

Hacia una integración de las políticas sociales en materia de empleo y de seguridad social: cobertura y sostenibilidad de las pensiones con empleos plenos y decentes*

Towards an integration of social policies in the field of employment and social security: Coverage and sustainability of pensions with full and decent jobs

Javier Paitán Martínez**

* Recibido el 30 de junio de 2018. Aceptado el 8 de febrero de 2023.

** Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Especialización en Seguridad Social en el Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) de México, D.F. Adjunto de Docencia en los cursos de “Instituciones de la Seguridad Social” y de “Tendencias Jurisprudenciales en materia previsional” que se dictan en la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro principal del Círculo de Estudios Laborales y de la Seguridad Social (CELSS) de la UNMSM. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1638-3969>

RESUMEN

Las políticas sociales están dirigidas a garantizar a la ciudadanía el mayor nivel de bienestar, por medio de un Estado social y democrático, fundado en los valores de justicia material, igualdad de oportunidades y dignidad de las personas. Así pues, las políticas sociales en materia de empleo y de seguridad social, integradas y coordinadas, buscan garantizar empleos plenos y decentes, con una protección social, con pensiones dignas, suficientes y equitativas que, en muchos Estados como el peruano, brillan por su ausencia e inexistencia. Ante esta inercia de reformas pendientes, sumado el fenómeno del envejecimiento, principalmente, los planteamientos ofrecidos en este trabajo convergen en la necesidad urgente e impostergable de proponer la implementación de estas políticas sociales, con el fin de fortalecer el empleo pleno, decente y productivo durante todo el ciclo de la vida laboral, e implementar nuevos modelos de protección social que amplíen su cobertura, así como su sostenibilidad, máxime de las personas en edad avanzada: una reforma pendiente en el Perú.

PALABRAS CLAVE

Políticas sociales, empleo, seguridad social, pensiones y reforma.

ABSTRACT

Social policies are aimed at guaranteeing citizens the highest level of well-being, through a social and democratic State, based on the values of material justice, equal opportunities and the dignity of people. Thus, social policies regarding employment and social security, integrated and coordinated, seek to guarantee full and decent jobs, with social protection, with decent, sufficient and equitable pensions that, in many States such as Peru, shine for their absence and nonexistence. Given this inertia of pending reforms, added mainly to the phenomenon of aging, the approaches offered in this work converge on the urgent need to propose the implementation of these social policies, with the purpose of strengthening full, decent and productive employment throughout the entire cycle of working life and implement new models of social protection that expand their coverage, as well as their sustainability, especially for people of advanced age: a pending reform in Peru.

KEYWORDS

Social policies, employment, social security, pensions and reform.

1. INTRODUCCIÓN

Ante la dramática dinámica demográfica que ha tenido como resultado una disminución contemporánea en las tasas de mortalidad y fertilidad¹, surgen las siguientes interrogantes: ¿cuál es el futuro del empleo y de la seguridad social en nuestras sociedades envejecidas? ¿Podrá el creciente número de personas mayores depender de los ingresos de jubilación públicos –incluso privados– para su consumo de vejez? ¿Y estos beneficios de pensión serán lo suficientemente grandes para apoyar las necesidades –económicas y de salud, principalmente– de individuos cuya esperanza de vida continúa aumentando?

Aunque se dé respuesta a estas preguntas, el envejecimiento de la población continuará en todos los países (desarrollados y en desarrollo), puesto que este tiene implicaciones significativas para el entorno económico que, a su vez, inciden en el empleo y la seguridad social.

En los países desarrollados existe un sistema de protección social adecuado, en el que se pueden observar algunos patrones definidos del comportamiento de los trabajadores en el mercado laboral, reflejados, por ejemplo, en los mecanismos de transferencias de la seguridad social que desincentivan la participación laboral de los adultos mayores (como en Estados Unidos, Alemania o los países miembros de la OCDE)².

Muy por el contrario, los países menos desarrollados –o en desarrollo–, como el Perú, en principio, enfrentan el continuo desafío de altas tasas de informalidad, subempleo y ocupación en microempresas, más aún en sus áreas urbanas³. Ahora bien, por el lado de la oferta laboral, el hecho de que muchos trabajadores no cuenten con una pensión provoca que estos busquen alguna alternativa de trabajo con el fin de conseguir ingresos, aun después de la edad de retiro. No obstante, “los deseos por trabajar se enfrentan a una enorme barrera en el mercado laboral que reduce las posibilidades de los adultos mayores para conseguir trabajo”, por la existencia de pocos incentivos para capacitarlos, así como de prejuicios por parte de las empresas para contratarlos, pues se piensa que las personas adultas mayores

1 La reducción de la mortalidad parece representar una tendencia duradera, que ya ha generado ganancias sustanciales de longevidad durante los últimos cincuenta años. Los datos de las Naciones Unidas indican un aumento de la esperanza de vida mundial media de 46,5 años en 1950 a 65,4 años en 2000, aunque se prevén mayores ganancias de longevidad, con una expectativa de vida promedio de 74,3 años para 2050. También parece que la caída de la fecundidad es una tendencia, aunque en los países más desarrollados la gran caída en el número de nacimientos se ha producido principalmente durante los años ochenta y noventa, sin que se haya estabilizado hasta la actualidad. Ver Vincenzo Galasso, *The political future of social security in aging societies* (Cambridge, Mass: MIT, 2008), 1-9.

2 Luis García Núñez, *Desprotección en la tercera edad: ¿estamos preparados para enfrentar el envejecimiento de la población?* (Lima: Departamento de Economía, PUCP, 2012), 10.

3 Janina León C., “Educación, seguridad social y mercados de trabajo en el Perú”, en *Empleo y protección social*, ed. Cecilia Garavito e Ismael Muñoz (Lima: PUCP, 2012), 331.

son menos productivas, menos adaptables y menos dispuestas a aceptar las nuevas tecnologías que los jóvenes, a quienes prefieren contratar pagándoles menores salarios⁴.

En la vejez, las personas dejan de percibir ingresos laborales y pasan a depender, principalmente, de las prestaciones de la seguridad social –la pensión de jubilación, por ejemplo–. Así pues, ante un escenario de insuficiente protección social y falta de empleo, como también de cambios demográficos y crisis económica, es de esperar que el futuro del bienestar de las personas en edad avanzada –mayores de 60 años– empeore al aumentar su número –como también sus necesidades– y al esperarse una declinación de su actual soporte por la reducción en las tasas de fecundidad⁵. Se hace necesario, entonces, que los Estados de bienestar pongan mayor énfasis en sus políticas para superar, si queremos llamarlo así, este tipo de *injusticia social* manifiesta contra el adulto mayor.

Amartya Sen⁶, citando a Charles Dickens, nos enseña que la percepción de la injusticia manifiesta se aplica tanto a los niños, en su pequeño mundo, como a los adultos mayores, en su atención a largo plazo. Así pues, “lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir”. Esto es, justamente, el objetivo de las políticas sociales en un Estado social y democrático.

