

Informalidad y seguridad social: pasado, presente y futuro

Nicole Isabel Vera Trujillo*

Resumen. - El presente artículo analiza la relación entre el modelo de seguridad social peruano y la informalidad laboral. Mediante un análisis temporal que abarca los orígenes del sistema, su aplicación actual y los desafíos futuros, se demuestra que la informalidad y la falta de acceso a la seguridad social son dos manifestaciones de un mismo problema estructural. Por ello, se propone transitar hacia un modelo de protección social capaz de responder a la realidad del mercado laboral peruano.

Palabras clave. - Seguridad social – Informalidad laboral – Protección social – Sistema de pensiones.

Abstract. - This article analyzes the relationship between the Peruvian social security model and labor informality. Through a temporal analysis covering the origin of the system, its current application, and future challenges, it demonstrates that informality and the lack of access to social security are two manifestations of the same structural problem. For this reason, it proposes a transition toward a social protection model capable of responding to the reality of the Peruvian labor market.

Keywords. - Social security – Labor informality – Social protection – Pension system.

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociada del Área de Consultoría en Vinatea & Toyama. La autora señala que toda opinión vertida en el presente artículo le es atribuible a título personal y que de ningún modo involucra parecer alguno de la entidad para la cual presta sus servicios profesionales.

I. Introducción

De acuerdo con la Encuesta Permanente de Empleo Nacional del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el periodo octubre 2024 - septiembre 2025, el 70,6% de la población ocupada tenía un empleo informal (INEL, 2025). Es decir, siete de cada diez trabajadores no solo carecen de beneficios laborales, sino que se encuentran fuera de todo mecanismo de seguridad social. Asimismo, solo el 33,8% de los adultos mayores cuenta con alguna cobertura del sistema de pensiones; el 62,2% restante no tiene protección previsional alguna y vive en condición de pobreza¹. Del mismo modo, a nivel regional, el Perú es el segundo país con menor cobertura previsional en Sudamérica, muy por debajo de Uruguay (78,5%), Chile (60,2%) y Argentina (46,2%)².

Esta realidad no es casualidad; por el contrario, responde a un diseño heredado del modelo de Bismarck que condiciona la protección social a la existencia de una relación laboral formal. En otras palabras, el modelo de seguridad social peruano fue construido bajo la premisa de que el mercado laboral sería predominantemente formal, una premisa que, como se verá a lo largo del artículo, nunca se cumplió.

Como señala Abanto Revilla (2014): “resulta más adecuado hablar de seguro social antes que seguridad social pues justamente es dicho modelo el que se ha mantenido en el tiempo, brindando protección directa exclusivamente a los trabajadores formales”³. En efecto, cuando más del 70% de la fuerza laboral opera desde la informalidad, un sistema pensado únicamente para asalariados estables deja fuera a la mayoría.

La informalidad peruana no es un fenómeno reciente ni pasajero. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática sistematizados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2025), entre 2011 y 2024 la tasa de empleo informal se mantuvo persistentemente por encima del 70%, con una reducción mínima de 75,1% a 72,7% en 2019, que la pandemia del COVID-19 revirtió hasta un 76,8% en 2021⁴. Sobre esto último, resulta importante resaltar lo que señala Pérez Coaguila (2024), respecto de que la crisis sanitaria no provocó el paso de trabajadores formales a la informalidad; lo que hizo fue expulsar a una gran

¹ PAITÁN MARTÍNEZ, J. (2024). Retos del sistema de pensiones en el siglo XXI. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 929-956).

² ABANTO REVILLA, C. (2014). La informalidad, los trabajadores independientes y los regímenes previsionales. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 781-803).

³ *Idem*.

⁴ CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO - OBSERVATORIO NACIONAL DE PROSPECTIVA. (2025). *Persistencia de la informalidad laboral y del empleo vulnerable*. Observatorio Nacional de Prospectiva.

cantidad de trabajadores informales fuera de la fuerza de trabajo, quienes, al reincorporarse, lo hicieron en condiciones aún más precarias⁵.

Frente a este panorama, el presente artículo tiene como objetivo analizar la relación entre el modelo de seguridad social implementado en nuestro país y la informalidad laboral. Para ello, se propone una aproximación temporal que articula la evolución histórica del sistema, la realidad actual y los desafíos que enfrenta en el futuro.

II. Marco conceptual

i. El fenómeno de la informalidad

El término “sector informal” fue acuñado por la Organización Internacional del Trabajo en 1972 en un informe sobre Kenia, cuya idea central era que en los países en desarrollo el problema principal no era el desempleo, sino la existencia de millones de trabajadores ocupados que recibían ingresos insuficientes y trabajaban en condiciones precarias⁶. En América Latina, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo impulsó este concepto durante los años setenta, concluyendo que el sector informal surgía por la incapacidad del sector moderno de la economía para absorber toda la mano de obra disponible⁷.

Por tanto, no se trataba de una población desocupada, sino de personas que, pese a trabajar, lo hacían al margen de la economía formal, en actividades de pequeña escala, sin registro, sin contratos y sin protección alguna.

Sin embargo, con el tiempo, el concepto evolucionó. La propia Organización Internacional del Trabajo reconoció que hablar solo de “sector informal” resultaba insuficiente, ya que la informalidad no se limitaba a las empresas, sino que también estaba presente en los puestos de trabajo. Un trabajador puede estar empleado en una empresa formal y, sin embargo, no tener contrato, no figurar en planilla y carecer de seguro de salud o pensiones.

