

# LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES: ¿FUNCIÓN PÚBLICA O PRIVADA?

Joel Gerardo Martínez Medina<sup>(\*)</sup>

«La seguridad social no se preocupa solo del pago de prestaciones en caso de determinados riesgos. Se ocupa también de impedir la pobreza y de crear una sociedad mas estable y socialmente inclusiva [...], la Seguridad Social se ocupa en su conjunto, de crear un mundo mas estable y socialmente inclusivo».

Dalmer D. HOSKINS

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día la seguridad social representa uno de los puntos más importantes dentro de las agendas de las políticas sociales de los Estados; se discute mucho en los últimos años sobre el modelo a seguir. Actualmente coexisten dos sistemas paralelos que no han podido solucionar el problema de los bajos niveles de cobertura, se pensó en un primer momento que el Sistema Privado de Pensiones (SPP) podría ser la solución al problema y a estas alturas vemos que eso no ha ocurrido. Es por eso que urge la necesidad de implementar reformas, básicamente orientadas por los sistemas multipilares que se vienen implementando en distintos países de la región y el mundo.

---

<sup>(\*)</sup> Estudiante de cuarto año de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Es de importancia analizar el tema en primer lugar desde una perspectiva histórica, para comprender como se ha ido implementando las políticas de seguridad social; en segundo lugar el entendimiento de los factores externos que inciden directamente en los niveles de cobertura, como tercer punto tomamos en cuenta las propuestas, tanto del sector privado como público; por último una propuesta alternativa resaltando el principio de redistribución de la Seguridad Social y el papel preponderante del Estado.

Cabe señalar, asimismo, que el presente trabajo no se enmarca estrictamente en el plano jurídico, puesto que se trata de una política pública y, por ende, se denota los ingredientes sociales, políticos y económicos.

## 2. DESARROLLO Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para abordar la problemática de la baja cobertura en materia de pensiones, que es un «patrimonio» de las sociedades subdesarrolladas, como la nuestra, es necesario ampliar el panorama y ahondar en las causas objetivas que se originaron y se siguen dando en el Perú por las que se ha configurado este fenómeno, es decir, los cambios surgidos en determinados contextos –sociales, económicos y políticos– en mayor o menor intensidad. Una de las más drásticas transformaciones a la que asistimos es aquella a partir de la primera mitad del Siglo XX, pues nos encontramos frente a un proceso de profundo cambio estructural; a lo que Matos Mar señaló que era un cambio producido por combinación entre el intenso crecimiento demográfico y la explosión de las expectativas<sup>(1)</sup>. En este contexto, era patente que en el campo político se diseminaran nuevas propuestas para afrontar este suceso, y para esto ya se contaba con la creación y funcionamiento del primer sistema público conocido de reparto en la Alemania de Otto V. Bismark<sup>(2)</sup>.

Dicho sistema tiene como punto de partida la experiencia del extraordinario crecimiento industrial, lo que aceleró las grandes migraciones del campo a la ciudad y estas se expandieron, donde se empezó a concentrar la incipiente clase obrera y sectores marginales, dando pie al desarrollo de las ideas socialistas en contraposición a las ideas del Estado fuerte. Esto significó que Bismark advirtiera el avance del «fantasma que recorre Europa» –en palabras de Marx y Engels<sup>(3)</sup>– en alusión al socialismo. Por tanto, era perentorio tomar medidas para hacerle frente, y tenía que dar ciertas concesiones para ganarse la simpatía de las clases trabajadoras. Bismark no creó pues el sistema público de repar-

---

(1) MATOS MAR, José, *Desborde popular y crisis del Estado*, 7ma. ed., Concytec, Lima, 1988, p. 19.

to por razones sociales, ni mucho menos lo creo por razones políticas, fue por razones ideológicas, cosa que es muy importante. Estas razones ideológicas se reflejaba en su famosa y repetida frase: «con este sistema los socialdemócratas tendrán que dedicarse a tocar la flauta».

Habiendo resumido la génesis del sistema de reparto, pudiendo identificar el fenómeno migratorio inmerso en el nacimiento de este sistema, producto de los factores ya mencionados, en el Perú de forma parecida empezó a gestarse hacia las primeras décadas del Siglo XX, la transformación del campo a la ciudad, tal como lo señala Matos Mar, dado por la fuerte penetración de capitales extranjeros y economías más desarrolladas, trayendo consigo los riesgos laborales propios del capitalismo. Es así que la clase obrera necesitaría una red de protección contra los riesgos que los va a afectar.

En tal sentido, en respuesta a las demandas de los trabajadores se promulga en 1911 la Ley N° 1378, de «accidentes de trabajo», asumiendo la teoría del riesgo profesional bajo la influencia de la legislación francesa. Pero no era otra cosa que hacer lo que en Europa ya había sido practicado, es decir, en realidad no fue con una clara razón encausada a criterios de una verdadera política social, a lo que el maestro Rendón Vásquez acotaba. En realidad, fue una pobre concesión del grupo económico en el gobierno para tratar de reducir la protesta de los obreros, que ya en esos años se sentía en las ciudades, los asientos mineros y algunas haciendas de la costa<sup>(4)</sup>.

En ese transcurrir de pronunciados cambios en el aparato estatal, los conceptos acerca del trabajo, las bases de la economía; las Constituciones en adelante no podían soslayar dispositivos de protección que a la postre iban a incidir en la creación de los seguros sociales, como es el caso de la Constitución de 1933 que va desarrollar la Ley N° 1378, pero de una manera muy general.

