

LA INFORMALIDAD, LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LOS REGÍMENES PREVISIONALES

CÉSAR ABANTO REVILLA⁽¹⁾

I. EL SISTEMA DE PENSIONES Y LA REFORMA PREVISIONAL

La seguridad social es un concepto complejo, no porque sea difícil de entender, sino porque tiene diversas definiciones, dependiendo del ángulo desde el cual se le pretende analizar.

En efecto, para el ciudadano común es un derecho, para el economista un factor de redistribución de la renta, para la administración un servicio público, para los abogados una rama de la ciencia jurídica, etc.

Lo cierto es que el Derecho Previsional, que regula una de las prestaciones de la seguridad social (la pensión), tiene desde hace cuatro décadas un impacto en las diversas esferas de nuestro desarrollo, a saber:

- En lo social, por la cantidad de personas involucradas: casi 7 millones de afiliados entre el sistema nacional y privado de pensiones;
- En lo económico, considerando las sumas de dinero comprometidas en su financiamiento: fondos que –entre ambos sistemas– superan los S/. 120 mil millones.

(1) Abogado y maestro en Derecho por la Universidad de San Martín de Porres. Profesor de Seguridad Social en la Maestría de Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y de Derecho Previsional en la Maestría de Derecho del Trabajo de la Universidad de San Martín de Porres.

- En lo político, al punto que en las dos últimas campañas presidenciales las principales propuestas de los candidatos que finalmente ganaron la contienda estaban referidas a temas previsionales: la libre desafiliación en el 2006 y “Pensión 65” en el 2011; y
- En lo jurídico, pues la materia pensionaria representa la mayor carga procesal (cerca del 60 %) del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

En esta ponencia desarrollaremos tres temas que son distintos entre sí, pero a la vez, complementarios, en la medida que están directamente relacionados con dos de los principios fundamentales de la seguridad social: la universalidad (por la cual se busca proteger a la mayor cantidad de personas) y la solidaridad (que pretende el financiamiento del sistema con la participación de todos).

En los últimos dos años, con ocasión de la reforma del sistema pensionario que dispuso la Ley N° 29903⁽²⁾, se ha venido discutiendo la validez y legitimidad de las nuevas medidas introducidas, en especial, la licitación de los afiliados del Sistema Privado de Pensiones (SPP), la incorporación de la comisión por saldo, así como la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes a un régimen pensionario, sea el público (ONP) o el privado (AFP).

Si bien esta ponencia se centrará en analizar este último punto, partiendo de una revisión de los efectos que la informalidad laboral pueda tener en su aplicación, es necesario echar una mirada previa a la estructura del sistema de pensiones en el Perú, y las particularidades que la reforma de 2012 pretende implementar.

Como es conocido por todos, desde finales de 1992 tenemos en nuestro país un modelo pensionario conformado por dos sistemas: el público y el privado.

El sistema público, que funciona bajo el esquema financiero del reparto, está –a su vez– conformado por cuatro regímenes:

- Decreto Ley N° 19846, Ley de Pensiones Militar Policial⁽³⁾,
- Decreto Ley N° 19990, Sistema Nacional de Pensiones (SNP),

(2) Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de julio de 2012.

(3) El Decreto Legislativo N° 1133, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de diciembre de 2012, aprobó un nuevo régimen previsional para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, sin embargo, solo será aplicable al personal que inició su carrera a partir de la entrada en vigencia de dicha norma (al día siguiente de su publicación).

- Decreto Ley N° 20530, Ley de Pensiones de los Funcionarios Públicos⁽⁴⁾, y,
- Decreto Legislativo N° 894, régimen especial de los servidores diplomáticos⁽⁵⁾.

El sistema privado, que funciona bajo el esquema financiero de la capitalización, fue creado por el Decreto Ley N° 25897⁽⁶⁾, copiando el modelo impuesto en Chile a inicios de los ochenta⁽⁷⁾, y traslada la administración de los aportes y las pensiones a empresas privadas (AFP), que funcionan bajo la supervisión del Estado⁽⁸⁾.

En tal sentido, todo trabajador público o privado que inicie su actividad laboral de manera dependiente deberá elegir⁽⁹⁾ entre el SNP o el SPP.

Hasta el 31 de julio de 2013 la afiliación a un régimen pensionario por parte de los trabajadores independientes era voluntaria, sin embargo, por aplicación de la Ley N° 29903 (arts. 8 y 9) se volvió obligatoria para aquellos que nacieron a partir del 1 de agosto de 1973, perciben ingresos mensuales iguales o mayores a una Remuneración Mínima Vital (RMV)⁽¹⁰⁾ y giran recibos de honorarios.

La mayoría de trabajadores independientes cuestionaron esta medida, soslayando que –de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (Enaho), elaborada por el INEI al 2011– apenas era 11 %

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

(5) La Ley N° 28091, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de octubre de 2003, cerró de forma implícita dicho régimen al disponer que, a partir de su vigencia, el sistema previsional del servicio diplomático se regía “de acuerdo a las leyes sobre la materia”, por lo tanto, solo podrían optar entre el SNP o SPP, sin embargo, por Decreto Supremo N° 065-2009-ER, se restituyó la vigencia del régimen previsto por el Decreto Legislativo N° 894.

(6) Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 6 de diciembre de 1992. Cabe recordar que el 11 de noviembre de 1991 el SPP fue creado originalmente por Decreto Legislativo N° 724, pero al encontrarse sujeto a las reglas fijadas en el artículo 14 de la Constitución de 1979, no llegó a entrar en funcionamiento formalmente.

(7) Aprobado por el Decreto Ley N° 3,500, que ha sido reformado estructuralmente en el 2008 por la Ley N° 20,255.

(8) A través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), que reemplazó –a partir del 25 de julio de 2000 (Ley N° 27328)– a la extinta Superintendencia de AFP.

