

# NECESIDAD DE EXTENSIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO 102 DE LA OIT SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÚ

LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ\*

**RESUMEN:** El objetivo del presente artículo es analizar la extensión e implementación del Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social en el Perú, con el fin de intentar resolver los graves problemas sociales del país como son la injusta distribución de la riqueza y la persistente pobreza y desigualdad social. Este artículo es una investigación histórica y descriptiva sobre el origen de los seguros sociales y la seguridad social, el contenido del Convenio, y los instrumentos y fundamentos para su cumplimiento.

**PALABRAS CLAVE:** Convenio 102 de la OIT, seguro social y seguridad social, impuestos, rol del Estado

**ABSTRACT:** The objective of this article is to analyze the extension and implementation of the ILO Convention 102 on social security in Peru, in order to try to solve the main social problems of the country such as the unequal distribution of wealth and the persistent poverty and social inequality. This article is a historical and descriptive research on the origin of social insurance and social security, the content of the Convention, and the instruments and grounds for its fulfillment.

**KEYWORDS:** ILO Convention 102, social insurance and social security, taxation, role of the State

165

---

\* Máster en Seguridad Social por la Universidad Alcalá de Henares (España), profesor y coordinador de la maestría de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, profesor visitante de la Universidad Privada de Piura, autor de varios libros y artículos en su especialidad.  
leogamarravilchez@hotmail.com

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Origen de los seguros sociales y de la seguridad social. 1. *Los seguros sociales como etapa previa de la seguridad social.* 2. *Limitaciones de los seguros sociales y el camino a la seguridad social.* III. La OIT y el derecho a la seguridad social. 1. *El contenido del derecho a la seguridad social según la OIT.* 2. *¿En qué consiste el Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social?* IV. ¿Cómo extender e implementar el Convenio 102 de la OIT en el Perú? 1. *Necesidad de la regulación tributaria y los principios fundantes.* 2. *El fundamento jurídico de la seguridad social.* 3. *Rol del Estado y voluntad política.* V. Conclusiones. VI. Bibliografía.



## I. Introducción

Tratar este artículo, bajo el expresivo nombre mencionado, presupone que existen soluciones para la extensión e implementación del Convenio 102 de la OIT sobre la Seguridad Social en el Perú, bajo la égida del centenario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se hace merecedor de nuestro más sentido homenaje de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

166

Como sabemos “la organización se prepara para celebrar su centenario. El mundo en el cual desarrolla sus actividades ha cambiado drásticamente. Hija de la revolución industrial, había conseguido promover una combinación convincente de progreso económico y justicia social” (Servais, 2017, 38). En ese sentido, nuestro objetivo es analizar la necesidad de extensión e implementación del Convenio 102 de la OIT, sobre la Seguridad Social, en nuestro país que tiene graves problemas sociales y se halla atravesado por profundas fallas y desencuentros políticos que marcan su dinámica pasada y presente, con precariedad de sus instituciones y con graves problemas estructurales como la injusta distribución de la riqueza, la desigualdad social y la persistente pobreza.

El artículo se divide en tres partes que solo plantea las herramientas precisas para la extensión e implementación de una Seguridad Social para todos en el Perú: el primero, tiene como objeto mostrar cómo nacen los seguros sociales en momentos muy especiales en Europa, y logran luego pasar a la Seguridad Social; en el segundo, desarrollar el contenido de la Seguridad Social a través del Convenio 102 de la OIT sobre la Seguridad Social; y el tercero, revisar y sistematizar los instrumentos y fundamentos para la extensión e implementación del Convenio 102.

## II. Origen de los seguros sociales y la seguridad social

Los seguros sociales como la Seguridad Social nacieron en momentos muy especiales en Europa, por medidas sociales, económicas y políticas de los Estados. Es decir, fue posible pasar de un estado de necesidad, como situación de riesgo específicos de los trabajadores, a los seguros sociales y luego a un Estado de Bienestar (en adelante EdB) a través de la Seguridad Social como sistema de protección a toda la población y contra todos los riesgos. Esta constatación es fundamental para entender la necesidad de extender e implementar el Convenio 102 de la OIT sobre Seguridad Social.

### 1. Los seguros sociales como etapa previa de la Seguridad Social

Los seguros sociales contributivos, solidarios y públicos nacieron a fines del siglo XIX, en un contexto de industrialización en Europa que sentaron las bases del desarrollo económico y crearon las condiciones para que vastos sectores de trabajadores se organizaran y demandaran el respeto y promoción de mejores condiciones de trabajo y de vida. Posteriormente surgió la Seguridad Social como instrumento de política social y redistribución del ingreso nacional, promovida desde el siglo XIX con los seguros sociales, habiendo alcanzado su consolidación a lo largo del siglo XX como paradigma de Europa occidental.

Así, hace más de 136 años, Alemania se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social, diseñado por Otto von Bismarck: en 1881 con la Ley de seguro de accidentes de trabajo, en 1883 con la Ley de enfermedades y el año de 1889 con la Ley de seguro contra la vejez (jubilación)<sup>1</sup>.

Estos hechos influyeron en la reflexión oficial de la Iglesia Católica, en 1891, con la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XXIII, sobre los problemas sociales, el reconocimiento de la dignidad del trabajo, la denuncia de las condiciones infrahumanas del trabajador y el planteamiento de posibles soluciones.

Este proceso se consolidó con la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919, que constituyó un hito importante en el proceso de recono-

1 Los mecanismos del seguro social en pensiones buscan asegurar el ahorro para poder cubrir satisfactoriamente los requerimientos del consumo durante la vejez, la invalidez y la sobrevivencia que son asumidas bajo la forma de pagos continuos.

cimiento de los derechos sociales de los trabajadores en el mundo; asimismo, con el reconocimiento del sufragio universal<sup>2</sup>.