En 1936 se encontraba en el gobierno Oscar R. Benavides, quien representaba a determinados sectores e intereses. Al puro estilo bismarkiano, se pro-

---

(2) Si bien es cierto que se le atribuye a Bismark la creación de este sistema, Martínez Noval señala que en el año 1793, Condorcet un ilustrado matemático francés, motivado por sus inquietudes sociales, ya había ideado un sistema de reparto, desde el punto de vista de la ciencia actuarial un sistema que garantizaría pensiones para la clase, de la que dice él es «*la clase más numerosa y productiva de la sociedad*». Claro está, los trabajadores franceses. Al respecto, vide MARTÍNEZ NOVAL, Luís, *Los retos de la seguridad social*, MTAS, Madrid, 2004, p. 204).

(3) En referencia a que las fuerzas del poder de la época vieran al comunismo como una amenaza, reconociéndolo como una gran fuerza de tal manera que hicieron esfuerzos conjuntos para enfrentarlo (MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Manifiesto del partido comunista*, Progreso, Madrid, 1972, p. 29).

mulgó la Ley de Creación de Seguro Social Obrero, sentándose las bases y principios de la Seguridad Social, tal como lo precisa el profesor Leopoldo Gamarra, quien además acota que el 12 de agosto de 1936, en un contexto político que recordaba la Alemania de Bismark –impulsor de los seguros sociales en la Europa del siglo XIX–, se creó el Seguro Social Obligatorio, a través de la Ley N° 8433, que establecía la protección a los trabajadores respecto a enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte<sup>(4)</sup>. Pero esta norma entró en vigencia cuando se inauguró el Hospital Obrero en 1941. Posteriormente, con los años venideros, se extiende la cobertura de manera vertical incorporando las llamadas prestaciones sociales, además de la creación de distintos regímenes y fondos específicos. Se crea el Seguro Social del Empleado mediante promulgación de la Ley N° 10807 en 1947, logrando su consolidación al igual que el Seguro Social Obrero, con la inauguración del Hospital del Empleado en 1958.

Después de haber entrado en un corto periodo democrático con la elección de Belaunde Terry, con una nueva orientación hacia un papel más activo del Estado, que era el común denominador de los países en desarrollo durante las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se produce una vez más el rompimiento de la democracia con el golpe militar contra Belaunde, llevado a cabo por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas encabezado por el General Juan Velasco Alvarado, durante un fenómeno propio en América Latina (gobiernos militares-nacionalistas). Esto en el Perú tuvo su origen en el CAEM, porque además de la formación académica de los militares, estos adquieren una participación política en el escenario nacional. De este modo, se producen cambios en el aspecto político; en el aspecto económico se le otorgó otro enfoque, de manera que se actuó rápidamente sobre dos temas fundamentales: a) la reforma agraria y el petróleo (IPC). Este último fue nacionalizado inmediatamente. Estas reformas, como la mayoría que se aplicaron, no fueron predeterminadas por ningún programa pensado, pero tenían temas centrales bastantes claros, a decir de John Sheahan, «el comienzo de un imaginativo conjunto de intentos para establecer un nuevo sistema económico, distinto tanto del capitalismo tradicional como del socialismo» pero, además agrega, que las reformas constituyeron un intento para poner en práctica por fin, después de tantos años, las ideas elaboradas por Víctor Raúl Haya de la Torre en los años veinte<sup>(5)</sup>.

---

(4) RENDON VÁSQUEZ, Jorge, *Derecho de la seguridad social*, Tarpuy, Lima, 1987, p. 58.

(5) GAMARRA VILCHEZ, Leopoldo y MORENO DE TORO, Carmen, *La jubilación en el Perú y España* Biblioteca Nacional del Perú, Lima, 2006, p. 9.

(6) SHEAHAN, John, «La economía peruana desde 1950, buscando una sociedad mejor», IEP, Lima, 2001, p. 181.

En un contexto donde el aparato estatal crecía con una marcada centralización del capital en Lima, el censo de 1972 arrojaba que los peruanos estábamos en 14 millones; entre los seguros sociales y los regímenes especiales, ambos protegían a 1 376 868 afiliados o asegurados, lo que significaba el 10.13% de la población total del país y el 31.1% de la población económicamente activa. Debemos saber que estábamos ante una importante presencia de regímenes especiales que conllevaban a distintas formas de financiamiento y administración. El «gobierno revolucionario», a través del plan denominado «Inca», emprendió una política destinada a reformar el sistema del Seguro Social, iniciando el proceso de unificación en un solo sistema, además busco ampliar el campo de aplicación con una política propia de la seguridad social, tanto horizontal como verticalmente<sup>(7)</sup>.

Los antecedentes registrados que se dieron en el mundo, tales como el Informe Beverdige en Inglaterra (1941), La Declaración de Filadelfia (1944), el Plan Francés de Seguridad Social (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Norma Mínima de la OIT (1952), de la cual el Perú no es solo miembro, sino uno de los países fundadores; todo esto en su conjunto influyó directamente en las tesis principales de la reforma del seguro social; Rendón Vásquez señalaba que entre los objetivos que se buscaba era lograr una «seguridad social eficiente y generalizada para toda la población» y «extender progresivamente la seguridad social a toda la población, asegurando inicialmente al trabajador y sus familiares». Lo que va a significar la posterior creación del Sistema Nacional de Pensiones Decreto Ley N° 19990 de 1973.