Por ello, en 2003, la Organización Internacional del Trabajo introdujo el concepto de “empleo informal”, definido como aquel en el que la relación de trabajo “no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo”⁸. En el Perú, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024), el 14,7% de los

⁵ PÉREZ COAGUILA, J. C. (2024). Impacto del COVID-19 en el empleo y las transiciones a la formalidad laboral en el Perú. *Desafíos: Economía y Empresa*, (6), 99-117 pp.

⁶ MARTÍNEZ, D., & INFANTE, R. (2019). *La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América Latina*. Organización Internacional del Trabajo.

⁷ *Idem*.

⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2003). *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal*. XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

trabajadores informales en 2023 se encontraba justamente en esta situación: trabajando dentro de empresas formales, pero sin ningún beneficio social⁹.

Por esta razón, el presente artículo utiliza el concepto de empleo informal como categoría central, ya que permite comprender con claridad la conexión entre informalidad y seguridad social, como se abordará más adelante.

ii. Los modelos de Bismarck y Beveridge

Los sistemas de protección social se han organizado históricamente en torno a dos modelos. El primero es el modelo de Bismarck, nacido en Alemania a fines del siglo XIX. En este modelo, tanto el trabajador como el empleador realizan aportes periódicos sobre el salario, y a cambio el trabajador recibe prestaciones cuando no puede seguir trabajando, ya sea por vejez, enfermedad o invalidez. El sistema funciona bien cuando la mayoría de la población trabaja de manera formal y estable, porque depende de esos aportes para sostenerse. Como señala el informe de la Representación Empresarial del Banco de Previsión Social (2019): “en los modelos de base bismarckiana el objetivo central está en la sustitución de ingresos de actividad por ingresos brindados mediante el esquema de cobertura”¹⁰.

El segundo modelo fue desarrollado por Beveridge en Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial. Su premisa es distinta ya que la protección no depende del empleo, sino que se financia con impuestos generales y ofrece prestaciones básicas iguales para todos, orientadas a prevenir la pobreza¹¹. En tal sentido, las prestaciones no dependen del salario o aporte del trabajador, sino que son de monto fijo y de alcance universal.

América Latina y, específicamente, el Perú, adoptaron mayoritariamente el modelo de Bismarck. Esto significó que el acceso a la seguridad social quedó condicionado a tener un empleo formal con aportes regulares; quien no estuviera declarado en planilla quedaba, en la práctica, fuera del sistema.

Como explica Salazar Borrego (2004), los países de la región adoptaron “programas de seguridad social inspirados en el modelo Bismarkiano (...); sistema con el cual se promocionaba la unidad nacional y el estímulo al desarrollo capitalista bajo la égida del Estado Fuerte”. Sin embargo, estos programas:

no se desarrollaron sobre la base de un sistema integrado de prestaciones, que otorgará cobertura a toda la población, sino que por el contrario, fueron el resultado de numerosos programas de pensiones, seguros contra

⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2024). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2022-2023*.

¹⁰ REPRESENTACIÓN EMPRESARIAL DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. (2019). *El futuro del trabajo y su impacto en la Seguridad Social*.

¹¹ *Idem*.

accidentes de trabajo, seguro médico y asignaciones familiares, que protegían a determinados grupos de trabajadores y empleados¹².

En el caso peruano, desde la Ley de Goces de 1850 hasta hoy, la regulación previsional se ha basado en el régimen contributivo. Lo que tenemos no es propiamente un sistema de seguridad social, sino un seguro social que protege a quien cotiza y excluye a quien no lo hace. El resultado es lo que Gallego (como se cita en Paitán Martínez, 2024) describe como:

un sistema que no encaja [del todo] en ninguno de los modelos teóricos tradicionales, tanto el de Bismarck (modelo contributivo, donde las aportaciones de los participantes del modelo financian los beneficios de esos mismos participantes, excluyendo a los que quedan afuera) como es el de Beveridge (modelo no contributivo donde la financiación proviene de impuestos generales y los beneficios tienden a ser universales)¹³.

La consecuencia de ello es directa: si para acceder a una pensión se necesita un empleo formal con cotizaciones regulares y más del 70% de los trabajadores peruanos son informales, entonces el sistema deja fuera a la mayoría.

Frente a estas limitaciones, la Organización Internacional del Trabajo ha promovido una evolución conceptual importante. El Convenio 102 (1952) amplió la noción de seguridad social al admitir la combinación de mecanismos contributivos y no contributivos. Más recientemente, la Recomendación 202 (2012) introdujo el concepto de protección social, orientado a garantizar a todas las personas un piso mínimo de seguridad económica y acceso a servicios de salud durante todo su ciclo de vida, con independencia de su situación laboral. Como sostiene Mangarelli (2021), “la protección social no tiene un sentido paternalista, sino que se trata de un derecho de la persona, de un derecho humano fundamental”¹⁴.

iii. La informalidad como un problema de la seguridad social (y viceversa)

La relación entre informalidad y seguridad social no va en una sola dirección; por el contrario, es circular y opera en al menos tres sentidos. En primer lugar, la informalidad genera la exclusión del acceso a la seguridad social, ya que quien trabaja informalmente no cotiza ni accede a prestaciones frente a contingencias como la vejez o la invalidez.

En segundo lugar, la propia seguridad social puede generar informalidad, dado que los costos de las contribuciones de los empleadores pueden desincentivar la

¹² SALAZAR BORREGO, N. (2004). Mercado de trabajo e informalidad en la Seguridad Social latinoamericana. *Revista Gaceta Laboral*, 10(3), 297-320 pp.