En efecto, las *políticas sociales* –que forman parte de las políticas públicas– están dirigidas a garantizar la igualdad material mediante diferentes actuaciones organizadas en torno a tres finalidades esenciales:

- i) la de promoción de las condiciones que favorezcan y garanticen la igualdad de oportunidades, eliminando cualquier obstáculo para esa igualdad y facilitando el pleno ejercicio de los derechos fundamentales (denominadas políticas sociales promocionales);
- ii) la de garantía de una vida digna, y
- iii) la de suficiencia económica que se requiera en estados de necesidad⁷.

Las políticas sociales tienden a garantizar a toda la ciudadanía el mayor nivel de bienestar, y el Estado social y democrático, fundado en los valores de la justicia material, la igualdad y dignidad de las personas, debe ser el instrumento garante de la realización de estas políticas.

4 García Núñez, *Desprotección en la tercera edad*, 11.

5 García Núñez, *Desprotección en la tercera edad*, 11.

6 Amartya Sen, *La idea de la justicia* (Madrid: Taurus, 2009), 11.

7 Para comprender más sobre políticas sociales, ver Héctor Béjar, *Política social, justicia social* (Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 2001).

En materia de *empleo*, durante los últimos años, la mayoría de los países han acometido procesos revisionistas de sus respectivos ordenamientos laborales. Los distintos gobiernos –fuere el signo político que fuere– han puesto en práctica diversas acciones flexibilizadoras, en unos casos con un alcance menor al hilo de incidir en alguna de las rigideces más sentidas de cada experiencia o en algún aspecto de las relaciones laborales. No obstante, en otros ejemplos la flexibilidad –o liberalización– ha tenido una mayor envergadura, con un carácter continuado en el tiempo y con modificaciones introducidas en gran parte de las instituciones y puntos neurálgicos de dicha disciplina⁸. En esta inercia, casi insoslayable, se encuentra el Perú, país en el que diversas actividades económicas y empresas son subsidiadas por medio de “leyes promocionales” que rebajan el estándar de protección laboral previsto⁹, así como la propia legislación que regula la actividad laboral privada (Decreto Legislativo n.º 728), lo que genera empleos precarios.

En materia de *seguridad social*, los sistemas de protección social de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe presentan déficit de cobertura y equidad en cuanto al acceso de las prestaciones que otorgan –sobre todo, las pensiones– y de los cotizantes, así como de su sostenibilidad. En los primeros, los déficits son bajos o moderados, debido a que cuentan con un modelo previsional que guarda consistencia con la estructura del mercado laboral (empleos plenos), mientras que en los segundos son altos, pues dicha consistencia en muchos casos es inexistente (empleos precarios).

Según el IV Informe de la Conferencia Internacional del Trabajo, el nuevo contexto demográfico y sus cambios acelerados están dando lugar al “fenómeno del envejecimiento poblacional”¹⁰, como consecuencia de las bajas tasas de natalidad y de mortalidad, en el que el grupo de población de 60 años o más está creciendo más rápidamente que cualquier otro grupo de edad y con proyecciones a triplicarse su número en el 2050. Por ello, debe tenerse en cuenta que los efectos del fenómeno del envejecimiento poblacional inciden en el desarrollo económico, los mercados de trabajo y la protección social de los países desarrollados y en desarrollo.

En ese sentido, este artículo propone –en términos generales– algunas políticas sociales en materia de empleo y de seguridad social para hacer frente a estos problemas estructurales que presenta nuestro ordenamiento jurídico

8 F. Alemán Páez, “Mercado de trabajo y políticas de creación de empleo en el Sistema Español de Relaciones Laborales”, en *Revista del VI Congreso Peruano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (Lima: UNMSM, 1996), 170.

9 Plades, *La agenda laboral pendiente del TLC Perú - Estados Unidos: cuando la competitividad se basa en la reducción de los derechos laborales* (Informe elaborado en el marco de la 18.ª Reunión Regional de la OIT y previa a la Audiencia Pública del Consejo de Asuntos Laborales del TLC Perú - EE. UU, Lima: Plades y otros, 2014), 3.

10 Organización Internacional del Trabajo [OIT], *Informe IV. Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, 102.ª reunión (Ginebra: OIT, 2013).

laboral y pensionario –o previsional–, sumado, principalmente, al fenómeno del envejecimiento de la población. Lo anterior, con la finalidad de sugerir la implementación de estas políticas sociales de manera integrada y coordinada o, en otras palabras, proponer la “conciliación de ambas” para ambicionar empleos plenos y decentes con una cobertura y sostenibilidad de las pensiones, máxime de las personas en edad avanzada: una reforma pendiente en el Perú y en muchos países de Latinoamérica.

2. POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE EMPLEO

2.1. SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO EN EL PERÚ: EL DERECHO DEL TRABAJO EN UNA ENCRUCIJADA

Como se señaló anteriormente, en el Perú, diversas actividades económicas y empresas son subsidiadas con leyes promocionales que rebajan el estándar de protección laboral previsto, en el entendido de que esta reducción de “costos” promoverá las exportaciones, la formalización o el desarrollo empresarial. Esta opción de política, profundizada en los últimos años e inédita en la región y en el mundo, implica diferencias de trato que crean subcategorías de trabajadores y trabajadoras con condiciones precarias¹¹, que se expresan mediante diversas manifestaciones: “El empleo clandestino el más extendido y grave, la subcontratación, los contratos de trabajo a corto plazo, las prácticas de las agencias de trabajo temporal y otros”¹².

En la evolución de la legislación laboral peruana se han promulgado diversos regímenes especiales promocionales que contienen derechos laborales reducidos y que, en otros casos, evidencian un desconocimiento de los mismos, lo que se evidencia, por ejemplo, en:

- i) el régimen general laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo n.º 728);
- ii) el régimen de promoción de las exportaciones no tradicionales (Decreto Ley n.º 22342);
- iii) el régimen de promoción del sector agrario (Ley n.º 27360);
- iv) el régimen de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa (Ley n.º 28015), o

11 Plades, *La agenda laboral pendiente del TLC Perú - Estados Unidos*, 17.

12 Pedro Galín, *El empleo precario en América Latina, en la flexibilización laboral en Venezuela* (ILDIS, 1991), 13.

- v) el derogado régimen laboral juvenil (Ley n.º 30288), conocido popularmente como “Ley pulpín”, el mismo que se pretendió volver a implementar para flexibilizar aún más la legislación laboral¹³.

Estos regímenes especiales promocionales reflejan un empleo precario, contrario al trabajo digno y decente¹⁴, ya que este último, en términos de la OIT, implica percibir ingresos adecuados, tener una jornada laboral que concilie la vida familiar con el trabajo, el acceso a salud de calidad y a las pensiones en un marco de promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva¹⁵, sin distinción alguna (edad, sexo, entre otros factores) y en un régimen de igualdad de oportunidades.

Los regímenes especiales promocionales son todo lo contrario a la connotación de trabajo decente, por lo que hay evidencia de que nuestro derecho del trabajo se halla en una *encrucijada* y, por ello, carecemos de verdaderas políticas sociales en materia laboral.

