



Oficina
Internacional
del Trabajo

SITUACIÓN PENSIONARIA DE LOS PESCADORES INDUSTRIALES Y ARTESANALES DEL PERÚ

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

FERNANDO ALVARADO PEREDA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2010
Primera edición 2010

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Alvarado Pereda, Fernando

Situación pensionaria de los pescadores industriales y artesanales del Perú: propuestas de solución.
Lima: OIT, Oficina Subregional para los Países Andinos, 2010. 30 p.

Régimen de pensiones, seguridad social, pesca, trabajador de la pesca, industria pesquera, Perú.
02.04.1

ISBN: 978-92-2-323368-6 (Versión impresa)

ISBN: 978-92-2-323369-3 (Versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de ambas organizaciones sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en sus oficinas locales en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_regional@oit.org.pe

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

Impreso en el Perú

La foto de la portada es de Daniel Martín Corona

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de nuestras preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las opiniones de la República de Perú, la Organización Internacional del Trabajo o el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España. La Oficina Internacional del Trabajo sólo ha participado financieramente en la realización de este trabajo.

La OIT reconoce y agradece el apoyo financiero brindado por el Gobierno de España a través del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino al Proyecto para el Desarrollo Racional y Sostenible del Sector Pesquero (INT/07/16M/SPA) y concretamente para la realización de esta publicación.

SITUACIÓN PENSIONARIA DE LOS PESCADORES INDUSTRIALES Y ARTESANALES DEL PERÚ

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

FERNANDO ALVARADO PEREDA

Consultor

Con los aportes de los funcionarios expertos de la OIT, Julio Gómez, Consejero Técnico Principal del Proyecto Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina, Bolivia, Ecuador y Perú y Pablo Xandri, Coordinador Técnico Principal del Programa de Apoyo al Desarrollo Racional y Sostenible del Sector Pesquero.

LIMA NOVIEMBRE DEL 2009



Departamento de Actividades Sectoriales

ÍNDICE

- I.** INTRODUCCIÓN
- II.** EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES - CONFORMACIÓN
- III.** LA CAJA DE BENEFICIOS Y SEGURIDAD SOCIAL DEL
PESCADOR – CBSSP
- IV.** LA PESCA INDUSTRIAL Y LA PROBLEMÁTICA DE LA CBSSP
- V.** EL D.L. 1084 Y LAS PENSIONES DE LOS PESCADORES
- VI.** LA PESCA ARTESANAL Y EL SISTEMA PENSIONARIO
- VII.** CONCLUSIONES
- VIII.** PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

PRÓLOGO

La presente publicación, sobre la *“Situación Pensionaria de los Pescadores Industriales y Artesanales del Perú. Propuestas de Solución”*, es el fruto de la coordinación de dos acciones de cooperación técnica de la **OIT**, del *Proyecto para el Desarrollo Racional y Sostenible del Sector Pesquero (INT/07/16M/SPA)* del Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR) y del *Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina, Bolivia, Ecuador y Perú (RLA/08/02M/SPA)* de la Oficina Subregional para los Países Andinos. En ambos Proyectos la protección social se enfoca como un componente esencial del concepto de trabajo decente promovido por la **OIT**.

Este trabajo está basado en las discusiones y resultados de un seminario tripartito sobre la situación pensionaria de los pescadores celebrado el 30 de Octubre del 2009 en Lima y en un estudio diagnóstico elaborado por el colaborador externo Fernando Alvarado, donde se han revisado sistemáticamente los sistemas de pensiones que regulan el sector pesquero en la actualidad y las propuestas que están en elaboración por diversas instituciones, estudiando sus diferencias con los principales convenios de la **OIT** relativos a Pesca (Convenio N° 188) y Pensiones (Convenio N° 71).

El Perú es un país que cuenta con una prominente actividad pesquera que se desarrolla a lo largo de todo el litoral, diferenciándose claramente la actividad industrial de la artesanal que agrupa alrededor de 110,000 trabajadores del mar.