(9) De acuerdo al procedimiento previsto por el artículo 16 de la Ley N° 28991 - Ley de Libre Desafiliación Informada, publicada el 27 de marzo de 2007, el trabajador que ingrese por primera vez a un centro laboral recibirá un Boletín Informativo sobre las características de los sistemas pensionarios vigentes: a partir de su entrega, tendrá 10 días para elegir entre el SNP o el SPP, vencidos los cuales tendrá 10 días adicionales para ratificar o cambiar su decisión. De no formalizar su decisión en dicho plazo, será afiliado al SPP.

(10) En la actualidad, equivalente a S/. 750.00.

el porcentaje de personas en dicha condición que estaban afiliados a un régimen pensionario, y del 23 % el número de peruanos que ahorran, por lo tanto, era indispensable que se estableciera con carácter obligatorio su incorporación al sistema previsional, de lo contrario, en un par de décadas tendríamos a miles de ciudadanos mayores de 65 años (edad jubilatoria regular del SNP y SPP) sin una prestación pensionaria.

Los independientes alegaron en el 2013, como han replicado en el 2014, que sus ingresos son irregulares –en tiempo y en monto–, y que ellos son libres no solo de decidir qué destino darle a su dinero, sino también de elegir el ser parte (o no) del sistema previsional, sin embargo, olvidan que el aporte es un ahorro forzoso que no solo los protegerá en la vejez –a través de la pensión de jubilación– sino que los tutela en la actualidad, tanto frente a una incapacidad física o mental –mediante la pensión de invalidez– como ante la muerte, con las pensiones de sobrevivencia.

La reacción instintiva básica del hombre es priorizar el gasto presente en lugar de ahorrar para una contingencia futura, por ello, ninguna medida relacionada a la seguridad social que se halla condicionado a la voluntad del trabajador ha tenido éxito en nuestro país, lo que nos muestra la necesidad de interiorizar, desde la más temprana edad, la importancia de realizar un aporte previsional a un fondo que nos proteja ante cualquier riesgo eventual.

El Estado, tiene por obligación –como último garante de la seguridad social– asumir las medidas necesarias para incrementar el número de personas protegidas por el sistema previsional, aunque ello constituya una decisión política impopular o que origine un rechazo inmediato de la colectividad. Es su deber prever para el futuro, aun a costa de aceptar los cuestionamientos del presente.

Cuando se llevó a cabo la reforma previsional de 2012 el objetivo era generar una serie de beneficios para los asegurados, como consecuencia de medidas como la licitación de los nuevos afiliados a favor de la AFP que ofrezca la menor comisión, la creación del Copac y el Fesip, la reformulación del Sistema de Pensiones de las MYPE o la incorporación obligatoria de los independientes, pero dos años más tarde, vemos que estas medidas no han sido eficientemente implementadas.

Como correctamente anota Hilario⁽¹¹⁾, las políticas de formalización y extensión de la seguridad social en América Latina tienen como sustento la búsqueda

(11) Recomendación N° 202 de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012: HILARIO MELGAREJO, Ana. “La extensión de la cobertura previsional a los trabajadores independientes”, p. 47.

de lograr y cimentar el trabajo decente y los pisos de protección social, dentro de los cuales la OIT ha incluido a las “garantías básicas” de la seguridad social, procurando –de manera particular– la inclusión de quienes trabajan en la economía informal, por lo tanto, esta medida se concatena con una postura global de extensión previsional.

Pese a que en agosto de 2013, cuando se produjeron los primeros reclamos de los trabajadores independientes por la implementación de la obligación de afiliarse y aportar a un sistema de pensiones, se optó por la suspensión de dicha medida por un año (Ley N° 30082), al momento de elaborar esta ponencia se discutía de nuevo su legitimidad (agosto 2014), y a pesar de que eran los mismos hechos, en esta oportunidad la decisión del Congreso de la República –y el Poder Ejecutivo– fue la de derogar (Ley N° 30237) los artículos 8 y 9 de la Ley N° 29903.

Esperamos que en el futuro cercano, esta medida sea reestablecida, siempre que previamente se reduzca el porcentaje de informalidad y, en paralelo, se informe a las personas que no forman parte de un régimen previsional –de forma adecuada y sencilla– la importancia y necesidad de contar con un régimen pensionario, sea el público (ONP) o el privado (SPP), no solo para la vejez, pues sus prestaciones los protegerán de contingencias actuales como la invalidez o la muerte.

El problema debe enfrentarse tanto desde el ámbito económico como del jurídico.

II. EL PROBLEMA DE LA BAJA COBERTURA SUBJETIVA

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

El Perú es el segundo país de la región con menor cobertura, y en los últimos años ha tratado de revertir (en parte) dicha situación con medidas como la creación de un régimen no contributivo (Pensión 65)⁽¹²⁾ o implementar la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes, medidas paralelas que nos

(12) Creado por el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, sobre la base del Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”, otorga una prestación dineraria de S/. 125.00 mensuales a favor de los mayores de 65 años en estado de extrema pobreza, según la calificación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

permitirían tentar la materialización de uno de los principios básicos y esenciales que sostienen a la seguridad social: la universalidad.

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

Constitución de 1979

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

Constitución de 1993

Artículo 10.- El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

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

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

En la actualidad, y desde su creación a mediados del siglo XIX⁽¹³⁾, la regulación del tema pensionario en el Perú se ha basado en el régimen contributivo, por lo tanto, resulta más adecuado hablar de “seguro social” antes que “seguridad social” –en lo previsional⁽¹⁴⁾–, pues justamente es dicho modelo el que se ha mantenido en el tiempo, brindado protección directa a los trabajadores formales.

Esta situación genera lo que se conoce como la “paradoja de la protección”, pues los grupos menos vulnerables (trabajadores formales) son los que se

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

(14) En materia de prestaciones de salud desde inicios del 2000 se ha intentado expandir este servicio a la mayoría de la población –en especial, a los sectores más pobres– a través de programas como el Seguro Integral de Salud (SIS), ampliado con la Ley N° 29344 - Ley Marco del Aseguramiento Universal en Salud, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de abril de 2009.

encuentran más protegidos⁽¹⁵⁾, y los que laboran de manera independiente y en la informalidad terminan subsidiando –con sus impuestos– el pago de las pensiones de terceros, a pesar de que ellos nunca podrán percibir dicho beneficio.