¹³ Citado por PAITÁN MARTÍNEZ, J. (2024). Retos del sistema de pensiones en el siglo XXI. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 929-956).

¹⁴ MANGARELLI, C. (2021). Desafíos de la Seguridad Social y de la Protección Social. Presente y Futuro. *Revista de la Facultad de Derecho*.

contratación formal, sobre todo en las micro y pequeñas empresas. En tercer lugar, la existencia de programas asistenciales gratuitos puede reducir el incentivo para formalizarse. Un ejemplo de ello, más allá del ámbito previsional, es el Seguro Integral de Salud, respecto del cual León (2012) señala que ofrecer cobertura sin exigir cotización puede tener “posibles efectos en las decisiones de ocupación y de formalización de las microempresas debido a los costos asociados al sistema de seguridad social”¹⁵.

El resultado de esta dinámica es un círculo difícil de romper, en tanto la informalidad reduce los aportes que sostienen la seguridad social y, al mismo tiempo, la seguridad social contributiva, al condicionar la protección a una forma de empleo que abarca solo a una minoría, perpetúa la exclusión. Según la Organización Internacional del Trabajo (2021), el criterio que se utiliza en la mayoría de los países de la región para determinar si un empleo asalariado es informal es precisamente “el de acceso a protección social como consecuencia de su relación laboral”¹⁶.

Esto significa que la informalidad y la falta de acceso a la seguridad social no son dos problemas distintos, sino dos manifestaciones de un mismo fenómeno. Tenerlo presente es esencial, porque implica que no se puede pensar en reformar la seguridad social sin abordar al mismo tiempo la informalidad y viceversa.

III. El pasado

i. La seguridad social en el Perú: una historia de cobertura limitada

Como se explicó en el capítulo anterior, el Perú adoptó el modelo de Bismarck de seguridad social; es decir, un sistema en el que la protección depende de los aportes que trabajadores y empleadores realizan. Este modelo fue pensado para economías donde la mayoría de las personas trabaja de manera asalariada y formal.

Sin embargo, esa nunca fue la realidad peruana. De acuerdo con Távara, Gónzales de Olarte y Del Pozo (2014), la estructura del empleo en el Perú se ha mantenido inalterada durante medio siglo, con los sectores de alta productividad generando menos del 10% del empleo total, mientras que los sectores de baja productividad generaban entre el 70% y el 80%¹⁷. En un país con esa estructura productiva, condicionar la seguridad social al empleo formal significó, desde el inicio, dejar afuera a la mayoría.

¹⁵ LEÓN, J. (2012). *Educación, seguridad social y mercados de trabajo en el Perú* (pp. 225-331). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*.

¹⁷ DEL POZO, J. M., GONZÁLEZ DE OLARTE, E., & TÁVARA, J. I. (2014). *Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias*.

La seguridad social en el Perú no nació como un sistema universal; por el contrario, desde su origen fue concebida para proteger únicamente a un segmento específico de la fuerza laboral: los asalariados formales. En agosto de 1936, se creó el Seguro Social Obrero Obligatorio mediante la Ley 8433, cuya finalidad era cubrir pensiones y proteger la salud de los obreros. Con el tiempo se fueron incorporando otros grupos como empleados, servidores públicos y militares, pero cada grupo ingresó con su propia legislación y sus propias condiciones, lo que generó un sistema fragmentado.

En 1973, mediante el Decreto Ley 19990 se creó el Sistema Nacional de Pensiones, que buscó unificar los distintos regímenes existentes. Ese mismo año, se fusionó el Seguro Obrero y el Seguro Social del Empleado en una sola entidad. En 1980 se creó el Instituto Peruano de Seguridad Social, para administrar tanto las pensiones como la salud. Sin embargo, como señalan Velazco y Gamero (2011) “el acceso a la cobertura de los riesgos sociales: desempleo, incapacidad física por razones de salud y retiro por edad, estaba asociado a la condición de formalidad; esto es ser un asalariado declarado en planilla”¹⁸. El sistema en el Perú crecía en complejidad institucional, pero su alcance real seguía limitado al mismo grupo de trabajadores formales.

La crisis económica de fines de los años ochenta terminó de evidenciar la fragilidad de este modelo. La hiperinflación destruyó el valor de las cotizaciones, el Instituto Peruano de Seguridad Social se descapitalizó y las prestaciones se deterioraron gravemente. Velazco y Gamero (2011) describen dicho momento con precisión: “en setiembre de 1988, el tránsito a la hiperinflación se iniciaba y con ello la caída del salario real, el aumento de la informalidad y la quiebra de las finanzas públicas”¹⁹.

Paralelamente, la informalidad se expandió como estrategia de supervivencia. Las migraciones al interior del país, aceleradas desde la década de los setenta y agravadas por el terrorismo de los ochenta, generaron economías urbanas al margen del Estado. En efecto, como señala Abanto Revilla (2014), la informalidad en el Perú “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”²⁰. Para fines de esa década, el sector informal ya constituía más de la mitad del empleo urbano en Lima Metropolitana.

ii. Las reformas de los noventa

La respuesta del gobierno en los años noventa fue una reforma estructural del sistema previsional. En 1993 se creó el Sistema Privado de Pensiones, mediante el

¹⁸ VELAZCO, T., & GAMERO, J. (2011). *Empleo informal y políticas de protección social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ ABANTO REVILLA, C. (2014). La informalidad, los trabajadores independientes y los regímenes previsionales. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 781-803).

