

Sin embargo, el sistema de seguridad social debería girar en torno al régimen de reparto cuya principal característica es la solidaridad. Por lo que el Estado, a fin de cumplir con sus obligaciones, está en la obligación de reforzarlo pues, conforme a lo establecido en la constitución, éste no puede desaparecer. Se hace evidente que, tal como se configura actualmente el sistema de seguridad social, no es posible eliminar el ya existente SPP, toda vez que resultaría extremadamente oneroso. En tal sentido, corresponde buscar los mecanismos idóneos para que ambos sistemas, tanto público como privado, coexistan y cumplan el fin último de la seguridad social. Es precisamente esto lo que, en este apartado, ocupa nuestro análisis.

3.1. Los principios de solidaridad y universalidad, como pilares fundamentales en el modelo contributivo 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 de la seguridad social, es indispensable analizar la importancia que han ido adquiriendo dentro de esa materia. En general los principios, independientemente de la materia a la que se refieran, actúan como verdaderos cimientos de las estructuras de un sistema, de ahí que se constituyan en la base y fundamento de toda disciplina.

Desde esta perspectiva, los principios pretenden alcanzar ciertos objetivos específicos. En ese proceso, estos sirven como guía de referencia para delinear las distintas características que van dando forma al sistema. En el caso de la seguridad social, sus principios fundamentales son útiles en la medida que permiten comprender su funcionamiento y sirven como criterios orientadores, con el fin de evitar que se pierda de vista su verdadero significado, así como también 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, al constituirse en una auténtica ciencia deberá adoptar los principios que mejor se adapten a la consecución de sus objetivos y metas propias, ya sea de manera inmediata o gradual. Por consiguiente, se debe entender que los principios que dan sustento a la seguridad social, más allá de ser simples enunciados, cumplen un fin específico, que es garantizar la supervivencia y el mantenimiento del sistema, evitando que éste se altere o desnaturalice. Al tiempo que contribuyen a cumplir el fin último de la seguridad social que es coadyuvar en la elevación de la calidad de vida de la comunidad, como parte del derecho-principio de la dignidad humana.

Así tenemos, que la seguridad social indiscutiblemente debe estar regida, especialmente, por los principios de solidaridad y universalidad. En particular, no solo porque se constituyen en los pilares fundamentales que le darán continuidad al sistema; sino, principalmente, porque al ser una garantía institucional, ésta representa por excelencia la función del Estado en el ámbito social. Con lo cual, a través de dichos principios, se

hace posible la consecución de estándares adecuados de calidad de vida y la redistribución de la renta. Además que estos se constituyen en verdaderos deberes jurídicos que el Estado obligatoriamente tiene que cumplir.

Como ya se ha señalado, partir de 1942, con los resultados del Informe Beveridge surgen los actuales sistemas de seguridad social, mediante los cuales se puso en marcha un amplio esquema de protección. En efecto, bajo los parámetros del modelo de “estado benefactor” Sir William Beveridge diseña los principios de la seguridad social, como verdaderas directrices para que dichos sistemas gocen de un rumbo claro y congruente (García M. , Derecho a la Seguridad Social, 2017). Desde esta perspectiva, los principios están encaminados a la realización de la tan anhelada justicia social, en donde los individuos sean capaces de desarrollar su vida con dignidad y decoro.

No se puede dejar de lado el hecho de que 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. 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 componente económico se constituye como un mecanismo de subsistencia del sistema. En consecuencia, se torna necesario contar con los recursos suficientes, que permitan el financiamiento de las distintas prestaciones, especialmente en lo referente a la 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 pesar de que existe una gran variedad de principios, a los que nos centraremos son a los de universalidad y solidaridad. Pues constituyen el pilar esencial para dotar de recursos al sistema de pensiones, evitando que se ponga en peligro su subsistencia.

Cabe mencionar, que la perspectiva que se quiere abordar esta planeada desde la lógica del modelo contributivo. Adicionalmente, es preciso indicar que los principios, como soportes primarios, constituyen la base estructural de la seguridad social. Por tanto, lo

que se pretende es analizar cómo la aplicación de estos principios, dentro de un modelo contributivo, ayudarían a que el sistema pensionario sea mantenga y pueda lograr su permanencia en el tiempo.

3.1.1. Universalidad

En estricto sensu 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. Por tanto cualquier persona, desde el momento en el que se encuentre en situación de necesidad, debe gozar de protección social sin que exista discriminación entre unos y otros individuos (García & Mercader, 2004).

De esta forma lo han entendido los autores Blasco, López y Momparler, al decir que la universalidad del sistema implica que el Estado, una vez acreditada la situación de necesidad de un ciudadano, está en la obligación de brindar la protección que requiera el individuo, por cuanto, toda persona es sujeto de protección. Para ello el Estado deberá financiar las prestaciones a través del cobro de impuestos lo que hace que a la seguridad social, tenga 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 (Blasco, López Gandía, & Momparler, 2008).

Continuando con este 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” (Rodríguez, Gorelli, & Vilchez, 2007, pág. 35). Desde esta perspectiva, el principio de universalidad solo puede hacerse visible 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 de su condición laboral. Por tanto, no sería factible aplicar la universalidad en la modalidad contributiva.

Desde una óptica mucho más pragmática, la seguridad social se fundamenta en el modelo contributivo, cuya lógica se enmarca en la concepción profesionista/laboralista. En consecuencia, la protección que se brinda alcanza, mayormente, aquellos que se encuentran inmersos en una relación laboral. Sin embargo, la universalidad en la modalidad contributiva, debe propender a la inclusión progresiva de nuevos grupos de personas, tales como los independientes o los profesionales que trabajan por honorarios e inclusive los propietarios de empresas (García & Mercader, 2004). Con ello el principio de universalidad abandona los linderos del ámbito no contributivo de la seguridad social y experimenta un avance hacia un criterio más evolucionado, que también incluye a su parte contributiva.

De este modo la ha entendido el Tribunal Constitucional, refiriéndose al derecho al acceso a la pensión, al decir, que “bajo el signo de una universalidad reinterpretada como proceso de generalización, (...)”¹³, el derecho de acceder al libremente a las pensiones no solo se refiere a la obtención de un determinado monto. Sino también, a ser parte de un régimen previsional en calidad de afiliado aportante y consecuentemente de beneficiario.

Siguiendo esta línea, García Granara manifiesta que la universalidad se refiere a que el derecho a la seguridad social corresponde a toda la población. No obstante, aclara 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.” (García Granara, 2006, pág. 862). Por tanto, actualmente, la protección se origina y concentra en la calificación de trabajador, lo que implica la pertenencia a una modalidad contributiva de corte laboral.

En este sentido, queda claro que el principio de universalidad, dentro del modelo contributivo, 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. Esto con el fin de garantizar la existencia de un mayor número de aportantes que

¹³ Sentencia de 27 mayo de 2013, referente al proceso de inconstitucionalidad presentado más del 25% del número legal de congresistas de la República contra el artículo 2 de la Ley 29903, de Reforma del Sistema Privado de Pensiones Expediente No. 0013-2012-PI/TC

colaboren con el financiamiento del sistema y aseguren una verdadera protección para todo el conglomerado inmerso (Martí Bufill, 1951).

En el modelo contributivo, la universalidad, como principio, abarca a todas las personas independientemente de los ingresos que perciban e incluso de la edad que posea. Ya sean estos trabajadores dependientes o independientes o incluso amas de casa y, en general a todo aquel involucrado en actividades lucrativas. Es decir, que todos deben estar inmiscuidos dentro del sistema como aportantes, pues de esta forma se garantiza el mantenimiento del sistema. En este caso, lo importante es que se albergue a grandes cantidades de asegurados, a fin de procurar el bienestar de la colectividad en su conjunto. En este sentido, la universalidad se presenta como un continuo flujo de recursos que sirve para alimentar las arcas del sistema (Gomez Valdez, 2012).

Resulta claro que dentro de este modelo es perfectamente dable el principio de universalización. Por tanto, 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. En este sentido, se pretende que sobre este conglomerado recaiga, de forma horizontal y general, no solo la acción protectora, sino también la situación objetiva del financiamiento del sistema. En consecuencia, a decir de González y Antola, “se trata de un contexto en el que si bien hay garantía de protección, esta se ve sustentada por la propia participación de los beneficiarios” (González & Antola, 2015, pág. 123)

Como se puede observar, la universalidad en este ámbito implica que toda persona sea parte del sistema, con el objeto de que con su contribución apoye al financiamiento de este, al mismo tiempo que se encuentran cubiertos de las contingencias que les podrían sobrevenir. Si una mayor proporción de personas son parte del sistema, mejor será la calidad de prestaciones que se otorgue ya que existirá una mayor cantidad de recursos que posibilite el eficaz funcionamiento del sistema.

En el caso concreto del Perú, según cifras del INEI, la población económicamente activa que se encuentra ocupada es de 16 millones 996 mil 300 personas¹⁴ de las cuales solo el 50.2% se encuentran afiliadas a uno de los sistemas de pensiones, sean estos

¹⁴ Fuente: INEI: Informe técnico de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional 2018

públicos o privados. Esto significa que, aproximadamente, 3 de cada 4 trabajadores no se encuentran asegurados a ningún régimen pensionario. En lo que respecta al SPN, los números no son nada alentadores, pues solo 1 millón 605 mil 763 de trabajadores, correspondientes al 9,34% de la PEA ocupada, se encuentran cotizando a la SNP (ONP, 2018).

Como se ha podido observar, el SNP se torna limitado, en tanto la mayor parte de la PEA ocupada se encuentra afiliada al SPP cuyo porcentaje asciende al 40.8%¹⁵. 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, se puede decir que la implementación del SPP no solo profundizó la crisis económica en la que ya se encontraba sumergido el SNP sino que, además, se produjo una afectación directa al principio de universalidad. Al existir un gran número de afiliados que optó por trasladarse al nuevo sistema, prácticamente se dejó sin fuentes de ingresos al sistema público, que vio como sus contribuyentes iban amenorando al mismo tiempo que los jubilados iban en aumento.

En consecuencia, el recién creado SPP generó una crisis estructural en el sistema público, toda vez que éxito o fracaso de este, depende en parte, del mayor o menor número de aportantes que es en lo que radica la universalidad. Por tanto que exista otro sistema hace que, a futuro, sea inviable el financiamiento y por ende la existencia del SPN (González Hunt C. , 2008).

No obstante, a pesar de estas consideraciones, a partir del nacimiento del SPP en la década de los 90, el Estado ha propiciado una serie de reformas que lejos de buscar una repotenciación del sistema nacional, ha encaminado sus esfuerzos a debilitar a este régimen. Con las medidas adoptadas se ha “empujando” a la mayoría de trabajadores a que se afilien al sistema privado en desmedro del nacional, sin tomar en cuenta lo que

¹⁵ Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Sistema Privado de Pensiones 2018

esto significa para este régimen que ve diluidas las posibilidades de encontrar una alternativa que logre el tan anhelado equilibrio financiero.

Por otro lado, desde la perspectiva del modelo contributivo, 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, en especial al régimen público, no solo de los trabajadores en relación de dependencia, sino de aquellos que desarrollan tareas independientes. Pues de esto depende 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. En este caso 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 de los ingresos del sistema que redundará en su eficiencia y sostenibilidad (Abanto C. , 2013).

En tal sentido, el seguro obligatorio generalizado presenta grandes ventajas que facilitará la función del sistema de seguridad social, al garantizar un buen caudal de recaudaciones que le será útil para sostener el sistema y 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, 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 es el único pilar para conseguir la sostenibilidad en materia pensionaria, por lo que además es necesario recurrir al principio de solidaridad que se configura como la expresión indiscutible de la seguridad social.

3.1.2. 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 y sostenibilidad del mismo.

En términos económicos, este principio implica una verdadera distribución equitativa de los costos del sistema, en tanto y en cuanto involucra 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 Aparicio Tovar, al decir que la solidaridad constituye uno de los principios más relevantes en la seguridad social, en la medida en que se rompe la relación existente entre aportación y prestación. Esto 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 Tovar, 2015).