Estos seguros parten del concepto que los trabajadores deben aportar para recibir determinadas prestaciones en la lógica de evitar o superar el riesgo en general y específicamente el riesgo laboral. La evidencia disponible en la literatura convencional acerca del comportamiento de los trabajadores, muestra de manera típica un grado de “miopía”<sup>3</sup>, pues las personas libradas a su suerte, no hacen planes previsionales o no logran los niveles de ahorro suficientes (de cualquier tipo que este sea y no sólo monetario) como para financiar el período en el cual no pueden seguir laborando sea porque les es imposible, sea porque no consiguen empleo, careciendo entonces de un ingreso estable para ese periodo.

También se considera que el mercado no genera una cantidad de bienes, como la pensión de jubilación u otro riesgo que puede sufrir un trabajador en el número y el monto que la sociedad considere como suficientes y adecuadas, en esas condiciones se identifica y se señala como una falla del mercado. Es decir, la literatura sobre el seguro social fundamenta su existencia en una “falla del mercado” en el sentido que está demostrado con amplitud, que los trabajadores librados a su propia voluntad no consiguen el ahorro necesario para financiar una prestación determinada.

Estos seguros siguen el modelo “Bismarck” que es financiado por los trabajadores y empleadores y administrado por el Estado. La diferencia radica en que el seguro social se limita a sustituir la pérdida de la capacidad de ganancia producto de una contingencia, basada en la contribución individual; mientras que la seguridad social se orienta a la redistribución de ingresos en beneficio de todos<sup>4</sup>.

2 Al respecto, ver el trabajo de Hélène Delcourt, *Droit Social*, Cardjin Louvain-la-Neuve, anne academique 2014-2015, Bélgica.

3 El Banco Mundial (“Envejecimiento sin crisis”, 1994) denomina “miopía” al hecho que es difícil que la gente joven pueda anticipar cuáles serán sus necesidades cuando sea mayor. Por ello, el BM argumenta la necesidad que el Estado intervenga en esa situación señalando que la dependencia de la población mayor de las transferencias familiares, de sus inversiones y ahorro no siempre es confiable.

4 El concepto de seguridad social que emplea la OIT es: “La noción de seguridad social (...) cubre todas las medidas de suministro de prestaciones a efectos de garantizar una protección frente a la falta de ingresos, acceso a la atención médica, pobreza y exclusión social” (World Social Security Report 2010-11, OIT, Ginebra, 2010, p.13-14). El Tribunal Constitucional peruano ha definido a la seguridad social como la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Esta se concreta en un complejo normativo estructurado al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida, “regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida” (Sentencia recaída en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC).

## 2. Limitaciones de los seguros sociales y el camino a la seguridad social

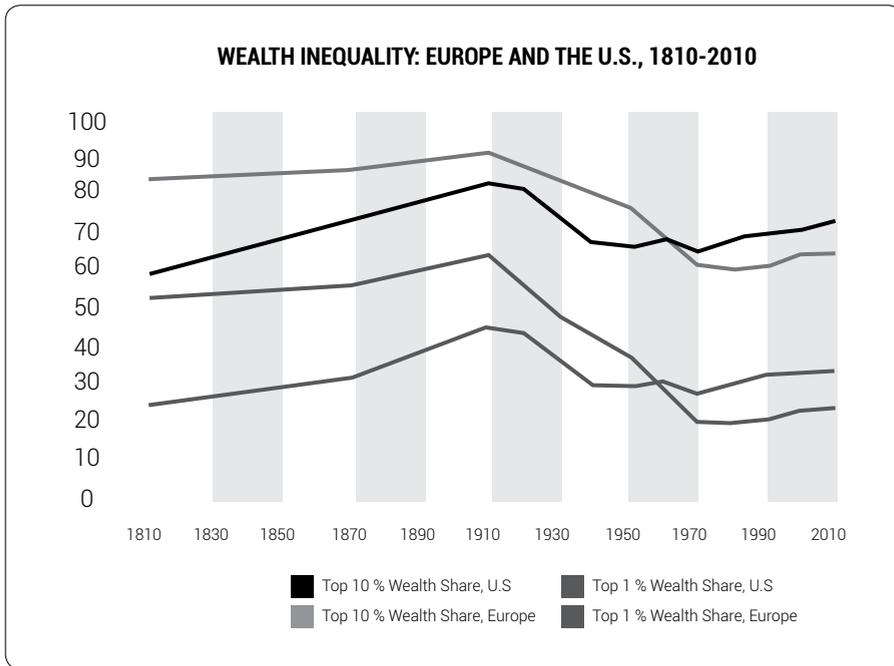
Los seguros sociales muestran aspectos polémicos, especialmente en América Latina<sup>5</sup>, como la cobertura minoritaria respecto a la población, las cotizaciones de los empleadores en momentos de crisis, las limitadas prestaciones, la complejidad administrativa y burocrática, que han originado el divorcio del sistema previsional respecto a los beneficiarios y se expresa en problemas permanentes como la deuda previsional y la falta de institucionalidad de las prestaciones.

La reducción de la desigualdad social, a inicios del siglo XX, fue producto de una mejor redistribución de los ingresos a través de la seguridad social. A pesar de que las medidas sociales afectaron sin duda la acumulación de capital de los más ricos, fue indudablemente la introducción de impuestos progresivos lo que realmente permitió reducir los altos niveles de desigualdad de inicios del siglo XX y tener un EdB.

En efecto, en la década de 1930, después de la primera guerra mundial y de la crisis económica, se aplicaron fuertes impuestos al capital. En el siguiente gráfico<sup>6</sup>, podemos apreciar la evolución de la participación en la renta a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI en Europa. Observamos que el punto de quiebre, es el año de 1910 consolidándose en el año de 1930 hasta 1970, de la renta nacional durante ese periodo; no obstante, a partir de los años 70, la concentración de la riqueza nacional está volviendo a los niveles de la pre-guerra.