Con la nueva Constitución de 1979 se eleva a rango constitucional la seguridad social, en atención al sustrato de los «derechos fundamentales de la persona», es así que en la propia Norma Suprema se plasmó el manto protector de la seguridad social, recogiendo la aspiración de la protección universal, además del rol del Estado de garantizarla. Se hace patente pues el modelo creado en Inglaterra, puesto que el plan Beverdige planteaba la protección de todos los habitantes del país, determinando ciertas prestaciones y contingencias. Pero en el umbral de la década de los ochenta hizo su aparición de manera mas profunda el fenómeno migratorio, el 65% de la población se acentuó en zonas urbanas, esto produjo una transformación estructural y cambios en las relaciones económicas. Hecho que trajo consigo el debilitamiento de la producción

---

<sup>(7)</sup> «A partir de un mismo punto de partida, esta dinámica puede manifestarse sobre un plan horizontal o sobre un plan vertical. La conjunción de estos dos tipos de extensión conducen a una ampliación prácticamente ilimitada del contenido que la interpreta, puede ser de la preferencia de los políticos» (DUPEYROUX, Jean-Jacques, *Droit de la sécurité socialé*, Dalloz, Paris, 1965, p. 7).

en el campo, creándose cinturones marginales en las zonas urbanas, alto índice de desocupación que fue el caldo de cultivo para el crecimiento de la informalidad a gran escala –más adelante volveremos sobre este fenómeno–. Todos estos acontecimientos estuvieron concatenados y resumen en buena cuenta el porqué de la mínima cobertura de la seguridad social, concretamente en el tema de pensiones, que hasta el día de hoy esta pendiente por resolver.

Para la década del ochenta, con la asunción al gobierno de Belaúnde, creado ya el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) mediante Decreto Ley N° 23161, se da un giro en el manejo de la economía, aplicando una política liberal, pero solo en cuanto a las reglas del empresariado que tenía la ventaja de contar con fuerza laboral mas barata producto de la inflación. Se acuñó de manera generalizada el concepto «indexación» difundido por los economistas, que no era otra cosa que el aumento de los sueldos cada tres meses para recuperar el poder adquisitivo de los peruanos, es decir, era el aumento de sueldo en sus haberes al ritmo del proceso inflacionario, lo que significó también que tuviera un alcance para los jubilados, que de manera análoga se les «indexara» su pensión trimestralmente. Además, circunstancias como la presencia del fenómeno del niño de manera severa acrecentó la crisis y resintió la economía nacional, a tal punto de descontarle a los trabajadores en un 15 % de sus haberes con los llamados «bonos de reconstrucción nacional». Vemos pues que en el gobierno agobiado por un contexto inflacionario –y que luego Alan García tratara de revertir la situación a través de la aplicación de su política económica heterodoxa sin resultados positivos–, no hubo una preocupación seria del Estado por la universalización de la seguridad social. Solo unos pocos, los que podían ahorrar en dólares para conservar su dinero, llegaron a tener cobertura, como algunos ahorristas adinerados lo hacían a través de seguros de vejez o invalidez.

A finales de la década de los ochenta era incontenible el ritmo galopante de la inflación, lo que llevo al detrimento de los fondos de pensiones, se «pulverizaron» los aportes debido a la inacción de la gestión administrativa y, por otro lado, fueron utilizados como «caja chica» por el gobierno de turno<sup>(6)</sup>.

Este debacle económico-financiero y la crisis del Estado de bienestar, coadyuvaron a acentuar las críticas contra del Estado protector, además de los acontecimientos a nivel mundial, como la caída del muro de Berlín, el desmoronamiento del régimen socialista, la mutación de la URSS. Todo ello significó

---

(6) ABANTO REVILLA, Cesar, «El sistema de pensiones en el Perú: De la reforma y la desafiliación a un sistema único complementario», en *Trabajo y Seguridad Social. Libro homenaje a Luis Aparicio Valdez*, Grijley, Lima, 2008, p. 640.

pensar en el fin de la bipolaridad y el encumbramiento de un solo orden mundial: el capitalismo como paradigma de la economía mundial, impulsados por las políticas neo-liberales que se traducen en la implantación del libre mercado, la libre competencia, amplio apoyo a la inversión privada. Todo esto con el fin de insertarse dentro de la economía globalizada. Muchos apologetas del sistema han sido muy optimistas al respecto, uno de los más conspicuos como Francis Fukuyama señala «Todos los países que se modernizan económicamente han de parecerse cada vez más unos a otros»<sup>(9)</sup>.

Producto del cambio, en la seguridad social del país se va a producir un cambio en el marco jurídico. Asumiendo el compromiso adoptado en la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional, se crea el Sistema Privado de Pensiones<sup>(10)</sup>, mediante Decreto Ley N° 25897, con la intención de que contribuya a aumentar el ahorro total en la economía y la incorporación de nuevos afiliados. Podemos decir que el SPP en el Perú registra uno de los porcentajes más bajos de afiliados en América Latina, lo que se colige, que no ha cumplido el objetivo de ampliar la cobertura.

### 3. FACTORES QUE INCIDEN EN LOS NIVELES DE COBERTURA

Por incidencia entendemos las dificultades que se presentan para la plasmación de la universalización de la seguridad social en materia de pensiones. El principio de universalidad está presente en todos los sistemas de seguridad social que consiste en la aspiración de otorgar prestaciones a todas las personas por el simple hecho de ser miembros de la sociedad, así lo estableció la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Al respecto Antonio Grzeticz anota que esto quiere decir que comprende tanto a los pobres (objetivo de la cobertura inicial), como a los asalariados (los sujetos comprendidos en los Seguros Sociales) y también a los trabajadores autónomos, los empleadores, los desocupados y, en fin, cualquier residente del país<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> FUKUYAMA, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Doubleday, New York, 2000, p. 10.

<sup>(10)</sup> De manera anecdótica Aparicio Valdez cuenta que después de escuchar la extensa y amena explicación de José Piñera, creador del Sistema Privado de Pensiones en Chile, sobre el funcionamiento del Sistema Privado en Chile, el Presidente Fujimori le hizo una sola pregunta: ¿quiere decir señor Piñera, que si se aplica el SPP será este el que asuma el pago de las pensiones y no el Estado? Y que luego de escuchar un sí contundente de José Piñera, el entonces presidente Fujimori, de inmediato procedió a firmar el dispositivo que puso en marcha al Sistema Privado de Pensiones en el Perú. Al respecto, vide «Carta del Director» en *Análisis Laboral*, N° 369, V. XXXII, 2008.