El trabajo en la pesca debe estar amparado por una serie de derechos sociales y laborales, con los cuales debe contar el trabajador que accede a esta actividad, tales como: contratos de trabajo, remuneración, buenas condiciones de habitabilidad a bordo, alimentación sana y balanceada, adhesión a los sistemas de salud y de pensiones, formación y capacitación en sistemas de seguridad de la vida humana en el mar, horario de trabajo, horas de descanso, entre los más importantes.

Esta publicación viene motivada por la importancia social y económica de la pesca y por la coyuntura actual donde se está discutiendo un nuevo marco jurídico pensionario para los pescadores industriales, como consecuencia de la delicada situación por la que viene pasando la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.

Por otra parte, el gran porcentaje de informalidad que caracteriza a un amplio sector de la pesca, principalmente el artesanal, es la causa de las irregulares condiciones de trabajo de la gente de mar. La ausencia de contratos laborales, remuneraciones discontinuas y desconocimiento de los sistemas pensionarios y de salud, requieren de un ordenamiento legal único que integre estos derechos.

El Convenio 71 (1946), sobre pensiones de la gente de mar, ratificado sin ninguna excepción por Perú en 1962 es actualmente el marco jurídico para cualquier nuevo sistema de pensiones para los pescadores, sean industriales o artesanales.

La **OIT** quiere contribuir con esta publicación que tiene en sus manos a dar a conocer la situación pensionaria de los pescadores, tanto industriales como artesanales, reflejar los análisis tripartitos motivados y sobre todo explicar algunas propuestas concretas y soluciones prácticas con el fin de mejorar la aplicación del Convenio 71 y propiciar la ratificación del Convenio 188 (2007) sobre Trabajo en el Sector Pesquero.

Quiero expresar nuestro reconocimiento al autor principal y a los que participaron en el seminario de octubre por su tiempo e interés en querer trabajar con nosotros este tema. Esperemos que este trabajo conjunto, sirva para propiciar una solución a un tema de tanta importancia y actualidad.

José Luis Daza
Director
Oficina Subregional de la OIT
para los Países Andinos

SITUACIÓN PENSIONARIA DE LOS PESCADORES INDUSTRIALES Y ARTESANALES DEL PERÚ

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

I. INTRODUCCIÓN¹

La preocupación por la vejez no es un tema menor. Durante las últimas décadas, Latinoamérica emprendió una de las reformas más importantes de los sistemas previsionales, introduciendo total o parcialmente, esquemas de capitalización individual para el retiro. Tres problemas se observaban antes de estas reformas: (i) los sistemas colectivos estaban quebrados pues los estados se habían apropiado de las contribuciones para otros fines; (ii) en muchos países se planteó la política del “regalo”, es decir, pensiones para todo el mundo con mínima aportación; (iii) fuerte presión sobre los gigantescos déficit fiscales, que al final fue causa central de las crisis latinoamericanas de los ochentas.

La introducción del pilar de capitalización cumplió un rol clave, al tener como objetivo central crear un sentido de responsabilidad del trabajador, obligándolo a ahorrar para su vejez en una cuenta individual. En paralelo, en algunos países se dejó la opción de contribuir colectivamente en un sistema público de pensiones, la misma que se definía bajo determinadas reglas. Así, teóricamente, cualquiera de los dos sistemas (público o privado) permitiría obtener una pensión. No obstante, ninguno de los dos esquemas asegura que usted pueda pertenecer al conjunto de los que recibirá una pensión, y menos aún, encontrarse dentro del subconjunto que percibirá una buena pensión.

Y esto no tiene que ver nada con que el sistema de pensiones sea público o privado.