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

En este sentido, la solidaridad, ontológicamente hablando, encierra un criterio de responsabilidad y vinculación mutua, mediante el cual los socialmente más fuertes velaran por aquellos más débiles. 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, no se asienta sobre el individuo entendido como ser único y aislado. Más bien recae sobre el conglomerado de individuos que equitativamente responden unos por otros y procuran, en conjunto, el bienestar colectivo o bien común (Achinger, Hoffner, Muthesius, & Neundorfer, 1956).

Siguiendo esta línea, 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. En consecuencia, 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” (Martí Bufill, 1951, pág. 393). De ahí que se trate de un principio ético social de carácter contributivo.

De lo antes mencionado se desprende que 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. Consecuentemente, las necesidades de un sujeto son atendidas, no en base a su propio esfuerzo contributivo, sino a la aportación de otras personas. Por lo que, la solidaridad juega 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 totalmente “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” (De la Villa de la Serna & De la Villa de la Serna, 2004, pág. 212).

En efecto, la solidaridad se constituye en el principio base sobre el cual se asienta la sostenibilidad de la seguridad social. En este sentido, al menos de manera formal, son los aportes de los asegurados activos, los empleadores y el Estado, los que son distribuidos entre la masa de pasivos, con lo cual se hace evidente el vínculo que existe entre ambos.

Desde esta óptica, la solidaridad es el camino más viable para encarar de manera conjunta el esfuerzo que significa asumir los gastos de la protección social. Para ello, se debe tomar en cuenta que, en lo que se refiere a jubilación, los beneficios debe ser tanto para las generaciones actuales como para las futuras a las que se les debe garantizar una pensión en sus años de vejez. Por tanto 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 el cual los asegurados cotizan a un fondo común a través del que se financia las prestaciones correspondientes.

En lo que respecta al Perú, como ya se ha dicho, a partir de 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. Por tanto, 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 su cuenta individual, la cual se va acumulando hasta el 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 C. , Manual del sistema privado de pensiones, 2013).

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 C. , 2008).

Desde esta perspectiva, el régimen de capitalización, 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 participan en el financiamiento del sistema mediante la contribución al fondo común. De ahí que, el principio de solidaridad se encuentra reforzado en el régimen de reparto, mismo que es sustento del SNP.

De esta 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, (...)¹⁶

Como se puede observar, el TC no solo refuerza la idea de que la solidaridad es indispensable dentro del sistema de seguridad social. Además, denota una preferencia por el régimen de reparto que en el caso del Perú, se ve materializado en el SNP. Por tanto resulta necesario el fortalecimiento de dicho sistema. No obstante, en la práctica el SNP continúa subsumido en una crisis estructural que no tiene visos de ser superada en el corto plazo. Por lo que, se ha hecho lo posible por promover el SPP y privilegiar su adopción.

¹⁶ 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.

Sin embargo, a pesar de lo antes mencionado, 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 es posible su exclusión o eliminación (González Hunt C. , 2008). Además, con la ratificación por parte del Perú del Convenio No. 102, el Estado se obligó a mantener un sistema basado en el financiamiento colectivo. Es decir, que el fundamento básico que debe seguir es la solidaridad. En tal sentido, sobre el particular el TC se ha pronunciado en la siguiente línea y ha dicho que “(...) la seguridad social está blindada contra una reforma legislativa –incluso constitucional- que la anule o la vacíe de contenido.”¹⁷

Como podemos observar, tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial, la noción de seguridad social se encuentra apalanca en el principio de solidaridad que se erige como uno de sus postulados fundamentales. Esto no solo porque hace factible la financiación del sistema sino, también porque se constituye en su caracteriza primordial, pues sin ella, no es factible entender la seguridad social. Por tanto, la solidaridad es una verdadera virtud que implica “la adhesión personal y responsable a las necesidades ajenas” (Lastra, 1994, pág. 42).

En términos generales, como ya se ha venido indicando, la solidaridad dentro del modelo contributivo consiste en el deber que tienen los afiliados de aportar a la financiación de las prestaciones, independientemente del monto cotizado. 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. Esta opera como una forma de transferencia de recursos entre los asegurados de mayor nivel de ingresos hacia los más bajos niveles, pues las prestaciones a recibir no se vinculan a las cotizaciones realizadas

¹⁷ Ibídem, Fundamento 54.

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

Luego de las consideraciones hechas, para finalizar es preciso indicar que el Estado debe adecuar sus lineamientos y dar un verdadero impulso al SNP que se encuentra en una evidente agonía. Toda vez que este régimen, y no otro, es el que lleva inmerso la idea básica de la seguridad social, de ahí que resulta insoslayable fortalecerlo tomando como punto de partida los principios de solidaridad y universalidad. Con lo cual se conseguirá un sistema equitativo, justo y eficiente.

3.2. Financiamiento del modelo contributivo: empleador, trabajador, Estado.

En lo que respecta al modelo contributivo, este solo puede ser entendido desde la óptica laboral. En este caso, tanto 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, dado el diseño del sistema, indiscutiblemente se debe sumar la participación del Estado que, actuado como poder público, debería entregar 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 debería tener un fundamento tripartito. A decir de Fajardo, este tipo de esquema 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 de la seguridad social se lo hace a través de lo que se denomina cotización. Las cotizaciones, no son 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 los 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 con base al monto de la remuneración del trabajador. Cabe indicar que el peso de la cuota patronal, es 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 forma se configura el ya conocido sistema de triple aporte (Monereo, Molina, & Quesada, 2013). A continuación daremos un vistazo a cada uno de los componentes del modelo tripartito o de triple aporte.

3.2.1. El trabajador

Dentro de un modelo contributivo, el trabajador juega un papel preponderante como sujeto obligado a cotizar. Por otra parte, su importancia también 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 al ser la pieza clave del engranaje de la producción y la generación de la riqueza. Sin embargo, al contar exclusivamente solo con su remuneración, como única fuente de ingresos, tiene el derecho de gozar de los beneficios que brinda la seguridad social.

En este sentido, la cotización se aplica al esquema laboral o profesional, en donde los trabajadores por cuenta ajena, entendidos como aquellos que prestan de manera subordinada sus servicios a otra persona, sean física o moral, están en la obligación de contribuir al financiamiento del sistema. Mismo del que luego se beneficiarán a través de la obtención de las distintas prestaciones, entre las que está la jubilación. Desde esta perspectiva, es el conjunto de los beneficiarios quien asume los costos de la seguridad social. Es decir, que son los afiliados quienes responden por el financiamiento y subsistencia 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. En esta situación 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. Por tanto, estos sujetos 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 en el Perú (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 manera categórica ha quedado establecido que son asegurados obligatorios los trabajadores que presten servicios por cuenta ajena en actividades privadas. Se debe entender que dichos trabajadores son aquellos que se encuentran bajo subordinación o relación de dependencia. Sin embargo, a más de dichos trabajadores, es la propia ley quien establece otro tipo de categorías que también ostentan la calidad de asegurados y que por tanto están en la obligación de cotizar. Al respecto, cabe indicar que desde esta óptica se configura la idea de universalización del régimen contributivo, con el fin de lograr un mayor flujo de ingresos que haga posible la sostenibilidad del sistema.

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. Por tanto, los ingresos del trabajador sufren una reducción debido a que éste contribuye al mantenimiento del sistema, a través del aporte de un porcentaje de dichos ingresos. En este caso, la remuneración se constituye en la base sobre la cual se cotizará.

De manera general, se entiende que la “remuneración asegurable”, es el total de ingresos percibidos por el trabajador (asegurado), provenientes de la prestación de sus

servicios a favor del empleador.¹⁸ De esta forma se genera una cuota con la cual se hace posible la obtención de recursos para la financiación del régimen contributivo. Desde este punto de vista, el trabajador es partícipe de la sostenibilidad del sistema, al tiempo que se crea conciencia del costo de las prestaciones y se potencia su autosuficiencia financiera y de gestión (Manrique, 1984).

Como ya se dijo, la cuantía de las aportaciones realizadas por el trabajador está determinado en base a 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. Dicho valor será retenido por el empleador y entregado a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT. Cabe destacar que el valor de la aportación no puede ser menor al 13% de una remuneración mínima vital, que se encuentre vigente a la fecha (Oficina de Normalización Previsional , 2017).

El hecho de que el aporte esté ligado 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 ende, también, aportan menos. Desde esta perspectiva, la seguridad social en materia pensionaria cumple con el principio de solidaridad, toda vez que 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.

Aunque el trabajador es una parte fundamental al momento de financiar el sistema, dicha obligación no puede ser asumida en solitario por la clase obrera. Pues a pesar de su responsabilidad, no resulta razonable que soporten la carga total de los riesgos, en donde se incluye la vejez, toda vez que esto significa que cada obrero se hace cargo de su propio aseguramiento. Por tanto, resulta imperante buscar la ayuda del empleador y del Estado, a quienes se les desplaza la incidencia económica de la seguridad social, por

¹⁸ Art. 8 del Decreto Ley No. 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

ser los beneficiarios de la fuerza de trabajo. A partir de este desplazamiento es como se consolida la contribución tripartita.

3.2.2. 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 es éste quien se aprovecha de la fuerza de trabajo de sus obreros en beneficio propio. En tal sentido, 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 tener una mejor comprensión del tema, resulta conveniente establecer un concepto básico de empleador. En este caso se debe entender como tal, a la persona natural o jurídica que, de forma directa o a través de intermediario, utiliza los servicios de una o varias personas a las que se les denomina trabajadores. Al efecto, el denominado patrono está en la obligación de contribuir con el financiamiento de la seguridad social, debido a que se encuentra indeleblemente unido al trabajador por medio de la relación laboral (Ruíz Moreno, 2015).

En este sentido, es a través de la relación laboral que la obligación del empleador se ve materializada y por tanto, es a partir de allí que debe empezar a cotizar, a favor de la seguridad social, como sujeto responsable ante el sistema. Desde esta perspectiva, no solo debe cumplir cabal y oportunamente con el aporte de sus cuotas, en relación sus empleados, sino que además es el encargado de retener la cuota que les corresponde a sus trabajadores. Es decir, que a más de ser el sujeto pasivo u obligado, se convierten en agente de retención del sistema lo que le hace responsable único y directo de la cotización.

En cuanto a la cotización que le corresponde al empleador, al menos en teoría, esta debería ser mayor a la que proviene del trabajador, esto debido a que el empleador es el llamado a cubrir las contingencias que pudieran derivarse de la prestación del servicio. Por otra parte, a través de la colaboración existente entre empleador y trabajador, se

evidencia la participación que ambas partes tienen en el financiamiento de la seguridad social (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

No obstante, cabe mencionar, que la cotización a cargo del empleador está determinada más por un criterio de conveniencia que de solidaridad. En este sentido, la participación del empleador en el financiamiento del sistema, reduce la incertidumbre que tiene el trabajador a consecuencia de los infortunios que pudiera sufrir en el desarrollo de sus labores. Por tanto, al sentirse cubierto de las contingencias que pudieran sobrevenirle, laboralmente rendirá más y será más productivo, lo que redundará en un mayor beneficio 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. Es decir, que su 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.

Ahora bien, un tema que merece ser analizado es el referente al impacto económico que generan las aportaciones en el empleador. A nivel empresarial, los aportes que se destinan al sistema de seguridad social se traducen en un “gasto” que en estricto sentido es asumido por el empleador. Sin embargo, esto no es del todo cierto ya que el empleador traslada estos costos a los precios de los bienes y servicios que produce. Por lo que, son los consumidores, quienes terminan por asumir dichos gastos. Al efecto, son los propios trabajadores que, de manera indirecta, cargan con 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 además se le traslada, a través del precio de los bienes y servicios, la cuota que afecta al empleador. En tal sentido, el trabajador absorbe, de una o de otra forma, la mayor parte del financiamiento del sistema (Monereo, Molina, & Quesada, 2013). En todo caso, más allá de estas consideraciones de tipo 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 de ambas partes. Cabe mencionar, que la cuota del empleador se calcula en relación a la remuneración del trabajador, que se entiende es la base imponible.