<sup>(11)</sup> GRZETICH LONG, Antonio, *Derecho de la seguridad social*, 2ª ed., Fundación de la Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, V. 1. p. 26.

Nos encontramos ante un imperativo deber teleológico de afrontar los riesgos sociales a través de la extensión de la cobertura en materia de pensiones, en la cual se centra el presente artículo. Existen diversos factores que determinan el nivel de cobertura, los cuales están concatenados entre ellos y que, en suma, es óbice para orientar el desarrollo ascendente de la tan ansiada cobertura.

### 3.1. La informalidad

Esta problemática se fue gestando hacia la mitad del siglo pasado con los famosos «huaycos andinos». Fue así que se les denominó a las primeras grandes migraciones internas que se suscitaron en el Perú, lo que posteriormente gran parte de este universo va a engrosar al ejército de los «informales». A este sector también se le conoce como sector no estructurado. Ante esta arremetida el Estado es incapaz de asegurar y garantizar la vigencia universal de su legalidad. Disipada su autoridad y mermado su poder, el aparato del Estado comienza a girar en el vacío. Ausente la autoridad y bloqueados los canales institucionales, las masas generan bolsones semiautónomos de poder, basados en patrones asimétricos de reciprocidad rural adaptados a la situación urbana<sup>(12)</sup>.

Vemos pues que dentro de este contexto el Estado, replegándose, acepta que este sector se desarrolle, ya que los informales avanzaban, pero con ciertas restricciones. En suma, podemos observar que se configuró una constante pugna con la formalidad, a lo que Hernando de Soto agrega que este es un testimonio de como el «Perú profundo» ha comenzado una larga y sostenida batalla por integrarse a la vida formal, tan gradual que sus efectos recién comienzan a vislumbrarse. Se trata, al parecer, de la rebelión más importante contra el statu quo que se haya producido en la historia del Perú republicano<sup>(13)</sup>.

Hay quienes afirman que este fenómeno es meramente cultural, aseveran que es una recreación de las actividades informales que siempre han realizado y conocido los migrantes. Sobre esto podemos decir que no es del todo cierto, ya que el obstáculo de la tara de la regulación gubernamental, fue y sigue siendo impedimento para el proceso de formalización.

Se considera pues a la economía informal como una alternativa para obtener ingresos, especialmente para la población más pobre, dado que, por lo general, su fuerza de trabajo es poco calificada. Esto tiene su correlato en la baja calidad de la educación pública que contribuye a las elevadas y persistentes

---

(12) MATOS MAR, *Desborde popular y crisis del Estado*, cit., p. 106.

(13) HERNANDO DE SOTO, *El otro sendero*, 7ª ed., Oveja Negra, Lima, 1987, p.14.



tasas de pobreza. Si bien es cierto, estas actividades generan la posibilidad de brindar ingresos a los sectores más castigados de la población, a su vez esto lo hacen en bajas condiciones, que resultan sueldos o ingresos reducidos, lo que hace imposible siquiera pensar en que van a aportar a algún sistema previsional. Podemos decir entonces que el problema no es por falta de «cultura previsional»<sup>(14)</sup>. La economía informal es más una opción de sobrevivencia que de superación de la pobreza<sup>(15)</sup>.

### 3.1.1. Falsos informales

Dentro del denominado sector informal de la economía se encuentran los trabajadores independientes. En un trabajo realizado por la Superintendencia de AFP sobre los independientes que Marcos Rueda recoge, se señala y reconoce que el grupo de trabajadores independientes es heterogéneo y compuesto por subgrupos con características disímiles entre sí. En cuanto a los trabajadores los diferencia así:

- a. Empleados dependientes que están en planilla.
- b. Trabajadores por cuenta propia. Formales.
- c. Trabajadores por cuenta propia. Informales.
- d. Empleados dependientes que no están en planilla<sup>(16)</sup>.

Del universo de estos trabajadores, se puede identificar que el mayor grupo se encuentra en los empleados dependientes que no están en planilla, pues ha sido latente la vulneración de sus derechos mediante la utilización de modalidades de contrato que encierran y ocultan una verdadera relación laboral – relación de dependencia– bajo contratos civiles y comerciales. Esto no hace sino precarizar el empleo y privar el acceso a la Seguridad Social.

(14) «Para las personas que trabajan de forma eventual o intermitente resulta difícil cumplir las condiciones necesarias para acceder a una pensión de jubilación, ya que es necesario satisfacer un largo periodo de trabajo, lo cual implica una estabilidad en el empleo que no está a su alcance. Asimismo es posible que otorguen prioridades a contingencias de carácter más inmediato» (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, MTAS, Madrid, 2002, p. 306).

(15) ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, en *Estudios de la Seguridad Social*, N° 97, AISS, Buenos Aires, 2006, p. 53.

(16) MARCOS RUEDA, Eduardo, «La extensión de la Seguridad Social a los Independientes», en *Asesoría Laboral*, N° 194, Año XVIII, 2007, p.12.

Un claro ejemplo son los denominados servicios no personales (SNP), que el gobierno a tratado de revertir la situación mediante la emisión del Decreto Legislativo N° 1057 para el sector público, pero que en la práctica significó más de lo mismo, incluso con el recorte de algunos reconocimientos.