2.2. HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES: EMPLEOS PLENOS Y DECENTES

En el Perú es menester implementar políticas laborales, de mediano y largo plazo, que promuevan el empleo pleno, digno y productivo durante todo el ciclo de la vida laboral de las personas. Se deben aumentar las tasas de participación en la fuerza de trabajo de todos los grupos de edad, con especial atención en los grupos vulnerables, como los trabajadores de edad avanzada –mayores de 60 años–, lo que permitiría el incremento del empleo y de la demanda interior de empleo.

La *inversión en el capital humano* debe ser prioridad permanente del Estado peruano –y de los diferentes gobiernos de turno–, por cuanto esto permite tener mercados laborales con mayor productividad y competitividad, además de viabilizar el financiamiento y sostenibilidad de los regímenes de seguridad social en pensiones al culminar el ciclo de vida laboral de las personas.

Por un lado, siguiendo el objetivo de la legislación laboral –la libertad con igualdad de oportunidades–, se debe promover el empleo juvenil. “Ningún interés, ni el de los trabajadores ni el de los empresarios, es más importante que el objetivo

13 Se puede revisar el Proyecto de Ley n.º 1104/2016-PE, denominado “Ley que promueve la contratación formal de los jóvenes”, de fecha 21 de marzo de 2017, propuesto por el propio Poder Ejecutivo.

14 El Índice de Trabajo Decente (ITD) permite medir la evolución de la calidad del empleo que se genera en el país. Para ello utiliza cinco indicadores sustantivos del trabajo decente: (i) contrato/registro, (ii) salario mínimo, (iii) jornada laboral no mayor de 48 horas semanales, (iv) afiliación en algún seguro de salud y (v) afiliación en un sistema de pensiones. *Cfr.* OIT, *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013).

15 Julio Gamero Requena, “La agenda laboral: entre la profundización liberal y el trabajo decente”, *Diario Uno*, 7 de agosto de 2014.

o fin trascendental que debe tener una legislación laboral: *la libertad con igualdad de oportunidades*¹⁶.

Este objetivo trascendental, inherente al empleo decente, se debe reflejar en una legislación laboral en la que prime la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y sobre todo del Estado, pues todos y cada uno de nosotros, antes de tener la condición de trabajadores, somos personas. Se requiere prestar mayor atención en las políticas laborales y de empleo para asegurar:

- i) el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad con igualdad de oportunidades, y garantizar condiciones de trabajo decente¹⁷, no solo para los jóvenes sino también para los adultos; así como
- ii) la conciliación entre el trabajo y la vida personal.

Por otro lado, podría retenerse el talento de las personas con más experiencia y trayectoria en el mercado laboral –que siempre apunta a ser más productivo y competitivo–, siempre teniendo en consideración la realidad demográfica¹⁸, económica¹⁹, social²⁰ y legislativa²¹ de nuestro país, con la finalidad de mantener un *equilibrio en el desplazamiento de la fuerza laboral*.

Permitir la prolongación de la participación de los trabajadores de edad avanzada contribuiría con una mayor cotización al sistema de seguridad social, es

16 Javier Neves y Elmer Arce, “La Batalla de los intereses y la conquista de los objetivos en el Derecho Laboral peruano”, en *Código de Derecho Laboral: régimen laboral de la actividad privada*, vol. I (Lima: Palestra, 2011), 41.

17 Gamero Requena, “La agenda laboral”.

18 Se debe tener en consideración que algunos países presentan un envejecimiento avanzado; por ejemplo, la mayoría de los países de la Unión Europea y algunos países de Latinoamérica, como Uruguay. Otros como Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Venezuela se encuentran en un nivel moderado y otros como Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay, en un nivel incipiente.

19 Las perspectivas de la economía mundial vienen deteriorándose, con dinámicas diferenciadas entre un mayor avance de la economía estadounidense, estancamiento en la Zona Euro y Japón, además del deterioro en las economías emergentes con crecientes vulnerabilidades y desequilibrios macrofinancieros.

20 En América Latina y el Caribe, *millones de jóvenes* enfrentan grandes problemas para encontrar un empleo. Uno de cada cinco jóvenes (21 millones, aproximadamente) son *ninis*, y la tasa de *desempleo juvenil* triplica la del resto de trabajadores. De los jóvenes que trabajan, solo uno de cada tres (35 %) tiene un *empleo formal*. El problema no es exclusivo de la región y casi todos los países del mundo comparten el desafío de crear buenas oportunidades para los jóvenes. Para ampliar la información, ver: Laura Ripani, María Victoria Fazio y Raquel Fernández, “Sistemas de aprendices, un puente para el empleo juvenil”, *Factor Trabajo*, 1 de febrero de 2016, <http://blogs.iadb.org/trabajo/2016/02/01/sistemas-de-aprendices-un-puente-para-el-empleo-juvenil/>

21 Se debe tener en cuenta que muchos países están implementando reformas flexibilizadoras o desregularizadoras de su legislación laboral. Por ejemplo, en unos países se vienen implementando jornadas reducidas de trabajo, programas de capacitación para jóvenes y personas adultas, y en otros la implementación de contratos temporales en que los trabajadores no gozan de estabilidad alguna.

decir, a su financiamiento. La mayoría de los sistemas de seguridad social vienen financiándose con los ingresos derivados del trabajo asalariado –habría más activos que sostengan a los inactivos–, como es el caso de nuestro Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina Nacional Previsional (ONP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), administrado por las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

El Estado peruano, como garante de la realización de las políticas sociales en materia laboral, debe procurar dar respuestas prácticas para garantizar el empleo pleno y decente –así como la protección social– de todos los grupos de la población en edad de trabajar, especialmente de los que ingresan por primera vez al mercado y los que pasan a ser más vulnerables –la población adulta mayor–, con base en los principios de igualdad de trato y de no discriminación en el empleo. Con esto es posible combatir las altas tasas de desempleo e informalidad laboral que afectan a los jóvenes y adultos hoy en día²².

Ahora bien:

Para la inclusión laboral juvenil [y de los adultos mayores] se requiere un salto cualitativo en materia de calidad de la educación, especialmente aquella a la que acceden o podrían acceder los sectores de más riesgo y vulnerabilidad. La educación, junto con la infraestructura, es una respuesta muy importante para las situaciones de baja productividad y exclusión existentes en América Latina y el Caribe... [Además,] es necesario incentivar programas de inclusión laboral juvenil [y para los adultos mayores] desde el Estado, en concertación con el sector privado, que faciliten el acceso al primer empleo... [Por ende,] es esencial, finalmente, que estas políticas estén basadas no solamente en un enfoque de igualdad de oportunidades (de acceso a los programas y al empleo) sino también de igualdad de competencias, facilitando el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación desde el comienzo de la formación²³.

Es imprescindible contar con políticas de inversión en la educación de formación continua, planes y programas que permitan gestionar la conciliación entre el trabajo y la vida personal, así como la accesibilidad al empleo por parte de los jóvenes²⁴ –en especial de los *ninis*– y de los adultos mayores.