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”

De la normativa antes citada, se deduce que el tema pensionario en el Perú se encuentra financiado tanto por trabajadores como por empleadores, a través de un porcentaje calculado de la remuneración del trabajador. Sin embargo, en la práctica, esto no ocurre pues es el trabajador quien soporta el total de la carga financiera del sistema, mediante el aporte del 13% del valor de su remuneración. En este caso el empleador, se convierte en agente de retención de los aportes, que luego serán consignados a la entidad correspondiente.

Por su parte, el patrono está obligado a 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. En caso de este último corre a partir del cuarto año de labores. Como se ha podido observar, la parte empleadora está a cargo de lo que se denomina riesgos profesionales,

dejando de lado lo referente a la seguridad social en materia de jubilación. Por tanto, se puede decir 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 desequilibrio en el sistema que repercute en su financiamiento, pues el flujo de recursos que ingresan es mucho menor al que se necesita para su sostenibilidad. Con esto se quiebra el principio de solidaridad y por tanto el sistema se vuelve insuficiente para cubrir las contingencias (jubilación) de los individuos. Por tanto, resulta necesario que se cuente, efectivamente, con el aporte del empleador.

Es evidente que con la sola concurrencia de los dos actores, trabajador y empleador, no está garantizado por completo el financiamiento del sistema. Por tanto, dadas las circunstancias, le corresponde al Estado colaborar económicamente para satisfacer las prestaciones que otorga la seguridad social, pues de no ser así corren el riesgo de verse afectadas.

3.2.3. El Estado

En materia de seguridad social lo que se busca es mantener un sistema viable y que cuente con un sólido financiamiento. 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. En este sentido, el sistema contributivo, a través de las cotizaciones de trabajadores y empleadores, provee de recursos económicos al sistema. La mayor parte del tiempo, dichos recursos 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 a y la estabilidad presupuestaria (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

Como se ha venido diciendo, el trabajador con su sola concurrencia no es capaz de afrontar las cargas totales de la seguridad social, de ahí que se busque 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 del sistema y

de hacerlo, su contribución tienden a ser poca. En ocasiones, ni siquiera cumple con las obligaciones que le corresponden como empleador.

Dentro de la lógica del modelo contributivo o profesional, la administración central debe participar 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; con lo cual, se garantiza la existencia de recursos suficientes para su funcionamiento. De esto dependerá, en gran medida, el cumplimiento de los objetivos de la seguridad social (Rendón Vásquez, 1992).

La participación del ente estatal 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, dentro del marco de un estado social de derecho. Por tanto, dentro del modelo tripartito, tanto trabajadores como empleadores colaboran a la consecución de este objetivo de carácter público. De ahí que resulta evidente que el estado, de forma obligatoria, contribuya a la obtención de los medios económicos requeridos para el mantenimiento del sistema.

Desde esta perspectiva, las aportaciones presupuestarias a cargo del gobierno central más allá de ser vista como una “ayuda” al sistema, tienen que ser entendidas como una obligación de carácter sensible y necesario, para cumplir con su cometido social. No obstante, existe una reticencia por parte de este, para contribuir con el financiamiento de los costes económicos que genera la seguridad social. Dicha situación ha sido percibida más como un problema de corte político que técnico (Monereo, Molina, & Quesada, 2013).

En lo que respecta a la cuota erogada de las arcas fiscales, en principio, se trata de un porcentaje fijo sobre los salarios. Sin embargo, esto ha ido variando hasta llegar a un aporte de tipo global que deberá ser considerado en el presupuesto del sector público. La naturaleza de este aporte es distinta a la que le corresponde al estado cuando actúa como empleador. 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 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 estatal de contribuir al financiamiento del sistema; como si lo contemplaban los Decretos Ley No. 18982 y 22482 del 71 y 79 respectivamente (Rendón Vásquez, 1992).

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

Siguiendo esta línea, la Constitución 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.”

Desde esta perspectiva, la seguridad social es una obligación propia del Estado, situación que se ve reforzada con lo estipulado en el artículo 11 del antes citado cuerpo legal, 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.

En consecuencia, se entiende que el estado es responsable directo de garantizar el acceso a las prestaciones del sistema, ya sea a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Por tanto, al menos en lo que respecta a pensiones, el SNP debe contar con los recursos suficientes para satisfacer dichas prestaciones, con independencia de los aportes que hagan los trabajadores y empleadores.

En lo que respecta al Convenio 102, la disposición de su artículo 25 manifiesta que “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 lo cual se corrobora que cada país signante del Convenio está en la obligación de contribuir con el financiamiento de la seguridad social.

En consecuencia, lo que se busca es que el sistema sea viable tanto para las presentes como para las futuras generaciones. Por otro lado, el Perú consciente de sus responsabilidades en la materia, ha tratado de mitigar la crisis que viene afectando, desde ya hace varias décadas al Sistema Nacional de Pensiones. Para ello, a través del Ministerio de Finanzas, se asigna los recursos necesarios a la ONP, a fin de que esta entidad cumpla con el pago de las pensiones.

Desde esta perspectiva, la contribución estatal se vuelve indispensable, toda vez que con ello se garantizará que el sistema perdure en el tiempo. En este sentido, es necesario que se disponga, de forma explícita, la obligación del Estado de aportar al financiamiento del esquema pensionario. No solo como una medida destinada a garantizar el pago oportuno de las pensiones, como ocurre actualmente, sino como un verdadero aporte especial, de carácter progresivo, que conste en el presupuesto nacional y que sirva para hacer efectivo el goce del derecho fundamental a la seguridad social.

Una vez analizado el tema de la contribución tripartita, cabe mencionar que esta fórmula de financiamiento no ha estado exenta de críticas. La principal observación que se le ha hecho se refiere a su fundamento de carácter laboral. En consecuencia, se ha dicho que el esquema contributivo pone en una situación de privilegio al estrato trabajador, que accede a la seguridad social debido a su condición de aportante. Por tanto, quienes no ostentan dicha calidad no pueden acceder al sistema (Rendón Vásquez, 1992). Por otra parte, también se ha dicho que el sustento económico del sistema recae principalmente en el trabajador y en su fuerza de trabajo. Esto debido a que el empleador traslada su parte a los precios de los bienes y servicios, que son consumidos por los trabajadores, con lo cual existe un doble recargo para la clase obrera.

En lo que respecta a los costos generados, se ha manifestado que este esquema de triple aporte ha hecho que el sistema se vuelva más oneroso y complejo. Situación que ha

provocado que sea fácil de eludir. Además se ha dicho, en cuanto a la participación del empleador, que este tipo de modelo castiga a la empresa, toda vez que la cuantía de sus aportaciones dependerá del número de trabajadores. En este sentido, podría darse una disminución en la demanda de fuerza de trabajo, lo que percutiría negativamente en todo el sistema, debido a que el número de aportantes se reduciría. (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. Es claro que a estos se debe sumar los aportes provenientes del Estado, con lo cual queda configurado el esquema contributivo de la seguridad social. De estos tres pilares depende, en gran medida, el financiamiento del sistema y su permanencia a futuro. En consecuencia, a fin de lograr dicha continuidad, es preciso que el esquema contributivo se asiente en los principios de solidaridad y universalidad, pues son los fundamentos que ayudaran al mantenimiento del sistema.

Por otra parte, en el caso específico del Perú es necesario replantear la forma en la que el esquema contributivo se financia. Al efecto, convendría que se dé mediante un aporte tripartito. Pues de esta forma, el Estado se hace responsable de las obligaciones que mantiene en el tema de la seguridad social, cuyo fundamento esta tanto en la Constitución como en la normativa internacional.

3.3. 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, la seguridad social estaba unificada, era de carácter exclusivamente público y funcionaba a través de un régimen de reparto.

Sin embargo, desde 1992 el esquema pensionario entró en una crisis insalvable, que hasta el momento no presenta un panorama muy halagüeño. Producto de ello se da la aparición del SPP que nace como una respuesta a las falencias identificadas dentro del régimen de reparto. Dicha situación hizo que se cuestione la supervivencia de la seguridad social, en esos términos.

La profunda crisis en la que se encontraba el sistema de reparto dejó al descubierto las falencias, debilidades y contradicciones del propio modelo. En este sentido, dicho régimen 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, el régimen 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. A esto se suma un creciente número de afiliados que reclaman las prestaciones y la creación de beneficios sin un sustento financiero, aunado a la falta de estudios técnicos y actuariales. Todos estos factores han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la seguridad social, que de seguir de esta forma, sin variantes sustanciales, corre el riesgo de ser insostenible en un futuro no muy lejano.

Como bien se ha dicho, el SNP hasta el momento se ha caracterizado por ser inestable, deficitario y poco eficiente en la consecución del objetivo último de la seguridad social, que es brindar protección al adulto mayor. Por el momento el régimen público, administrado por el Estado, continúa luchando por sobrellevar la crisis que viene acarreado desde hace casi más de dos décadas. En este sentido, resulta claro que la coexistencia paralela de ambos regímenes tiende, siempre, a debilitar al ya desgastado sistema público. En consecuencia, esta relación alternativa pone al SNP en una situación de desventaja y desequilibrio constante.

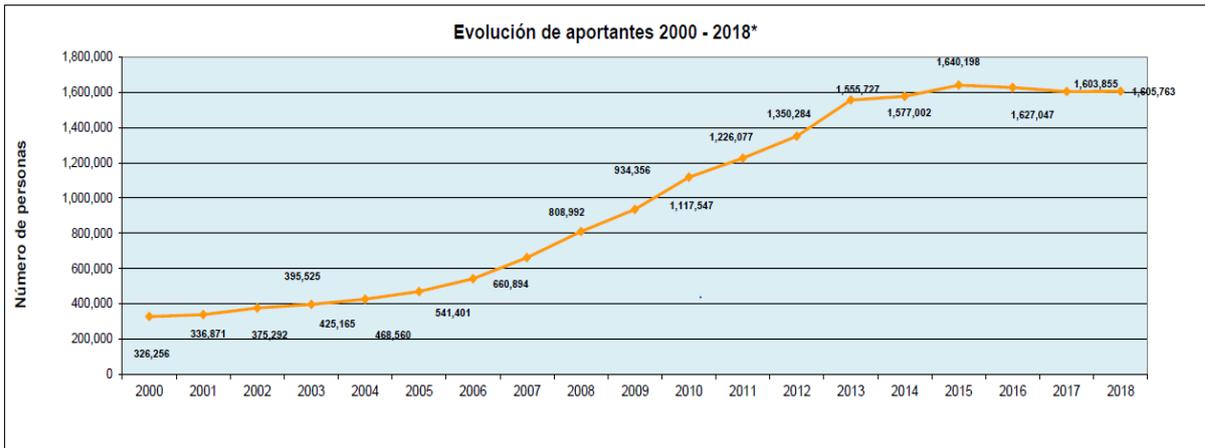
Uno de los factores que se torna indispensable analizar es el que se refiere al envejecimiento de la población. Respecto de este actor, a decir de Alarcón Caracuel, se “produce un doble efecto: en primer lugar, que la relación cotizantes-pensionistas se deteriora progresivamente y, en segundo lugar, que el alargamiento de la duración media de vida hace que se tengan que pagar las pensiones durante más tiempo” (Alarcón Caracuel, 1998, pág. 31). 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, un riesgo en sí mismo. El problema sustancial al que nos enfrentamos, es sin duda, al reducido número de jóvenes que actualmente se encuentra afiliada a la SNP. Es claro que este grupo 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 el número de cotizantes sea mayor al de los jubilados.

Al respecto, un punto que cabe destacar, es que al observar las cifras que arroja el SNP se puede apreciar que su posición ha ido evolucionando favorablemente, tanto en lo que respecta al número de afiliados como al volumen de recaudación. No obstante, a pesar de dichas consideraciones, de no platearse un cambio integral en el sistema pensionario, que abarque reformas paramétricas y propenda el fortalecimiento del régimen, se corre el riesgo que a largo plazo el SNP termine por desaparecer. Más aún, si es que desde el poder público se busca adoptar medidas que refuercen y consoliden al SPP.