Decreto Ley 25897, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Desde entonces, el Perú tiene un modelo paralelo; por un lado, el Sistema Nacional de Pensiones, administrado por la Oficina de Normalización Previsional y basado en el reparto; por otro, el Sistema Privado de Pensiones, administrado por entidades privadas y basado en el ahorro individual. Al respecto, Paitán Martínez (2024) describe el resultado como un modelo “sui generis” que “no encaja en ninguno de los modelos teóricos tradicionales, tanto el de Bismarck (...) como el de Beveridge”²¹.

Sin embargo, lo que no cambió con la reforma fue la premisa de fondo, ya que para acceder a una pensión sigue siendo necesario tener un empleo formal y cotizar de manera regular. La reforma buscó mejorar la sostenibilidad financiera del sistema y desarrollar el mercado de capitales, pero no se propuso ampliar la cobertura a quienes estaban fuera del empleo formal. El resultado ha sido claro, conforme señalan Casalí y Pena (2020) “en el ámbito social, el esquema implementado a partir de la reforma no ha cumplido con las expectativas sobre ampliación de la cobertura y calidad de las prestaciones”²². En efecto, para 2018, solo el 26% de la población ocupada cotizaba regularmente al sistema de pensiones, una cifra muy por debajo del promedio latinoamericano de 44,6%²³.

En materia laboral, las reformas fueron igual de ambiciosas, pero limitadas en sus resultados. En 1991 se promulgó el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo que otorgaba mayor flexibilidad en la contratación mediante la reducción de las indemnizaciones por despido y la facilidad de acordar contratos a tiempo parcial. La premisa era que al reducir los costos de ser formal, las empresas formalizarían a sus trabajadores.

Sin embargo, la data evidencia todo lo contrario. Según datos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sistematizados por Nunura y Flores (2001), el empleo formal en Lima Metropolitana pasó del 46% en 1990 al 37,5% en 2000, mientras que el informal subió del 54% al 62,5%²⁴.

El fracaso de la flexibilización laboral como herramienta de formalización se explica porque la informalidad peruana no responde principalmente a los costos de la formalidad sino a la estructura productiva del país. Investigaciones posteriores, como la de Tello, lo demuestran, señalando que el 93,8% de los trabajadores desea laborar en condiciones de formalidad plena, pero que solo el 13,9% puede hacerlo, mientras que “para transformar los trabajos informales en

²¹ PAITÁN MARTÍNEZ, J. (2024). Retos del sistema de pensiones en el siglo XXI. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 929-956).

²² CASALÍ, P., & PENA, H. (2020). *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo.

²³ *Idem*.

²⁴ NUNURA, J., & FLORES, R. (2001). *El empleo en el Perú: 1990-2000*. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

formales las estrategias de reducir los costos laborales, de transacción y el IGV solamente tendrían efectos marginales”²⁵.

Los datos de la Encuesta Nacional de Demanda Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo refuerzan este punto. Las principales razones que dan las empresas para contratar son el incremento del nivel de producción con un 64,8% y el incremento de la demanda con un 35,9%, mientras que la legislación laboral favorable a la contratación aparece entre las últimas razones, con apenas el 1%²⁶.

Esta evidencia tiene implicancias directas para el sistema de seguridad social. Si la informalidad no responde significativamente a la reducción de costos laborales ni a la flexibilización normativa, entonces las reformas previsionales que operan dentro de la lógica contributiva, ya sea bajo gestión pública o privada, seguirán reproduciendo la exclusión.

Ahora bien, lo cierto es que en las décadas siguientes se incorporaron algunos mecanismos complementarios. En 2011 se implementó Pensión 65, un programa no contributivo que otorga una pensión a adultos mayores en situación de extrema pobreza. Y en 2012, mediante la Ley 29903, se intentó afiliar obligatoriamente a los trabajadores independientes al sistema de pensiones, pero la medida fue suspendida un año después ante la fuerte resistencia social²⁷.

Pese a ello, ninguna de estas medidas logró resolver el problema central: la desconexión estructural entre un sistema contributivo y un mercado laboral mayoritariamente informal.

iii. La paradoja de la protección: un sistema que protege a quienes menos lo necesitan

Todo lo descrito hasta aquí permite llegar a una conclusión incómoda pero necesaria, el sistema de seguridad social peruano no es un sistema que “funciona mal”; es un sistema que produce exactamente lo que su diseño permite producir. Si la protección se condiciona a tener un empleo formal y el empleo formal abarca a menos de un tercio de la población económicamente activa, entonces la exclusión de la mayoría no es un error, sino un resultado previsible.

En ese sentido, lo que ocurre en el Perú es lo que Abanto Revilla (2014) denomina la paradoja de la protección: “los grupos menos vulnerables (trabajadores formales) son los que se encuentran más protegidos, 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

²⁵ KAMICHI MIYASHIRO, M. J. (2023). La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario. *Desde el Sur*, 15(1), 1-18 pp.

²⁶ *Idem*.

²⁷ ABANTO REVILLA, C. (2014). La informalidad, los trabajadores independientes y los regímenes previsionales. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 781-803).

beneficio”²⁸. En efecto, el Estado financia anualmente el déficit del Sistema Nacional de Pensiones con recursos del Tesoro Público, que provienen en buena medida de impuestos indirectos como el impuesto general a las ventas, pagados por todos los ciudadanos por igual, incluidos aquellos que jamás accederán a una pensión. En este tipo de sistema, la solidaridad opera en sentido inverso, de los más pobres hacia los más protegidos.