22 La tasa de empleo informal sigue siendo alta (72 %) e involucra a 7 de cada 10 trabajadores. En el caso de las microempresas (1-10 trabajadores), la informalidad laboral llega al 92 %. Para ampliar la información, ver: "Día Internacional de los Trabajadores. Luces y sombras del trabajo en el Perú", *trabajodigno.pe*, 1 de mayo de 2017, <https://trabajodigno.pe/dia-internacional-de-los-trabajadores-luces-y-sombras-del-trabajo-en-el-peru/>

23 OIT, *La juventud en la nueva era de justicia social* (Ginebra: OIT, 2012), 26.

24 Ante este panorama, los *programas de aprendizaje* se presentan como una fórmula prometedora. Los países con sistemas de aprendices más desarrollados han podido mantener bajas las tasas de desempleo juvenil, incluso durante la crisis global (por ejemplo, del 5 % en *Alemania*, que fue pionero

3. POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

3.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL PERÚ: EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN UNA ENCRUCIJADA

La seguridad social es un sistema de protección social que permite prestar asistencia médica y garantizar ingresos básicos a todo ciudadano que lo necesite, cuando este enfrenta ciertas contingencias o riesgos sociales –enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, desempleo y muerte–, a fin de elevar o mantener su calidad de vida y su dignidad. Toda persona tiene derecho a la seguridad social, puesto que este es un *derecho humano fundamental* (inherente a todo ser humano y que permite el ejercicio de otros derechos), *irrenunciable* (no se puede ni se debe renunciar por ningún motivo), *inalienable* (no se puede ceder o vender), *imprescriptible* (nos acompaña desde el nacimiento hasta la muerte) e *indispensable para el respeto de la dignidad humana* (es el fin supremo del Estado y la sociedad).

La Constitución de 1993²⁵, en el Capítulo II “De los Derecho Sociales y Económicos”, ha diseñado un marco dentro del cual se conciben los cimientos de la seguridad social en nuestro país. De la conjunción de los artículos 10, 11 y 12²⁶ se origina que tengamos un concepto de seguridad social susceptible de ser ejecutado por todos, el cual refiere a su cobertura, prestaciones y gestión²⁷, así como a la finalidad y objetivos de los fondos de seguridad social. No obstante, debe precisarse que la aplicación de dicho derecho fundamental del ser humano es progresiva con un criterio de universalidad²⁸.

En efecto, la Constitución Política vigente 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 –o por lo menos el mantenimiento– de su calidad de vida, por medio de las prestaciones económicas (pensiones) y las prestaciones de salud (atenciones médicas o económicas). De esta manera, el Estado garantiza el libre acceso de las mismas, mediante entidades públicas,

en este tema), y mayores niveles de productividad para el sector privado. Para ampliar la información ver: Ripani, Fazio y Fernández, “Sistemas de aprendices”.

25 La Constitución de 1979 es el antecedente inmediato de la Constitución Política vigente. En el capítulo III “De la seguridad social, salud y bienestar”, ubicado en el Título I, referido a los “Derechos Fundamentales de la persona” (arts. 12, 13 y 14), se dio por primera vez la constitucionalización de la seguridad social en el Perú.

26 Constitución Política del Perú [Constitución, 1993], arts. 10, 11, 12, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf

27 César Gonzales y Mariella Antola, “La derogación de la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes a los sistemas de seguridad social en pensiones”, *Laborem, Revista de la Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 15 (2015): 127-128.

28 César Abanto Revilla, “El Derecho universal y progresivo a la Seguridad Social”, en *La Constitución comentada*, tomo I, Walter Gutiérrez, dir. (Lima: Gaceta Jurídica, 2005), 419-422.

privadas o mixtas, y supervisa su eficaz funcionamiento. Asimismo, la carta magna refiere que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles y que solo tienen fines u objetivos previsionales.

En definitiva, en la Constitución Política vigente hay una referencia expresa al derecho humano y fundamental a la seguridad social y de una de sus principales preocupaciones (es decir, las prestaciones económicas de las pensiones), tanto en su cobertura, financiamiento, gestión y finalidad, como en los objetivos de los fondos pensionarios. Así pues, el Estado garantiza el libre acceso de las pensiones por medio de entidades públicas (ONP), privadas (AFP) o mixtas, y supervisa su eficaz funcionamiento; los fondos –tanto de la ONP como de la AFP– y las reservas son *intangibles*.

Ahora bien, es importante recordar que desde 1981, año en el que Chile implementó el esquema previsional basado en la contribución definida, con base en cuentas individuales administradas por el sector privado –totalmente contrario al esquema de reparto que siempre está a cargo del Estado–, se han producido reformas pensionales estructurales durante la década de los 90, sobre todo en América Latina y el Caribe; unas veces con panoramas positivos y otras, muy desalentadores.

Esta tendencia provocó en los sistemas de organización del gasto la implementación de tres modelos²⁹. Como consecuencia, tenemos legislaciones con modelos previsionales que reemplazaron totalmente al sistema de reparto por el sistema de capitalización individual³⁰, en los que ambos existen de manera paralela³¹, o en los que estos son complementarios³². Se debe implementar este último en el Sistema de Pensiones del Perú, pues el sistema de reparto se encargaría de otorgar

29 La aparición de estos modelos o perspectivas, más o menos definidas, se da en el contexto de la reforma de la seguridad social en América Latina, en el que se incorpora el sistema de capitalización individual en reemplazo total o parcial de los de reparto. Para ampliar la información, ver: Leopoldo Gamarra Vilchez, "Hacia una Seguridad Social para todos: el sistema de pensiones en el Perú", en *Crisis financiera mundial y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones: problemas y medidas de protección de los fondos de los afiliados* (Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, 2009), 120-124.

30 En este modelo, se sugirió el reemplazo total del sistema público de reparto, que es el que existe en la mayoría de los países, cerrándolo y reemplazándolo con el sistema de capitalización (o régimen de capitalización individual) administrado por empresas privadas. Se aplicó en seis países: Chile (1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), la República Dominicana (2003-2005) y Nicaragua (2004).

31 En este modelo se sugirió el reemplazo parcial del sistema público de reparto, en que coexiste como una opción alternativa o paralela del régimen de capitalización individual. Se aplicó en dos países: Perú (1992) y Colombia (1994).

32 En este modelo se sugirió la combinación de los sistemas de reparto y de capitalización individual; al menos, la introducción de algunos elementos del sistema de capitalización o la corrección de algunos defectos del sistema de reparto con este último. Se aplicó en cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (2004).

prestaciones mínimas o básicas, mientras que el sistema de capitalización otorgaría prestaciones complementarias a las básicas.