Como ya se dijo, en los últimos años el sistema nacional ha experimentado un incremento considerable en el número de afiliados. Así tenemos, que en el año 2000 se registró alrededor de 326.256 afiliados, que incluyen a los aportantes obligados y facultativos. Para el 2018 esta cifra varió considerablemente registrándose un aumento de casi 4.9 veces. Con lo cual, a la fecha, el SNP cuenta con cerca de 1.605.763 afiliados, lo que representa un crecimiento anual del 0.6% (ONP, 2018).

Ilustración 3.3.1 Evolución de aportantes obligados y facultativos al SNP, 200-2018, (personas)



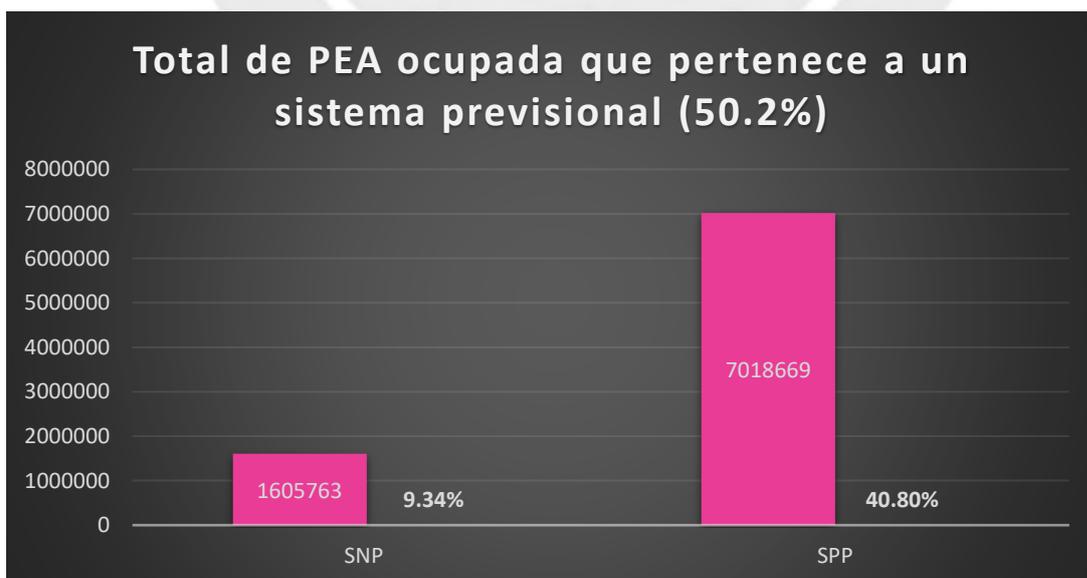
Nota:

*Cantidad de personas que aportaron a diciembre de cada año. La información de aportantes proviene de las fuentes de declaración en SUNAT que son procesadas en el sistema CIASUNAT al mes de NOVIEMBRE 2018.

Fuente: ONP - Dirección de Producción

Pero si comparamos estos datos con los del SPP, evidenciamos que el 1.605.763 de afiliados con los que cuenta el sistema nacional representa apenas el 9.34% de la PEA ocupada que se encuentra afiliada a uno de los dos sistemas pensionarios, en contraposición al 40.8% (7.018.669) que pertenece al SPP. Con lo cual se demuestra que la coexistencia de ambos regímenes perjudica al SNP, toda vez que el SPP resta una gran parte de afiliados al sistema administrado por el estado.

Ilustración 3.3.2 PEA ocupada que pertenece a un sistema de pensiones (Porcentaje)



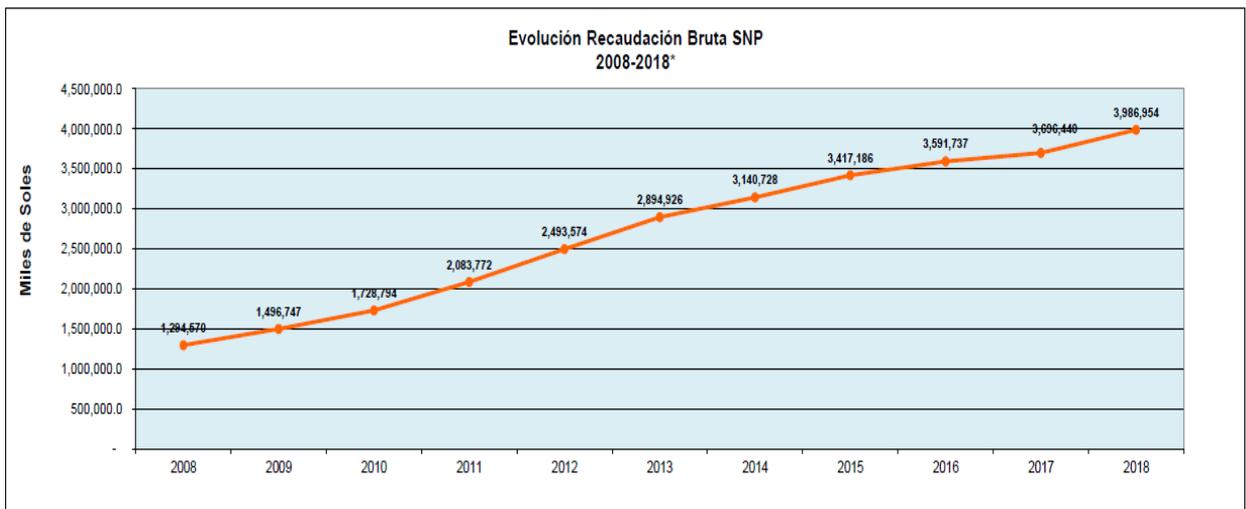
Fuente: Datos consignados por la SBS y ONP

La sustracción de una gran parte de aportantes del SNP responde, en gran medida, a la excesiva publicidad que dio el Estado en la década de los 90 al recién creado SPP, a fin de fomentar el traspaso de los afiliados a las AFP. Por otro lado, el hecho de que por default aquellos trabajadores que no se deciden por uno de los dos sistemas sean incluidos en el régimen privado, ha contribuido a que éste posea más afiliados. Así también, la preferencia y confianza de la población en el SPP, debido a las múltiples dificultades del SNP, ha sido determinante para ahondar las diferencias que existe entre ambos sistemas (Vidal Bermudez, 2010).

Sin embargo, sobre este particular, la última encuesta realizada por DATUM, reveló inesperadamente, que el 33% de los peruanos consideran que el SNP, representado por la ONP, es el mejor sistema de pensiones. Mientras que el 32% prefiere el privado. No obstante de lo dicho, el 12% de los encuestados manifestó que ambos regímenes son deficientes (Perú21, 2019). En consecuencia, corresponde al gobierno evaluar el actual sistema previsional y tomar las medidas correctivas, que hagan posible garantizar el funcionamiento adecuado de la seguridad social en el país.

En cuanto a la situación financiera del SNP, se registra que desde el 2008 al 2018 ha existido una evolución positiva de los montos recaudados. La SUNAT informó que para el 2018 la recaudación ascendió a S/. 3.986, 954 millones evidenciándose un aumento, con respecto al 2017, de aproximadamente S/. 290.514 millones de soles. En consecuencia, se produjo un crecimiento real del 6.45% (Gestión, 2019). Entre las principales causas para el aumento en las recaudaciones, destaca el ensanchamiento en el número de afiliados, la eficacia en la recaudación tributaria y el manejo responsable de los recursos por parte de la ONP (ONP, 2018).

Ilustración 3.3.3 Recaudación Bruta del SNP, 2008-2018 (Miles de soles)



Incluye aportaciones, moras y multas.
Fuente: ONP - Dirección de Producción
* Información a DICIEMBRE 2018

Debido al incremento registrado en las recaudaciones, luego de 18 años, el gobierno aprobó un reajuste a las pensiones del régimen del DL No. 19990. Con esta decisión, la pensión mínima pasa de S/. 415 a S/. 500. Así también, se prevé una mejora para las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia de S/. 35. En cuanto a la pensión máxima ésta se situará en los S/. 893. La medida adoptada empezará a regir a partir de junio de este año y su financiamiento estará a cargo del presupuesto institucional de la ONP (Gestión, 2019).

Aunque se ha dicho que los reajustes propuestos, cuentan con el debido respaldo técnico y financiero según estimaciones realizadas, el costo mensual que esto va a representar al Estado, bordea los S/. 14.5 millones mientras que el anual será cercano a los S/. 174.8 millones (Maza & Villar, 2019). Sin embargo, habrá que esperar para cuantificar, efectivamente, el costo real de la reforma. No cabe duda, que para la implementación de cualquier cambio en la Seguridad social debe existir el respectivo sustento técnico, así como un análisis exhaustivo de los pros y contras, que deberá afrontar el sistema tras la adopción de una medida.

Al evaluar la situación del régimen a cargo del Estado, no se puede pasar por alto las cifras que corresponde al volumen de pensionistas afectos a la ONP. En este sentido, tenemos que durante el período fiscal 2018 el número de jubilados del SNP ascendió a 546.123, cifra que contrasta con los 176.858 del SPP. Como se puede observar, la

cantidad correspondiente al sistema nacional supera con creces a la registrada en el privado. Es preciso indicar que la diferencia entre ambos sistemas se debe a que el SPP aún no alcanzada una madurez total, situación que no ocurre con el SNP que al ser más antiguo presenta una mayor incidencia de jubilados.

De igual forma, se hace evidente que los aportes que genera el actual número de afiliados (1.605.763) no son suficiente para financiar las pensiones de los hoy jubilados. En consecuencia, a pesar del incremento de aportantes, el número de jubilados no se ha reducido y en contraposición tiende a crecer. Es así que, según estimaciones del Instituto Peruano de Economía (IPE), hoy por hoy, existe una relación de 2.9 aportantes por cada pensionista. No obstante, se espera que para el 2050 esta relación decrezca a 0.4 afiliados por cada jubilado (IPE, 2018).

No cabe duda, que al momento el SNP es quien afronta la mayor presión de jubilados, pues del 36.1% de adultos mayores que se encuentran adscritos a un sistema de pensiones el 18.7% es pensionista de la ONP, mientras que solo el 10.1% pertenece al SPP (INEI, 2018). Con estos antecedentes, es de esperarse que el SNP no logre su tan anhelado equilibrio financiero, más aún si es que el sistema privado continua restándole afiliados al régimen nacional.

Por otra parte, la crisis económica vivenciada a lo largo y ancho del globo propició un aumento desmedido de las tasas de desempleo y subempleo, con lo cual el número de cotizantes se redujo drásticamente. Dicha situación provocó la ruptura del necesario equilibrio que debe existir entre ingresos y egresos. Lo que ha dado como resultado la eminente inestabilidad del sistema de seguridad social, cuyos recursos son insuficientes para la cobertura de las prestaciones (Fernandez Orrico, 2015). Desde esta perspectiva, la universalidad se vuelve necesaria pues de esto depende que el sistema sea financieramente viable y factible. Sin embargo, para ello es necesario que existan políticas adecuadas que propicien la generación de empleo de calidad.

Según las estimaciones del INEI casi el 72.4% de la PEA, en el Perú, se encuentra laborando en el sector informal. Esto significa que, a nivel regional, es uno de los países con más empleos “irregulares”. Dicha situación, perjudica notablemente al sistema de seguridad social 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, lo que hace que la crisis del SPN se profundice.

En tales circunstancias, no cabe duda de que una solución factible para la sostenibilidad del sistema no solo está en los análisis y prospectivas sobre envejecimiento de la población y las consideraciones demográficas, que si bien son importantes, no es el único factor que ha puesto al régimen en una situación desventajosa. Más bien se deben fomentar las condiciones necesarias para la generación de empleo formal, así como para incluir a los trabajadores independientes. Por otro lado, se requiere que exista un saneamiento total del sistema, con el objeto de que un mayor número de personas opten por el SNP.

Otro tema que hay que tomar en consideración al hablar del SNP es el referente al de su administración, pues dicha situación se traduce en problemas relacionados a la gestión y mal manejo financiero. La existencia de una burocracia disfuncional, muchas veces corrupta y poco tecnificada, ha incrementado la desconfianza en el régimen. A esto hay que sumarle la irracionalidad en el otorgamiento de pensiones, que ha provocado un desajuste general del sistema.

