

LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA EN MATERIA PREVISIONAL:

La afiliación obligatoria de los trabajadores independientes y la regulación de los regímenes no contributivos

César Abanto Revilla^()*

I. EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ

Para iniciar este trabajo, resulta necesario dejar constancia que en la actualidad –y desde finales de 1992– coexisten en nuestro país dos regímenes de pensiones de manera paralela: el público y el privado.

El régimen público, que funciona bajo el modelo del sistema de reparto, está –a su vez– conformado por tres regímenes⁽¹⁾:

- Decreto Ley N° 19846, Ley de Pensiones Militar Policial
- Decreto Ley N° 19990, Sistema Nacional de Pensiones (SNP)
- Decreto Ley N° 20530, Ley de Pensiones de los Funcionarios Públicos⁽²⁾

(*) Profesor de Derecho de la Seguridad Social. Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo

(1) Hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 28091 (20 de octubre de 2003) los servidores y funcionarios diplomáticos contaban con un régimen de pensiones especial, regulado por el Decreto Legislativo N° 894 (sus antecedentes: Decretos Leyes N° 26117 y N° 22150), que se mantiene solo para aquellos que antes de su derogatoria cumplieron sus requisitos.

(2) Régimen cerrado de manera definitiva a partir del 18 de noviembre de 2004, con ocasión de la entrada en vigencia de la reforma constitucional aprobada por la Ley N° 28389. En la actualidad es administrado por

El régimen privado, que funciona bajo el modelo de la capitalización individual, fue creado⁽³⁾ el 6 de diciembre de 1992 por el Decreto Ley N° 25897, copiando así el sistema impuesto en Chile desde inicios de los ochenta, por el cual se trasladó la administración de las aportaciones y las pensiones de los trabajadores a empresas privadas (denominadas AFP), que funcionan bajo la supervisión del Estado⁽⁴⁾.

En tal sentido, todo trabajador público o privado que inicie su actividad laboral de manera dependiente (pues la afiliación de los trabajadores independientes es de carácter voluntario) deberá elegir⁽⁵⁾ entre el SNP o el SPP (AFP).

El SNP fue creado el 24 de abril de 1993 por el Decreto Ley N° 19990, con el fin de unificar en un solo régimen las disposiciones pensionarias de los trabajadores obreros y los empleados, que entonces recibían un tratamiento legal diferenciado. En la actualidad, y desde el 1 de enero de 1995, dicho régimen es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), entidad estatal descentralizada del Sector Economía que ha reemplazado en dicha labor al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), que durante muchos años fue considerado uno de los entes burocráticos más ineficientes a nivel nacional (incluso mundial)⁽⁶⁾. Tiene a su cargo 448,895 pensionistas (al mes de mayo de 2010)⁽⁷⁾ y registra poco más de un millón de asegurados, de los cuales apenas la mitad cotiza de manera efectiva, lo cual nos genera un déficit que es atendido por el Tesoro Público mediante la transferencia promedio mensual de US\$ 50 millones de dólares.

El SPP está conformado por cuatro AFP (Horizonte, Integra, Prima y Profuturo) que registran 4'540,512 afiliados y un fondo de pensiones de S/. 70,130 millones de nuevos soles (al mes de junio de 2010)⁽⁸⁾, es decir, unos US\$ 24 mil millones de dólares. Cabe precisar que su implementación en el Perú fue muy cuestionada, al haber sido prácticamente impuesto sin un mayor debate y omitir, desde su origen, elementos que eran básicos para su adecuado funcionamiento, como la pensión mínima, que recién fue incorporada hacia julio de 1995 (Ley N° 26504),

el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha delegado en las diversas entidades (bajo su supervisión) la calificación y pago de sus prestaciones.

- (3) Cabe destacar que el 11 de noviembre de 1991 fue creado (originalmente) por Decreto Legislativo N° 724 el Sistema Privado de Pensiones (SPP), pero bajo las pautas fijadas en la Constitución de 1979, por lo cual no llegó a entrar en funcionamiento formalmente.
- (4) A través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), que reemplazó a partir del 25 de julio de 2000 (Ley N° 27328) a la extinta Superintendencia de AFP (SAFP).
- (5) De acuerdo al procedimiento previsto por el artículo 16 de la Ley N° 28991 – Ley de Libre Desafiliación Informada, publicada el 27 de marzo de 2007, el trabajador que ingrese por primera vez a un centro laboral recibirá un Boletín Informativo sobre las características de los sistemas pensionarios vigentes: a partir de su entrega, tendrá 10 días para elegir entre el SNP o el SPP, vencidos los cuales tendrá 10 días adicionales para ratificar o cambiar su decisión. De no formalizar su decisión en dicho plazo, será afiliado al SPP.
- (6) En el periodo 1981-1988, el Perú registró una de las rentabilidades más bajas del mundo (- 37.4%), como se aprecia en: BANCO MUNDIAL (1994), p.110 (Gráfico 3.7)
- (7) <http://www.onp.gob.pe/inicio.do> (índice de cuadros estadísticos)
- (8) http://www.sbs.gob.pe/0/modulos/JER/JER_Interna.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=150

pero cuyo desarrollo operativo se dio en enero del 2002 (Ley N° 27617), casi una década después de su creación. Esta situación ha originado una serie de reclamos, sobre todo de aquellos que fueron afiliados sin una correcta información acerca de las ventajas del régimen, razón por la cual desde finales de los noventa un grupo de asegurados ha pugnado por su retorno al SNP, habiéndose emitido en marzo de 2007 una norma (Ley N° 28991) que regula expresamente las causales en mérito a las cuales se puede gestionar la desafiliación de una AFP.

Efectuado este breve recuento panorámico del sistema de pensiones peruano y su estado legislativo actual, nos referiremos a los factores por los cuales nuestro país registra una de las coberturas subjetivas en materia previsional más bajas de la región, razón por la cual se plantea en esta reunión la revisión de dos medidas a través de las cuales dicho índice negativo podría revertirse en el futuro⁽⁹⁾.