Pero más allá de la discusión sobre la reforma del SPP y los demás regímenes, la pregunta es ¿y la gente que no tiene pensión?, ¿quién ve por ellos?

El problema central de la seguridad social en el mundo, en especial en los países en desarrollo, es el de la ampliación de la cobertura, sin embargo, en el Perú hay millones de personas que no se preocupan por este tema, pues no tienen acceso a una pensión o a una prestación de salud. A nada de nada.

Los datos del INEI indican que con una población total superior a los 29 millones, tenemos una población económicamente activa (PEA)⁽¹⁶⁾ de unos 16 millones, sin embargo, la mayor parte de esta no tendría una protección previsional.

En efecto, complementada con la información de la ONP, la SBS, y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), se constata que la cobertura subjetiva en pensiones apenas bordea el 24 %, es decir, que por cada 10 trabajadores solo 2 gozarán en el futuro del beneficio de una prestación pensionaria.

Ante esta cruda realidad, resulta una consecuencia lógica que seamos el segundo país con menor índice de cobertura subjetiva pensionaria en Sudamérica, mientras Uruguay registra el mayor volumen (78.5 %), seguido por Chile (60.2 %), Argentina (46.2 %) y Venezuela (31.5 %)⁽¹⁷⁾.

Si el éxito de un modelo de seguridad social se mide por la cobertura subjetiva, se podría afirmar que el sistema de pensiones en el Perú ha fracasado.

La pregunta que debemos hacernos sería: ¿podemos mejorar esta situación con modificaciones al esquema vigente y esperar una mayor cobertura?

La respuesta está más cerca del no que del sí, en tanto la mayoría de propuestas formuladas a la fecha –incluida la implementación de un sistema multipilar, a

(15) MANGARELLI, Cristina. “La cobertura universal del sistema de protección y seguridad social y la empleabilidad”, p. 321.

(16) La población en edad de trabajar (PET) es aquella disponible para desarrollar actividades productivas (miembros del hogar de 14 y más años de edad) y se subdivide en: población económicamente activa (PEA) y población económicamente inactiva (PEI).

(17) Solo superados por Paraguay, que registra una PEA cobaturada en pensiones de apenas el 10 %. MESA LAGO, Carmelo. “Presente y futuro de los Sistemas de Pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial”, p. 13.

partir del modelo proyectado en 1994 por el Banco Mundial⁽¹⁸⁾— se limitan a realizar unos ajustes a los regímenes de pensiones de los trabajadores formales, con excepción del Proyecto de Ley N° 1929/2007-CP, que fuera presentado el 3 de diciembre de 2007 por el Colegio de Abogados de Arequipa⁽¹⁹⁾, pero hasta la fecha no ha sido analizado a profundidad por el Congreso de la República.

Considerando que en el Perú la mayor parte de personas que laboran no tienen la condición de *trabajador*, al pertenecer a una economía informal, razón por la cual carecen de derechos laborales y de seguridad social —en salud y en pensiones—, debemos buscar mecanismos que nos permitan incrementar dicha cobertura, no solo para aumentar el fondo previsional, sino para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, con una especial incidencia en las personas en condición de pobreza y extrema pobreza, no solo en las zonas urbanas, sino particularmente en las zonas rurales, pues ello no solo disminuirá futuras exigencias sociales y una carga económica que tendrá (al final) que ser asumida por el Estado, sino que ayudará a disminuir los niveles de pobreza, como ha ocurrido en Brasil y Bolivia con programas análogos a “Pensión 65”.

Como anota Morón⁽²⁰⁾, se ha pretendido atribuir el fracaso del sistema previsional a las reformas de los noventa, sin embargo, la baja cobertura subjetiva depende de las características del mercado laboral, así como de las empresas e instituciones del país, pues más de dos tercios de la PEA trabaja informalmente o por cuenta propia, existiendo una mayoría de pequeñas y microempresas —que tienen baja productividad— incapaces de contratar formalmente a sus trabajadores, a lo cual se suma una legislación que hace innecesariamente costosa la formalización.

El que millón y medio de adultos mayores no puedan reemplazar sus ingresos por pensiones de jubilación impacta también en su vida familiar, pues deben extender su ciclo laboral para poder subsistir. Esto conlleva a problemas complementarios, pues se convierten —sin quererlo— en una carga para su familia, fundamentalmente por los costos en salud, que tienden a incrementarse en esa etapa de la vida.

Esto origina una transferencia intergeneracional de pobreza, pues es casi seguro que, producto de la ausencia de ingresos suficientes, sus hijos tampoco pudieron desarrollarse cultural, económica ni socialmente, hasta un nivel que les

(18) BANCO MUNDIAL. “Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”, 457 páginas.

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

(20) MORÓN, Eduardo. *Resolviendo el problema de cobertura en el Perú*, p. 3.

permitiese lograr la autonomía: según el INEI más del 70 % de adultos mayores viven con sus hijos, y, en la mayoría de casos, la vivienda es propiedad de los primeros.

En todo caso, tomando en cuenta las experiencias pasadas, consideramos que la reforma que debe efectuarse necesariamente en el sistema pensionario con miras a ampliar la cobertura subjetiva no debe pasar por copiar normas extranjeras –casi sin modificarlas– para aplicarlas a nuestra realidad, pues ello podría distorsionar sus efectos, en tanto cada país tiene factores económicos, sociales, demográficos, y políticos propios que deben ser tomados en cuenta al aprobar una ley.

No existe un modelo universal, ni perfecto, solo mecanismos que pueden tomarse como ejemplo para adecuarlos a nuestra realidad.