El régimen público, siempre se ha caracterizado por el excesivo número de burócratas que en vez de colaborar en el diseño y ejecución de los planes y programas destinados a subsanar la que crisis, más bien se han convertido en una carga para su ya deteriorada economía. En este sentido, la frondosa burocracia ha mermado de manera considerable los recursos, que en otras circunstancias servirían para paliar las dificultades financieras por las que desafortunadamente cruza el SNP (Gomez Valdez, 2012)

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

A lo ya antes mencionado hay que añadir que esta burocracia, a más de excesiva, es ineficiente, toda vez que los puestos son ocupados como parte de un botín político. En este caso, poco o nada se toman en cuenta los méritos profesionales o académicos de los funcionarios. En consecuencia, se genera una apatía extrema con relación a lograr una mayor eficiencia del sistema.

Esto se traduce en una casi nula actuación del personal por captar un mayor número de afiliados, así como 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).

Otra causa que ha contribuido a asentar las dificultades de este régimen, ha sido sin duda, la falta de proporcionalidad entre los aportes recibidos y las pensiones otorgadas. Si bien es cierto, dentro de un sistema de reparto no existe correlación directa entre aportes y pensión, debido a su sustento solidario. La proporcionalidad a la que se ha hecho mención, tiene que ver con los parámetros objetivos para determinar el monto de la pensión, así como con los requisitos para el acceso y los criterios para el establecimiento de los regímenes especiales, las excepciones o las posibles reducciones en las cotizaciones.

Es claro que no se puede forzar al sistema a brindar unos montos pensionario elevados, si es que los recursos que se recaudan son insuficientes para tal propósito. Al efecto, al existir una cantidad finita de recursos, corresponde a la administración hacer los ajustes necesarios, según ameriten las condiciones. Para ello, se debe evitar que en el proceso se produzcan desviaciones y aprovechamientos nefastos que solo beneficien a unos pocos, en desmedro de la mayoría. Dicha situación solo conseguiría agrava el déficit e incrementa desmesuradamente los compromisos del sistema, sin que se evidencie 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 objetivo real (Abanto C. , 2008).

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. Muchas de las decisiones que se han tomado, y han producido cambios en el actual sistema, han sido casi siempre de un corte más político que técnico. En este sentido, el tema político no solo tiene injerencia el sistema, sino que además se constituye en uno de los factores con mayor preponderancia; en ocasiones, incluso más que el económico propiamente dicho.

En este sentido, siendo la seguridad social un derecho humano, 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, muchas de las veces 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 régimen. De ahí que, se evidencie una falta de compromiso de la clase política para asumir acuerdos y responsabilidades, destinadas a dar una respuesta definitiva al tema del financiamiento y la sostenibilidad (Ruíz, 2012).

Cabe mencionar, que la responsabilidad gubernamental no solo pasa por la falta de compromiso de los actores políticos, sino que además entraña un tema más complicado referente al aprovechamiento de los recursos de la seguridad social. En este sentido, la crisis del régimen de reparto se ha visto profundizada por la constante merma de capitales que éste ha sufrido a manos de los gobierno de turno que, en vez de coadyuvar a su financiamiento, ha extraído sus recursos para financiar los baches del presupuesto nacional. A esto hay que sumar 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 sistema haya sufrido una descapitalización dramática que lo ha puesto casi al borde de su extinción.

No cabe duda que la situación del SNP se ha visto agravada por el abandono que ha sufrido y la falta de compromiso político. A esto hay que añadir 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 (Pasco Cosmopolis, 1998). Todo esto ha subsumido al régimen 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 ya adolece el sistema y ha socavado los cimientos en los que se apoya el frágil SNP.

En estas circunstancias urge emprender una reforma integral en materia de seguridad social, a fin de contar con un sistema sólido capaz de garantizar la inclusión de la mayor cantidad de la población y al tiempo que se mantenga y mejore la suficiencia de las prestaciones actuales. Para ello, es necesario rediseñar y reforzar el régimen de reparto cuyo basamento son mecanismos de solidaridad y la redistribución de los ingresos (OIT, 2017).

3.4. La actuación estatal para el mantenimiento del sistema

La seguridad social, al igual que el resto de derechos de carácter prestacional, requiere una intervención estatal dinámica, concreta y efectiva. Pues de esto dependerá, en gran medida, que las prestaciones sean otorgadas a la población de forma correcta. En este sentido, la subsistencia del SNP exige que el Estado tome los correctivos necesarios para evitar que, a futuro, este sistema se extinga definitivamente, quedando únicamente el sistema privado (González Hunt C. , 2009). Situación que no es deseable, pues la realización máxima de la seguridad social, como derecho, se encuentra a través de esquemas solidarios y de carácter universal.

A pesar de los avances que ha tenido el SNP, actualmente todavía posee un alcance limitado debido a la crisis por la que viene atravesando durante ya varias décadas. Dicha situación, como ya fue analizado, ha sido producto de su estructura, así como de su mala administración y gestión. De ahí que la meta es procurar un sistema que puede perdurar en el tiempo, capaz de afrontar los retos que a futuro se vislumbran y sobre

todo que cumpla con su fin último, que es la protección de las personas 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 de ir revisando y adecuando permanentemente el esquema a los cambios que se van dando constantemente a través del tiempo.

El financiamiento del modelo contributivo, como ya se ha señalado, se encuentra anclado en tres pilares principales, esto es: trabajadores, empleadores y estado. No obstante, en el caso del sistema nacional esta trilogía no se llega a concretar pues se prescinde de los aportes de los empleadores. En este sentido, son los trabajadores los únicos que aportan de forma obligatoria al sistema. Aunque el presupuesto nacional 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 régimen, en el largo plazo.

Hoy por hoy son los trabajadores quienes soportan toda la carga del financiamiento de la seguridad social (modelo contributivo). De ahí que es necesario que los empleadores se inmiscuyan y 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. En tales circunstancias, hay que tomar en cuenta que la seguridad social no puede ser percibida como un gasto sino más bien como una inversión de carácter social. En consecuencia, el gobierno no solo debe cumplir con su aporte sino que, de ser necesario, deberá financiar al régimen, como parte de sus obligaciones en materia social (García Granara, 2006).

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 mantener al sistema, que se caracteriza por su elevado costo. En consecuencia, a fin de lograr que el mayor porcentaje de la PEA sea al mismo tiempo cotizante y beneficiaria, es necesario echar un vistazo a la estructura laboral del país en donde existe un alto índice de trabajo informal que priva de recursos al régimen pensionario.

La responsabilidad estatal no solo pasa por cumplir oportunamente con sus obligaciones financieras para con el régimen, sino que además debe brindar las condiciones necesarias para lograr un pleno empleo de calidad. Con esto, se amplía el universo de cotizantes, al mismo tiempo que se 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 financiamiento 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. Es decir, se debe apuntalar 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” (Vidal Bermudez, 2010, pág. 69).

Sobre el particular, según cifras de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). En el 2018, el número de empleadores afectos a la ONP incremento en 4.32% (El Comercio, 2018). Una de las razones para dicho aumento, fue el fomento dado a la formalización laboral. Con esto queda evidenciado que un mayor grado de formalidad redunda positivamente en las recaudaciones del sistema.

Por otro lado, como ya se dijo, para hacer factible la subsistencia del sistema se requiere incorporar a la mayor parte de la masa de la población activa. En este sentido, “si algunos optan por contribuir al SNP, incrementarán los ingresos de este sistema lo que ayudaría a paliar los déficits” (García Nuñez, 2012, pág. 78). Desde esta perspectiva, no solo se estaría cumpliendo con el objetivo propio de la seguridad social, que es brindar

protección a la población contra las necesidades que pudieran sobrevenir a lo largo de la vida, sino que además, contribuiría a la estabilidad del régimen.

Siguiendo esta línea, es necesario que el Estado impulse la afiliación de los trabajadores independientes como asegurados obligatorios. Pues de esta forma se logrará que exista una mayor contribución al régimen, que redundará en un aumento de recursos para el financiamiento de las contingencias. Así, de esta forma, quedan consolidados los principios de solidaridad y universalidad, toda vez que se produce la expansión del sistema y se logra la obtención de recursos que hagan posible el otorgamiento de las prestaciones.

Un intento por conseguir la inclusión de los trabajadores independientes se dio con la promulgación de la Ley No. 29903, Ley de reforma al SPP. Sin embargo, la medida no tuvo éxito, pues fue derogada dos años más tarde (2014) con la Ley No. 30237. En tales circunstancias, a más de darse un retroceso en la universalización del derecho, la posibilidad de mejorar al propio régimen también se diluyó, al no contar con un mayor número de contribuyentes que le den continuidad al sistema (González & Antola, 2015).

Como hemos podido observar, el tema pensionario requiere de un gran volumen de recursos, pues de estos depende en gran medida la subsistencia del sistema. Sin embargo, su sostenibilidad no se limita exclusivamente a la existencia de dichos recursos, sino que además, entraña la correcta administración de los mismos. De nada sirve contar con una masa enorme de capital, si es que esto no es manejado bajo criterios de eficiencia y rentabilidad. En tales circunstancias, el mantenimiento del régimen, a más de la previsión de financiamiento, requiere de la elaboración de estudios actuariales y económicos.

Por otra parte, se necesita una revisión de carácter técnico que coadyuve a garantizar el otorgamiento de pensiones. Además se requiere de una gestión adecuada que permita un manejo económico más eficaz y transparente, tanto en el tema de inversiones como en lo que se refiere a la recaudación. Con estas medidas será posible racionalizar los gastos, al tiempo que se logrará maximizar y extender los beneficios.

En este sentido, la gestión financiera y administrativa de la seguridad social, necesita de instituciones autónomas con identidad propia, que se encuentren perfectamente definidas y delimitadas. Así también, resulta indispensable que los recursos sean destinados a cumplir con las obligaciones pensionarias y no con otras de carácter distinto. Para tal propósito se requiere plantear una reforma estructural que le permita al sistema cumplir con sus objetivos y fines.

Por otro lado, se hace indispensable reestructurar el otorgamiento de pensiones adelantadas, pues esto tiende a producir desequilibrios en el régimen. Si quienes están llamados a financiar el sistema, se acogen a esta modalidad y dejan de aportar prematuramente, entonces se requerirá de un mayor número de personas que solventen el pago de las pensiones. Dentro del modelo de reparto, se requiere mantener una especie de pirámide en donde la base (trabajadores activos) sostenga a los pensionistas, para ello se debe extender al máximo la vida laboral de los primeros. En consecuencia, este tipo de modalidad adelantada resquebraja la base de esa pirámide, con lo cual, a la larga, el sistema experimentará cierta inestabilidad financiera (Abanto C. , 2008).

La seguridad social, como tal, no puede ser concebida si se prescinde del componente de solidaridad. Por tanto el sistema privado, por antonomasia, realmente no se encuadra dentro de ésta noción. De ahí que este régimen se asemeje a un modelo de aseguramiento social que no constituye, *prima facie*, un régimen previsional en estricto sentido (González Hunt C. , 2008). Sin embargo, hay quienes dicen 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. En consecuencia, debe ser considerado como una manifestación moderna de la seguridad social que tiene fundamentos y criterios propios, diferentes a los tradicionales (Abanto C. , 2013).

Es decir que a pesar de que dentro del sistema privado el ideal propio de la seguridad social no se vean totalmente plasmado, debido a su particular configuración, es evidente que no se puede proponer que éste desaparezca. Pues al haber sido habilitado por el Estado, corresponde que se le otorgue un tratamiento acorde a dicha situación. No obstante, es perfectamente dable que exista una armonización de ambos esquemas con el fin de “garantizar la subsistencia del sistema, con proyección al futuro y otorgando prestaciones suficientes” (González Hunt C. , 2009, pág. 439).

