

Los regímenes de Seguridad Social y su coordinación

Por GUSTAVO BACACORZO

Profesor Asociado

Resumen: Se describe con criterio técnico y jurídico los avances de la Seguridad Social en el Perú, todos ellos con miras a establecerlo científicamente y con el fin de llegar a una integración.

La Seguridad Social en el Perú comienza a establecerse científicamente: organismo apropiado para este fin (Dirección General de la Seguridad Social), difusión doctrinaria indispensable y a distintos niveles receptivos (cursillos, charlas, mesas redondas), creación de un sistema llamado de defensa civil para prevenir o conjurar situaciones de emergencia —lección dolorosamente aprendida luego del cataclismo del 31 de mayo de 1970 en el Departamento de Ancash y zonas próximas—, reorganización, extensión de los Seguros Sociales y su anhelada integración. Además, una política de positiva acción que — pese a sus deficiencias y vacilaciones — dará pronto resultados de bienestar inmensamente colectivo. Si recordamos lo que decía al efecto LOUIS BAUDIN en su famoso libro sobre El Imperio Socialista de los Incas (“Pocos monarcas han tenido el sentido de la continuidad de las generaciones tan aguzado como los incas”), comprenderemos que recién el país ha retomado la vía de la asombrosa tradición de nuestros antepasados, creadores de la civilización de más alta elevación precognitiva humana de todos los tiempos.

Pero esta situación —de suyo expectante y a la que debemos dar nuestro concurso sin taxativas— no es precisamente el objeto de nuestra preocupación de hombres decididos por un nuevo derecho, dentro de cuya expresión encontraremos sin duda a los principios, normatividad y acción de la Seguridad Social.

Debemos indicar que es oportuno ir a la realización de una política integral de Seguridad Social, cuyo despegue fuera —por

ejemplo— la denominación del Sector de Seguridad Social y Trabajo y su consecuente funcionalidad sensible de estos quehaceres sociales. Pero como ello requiere tiempo para estudiar, meditar y plasmar los cambios a introducirse, es de urgentísima necesidad dictar normas legales de *coordinación* de todos los regímenes de la Seguridad Social, en pos de una eficaz y humana sistematización.

Así quedarían relacionados positivamente todos aquellos ordenamientos y organismos de la materia, labor que prestigiaría inmensamente al Gobierno que las imponga y significaría *seguridad* en el actuar y sobre todo en la obtención de beneficios—que no resultarían ilusorios ni disminuídos—; *economía* real y efectiva, pues se evitarían infinidad de consultas y de trámites que congestionan indebidamente las oficinas públicas y las privadas y se hace perder el aprecio por el Derecho y el Estado; y de *sosiego* en los administrados, generalmente de edad avanzada o en condición sicológica de incapacidad o de notable limitación de tales facultades.

Los beneficios de pasividad —cesantía, jubilación, vejez, invalidez, y, en otro sentido, de orfandad y viudedad— carecen de un régimen de incuestionable *seguridad legal*.

Faltan normas de coordinación entre regímenes, a efecto de que no existan intersticios legales y naturalmente, de que ningún administrado —nacional o extranjero, mayor o menor, rico o pobre, trabajador o desocupado, sano o insano, hombre o mujer, delincuente o no— queden en el desamparo, en la inseguridad social, es decir, en condición proclive a lo antisocial.

La Ley 13724 en sus artículos 128º y 129º estableció, algunas disposiciones bastante vagas, las mismas que debieron ser objeto de definición y de aprobación por un Decreto Supremo, que nunca se dictó. El Decreto-Ley 17262 también trajo algunas normas de naturaleza relacional, como las de sus numerales 1º in fine y 7º. La flamante Ley General de Educación —Decreto-Ley 19326 —elogiosamente comentada en el país y en el exterior por su sentido social, pedagógico e integral del fenómeno educativo— trae un verdadero acierto en su artículo 292º al reconocer que el *magisterio estatal* tiene derecho a pensiones de cesantía, jubilación y montepío y a otras prestaciones de Seguridad Social. ¿Cuáles podrían ser éstas? Dilucidar dicha expresión adicional es de gran importancia, si tenemos en cuenta que hay más de cien mil profesores al servicio del Estado. En realidad, no puede hablarse de otras pensiones, porque ello sería

discriminatorio y se produciría la violación de un régimen uniforme, constituido nítidamente por la Ley 15215 en sus artículos 77º y 78º y por su Reglamento en sus numerales 146º, 147º, 148º, 149º, 150º, 151º, 153º, etc.