5 En el Informe del Banco Mundial, *Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica*, analiza 11 países de la región concluyendo que las reformas ignoraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza, ya que el asunto de la cobertura era uno de los objetivos de las reformas de los sistemas de jubilación. Y propone, tanto para orientar a las autoridades de los países que ya están en proceso de reforma, como para aquellos que están considerando emprenderlas, que deben prestar más atención a la función de prevenir la pobreza, para la cual consideran fundamental los pilares públicos, concretamente “la formación de un primer pilar robusto de jubilaciones”.

6 Facundo Alvaredo and Thomas Piketty, “The Dynamics of Income Concentration over the Twentieth Century the Case of Advanced Economies”, november 2008.



Entonces, la reducción de la desigualdad en la renta, calculada a través del nivel de concentración de la riqueza, a principios del siglo XX, fue indudablemente resultado de medidas fiscales específicas que afectaron a las rentas del capital y, de esta manera, se redujo la concentración de la renta de la población más adinerada.

Según Piketty las rentas del capital de los más ricos (de donde proviene gran parte de su riqueza) no se pudieron recuperar hasta después de 1970. Quiere decir, que la concentración de la riqueza se afectó en los años de la década de 1930 básicamente a causa de la introducción de impuestos progresivos como el impuesto sobre las rentas del capital que permitieron financiar y sostener un EdB<sup>7</sup>(2013, 40).

Así, empezó el nacimiento y desarrollo de los Estados de Bienestar en toda Europa. Entonces, el paso de los seguros sociales sólo para algunos a una seguri-

7 En ese largo período del siglo pasado, hubo crecimiento económico que se tradujo en pleno empleo y que permitió que los trabajadores mejoraran su posición en el reparto de la renta a través de los salarios, condiciones laborales y fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Este empoderamiento del trabajo fue muy importante en la construcción del EdB financiado por una tributación progresiva. Es decir, fue la política y no solo la economía que hizo que el capital limitara su importancia en comparación al trabajo.

dad social para todos los ciudadanos marca la aparición del EdB. Es decir, los derechos de la seguridad social como las pensiones, la sanidad, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicables para todos los ciudadanos y no sólo para los trabajadores, definieron el EdB como propio de la democracia europea como una herramienta política para proteger a todos y reducir las desigualdades sociales.

Por ello, la implementación de sistemas de seguridad social se ha vuelto una de las principales características del EdB desde mediados del siglo XX. En este sentido, con el Informe Beveridge<sup>8</sup>, en el que se proponía superar el problema de pobreza de la población de Gran Bretaña, la seguridad social adquirió un concepto aún más amplio. Los programas de asignaciones familiares, de salud pública, de asistencia social, de empleo y otros, de carácter no contributivo y financiado a través del fisco, pasaron a integrar, junto al seguro social, el universo de políticas de seguridad social. Esto último revela en toda su dimensión la íntima ligazón entre la política de desarrollo y la de seguridad social como un derecho fundamental reconocido universalmente<sup>9</sup>.

Por su puesto, que esta idea no es compartida ciertamente por quienes aceptan que el “óptimo social” se logra con la ausencia total de la intervención del Estado en la economía y neutralidad respecto a los problemas sociales<sup>10</sup> o de quienes sostienen el individualismo como alternativa frente a los problemas económicos y sociales que actualmente atraviesa la sociedad<sup>11</sup>. Por eso, la necesidad de la se-

8 El Informe Beveridge (1941) que luego se transformó en plan de inspiración keynesiana fue la base del EdB. Jhon Maynar Keynes (1883-1946), su obra más importante, en la cual detalla la esencia de su doctrina, se titula “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”. Obra que tuvo su origen en la depresión económica de los años 30 y cuyos planteamientos transformaron el pensamiento económico en el siglo XX.

9 Así tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” (art. 22).

10 Como señalan los liberales: “En una economía libre da lugar a un desarrollo económico armonioso y dinámico, pero motiva una desigual y siempre cambiante distribución de la renta. Todo intento de igualar los resultados del proceso de la libertad sólo podría llevarse a cabo una vez, puesto que se acabaría con el proceso mismo y con los fundamentos de la sociedad libre que defendemos. Además, el ideal de justicia social implica el conceder al Estado unos poderes de tal amplitud sobre la vida de sus ciudadanos, que son absolutamente incompatibles con el ideal liberal (...). La única igualdad que deben defender los liberales es la igualdad ante la ley y como la acabamos de definir, pero en ningún caso una igualdad en los resultados, que es de raíz incompatible con la libertad y que se basa en un concepto de justicia social espurio y falso” (Jesús Huerta De Soto, *Estudios de Economía política*, Unión Editorial, Madrid, 2004, p. 261).

11 En un contexto mundial de un nuevo individualismo, escindido de ideales sociales y de toda solidaridad, con aspiraciones al bienestar material y creciente hedonismo que tiende a hacer del logro individual el fin de la existencia (Ver Jean Poirier, *La Machine à civiliser*, en *Histoire de mœurs*, La

guridad social en el mundo es admitida por todos, aunque con diferentes matices y énfasis<sup>12</sup>.

Es verdad, “el trasfondo del Derecho de la Seguridad Social se encuentra en la imposibilidad de satisfacción de necesidades individuales y colectivas por los propios sujetos. Esta realidad, que se muestra hoy claramente, es el resultado de experimentar distintos mecanismos de protección de tales necesidades por los propios sujetos necesitados (...). En cualquier caso, la experiencia demostró la necesidad de intervención del Estado para proteger las necesidades de éstos –los trabajadores- y otros sujetos –el resto de la población-, haciendo gala de un principio de protección universal que, aún hoy día, no se ha conseguido en su plenitud” (Rodríguez, Gorelli y Vílchez, 2005, 27).

### III. La OIT y el derecho a la seguridad social

Como señalamos la creación de la OIT constituyó un hito en el reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores y de la Seguridad Social para toda la población. En ese sentido, empezaremos con el contenido del derecho a la Seguridad Social según la OIT, luego desarrollaremos en qué consiste el Convenio 102 de la OIT sobre la Seguridad Social. Veamos.