En este sentido, el hecho de que, valorativamente, el SPP no corresponda a la noción de seguridad social como tal, no es motivo suficiente para descalificarlo o proscribirlo. Pues no se puede negar que desde la óptica funcional, el sistema privado aminoró los factores que influyeron en el “fracaso” del régimen de reparto. No obstante, a fin de darle un nuevo aire al SNP resulta oportuno que se plantee la obligatoriedad de la afiliación a dicho sistema pues, como manifiesta Aparicio Tovar, “el esquema solidario no existiría si se dejara a los individuos estar dentro o fuera de él según su voluntad” (Aparicio Tovar, 2015, pág. 295). En consecuencia, es necesario que el Estado replantee el actual modelo de pensiones, 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 SNP. Por tanto, la afiliación al SPP debería estar diseñado como un mecanismo de ahorro previsional destinado a la conformación de planes complementarios. En este escenario, los dos sistemas deberían ser reformados, a fin de contar con un sistema único, que basado en la solidaridad y la universalidad, impida la desafiliación al SNP; pero que, a la vez, permita mejorar las pensiones a través de un pilar privado complementario (González Hunt C. , 2009). De esta forma, se podrán conseguir un avance sustancial de la seguridad social, que por ahora sigue siendo un tema crucial en la agenda estatal.

3.4.1. La reestructuración del sistema: Una propuesta para el Perú

La seguridad social, como bien lo hemos anotado anteriormente, se constituye como un derecho fundamental cuyo objetivo final es brindar protección al ser humano contra las contingencias que se pudieren presentar a lo largo de la vida. En este sentido, la protección social ante el envejecimiento juega un papel importante en la prevención de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la reducción de la vulnerabilidad de quienes se encuentran al final de su ciclo de vida. Por tanto, corresponde al Estado diseñar un sistema sólido y eficiente, capaz de ofrecer una adecuada protección al conjunto total de la población.

En el tema pensionario, en este momento, el Perú cuenta con dos sistemas que funcionan de forma paralela, lo que ha generado una serie de disfuncionalidades tanto en su administración como mantenimiento. Hoy en día ambos sistemas compiten entre sí, para captar el mayor número de afiliados sin embargo, las condiciones con las cuales debe lidiar cada sistema hace que dicha competencia no sea equitativa. Por tanto, resulta claro que al momento de instaurar el sistema privado no se pensó en lograr una apropiada articulación entre éste y el ya existente sistema nacional. Así como tampoco, existió un análisis de los efectos y consecuencias que conllevaría la implementación de un modelo alternativo como el que actualmente existe.

Desde esta perspectiva, urge evaluar la posibilidad de revisar el actual sistema de seguridad social toda vez que éste, al igual que cualquier otro sistema, requiere que se adapte a los cambios constantes del entorno y la época. En este sentido, se debería rediseñar el sistema tomando como fundamento los principios propios de la seguridad social, en especial el de solidaridad y universalidad, a fin de consolidar un sistema integral que fusione ambos regímenes. No obstante, cabe mencionar que no se trata de copiar una determinada experiencia o modelo genérico, sino de crear un sistema que responda a la realidad y a las necesidades particulares del país.

En consecuencia, los cambios que se introduzcan deben estar encaminados a fortalecer el sistema previsional en su conjunto, pues de esta manera se podrá lograr la consecución del objetivo último de la seguridad social, que no es otro que brindar protección a las personas. Por tanto, el Estado debe velar por su continuidad en el tiempo así como su proyección a futuro. Para ello deberá procurar un adecuado financiamiento, la suficiencia de las prestaciones y su correcto funcionamiento y administración (Defensoría del Pueblo, 2005).

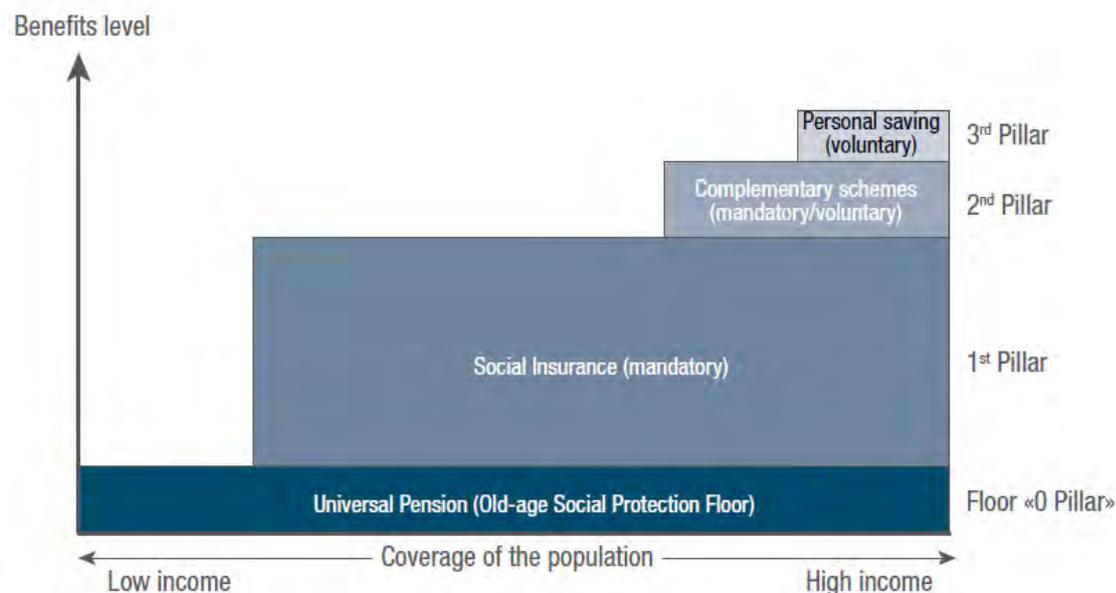
Con respecto al sistema previsional peruano, se hace preciso la aplicación de una reforma estructural que permita consolidar ambos regímenes en un solo sistema integral, a través de la implementación de pisos de protección. No obstante, al interior del sistema, el piso a cargo del Estado debe ser objeto de una serie de reformas paramétricas, tales como el incremento de los años de servicio, la edad de retiro o la fórmula para el cálculo de beneficios, etc., que aplicadas de manera correcta serían útiles para mejorar, a largo plazo, el financiamiento del régimen público.

Sin embargo, cabe mencionar que de nada serviría la ejecución de este tipo de reformas si es que no se unifican ambos sistemas. Pues, resulta claro que de aplicarse exclusivamente dichas medidas el SNP lejos estaría de equilibrar su situación, toda vez que se volvería menos atractivo al público. En consecuencia, el resultado sería adverso y los efectos devastadores, ya que se produciría una afiliación masiva al SPP que dejaría en una situación insostenible al ya desgastado sistema nacional. No cabe duda de que un reducido número de contribuyentes no puede sostener a un gran volumen de beneficiarios.

En este contexto, a fin de poder lograr una reestructuración del actual esquema pensionario y establecer un régimen único, basado en la solidaridad y a cargo del estado, es esencial tomar en cuenta lo estipulado por la OIT. En este sentido, la reconfiguración del sistema debería darse mediante un modelo de pilares múltiples, en el cual se priorice la complementariedad entre el SNP y el SPP, al tiempo que se facilite la incorporación del régimen no contributivo. Adicionalmente a esto, habrá que sumar un pilar de ahorro voluntario, cuya función es aumentar el monto de la pensión de aquellas personas con ingresos medios y altos (OIT, 2018).

Un ejemplo de funcionamiento de lo antes mencionad es Brasil, cuyo sistema de pensiones incluye regímenes contributivos, semicontributivos y no contributivos, que amparan a los trabajadores rurales, públicos y privados, así como a los agricultores y campesinos. En consecuencia, través de la aplicación de este modelo, el Estado en el 2014 logró extender la cobertura de seguridad social a un poco más del 80% de su población mayor de 65 años. Con lo cual se observa que la articulación de los distintos regímenes hace posible asegurar una adecuada protección a los adultos mayores (OIT, 2017).

Ilustración 3.4.1.1 Modelo de la seguridad social basado en pilares, propuesto por la OIT



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018)

Siguiendo esta línea, el modelo peruano contaría con una pensión básica de carácter universal a cargo del régimen no contributivo, similar a la Pensión 65. En este caso, la prestación deberá estar sujeta al nivel de ingresos y recursos que posea la persona, tal como sucede en Brasil.

En cuanto al pilar contributivo, su diseño sería en base a un modelo complementario entre SNP y el SPP. Desde esta lógica todos los trabajadores, tanto dependientes como independientes, están obligados a aportar al régimen público y dependiendo de su remuneración, el aporte al privado puede ser voluntario u obligatorio. Por otro lado, podría dividirse la cotización entre los dos regímenes (70/30) y hacerlos obligatorios a ambos. Sin embargo, para ello se requeriría aumentar el porcentaje de aportación. En consecuencia, el régimen privado serviría como un complemento del público, con lo cual al limitar el tamaño del SPP se da la posibilidad al SNP, a través del principio de universalidad y solidaridad, de reforzar su capacidad de otorgar pensiones adecuadas.

En lo que respecta a la aportación como ahorro voluntario, ésta no ha tenido una buena acogida toda vez que, en general, no existe una cultura de ahorro previsional. Además, en países como el Perú donde los ingresos per cápita tienden a ser medios y bajos, es difícil que la población prefiera el ahorro sobre el consumo. En este sentido, correspondería al

Estado fomentar la contribución a dicho pilar, pues se trata de un mecanismo para mejorar, aún más, la pensión otorgada a cargo del primero y segundo pilar.

Al efecto, la implementación de una serie de incentivos ayudaría a incrementar las aportaciones a este piso. A decir de Mesa-Lago, una forma para mejorar la aportación es que ésta se encuentre a cargo de los empleadores, como un incentivo a la productividad, a su vez ellos podrían beneficiarse de la reducción de impuestos sobre estos valores (Mesa-Lago, 2016).

El ejercicio de complementariedad entre los sistemas público y privado, ya ha sido ensayado por otros países. En América Latina, Uruguay apostó por este tipo de sistema en el cual los trabajadores con salarios elevados están en la obligación de aportar a los dos regímenes, mientras que aquellos de salarios bajos aportan exclusivamente al pilar público.

Con ello, quienes optan por la jubilación obtienen una pensión básica a cargo del sistema público y además, quienes aportan a ambos regímenes, reciben una renta vitalicia gracias a lo acumulado en sus cuentas individuales. En lo que se refiere al financiamiento del sistema, éste se da a través de las aportaciones que hacen trabajadores y empleadores, quienes en conjunto contribuyen con casi el 23% de la remuneración (Fortaleza & Rossi, 2018).

Dentro de las características propias de la prestación, destaca que las pensiones alcanzan una tasa de retiro cercana al 70%, al tiempo que no tienen un tope máximo y el ahorro puede ser transferido a los herederos. En términos generales, según el Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay (CINVE) la pensión promedio en el 2018, para aquellos que aportaron únicamente al pilar público, ascendía a \$ 20.052 pesos uruguayos, es decir unos \$ USD 571.98 dólares aproximadamente.

En tanto que, aquellos que aportaron a ambos sistemas recibieron en promedio \$ 24.631 pesos, o sea alrededor de \$ USD 702.60 dólares (CINVE, 2018). En el caso de Perú, analizando el mismo periodo, se puede observar que el promedio de las pensiones a cargo de la ONP fue de S/. 554.30 soles (\$ USD 167.14); mientras que en el SPP fue de S/. 1043 soles (\$ USD 314.68). Si comparamos los montos pensionarios de los dos

países tenemos que Uruguay, a través de un sistema mixto, ha logrado mantener el equilibrio del sistema y brindar pensiones adecuadas.

Pero Uruguay no es el único ejemplo de que un modelo mixto o complementario, trae mejoras significativas a los sistemas previsionales. Según el Ranking Melbourne del 2018, que evalúa los sistemas de pensiones, los países que destacaron este año fueron Holanda y Dinamarca, quienes alcanzaron 80.3 y 80.2 puntos sobre 100, respectivamente.