Las estrategias de formalización implementadas hasta ahora no han logrado revertir esta situación, entre otras razones, porque han asumido que el problema es de costos regulatorios cuando en realidad es de estructura productiva.

Como señala Abanto Revilla (2014):

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 (...) incapaces de contratar formalmente a sus trabajadores, a lo cual se suma una legislación que hace innecesariamente costosa la formalización²⁹.

La ley MYPE, que busca incentivar la formalización en las microempresas, es un ejemplo ilustrativo, en la medida en que apenas 61 mil empresas se acreditaron para acogerse a sus beneficios³⁰. Por tanto, mientras no se diseñe un modelo de protección que funcione con independencia de la formalidad laboral, la exclusión seguirá siendo la regla y no la excepción.

IV. El presente

i. Radiografía actual de la informalidad y el acceso a la seguridad social

En los capítulos anteriores, se demostró que el sistema de seguridad social peruano fue diseñado para un mercado laboral formal que nunca fue mayoritario, y que las reformas de los noventa no corrigieron esa falla de origen. Corresponde ahora examinar si la situación ha cambiado en las últimas dos décadas o si, por el contrario, los datos actuales confirman la persistencia del problema.

Al respecto, los números son contundentes. Según la Cuenta Satélite de la Economía Informal del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en 2024 existían 17 millones 323 mil empleos en el Perú, de los cuales el 70,9% era informal³¹. Esto significa que tres de cada cuatro trabajadores de la población

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ VELAZCO, T., & GAMERO, J. (2011). *Empleo informal y políticas de protección social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

³¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2025). *Informe Técnico: Condiciones de Vida en el Perú. III Trimestre 2025*.

económicamente activa ocupada se desempeñaban sin seguridad social, sin gratificaciones y sin vacaciones pagadas.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la distribución de esta informalidad no es uniforme. La brecha territorial es altamente pronunciada; mientras que en el área urbana la tasa de informalidad alcanza el 65,4%, en el ámbito rural supera el 94,5%. Dicho de otro modo, en las zonas rurales prácticamente la totalidad de la fuerza laboral opera al margen de la seguridad social. Desde la perspectiva de género, las mujeres presentan una tasa de informalidad de 73,3% frente al 69,1% de los hombres. A nivel etario, la población joven de 14 a 24 años registra la tasa más alta, con un 85,2% de empleo informal. Y por nivel educativo, la informalidad alcanza el 94,6% entre quienes solo tienen educación primaria, frente al 46,3% en la población con educación superior³².

Estas cifras no son solo indicadores laborales, sino también indicadores de exclusión de la seguridad social, en tanto cada trabajador informal es una persona sin acceso a pensiones, sin compensación por tiempo de servicios, sin gratificaciones y, en la mayoría de los casos, sin un seguro de salud contributivo.

Lo que estos datos revelan es que el sistema de seguridad social peruano sigue operando como si la formalidad fuera la norma cuando en realidad es la excepción. En efecto, el 70,9% de la población económicamente activa ocupada está fuera del sistema contributivo. Paitán Martínez (2024) sintetiza el problema al señalar que “ser trabajador informal en el Perú es estar excluido de cualquier mecanismo de protección social, sin acceso a ninguna pensión, en sobremanera cuando llegues a la etapa de la vejez”³³.

ii. El impacto del COVID-19 en el empleo y la protección social

La pandemia de la COVID-19 además de los grandes retos que significó para la salud pública, hizo visibles las grandes deficiencias en el sistema laboral y el de seguridad social. En 2020, la población ocupada se redujo en 2,2 millones de personas. Asimismo, el segundo trimestre de ese año fue particularmente crítico, ya que el empleo formal cayó un 38,6% y el informal un 33,4%³⁴. A diferencia de crisis anteriores, donde la informalidad solía funcionar como amortiguador, al absorber a los trabajadores que perdían empleos formales, durante la pandemia ambos tipos de empleo se desplomaron simultáneamente.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (2021) documentó que “tanto el empleo formal como el informal experimentaron contracciones muy

³² *Idem.*

³³ PAITÁN MARTÍNEZ, J. (2024). Retos del sistema de pensiones en el siglo XXI. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 929-956).

³⁴ PÉREZ COAGUILA, J. C. (2024). Impacto del COVID-19 en el empleo y las transiciones a la formalidad laboral en el Perú. *Desafíos: Economía y Empresa*, (6), 99-117 pp.

pronunciadas, pero el segundo con mayor intensidad que el primero”³⁵. Sin embargo, los trabajadores informales, al carecer de contratos y de protección social efectiva, fueron los más fáciles de expulsar del mercado laboral.

Pero lo más revelador no fue la caída, sino la recuperación. De acuerdo con Pérez Coaguila (2024) “en el 2021, el 86,9% de la recuperación del empleo de Perú provino de ocupaciones informales”³⁶. Los trabajadores que habían sido expulsados de la fuerza laboral regresaron, pero no a empleos formales con protección social, sino a ocupaciones precarias, sin contrato, sin seguro y sin pensiones.

En ese sentido, lo que ocurrió fue que los trabajadores formales transitaron mayoritariamente hacia la inactividad y la desocupación, mientras que la recuperación posterior se canalizó casi íntegramente a través del empleo informal. Entre 2019 y 2022, solo el 15,6% de los ocupados formales permanecían en su puesto, frente al 30,2% de los informales³⁷. Las mujeres, por su parte, experimentaron un impacto diferenciado: mayor tránsito hacia la inactividad, menores niveles de permanencia en el empleo y bajos niveles de transición hacia la formalidad³⁸.