#### 1. El contenido del derecho a la seguridad social según la OIT

El riesgo, como un hecho futuro e incierto, constituye el núcleo de los seguros en general. Y los riesgos sociales y el principio de universalidad, para la Seguridad Social, tienen como base la Recomendación 67 de la OIT de 1944<sup>13</sup> y el Convenio 102 de la misma organización de 1952<sup>14</sup>. Estos riesgos sociales,

---

Pleíade, París, 1991; Gilles Lipovetsky, *L'ère du vide*, Gallimard, París, 1993); Adela Cortina, *Por una ética del consumo*, Ed. Taurus, Madrid, 2002. También ver la entrevista al sociólogo polaco, Zygmunt Bauman, quien acuñó el concepto de la “sociedad líquida” (Diario El Mundo, Madrid, 4 de mayo de 2013, p.20).

12 Es innegable que las sociedades desarrolladas y democráticas tienden a obtener, en general, ciertos niveles mínimos de bienestar que en el campo de la seguridad social se traducen en el respeto a principios que reflejan su concepción de la dignidad humana.

13 “La Recomendación número 67 apenas mencionada, ha de considerarse todavía hoy uno de los estándares más progresista de la OIT...” (José Manuel Del Valle, *El Derecho de la Seguridad Social*, Ediciones Cinca, Madrid, 2018, p.151).

14 Los riesgos sociales reconocidos por la OIT son los siguientes: la enfermedad y los accidentes comunes, la maternidad, la invalidez, la vejez, las cargas familiares, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, el desempleo y la muerte.

afectan a la población generando un estado de inseguridad o peligro; sin embargo, existe un fenómeno adicional, pero no por ello menos importante para el Estado, de imponer recaudaciones y el hecho que, teniendo un horizonte más largo de existencia, puede distribuir el peso entre las generaciones, aspecto que no siempre es planeado prospectivamente, pues la presión del corto plazo puede ser eventualmente dilapidadora de fondos de largo aliento.

La seguridad social constituye no sólo un seguro, donde se corresponden aportaciones actuales y prestaciones futuras, sino que también cumple una función redistributiva, en tanto es socialmente equitativo porque a los que están en peor situación se les apoya o reciben prestaciones relativamente mayores a lo que aportaron.

En efecto, “La seguridad social es al mismo tiempo un programa de ahorro (forzoso) de cara a la jubilación, es decir un programa de seguros, y un programa de redistribución. Concebido simplemente como un programa de ahorro y seguro, es de justicia que las pensiones que reciban los diferentes individuos correspondan a sus contribuciones previas. En cualquier programa de seguro, algunas personas reciben, desde luego, más de lo que aportan. En este contexto cabría esperar que las que viven más o las que necesitan jubilarse antes recibirán más de lo que aportan, por lo tanto, para que haya justicia lo único que se exige es que las pensiones ‘esperadas’ de cualquier individuo se correspondan con su contribución” (Stiglitz, 2015, 372).

Incluso en contextos como el peruano, se requiere considerar a todos los ciudadanos que no tuvieron acceso a ninguno de los sistemas por razones de informalidad y pobreza<sup>15</sup>. La evidencia disponible en la literatura convencional acerca del comportamiento de las personas, muestra de manera típica un grado de “miopía”<sup>16</sup>, pues las personas libradas a su suerte, no hacen planes previsionales o no logran los niveles de ahorro suficientes (de cualquier tipo que este sea, y no sólo monetario) como para financiar el período en el cual no podrían seguir laborando sea porque les es imposible, sea porque no consiguen empleo, careciendo entonces de un ingreso estable para ese periodo.

15 Así, el modelo español es “un modelo abierto y basado sobre el criterio de la configuración legal” (Jesús Cruz Villalón, *Compendio de Derecho del Trabajo*, Novena edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2016, p.572).

16 El Banco Mundial (“Envejecimiento sin crisis”, 1994) denomina “miopía” al hecho que es difícil que la gente joven pueda anticipar cuáles serán sus necesidades cuando sea mayor. Por ello, argumenta la necesidad que el Estado intervenga en esa situación señalando que la dependencia del adulto mayor del apoyo familiar, de sus inversiones y ahorro no es siempre confiable.

En la medida que las personas no son previsoras, se justifica que la sociedad encuentre conveniente que el Estado intervenga “obligando” a los trabajadores a tener comportamientos previsionales. En ese sentido, las prestaciones del seguro social son un bien preferente<sup>17</sup>; es decir, un bien que el propio Estado impone a los ciudadanos para su propio bienestar teniendo en cuenta que una buena parte de los costos de que un individuo no haya comprado ese bien recae sobre los otros<sup>18</sup>.

Así, tenemos pequeños avances en América Latina, sobre cobertura de prestaciones no contributivas a través de programas sociales, durante los últimos años, que la OIT los denomina “transición gradual hacia un paradigma de crecimiento inclusivo”, como en el Perú con el Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65, que busca brindar protección a las personas mayores de 65 años que se encuentren en pobreza extrema, de acuerdo a los criterios de calificación del Sistema de Focalización Hogares (SISFOH). Cabe, insistir que se tratan de programas de determinados gobiernos y que no garantizan su permanencia porque no son parte de un piso de protección social.

Por otro lado, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, fundada en 1954 en Lima, conforme lo señalan sus Estatutos es “un Organismo Internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos (...) mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en seguridad social”. También tenemos la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre que reconoce la protección de los derechos esenciales<sup>19</sup>.

## 2. ¿En qué consiste el Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social?

El convenio 102, adoptado en 1952, entró en vigor en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social. Contempla un mínimo de nueve prestaciones sociales: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad,

17 En las políticas sociales también se encuentra la denominación “bien meritario”. Ver el texto de Luis de Sebastián, *Participación por Contrato: La participación como mecanismo contractual en las políticas sociales*, BID, 1997.