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

III. LA INFORMALIDAD LABORAL EN EL PERÚ

La informalidad es también un concepto complejo, pues se trata de un fenómeno estructural social y económico que tiene un impacto a nivel mundial.

Como precisa Tokman⁽²¹⁾, el concepto “sector informal” fue introducido por la OIT a partir del informe de empleo en Kenia dirigido por Jolly y Singer en 1972, pero al tratarse de un factor en evolución permanente, su definición ha variado.

La informalidad es el más grave de los problemas que afectan al mercado laboral, pues un número considerable de trabajadores se encuentran fuera del

(21) TOKMAN, Víctor. “Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas”, pp. 16-18. Para el MTPE, fue utilizado por primera vez en un artículo académico sobre Ghana (Hart, 1970). *Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral*, p. 5.

mercado, por decisión propia o por la de sus empleadores. En ambos escenarios, quedan excluidos de los beneficios que les otorgan el Derecho Laboral y el Previsional.

Este aislamiento de las normas es, en unos casos, simplemente una estrategia de sobrevivencia empresarial, pero también hay casos de deliberado incumplimiento, pues si tienen ganancias que les permitiría cumplir las obligaciones legales.

En el Perú, la informalidad se incrementó desde finales de los setenta a raíz de factores diversos como la migración masiva del campo por la centralización o el terrorismo, el abandono de la zona rural por el Estado, entre otras razones.

Como reconoce el MTPE⁽²²⁾, hay una fracción de empleadores a quienes, a pesar de su deseo de formalización, el sistema les resulta complejo y sus oportunidades están reducidas por la ausencia de políticas que les faciliten el desarrollo de sus esfuerzos, dotándoles por ejemplo, de capitales de trabajo y tecnología adecuada.

Cabe precisar que algunos autores como De Soto⁽²³⁾, tienen una versión optimista de la informalidad, al considerarla una fuerza positiva y creadora, frustrada por la incompetencia y los obstáculos de la burocracia de los Estados. Con perspectiva legalista, el considera que la desregulación es una llave esencial para dar fuerza libre al mercado y con ella, desplegar la potencialidad de los pobres, su frustrada iniciativa y capacidad emprendedora.

La decisión política no es sencilla, pues si bien lo lógico es que deben formalizarse para que todos se integren al sistema de reglas y aporten una parte de su trabajo al fisco, como hace el resto, colaborando así con el progreso del país en lugar de únicamente aprovecharlo, esta medida podría colisionar –al imponer sobrecostos laborales– con el fomento de la inversión privada, caracterizada por reducir todos los gastos adicionales posibles al empresario.

¿Cómo compatibilizar entonces la reducción de la informalidad laboral con una estimulación de la producción interna? La solución definitiva no es sencilla, pues se requiere una participación conjunta del Estado, los empresarios y trabajadores.

Según el MTPE⁽²⁴⁾, a setiembre de 2014 la informalidad entre los asalariados del Sector Privado llegaba al 56.4 %, pero en las micro empresas era del 87.8 %.

(22) MTPE. Ob. cit., p. 6.

(23) DE SOTO, Hernando. *El otro sendero. La revolución informal*, pp. 15-17.

(24) MTPE. Ob. cit., pp. 14 y 28.

Esas cifras, sin embargo, representan apenas a un tercio de la PEA, mientras que entre los dos tercios restantes tenemos un grupo considerable (independientes no calificados: 5'155,000, aproximadamente) en el cual un 86 % no está afiliado a un sistema previsional, por lo tanto, el porcentaje real de la informalidad en el Perú está más cerca del 70 %, como reconoce el INEI en la Enaho 2013.

Este dato revela que el fenómeno de la informalidad está íntimamente relacionado al trabajo independiente.

Si bien en los últimos años se han puesto en práctica algunos mecanismos para reducir esta informalidad laboral, sea a través de programas con beneficios para incentivar la formalización en la micro y pequeña empresa⁽²⁵⁾, con el saneamiento laboral parcial de los trabajadores del Estado⁽²⁶⁾ –para reducir el grupo de “falsos” independientes–, o el incremento de las visitas de los inspectores de trabajo a los diversos empleadores a nivel nacional, el problema de la informalidad tiene una raíz social mucho más profunda en la economía y nuestra realidad.

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

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

En tanto el problema de la informalidad en el Perú está conformado por aristas de orden social que pueden relacionarse con la migración de inicios del siglo pasado, el centralismo de los setenta y la invasión masiva desde los andes hacia la capital en los ochenta, producto del terrorismo, que trajo como consecuencia el aumento del comercio ambulatorio y la aparición de verdaderos emporios

(25) Decreto Supremo N° 007-2008-TR, que regula la Ley de la Micro y Pequeña Empresa.

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

dedicados a la comercialización de mercadería ilícita, bajo la anuencia estatal y colectiva⁽²⁷⁾, al ser un extremo que no corresponde al presente comentario, nos centraremos en sus incidencias en el plano laboral y previsional.

Como precisa Boza⁽²⁸⁾, no estamos ante un fenómeno nuevo, pero lo novedoso del tema radica en su progresiva expansión e institucionalización en diversos ámbitos y en todos los países, por lo tanto, tiene mayor trascendencia económica y social para la vida de las personas. Pero además, se ha convertido en una situación habitual para muchos, convirtiéndose en un problema complejo que conecta factores éticos, psicológicos y, al mismo tiempo, estructurales, pues afecta el funcionamiento de los procesos productivos.

El sostenimiento del esquema de la seguridad social en una relación laboral o en una actividad económica formal no solo garantiza la capacidad contributiva de sus beneficiarios, sino además facilita la recaudación y fiscalización, garantizando su viabilidad. La informalidad deja a amplios sectores de la población al margen de la protección previsional.

Por tal razón, cobra especial importancia para la seguridad social la formalización e institucionalización de la actividad económica, siendo la clave para la ampliación de la cobertura subjetiva y el mejoramiento de la calidad de sus servicios.