Estos datos ponen en evidencia que lo que trajo consigo la pandemia en el ámbito de la seguridad social no fue un fenómeno nuevo, sino la confirmación de que la informalidad opera como mecanismo de ajuste del mercado laboral peruano. Cuando la economía se contrae, los informales son los primeros en perder el empleo y los últimos en acceder a redes de protección y, cuando la economía se recupera, la reactivación se canaliza predominantemente por la vía informal. En ambos escenarios, el sistema contributivo de seguridad social resulta insuficiente para la mayoría.

Lo que la pandemia puso en evidencia, en definitiva, es que el Perú enfrentó una crisis sanitaria y económica sin precedentes con un sistema de protección social diseñado principalmente para la población formal. En ese sentido, la lección es clara: un modelo de seguridad social que excluye al 70% de los trabajadores no puede funcionar como red de protección frente a una crisis como la ocasionada por la pandemia del COVID-19.

Como concluye Pérez Coaguila (2024) “no todos los efectos negativos de la pandemia se diluyeron en la fase de recuperación”, y los datos más recientes revelan que se generó:

³⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*.

³⁶ PÉREZ COAGUILA, J. C. (2024). Impacto del COVID-19 en el empleo y las transiciones a la formalidad laboral en el Perú. *Desafíos: Economía y Empresa*, (6), 99-117 pp.

³⁷ *Idem*.

³⁸ *Idem*.

mayor informalidad, con diferencias notables en ingresos laborales, en mujeres, personas jóvenes (15-24 años), ocupados en pequeñas unidades productivas (de 2 a 10 trabajadores), trabajadores independientes y trabajadoras del hogar, quienes requieren una atención específica en el diseño de políticas o estrategias que apunten a mejorar la situación de estos grupos poblacionales³⁹.

Esta atención específica, sin embargo, no puede limitarse a ajustes dentro del modelo contributivo. Por el contrario, requiere repensar la lógica misma del sistema; en ese sentido, el siguiente capítulo analizará los desafíos futuros que se suman al problema y explorará los elementos necesarios para una refundación del sistema.

V. El futuro

i. El futuro del trabajo: plataformas digitales y automatización

Los capítulos anteriores han demostrado que el sistema de seguridad social peruano ya presenta serias dificultades para proteger a quienes trabajan fuera de una relación laboral formal. El problema es que el futuro del trabajo no parece corregir esa brecha entre empleo y protección social; por el contrario, tiende a ampliarla. Si el modelo contributivo fue diseñado sobre la figura del trabajador asalariado y estable, las nuevas formas de trabajo erosionan precisamente esas características.

El trabajo en plataformas digitales es el ejemplo más claro. La denominada *gig economy* permite generar ingresos a través de servicios organizados por aplicaciones o plataformas digitales, pero normalmente lo hace bajo fórmulas contractuales que presentan al trabajador como independiente, socio o colaborador. Esa calificación no es solo un problema laboral, sino que tiene consecuencias directas en la seguridad social. Si no existe un empleador reconocido, no hay obligación clara de aportar; si no hay aporte, no hay pensión; y, en consecuencia, se reproduce la misma exclusión que el artículo ha venido identificando, pero bajo una forma más moderna.

Paitán Martínez (2024) advierte esta tensión con claridad al señalar que, en el Perú y en varios países de la región, “al estar la protección social focalizada en el empleo formal, automáticamente, los trabajadores de plataformas virtuales quedan excluidos de acceder a las pensiones”⁴⁰. Esta afirmación es clave porque muestra que el trabajo mediante plataformas digitales no crea un problema nuevo, sino que profundiza uno antiguo: la dependencia del sistema respecto de la relación laboral formal. La novedad está en que ahora la informalidad puede presentarse con

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ PAITÁN MARTÍNEZ, J. (2024). Retos del sistema de pensiones en el siglo XXI. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 929-956).

tecnología y alta organización empresarial, pero sin protección previsional efectiva.

A ello se suma la automatización, ya que la digitalización, la inteligencia artificial y los nuevos modelos de organización productiva no solo modifican el tipo de trabajo disponible, sino también la forma en que se financia la seguridad social. Si una economía produce más con menos trabajo humano, o si buena parte del ingreso se desplaza desde el salario hacia el capital, el financiamiento basado exclusivamente en cotizaciones laborales se vuelve cada vez más limitado. El Informe sobre el futuro del trabajo y la seguridad social advierte que los sistemas basados en el modelo de Bismarck y Beveridge “han sido diseñados pensando en la sociedad industrial clásica, derivada de la Primera Revolución Industrial y caracterizada por la existencia de un trabajador asalariado”⁴¹. Precisamente por ello, las transformaciones actuales ponen en cuestión ese diseño, tanto en prestaciones como en financiamiento.

El riesgo, entonces, no es únicamente que aparezcan nuevos empleos sin protección, sino que el sistema siga intentando resolver problemas nuevos con categorías antiguas. Si el trabajador de plataforma, el trabajador independiente digital, el trabajador por proyectos o el teletrabajador transnacional quedan fuera del régimen contributivo tradicional, el sistema previsional seguirá dependiendo de un grupo cada vez más reducido de trabajadores formales.

ii. El envejecimiento poblacional y la sostenibilidad del sistema

El segundo gran desafío es el demográfico. El Perú está envejeciendo, aunque todavía no al ritmo de países como Uruguay o Chile, el cambio ya es visible. La proporción de adultos mayores aumenta, la fecundidad disminuye y, en el mediano plazo, habrá más personas demandando pensiones y servicios de salud, pero no necesariamente más trabajadores cotizando.