18 Hay que recordar que la literatura sobre seguridad previsional, fundamenta la existencia del sistema de pensiones en una “falta del mercado” en el sentido que está demostrado con amplitud, que los individuos librados a su propia voluntad no consiguen el ahorro necesario para financiar una pensión de retiro y que puedan gozar de un período de retiro luego de su vida laboral.

19 “La protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad” (Art.32.2).

desempleo, vejez<sup>20</sup>, accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, maternidad y prestaciones de invalidez. Y “no cabe duda de que ha jugado un papel central en la consolidación de la seguridad social como rama del Derecho Internacional, aunque de un modo un tanto peculiar. Las ratificaciones de este instrumento no han sido muchas (además muy pocas lo han asumido en su totalidad). Entre ellas destacan las de los países desarrollados en general y europeos occidentales en particular” (Del Valle, 2018, 151).

El Convenio se basa en la premisa de que no hay un solo modelo de seguridad social y refleja los valores sociales y culturales de los países, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico, por lo que incluye varias cláusulas de flexibilidad, permitiendo a los Estados Miembros que lo ratifican alcanzar gradualmente la cobertura universal. El Artículo 9 estipula expresamente tres alternativas: el Estado puede optar por proteger al 50% de todos los asalariados, al 20% de toda la población residente económicamente activa o al 50% de todos los residentes.

Un Estado que ratifique el Convenio tiene que aceptar las partes comunes y al menos 3 de las 9 ramas de la seguridad social, incluyendo al menos una de las siguientes cinco: desempleo, vejez, accidentes de trabajo, invalidez y sobrevivientes. Existe la posibilidad de ratificar en una etapa posterior más ramas de la seguridad social de acuerdo con la situación socio-económica del país. Por consiguiente, los Estados pueden ratificar sin estar obligados a incluir en su legislación todas las prestaciones; se les deja construir su propio programa de acuerdo con sus necesidades y su etapa de desarrollo.

El Convenio 102 exige igualmente la realización de valuaciones actuariales de manera regular para garantizar la sostenibilidad de los regímenes. Además, el Convenio 102 establece que los regímenes de seguridad social deben ser administrados sobre una base tripartita con el fin de garantizar y fortalecer el diálogo social entre gobiernos, empleadores y trabajadores.

El Perú ratificó el Convenio 102 (Norma Mínima de Seguridad Social) el 23 de agosto de 1961 y señaló como partes obligatorias las referidas a: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones por vejez, presta-

20 El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), haciendo referencia a las prestaciones de vejez, señala que: *La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita (...). La edad prescrita no podrá exceder los sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país que se trate*”.

ciones por maternidad, y prestaciones por invalidez. Se acogió a las excepciones temporales sobre cobertura y duración de las prestaciones médicas, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones por vejez y prestaciones por maternidad.

Sin embargo, han pasado más de 60 años de la adopción del convenio, como norma mínima internacional en materia de seguridad social, que se aprobó por consenso, sin lograr su implementación plenamente.

En la 101 Conferencia General de la OIT del año 2012 se adoptó la Recomendación 202 sobre Pisos de Protección Social. Relevante debido a que proporciona orientaciones para: establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y; poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

La Recomendación 202 reconoce la responsabilidad general y principal del Estado respecto de estas garantías básicas de la seguridad social, las cuales deben de aplicarse siguiendo los siguientes principios: a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones; d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales; entre otros<sup>21</sup>.

Finalmente, tenemos el documento<sup>22</sup> “La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT, el papel de los pisos de protección social en

21 “e) inclusión social; f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas; g) realización progresiva, a través del establecimiento de objetivos y plazos; h) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, i) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes; j) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo; k) coherencia entre las instituciones encargadas; l) servicios públicos de alta calidad; m) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso; n) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica; ñ) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical, y; o) participación tripartita...”.

22 Documento presentado en el Seminario Regional “El rol de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe, en Lima-Perú, el 26 y 27 de agosto de 2013. Dicho documento se fundamenta en la adopción de junio de 2012 de la OIT de la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 2012 (Número 202). Esta norma es el fruto de un consenso construido al cabo de un decenio, a partir de la Campaña Mundial de la OIT sobre la Seguridad Social. Para ello se aprobaron una serie de investigaciones, consultas tripartitas en los planos mundial, regional y nacional; y de actividades con las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

América Latina y el Caribe<sup>23</sup>, que recomienda que los programas y políticas de protección social deberían basarse en derechos y ser sostenibles.

#### IV. ¿Cómo extender e implementar el Convenio 102 de la OIT en el Perú?

El proceso de apertura e inserción del Perú en la economía mundial que se ha venido desarrollando no ha ido de la mano con el desarrollo, expresado en mecanismos más efectivos de integración social para que los frutos del crecimiento económico repercutan en el mejoramiento del bienestar de la gente<sup>24</sup>.

Por otro lado, los altos niveles de informalidad han dañado considerablemente la base imponible y la estructura económica de muchos países; especialmente en el Perú, de ahí la importancia en desarrollar la necesidad de la regulación tributaria y los sistemas tributarios bien diseñados para su correcta implementación, como veremos a continuación.

##### 1. Necesidad de la regulación tributaria y los principios fundantes

El Estado en virtud del *Ius imperium* recauda tributos en forma directa o a través de organismos públicos a los que la ley le otorga tal derecho. Es decir, el Estado es el único que tiene poder tributario como facultad para imponer a las personas naturales o jurídicas la obligación de aportar una parte de sus ingresos con el fin de satisfacer las necesidades de la colectividad<sup>25</sup>. Pero de no existir una norma no hay posibilidad de exigir su cumplimiento, como señala el aforismo latino: *nullum tributum sine lege*.

23 Véase: Helmut Schwager, Pablo Casali y Fabio Bertanou (Coordinadores), OIT, Oficina regional para América Latina y el Caribe, 2014, 113 p.

24 La utilización sólo de medidas laborales con objetivos macroeconómicos, en un escenario de crisis económica internacional, no es suficiente. Es fundamental promover el empleo decente, pero activando un círculo virtuoso con los seguros sociales en perspectiva de la Seguridad Social para la transformación económica y social del país.