Para recibir una pensión, además de trabajar, se requiere contribuir a algún sistema previsional, y para contribuir se requiere contar con una fuente de ingresos continua. Así, si tomamos en cuenta que la informalidad es un problema central en varios países de la región como Colombia, México y Perú, y que esta condición reduce enormemente la probabilidad de generar ingresos continuos que permita contribuir, se entiende porque tan poca gente está cubierta por un sistema de pensiones. Se entiende entonces que el problema real está en la existencia de fallas en las economías que impiden absorber convenientemente a la población hacia los mercados laborales. Si no hay

¹ A manera de introducción, se cita un artículo escrito por David Tuesta en la revista SEMANAeconómica.com del 14-10-2009. David Tuesta es director de la unidad de tendencias globales del BBVA en Madrid. Semana Económica.com del 14-10-2009

trabajo, o este es precario, las posibilidades para ahorrar para la jubilación son mínimas.

Ahora, el pertenecer al grupo de los que pueden recibir una buena pensión, es más complicado. Primero, hay que tener un trabajo y contribuir al sistema, o sea, estar cubierto; segundo, hay que contribuir una proporción razonable del salario; tercero, hay que contribuir continuamente; cuarto, el sistema tiene que brindar una rentabilidad razonable; y quinto, hay que ver cuántos años vivimos para que alcance el dinero. Bajo todo ello, es fácil saber quienes estarán mejores cubiertos: aquellos que logren mantener su empleo por más tiempo, que contribuyan con mayor frecuencia, que además puedan realizar ahorros voluntarios y que tengan una mayor diversidad de activos financieros al final de su vejez.

Por tanto, el problema central de las pensiones, no está en los sistemas públicos y/o privados vigentes. El verdadero problema está en que existe una proporción importante de la población que no está en capacidad de contribuir a un sistema de pensiones y que son por tanto vulnerables a la etapa de vejez.

Para ello se deben plantear algunos aspectos que la reforma de pensiones deberá incorporar: (i) incentivar a cotizar a los que están en capacidad de hacer el sacrificio; (ii) complementar las pensiones de aquellos que logren acumular muy poco (porque no pudieron ser absorbidos continuamente por el mercado formal); y (iii) otorgar una pensión asistencial, no contributiva, para los sectores más desprotegidos, bajo criterios de focalización rigurosos. Todo ello requiere imaginación y recursos.

Por tanto, debemos partir por entender el problema real que es la falta de cobertura a causa de fallas en los mercados laborales.

II. EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

En Perú, la creación de un sistema público de pensiones fue dispuesta en 1936 por la Ley N° 8433 que estableció el Seguro Social Obligatorio, el cual ha pasado por diversos cambios desde entonces. De hecho, hacia finales de la década de los ochenta, el manejo de la seguridad social en el Perú era ejercido por el Instituto Peruano de Seguridad Social (**IPSS**), institución autónoma y descentralizada, con personería jurídica de derecho público interno.

Los problemas que enfrentaba el sistema nacional de pensiones en ese momento eran varios (ingresos bajos, evasión, mora y mala administración del sistema) y la situación se complicó fuertemente durante el trienio 1988-1990, cuando experimentó fuertes déficits. La situación se complicó aún más ante el aumento de la inflación, que acarreó un rendimiento real fuertemente negativo

de los fondos manejados por el **IPSS**. A ello se le sumaron los fuertes cambios demográficos que hacían predecir un fuerte envejecimiento de la población del país como resultado del aumento de la importancia de los grupos de mayor edad dentro del total de la población del país.

CONFORMACIÓN

El sistema previsional peruano está constituido por tres regímenes principales²: el del Decreto Ley No. 19990 (denominado Sistema Nacional de Pensiones - **SNP**), el del Decreto Ley No. 20530 (denominado Cédula Viva) y el Sistema Privado de Pensiones (**SPP**).

Los dos primeros son administrados por el Estado y forman parte del Sistema Público de Pensiones; mientras que el tercero es administrado por entidades privadas denominadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (**AFP**).