Otra clasificación interesante en virtud a las nuevas definiciones de informalidad que ha precisado la OIT, es evidenciado por Delia Peña, respecto a los falsos independientes distingue:

- a. *Falsos subcontratistas*: en la práctica son subcontrataciones fraudulentas que ocultan relaciones de dependencia con el objeto de que el verdadero empleador reduzca sus costos laborales.
- b. *Trabajo a domicilio*: es el caso frecuente del trabajo a domicilio vinculado directamente a la economía de la maquila (calzado, textil, electrónica), que disimula así la relación de dependencia.
- c. *Falsos cooperativistas de la economía social*: la principal de estas formas, la cooperativa de trabajo, es utilizada a veces para efectuar fraude laboral, haciendo pasar por socios a quienes en la práctica debieran considerarse asalariados.
- d. *Falsos voluntarios del tercer sector de la economía*: están las ONG que realizan trabajo social comunitario sin fines de lucro y que puede existir fraude laboral, ya que las ONG pueden tener ingresos obtenidos de su asociación con el Estado y tienden a minimizar el costo<sup>(17)</sup>.

En efecto, al existir estas modalidades donde aparentemente no existe relación laboral formal –relación de dependencia–, no están obligados a pertenecer a ningún régimen previsional, dado que la naturaleza de las aportaciones esta circunscrita a la relación de dependencia; salvo que quieran hacerlo de manera independiente. Pero también existen situaciones que tienden a ser voluntarias por parte del trabajador, en la medida que vean aumentadas sus expectativas de ingreso y evitar impuestos sobre el mismo; en este sentido es el *escape al sector informal*, tal como lo ha denominado en su informe el Banco Mundial<sup>(18)</sup>.

### 3.2. Mercado laboral

Este factor es determinante para la configuración de la ampliación de la cobertura, que tiene incidencia directa con el grado de informalidad de la

---

(17) PEÑA LEÓN, Isabel, «Trabajo Informal», en *Actas del VII Congreso de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, UNMSM, Lima, 2007, p. 301.

(18) BANCO MUNDIAL, *Envejecimiento sin crisis*, Banco Mundial, Washington, 1994, p. 140.

economía, y que tiene como punto de partida las políticas económicas y laborales que son los faros orientadores.

Pero estas políticas asumidas por los gobiernos de turno están enmarcadas dentro de un proceso de globalización y que sustancialmente está vinculada al fenómeno de la «flexibilización». Este término ha sido cuestionado y criticado –en una palabra, satanizada– y reacia a los oídos de los trabajadores, pero es posible entender el aspecto positivo si una norma es interpretada o elaborada a favor de los trabajadores. El profesor Russomano nos habla, al respecto, de un segundo nivel, de una flexibilización racional, en el sentido de impedir que las normas laborales, por exceso de rigidez y de minuciosidad, constituyan una traba a la adecuación de las empresas a las nuevas tecnologías industriales, comerciales y rurales. Además, agrega que el error fue llevar la tesis de la flexibilización a límites más profundos, en verdad extremos, proponiéndose la desregulación del Derecho del trabajo<sup>(19)</sup>.

En nuestro país la flexibilización a significado la liberación del mercado de fuerza de trabajo para posibilitar la contratación de un mayor número de trabajadores con menores remuneraciones y sin estabilidad. Pues bien, el viraje del modelo laboral en el Perú se dio a través de dos dispositivos que significaron los pilares de dicho cambio, que fueron el Decreto Legislativo N° 728, de 1991 y el Decreto Ley N° 25593, de 1992. Este último en el ejercicio pleno de la dictadura.

El Decreto Legislativo N° 728 flexibiliza el empleo y facilita el despido al promover formas de contratación temporal. Es de allí que se gestan las *services* que privan del derecho a las pensiones a miles de trabajadores.

Las fuerzas de libre mercado hicieron eco y orientaron las reformas estructurales hacia la liberación del mercado del trabajo, algunas de esas medidas liberalizadoras, concretamente en el Perú, consisten en lo siguiente:

- a. Reducción del salario mínimo vital a su más baja expresión histórica, con tendencia a su congelación y aún a su virtual eliminación.
- b. Eliminación de los aumentos generales de sueldos y salarios por vía de decretos.
- c. Apertura de una variedad muy grande de modalidades de contratación laboral a término o por plazo determinado y, en general, de las modalidades atípicas de contratación.

---

<sup>(19)</sup> RUSSOMANO, Mozart Víctor, «Derecho del trabajo y globalización económica», en *Derecho laboral*, T. XLV, N° 207, Montevideo, 2002, p. 457.

- d. Atenuación de los efectos de la estabilidad laboral.
- e. Aparición de sistemas privados de Seguridad Social en materia pensionaria<sup>(20)</sup>.

Estamos presenciando nuevos aspectos que nos trae consigo la flexibilización, que no debe traducirse en «precarización laboral», y que nos lleva a repensar sobre el rol del Derecho del trabajo y su incidencia en el Derecho de la seguridad social, dada su condición de complementariedad. El mercado laboral se está homogeneizando «hacia abajo» y los magros sueldos de los trabajadores, bajo el régimen de contratos eventuales, presionan a aquellos que todavía tienen un trabajo estable. En ese sentido, es preciso reafirmar nuestro compromiso sobre la concepción de un derecho del trabajo tuitivo, que es la razón de ser del Derecho del trabajo, orientar a crear condiciones de trabajo que coadyuven a lograr una sociedad basada en el reconocimiento y valoración de sus miembros.

### 3.3. Factor demográfico

Este es el argumento que más ha socavado la solidez del sistema de reparto, es a donde están dirigidas las críticas que formulan los defensores del sistema de capitalización. Señalan que es una variable inexorable y que esta irremediablemente conducirá a una inviabilidad financiera del sistema de reparto de sobrevivir en el futuro. Esto no es del todo cierto, a mi entender el problema fundamental del sistema público no es la demografía, es el problema del mercado laboral: el empleo, es la demanda de la mano de obra. Sin negar que existe una gran influencia de las estructuras demográficas sobre los sistemas de Seguridad Social, la relación es directa porque va a determinar el tamaño y la composición de la población, lo que supone la creación o modificación de los programas de protección social, supone un análisis profundo de las características de la población llamadas a beneficiarse de esta protección<sup>(21)</sup>.