25 En este aspecto existen posiciones encontradas en torno a la relevancia e irrelevancia del concepto de soberanía estatal en el asunto tributario. Especialmente en estos tiempos con la aparición de mecanismos de integración entre países con cierta afinidad económica, lo que origina la creación de organismos supranacionales.

Podemos decir que la relación entre impuestos y desarrollo<sup>26</sup> es crucial para el desempeño económico de cualquier país, y en particular para los países en desarrollo porque una correcta relación entre ambos no sólo aumenta la recaudación sino también puede tener externalidades positivas.

Según la *sociología fiscal*, “la fiscalidad puede fomentar la construcción del Estado proporcionando un punto de negociación entre el Estado y la ciudadanía, y desarrollando instituciones de alta calidad para la recaudación de impuestos” (FMI, 2011, 55). En efecto, si bien un buen sistema tributario<sup>27</sup> puede ayudar a la mejora de las instituciones, a su vez lo inverso también es posible: instituciones sólidas ayudan a llevar a cabo adecuadas reformas tributarias, las cuales a su vez permiten un mejor desarrollo institucional<sup>28</sup>.

Por último, tenemos dos grandes desafíos en nuestro país que son la pobreza y la desigualdad; en ese sentido, consideramos importante el enfoque de los impuestos como instrumentos para hacer frente a estos desafíos. Nuestra propuesta se basa en la idea de que los ingresos fiscales deben ser reinvertidos en políticas redistributivas y qué mejor que la extensión e implementación de la Seguridad Social. Pero, para hacer esto, como lo mencionan Boadway y Sato la reforma del sistema tributario y de la administración tributaria debe ir de la mano, ya que, “en los países en desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria” (2009, 67).

Sobre los principios tributarios que pueden aplicarse existen tantos como autores tenemos. Por ello, qué mejor que recordar y retomar los planteados por Adam Smith<sup>29</sup>. El formuló los primeros cuatro grandes principios fundantes de

26 Este nuevo enfoque de “impuestos y desarrollo” es todavía limitado. En ese sentido, debemos reconocer que los países en desarrollo han aplicado nuevos instrumentos tributarios para hacer frente a sus principales problemas; pero, por muchas razones esos instrumentos no se incluyen en la teoría ni en el diseño de políticas. Por ello, es necesario tener en cuenta la idiosincrasia de los países en desarrollo al momento de diseñar y aplicar las políticas respectivas en este enfoque.

27 Piénsese en la eliminación de facultades discrecionales que son oportunidades de corrupción, el desarrollo de servicios que ayuden al contribuyente, trabajar conjuntamente con el sector privado, la información de las políticas fiscales y la descentralización de las competencias en materia fiscal. Así, en los países en desarrollo, las experiencias en torno a la creación de autoridades fiscales, en los últimos años, son signos alentadores; como ha sucedido en Uganda o en Perú que desde 1991 frenó el incumplimiento de pago.

28 Para ello es fundamental educar a los contribuyentes en términos fiscales. Un Estado de bienestar no puede ser construido correctamente si los ciudadanos no internalizan la importancia de pagar impuestos. Para ello, es necesario la publicación de los presupuestos de gastos fiscales. Así los contribuyentes sabrán que su dinero tiene un buen uso.

29 Economista inglés, en su libro “*Wealth of Nations*” publicado en 1789.

la tributación que continúan inspirando las legislaciones modernas: principio de justicia, de certidumbre, comodidad y el principio de economía.

## 2. El fundamento jurídico de la seguridad social

Hace décadas que nos encontramos ante la internacionalización de la seguridad social que obliga a los Estados, por encima de consideraciones de orden interno, a compromisos de origen supranacional con relación al panorama internacional. “Se trata sin duda, del factor de cambio” (Gonzalo, 1994, 17).

Específicamente, en cuanto al fundamento jurídico de la seguridad social, tenemos a nivel internacional, el Convenio 102 de 1952 de la OIT que define las reglas mínimas en seguridad social que deben cumplir los Estados parte<sup>30</sup>. También tenemos los Tratados Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el sistema universal de la ONU, y el Protocolo de San Salvador.

Es decir, la seguridad social no como una función de las condiciones económicas, sino como un instrumento necesario para cada Estado moderno, que resulta de decisiones valorativas fundamentales, como son los derechos humanos. Es decir, debemos considerar la seguridad social desde el individuo, como derecho humano fundamental que aliente o haga posible el disfrute real y efectivo de todos los demás derechos.

Este concepto tiene tres aspectos importantes: primero, los derechos humanos pueden resultar barreras para el desmantelamiento de la seguridad social, en tanto están garantizados constitucionalmente. Segundo, los derechos humanos pueden adquirir importancia para la reglamentación del orden social, como protección frente al abuso y arbitrariedad del Estado, Y tercero, se plantea la distinción de los derechos fundamentales sociales de otros derechos humanos en que exigen una actuación al Estado. Por lo tanto, por regla general el Estado debe concretarlos en la legislación. Es una cuestión de efectividad, no de jerarquía de los derechos sociales, ya que la calidad de los derechos humanos no se está poniendo en duda.

En definitiva, se puede encarar el debate de estas normas jurídicas considerando el punto de vista de que es necesario construir la viabilidad económica y financiera para que los derechos sociales sean efectivamente universales en la

30 Previamente se aprobó la Declaración de Filadelfia en la que plantea “fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan extender las medidas de seguridad social...”.

cobertura de determinadas contingencias, pero no se puede negar su implementación como importante y fundamental de una sociedad.

Por este motivo, el enfoque de los derechos humanos entrega un marco conceptual que permite construir un enfoque de política social alternativo que se confronta con el viejo Estado, así como también con las visiones minimalistas de la acción del Estado o de focalización extrema a los marginales.