Este fenómeno tensiona cualquier sistema de pensiones, pero afecta de manera especial a los sistemas contributivos con baja cobertura. En el caso peruano, el problema es previo, ya que la mayoría de los trabajadores ni siquiera está dentro del sistema. Por eso, el envejecimiento no solo plantea una pregunta financiera, sino una pregunta de justicia social: ¿quién sostendrá a una población adulta mayor que envejece sin haber cotizado porque trabajó toda su vida en la informalidad?

Paitán Martínez (2024) recoge este problema al señalar que en el Perú “solo el 33,8% de los adultos mayores tiene cobertura del sistema de pensiones”⁴², mientras que el 62,2% no cuenta con protección social previsional y se encuentra en

⁴¹ REPRESENTACIÓN EMPRESARIAL DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. (2019). *El futuro del trabajo y su impacto en la Seguridad Social*.

⁴² PAITÁN MARTÍNEZ, J. (2024). Retos del sistema de pensiones en el siglo XXI. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 929-956).

condición de pobreza. Esta cifra revela que el futuro ya empezó, por lo que no estamos ante un riesgo hipotético, sino ante una generación de adultos mayores que llegó a la vejez sin protección social suficiente.

La sostenibilidad del sistema, por tanto, no puede medirse únicamente desde el equilibrio financiero de la Oficina de Normalización Previsional o la rentabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones, sino también desde su capacidad real para proteger a la población frente a la vejez. Un sistema puede ser financieramente ordenado y, al mismo tiempo, socialmente insuficiente si deja fuera a la mayoría.

La elevada informalidad agrava este escenario. Menos empleo formal significa menos aportantes; menos aportantes significa menor capacidad de financiamiento; y menor financiamiento reduce el margen para ampliar prestaciones. Como sostiene Paitán Martínez (2024), fenómenos como el envejecimiento, la informalidad laboral y los bajos niveles de empleo “afectan gravemente la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de reparto y de capitalización”⁴³. Por eso, insistir en reformas paramétricas puede ser insuficiente; el problema no es solo cuánto se aporta o a qué edad se jubila una persona, sino cuántas personas están efectivamente dentro del sistema.

iii. Hacia un nuevo modelo: protección social universal

Si el pasado mostró que el sistema nació ligado al empleo formal, y el presente confirmó que la informalidad sigue siendo la regla, el futuro obliga a repensar la base misma de la protección. La salida no puede consistir únicamente en mejorar la administración del sistema contributivo ni en fiscalizar más a los informales. Esas medidas pueden ser necesarias, pero no bastan, el desafío es construir un modelo que no dependa exclusivamente de una relación laboral formal para garantizar el derecho a la seguridad social, más aún tomando en cuenta las nuevas formas de trabajo.

Sin perjuicio de ello, esto no significa eliminar el componente contributivo. En un país con trabajadores formales, empresas medianas y grandes, y sectores con capacidad contributiva, sería irrazonable abandonar los aportes laborales. Lo que sí resulta necesario es dejar de entenderlos como la única puerta de entrada al sistema. El modelo futuro debería combinar al menos tres niveles: un piso básico de protección social; un componente contributivo flexible para trabajadores dependientes e independientes con capacidad de aporte; y mecanismos complementarios de ahorro o cofinanciamiento que acompañen trayectorias laborales discontinuas.

Al respecto, la idea de un piso básico no es nueva. La Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pisos de protección social plantea garantías mínimas durante todo el ciclo de vida. Mangarelli (2021) explica que la

⁴³ *Idem.*

Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo propuso “proporcionar una protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez para todos los trabajadores que incluya el empleo por cuenta propia, con una financiación sostenible”⁴⁴. Esta formulación es especialmente útil para el caso peruano, porque incorpora expresamente al trabajador por cuenta propia, categoría decisiva en un mercado laboral altamente informal.

Desde esta perspectiva, la protección social universal no debe confundirse con asistencia social residual. No se trata de entregar subsidios aislados a quienes quedan fuera del sistema, sino de construir una red mínima de protección que reconozca que la seguridad social es un derecho y no un beneficio reservado al trabajador formal. Como sostiene Mangarelli (2021), “la Protección Social no tiene un sentido paternalista, sino que se trata de un derecho de la persona, de un derecho humano fundamental”⁴⁵. Esta diferencia es central: un modelo universal no reemplaza la seguridad social por caridad estatal, sino que amplía el sujeto protegido.

En el Perú ya existen piezas parciales de ese modelo: el Seguro Integral de Salud, Pensión 65 y algunos intentos de regímenes semicontributivos. El problema es que funcionan de manera fragmentada, con baja articulación y sin una arquitectura común. Velazco y Gamero (2011) advierten que en el país “no existe una política integral e inclusiva para los trabajadores informales respecto a una Red de Protección Social”⁴⁶. Por tanto, el reto no consiste en partir de cero, sino en ordenar, articular y ampliar lo existente bajo una lógica de derechos.