II. EL PROBLEMA DE LA BAJA COBERTURA SUBJETIVA

La cobertura puede referirse tanto al conjunto de personas protegidas dentro de la seguridad social en determinado país, en cierto momento de su historia (cobertura subjetiva), como al conjunto de las diferentes prestaciones que se regulan a favor de sus ciudadanos (cobertura objetiva).

En este acápite daremos una mirada al problema de la baja cobertura subjetiva en materia previsional que afronta el Perú en la actualidad, para luego evaluar dos opciones para una futura reforma legislativa (incluir obligatoriamente a los trabajadores independientes en la cotización para pensiones y la creación de un régimen no contributivo), que podrían servir como medidas paralelas que nos permitirían tentar la materialización de uno de los principios básicos y esenciales que sostienen a la seguridad social: la universalidad.

Sobre este punto, cabe destacar el trato diferenciado que la Constitución de 1979 otorgó a dicho principio, en comparación con la vigente Constitución de 1993:

Constitución 1979

Artículo 12. El Estado garantiza el derecho de todos a la seguridad social. La ley regula el acceso progresivo a ella y su financiación.

Constitución 1993

Artículo 10. 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.

(9) Desde 1995 rige en Uruguay un sistema mixto impuesto por la Ley N° 16713, en el que las AFP coexisten con el Estado, a través del Banco de Previsión Social (BPS), respetando un ingreso o pensión mínima, como precisa: RASO-DELGUE, Juan (2009).

Mientras la Carta Magna de 1979 utilizó el verbo *garantizar*, que alude –al menos en teoría– a un compromiso u obligación, la de 1993 se remite al verbo *reconocer*, que solo se refiere a la aceptación declarativa de la existencia del derecho.

Más allá del cambio de verbos y a la diferente tendencia de los gobiernos de cada época, lo cierto es que cualquier intento por ampliar la cobertura subjetiva con el objetivo de lograr la universalidad ha de estar supeditada a la situación económica y financiera del país, de ahí que en 1993 se haya agregado la referencia expresa a su carácter *progresivo* (ingreso gradual dentro del ámbito de protección).

En la actualidad, y desde su creación a mediados del siglo XIX⁽¹⁰⁾, la regulación del tema pensionario en el Perú se basa en un régimen contributivo, por lo tanto, lo justo es hablar de un seguro social antes que de una seguridad social en lo previsional⁽¹¹⁾, y es justamente este modelo el que se ha mantenido en el tiempo, protegiendo de manera prioritaria a los trabajadores formales, es decir, a aquellos que tienen una relación de dependencia, pues hasta hoy la afiliación de los independientes es de carácter voluntario, tanto en el sistema público como en el privado (régimenes paralelos entre los cuales se deberá elegir al iniciarse la vida laboral de un trabajador)⁽¹²⁾.

Este fenómeno, que no es exclusivo de nuestro país, genera lo que se conoce –en teoría– como la “paradoja de la protección”, pues los grupos menos vulnerables (trabajadores formales) son los que se encuentran más protegidos⁽¹³⁾, resultando de esta manera que las personas que laboran de manera independiente (y en la informalidad) terminan subsidiando –con sus impuestos– el pago de las pensiones de terceros, a pesar que ellos nunca podrán percibir dicho beneficio.

Los datos recabados por la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHU), elaborada en el año 2007 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), nos muestra que de una población total superior a los 29 millones, tenemos una población económicamente activa (PEA)⁽¹⁴⁾ de más de 14 millones.

Esta información, complementada con la de la ONP, la SBS, y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), indica que al 2008 la cobertura

(10) Ley de Goces, Cesantía y Montepío de los servidores y funcionarios públicos (1850).

(11) En materia de prestaciones de salud desde inicios del 2000 se ha intentado expandir este servicio a la mayoría de la población (en especial, a los sectores más pobres) a través de programas como el Seguro Integral de Salud (creado el 2001), que alcanzó recientemente su punto más alto con la Ley N° 29344 – Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de abril de 2009.

(12) El SNP o el SPP (AFP), como hemos mencionado.

(13) Citando a Fabio Bertranou: MANGARELLI, Cristina (2008), p.321

(14) Según el INEI, la población en edad de trabajar (PET) es aquella que está disponible para desarrollar actividades productivas (miembros del hogar de 14 y más años de edad) y se subdivide en: población económicamente activa (PEA) y población económicamente inactiva (PEI).

subjetiva en pensiones (régimenes público y privado) alcanzó el 15.1%. Es decir, que por cada 10 trabajadores, con suerte 2 tendrán a futuro el beneficio de una pensión.

Si a estas cifras se agrega la data del Informe Técnico “Evolución de la pobreza al 2009” del INEI⁽¹⁵⁾, vemos que un 34.8% de la población peruana vive en condición de pobreza (nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo, que comprende alimentos y otros gastos básicos), de los cuales un 11.5% registra una extrema pobreza (nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica mínima, que solo comprende alimentos), lo cual es más dramático en la sierra y selva, donde se registra un 53.4% y 46% de pobreza, respectivamente⁽¹⁶⁾.

Ante esta cruda realidad, resulta una consecuencia lógica que seamos uno de los países con el menor índice de cobertura subjetiva en pensiones en Sudamérica al 2009⁽¹⁷⁾, mientras que Uruguay registra la mayor cobertura (78.5%), seguido por Chile (60.2%), Argentina (46.2%) y Venezuela (31.5%).

Si el éxito de un modelo de seguridad social se mide por la cobertura subjetiva (el conjunto de personas protegidas), podríamos afirmar que el sistema de pensiones en el Perú ha fracasado. La pregunta sería ¿podemos mejorar esta situación con modificaciones al esquema vigente y esperar una mayor cobertura?

La respuesta está más cerca del no que del sí, en tanto la mayoría de propuestas formuladas a la fecha (incluida la implementación de un sistema multipilar, a partir del modelo proyectado en 1994 por el Banco Mundial)⁽¹⁸⁾ se refieren a una mejoría en la gestión y administración de las pensiones de los trabajadores formales, con excepción del Proyecto de Ley N° 1929/2007-CP, presentado el 3 de diciembre de 2007 por el Colegio de Abogados de Arequipa⁽¹⁹⁾, que plantea la reestructuración de nuestro sistema previsional, incluyendo la creación de un Fondo de Solidaridad Pensional para beneficiar a las personas mayores de 65 años de edad y condición de extrema pobreza, propuesta que lleva casi tres años siendo aún evaluada por la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República⁽²⁰⁾.