1. El sistema Público de Pensiones, conformado por:

- a. Sistema Nacional de Pensiones (**SNP**) – D.L. N° 19990; y,
- b. Régimen laboral del D.L. N° 20530 (actualmente cerrado a nivel constitucional, Ley N° 28389, Ley N° 28449).

*2. Sistema Privado de Pensiones (**SPP**)*

Cuando un trabajador realiza labores como **dependiente**, está obligado a aportar a un sistema de pensiones, debiendo el empleador realizar las retenciones mensuales de sus haberes correspondientes. Ambos sistemas están orientados a satisfacer las necesidades del individuo y su familia cuando llegue a la etapa de la vejez, o si es que con anterioridad sufre una invalidez o fallecimiento, otorgando protección a sus beneficiarios.

El trabajador deberá elegir el sistema de pensiones de su preferencia, para lo cual tiene dos vías:

- **El Sistema Nacional de Pensiones (SNP)** es un régimen pensionario del tipo de capitalización colectiva o sistema de reparto cuya administración está a cargo de un organismo del Estado, denominada **Oficina de Normalización Previsional (ONP)**, en el cual los fondos de los trabajadores que pertenecen a este sistema *forman parte de un fondo* que sirve para pagar las pensiones de los asegurados, cuando corresponda. *No hay una cuenta personal de aportes para cada trabajador.*

² Adicionalmente, existen regímenes pensionarios como el del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales y la Caja de Beneficios Sociales del Pescador.

- **El Sistema Privado de Pensiones (SPP)**, está a cargo de empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (**AFP**) y supervisadas por el Estado a través de la Superintendencia de Banca Seguros y AFP. Este sistema es del tipo de capitalización individual, es decir, el trabajador que se afilia a una **AFP** tiene una cuenta personal en la que realiza los aportes para su vejez, a lo largo de su vida laboral. El afiliado mantiene una cuenta individual y los aportes que se realizan en ella únicamente sirven para calcular su pensión en la **AFP** a la que pertenezca. Adicionalmente, puede realizar aportes voluntarios con la finalidad de incrementar el saldo de su cuenta y mejorar su pensión en el futuro.

Corresponde a los trabajadores, cualquiera sea la modalidad de trabajo que realicen, afiliarse a las **AFP** en los términos establecidos por la presente Ley, sus reglamentos y las disposiciones generales que para dicho efecto dicte la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (la Superintendencia). (Artículo 2, D. L. N° 25897).

El **SPP** posibilita que el trabajador se afilie a una **AFP**, la que tendrá a su cargo la administración de sus aportes con fin jubilatorio, pudiendo cambiarse de una **AFP** a otra cuando así lo decida. Las **AFP**'s que se encuentran operando en nuestro país son las siguientes: Horizonte, Integra, Prima y Profuturo.

III. **LA CAJA DE BENEFICIOS Y SEGURIDAD SOCIAL DEL PESCADOR - CBSSP³**

La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador – **CBSSP**, fue creada el 22 de enero de 1965 por el propio Estado mediante Decreto Supremo N° 001 del 28 de enero de 1965 cuyo artículo 1º dispuso: "Créase la Caja de Beneficios Sociales del Pescador, que otorgará a los pescadores los beneficios de compensación por cese en la actividad pesquera, descanso periódico y otros que establezcan los Estatutos pertinentes".

La **CBSSP** que es una institución de utilidad pública con personería jurídica de derecho privado, cuya finalidad social, reconocida por el Estado, consiste en consolidar el derecho a la seguridad social y a los beneficios compensatorios de los trabajadores pesqueros, inició sus operaciones con el otorgamiento de beneficios sociales en vacaciones y cese de la actividad pesquera,