Las características de la población están elaboradas en función a la natalidad y mortalidad. Se decía que la tasa de natalidad era mayor en los países en desarrollo. En nuestro caso en las últimas décadas ha ido disminuyendo paulatinamente a una media de tres hijos por mujer hasta el 2005. Esto se debió en gran parte al cambio estructural de la población, puesto que las condiciones de

---

(20) PASCO COSMÓPOLIS, Mario, *El ajuste económico: perspectiva empresarial*, Centro de Estudios Regionales Andino Bartolomé de las Casas, Cuzco, 1993, p.56.

(21) DUPEYROUX, *Droit de la sécurité socialé*, cit., p. 136.

vida en la ciudad, la falta de espacios habitacionales y las posibilidades de una mayor educación e información; determinan en las familias la necesidad de reducir el número de hijos<sup>(22)</sup>. Claro está, que el descenso de la fertilidad no va a afectar el número de cotizaciones de inmediato, pero va a incidir cuando estas personas que están naciendo tengan edad laboral.

El fenómeno conocido como «papy-boom», es el crecimiento galopante de los jubilados, debido a la prolongación de la esperanza de vida, y que ha significado un problema para la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social en los países desarrollados. El problema del envejecimiento empieza a manifestarse notoriamente en el Perú pues basta apreciar el cambio cuantitativo de la esperanza de vida en una sola época, 1995-2005, ha pasado de 65,8 años a 70 años.

El informe realizado por el BBVA resulta más que interesante, pues nos muestra los cambios del entorno demográfico hacia el 2050, en base a proyecciones formuladas en relación a las tasas de fecundidad, mortalidad y migración. Este último con estimaciones y cálculos de crecimiento económico que se espera que desincentive a la población a emigrar, de tal manera que para el 2050 la población peruana será de 43 millones<sup>(23)</sup>. Esto varía significativamente la composición de la pirámide poblacional donde se acentúa el proceso de envejecimiento. Es más, vamos a tener que hablar de «pilar poblacional» en vez de pirámide, ya que según las gráficas, las dimensiones de la cúpula van a ser parecidas a las de la base.

Esto significa un importante cambio en los esquemas de los sistemas previsionales, pero, insisto, que no es lo más trascendente saber a cuántos mayores hay que mantener, sino tener una visión más global. Así, es necesario abordar al sistema desde una perspectiva de bienes y servicios, es decir, cuántos bienes y servicios es capaz de producir una sociedad y cómo se distribuyen entre la población en esos momentos<sup>(24)</sup>.

#### 4. PROPUESTAS DEL SISTEMA PRIVADO

Las propuestas que esgrimen las AFP están circunscritas y dirigidas básicamente hacia un sector específico, los denominados independientes. No puede

(22) RENDON VÁSQUEZ, *Derecho a la seguridad social*, cit., p. 114.

(23) BBVA, *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones*, Norma, Lima, 2008, p. 55.

(24) MARTÍNEZ NOVAL, *Los retos de la seguridad social*, cit. p. 209.

ser de otra manera, puesto que estas instituciones persiguen una finalidad lucrativa. Este sector es bastante tentador y rentable para el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Además, también pretenden que los miembros de la Policía y Fuerzas Armadas, así como también los miembros de la Caja de Beneficios Sociales del Pescador, pasen a afiliarse al SPP en calidad de independientes<sup>24</sup>. Se pone de manifiesto el *animus lucrandi* de este sistema. Pero, pasaremos a exponer la propuesta realizada por la desaparecida Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SAFP) –por cierto un gran error su eliminación– sobre las bases para ampliar la cobertura del SPP.

El esquema planteado es:

a. Establecimiento del Programa de Aportación para Trabajadores Independientes (PATI).

- *Esquema de tasas crecientes de aportación al fondo de pensiones*: una aplicación escalonada de tasas de aporte, apuntando a ir incrementado el aporte, según la persona vaya acercándose al beneficio de jubilación, pues esto implica un menor costo de aportación en las etapas iniciales de la vida activa incentivando la afiliación de los más jóvenes al sistema.
- *Mecanismo para el retiro parcial de fondos*: permite retirar parcialmente los fondos de pensiones, pues esperar hasta la edad de jubilación significa un probable desincentivo, pero se encuentran sujetos a dos criterios: la edad del afiliado y el logro de determinada densidad de cotizaciones al momento de retirar la pensión, se establece en dos momentos 45 y 55 años de edad.

b. Afiliación y recaudación por medio de Organismos No Gubernamentales.

Una propuesta muy interesante, pero que restringe a las ONG que trabajan con grupos de empresarios de la micro y pequeña empresa, pequeños propietarios y trabajadores independientes. La ONG establecería convenios con una AFP para afiliarse personas pertenecientes a su grupo de beneficiarios, actuando como promotor institucional y transfiriendo los aportes hacia las AFP y, a su vez, las AFP le paga una comisión a las ONG; asimismo, el trabajador puede pagar los aportes a través de la ONG o directamente a las AFP<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana, «Diez años del Sistema Privado de Pensiones», Universidad del Pacífico, Lima, 2003, p. 33.

<sup>25</sup> SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE PENSIONES, «Ampliación de la cobertura Previsional en el SPP», Lima, 1999, p. 86.

Las AFP también están pensando en los trabajadores independientes que perciben ingresos mediante recibos por honorarios. Para ello, las empresas contratantes retendrían un porcentaje del pago con fines previsionales, de la misma forma como retienen el impuesto a la renta, con el fin de promover la «cultura previsional», además de proponer facilidades tributarias<sup>26</sup>.