En este escenario, considerando que en el Perú la mayor parte de las personas que laboran no tienen la condición de *trabajador*, al pertenecer a una economía

(15) http://censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2009/Infome_Pobreza.pdf

(16) Si tomamos en cuenta el área de residencia, tenemos que en la zona urbana un 21.1% se encuentra en situación de pobreza, mientras en la zona rural se llega a un 60.3%.

(17) Solo superados al 2009 por Paraguay, que registraría una PEA coberturada en pensiones de apenas el 10%, según: MESA LAGO, Carmelo (2010), p.13

(18) BANCO MUNDIAL (1994)

(19) Elaborado sobre la base del informe preparado por los Drs. Javier Neves Mujica, Cesar Gonzales Hunt y Christian Sánchez Reyes.

(20) Como veremos más adelante, existen otros Proyectos de Ley que plantean la creación de regimenes de pensiones no contributivas (por ejemplo: N° 1405/2006-CR, N° 3090/2008-CR, N° 3437/2009-CR y N° 4063/2009-CR), pero de manera paralela al sistema existente.

informal, razón por la cual carecen de derechos laborales y de seguridad social (en salud y pensiones), debemos buscar mecanismos que nos permitan incrementar dicha cobertura, no solo para aumentar el fondo previsional, sino para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, con una especial incidencia en las personas en condición de pobreza y extrema pobreza, no solo en las zonas urbanas, sino particularmente en las zonas rurales, pues ello no solo disminuirá futuras exigencias sociales y una carga económica que tendrá (al final) que ser asumida por el Estado, sino que ayudará a disminuir los niveles de pobreza, como ha ocurrido en países con condiciones geográficas similares a la nuestra (como Bolivia y Brasil)⁽²¹⁾, a través de los programas no contributivos.

Como anota Morón⁽²²⁾, se ha pretendido atribuir el fracaso del sistema previsional a las reformas de los noventa, sin embargo, la baja cobertura subjetiva depende de las características del mercado laboral, así como de las empresas e instituciones del país, pues más de dos tercios de la PEA trabaja informalmente o por cuenta propia, existiendo una mayoría de pequeñas y micro empresas (que tienen baja productividad) incapaces de contratar formalmente a sus trabajadores, a lo cual se suma una legislación que hace innecesariamente costosa la formalización.

El que millón y medio de adultos mayores no puedan reemplazar sus ingresos por pensiones de jubilación impacta también en su vida familiar, pues deben extender su ciclo laboral para poder subsistir. Esto conlleva a problemas complementarios, pues se convierten (sin quererlo) en una carga para su familia, fundamentalmente por los costos en salud, que tienden a incrementarse en esa etapa de la vida. Es lo que se conoce como una transferencia intergeneracional de la pobreza, pues es casi seguro que producto de la ausencia de ingresos suficientes, los hijos no han podido desarrollarse económica ni socialmente, en un nivel que les permita la autonomía: según el INEI, más del 70% de adultos mayores viven con sus hijos, y en la mayoría de casos, la vivienda es propiedad de los primeros.

En todo caso, tomando en cuenta las experiencias pasadas, consideramos que la reforma que debe efectuarse necesariamente en el sistema pensionario con miras a ampliar la cobertura subjetiva no ha de pasar por copiar normas extranjeras (casi sin modificarlas) para aplicarlas a nuestra realidad, pues ello podría distorsionar sus efectos, en tanto cada país tiene factores económicos, sociales, demográficos, y políticos propios que deben ser tomados en cuenta al aprobar una ley. No existe un modelo universal, ni perfecto, sino mecanismos que pueden ser tomados como ejemplo para adecuarlos a nuestra realidad.

(21) A través de beneficios como el Bonosol, la Renta Dignidad y la Prestación Continuada.

(22) MORÓN, Eduardo (2008), p.3

La elección del sistema de pensiones que en definitiva se adopte corresponderá a una decisión política, sin embargo, para ello será necesario que se cuente con el sustento técnico que justifique la elección de determinado modelo, lo que requiere de un debate previo en que participen todos los actores del escenario previsional: el Estado, los trabajadores, los pensionistas y los empleadores. Sin ello, no será posible lograr el objetivo final de toda reforma previsional: mejorar el nivel de las prestaciones y mantenerlas en el tiempo, para brindar una pensión digna para la mayoría de peruanos. Pueden fijarse objetivos adicionales, pero todos deberán estar al final subordinados a la obtención de dicho propósito.

III. LA AFILIACIÓN OBLIGATORIA DE LOS INDEPENDIENTES

En el Perú, la afiliación de los trabajadores independientes (tanto en el SNP como en el SPP) tiene actualmente carácter voluntario.

DL.N° 19990

Artículo 4. Podrán asegurarse facultativamente en el Sistema Nacional de Pensiones en las condiciones que fije el reglamento del presente Decreto Ley:

- a) Las personas que realicen actividad económica independiente; y
- b) Los asegurados obligatorios que cesen de prestar servicios y que opten por la continuación facultativa.

DS.N° 054-97-EF

Artículo 4. La incorporación al SPP se efectúa a través de la afiliación a una AFP. Tal afiliación es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes. (...)

Artículo 33. Los aportes del trabajador independiente que opte por incorporarse al SPP son de su exclusivo cargo (...).

Si bien existe un relativo consenso respecto a la necesidad de afiliar a este grupo de trabajadores, el principal obstáculo ha sido la dimensión operativa del proyecto, como se reconoce en el Informe Final de la Comisión Técnica creada por la Ley N° 28991 para proponer planes de mejoras en el SNP y el SPP⁽²³⁾, pues para hacer efectiva la propuesta se requerirían cuando menos los siguientes ajustes legales:

- Establecer el momento en el cual se ejecutará la afiliación: ¿existirá alguna responsabilidad por la omisión o la demora?
- Determinar el momento en que nacerá la obligación de aportar: ¿será mensual o anual (junto con el pago del Impuesto a la Renta)?