³

Caja de Beneficios de Seguridad Social del Pescador

- Ley N° 28193. Ley que prorroga el plazo de vigencia del Comité Especial Multisectorial de Reestructuración de la CBSSP.
- Ley N° 28320. Amplía el plazo a que se refiere el inciso a) del artículo 3° de la Ley 28193.
- D.S 005-2005-TR. Aprueban Reglamento de la Ley 28320 sobre la incorporación a EsSalud de los afiliados a la CBSSP.
- D.S 010-2005-TR. Precisan disposiciones del Reglamento de la Ley 28320 sobre la incorporación a EsSalud de los afiliados a la CBSSP.
- D.S. 001-2006-TR. Disponen que EsSalud brinde prestaciones de salud a los trabajadores pesqueros a que se refiere el D.S N° 005-2005-TR.

incrementando posteriormente en sus servicios el pago de pensiones con el fondo de jubilación, gratificación y las prestaciones de salud.

Uno de los recursos financieros que administra la Caja viene a ser los ingresos por concepto de aportaciones y/o contribuciones a cargo de los armadores empleadores y pescadores trabajadores, destinadas a financiar el Fondo de Pensiones.

Estas aportaciones equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable que percibe el pescador. Este porcentaje se abona de la siguiente forma:

1. 3% a cargo del empleador armador; y,
2. 8% a cargo del trabajador pescador.

Los gastos administrativos son de cargo del empleador armador y equivalen al 1.84% de la remuneración asegurable.

Los empleadores armadores están obligados a retener y pagar las aportaciones y gastos administrativos. La retención se dará en el momento de pago de las remuneraciones, entregándolas a la Caja en el plazo fijado de acuerdo al cronograma establecido. El pago puede ser realizado en las Oficinas de la **CBSSP** (Lima, Paita, Chimbote, Ilo, Huacho, Chancay y Chincha).

IV. LA PESCA INDUSTRIAL Y LA PROBLEMÁTICA DE LA CBSSP

La Caja del Pescador desde su creación ha venido sufriendo diversos problemas de índole estructural, financiero y económico a lo que debe agregarse los problemas en la administración del régimen, lo que ha generado una situación de insostenibilidad financiera.

Como resultado de la difícil situación que atravesaba la Caja del Pescador, a través de la Ley N° 27766 - Ley de Reestructuración Integral de la **CBSSP**, se le declaró en emergencia y reestructuración integral y se creó el Comité Especial Multisectorial de Reestructuración - **CEMR** con el encargo de planear, dirigir y ejecutar la reestructuración de la **CBSSP**.

La **CEMR** luego de un estudio del estado situacional de la Caja del Pescador, elaboró un plan de reestructuración integral y un nuevo estatuto para que ésta solamente administre el Fondo de pensiones. Actualmente la institución viene atravesando una grave crisis con características de insostenibilidad financiera el cual ha sido reflejado en el cálculo actuarial elaborado por el Ministerio de

Economía y Finanzas (**MEF**)⁴ que denota que el déficit económico a febrero del 2009 asciende aproximadamente a mil millones de nuevos soles. Así mismo, en la actualidad el 77% de los ingresos de la caja vienen siendo embargados por juicios de jubilados y se calcula que a diciembre del 2009 el ratio de retenciones llegará al 100% es decir todo lo que ingresa va a ser embargado.



Seminario Tripartito "El sistema de pensiones en el sector pesquero peruano" realizado el 30 de octubre de 2009 en la OIT de Lima en el que participan representantes de los gremios de empleadores, trabajadores y gobierno.

La situación descrita viene afectando a los pescadores jubilados adscritos a dicho sistema. A la fecha se le adeuda a los jubilados aproximadamente un equivalente a seis (06) meses de pensiones, situación que podría replicarse con el caso de los pescadores activos quienes vienen cuestionando la viabilidad del referido sistema a futuro, pese a que vienen realizando aportes respectivos.