En esta inercia, casi ineludible, se encuadra, sin lugar a dudas, el sistema de seguridad social en pensiones del Perú, cuyo modelo previsional está orientado a los trabajadores formales –siendo ello reflejo de una cobertura parcial– y en el que coexisten de manera *dual o paralela* el SNP, administrado por la ONP, y el SPP, administrado por las AFP –que, actualmente, va hacia su “deconstrucción”, con la promulgación de las leyes 30425 y 30478³³–, representado por un sistema público de reparto y un sistema privado de capitalización individual, respectivamente, sin que esto permita un mejor y eficiente aseguramiento de protección social de los trabajadores y pensionistas del presente y el futuro. Cabe destacar que, recientemente, se vienen implementando de manera focalizada y limitada regímenes de pensiones no contributivas, denominadas pensiones sociales (pensión 65³⁴ y pensión para personas con discapacidad severa³⁵), que inspiran una incipiente seguridad social.

Sin lugar a dudas, con todos los problemas pensionarios que presenta nuestro país, no es sorprendente que hoy en día el derecho de la seguridad y, por ende, nuestro sistema de protección social se hallen en una *encrucijada*.

Existe una evidente *segmentación en el mercado de pensiones*, pues los trabajadores con mayores ingresos y puestos de trabajo relativamente estables prefieren afiliarse a las AFP, mientras que aquellos con ingresos bajos optan por la ONP, haciendo cada vez más insostenible el modelo alternativo.

A esto se suman otros problemas:

i) la fuerte *evasión y mora* en el pago de las aportaciones;

33 La Ley n.º 30425, que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF, y que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada, fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 21 de abril de 2016. Por su parte, la Ley n.º 30478, que modifica el artículo 40 y la vigésimo cuarta disposición final y transitoria del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de junio de 2016. Con la Ley n.º 30425 y su modificatoria, la Ley n.º 30478, entre otras modificaciones y adiciones, se dispone la liberalización de los fondos de las AFP, en 95,5 % y 25 %, respectivamente, a favor de los pensionistas.

34 El “Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65”, creado el 19 de octubre de 2011 mediante Decreto Supremo n.º 081-2011-PCM, se encarga de brindar protección a las personas mayores de 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas de subsistencia, es decir, a los adultos mayores en extrema pobreza, otorgándoles una subvención económica de S/125 soles cada mes por persona.

35 La pensión para personas con discapacidad severa, creada el 11 de agosto de 2015 mediante Decreto Supremo n.º 004-2015-MIMP, se encarga de brindar una pensión no contributiva de S/150 soles mensuales a las personas con discapacidad severa en situación de pobreza, cuyo fin es el elevar la calidad de vida de dichas personas. Este programa está a cargo del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del MIMP, cuya vigencia fue prevista para 15 años y de implementación progresiva (las personas con discapacidad severa de los departamentos de Piura y Ayacucho serían los primeros en acceder a dicha pensión).

- ii) la constante y sostenida disminución de las aportaciones de los cotizantes debido a: la utilización de mecanismos de jubilación adelantada, la alta tasa de desempleo e informalidad, empleos precarios y el incremento de la expectativa de vida de los asegurados;
- iii) la inexistencia de *estudios actuariales* que permitan determinar el nivel de recaudación necesario para cubrir con las obligaciones pensionarias; y, fundamentalmente,
- iv) la *inexistencia de políticas sociales* que implementen *reformas paramétricas*, menos aún *reformas estructurales*, del sistema de pensiones, que impidan atender y plantear soluciones de los problemas de la cobertura, el desempeño de fondos reservas, la gestión del gobierno y los costos fiscales.

3.2. HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES: PENSIONES DIGNAS, SUFICIENTES Y EQUITATIVAS

Desde el punto de vista del sistema de protección social, es imprescindible que el Perú cuente con políticas sociales que promuevan la ampliación de una protección social financieramente sostenible, para todos los grupos de la población, en especial a los que son vulnerables, como las personas de edad avanzada. Su atención especial permitirá combinar eficazmente la demanda interior de empleo y la viabilidad económica y financiera del sistema de protección social, pues este último se financia con los aportes de todas las personas que conforman el mercado laboral, cuyo impacto requiere ser positivo para mantener la sostenibilidad financiera del sistema.

En principio, se deberían prever fondos de reserva de seguridad social para garantizar el pago de los actuales y futuros pensionistas, tanto del sistema de régimen contributivo de pensiones como del régimen no contributivo. Asimismo, en vista del envejecimiento moderado de la población peruana, se debe evaluar si es posible retardar la edad de jubilación –flexibilizarla, pero no desregularla ni mucho menos deconstruirla– con la finalidad de prolongar la vida laboral, el nivel de producción, el aumento de las cotizaciones y, por ende, la reducción de pensionistas que podrían ser una gran carga social para el propio Estado y la sociedad.

El *retraso de la edad de jubilación* es más positivo que modificar las bases que determinan la cuantía de la pensión o del aumento de las cotizaciones, pues los sistemas de pensiones se deben ir adaptando a los constantes cambios económicos y sociopolíticos, teniendo en cuenta los niveles de protección dignos.

El retraso de la edad de jubilación repercutirá en el aumento de los años de cotización y la base reguladora del cómputo de la pensión permite otorgar cuantías suficientes de las mismas. La forma de cálculo de la pensión debe tener en cuenta el esfuerzo contributivo y la contingencia concreta que se está protegiendo. Por otra

parte, también se deben suprimir los planes de jubilación anticipada que son contrarios a la prolongación de la vida laboral, pues, con menores años de cotización, el monto de las pensiones también es menor.

No obstante, para alcanzar una mayor cobertura en el sistema de pensiones peruano, también se requerirá de la implementación de verdaderos regímenes de pensiones sociales no contributivos, reflejados de manera incipiente en pensión 65 y pensión para personas con discapacidad severa, a fin de combinarlos con los contributivos, teniendo en cuenta los diferentes métodos de cálculo de las mismas. En paralelo, será necesario implementar regímenes universales financiados con impuestos, de acuerdo con cada realidad social, económica y jurídica –previa evaluación de diversos factores, frente a las crisis económicas globales y los cambios demográficos–³⁶. El Perú deberá tomar una decisión en implementar, en el Sistema de Pensiones, un *nuevo modelo multipilar*³⁷.

4. EMPLEOS PLENOS Y DECENTES CON UNA COBERTURA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES EN EL PERÚ: UNA REFORMA PENDIENTE

En el Perú urge implementar políticas sociales en materia de empleo y de seguridad social, que enfilen sus instrumentos con mayor énfasis a promover la formalización laboral de los asalariados para que se pueda incrementar la masa crítica de aportantes y, por ende, de cotizantes.

Las políticas sociales de empleo deben estar dirigidas a la promoción de la productividad laboral de los jóvenes y de los adultos mayores –como ya se señaló– en las empresas grandes o medianas y, sobre todo, en los segmentos empresariales de menor tamaño –micro y pequeñas empresa, mypes–, para que estos últimos estén en capacidad de asumir los costos de regulación laboral. Asimismo, es fundamental fortalecer la fiscalización laboral en todo tamaño de empresa, sea esta pequeña, mediana o grande.