El reto entonces consiste en traducir los fundamentos éticos de los derechos humanos en instrumentos operacionales que otorguen factibilidad a nuestras posiciones en la difícil discusión sobre el futuro de la política social<sup>31</sup>. Lo dicho implica establecer estrategias y construir viabilidades para resolver los graves problemas de cobertura e inequidades que enfrenta el tema previsional en el Perú y hacerlo con eficacia, eficiencia, sostenibilidad y equidad, que son los criterios típicos que hoy se plantea en las políticas sociales modernas.

Además, en todos los países de América Latina, en cada Constitución se reconoce expresamente el derecho a la seguridad social como garantía constitucional universal<sup>32</sup>. Y la Constitución política peruana dispone en su artículo 55 la incorporación directa de los instrumentos internacionales en el ordenamiento jurídico peruano.

Sin embargo, más allá de buenas intenciones, nunca se tuvo la universalidad en materia de derechos sociales<sup>33</sup>; más bien se implantó el “ahorro forzoso” para obtener prestaciones y está normalmente asociado a un tramo, los trabajadores dependientes y del sector formal, y en ese sentido es un espejo del funcionamiento de los mercados laborales y la política social.

Por tanto, nunca se aplicó lo que formalmente se reconoce con una verdadera función redistributiva de la seguridad social, expresada en transferir recursos públicos en ejercicio solidario con aquellos que definitivamente no están en condiciones de ahorrar de alguna manera para enfrentar los riesgos sociales, pero que igualmente sobreviven y son parte de la sociedad<sup>34</sup>.

31 La seguridad social es inseparable del derecho a la vida. Es decir, ambos derechos gozan del consenso social a lo que se ha llegado a través de lo que Habermas llama el paradigma procedimental del Derecho (Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, Madrid, 1998)

32 Podemos señalar algunas Constituciones: Argentina (1994), Bolivia (2009), Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Cuba (1976), México (2009), Perú (1993), Uruguay (1967), Venezuela (1999).

33 Sobre la crisis del Derecho como sistema de garantías en los países democráticos, ver el trabajo de Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías*, Ed. Trotta, Madrid, 2001.

34 La evidencia empírica sugiere que, si bien la desigualdad está en ascenso en gran parte del mundo,

### 3. Rol del Estado y voluntad política

Tras el cuestionamiento y minimización, en la década 90, del rol del Estado, la realidad se ha vuelto a imponer y nos encontramos frente a verdaderas limitaciones del modelo neoliberal, como también del cuestionamiento del rol del Estado respecto al mercado. Además, tenemos serias reflexiones sobre una nueva gestión pública<sup>35</sup>.

Debemos reconocer que en economías en desarrollo la experiencia que el Estado ha adquirido como regulador es limitada. Sin duda alguna, en la década de los 90 en América Latina se hizo mucho daño al rol de las instituciones como es el Estado. De hecho, la participación del Estado es fundamental, por mucho que se intente atribuirle un papel subsidiario y subalterno en un proyecto como la seguridad social. Para lograr una estructura económica y social que tenga como base la igualdad y la justicia, se necesita la voluntad política con valores. La siguiente cita de Smith nos demuestra que la economía por sí sola no permite la organización eficiente y equitativa de la sociedad: “No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra comida, sino de la consideración que ellos hacen de sus propios intereses. Apelamos no a su sentido humanitario sino a su amor por ellos mismos” (1776, 13).

Aunque erróneamente Smith es considerado por muchos el padre de la “mano invisible” (del egoísmo como principio básico de la economía); por el contrario, este economista no concebía el funcionamiento de la economía y del mercado sin la presencia de la ética. De ahí que, cree que la búsqueda del interés propio no es suficiente para lograr una ética adecuada, sino que también se requiere de virtudes tales como la prudencia, la comprensión, la generosidad y la actuación en función del colectivo.

También Sen sugiere que se requiere de instituciones y de una ética en el comportamiento (2000, 114). En ese sentido, hoy los distintos agentes en la sociedad, debemos poner en práctica no sólo estas virtudes sino también las complejas interrelaciones como los valores que no nos exigen desmerecer el papel

---

existe una diferencia sustancial entre Europa occidental y América Latina, porque actualmente tiene los mismos niveles de inequidad en la renta que Europa en 1900; sin embargo, con un crecimiento económico permanente de dos décadas a diferencia de Europa.

35 Al respecto ver la conferencia internacional: Regards croisés sur l’Economie Sociale et Solidaire au Sud, Université Catholique de Louvain, 18 noviembre 2014. También, el conjunto de análisis, sobre la denominada Nueva Gestión Pública, de Carlos Ramió Matas (Reproducción del Centro de Investigación del Congreso de la República del Perú, en el Seminario Internacional Reforma del Estado, jueves 3 de julio de 2003).

del razonamiento económico, todo lo opuesto, nos obliga a ampliar el análisis económico. La equidad y la libertad que no pueden ser reservadas sólo para unos pocos, de ahí que la desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad, y, en consecuencia, en la idea de “desarrollo como libertad”.

Y cuando hablamos de desigualdades es necesario analizar no sólo de qué manera superar la sino también apreciar el contraste que existe entre la perspectiva de la renta y la perspectiva de las capacidades. La desigualdad de la renta, sostiene Sen, puede ser muy diferente de la desigualdad en algunos otros “espacios” (es decir, en función de otras variables relevantes), como el bienestar, la libertad y los diferentes aspectos de la calidad de vida (incluida la salud y la longevidad) (2000, 120).

Entonces, cuando se examinan y evalúan las medidas, como las que estamos proponiendo, que aspiran a reducir la desigualdad, se debe tomar en cuenta la relación entre la renta y las capacidades. Hay otros factores económicos que influyen en la privación de capacidades y las libertades fundamentales. Además de la falta de renta, como por ejemplo pueden ser las tasas de mortalidad, la desnutrición, el analfabetismo, entre otras.