La Superintendencia de Banca y Seguros-SBS, ha dado la advertencia del caso sobre la difícil situación por la que atraviesa la **CBSSP**, quien para este año deberá enfrentar un déficit de 41.66 millones de nuevos soles debido a que el ratio promedio de retenciones judiciales proyectado para este año 2009

Exposición sobre la Situación de la CBSSP por el Ing. Alfredo Siu, asesor del Despacho del Ministerio de la Producción, en el Seminario Tripartito "El sistema de pensiones en el sector pesquero peruano" realizado el 30 de octubre de 2009 en la OIT de Lima.

bordea aproximadamente el 70 por ciento de los ingresos por aportes del mismo período.

De igual forma, se estima que la **CBSSP** tiene una deuda por pago de pensiones desde el mes de agosto del 2008 a 7,500 jubilados por un monto de 51.46 millones de nuevos soles, habiendo pagado la **CBSSP** a los pescadores, a cuenta de su jubilación, de enero a setiembre del 2009, la suma de S/. 180 nuevos soles en promedio. Para el 2009, se estima que la pesca bordeará los 6 millones de toneladas métricas cuya monetización por los aportes a la **CBSSP**, tanto de los armadores (3 %) y de los pescadores activos (8%), llegaría a los 30 millones de nuevos soles. Si a este monto le disminuimos los pagos por mandato judicial estimado en un 70% del monto calculado (21 millones), sólo quedarían 9 millones de soles para prorratear la atención de los pagos a los pensionistas pescadores jubilados.

La **SBS**, ha pedido a las entidades correspondientes dar solución a esta situación de insolvencia y falta de liquidez que enfrenta la Caja del Pescador, además del problema social complicado que requiere urgente atención.

Ante esta situación, el Ministerio de la Producción ha solicitado al Congreso de la República aprobar cuanto antes el proyecto de ley presentado para que otorgue facultades extraordinarias por 120 días al Poder Ejecutivo a fin de legislar en materia de derechos previsionales de los pescadores. También este proyecto plantea la aprobación de un crédito suplementario por 4.6 millones de soles para cumplir con las pensiones de enero y febrero de los jubilados.

Producto de la delicada situación de la **CBSSP**, el Poder Ejecutivo estableció en la ley 1084 sobre límites máximos de captura de anchoveta, un aporte social extraordinario de 1.95 dólares por tonelada de pescado procesado por un período de diez años. Si se procesaran seis millones de toneladas métricas anuales en promedio, el fondo alcanzaría los 117 millones de soles en el período indicado, que contribuiría en parte a la solución financiera integral del problema por el que vienen atravesando los pescadores jubilados.

Por su lado, el secretario general de la Asociación de Pescadores y Jubilados de Huacho y Anexos, Luis Bazalar La Rosa, en declaraciones a un diario local manifestó que el Ministerio de la Producción, presentará ante el Consejo de Ministros un proyecto de ley para que los 7,500 pensionistas que pertenecen a la Caja del Pescador pasen a la Oficina Nacional Previsional (**ONP**), tras sostener una reunión con la titular del sector. En el encuentro, denunció que desde hace 9 meses la Caja del Pescador no les abona sus respectivas pensiones señalando que “La Caja del Pescador está quebrada hace años por los malos manejos de sus dirigentes de turno” y exponiendo el deseo de los pescadores activos y jubilados, de pertenecer a la **ONP** ya esta ofrece las garantías para el pago de sus pensiones y manutención de sus hogares.

V. EL D.L. 1084 Y LAS PENSIONES DE LOS PESCADORES

Bajo la necesidad de reducir el esfuerzo de pesca sobre el recurso anchoveta dado el excesivo crecimiento de la flota industrial, el actual gobierno ha expedido el Decreto Legislativo 1084 sobre los Límites Máximos de Captura por Embarcación, sustentado en las facultades delegadas por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo dentro del marco de modernización del estado, la modernización de la inversión privada, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades, la promoción del empleo y de las micro y pequeñas empresas, y el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental, entre otros dispositivos en materia ambiental, pesquera y laboral.