El reconocimiento de la complejidad del problema y del carácter multidimensional de su solución no niega la existencia de las responsabilidades específicas que le corresponde a cada uno de los sectores estatales y de la necesidad de establecer objetivos que hagan posible la evaluación de la actividad desplegada por el Estado –junto a los empleadores y trabajadores– para lograr estos propósitos.

Se debe proyectar un sistema con los incentivos adecuados para la inclusión de todos los trabajadores en el mercado laboral formal. No obstante, debe tenerse en cuenta que estas políticas deben contemplar simultáneamente dos estrategias:

- Aquellas acciones en que la formalización es motivada por medio de la sanción por el incumplimiento (fiscalización laboral), y,
- Aquellas en las cuales el incentivo existe por medio de una acción directa de promoción de la formalización (incentivos).

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

(28) BOZA PRÓ, Guillermo. *Informalidad y relaciones laborales*, pp. 45-46.

Como indica la OIT⁽²⁹⁾, debe difundirse una cultura empresarial en la cual se asuma que son los trabajadores con condiciones laborales adecuadas y con expectativas de permanencia en la empresa los que generan una mayor productividad.

Compartimos la opinión de Arce⁽³⁰⁾, en el sentido de que los conceptos tradicionales del Derecho del Trabajo cada día se alejan un poco más de la realidad, pues se aplica a menos personas, pues sus garantías aluden a las relaciones jurídicas personales, remuneradas y subordinadas, cuyo ámbito se restringe a no más de la tercera parte de la PEA, mientras los que laboran y se encuentran fuera de este ámbito de protección pasan del 60 % de la población. Se debe apuntar a mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, no solo de un grupo. Se debe luchar por la desaparición de la precariedad, mediante programas de protección social, sin importar categorías jurídicas ancladas en el pasado. No sirve de nada tener una excelente legislación laboral que en la mayoría de los casos garantiza los derechos de los sujetos pertenecientes al núcleo de producción, pues los trabajadores marginales no gozan de dichos beneficios.

IV. LA AFILIACIÓN OBLIGATORIA DE LOS INDEPENDIENTES

Para Casali y Pena⁽³¹⁾, existe consenso en caracterizar al grupo de trabajadores independientes como heterogéneo y con alta incidencia de la informalidad. En el primer caso, fundamentado en la amplia gama de actividades que involucra al grupo objeto de estudio y que fluctúa desde profesionales con altos ingresos hasta trabajadores con baja capacidad contributiva o ingresos de subsistencia (artesanos y comerciantes de mercados, campos feriales y ambulantes, entre otros). En el segundo, debido a la alta proporción de trabajadores independientes que realizan sus actividades de manera informal.

Desde una perspectiva técnica, el INEI⁽³²⁾ define al trabajador independiente como “la persona que explota su propia empresa o negocio, o ejerce por su cuenta una profesión u oficio, sin tener a su cargo ningún trabajador remunerado”. Por su parte, la Sunat⁽³³⁾ considera a los independientes como: “todos los profesionales y

(29) OIT. *La transición de la economía informal a la economía formal*, pp. 47-48.

(30) ARCE ORTIZ, Elmer. *Informalidad, Derecho y Derecho Social*, pp. 85-86.

(31) CASALI, Pablo y PENA, Hernán. *Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú*, p. 24.

(32) En: <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0862/anexo04.pdf>>.

(33) En: <<http://www.guiatributaria.sunat.gob.pe/index.php/contribuyentes/rentas-del-trabajo>>.

no profesionales que desarrollan libre e individualmente cualquier profesión, oficio, arte o ciencia, capaces de generar ingresos por la prestación de sus servicios”.

Como hemos señalado anteriormente, hasta el 31 de julio de 2013, en el Perú la afiliación de los trabajadores independientes a un régimen pensionario –SNP o SPP– era voluntaria, como se aprecia de la transcripción de las siguientes normas:

D.L. N° 19990

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

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

D.S. N° 054-97-EF

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

La discusión respecto a la necesidad de incorporar forzosamente a dicho grupo laboral dentro del sistema previsional no es nueva, pues ya en 1999 la hoy extinta Superintendencia de AFP llevó a cabo un estudio específico de este tema⁽³⁴⁾, que fuera también analizado por la Comisión Técnica creada por la Ley N° 28991⁽³⁵⁾.

En ambas oportunidades existía consenso en cuanto a la afiliación obligatoria, pero también en reconocer que el principal obstáculo para implementar esa medida era la dimensión operativa del proyecto, pues para hacer efectiva la propuesta tendría que efectuarse, cuando menos, los siguientes ajustes legales:

- Establecer el momento en el cual se ejecutaría la afiliación, determinando si existiría alguna responsabilidad por la omisión o la demora.
- Precisar el momento en que nacería la obligación de aportar: ¿sería mensual o anual, junto con el pago del Impuesto a la Renta?

(34) SAFP. “Ampliación de la cobertura previsional en el SPP: El caso de los trabajadores independientes”, 102 páginas.

(35) Informe Final de la Comisión Técnica (2007), pp. 76-78.

- Determinar la entidad recaudadora y su retribución: ¿se recurriría a la Sunat⁽³⁶⁾ o se crearía una entidad especial (pública o privada)?
- Fijar el porcentaje de los aportes y la responsabilidad de la retención, así como el mecanismo de declaración y pago.

La afiliación obligatoria debería generar dos consecuencias positivas:

- a) Incrementar la cobertura subjetiva, por una mayor cantidad de personas afiliadas a la seguridad social, que podrían gozar en el futuro de una pensión de jubilación, invalidez o sobrevivientes.
- b) Aumentar la recaudación, pues en este grupo se incluye a profesionales, técnicos y personas naturales con negocios (empleadores) con altos ingresos.

Hasta antes de la dación de la Ley de Reforma, la afiliación de los independientes a un régimen pensionario era mínima: apenas un porcentaje del 11 %.