Por lo tanto, la relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades-sostiene Sen- varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros. En conclusión, la institucionalidad debiera permitir un adecuado alineamiento de intereses e incentivos, la reducción de los costos de transacción existentes y la posibilidad de decidir como ciudadanos; es decir con mecanismos tales que impidan la “selección adversa”, el “azar moral”, las “asimetrías de información” que se refieren a ciertos derechos<sup>36</sup>, y no a los derechos de “trasfondo” como llama Sen<sup>37</sup>.

36 Eventualmente completar un contrato, con un componente de riesgo e incertidumbre, en especial porque está vinculado a promesas y compromisos de largo y muy largo plazo (Daniel Córdova, La Nueva Economía Institucional y el análisis del subdesarrollo en América Latina, Revista de Economía y Derecho, Vol 1, Nro. 2, Lima, 2004, p. 7 - 23). Otro ejemplo de riesgo permanente en Benoit Cougnoud, *L'univers des risques en finance: un équilibre en devenir*, Presses de Sciences, París, 2007.

37 Una pregunta estremecedora con la que Amartya Sen inicia uno de sus trabajos, puede servir para hacer la diferencia, es: “¿Tienen las personas derecho a estar libres de hambre?” (Amartya Sen, *Derecho a tener hambre*, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002).

## V. Conclusiones

Podemos señalar algunas ideas, a manera de conclusión, influenciado por “el espíritu del tiempo”<sup>38</sup>: hemos tratado el paso histórico del estado de necesidad al Estado de Bienestar como el nacimiento de la seguridad social en Europa, producto de una política fiscal que ha permitido su financiamiento. Eso demuestra que es posible una política fiscal anclada en la justicia y solución de los problemas sociales. Es decir, los instrumentos de la política fiscal, que son el gasto público y los impuestos, deben no sólo focalizarse en su función recaudatoria, en el caso de los impuestos, sino sobre todo en su función redistributiva.

Existe necesidad del paso del estado de necesidad al Estado de Bienestar en el Perú a través de la seguridad social, mediante la acción determinante del Estado. Es decir, estamos ante el deber de observancia de los estándares de la OIT y la internacionalización de la seguridad social con el cumplimiento, extensión e implementación del Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social. “La implementación de este contenido proporciona, sin duda, virtualidad real al Estado social de Derecho” (Garrido, 2013, 19).

Creemos que de esta manera se puede avanzar en el Perú en la construcción de una sociedad que haga compatible el crecimiento económico y el desarrollo con equidad social. En ese sentido, debemos revalorar y redescubrir la política fiscal, construir una nueva economía pública anclada en la justicia para garantizar el bien común de todos.

## VI. Bibliografía

- Base de datos de gasto social de la OCDE en [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)
- BOARDWAY Y SATO, “Optimal Tax Design and Enforcement with an Informal Sector”, American Economic Association, vol. 1(1), pages 1-27, February 2009
- Help Age International, *Logrando la seguridad de ingresos en la vejez: haciendo un balance y extendiendo los límites*, Londres, 2012.
- FERNÁNDEZ, Gustavo Leal; Manufacturando un “consenso” mediático. La seguridad social “universal” de Peña Nieto Levy, Estudios Políticos, vol. 9, núm.

38 Traducción de la expresión alemana *Zeitgeist*, muy utilizada por los sociólogos, que no es otra cosa que la empatía con la coyuntura, buscando atrapar eufemísticamente el espíritu del tiempo.

34, enero-abril, 2015, pp. 65-92 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.

FRASER, Nancy; *Escalas de justicia*, Barcelona: Herder, 2008. *Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2015.

GAMARRA VÍLCHEZ Leopoldo, “Privatización de la seguridad social en el Perú”, en la Revista Páginas, Nro. 150, abril 1998. *La ética laboral y ciudadana*, Instituto Bartolomé de las Casas y Centro de Publicaciones, Lima, diciembre 2012.

GARRIDO GOMEZ, María Isabel, La eficacia de los derechos sociales hoy, Ed. Dykinson, Madrid, 2013.

GONZALO GONZÁLES, Bernardo, *Introducción al Derecho Internacional Español de Seguridad Social*, CES, Madrid, 1994.

LÓPEZ AHUMADA, José Eduardo; *El Estado de las pensiones en Iberoamérica*, IX Informe sobre Derechos Humanos, Federación Iberoamericana de Ombudsman, 2012. “Hacia una reformulación de los principios de universalidad y solidaridad de la protección social en Latinoamérica”, Revista Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social, núm. 4/2017, 2018, p.9-25.

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela; KURCZYN VILLALOBOS, Patricia. Apuntes sobre el Derecho Internacional de la Seguridad Social y su relación con América Latina, Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 25, julio-diciembre, 2017, pp. 37-70 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.

Ministerio de economía y finanzas, Los sistemas de pensiones en el Perú, Lima, mayo de 2004.

OIT, ¿Pueden los países de bajos ingresos costearse seguridad social básica?, 2008; *Desarrollando una política de protección social nacional integrada*, 2010; *Pisos de protección social para una globalización justa e incluyente*, 2011.

PIKETTY, Thomas, Le capital au XXI siècle, Editions du Seul, 2013.

RODRÍGUEZ, María José; GORELLI, Juan y VÍLCHEZ, Maximiliano, Sistema de Seguridad Social, Séptima edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2005.

SEN, Amartya, La Pobreza como privación de capacidades (capítulo 4), en Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000.

SERVAIS, Jean - Michel, España y las normas de la OIT o cómo renovar una bella historia, en José Luis Gil Gil (Dirección y coordinación), España y la OIT: 100 años de diálogo en un mundo cambiante, Ediciones Cinca, Madrid, diciembre 2017.

SMITH, Adam, "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", vol 1, Londres, 1776.

SUPIOT, Alain, *Homo juridicus Essai sur la fonctio anthropologique du Droit*, Editions du Seuil, Paris, 2005.

STIGLITZ, Joseph, La Economía del Sector Público, 4ta Edición, Barcelona: Antoni Bosch Editor, 2015.