Se necesita de una legislación laboral con norte fijo, acorde con nuestra realidad económica y social, con propuestas de políticas sociales laborales que promue-

36 Mediante Resolución Ministerial n.º 017-2017-EF/10, de fecha 13 de enero de 2017, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 15 de enero de 2017, se dispone la creación del Grupo de Trabajo denominado "Comisión de Protección Social", integrado por expertos independiente, elegidos por el Ministerio de Economía y Finanzas –mas no por representantes de los trabajadores y de la sociedad civil–, a fin de proponer reformas de la seguridad social en salud y pensiones.

37 Al respecto, se recomienda revisar los siguientes trabajos: Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Washington: Oxford University Press, 1994); César Gonzales y Javier Paitán, "Hacia un modelo multipilar del sistema de pensiones peruano: ¿una reforma impostergable?", *Revista Diálogo y Concertación Nacional del Consejo Nacional del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo* (2015), y César Abanto y Javier Paitán, "¿Es inconstitucional la ley que libera los fondos de las AFP? El ahorro forzoso y la esencia de los regímenes previsionales", *Soluciones Laborales*, n.º 101, año 9 (2016): 99.

van el empleo decente conforme a los estándares laborales nacionales (Constitución de 1993) e internacionales (convenios de la OIT ratificados por el Perú y los tratados de derechos humanos), contenidos en una Ley General del Trabajo. Todo esto debe estar propiciado en un escenario del diálogo social tripartito, que afiance la democracia y consolide la paz social-laboral.

Por su parte, las políticas sociales de protección social deben estar dirigidas a *conciliar* el ingreso de la nueva fuerza laboral en el mercado y el retiro de los que ya llegaron a la edad de jubilación. Siendo que los aportes son el sustento para el otorgamiento de prestaciones futuras, tanto de los que están en actividad como de los pensionistas, más que apuntar a la reducción de la edad de jubilación, esta se debería incrementar, en la medida que existe una mayor tasa de mortalidad en Perú, con una esperanza de vida de 75,2 años, lo que implica una extensión de la vida laboral de las personas mayores de 65 años. No obstante, dicho aumento debería realizarse conjuntamente con otras reformas laborales –flexibles y no desreguladoras– para este grupo de personas, tales como la reducción de la jornada laboral, el cambio de actividad, el cambio de responsabilidad, entre otros aspectos.

4.1. EL CASO DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL PERÚ: ¿REDUCIR O INCREMENTAR LA EDAD DE JUBILACIÓN EN EL RÉGIMEN PREVISIONAL GENERAL?

Conforme a la legislación previsional, para acceder a una pensión de jubilación, prestación económica que se otorga cuando se presenta la incapacidad para el trabajo del asegurado producto de la edad avanzada o vejez³⁸, es indispensable que el asegurado cumpla, en primer lugar, con los requisitos de edad, en segundo lugar, con los años de aportación establecidos por ley en cada modalidad jubilatoria.

Para el caso de una pensión de jubilación ordinaria, el SNP establecía originariamente (en 1973) los requisitos de edad y aportaciones: para los hombres 60 años de edad y 15 años de aportaciones y para las mujeres 55 años de edad y 13 años de aportaciones; mientras que, para el caso de una pensión de jubilación adelantada, establecía otros requisitos de edad y aportaciones: para los hombres 55 años de edad y 30 años de aportaciones y para las mujeres 50 años de edad y 25 años de aportaciones. Posteriormente, en diciembre de 1992, el SNP es modificado y se unifican el requisito de los años de aportación para el régimen general en 20 años, igual para hombres y mujeres. En consecuencia, actualmente, tanto en el SNP como en el SPP, la edad de jubilación en hombres y mujeres es de 65 años.

La edad, tanto en el SNP –administrado por la ONP– como en el SPP –administrado por las AFP–, es el requisito a partir del cual se determina la procedencia inicial del derecho a una pensión de jubilación, y además se deben cumplir ciertos

requisitos establecidos en cada régimen: aportes y remuneración asegurable en el SNP, o el fondo acumulado en la cuenta individual de capitalización en el SPP.

Como se puede apreciar, se han efectuado ajustes en torno a la determinación de la edad adecuada para retirarse de la vida laboral, debido a que ello tiene efectos determinantes –directos e indirectos– en la vida económica, social, política y laboral del país. Legislativamente se ha determinado su retraso, con el incremento del requisito de la edad en el SNP y el SPP: de 55 y 66 años en mujeres y hombres, respectivamente, a 65 años –edad ordinaria de jubilación³⁹– para ambos.

Por otra parte, durante el año 2015 el mercado laboral peruano estuvo representado por una población en edad de trabajar (PET) de 72,3 %, una población económicamente activa ocupada (PEA ocupada) de 69 % del PET y una tasa de desempleo de aproximadamente 6,5 %. Al respecto, la PET por grupo de edad, entre los años 2004 y 2014, estuvo compuesta por el 27,7 % de jóvenes de 14 a 24 años, el 59 % de personas entre 25 y 59 años, el 4,5 % de adultos entre 60 y 64 años y el 8,7 % de 65 y más años de edad. Estos porcentajes se vienen incrementando de manera constante, sobre todo, en el caso de las personas menores de 60 años, que tienen mayor representación en el mercado laboral; lo contrario ocurre con las personas mayores de 60 años. El Perú aún se encuentra en una progresiva reducción de la población más joven y un incremento en la población mayor⁴⁰, con una esperanza de vida que para 2018 era de 75,2 años.

Los niveles de protección social a los que accede la PEA ocupada son muy bajos. Solo el 31,3 % cuenta con afiliación a un sistema de pensiones, mientras que el 68,7 % no cuenta con ninguna afiliación; además, el 64 % de personas no cuenta con seguro de salud. La principal causa por la que gran parte de los peruanos no están afiliados a ningún sistema previsional es el alto nivel de informalidad laboral existente en nuestro país, que es de aproximadamente el 71 % de la PEA ocupada, el nivel más alto entre los países de América Latina⁴¹.

39 Si bien en los países europeos se tenía fijada la edad ordinaria de jubilación en 65 años o menos, esta se ha venido elevando gradualmente –de los 65 años desde 2012 hasta 2029 a los 67 años, en países como Alemania y Dinamarca–, debido a la incidencia de la normativa de la seguridad social en la demanda en el interior de empleo. En cambio, en los países iberoamericanos, el proceso de elevación progresiva de dicha edad solo se ha producido, de forma excepcional, en países como Uruguay en donde aumentó a 70 años.

40 Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo [MTPE], *Informe Anual del Empleo en el Perú 2014* (Lima: MTPE, 2015), 11-14.

41 Hasta el 2014 (según la ENAHO, INEI / DISEL MTPE), la PEA ocupada afiliada de 60 y más años de edad, de un total de 1 625 719 personas, solo 509 618 personas estuvieron afiliadas a un sistema de pensiones (31,3 %), mientras que 1 116 100 personas (68,7 %) no estuvieron afiliadas. El SPP (AFP) estuvo representado por un total de 156 494 afiliados (9,6 %), el SNP (Decreto Ley n.º 19990 y Decreto Ley n.º 20530) por 325 590 afiliados (20,1 %). A mayo de 2017, los afiliados en el SPP y en el SNP ascienden a 6 400 685 y 4 414 672 personas, respectivamente; aunque en el primero solo cotizan 2 593 423 personas y en el segundo, 1 551 916.