El crecimiento progresivo de la flota pesquera para la pesca de la cuota de anchoveta fijada por el Ministerio de la Producción en los últimos 25 años, ha llevado al gobierno a tomar medidas drásticas orientadas a regular el esfuerzo pesquero. El dispositivo, regula de cierta manera, el esfuerzo de pesca de la flota sobre el recurso, cuyos armadores tenían que apresurar sus faenas de pesca para capturar la mayor cantidad de materia prima durante las temporadas anuales, en perjuicio de la rentabilidad de las operaciones extractivas.

Esta carrera desmedida en la pesca de la anchoveta ha sido regulada por el **DL 1084** mediante el cual se les otorga Límites Máximos de Captura en base al record de cada embarcación de los últimos 4 años (a partir del 2004). De esta manera la flota de propiedad de los armadores pesqueros industriales, cuentan con una cuota de pesca que la podrán administrar en función a sus necesidades y requerimientos de materia prima con el consecuente beneficio en sus costos operativos.

Al amparo del **DL 1084**, el armador pesquero podrá reducir su flota (mediante el desguace) de pesca de anchoveta y distribuir las capacidades en toneladas métrica a las otras embarcaciones de su flota ampliando bodegas y/o sustituyéndolas por otras embarcaciones de mayor capacidad, previo cumplimiento de las normas vigentes y de las autorizaciones para este fin.

Al reducir la flota, se generará un exceso de personal que por efecto del desguace perderán sus puestos de trabajo en este sector. Sin embargo, el **DL 1084** prevé esta eventualidad y ha implementado Programas de Beneficios Sociales, Programa de Incentivos a la Reconversión Laboral, Programa de Desarrollo y Promoción de Mypes, Programa de Jubilación Adelantada para los trabajadores a partir de los cincuenta (50) años de edad; todo esto financiado a través del Fondo de Incentivos a la Reconversión Laboral y Promoción de las Mypes - **FONCOPES**.

Por lo tanto, se prevé una reducción de personal en la actividad pesquera para los próximos años en función a como los armadores pesqueros vayan

decidiendo sobre la mejora de sus costos operativos para la pesca de anchoveta, a los cuales se les ofrece una oportunidad de reconversión laboral a través de capacitaciones en otras actividades productivas en el mercado laboral de Mypes.

El mencionado dispositivo dispone que el Ministerio deberá fijar, para cada temporada de pesca, el Límite Máximo Total de Captura Permisible del recurso anchoveta para Consumo Humano Indirecto, sobre la base del informe científico de la biomasa de dicho recurso preparado por el Instituto del Mar del Perú – **IMARPE**, otorgando Límites Máximos de Captura por embarcación (**PMCE**) sobre la base de índices de participación por embarcación de los records de pesca de años anteriores.



El 50% de la capacidad de bodega existente de la flota industrial se encuentra en manos de armadores independientes y el resto corresponde a armadores que cuentan con plantas de harina de pescado

Si el armador decide dismantelar (desguazar) su embarcación, los cálculos efectuados para esta podrá ser transferida a otra u otras embarcaciones del mismo armador de manera definitiva, pasando por las autorizaciones y trámites correspondientes de acuerdo a los reglamentos para este fin. En este caso, el dispositivo considera que deberá acreditar el pago de los beneficios económicos y de capacitación de los trabajadores de su empresa que se hubieran acogido a los Programas de Beneficios previstos en la presente Ley y en general a sus aportes al Fondo de Incentivos a la Reconversión Laboral y

Promoción de Mypes – **FONCOPES**, creado para financiar exclusivamente los Programas de Beneficios establecidos (cuyos montos de beneficios serán pagados a través de una entidad fiduciaria conforme a la Ley N° 26702) y, el funcionamiento del **FONCOPES** por parte de los titulares de permisos de pesca que realicen actividades extractivas de anchoveta y anchoveta blanca para Consumo Humano Indirecto (elaboración de harina y aceite de pescado).