Un informe reciente publicado por el BBVA, donde realiza un diagnóstico y una propuesta más que interesante, una vez que identificó la población objetivo, lanza su propuesta para la ampliación de la cobertura. La población objetivo lo determinó en función a la PEA entre los 20 y 64 años, que vienen a ser 12,8 millones, de los cuales 8,2 millones no están comprendidos en ningún sistema, el 40% percibe ingresos por debajo de S/. 500 y el 43% entre S/. 500 y S/. 800.

Propuesta de planes:

**Planes de Pensión por S/. 1 y pensión por S/. 2**

Tipo de Pensión De renta	P1	P2	Mínimo años de aportes	20 años de aporte	Edad mínima
(-) S/. 500	S/. 1 diario o S/. 30 al mes		15 años	60% de la pensión mínima	65 años
(+) S/. 500		S/. 2 diario o S/. 50 al mes	15 años	100% de la pensión mínima	65 años

Este cuadro resume la propuesta del BBVA, que a nuestro entender es una propuesta seria que merece ser tomada en cuenta para su posterior aplicación, y que también es aplicable al SNP.

Sin embargo, el SPP debe sortear un problema que lo aqueja desde el punto de vista de los trabajadores del sector independiente, que es a donde se apunta más. En una última investigación del BID, se señala que después de la incapacidad de pago, la otra razón principal para no cotizar es la desconfianza y el desconocimiento hacia el SPP, que está representado con el 25% de los independientes en el Perú, y que es una determinante para el bajo nivel de cobertura del SPP.

<sup>26</sup> Publicado en el diario *El Comercio* el 16 de abril de 2002.

## 5. PROPUESTA DEL ESTADO

La propuesta de un sistema previsional para las MYPE es una de las conclusiones del informe final de la Comisión Técnica Tripartita, formada en el 2007 y conformada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Esta comisión propuso la creación de un régimen previsional dirigido a los trabajadores y empleadores de las microempresas (MYPE), que es recogido por el Decreto Legislativo N° 1086<sup>27</sup>, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, Ley de MYPE. Tan larga y extensiva es la denominación como la vulneración de los derechos laborales, dado que esta norma trae más «flexibilización». De esta manera, el Estado puso en marcha la pensión semicontributiva para los trabajadores y titulares de las microempresas, a través de la creación del Sistema de Pensiones Sociales, que establece que los trabajadores beneficiarios no deben estar inscritos en otro régimen previsional; las pensiones sociales son exclusivamente las de jubilación, invalidez y sobrevivencia y la administración y manejo del fondo de pensiones sociales será subastada mediante concurso público a una Administradora de Fondos de Pensiones, Compañía de Seguros o Banco; finalmente, el control y la supervisión estarán a cargo de la SBS.

Es un efecto positivo que los trabajadores de las microempresas tengan seguro social y pensión, pero no debe ser en desmedro de otros con el afán de promover su formalización. El problema no es de reducción de costos laborales sino de reformas tributarias y mayor apoyo crediticio<sup>28</sup>. El gobierno ha usado una reforma positiva y necesaria para darle a los empresarios lo que tanto pedían: la reducción de los llamados «sobrecostos laborales». Hay que quedarse con la parte buena del Decreto Legislativo N° 1086 y derogar la mala. Hay que separar la paja del grano.

## 6. PROPUESTA ALTERNATIVA: PENSIÓN SOLIDARIA

Hoy más que nunca se necesita de la intervención más activa del Estado en los ámbitos de la economía, ya que se ha puesto en evidencia –para los que no

---

<sup>27</sup> El Texto Único Ordenado (TUO), aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-TR, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2008-TR, fueron publicados en el diario oficial *El Peruano* el 30 de septiembre de 2008.

<sup>28</sup> Tal como señala Carlos Blancas Bustamante en una entrevista publicada en el diario *La República*, edición del 14 de julio de 2008.



querían ver— la incapacidad del mercado de autorregularse. La crisis financiera ha arrastrado a la quiebra y casi desaparición de grandes bancos norteamericanos, donde precisamente las AFP desembolsaron el dinero de los aportantes y que paradójicamente pedían de sobremanera la ampliación de las inversiones fuera del país.

Ante estos embates que resienten la economía mundial y afecta a los sectores más vulnerables, invita a la reflexión y repensar sobre el rol del Estado frente a las consecuencias de las políticas privatizadoras. Es por eso que es perentoria la reforma integral del sistema de pensiones donde el Estado tiene que asumir su papel de líder, haciendo de la seguridad social, una seguridad «desmercantilizada»<sup>29</sup>. La reforma tiene que entender y reconocer que todos los trabajadores forman parte del engranaje del desarrollo del país y, por tanto, merecen ser parte de una política social inclusiva.

En el Perú se han esbozado varias fórmulas hasta la fecha, pero que ha tenido una aparente importancia a partir del informe del Banco Mundial. Entidades y reconocidos especialistas hacen sus mayores esfuerzos para plantear una reforma viable.

Nosotros somos partícipes de la implementación de las pensiones no contributivas — que no es lo mismo que universales— puesto que esta última no está sujeta a comprobación de recursos y tiene su fundamento en el programa de apoyo a la pobreza mas grande en América Latina<sup>30</sup>, mediante el otorgamiento de pensiones a quienes nunca aportaron a ningún sistema previsional o estos fueron insuficientes. Esta política no solo se aplica en Chile, los programas de pensiones no contributivas se aplican en Brasil (destina el 1.3% del PBI); Bolivia (0.9% del PBI para un programa universal); Uruguay (0.62% del PBI) y Costa Rica (0.3% del PBI).