En ese sentido, si se considera que existe una mayor representación en el mercado laboral del grupo de personas menores de 60 años y que la edad de jubilación actual en el Perú es de 65 años, la “reducción” o “retraso” del mismo podría llevar a que el grupo de personas menores de 60 años tengan un recorte en su vida laboral y, por ende, una reducción de la PEA ocupada que tendría como efecto directo la disminución de los aportes al sistema de pensiones del Perú (SNP y SPP).

Por otra parte, dado que la PET menor de 60 años se encuentra en una constante inadecuación ocupacional, una deficiente afiliación a un sistema de pensiones que se agrava aún más con la informalidad laboral, antes que por el desempleo o subempleo, su jubilación a una temprana edad podría no generar la obtención de una pensión de jubilación.

Más que reducir la edad de jubilación, esta debería propender a incrementarse, puesto que la prolongación de la vida laboral –y por ende de la edad de jubilación– permitiría tener una mayor productividad y competitividad laboral. En ese sentido, incluso se podría combinar la experiencia laboral de personas con 60 años de edad o más con las innovaciones de la nueva fuerza laboral juvenil, representada por personas entre 14 y 24 años.

Lamentablemente, el Perú no cuenta con políticas sociales de empleo y de seguridad social que compatibilicen la disminución de la vida laboral y la disminución de la edad de jubilación, con el otorgamiento de pensiones equitativas, dignas y suficientes. No existe una preocupación por promover empleos productivos y mejor remunerados que permitan realizar mayores aportes a los sistemas de pensiones, a pesar de que la regulación de la contingencia de la jubilación influye en la demanda interior de empleo; esto es, su normativa directamente incentiva o desincentiva tanto la permanencia como la salida de los trabajadores, sobre todo de los de edad avanzada, del conjunto de la población activa.

Las condiciones de trabajo decente y, consecuentemente, la protección social de los trabajadores –incluso en el sector formal de la economía– se encuentran rezagadas debido a los límites o, en algunos casos, a la inexistencia de políticas laborales, de empleo y de protección social. En la actualidad, se mantiene un desequilibrio entre la oferta educativa y la demanda del mercado de trabajo peruano, debido a que la primera no responde de manera equivalente o armoniosa a la demanda laboral. Esta desarticulación se ve reflejada en el elevado nivel de *inadecuación ocupacional*, es decir, en el desajuste entre la formación de la PEA y la demanda de trabajo.

Sin perjuicio de lo señalado, es importante precisar que, si bien la reducción de la edad de jubilación en el régimen general sería inviable, sí podría ser viable su *incremento* mediante una política social. Esto no impide que dicha política se pueda disponer en escenarios en los que el mercado laboral se encuentre inestable

–mientras primen la informalidad, el desempleo y el subempleo–, donde las personas mayores de 40 o 50 años, pero menores de 65 años, tengan poca probabilidad de reinserción a la demanda interna del empleo.

Tanto en el SNP como en el SPP existen mecanismos en los que el requisito de la edad se encuentra retrasado para el acceso a una pensión, como son la pensión de jubilación adelantada –de carácter permanente– y la pensión de jubilación anticipada –creada por la Ley n.º 29426, de carácter temporal y cuya vigencia se dio hasta el 31 de diciembre de 2018–, ya que en ambos, además de cumplir los respectivos requisitos legales establecidos en cada sistema, se debe contar con una edad mínima de 50 o 55 años –edades anticipadas de jubilación–, según si la persona asegurada es mujer u hombre.

El Estado es garante, así como responsable primario y final en el otorgamiento de las pensiones a la colectividad protegida, tanto en su cobertura, prestaciones y gestión como en su financiamiento, por lo que otorgar pensiones es considerado una garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado.

5. REFLEXIONES FINALES

El grupo que tiene mayor representación en el mercado laboral, como sucede en el Perú, mantiene una constante inadecuación laboral –incompatibilidad existente entre la educación y ocupación que ejercen, es decir, un desajuste entre la formación de la PEA y la demanda de trabajo⁴²–, además de mantener condiciones laborales que no reflejan los efectos del crecimiento macroeconómico, debido a la falta de políticas de empleo y de protección social, y la conciliación de las mismas. A la luz de estos cambios sociales, estas transformaciones y retos en los albores del siglo XXI deben ser enfrentados por un derecho del trabajo y un derecho de la seguridad social, sin que ambos se hallen en una “encrucijada”⁴³.

En ese sentido, las políticas sociales de empleo y de protección social deben estar dirigidas a conciliar el ingreso de la nueva fuerza laboral en el mercado y el retiro de los que ya llegaron a la edad de jubilación. Siendo que los aportes son el sustento para el otorgamiento de prestaciones futuras –tanto de los que están en

42 Julio Gamero Requena, *Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPC) del Perú. Propuesta de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*, serie Macroeconomía del Desarrollo, n.º 163 (Santiago de Chile: CEPAL, 2015), 18.

43 El derecho del trabajo, así como el derecho de la seguridad social, no son realidades que existen fuera del tiempo y el espacio, sino fenómenos sociales que deben considerarse en su contexto histórico concreto. Es dentro de tal contexto que se debe analizar su nacimiento, desarrollo y transformación. Sin lugar a dudas, estos derechos constituyen, al igual que el resto de la regulación social en su conjunto, una de las grandes conquistas sociales del siglo XXI. Sin embargo, no es sorprendente que hoy se hallen en una encrucijada. Ver Arturo Bronstein, *Derecho Internacional y Comparado del Trabajo: desafíos actuales* (Ginebra: OIT, 2010), 1-36.

actividad como de los pensionistas–, más que apuntar a la reducción de la edad de jubilación, esta se debería incrementar, puesto que existe una mayor tasa de mortalidad a nivel mundial y ello implica una extensión de la vida laboral de las personas adultas mayores. Esta medida, no obstante, debería tomarse conjuntamente con otras reformas laborales –flexibles y no desreguladoras– para este grupo de personas, tales como la reducción de la jornada laboral, el cambio de actividad o el cambio de responsabilidad.

En efecto, para hacer frente a los problemas estructurales que presentan los diferentes ordenamientos jurídicos laborales y previsionales, sumados al fenómeno del envejecimiento de la población⁴⁴, que también se ve afectado por las crisis económicas y financieras globales, el desempleo, el subempleo y la informalidad laboral, se requieren políticas sociales de empleo y de protección social, integradas y coordinadas, de mediano y largo plazo; sobre todo, estas últimas. Lo anterior, con la finalidad de fomentar y garantizar la inversión del capital físico de los trabajadores, tanto de los que están a punto de jubilarse como de los que ingresan por primera vez al mercado laboral, además de incentivar el ingreso de trabajadores independientes y empresas familiares.