Estos países se caracterizan por mantener un sistema mixto que provee una pensión básica de carácter público y otra que la complementa a cargo de los fondos privados. Sin embargo, lo que diferencia a los dos, es que en el modelo holandés el pilar destinado al ahorro personal es semi obligatorio y se encuentra atado a los acuerdos entre trabajadores y empleadores, mientras que en el danés, dicho aporte es voluntario. En todo caso, ambos sistemas son considerados de primera clase debido a que son sostenibles financieramente, poseen un grado adecuado de gobernanza y son capaces de ofrecer ingresos de jubilación elevados (Melbourne- Mercel , 2018).

Como se ha podido observar, la aplicación de esquemas mixtos favorece ampliamente a los sistemas de pensiones, toda vez que estos logran mantenerse en el tiempo y entregar buenos beneficios a sus afiliados. No obstante, el establecimiento de un sistema único basado en niveles o pilares, solo podría dar los resultados esperados sí, a la par, se adoptan otro tipo de medidas encaminadas a forjar un sistema robusto e integral, con una adecuada estabilidad económica y que sea idóneo para garantizar un nivel adecuado de protección a quienes se encuentran en la etapa de vejez.

En este sentido, a fin de consolidar un sistema único de seguridad social, se hace indispensable que se revisen los regímenes especiales, pues en el actual sistema coexisten varios de ellos. Por tanto, el análisis que se realice debe estar encaminado a articular todos los regímenes con el objeto de contar con un solo sistema coherentes y funcional, capaz de brindar mejores beneficios al conjunto de la población. Por otra parte, es necesario que se restablezca el dialogo social con miras a generar un verdadero consenso entre todos los sectores. Con ello se dotaría de legitimidad al proceso y por

ende los cambios propuestos tendrían una mejor acogida, al tiempo que se facilitaría su entrada en vigencia.

Con la llegada de la privatización se eliminó por completo la participación de los trabajadores en la administración de los fondos de pensiones esto a pesar de que, en estricto sentido, son los dueños de las cuentas individuales. En consecuencia, se requiere adoptar mecanismos adecuados de consulta y participación a favor de los trabajadores, quienes a más de ser los que financian gran parte de la seguridad social, también son los afectados directos de cualquier tipo de medida que se tome (OIT, 2018).

Además, se debe trabajar en reforzar la confianza en el sistema por parte de los afiliados, jubilados y de la población en general. Para ello, se requiere que la información referente al sistema sea clara, oportuna y accesible, a fin de que las personas tomen decisiones responsables y orientadas, respecto de sus intereses previsionales.

Otra cuestión que jugará un papel importante en el nuevo sistema, es el referente a la administración del mismo. En ese caso, correspondería reducir los gastos administrativos que genera el SPP, que según datos de la SBS en el 2018, ascendieron a 34.28% (SBS, 2018). Así también, sería importante dar un vistazo al tema de las primas y comisiones, a fin de evitar que se generen costos administrativos excesivos para los asegurados y sus cuentas individuales.

Con el objetivo de mantener entre los distintos pilares una gestión especializada, eficaz y transparente, sería lógico establecer una sola entidad que se encargue de coordinar todos los procesos administrativos del nuevo sistema. Con esto, se facilitará la evaluación de costos, así como la proyección de ingresos y gastos a largo plazo (Mesa-Lago, 2016).

No cabe duda que una de las decisiones que causó un gran impacto en el esquema previsional del país, al momento de su reforma en la década de los 90, fue la eliminación de la contribución del aporte patronal. Esto trajo consigo que el sistema experimente desequilibrios de índole presupuestal, al tiempo que aumentó el aporte de

los trabajadores y el costo fiscal. Adicionalmente, como ya se ha dicho, el hecho de que el empleador no aporte contraviene lo dispuesto en el artículo 71 del Convenio No. 102 de la OIT que requiere de la participación activa de empleadores y trabajadores (OIT, 2018). En tal sentido, para el cabal funcionamiento del nuevo sistema se requiere que los empleadores retomen su participación en el financiamiento de la seguridad, pues con ello se garantiza la provisión de prestaciones suficientes y decorosas.

Algo que no puede dejar de lado, al diseñar un sistema de seguridad social, es el tema concerniente al financiamiento y su sostenibilidad a largo plazo. En consecuencia, cualquier proyecto que implique una reestructuración del mismo, deberá estar apalancado a estudios financieros y económicos reales, que den cuenta de la capacidad del sistema para hacer frente a la constante erogación de recursos que implica satisfacer las necesidades pensionarias.

Por tanto, el Estado está en la obligación de potenciar el equilibrio financiero, con el objeto de garantizar en el futuro el mantenimiento del sistema y con ello cumplir el fin último de la seguridad social. Para ello, se requiere maximizar el rendimiento de los fondos, diversificar la cartera de inversiones, así como reducir al máximo la evasión en el pago de aportaciones. De esta forma se podrá conseguir un esquema previsional sólido y económicamente estable.

Sin embargo, más allá de los ajustes planteados, hoy por hoy todavía existe un tema sin resolver que afecta, de manera directa, el cabal funcionamiento de los modelos previsionales. Se trata, como ya se dijo, de la informalidad laboral, que se constituye en uno de los mayores obstáculos al momento de mantener un sólido y saludable pilar contributivo.

En tal sentido, corresponde al Estado, que previo o a la par del establecimiento de un nuevo sistema, tome las medidas necesarias para reducir al máximo este tipo de situaciones. Actualmente, el tema de la informalidad se ha convertido en un verdadero desafío, pues se trata de uno de los principales obstáculos para extender la cobertura de la seguridad social, al tiempo que reduce las posibilidades de acceso a prestaciones dignas.

En Perú, la informalidad laboral en el 2018 alcanzó el 72.4% lo que significa que de las 16.9996.300 personas que integran la PEA, apenas el 27.6% cuentan con un empleo formal y acceso a los beneficios que esto implica. Los restantes 12.305.321 de personas se debaten entre la informalidad y el subempleo (INEI, 2018). Dicha situación genera que la cantidad de aportantes al sistema sea mínima y, por consiguiente, la extensión y consolidación de la seguridad social también sea limitada. En tales circunstancias, se requiere implementar una serie de políticas que hagan posible la formalización y fortalezcan los mercados laborales, con miras a generar una mejor cobertura previsional (OIT, 2017).

Mientras continúen existiendo condiciones de mercado desfavorables, caracterizadas por empleos precarios, alta rotación de mano de obra que no genera estabilidad. Así como la presencia de grupos sistemáticamente excluidos tales como los trabajadores del hogar, los campesinos, los independientes, etc., poco o nada se puede hacer para extender los regímenes de seguridad social y asegurar la suficiencia prestacional. Por tanto, el sistema no solo requiere de reformas que garanticen su eficaz funcionamiento, sino que además necesita de políticas que afiancen una adecuada inserción laboral. Con ello, será posible construir un sistema fuerte capaz de brindar una adecuada protección a la mayor parte de la población.

Antes de terminar, resta decir que hoy en día son más los países que alrededor del mundo han optado por mantener los sistemas públicos. Toda vez que son éstos los que representan, en esencia, el concepto básico de seguridad social, cimentado en los principios de universalidad y solidaridad. Desde esta perspectiva, corresponde que se diseñe un sistema propio que se ajuste a las necesidades y responde a la realidad del país.

Pues, actualmente en el Perú los trabajadores deben elegir entre dos sistemas que compiten entre sí y que, a larga, ninguno genera las condiciones adecuadas para llevar una vida digna en los años de vejez. En consecuencia, se requiere de una política a largo plazo, que vele por los intereses de la población y sirva para mantener sistema previsional sólido, suficiente y sostenible en el tiempo.

Conclusiones

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

1. Efectivamente, la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, entendida como la afiliación de la mayor cantidad de la población activa al sistema, a fin de que ésta contribuya a un fondo común que luego servirá para el financiamiento de las pensiones, hace posible el mantenimiento y subsistencia del sistema a largo plazo. Ya que al haber una gran cantidad de aportantes, el flujo de recaudación aumenta, con lo cual existe una mayor cantidad de recursos para cubrir las prestaciones no solo para las actuales generaciones sino también para las futuras.

En consecuencia, el sistema de seguridad social está intrínsecamente relacionado con los principios de universalidad y solidaridad, que son los que le brindan el sustento necesario para su mantenimiento en el tiempo.

2. El derecho a la seguridad social al estar íntimamente ligado a la dignidad de la persona, ha sido catalogado como derecho fundamental. De ahí que sea reconocido tanto a nivel nacional como internacional. En el ámbito nacional, la Constitución de la República en sus artículos 10 y 11 hace referencia expresa a la seguridad social como derecho. En el campo internacional, la OIT a través del Convenio No. 102, impone a los países suscriptores, la obligación de que la seguridad social sea financiada de manera colectiva. Con lo cual la aplicación del principio de solidaridad se convierte en una obligación jurídica exigible al Estado. Desde esta perspectiva, este no puede eludir sus obligaciones y en consecuencia corresponde que mantenga un sistema cuyo basamento sea la solidaridad.
3. La seguridad social prevé una serie de prestaciones entre la que destaca la de jubilación. Al efecto, en el Perú el financiamiento de dicha prestación se lo hace mediante el régimen de reparto, a cargo del Estado y el de capitalización en cuentas individuales, encargado a instituciones privadas. No obstante, el

régimen que expresa en esencia la seguridad social es el de reparto cuya característica principal es la solidaridad.

4. Dentro de los modelos contributivos, las cotizaciones que se hacen al sistema están encaminadas a cubrir las prestaciones previamente definidas. En este sentido, para que el otorgamiento de las prestaciones sea eficaz, se requiere de una cuantiosa maza de recursos. Por lo que el Estado, debe adoptar las medidas necesarias a fin de lograr la inclusión, si no es a toda, al menos a una gran proporción de la población activa, con el objeto de que sea al mismo tiempo beneficiaria y responsable del financiamiento del sistema. Con lo cual, se afianza la subsistencia y mantenimiento del sistema.
5. El concepto de seguridad social indiscutiblemente se cimienta en la solidaridad. Es a través de la aplicación de este principio, y conjuntamente con el de universalidad, la que le da sustento al sistema; en este sentido, la aplicación de ambos principios, implica que todas las personas contribuyan con el sistema a fin de obtener protección conjunta, y no en solitario, frente a contingencias que se presenten. Al tiempo que se crea conciencia en la población de que su participación es necesaria para el funcionamiento y subsistencia del sistema a lo largo del tiempo.
6. En el Perú, el financiamiento de la seguridad social ha ido cambiando del tradicional sistema de reparto, basado en la solidaridad, a uno de capitalización en cuentas individuales, que más se asemeja a los sistemas privados. Sin embargo, debido a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado, en materia de seguridad social, éste no puede deslindarse de sus responsabilidades en este tema. Por lo que, para lograr el fin último de la seguridad social, corresponde que el Estado afiance y prefiera el régimen de reparto sobre el de capitalización.
7. Si bien es cierto que con la aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, se consigue el mantenimiento del sistema. En el caso del Perú, debido a la coexistencia de los regímenes de reparto y capitalización, se hace necesario adoptar las medidas que hagan posible conjugar ambos regímenes, a

fin de que exista una relación de complementariedad entre ellos, pero siempre dando prioridad al de reparto.