Aspecto complementario es, sin duda, el status del *profesorado universitario*, que integra el magisterio estatal, no sólo por obvias razones reales y doctrinarias, sino lógicamente por mandato expreso de la propia Ley General en su artículo 80º, que es de naturaleza reiterativa de todas las anteriores leyes. Deberá entenderse, entonces, que la aplicación normativa para dicho profesorado es del modo siguiente:

I. *Legislación privativa universitaria*

(Ley General de Educación artículos 1º a 29º; 30º a 33; 152º a 163º; 164º a 169º; 170º a 204º; 205º a 207º; 339º segundo párrafo, 360º a 375º; 381º— Estatuto General de la Universidad Peruana y Reglamento General de cada universidad);

Pero ¿sobre qué bases sustantivas —además de las meramente objetivas— deberá establecerse la coordinación normativa? En vía de colaboración creemos que serían enumerativamente las siguientes:

—Efectividad laboral, por la que se computará todo servicio realmente prestado, sin que tenga relevancia la carencia de requisitos no imputables al trabajador en general;

—Continuidad laboral, que complementa la anterior y por la cual se adiciona todo tiempo de trabajo, cualquiera que hubiere sido el régimen laboral o de previsión a que se hubiera pertenecido;

II. *Derecho supletorio de primer grado*

(Ley General de Educación, Ley del Magisterio —en preparación—)

III. *Derecho supletorio de segundo grado*

(Estatuto y Escalafón del Servicio Civil y demás disposiciones respectivas).

—Integridad económica, por la cual —y no existiendo aún la unidad sistemática de la Seguridad Social peruana— se trata-

rá de pagar por el último régimen de previsión todo el beneficio acumulado; y sólo en su imposibilidad, fijar un límite mínimo por debajo del cual no podría fragmentarse la pensión;

—Seguridad; por la que se comunica bienestar y sosiego a los asegurados y beneficiarios, cuidando que los cambios legales no acarreen contradicción normativa ni cercenamiento de derechos mínimos establecidos con criterio social. Caso digno de citarse es la inestabilidad del principio constitucional del artículo 18º, generalmente mal interpretado y peor aplicado, quizás por la ausencia de una amplia exégesis.

De esta manera desaparecen automáticamente incompatibilidades, prescripciones y caducidades que carecen de *sindéresis*, facilitando los procedimientos, satisfaciendo a los trabajadores y a su célula social y prestigiando al Estado, que se proyecta entonces como máxima organización de servicio y de auténtica defensa de los administrados.

Clamorosa es la equivocación e incompleta la interpretación que se daba al artículo 17º del Decreto-Ley 17876, llamado de homologación. Su correcta interpretación es la de sumar todo tiempo de servicios, a efecto de obtener íntegramente una pensión, pero a condición, y esto es lo que se olvida generalmente, de que el beneficio sea servido económicamente por los regímenes a los que se ha prestado servicios, en razón directamente proporcional. Quiere decir esto, que si un servidor presta servicios dentro del régimen del Fondo de Pensiones del Estado y para las que concede la Gerencia de Pensiones del Seguro Social del Perú, se ha de sumar la totalidad del tiempo y se pagará proporcionalmente lo que corresponda a ambos regímenes, dado siempre como resultado que el trabajador pueda obtener en pasividad el íntegro de la pensión correspondiente, aunque pagada con fondos independientes. Sin embargo, el artículo 17º del D-L 20530 exhibe una redacción no feliz, que podría generar error de no concebirse una secuencia laboral plena de matices diferenciales, que hay que cuidar para aplicarlo.