La prolongación de la vida laboral de las personas en edad avanzada, conciliable con el ingreso por primera vez de los jóvenes, traería como efecto inmediato el incremento de los fondos de los sistemas de pensiones. Asimismo, se debe tener en cuenta que la población mayor necesita de un mayor gasto social, en salud, farmacia y dependencia.

La seguridad social y el empleo –como el desempeño económico– se deben relacionar pluridimensionalmente con los cambios demográficos, para efectos de combinar eficiente y eficazmente la regulación de la demanda interior de empleo con la sostenibilidad financiera de la seguridad social, promoviendo un diálogo intergeneracional de solidaridad y de apoyo mutuo.

Por ello, las políticas sociales deben tener como norte fijo:

- i) fortalecer el empleo pleno, decente y productivo durante todo el ciclo de la vida laboral, e
- ii) implementar nuevos modelos de protección social que amplíen la cobertura de protección y su sostenibilidad, sobre todo de las personas en edad avanzada, considerando el modelo previsional que tiene cada país de la Unión

44 En el caso peruano, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pirámide poblacional cambia progresivamente: se reduce la población más joven y se incrementa la población mayor con una esperanza de vida de 75 años, como consecuencia de los cambios en la mortalidad y la fecundidad que vienen afectando el volumen y la estructura, en lo referido al comportamiento social y económico, por edad de la población. Para ver la población estimada y proyectada por departamento, provincia y distrito (2000-2015) se puede consultar: INEI, *Perú: estimaciones y proyecciones de población por sexo, según departamento, provincia y distrito, 2000-2015* (Lima: INEI, 2016), 27-381, <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/libro.pdf>

Europea y de América Latina y el Caribe, en cuanto a la incidencia de los presupuestos configuradores de la pensión, los requisitos del hecho causante de la contingencia de jubilación y las reglas de cálculo para la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación.

En términos del segurólogo Ángel Ruiz, en relación con la reforma que está pendiente en muchos países de Latinoamérica, es menester enfatizar que: si no tenemos políticas sociales en materia de empleo y de seguridad social, como es el caso peruano, entonces habrá que implementarlas. Y, si la que tenemos –o tratamos de implementar– no cumple con su cometido esencial: tener empleos plenos y decentes con una cobertura y sostenibilidad de las pensiones, entonces, habrá que reformarlas. Los riesgos que impliquen reformas con dichas políticas sociales resultarán menos costosos que los de un descontento popular que ya viene clamando empleo digno y decente con una protección social también digna y equitativa.

REFERENCIAS

- Abanto Revilla, César. "El Derecho universal y progresivo a la Seguridad Social". En *La Constitución comentada*, tomo I, dirigida por Walter Gutiérrez, 419-422. Lima: Gaceta Jurídica, 2005.
- Abanto, César y Javier Paitán. "¿Es inconstitucional la ley que libera los fondos de las AFP? El ahorro forzoso y la esencia de los regímenes previsionales". *Soluciones Laborales*, n.º 101, año 9 (2016).
- Alemán Páez, F. "Mercado de trabajo y políticas de creación de empleo en el Sistema Español de Relaciones Laborales". *Revista del VI Congreso Peruano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Lima: UNMSM, 1996.
- Banco Mundial. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington: Oxford University Press, 1994.
- Béjar, Héctor. *Política social, justicia social*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 2001.
- Bronstein, Arturo. *Derecho Internacional y Comparado del Trabajo: Desafíos actuales*. Ginebra: OIT, 2010.
- "Día Internacional de los Trabajadores. Luces y sombras del trabajo en el Perú". *trabajodigno.pe*, 1 de mayo de 2017. <https://trabajodigno.pe/dia-internacional-de-los-trabajadores-luces-y-sombras-del-trabajo-en-el-peru/>
- Galasso, Vincenzo. *The political future of social security in aging societies*. Cambridge, Mass: MIT, 2008.
- Galín, Pedro. *El empleo precario en América Latina, en la flexibilización laboral en Venezuela*. ILDIS, 1991.
- Gamarra Vílchez, Leopoldo. "Hacia una Seguridad Social para todos: el sistema de pensiones en el Perú". En *Crisis financiera mundial y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones*:

- problemas y medidas de protección de los fondos de los afiliados*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, 2009.
- Gamero Requena, Julio. *Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPC) del Perú. Propuesta de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*, serie Macroeconomía del Desarrollo, n.º 163. Santiago de Chile: Cepal, 2015.
- Gamero Requena, Julio. "La agenda laboral: entre la profundización liberal y el trabajo decente". *Diario UNO*, 7 de agosto de 2014.
- García Núñez, Luis. *Desprotección en la tercera edad: ¿estamos preparados para enfrentar el envejecimiento de la población?* Lima: Departamento de Economía, PUCP, 2012.
- Gonzales, César y Javier Paitán. "Hacia un modelo multipilar del sistema de pensiones peruano: ¿una reforma impostergable?". *Revista Diálogo y Concertación Nacional del Consejo Nacional del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo* (2015).
- Gonzales, César y Mariella Antola. "La derogación de la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes a los sistemas de seguridad social en pensiones". *Laborem, Revista de la Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 15 (2015): 127-128.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. *Perú: estimaciones y proyecciones de población por sexo, según departamento, provincia y distrito, 2000-2015*. Lima: INEI, 2016. <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/libro.pdf>
- León C., Janina. "Educación, seguridad social y mercados de trabajo en el Perú". En *Empleo y protección social*, dirigido por Cecilia Garavito e Ismael Muñoz. Lima: PUCP, 2012.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE]. *Informe Anual del Empleo en el Perú 2014*. Lima: MTPE, 2015.
- Neves, Javier y Elmer Arce. "La Batalla de los intereses y la conquista de los objetivos en el Derecho Laboral peruano". En *Código de Derecho Laboral: Régimen laboral de la actividad privada*, vol. I. Lima: Palestra, 2011.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. *La juventud en la nueva era de justicia social*. Ginebra: OIT, 2012.
- Organización Internacional del Trabajo. Informe IV. Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico, 102.ª reunión. Ginebra: OIT, 2013.
- Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013.
- Plades. *La agenda laboral pendiente del TLC Perú - Estados Unidos: cuando la competitividad se basa en la reducción de los derechos laborales*. Informe elaborado en el marco de la 18.a Reunión Regional de la OIT y previa a la Audiencia Pública del Consejo de Asuntos Laborales del TLC Perú – EEUU. Lima: Plades y otros, 2014.
- Ripani, Laura, María Victoria Fazio y Raquel Fernández. "Sistemas de aprendices, un puente para el empleo juvenil". *Factor Trabajo*, 1 de febrero de 2016. <http://blogs.iadb.org/trabajo/2016/02/01/sistemas-de-aprendices-un-puente-para-el-empleo-juvenil/>.
- Romero Montes, Francisco. *La jubilación en el Perú*. Lima: Servicios Gráficos JA, 1993.
- Sen, Amartya. *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus, 2009.