(23) INFORME FINAL (2007), p. 76.

Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

- Establecer el ente recaudador y la retribución del mismo: ¿se recurrirá a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)⁽²⁴⁾ o se creará una entidad especial?
- Establecer el porcentaje y la responsabilidad por la retención de los aportes de quienes emiten recibos de honorarios: ¿administrativa, civil y/o penal?

Hasta la fecha los trabajadores independientes se mantienen como asegurados facultativos (voluntarios) por la complejidad que generaría el seguimiento de sus aportaciones, en especial respecto de aquellos que realizan labores esporádicas.

Según estadísticas de la OIT⁽²⁵⁾, el 35.6% de la PEA en el Perú serían trabajadores independientes, de los cuales 32.5% son informales y solo el 3.1% formales. Este dato nos revela que en nuestro país la informalidad es un concepto íntimamente relacionado con el trabajo autónomo (o por cuenta propia).

Si bien en los últimos años se han puesto en práctica algunos mecanismos para reducir esta informalidad laboral, sea a través de programas con beneficios para incentivar la formalización en la micro y pequeña empresa⁽²⁶⁾, con el saneamiento laboral parcial de los trabajadores del Estado⁽²⁷⁾ (para reducir el grupo de “falsos” independientes), o el incremento de las visitas de los inspectores del MTPE a los diversos empleadores a nivel nacional, el problema mismo de la informalidad tiene una raíz social mucho más profunda en la economía y nuestra realidad.

El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal que rige la actividad económica. Por lo tanto, pertenecer a dicho sector supone no solo estar al margen de las cargas tributarias y la normatividad legal, sino que implica también no poder contar con la protección y los servicios que el Estado puede ofrecer.

Pero, aún cuando la definición de informalidad pueda ser simple y precisa, estimar su tamaño no resulta sencillo, pues se trata de un fenómeno económico que por permanecer ajeno al marco legal, tiene que ser descrito como una variable latente no observada, es decir, un factor para el cual no existe una medida exacta pero al cual es posible aproximarse a través de indicadores laborales como la prevalencia del autoempleo y la falta de cobertura del sistema de pensiones.

(24) Desde el 30 de julio de 2000 (Ley N° 27334), dicha entidad es la encargada de recaudar las aportaciones del SNP.

(25) Panorama Laboral 2006, citado por: ARCE, Elmer (2007), p.101

(26) Decreto Supremo N° 007-2008-TR, que regula la Ley de la Micro y Pequeña Empresa, y contempla un Sistema de Pensiones Sociales subsidiado parcialmente por el Estado.

(27) Decreto Legislativo N° 1057, en vigencia desde el 29 de junio de 2008, que regula una figura denominada Contrato Administrativo de Servicios (CAS), que crea una relación de naturaleza administrativa (no laboral) en la cual se contemplan ciertos derechos mínimos (incluida la afiliación previsional) para el trabajador que ingrese al Estado (a partir de su vigencia) y para quienes ya venían laborando bajo contrato de servicios no personales.

En tanto el problema de la informalidad en el Perú está conformado por aristas de orden social que pueden relacionarse incluso con la migración de inicios del siglo pasado, atravesando por el centralismo de los setenta y la invasión masiva desde los andes hacia la capital en los ochenta, producto del terrorismo, que trajo como consecuencia visible el aumento exponencial del comercio ambulatorio (en la calle e incluso en verdaderos complejos dedicados a la comercialización de mercadería ilícita, bajo la anuencia estatal y colectiva)⁽²⁸⁾, tema que no corresponde al presente comentario, nos centraremos en su incidencia en el plano laboral y previsional.

En la medida que existen muchas personas que realizan labores productivas sin la dependencia a un empleador, puede afirmarse que el concepto de trabajador independiente (o autónomo) nace de un dato negativo⁽²⁹⁾. Para efectos de nuestro comentario, consideraremos como trabajadores independientes susceptibles de ser sometidos a una afiliación obligatoria previsional:

- A los trabajadores por cuenta propia formales
- A los trabajadores por cuenta propia informales
- A los trabajadores dependientes que no están en planillas
- A los empleadores (personas naturales) que no están en planillas

Si bien en los grupos señalados se podrían considerar (teóricamente) a quienes laboran en el comercio ambulatorio, lo más adecuado sería excluir inicialmente de esta obligatoriedad a aquellas personas que perciben ingresos irregulares, que se encuentren por debajo del mínimo vital mensual (S/. 550 nuevos soles = US\$ 190 dólares). Este grupo debería ser materia de una regulación especial o evaluar su inclusión en los regímenes de pensiones no contributivas.

La finalidad de esta medida es ampliar la cobertura subjetiva, pero en la medida que la fiscalización es uno de los principales problemas de su implementación, se debería iniciar este proyecto enfocándonos en los independientes que perciben un ingreso medio o superior, que pueda ser más fácil de detectar a través del circuito tributario, lo que no ocurre en el caso del trabajador ambulatorio.

Sin embargo, para poder aplicar este programa de afiliación obligatoria y esperar que pueda resultar exitoso, resulta necesario echar una mirada de las razones por las cuales la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes ha sido tan baja en los últimos años (apenas un 10%, en promedio, tanto en el SNP como en el SPP), fenómeno que se reproduce en la mayoría de países de Sudamérica.

(28) Existen fenómenos sociales y económicos vinculados a la migración, como la invasión de la periferia de Lima (el caso más emblemático fue tal vez el de Villa El Salvador) o la toma de zonas comerciales como Gamarra (en el distrito de La Victoria).

(29) ARCE, Elmer (2007), p. 98.

Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Para Paredes e Iglesias⁽³⁰⁾, existen diversos factores que influyen en esta decisión de no afiliarse, mismos que han agrupado en dos categorías:

- a) Factores no relacionados con el modelo pensionario: Dentro de esta clasificación, se consideran circunstancias variadas como:
- El nivel de ingreso (quien percibe un menor ingreso prefiere la liquidez actual que una pensión futura (prioridad), mientras quienes perciben un mayor ingreso cuentan con ahorros, seguros privados o invierten en el mercado financiero o bursátil).
 - El acceso al crédito (los ingresos excedentes se utilizan para financiar proyectos, como la adquisición de una casa)
 - La informalidad laboral
 - El nivel del salario mínimo (cubre solo las necesidades básicas)
 - Las características del impuesto a la renta (no existen incentivos para la aportación, además, los independientes declaran ingresos por debajo de lo percibido realmente)
 - La interacción con otros programas asistenciales (si pueden acceder a una prestación dineraria por otra vía, sin tener que aportar, lo harán)
 - Las características demográficas (a mayor edad recién se desarrolla la preocupación por la jubilación: por lo general, a partir de los 50 años)
 - El nivel de educación
- b) Factores relacionados con el modelo pensionario: En esta clasificación podemos encontrar los siguientes supuestos:
- La tasa de aportación (en Perú, 13% y 10% de la remuneración, para el SNP y el SPP, respectivamente)
 - La tasa de retorno (dependerá de las aportaciones, pero en modelos de reparto como el SNP –pensión sujeta a topes (actualmente S/. 857.36 nuevos soles = US\$ 295 dólares)– no resulta atractiva)
 - Las comisiones (en el caso de las AFP es del orden del 2%)
 - Los costos de transacción (procedimientos de afiliación y recaudación complejos, en especial para las zonas rurales)

(30) PAREDES, Ricardo e IGLESIAS, Augusto (2004), p.30

Estos autores consideran⁽³¹⁾ que la motivación para afiliarse (o la falta de esta) es la misma entre los trabajadores independientes y los dependientes, la diferencia es que estos últimos están obligados a incorporarse a un régimen previsional, de lo contrario, posiblemente tampoco estarían afiliados⁽³²⁾.

En la medida que el estudio de Paredes e Iglesias se desarrolla para el mercado laboral chileno, nos remitimos a las respuestas recabadas por Ñopo en el Perú⁽³³⁾, en una investigación efectuada para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con ocasión de las siguientes preguntas:

¿Por qué no está aportando para pensiones?

No me alcanza el dinero	39%
No conozco los sistemas existentes.....	18%
Mis ingresos son irregulares.....	11%
No estoy obligado a contribuir	8%
El trámite es muy complicado	5%
No confío en las AFP.....	4%

Cuando deje de trabajar, ¿cómo piensa financiar su vejez?

Con un negocio propio	32%
No lo he pensado	17%
Con la ayuda de sus hijos	15%
Con sus ahorros	9%
Con la ayuda de otros familiares	6%
Con la pensión del cónyuge.....	4%

Lo expuesto hasta el momento nos lleva a la conclusión que es necesario afiliar de manera obligatoria a los trabajadores independientes (no a todos a la vez, sino de manera progresiva), pero también nos muestra que existe una ausencia total

(31) PAREDES, Ricardo e IGLESIAS, Augusto (2004), p.33

(32) Cabe destacar que existen posturas como la de BERSTEIN, REYES y PINO (2006), que plantean una tercera opción entre la afiliación obligatoria o voluntaria de los trabajadores independientes, que denominan “decisión activa para no cotizar” (la persona decidirá en el momento que presenta su declaración anual de Impuesto a la Renta si la devolución—que generalmente le corresponderá por sus créditos fiscales—la aplica o no como cotización a un régimen previsional). En puridad, esta opción está condicionada a la voluntariedad.

(33) ÑOPO, Hugo (2008)

de interés en las personas menores de 50 años por el tema pensionario, lo cual solo podrá ser revertido con la implantación de la educación previsional desde el nivel primario hasta el superior, pues en tanto el propio individuo no sea conciente de la necesidad de ahorrar para el futuro (cuando no pueda trabajar), cotizando desde hoy tanto para salud como para pensiones, todo proyecto quedará trunco.

Como precisa González⁽³⁴⁾, el trabajador independiente debe tener la obligación de cotizar para un régimen pensionario, pues la previsión social no solo constituye un derecho, sino también un deber social, ya que con ocasión de realizar una labor el individuo establece un vínculo directo de responsabilidad económica para con su núcleo familiar, que tiene incluso un reconocimiento constitucional (artículos 4 y 6 de la Carta Magna de 1993), por ello, en tanto la pensión vendría a sustituir su retribución, esta constituiría una garantía del mantenimiento de una vida acorde con el principio de dignidad para sus derechohabientes.

Para la implementación de la afiliación obligatoria, la Comisión Técnica creada por la Ley N° 28991, plantea las siguientes propuestas, que son coincidentes con las que en su momento formuló la Superintendencia de AFP⁽³⁵⁾:

- a) Programa de aportaciones diferenciadas: Mediante tasas de aportación escalonadas que se incrementarían o reducirían, según el caso, en función a la edad y a los ingresos.
- b) Beneficios colaterales: En primer lugar, facilitando el acceso a atenciones de salud, para captar el interés de los informales. Podría establecerse uno o más planes o capas de cobertura, dependiendo del nivel de cotización, pero todos los afiliados tendrían acceso a una prestación sanitaria.
- c) Facilidades operativas: Medidas orientadas a mejorar el pago del aporte, parar reducir los costos de operación y transacción (declaraciones virtuales o pagos a través de celulares, en especial en las zonas rurales), utilizando un solo formulario que unifique las aportaciones pensiones y salud.

Un primer paso se viene llevando en vía paralela, pues desde hace algunos años la SUNAT está confeccionando un listado de profesionales independientes con la finalidad de fiscalizar supuestos de omisión de declaración y pago del Impuesto a la Renta, iniciando procesos administrativos de revisión de desbalance patrimonial al constatar incongruencias entre los bienes de propiedad de los contribuyentes y los ingresos declarados en los últimos periodos fiscales⁽³⁶⁾.

(34) GONZÁLES, César (2010), p.85

(35) SAF (1999), pp.87-95

(36) En Uruguay, a partir de una reforma tributaria del 2007, se han establecido mecanismos a efectos de facilitar la recaudación de los trabajadores independientes (o cuenta propia), tales como el **monotributo**: el pago anual de un solo concepto que unifica las obligaciones del deudor tributario, como anota: LANZILOTTA, Bibiana (2009).