Bibliografía

- Abanto, C. (2006). El contenido esencial y el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la pensión. Un ensayo preliminar a partir de la doctrina, los tratados internacionales ratificados por el Perú y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Laborem. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, 405-440.
- Abanto, 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, C. (2008). El sistema de pensiones en el Perú: De la reforma y la desafiliación a un sistema único complementario. En A. P. Social, *Trabajo y Seguridad Social. Estudios Jurídicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (págs. 635-656). Lima : Grijley.
- Abanto, C. (2013). Ley No. 29903: La (nueva) reforma del sistema privado de pensiones. *Gaceta Jurídica*, 133-158.
- Abanto, C. (2013). *Manual del sistema privado de pensiones*. Lima: Soluciones Laborales.
- Abanto, C. (2014). *Manual del Sistema nacional de pensiones*. Lima: Gaceta Judicial S.A. .
- Abanto, C. (2015). ¿El sistema privado de pensiones es parte de la seguridad social? Un intento de adecuación a sus principios básicos. *Laborem No. 15*, 95-113.
- Abanto, C. (2015). Regímenes complementarios de jubilación en el Perú: ¿una opción paralela? *Derecho PUCP No. 75*, 255-282.
- 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>.
- Alarcon Caracuel, M. (2001). Financiación de la Seguridad Social. *Revista de Derecho Social No. 17*.
- Almansa, J. (2001). *Derecho de la Seguridad Social*. Madrid.
- Alonso Oleas, M., & Tortuero Plaza, J. (2002). *Instituciones de la seguridad social*. Madrid: Civitas.
- Alonso-Olea, B. (2013). *Derecho de la protección Social*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- Antón, J. I. (2006). Equidad de las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica. *Revista de Economía Mundial No. 14*, 198-227.
- Aparicio Tovar, J. (2015). La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la seguridad social. *Cuaderno de Relaciones Laborales Vol. 33*, 289-309. Obtenido de revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/50317/46766

- Arias, E. (2013). El sistema privado de pensiones y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional . *Laborem No. 12*, 223-237.
- Aular, J., & Marcano, N. (2013). *El trabajo y la seguridad social como derechos humanos fundamentales en Venezuela* . Obtenido de Publicaciones urbe: <http://publicaciones.urbe.edu/index.php/lexlaboro/article/viewArticle/2703/3747>
- Bermejo, F., Febrero, E., & Úxo, J. (2015). La sostenibilidad del sistema español de pensiones: Una aproximación alternativa. *Estudios de Economía Aplicada Vol. 33-3*, 783-800.
- Bernal, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes 79 Vol. XLIII*, 79-128.
- Blasco, J. F., López Gandía, J., & Momparler, M. (2008). *Curso de Seguridad Social I Parte General*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 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://seguridadsocialysociedad.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>
- Carbajo, D., Peragón, L., Bicharra, J., & Pérez, M. (2013). *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España (Resumen Ejecutivo)*. Obtenido de Ministerio de Empleo y Seguridad Social: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174267.pdf>
- Chichon, M. (2013). La Recomendación del piso de protección social: ¿puede un documento de seis páginas cambiar el rumbo de la historia social? *Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 66*, 21-45.
- CINVE. (2018). *Nivel y Heterogeneidad de las Jubilaciones y Pensiones del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay*. Montevideo: Observatorio de Seguridad Social.
- 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 .
- Defensoría del Pueblo . (2005). *NFORME DEFENSORIAL N° 99. El futuro de los sistemas de pensiones, hacia una nueva relación entre el sistema público y el privado*. Lima.
- Defensoría del Pueblo. (2004). *Informe Defensorial No. 085 Situación de los sistemas públicos de pensiones de los Decretos Ley No. 19990 y 20530: los derechos adquiridos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la necesidad de una reforma integral* . Lima .
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe de Adunía No. 26-2017-DP/AAE*. Lima.
- 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>

- Duque, N., & Sandra, D. (2015). El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen de prima media con prestación definida en Colombia. *Justicia Juris*, 40-55.
- El Comercio . (4 de Septiembre de 2018). Transfieren S/. 126.4 millones a la ONP pra pagar bonos de reconocimiento .
- El Comercio. (09 de Septiembre de 2018). Sunat: Recaudación por contribuciones a seguridad social aumentó 13,55%.
- Ermida, O. (1990). La tercera edad en el derecho laboral y la seguridad social. *Derecho y Sociedad* , 6-22.
- Ermida, O. (2008). Políticas laborales despues del neoliberalismo . En *Foro Laboral FES Cono Sur* (págs. 421-432). Buenos Aires.
- Fajardo, M. (1975). *Derecho de la Seguridad Social* . Lima : Villanueva S.A.
- Fajardo, M. (1992). *Teoría General de la Seguridad Social*. Lima: Luis Alfredo Ediciones.
- 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.
- Fortaleza, Á., & Rossi, I. (2018). Ganadores y perdedores en las primeras generaciones luego de una reforma estructural de la seguridad social: el caso de Uruguay. *Apuntes* 82, 99-119.
- Freedlan, M., & Deakin, S. (2006). La actualización de las normas internacionales del trabajo en el campo de la Seguridad Social- marco para el análisis-. En *Protección social y trabajo decente. nuevas perspectivas para las normas internacionales de trabajo* (págs. 43-58). Madrid: La Ley.
- 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 Nuñez, L. (2012). *Desprotección en la tercera edad: ¿Estamos preparados para enfrentar el envejecimiento de la población?* Lima: Cartolán Editora .
- 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. (2014). Derecho a la seguridad social. *Estudios Políticos No. 32*, 89-113.
- 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
- Gestión . (16 de Septiembre de 2016). Perú es el segundo país con más empleo "irregular" en America Latina .
- Gestión. (2019 de Mayo de 2019). Aumento de pensión mínima a jubilados de ONP a S/. 500 comenzará a regir desde junio .
- Gestión. (26 de Febrero de 2019). Congreso debatirá facilitar traslado de trabajadores de la ONP a AFP.

- Gestión. (21 de Febrero de 2019). Sunat: Recaudación por contribuciones a la seguridad social aumentó 6.46%.
- Ghellab, Y., Varela, N., & Woodall, J. (2011). Diálogo social y gobernanza de la seguridad social: una perspectiva actual de la OIT. *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 64, 43-63.
- Gokhale, J. (2013). Social security reforms: Does privatization still make sense? *Harvard Journal on Legislation* Vol. 50, 169-207.
- 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: San Marcos.
- Gómez Valdez, F. (2012). *Derecho Previsional y de la Seguridad Social* . Lima: Editorial San Marcos.
- Gómez, 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.
- Gonzalez Cobos, D. (2014). El Estado garante de la seguridad social como derecho fundamental en el derecho laboral. *ADVOCATUS*, Vol. 11. No. 22, 247-257.
- González Hunt, C. (2008). La libre desafiliación del sistema privado de pensiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En S. P. Social, *Trabajo y seguridad social estudios juridicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (págs. 657-687). Lima: GRIJLEY.
- 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 Configuración constitucional de la seguridad social en pensiones . En *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Libro homenaje a Javier Neves Mujica* (págs. 425-440). Lima: Grijley.
- 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.
- González, C., & Antola, M. (2015). La derogación de la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes a los sistemas de seguridad social en pensiones. *Revista Laborem* No. 15, 115-139.
- González, C., & Paitán, J. (2017). *El derecho a la seguridad social*. Lima: Fondo Editotial PUCP.
- Granados, I., Romero, J., & Caballero, M. J. (2008). La Jubilación. En J. Monereo, C. Molina, & M. Moreno, *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras* (págs. 593-609). Granada: Editorial Comares.
- 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
- INEI. (2018). *Informe Técnico: Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima.
- INEI. (2018). *Informe Técnico: Situación de la población adulta mayor*. Lima.

- IPE. (1 de Octubre de 2018). Dos de cada tres afiliados a la ONP se quedarían sin pensión . *El Comercio*.
- Kulke, U. (2007). Cometido presente y futuro de las normas de la OIT en la materialización del derecho a la seguridad social. *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 60, 133-158.
- 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.
- Martínez, Á. (2015). La protección jurídica de las personas mayores desde la perspectiva de los derechos humanos. *Revista de Derecho UNED No. 17*, 1067-1102.
- Maza, K., & Villar, P. (02 de Mayo de 2019). Gobierno aprobó aumento de pensiones para la ONP 18 años después: ¿Cómo se dará? *El Comercio*.
- Melbourne- Mercel . (2018). *Melbourne Mercer Global Pension Index 2018 Celebrating 10 years*. Australia .
- Mesa- Lagos, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la Cepal 84*, 59-81.
- Mesa-Lago, C. (2016). Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú. *Apuntes 78 Vol. LXIII Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico* , 41-60.
- Mesa-Lagos, C. (2000). *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile : CESPAL-Serie No. 93.
- Meza, A. D. (2012). El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿Es necesario en el Perú? . *Revista Oficial del Poder Judicial No. 8*, 143-166.
- Monereo, J., Molina, C., & Quesada, R. (2013). *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Editorial Tecnos .
- Morales, F. (2016). El derecho constitucional a la seguridad social y la necesidad de implementar el sistema complementario de pensiones público y privado. *VOX JURIS*, 71-80.
- Naidoo, R., & Frye, I. (2006). El papel de las organizaciones de trabajadores e la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores del sector informal . En *Protección social y trabajo decente. Nuevas perspectivas para las normas internacionales de trabajo* (págs. 79-98). Madrid: La Ley.
- Neves, 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.
- Oficia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos . (2011). *Presentation to the open-ended working group on strengthening the protection of the human rights of older persons*.

- 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
- OIT. (1984). *Introducción a la Seguridad Social* . Ginebra .
- OIT. (2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* . Ginebra: ILO.
- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra.
- OIT. (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Ginebra: ILO.
- OIT, O. I. (1970). *Introducción a la Seguridad Social*. Ginebra: Presses Centrales.
- ONP. (2018). *EVOLUCION APORTANTES (OBLIGATORIOS Y FACULTATIVOS) AL SNP 19990, diciembre 2000 - noviembre 2018*. Lima.
- ONP. (2018). *Memoria Anual 2017*. Lima.
- Pacheco, R. (2012). *Manual de la seguridad social. Sector privado y público*. Lima: Instituto de Investigación Horizonte Empresarial.
- 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.
- Peñaranda, C. (2019). Informe Económico: Es indispensable modernizar el sistema de pensiones a la par de mayor formalidad. *La Cámara*, 6-8.
- Perú21. (15 de Abril de 2019). El 33% de peruanos considera que la ONP es el mejor sistema de pensiones.
- Perú21. (10 de Abril de 2019). ONP recibirá S/156 millones para pagar bonos a afiliados que se jubilarán por el REJA.
- 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.
- Rendón, J. (1992). *Derecho de la Seguridad Social*. Lima: TARPVY.
- Reynaud, E. (2006). Seguridad Social para todos: balance de la situación y retos a nivel mundial . En *Protección social y trabajo decente. Nuevas perspectivas para las normas internacionales del trabajo* (págs. 13-41). Madrid: La Ley .
- Rodríguez, M. j., Gorelli, J., & Vilchez, M. (2007). *Sistema de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos.
- Romero, F. (2008). Lineamientos para ampliar la seguridad social. En S. P. Social, *Trabajo y seguridad social estudios jurídicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (págs. 619-634). Lima: Grijley.
- Romero, F. (2009). Presente y futuro de la seguridad social en el Perú. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 275-298.

- Rose, S., & Cartwright, W. (2009). Social security and privatization: a viable combination? *Journal of Comparative Social Welfare* Vol. 25 , 17-25.
- 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.
- Salazar, J. U. (2008). El contenido esencial de los derechos constitucionalmente protegidos. *Foro Jurídico* 8, 142-152.
- Sánchez-Castañeda, A. (2012). *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización* . Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- SBS. (2018). *Boletín estadístico del Sistema Privado de Pensiones*. Lima.
- SBS. (2018). *Evolución del Sistema Privado de Pensiones*. Lima .
- Supiot, A. (2006). El lugar de la Seguridad Social en el sistema de normas internacionales de trabajo. En *Protección social y trabajo decente. Nuevas perspectivas para las normas internacionales de trabajo* (págs. 5-12). Madrid: La Ley.
- Supiot, A. (2006). Esbozo de un Acuerdo-Marco relativo a la extensión de la pretección social. En *Protección social y trabajo decente. Nuevas perspectivas para las normas internacionales de trabajo* (págs. 167-188). Madrid: La Ley.
- Toyama, J. (2008). Principios de la Seguridad Social. En S. P. Social, *Trabajo y Seguridad Social estudio jurídico en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (págs. 593-618). Lima: Grijley.
- Vásquez, R., & Muñoz, A. (2010). El derecho a la pensión como derecho fundamental. *Revista Pensamiento Americano* , 51-59.
- Vidal Bermúdez, Á. (2009). Importancia del convenio No. 102 de a OIT en la implementación de una reforma solidaria en pensiones . En *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social. Libro homenaje a Javier Neves Mujica* (págs. 457-478). Lima: Grijley.
- 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 Unidad .