La Ley N° 29903 pretendió solucionar el problema al establecer la obligatoriedad de la afiliación a un régimen pensionario –sea el SNP o SPP– de los trabajadores independientes nacidos a partir del 1 de agosto de 1973, que perciban ingresos mensuales totales de cuarta o de cuarta-quinta categoría iguales o mayores a una RMV, que giren recibos de honorarios.

Cabe señalar, que si bien ratificamos nuestra postura en el sentido de estar a favor de la afiliación obligatoria, debe reconocerse tanto la complejidad operativa que se impuso a los asegurados, como consta en los modelos de recibos de honorarios de la propia Sunat, como la ausencia de beneficios colaterales que incentivasen a los independientes a incorporarse a un sistema previsional.

Los reclamos sociales que se presentaron el año pasado con ocasión de entrar en vigencia dicho mandato obligaron al Estado a prorrogar la obligatoriedad del pago de los aportes –no la de afiliación– hasta el 2014 (Ley N° 30082)⁽³⁷⁾, sin embargo, al pretender aplicar nuevamente el mandato las protestas se reactivaron, originando un resultado distinto (derogatorio) por los mismos hechos.

Dejamos constancia que en la Nota de Prensa N° 120 publicada el 4 de agosto en su página web, el INEI precisa que existen unos 2 millones 700 independientes

(36) Desde el 30 de julio de 2000 dicha entidad estatal es la encargada de recaudar los aportes de ONP y EsSalud, por mandato de la Ley N° 27334.

(37) Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de setiembre de 2013.

menores de 41 años, de los cuales solo el 13.3 % (unos 351 mil) cuenta con RUC, por tanto, solamente a dicho grupo alcanzaría la obligatoriedad de la norma.

En la medida que existen muchas personas que realizan labores productivas sin la dependencia a un empleador, puede afirmarse que el concepto de trabajador independiente (o autónomo) nace de un dato negativo.

A efectos de este trabajo, consideraremos como trabajadores independientes susceptibles de ser sometidos a una afiliación obligatoria previsional:

- A los trabajadores por cuenta propia formales.
- A los trabajadores dependientes de empleadores formales, pero que no están en planillas (falsos independientes); y,
- A los empleadores (personas naturales) que no están en planillas.

Si bien en los grupos señalados se podrían considerar (teóricamente) a quienes laboran en el comercio ambulatorio, lo más adecuado sería excluir inicialmente de esta obligatoriedad a aquellas personas que perciben ingresos irregulares, que se encuentren por debajo de la RMV. Este grupo debe ser materia de una regulación especial o evaluar su inclusión en los regímenes asistenciales de prestaciones no contributivas, como “Pensión 65”.

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

El problema del bajo índice de independientes afiliados al régimen de pensiones –de forma voluntaria– no es un fenómeno que solo se presente en el Perú.

Para Paredes e Iglesias⁽³⁸⁾, existen diversos factores que influyen en esta decisión de no afiliarse, los que han sido agrupados en dos categorías:

- a) Factores no relacionados con el modelo pensionario: Dentro de esta clasificación, se consideran circunstancias variadas como:

(38) PAREDES, Ricardo y IGLESIAS, Augusto. *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el Sistema de AFP*, p. 30.

- El nivel de ingreso. Quien percibe un menor ingreso prefiere la liquidez actual que una pensión futura (prioridad), mientras quienes perciben un mayor ingreso cuentan con ahorros, seguros privados o invierten en el mercado financiero o bursátil.
 - El acceso al crédito. Los ingresos excedentes se utilizan para financiar proyectos, como la adquisición de una casa.
 - La informalidad laboral.
 - El bajo nivel del salario mínimo: solo cubre las necesidades básicas.
 - Las características del impuesto a la renta. No existen incentivos para la aportación, además, los independientes siempre declaran ingresos por debajo de lo percibido realmente.
 - La interacción con otros programas asistenciales. Si pueden acceder a una prestación dineraria por otra vía, sin tener que aportar, lo harán.
 - Las características demográficas. A mayor edad recién se desarrolla la preocupación por la jubilación: por lo general, a partir de los 50 años.
 - El nivel de educación.
- b) Factores relacionados con el modelo pensionario: En esta clasificación podemos encontrar los siguientes supuestos:
- La tasa de aportación. En el Perú, 13 % y 10 % de la remuneración, para el SNP y el SPP, respectivamente.
 - La bajo nivel de la tasa de retorno.
 - Las comisiones. En el caso de las AFP era del orden del 2 %.
 - Los costos de transacción. Procedimientos de afiliación y recaudación complejos, en especial para las zonas rurales.

Existe una confusión entre las obligaciones y beneficios de la seguridad social.

Estos autores consideran⁽³⁹⁾ que la motivación para afiliarse (o la falta de esta) es la misma entre los trabajadores independientes y los dependientes, la diferencia es que estos últimos están obligados a incorporarse a un régimen previsional, de lo contrario, posiblemente tampoco estarían afiliados⁽⁴⁰⁾.

Como precisa Gonzáles⁽⁴¹⁾, el trabajador independiente debe tener la obligación de cotizar para un régimen pensionario, pues la previsión social no solo constituye un derecho, sino también un deber social, ya que con ocasión de realizar una labor el individuo establece un vínculo directo de responsabilidad económica para con su núcleo familiar, que tiene incluso un reconocimiento constitucional (arts. 4 y 6 de la Carta Magna de 1993), por ello, en tanto la pensión vendría a sustituir su retribución, esta constituiría una garantía del mantenimiento de una vida acorde con el principio de dignidad para sus derechohabientes.

En países vecinos como Chile⁽⁴²⁾ y Uruguay⁽⁴³⁾, el sistema tributario es precisamente el conducto a través del cual se viabiliza el pago y recaudación de los aportes de los trabajadores independientes, sea con un mecanismo de ingreso gradual (2012 a 2014, pues a partir del 1 de enero de 2015 será totalmente obligatorio), como a través de un impuesto especial denominado “monotributo”.