La transición hacia un modelo de protección social universal debería partir de una premisa realista: no todos los trabajadores informales tienen la misma capacidad contributiva. Algunos podrán incorporarse mediante regímenes simplificados, aportes proporcionales o mecanismos de cofinanciamiento. Otros, especialmente los trabajadores de subsistencia, requerirán prestaciones no contributivas financiadas por impuestos generales. En ambos casos, el objetivo debe ser el mismo: que la protección frente a la vejez, la enfermedad o la invalidez no dependa exclusivamente de haber tenido un empleo formal estable.

El capítulo anterior mostró que la informalidad sigue siendo estructural, y este capítulo ha demostrado que el futuro del trabajo y el envejecimiento harán aún más insuficiente el modelo vigente. Si el Perú mantiene un sistema centrado casi exclusivamente en la cotización laboral formal, la exclusión previsional seguirá reproduciéndose. La reforma necesaria no es solo administrativa ni paramétrica. Es una reforma de paradigma: pasar del seguro social pensado para pocos a una

⁴⁴ MANGARELLI, C. (2021). Desafíos de la Seguridad Social y de la Protección Social. Presente y Futuro. *Revista de la Facultad de Derecho*.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ VELAZCO, T., & GAMERO, J. (2011). *Empleo informal y políticas de protección social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

protección social universal pensada para una sociedad donde la informalidad ha sido, y sigue siendo, la regla.

VI. Conclusiones

El problema de la seguridad social en el Perú no puede explicarse únicamente por su baja cobertura ni por las dificultades de gestión que históricamente han afectado al sistema. La cuestión de fondo, como se ha advertido en el presente artículo, es mucho más profunda. El modelo fue construido sobre la idea de que la protección social podía organizarse alrededor del empleo formal estable; sin embargo, esa nunca fue la realidad predominante del mercado laboral peruano.

En ese sentido, al condicionar el acceso a la seguridad social a una forma de trabajo que solo alcanza a una minoría, el sistema terminó excluyendo precisamente a quienes más necesitan protección. Por ello, la informalidad no debe entenderse como un fenómeno externo que obstaculiza el funcionamiento del sistema, sino como la realidad que evidencia sus límites estructurales.

Esta idea se entiende mejor cuando se observa la evolución histórica del modelo. Desde sus orígenes, la seguridad social peruana funcionó como un seguro social para determinados trabajadores formales y no como un sistema universal de protección. La creación de nuevas instituciones, la ampliación de regímenes y la posterior aparición de un sistema privado de pensiones aumentaron la complejidad normativa, pero no modificaron la lógica de acceso. Las reformas de los años noventa tampoco corrigieron esa falla, pues mantuvieron intacta la dependencia entre protección y empleo formal. Con ello, el problema no solo fue que las reformas resultaran insuficientes, sino que fueron aplicadas sobre una premisa equivocada.

Esa misma premisa sigue explicando el presente, en tanto la informalidad continúa siendo la regla en el mercado laboral peruano y se expresa con mayor intensidad en sectores rurales, trabajadores independientes, jóvenes, mujeres, personas con menor nivel educativo y unidades productivas pequeñas. Esta diversidad muestra que no existe una sola informalidad ni una sola causa que la explique; en algunos casos, responde a baja productividad e ingresos inestables; en otros, a la ausencia de incentivos claros para asumir los costos de formalizarse. Por ello, las respuestas centradas únicamente en reducir costos laborales o en aumentar la fiscalización resultan parciales. Si bien pueden ser útiles para ciertos sectores, no alcanzan para resolver una exclusión que nace de la estructura misma del mercado laboral y del diseño contributivo del sistema.

Esta fragilidad se hizo más visible con el COVID-19 pues evidenció que en contextos de crisis, quienes están fuera del sistema contributivo pierden ingresos sin protección suficiente y, cuando el empleo empieza a recuperarse, la reactivación se canaliza principalmente a través de ocupaciones informales.

A ello se suman los desafíos futuros. Las plataformas digitales, el trabajo por cuenta propia, la automatización y el envejecimiento poblacional hacen cada vez menos sostenible un modelo que depende casi exclusivamente de cotizaciones laborales formales. Si las trayectorias laborales se vuelven más fragmentadas y la población envejece sin haber podido cotizar regularmente, el problema se convierte en uno de protección social efectiva. La pregunta ya no puede limitarse a cómo financiar mejores pensiones para quienes cotizan, sino cómo garantizar un mínimo de seguridad social a quienes, por las características del mercado laboral peruano, difícilmente podrán cotizar de manera continua.

Desde esa perspectiva, la reforma necesaria no puede reducirse a ajustes administrativos o cambios paramétricos, sino que el país requiere avanzar hacia un modelo de protección social universal que reconozca la diversidad real del trabajo. Ello no supone abandonar el componente contributivo, sino dejar de tratarlo como la única vía de acceso a la protección. Un sistema más coherente con la realidad peruana tendría que combinar aportes proporcionales para quienes pueden cotizar, mecanismos de cofinanciamiento y prestaciones no contributivas para quienes se encuentran estructuralmente fuera del empleo formal.

La finalidad de este cambio es ampliar al sujeto protegido y hacer efectivo un derecho que al día de hoy opera de manera restringida. Mientras el sistema siga partiendo de una realidad laboral que no existe para la mayoría de los peruanos, la exclusión continuará reproduciéndose. La verdadera reforma pendiente consiste en corregir esa premisa de origen y diseñar un modelo que responda al mercado laboral realmente existente. Solo así la seguridad social podrá dejar de ser una promesa incumplida y convertirse en un mecanismo efectivo de protección para todos.