Para finalizar este punto de nuestro comentario, dejamos constancia que el 13 de mayo de 2010 ha sido presentado el Proyecto de Ley N° 4032/2009-CR, mediante el cual se pretende la dación de la “Ley de fomento y protección del autoempleo”, que busca regular de manera genérica el reconocimiento de derechos a favor de los trabajadores independientes, incluido el acceso a la seguridad social, pero sin precisar aspecto alguno relacionado con la modalidad de afiliación. Este proyecto viene siendo evaluado por la Comisión de Trabajo del Congreso de la República.

IV. LA CREACIÓN DE UN RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO

La crisis económica del 2008 afectó tanto a los sistemas de gestión pública como a los de gestión privada, pero fue un fenómeno coyuntural. No es la primera que ha existido (ni será la última). Se trata de un problema cíclico en la historia de la humanidad, de un tema recurrente en el funcionamiento de los sistemas de pensiones. Mientras los sistemas de reparto tienen un mayor componente de riesgo demográfico, los de capitalización están expuestos a un mayor riesgo financiero.

El problema surge porque los efectos de la crisis se están discutiendo en un plano económico y financiero, a pesar que se trata de un aspecto de la seguridad social, es decir, un tema que atañe derechos humanos fundamentales. No se trata de un elemento o factor del mercado privado sino de la economía pública, pues afecta a los recursos que garantizarán el acceso (o goce) de un derecho en la vejez.

El carácter público de los sistemas previsionales es independiente de la forma en la cual se financian o de quién los gestiona. El Estado establece un sistema y a la vez determina quién lo va a administrar, pero en ningún momento se perderá la naturaleza pública del mismo, en su origen y desarrollo. El Estado será el garante financiero de última instancia, por lo tanto, no puede desentenderse de lo que pasa. Es el que funda el sistema, y tiene que garantizar que la información suministrada a los afiliados es la correcta, la pertinente para la toma de decisiones.

Pero más allá de la discusión sobre el impacto de la crisis en el SPP y el SNP, la pregunta es ¿y la gente que no tiene pensión? ¿Quién ve por ellos? El problema número uno de la seguridad social en el mundo actual, en especial en los países en desarrollo, es la cobertura subjetiva. Hay millones de personas en el Perú que no se preocupan por el tema de la crisis, pues no tienen acceso a nada, a ninguna pensión, a ningún servicio de salud, a nada de nada.

Si todo sistema de seguridad social debe tener como pilares básicos la solidaridad y la universalidad, la creación de un régimen no contributivo es esencial para que la mayoría de peruanos en situación de pobreza accedan a una pensión.

En un país como el nuestro, en el que existe un alto índice de pobreza (34.8%) y extrema pobreza (11.5%), y en el cual el mercado laboral enfrenta factores como la

informalidad, el desempleo y el subempleo, registrando índices de morosidad contributiva cercanos al 50%, es indispensable evaluar la viabilidad de un régimen de pensiones no contributivas, mecanismo que no debe ser visto solamente como una política asistencialista, sino como una herramienta de inversión social, pues la experiencia en otros países de la región demuestra que la incidencia de pobreza puede reducirse hasta un 65%, amen de constituir un factor de dinamización de la economía familiar, pues a pesar de ser por lo general un porcentaje de la pensión mínima regular, esta prestación se utiliza no solo para atender las necesidades básicas (alimentación, salud y vivienda), sino que permite apoyar también en la educación de los nietos e, inclusive, en las zonas rurales, para la adquisición de semillas y alimento para los animales de crianza (consumo y venta).

En el Perú, cerca del 10% de la población total es mayor de 60 años. De estos, un considerable número carece de protección alguna de parte de la seguridad social, especialmente aquellos que viven en zonas rurales. Esa situación ha originado un aumento en la proporción de personas mayores que siguen trabajando más allá de la edad jubilatoria, generalmente en ocupaciones precarias.

Pese a las repetidas reformas previsionales de las últimas décadas, aún no se ha logrado ampliar la cobertura ni reducir los índices de pobreza para las personas mayores. Lamentablemente, dentro de las soluciones planteadas hasta la fecha se ha optado por dejar de lado la opción de las pensiones no contributivas, pues se han centrado en mejorar la administración de los regímenes contributivos, lo que en la práctica ha creado exclusiones y desigualdad, al favorecer a aquellos que tienen un empleo formal, pese a constituir el menor porcentaje de la PEA.

Como precisa Durán⁽³⁷⁾, las pensiones no contributivas están diseñadas para fijar un piso o nivel mínimos de ingresos, reduciendo los niveles de pobreza entre los adultos mayores, e indirectamente en el resto de la población. La aplicación de un sistema como este depende de una decisión política pública que debe fijar su visión en un desarrollo al mediano y largo plazo.

Además de la determinación de los beneficiarios, el costo monetario, fiscal y los gastos operativos, deberán fijarse los requisitos (edad, acreditación del estado de pobreza, años de residencia, etc.), cuidando la posibilidad de propalación de los factores de corrupción entre los funcionarios encargados de calificar y aprobar la concesión del derecho.

Desde nuestra perspectiva, este régimen solidario debe estar solamente a cargo del Estado, y el derecho a pensión se podría otorgar inicialmente para:

- Peruanos en zona rural y urbano marginal con residencia mínima de 20 años

(37) DURÁN, Fabio (et al) (2009), p.65

- Mayores de 65 años en estado de extrema pobreza acreditada
- Que no perciban pensión ni prestación vitalicia alguna

El monto de la pensión no debería ser menor de S/. 100 nuevos soles, ni mayor a S/. 200 nuevos soles, de lo contrario podría desincentivar la cotización regular en el SNP o el SPP para trabajadores afiliados de bajos recursos, que optarían por acceder a este nuevo régimen en lugar de seguir aportando. Puede parecer una prestación baja, pero para quien no tiene pensión significaría una mejoría.