Para Bertranou⁽⁴⁴⁾, la baja cobertura de los trabajadores independientes en la región es producto de varios factores. Por un lado, las limitaciones estructurales en la generación de empleo asalariado de calidad; por otro, también concurren los problemas de diseño de los programas de seguridad social como las restricciones institucionales para una efectiva política pública. De esta forma, la baja cobertura es explicada por el tipo de inserción laboral y su baja capacidad contributiva; a ello se suma la falta de incentivos adecuados para la adhesión y la incapacidad del Estado para hacer cumplir la obligatoriedad de las cotizaciones.

(39) Ibidem, p. 33.

(40) Existen propuestas alternativas, como la de Solange Berstein, Gonzalo Reyes y Francisco Pino (“Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción”), que plantean una tercera posibilidad fuera de la afiliación obligatoria o voluntaria, que denominan “decisión activa para no cotizar”: la persona decidirá si aporta o no recién en el momento que presenta su declaración anual de Impuesto a la Renta, si es que cuenta con un monto a su favor por concepto de “devolución”. Creemos que esta opción también estaría condicionada a la voluntariedad.

(41) GONZALES HUNT, César. *El Sistema Privado de Pensiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, p. 85.

(42) CIFUENTES LILLO, Hugo. *Afiliación obligatoria de los trabajadores independientes*, pp. 69-81.

(43) LANZILOTTA, Bibiana. *El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay*, pp. 35-83.

(44) BERTRANOU, Fabio. *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*, p. 3.

Lo expuesto hasta el momento nos lleva a la conclusión de que es necesario afiliar de manera obligatoria a los trabajadores independientes –no a todos a la vez, sino de manera progresiva–, pero también nos muestra que existe una ausencia total de interés en las personas menores de 50 años por el tema pensionario, lo cual solo podrá ser revertido con la implantación de la educación previsional desde el nivel primario hasta el superior, pues en tanto el propio individuo no sea conciente de la necesidad de ahorrar para el futuro (cuando no pueda trabajar), cotizando desde hoy tanto para salud como para pensiones, todo proyecto quedará trunco.

El compromiso de la reforma del SPP es formar conciencia en sus afiliados, en especial en los jóvenes, que el futuro de la expectativa del monto de su pensión está directamente relacionado con el capital acumulado en su cuenta individual, en cada momento de su vida laboral, por ello, resulta fundamental implementar –a nivel básico y superior– un plan nacional de cultura y educación previsional.

Esta medida es indispensable, si tenemos presente el aumento de la esperanza de vida de hombres y mujeres al pensionarse, ya que técnicamente será necesario contar con un mayor fondo para lograr en el tiempo el mismo nivel de pensión.

Los independientes tendrían una mayor disposición de formalizarse y cumplir las disposiciones previsionales, siempre que obtengan condiciones especiales, más accesibles, además del reconocimiento a atenciones de salud con costos más bajos. Debería evaluarse la aplicación de un producto que permita el otorgamiento de un beneficio conjunto –salud y pensiones– con el pago de un solo aporte.

V. MEDIDAS CONCRETAS PARA LA AFILIACIÓN DE INDEPENDIENTES

Tomando en cuenta las propuestas contenidas en los informes de la SAFP (1999) y la Comisión Técnica (2007), así como las aplicadas en otros países de la región, presentamos algunas medidas a considerar para una futura regulación del tema:

- a) Programa de aportaciones diferenciadas: Mediante tasas de aportación escalonadas que se incrementarían o reducirían, según el caso, en función de la edad y a los ingresos. Esta tasa no se modificaría en el tiempo, y les permitiría acceder a un porcentaje del tope de la pensión mínima del SNP, dependiendo del monto de su cotización:

Ingreso total	1-3 RMV	4-6 RMV	7-9 RMV	+ 10 RMV
Tasa aplicable	6 %	7 %	8 %	10 %
Beneficio	50 % PM	70 % PM	80 % PM	100 % PM

Los independientes perciben ingresos variables, en monto y tiempo, por lo que resulta razonable que la tasa de aporte sea distinta a la aplicada a los dependientes, sin embargo, esto también origina que el beneficio que van a recibir sea proporcional a dicha cotización.

- b) **Beneficios colaterales:** En primer lugar, facilitando el acceso a atenciones de salud, para captar el interés de los informales. Podría establecerse uno o más planes o capas de cobertura, dependiendo del nivel de cotización, pero todos los afiliados tendrían acceso a una prestación sanitaria.

Debe evaluarse también la posibilidad de deducir del pago del Impuesto a la Renta Anual el monto pagado por los aportes previsionales.

- c) **Facilidades operativas:** Medidas orientadas a mejorar el pago del aporte, para reducir los costos de operación y transacción (declaraciones virtuales o pagos a través de celulares, en especial en las zonas rurales), utilizando un solo formulario que unifique las aportaciones pensiones y salud.
- d) **Retiros parciales:** En el caso del SPP, que cada afiliado tiene una cuenta individual, debería permitirse que al cumplir una edad no menor a 55 años, y siempre que se cuente con un fondo cuya densidad de aportes no afecte el monto de la futura pensión, se realicen retiros –por porcentajes menores– para fines complementarios como la atención de una enfermedad, el pago de los estudios de los hijos o pagar la cuota inicial de la vivienda familiar.
- e) **Topes de aportación:** Para asegurar al grupo que será incluido dentro de la obligatoriedad deben fijarse referentes mínimos y máximos, colocando el extremo inferior en la RMV, y el máximo (remuneración asegurable) podría ser de 5, 7 o 10 RMV, de forma tal que si el trabajador independiente tiene un ingreso superior al referente, la diferencia no esté afectada al descuento.

- f) Estímulo al aporte continuo: Implementar programas de “premios” en los cuales el Estado se comprometa a aportar en la cuenta del asegurado que ha realizado –por ejemplo– un aporte continuo de dos años, pagando “un sol adicional por cada sol cotizado”, sujeto a un máximo en montos y duración.