El último censo realizado es revelador, de 1'764,000 personas mayores de 65 años (urbano, rurales, ricos y pobres), 1'058,000 personas no tiene pensión; esto representa el 60% de las personas mayores de 65 años. Otro factor en favor de la aplicación de esta política no contributiva, es las elevadas tasas de pobreza producto de la mala distribución del ingreso, donde, según el informe del BBVA el 70% de la población, está conformada por los pobres y los que se

<sup>29</sup> Se entiende como una manera de proteger a los trabajadores ante la lógica del mercado, otorgando y garantizando una pensión a las personas de avanzada edad sin recursos.

<sup>30</sup> Sobre el sistema de pensiones solidarias, Ley N° 20255, publicado el 17 de marzo de 2008. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Santiago de Chile, Chile.

encuentra en extrema pobreza. El panorama es más revelador en las zonas rurales donde la pobreza alcanza el 69.3% y 31.2% en las zonas urbanas.

Si bien es cierto que el relativo éxito logrado en otros países no significa que suceda de la misma manera en el nuestro, como bien lo señala el Banco Mundial, la combinación acertada de pilares no es la misma en todo tiempo y lugar, sino depende de los objetivos, historia y circunstancia de cada país<sup>31</sup>.

En ese sentido, nuestra propuesta de esquema, no difiere de los ya postulados respecto a la implementación de dos pilares, el primero administrado por el Estado garantizando la pensión mínima y, el segundo bajo el sistema de capitalización de manera facultativa u obligatoria, administrado por las AFP e incluso por otras entidades para fomentar la competencia y reducir los costos por comisión. A esto se le suma el aporte solidario de parte del Estado, que incrementa las pensiones más bajas y otorga pensiones a quienes nunca han aportado.

Muchos dirán que el Estado no puede sostener este tipo de esquema, porque no puede desembolsar una cantidad ingente de dinero, o que no estamos en condiciones para hacer lo que se hizo Chile, dado que nuestro PBI inferior y el grado de informalidad superior, entre otras cosas más. Pues bien, entonces comencemos por otorgar pensiones a los ancianos pobres de las zonas rurales. Además, el costo anual en Chile establece una bonificación adicional por cada hijo nacido vivo para las mujeres que cumplan 65 años, lo que no se aplica al caso peruano. En resumen, solo hace falta una fuerte dosis de voluntad política.

Se tiene que focalizar a los beneficiarios de la pensión básica solidaria debiendo reunir requisitos mínimos:

- a. Haber cumplido 65 años de edad.
- b. Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% de la población rural pobre.
- c. Tratándose de la población rural, tienen que acreditar su residencia en las zonas rurales con un mínimo de años de permanencia que deberá ser elaborado en función a las demarcaciones territoriales.

Esto es un esquema de partida, y con el pasar de los años debe ir sumando a más población pobre. De manera paralela se debe implementar políticas laborales para fomentar empleos y reducir el margen de informalidad, de manera que disminuya la tasa de pobreza en el Perú.

---

<sup>31</sup> Loc. cit.

Haciendo números el gasto que podría significar la inversión, el economista Pedro Francke afirma que una pensión de 200 soles mensuales para todos los ancianos pobres costaría S/. 120 millones mensuales, el 0.5% del PBI (que el 2007 fue S/. 342,000.000 millones)<sup>29</sup>.

Por su parte el economista de la Universidad del Pacífico, Eduardo Morón, señala sobre las pensiones no contributivas, que en el escenario más pesimista, la cobertura en la tercera edad pasaría de 25% a por lo menos 68% en el 2010 y hacia 2025 las proyecciones indican una cobertura no menor de 57% pero podría llegar al 76%<sup>30</sup>.

Costos de las pensiones no contributivas (como porcentaje del PBI)				
Pobres total:				
Monto	2010	2015	2020	2025
400	1.98%	1.78%	1.59%	1.39%
300	1.49%	1.33%	1.19%	1.04%
183	0.91%	0.81%	0.73%	0.64%
100	0.50%	0.44%	0.40%	0.35%

Cada vez más existe un consenso sobre la posibilidad de la pensión solidaria para la tercera edad y, desde nuestra modesta opinión –de repente cargada de platonismo–, es el anhelo de abrazar una sociedad con mayor equidad y justicia social; y definitivamente hay mucho camino por recorrer, resumo lo dicho parafraseando al gran bate de Santiago de Chuco «Hay hermanos muchísimo que hacer».

## 7. CONCLUSIONES

- Para enfrentar los factores que se presentan como una barrera para mejorar los niveles de cobertura, se requiere de un tratamiento integral, ya que están engarzadas directamente. Esto es a través de políticas laborales, tributarias y del fortalecimiento del aparato productivo.
- Implementar medidas que tengan por finalidad fiscalizar eficientemente y sancionar las malas prácticas de contrataciones atípicas, desvirtuando y

<sup>29</sup> Publicado en *La República*, el 01 de agosto de 2008.

<sup>30</sup> MORON, Eduardo, «Resolviendo el problema de cobertura en el Perú», en *El Seminario Internacional de la FIAP*, Mayo, Lima, 2008.

ocultando verdaderas relaciones de dependencia, recortando derechos como el acceso a la Seguridad Social mediante aportes obligatorios.

- c. Se tiene claro que los sistemas de pensiones de manera independiente, no alcanzan solucionar por si solos el problema de la ampliación horizontal de la cobertura en pensiones. En ese sentido, es menester la plasmación del sistema de pilares y la pronta unificación del Sistema Peruano de Pensiones.
- d. El esquema esbozado de la pensión solidaria, y como está planteado, no parte de una utopía, sino que se recoge de la necesidad de redistribuir los ingresos entre la población menos favorecida, haciéndolos participes del desarrollo macroeconómico que está experimentando el país, de tal manera que podamos estar hablando de una sociedad democrática de derecho, y del papel de la Seguridad Social dentro de este modelo de Estado.