Morón y Rostagno⁽³⁸⁾, consideran que la baja cobertura subjetiva está asociada a la informalidad del mercado laboral, donde un tercio de las MYPE son –en realidad– empresas de subsistencia. Al parecer de estos autores, los únicos elegibles para recibir el beneficio de la pensión no contributiva deberían ser los adultos mayores de 65 años de edad que acrediten condición de pobreza, y el beneficio debería fijarse en el equivalente a un tercio de la RMV (S/.183 nuevos soles), pues de fijar un monto mayor originaría –como indicamos– un traslado masivo de asegurados del régimen contributivo.

Bajo dichos parámetros, el costo del régimen no contributivo sería el equivalente al 0.91% anual del Producto Bruto Interno (PBI). En el siguiente cuadro podemos ver algunos ejemplos que varían dependiendo del monto de la prestación y del grupo poblacional seleccionado como beneficiario:

Costo de las Pensiones No Contributivas
Porcentaje del PBI al año 2010

Monto en S/.	Pobreza	Pobreza extrema
300	1.49%	0.61%
183	0.91%	0.37%
100	0.50%	0.20%

Elaboración: Morón / Rostagno

El impacto de este programa es considerable, en términos de cobertura subjetiva, pues se podría llegar –en el escenario más conservador– hasta un 68%⁽³⁹⁾.

Desde la perspectiva del ponente, implantar un régimen contributivo no constituye un retroceso en el campo de la seguridad social, por el contrario, en la actualidad el Perú tiene dos regímenes que –en puridad– están más cercanos al modelo del seguro social de Bismarck, pues están condicionados a la contribución de quienes ostentan la calidad de trabajadores formales, que representan además el menor porcentaje de la PEA.

(38) MORÓN, Eduardo y ROSTAGNO, Marín (2009), p.100

(39) Ibidem, p.107

Los regímenes solidarios o no contributivos están orientados a materializar la idea de una seguridad social para todos, en especial para quienes más lo necesitan, que son justamente los excluidos del mercado laboral formal, e irónicamente, los que aportan (de manera indirecta, a través de los impuestos) a sostener tanto al régimen estatal (SNP, subsidiado mensualmente por el Tesoro Público) como al propio SPP (pues los bonos complementarios de la pensión mínima y jubilación anticipada se pagan con cargo a los recursos estatales)⁽⁴⁰⁾.

El financiamiento del régimen podría provenir tanto de aplicar un punto adicional al Impuesto General a las Ventas como al Impuesto a la Renta, que son los tributos de mayor recaudación, o por la creación de un Fondo Asistencial del 1% de las pensiones del SNP y el SPP superiores a S/.800 nuevos soles, para de esa forma corresponder (en sentido inverso) a la solidaridad previsional que la población sin pensión ha asumido de manera indirecta por muchos años, al subsidiar a ambos regímenes. Otra opción podría ser asignar un porcentaje fijo del canon minero o, como ocurrió en el caso del FONAHPU⁽⁴¹⁾, la transferencia de las acciones de una empresa estatal privatizada.

Este régimen no contributivo podría regularse de manera paralela o como el pilar solidario del modelo contributivo complementario único (público-privado) que se implante a partir del modelo del Banco Mundial (1994), y que desde hace varios años viene siendo avalado en el Perú por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Economía y Finanzas, la SBS, e, inclusive, por las Centrales Sindicales de Trabajadores. Debe contar con Central Única de Recaudación y los mecanismos legales (coactivos, civiles y penales) para accionar en contra de los empleadores morosos, pero –principalmente– con un saneamiento previo del mercado laboral, que procure la reducción del fenómeno de la informalidad.

Dejamos constancia que en la actualidad existen hasta tres proyectos de ley en el Congreso de la República⁽⁴²⁾ a través de los cuales se propugna la creación de un régimen no contributivo de pensiones solidarias a favor de los adultos mayores de 65 años de edad en estado de extrema pobreza, que no sean titulares de pensión en los regímenes existentes y residan en el Perú un mínimo de 20 años, mismos que

(40) En Uruguay existe un programa de pensiones no contributivas creado en 1919 por la Ley N° 6874 que ofrece prestaciones de vejez e invalidez por cuenta del Estado, como anotan: SALDAÍN, Rodolfo y LORENZELLI, Marcos (2002).

(41) Fondo Nacional de Ahorro Público (FONAHPU), que en 1998 consistió en una bonificación a favor de los pensionistas con prestaciones por debajo de los S/. 1,000 nuevos soles. Por Ley N° 27319, publicada el 22 de julio de 2000 en el Diario Oficial “El Peruano”, se le transfirió la titularidad de las acciones de ELECTROPERÚ S.A.

(42) Proyectos de Ley N° 3090/2008-CR del 13 de marzo de 2009, N° 3437/2009-CR del 27 de agosto de 2009, y N° 4063/2009-CR del 3 de junio de 2010. En el pasado fue presentado el Proyecto de Ley N° 1405/2006-CR, para la creación del Fondo de Pensión Subsistencial del Adulto Mayor (PAM), pero fue archivado el 31 de marzo de 2008.

se encuentra en evaluación (paralelamente) en las Comisiones de Seguridad Social, de Economía y de Presupuesto.

De igual manera, damos cuenta de la existencia de un programa similar que viene siendo ejecutado desde mediados del 2005, creado el 7 de abril de 2005 mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM. El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres (Juntos)⁽⁴³⁾, que entrega una suma de S/.100 nuevos soles (en efectivo) a las familias más pobres del país, para paliar las áreas de nutrición, salud, educación e identidad.

Los beneficiarios de este programa son los hogares que tienen entre sus miembros a madres gestantes, padres viudos, ancianos, y personas que tengan bajo su tutela a niños menores de 14 años de edad. Se inició en la zona rural, empezando por las poblaciones en extrema pobreza: en la actualidad está beneficiando a más de 460,000 hogares, que concentran a una población aproximada de 1'700,000 peruanos.