Si el Estado está implementando una medida obligatoria que representará un descuento en los ingresos de los trabajadores independientes, debe de asumir algunos costos para atraer a dicho grupo dentro del sistema.

- g) Jubilación temporal: En el SNP, en que para acceder a una prestación es necesaria la acreditación de aportaciones, requisito que en los últimos años ha originado una importante cantidad de solicitudes rechazadas, pues los trabajadores no cuentan con la documentación que acredite sus labores y sus empleadores no están en actividad, lo que impide corroborar su historia laboral, podría evaluarse la implementación de modalidades de jubilación temporal, para quienes cuenten con 10 a 15 años mínimos de aportes.
- h) Micropensiones: Tomando como referente la propuesta del BBVA⁽⁴⁵⁾, para los trabajadores independientes con ingresos iguales o menores a una RMV se deberían crear programas con aportes diarios en cuentas previsionales ad hoc –en bancos comerciales (incluido el Banco de la Nación)– de S/. 1.00 a S/. 2.00, que les garanticen una pensión mínima básica.
- i) Aporte comercial rural: Evaluando previamente su viabilidad en nuestra realidad, deberían estudiarse experiencias exitosas de la región en cuanto al aporte comercial rural, como la de Nestle en Colombia (Caso Nespresso), en la cual dicha empresa pactó libremente con asociaciones y cooperativas agrarias que una parte del pago de la compra mensual de café se destinaría a las cuentas previsionales de sus integrantes, a través de un convenio con el instituto colombiano de seguridad social, de forma tal que se aseguraba –por un tiempo y monto predeterminado– un aporte continuo a dicho fondo.

(45) BERNAL, Noelia (et ál). *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas*, pp. 113-116.

En la medida que la ausencia de cobertura en nuestro país es mayor en la zona rural y de selva, esta medida podría replicarse para ciertos productos de importación y exportación regular.

Dejamos constancia, en todo caso, que ninguna de estas propuestas tendría una efectividad real si no se toman medidas concretas para reducir la informalidad en el campo laboral. La aprobación de la Estrategia Sectorial del MTPE es un primer paso. El Estado debe enfrentar este problema de manera rápida y frontal.

Finalmente, junto con los mecanismos operativos que procuren atraer o interesar a los trabajadores independientes en formar parte de un sistema previsional, será indispensable la implementación de dos de los varios temas pendientes de la Ley N° 29903: el Consejo de Participación Ciudadana en Seguridad Social (COPAC) y el Fondo Educativo del Sistema Privado de Pensiones (FESIP), que sumados al establecimiento en la currícula –del nivel básico, secundario y superior– del curso de “Educación Previsional”, debe formar en nuestros ciudadanos, desde la más temprana edad, la conciencia de la importancia y necesidad de ser parte de un régimen previsional, como beneficiarios y aportantes, pues la pensión no solo es un derecho, sino también un deber.

BIBLIOGRAFÍA

ARCE ORTÍZ, Elmer. “Informalidad, Derecho y Derecho Social”. En: *Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los regímenes de pensiones en el Perú*. Libro de ponencias del I Congreso Nacional de la SPDTSS, Trujillo, 2004.

BANCO MUNDIAL. *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Oxford University Press, Washington, 1994.

BERNAL, Noelia; MUÑOZ, Ángel; PEREA, Hugo; TEJADA, Johanna y TUESTA, David. *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas*. BBVA, Lima, 2008.

BERSTEIN, Solange; REYES, Gonzalo y PINO, Francisco. “Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción”. En: *En foco*. N° 66, Santiago, 2006.

BERSTEIN, Solange. *Implementación de la reforma previsional en Chile*. Superintendencia de Pensiones, Santiago de Chile, 2011.

BERTRANOU, Fabio. *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. OIT, Santiago de Chile, 2007.

BOZA PRO, Guillermo. “Informalidad y relaciones laborales”. En: *Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los regímenes de pensiones en el Perú*. Libro de ponencias del I Congreso Nacional de la SPDTSS, Trujillo, 2004.

CASALI, Pablo y PENA, Hernán. *Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú*. OIT, Lima, 2012.

CIFUENTES LILLO, Hugo. “Afilación obligatoria de los trabajadores independientes”. En: AA.VV. *Reforma Previsional*. SCHDTSS, Santiago, 2008.

CRUZ-SACO, María; MENDOZA, Juan y SEMINARIO, Bruno. *El sistema previsional del Perú: Diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2014.

DE SOTO, Hernando. *El otro sendero. La revolución informal*. 1ª ed., Editorial El Barranco, Lima, 1986, .

GONZALES HUNT, César. *El Sistema Privado de Pensiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Tesis para optar el Grado de Magíster, Maestría de Derecho Laboral y la Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010.

HILARIO MELGAREJO, Ana. “La extensión de la cobertura previsional a los trabajadores independientes”. En: *Soluciones Laborales*. N° 80, Gaceta Jurídica, Lima, agosto de 2014.

LANZILOTTA, Bibiana. “El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay”. En: AA.VV. *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. OIT, Montevideo, 2009.

MANGARELLI, Cristina. “La cobertura universal del sistema de protección y seguridad social y la empleabilidad”. En: *Revista Derecho Laboral*. N° 230, Montevideo, 2008.

MESA LAGO, Carmelo. “Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial”. En: *VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Cartagena de Indias, mayo de 2010.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE). *Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral*. Lima, 2014.

MORÓN, Eduardo. *Resolviendo el problema de cobertura en el Perú*. Centro de Investigación. Universidad del Pacífico, Lima, 2008.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra, 2013.

PAREDES, Ricardo y IGLESIAS, Augusto. *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el Sistema de AFP*. Santiago de Chile, 2004.

SUPERINTENDENCIA DE AFP (SAFP). “Ampliación de la cobertura previsional en el SPP: El caso de los trabajadores independientes”. En: *Estudios Previsionales*. N° 1, Lima, 1999.

TOKMAN, Víctor. “Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas”. En: *Revista Internacional de Estadística y Geografía*. N° 3, 2011.