La estructura e información de dicho programa podría ser de utilidad en la creación del régimen no contributivo. Como anota Sánchez⁽⁴⁴⁾, para identificar al grupo de beneficiarios de este nuevo modelo, también se podría recurrir al Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO) y otros proyectos similares, como el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales, creado por la Ley N° 28540 del 8 de junio de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE ORTÍZ, Elmer. “El trabajador autónomo: De la dependencia jurídica a la dependencia económica”.
En: *Revista Laborem* N° 7 (SPDTSS), Lima, 2007, pp. 93-126
- ARENAS, Alberto y HERNÁNDEZ, Héctor. Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del Sistema Civil de Pensiones en Chile
En: VV.AA. “Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile”. Santiago, 2001, OIT, pp.85-131
- BANCO MUNDIAL. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento
Washington, 1994, Oxford University Press, p. 457.
- BERSTEIN, Solange, REYES, Gonzalo y PINO, Francisco. Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción

(43) www.juntos.gob.pe

(44) SÁNCHEZ, Christian (2009), p.136

- En: En foco N° 66, Santiago, 2006, 29 pp.
- BERTRANOU, Fabio (coordinador). Los trabajadores independientes y la seguridad social
Buenos Aires, 2007, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 174 pp.
 - BERTRANOU, Fabio. Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay (Preliminar 2007)
En:http://www.sindlabautonomos.org/11%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS/ExperReg_4_SegSoConoSur_OIT07.pdf
 - BOZA PRO, Guillermo. Informalidad y relaciones laborales:
En: “Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los Regímenes de Pensiones en el Perú” – Primer Congreso Nacional de la SPDTSS, Trujillo, 2004, pp.39-68
 - CIFUENTES LILLO, Hugo. Afiliación obligatoria de los trabajadores independientes
En: VV.AA. “Reforma Previsional”, Santiago, 2008, SCHDTSS, pp. 69-81
 - DIAZ, Luís Eduardo. Cobertura previsional de los trabajadores independientes
En: Estudios Socio-Jurídicos N° 10, Bogotá, Julio-Diciembre 2008, pp. 37-75
 - DURÁN VALVERDE, Fabio. Cobertura contributiva de la seguridad social en el Perú: ¿Avanza el aseguramiento contributivo? (Preliminar)
Lima, 2009, OIT, 42 pp.
 - DURÁN, Fabio, MENDOZA, Walter y PICADO, Gustavo. Proyecciones demográficas y financieras para el análisis de la viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú
En: VV.AA. “Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú”. Lima, 2009, Mesa de Concertación, pp. 37-87
 - GONZÁLES HUNT, César. El Sistema Privado de Pensiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional
Tesis para optar el Grado de Magíster, Lima, 2010, Maestría de Derecho Laboral y la Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú
 - LANZILOTTA, Bibiana. El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay
En: VV.AA. “Trabajadores independientes y protección social en América Latina”, Montevideo, 2009, OIT, pp. 35-83

- LARRAÍN, Fernando. ¿Cómo aumentar la cobertura? Una perspectiva desde los trabajadores independientes (exposición)
En: “El futuro de las pensiones” - Seminario Internacional FIAP, Lima, Mayo 2008
- MANGARELLI, Cristina. La cobertura universal del sistema de protección y seguridad social y la empleabilidad
En: Revista Derecho Laboral N° 230, Montevideo, Abril-Junio 2008, pp. 313-327
- MARCOS RUEDA, Eduardo. La ampliación de la cobertura: Mito y realidad
En: Actas del VII Congreso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Lima, 2007, Editorial San Marcos, pp. 446-461
- MARTÍNEZ MEDINA, Joel. La ampliación de la cobertura de la seguridad social en pensiones: ¿Función pública o privada?
En: Revista Laborem N° 9 (SPDTSS), Lima, 2009, pp. 415-434
- MESA LAGO, Carmelo. Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial (Informe General)
En: VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Cartagena de Indias, Mayo 2010
- MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana. Diez años del Sistema Privado de Pensiones: Avances, retos y reformas (1993-2003)
Lima, 2003, Universidad del Pacífico (Centro de Investigación), p. 160
- MORÓN, Eduardo. Resolviendo el problema de cobertura en el Perú
En: Centro de Investigación (Universidad del Pacífico), Lima, Julio 2008, p. 12
- MORÓN, Eduardo y ROSTAGNO, Martín. Viabilidad de un sistema de pensiones no contributivas en el Perú
En: VV.AA. “Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú”. Lima, 2009, Mesa de Concertación, pp. 91-108
- ÑOPO, Hugo. Calidad de la protección social en el Perú (exposición)
En: “El futuro de las pensiones” - Seminario Internacional FIAP, Lima, Mayo 2008
- PAREDES, Ricardo e IGLESIAS, Augusto. Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el Sistema de AFP (Final 2004)

En: <http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20061211/asocfile/20061211104055/asocfile120060328173227.pdf>

- PASCO COSMÓPOLIS, Mario. Informalidad, sub-empleo y MYPES
En: “Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los Regímenes de Pensiones en el Perú” - Primer Congreso Nacional de la SPDTSS, Trujillo, 2004, pp.141-152
- PINHEIRO, Vinicius. Aspectos sociales de la previsión en Brasil: El desafío de aumentar la cobertura
En: VV.AA. “Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile”. Santiago, 2001, OIT, pp.57-83
- RASO-DELGUE, Juan. El futuro de la seguridad social y el impacto del Convenio N° 102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social en Latinoamérica: Uruguay
En: Revista Latinoamericana de Derecho Social N° 8, México, Enero-Junio 2009, pp.241-274
- SALDAÍN, Rodolfo y LORENZELLI, Marcos. Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay
En: VV.AA. “Pensiones no contributivas y asistenciales”, Santiago, 2002, OIT, pp.221-264
- SÁNCHEZ REYES, Christian. El marco legal para un sistema de pensiones no contributivas en el Perú
En: VV.AA. “Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú”. Lima, 2009, Mesa de Concertación, pp.129-137
- SUPERINTENDENCIA DE AFP. Ampliación de la cobertura previsional en el SPP: El caso de los trabajadores independientes
En: Estudios Previsionales N° 1, Lima, 1999, 245 pp.
- VERGARA, Carlos Andrés. Caracterización del trabajo independiente y su afiliación a la seguridad social en Colombia
En: Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social N° 11, Bogotá, Diciembre 2008, 49 pp.