La ley también contempla que para los aportes se consideran: a) los costos fijos de operación de los Programas de Beneficios que serán asumidos por todos los titulares de permisos de pesca incluidos dentro de la medida, y b) los costos variables asociados con los Programas de Beneficios que sólo serán asumidos por titulares de permisos de pesca cuyos trabajadores opten por acogerse a dichos programas y en función al número de los mismos.

Las bonificaciones por renuncia voluntaria serán canceladas directamente por cada empresa y se entregarán al trabajador al momento de concluir su relación laboral. Del mismo modo la subvención temporal por jubilación adelantada será cancelada directamente por cada empresa y se entregará mensualmente al trabajador.

El acceso al Programa de Jubilación Adelantada sólo estará disponible para aquellos trabajadores que cuenten con cincuenta (50) años de edad a la finalización de la campaña de difusión para una decisión informada a que se refiere el artículo 17 de la presente Ley o que los cumplan dentro de los dos (2) años siguientes.

Dichos beneficios y/o mecanismos son adicionales y se aplicarán sin perjuicio de los beneficios compensatorios y sociales a que se refiere el Decreto Supremo N° 014-2004-TR; su percepción no implicará la pérdida o renuncia de dichos beneficios. La percepción de los beneficios previstos en la presente Ley es incompatible con la indemnización por despido y derechos establecidos en los artículos 34º y siguientes del capítulo V del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N° 003-97-TR.

Los Programas de Beneficios a los que los trabajadores que se acojan podrán acceder alternativamente son los siguientes:

1. **Programa de Incentivos a la Reconversión Laboral**, que tiene como objetivo favorecer la reinserción de los trabajadores hacia otras actividades dependientes. Los beneficios que incluye este Programa son los siguientes:

- a) Bonificaciones por renuncia voluntaria;

- b) Capacitación en carreras técnicas para facilitar la reinserción en otros sectores productivos, la misma que por su naturaleza no genera una relación de índole laboral;
 - c) Entrega de subvenciones económicas temporales durante el período de capacitación;
 - d) Asesoría para la reinserción en el mercado.
2. **Programa de Desarrollo y Promoción de Mypes**, que tiene como objetivo favorecer el inicio de micro y pequeñas empresas por parte de los beneficiarios. Este Programa incluye los siguientes beneficios:
- a) Bonificaciones por renuncia voluntaria;
 - b) Capacitación en carreras técnicas vinculadas a la gestión de negocios que les permita iniciar o desarrollar una micro o pequeña empresa, la misma que por su naturaleza no genera una relación de índole laboral;
 - c) Entrega de subvenciones económicas temporales durante el período de capacitación;
 - d) Asesoría especializada para el inicio de micro y pequeñas empresas o el fortalecimiento de negocios en marcha.
3. **Programa denominado de Jubilación Adelantada**, para los trabajadores a partir de los cincuenta (50) años de edad que será de aplicación hasta que alcancen los cincuenta y cinco (55) años, siendo requisito de acogimiento al mismo que al culminar con el período de aportes extraordinarios al Fondo de Jubilación que se menciona a continuación, estén en posibilidad de acogerse a percibir una pensión de jubilación conforme a las normas sobre la materia. El beneficio que incluye este programa es la entrega de una subvención económica temporal durante el período que corre entre la fecha de acogimiento al Programa hasta que el beneficiario cumple los 55 años de edad; plazo durante el cual, el beneficiario realizará aportes al Fondo de Jubilación que serán descontados de la subvención antes mencionada, tal como se regula en la presente norma; así como un aporte al **ESSALUD** para acogerse al Seguro Potestativo como se señala más adelante.

VI. LA PESCA ARTESANAL Y EL SISTEMA PENSIONARIO

La pesca artesanal en el litoral costero del Perú, constituye una fuente generadora de empleo y contribuye a la seguridad alimentaria de la población proporcionándole al estado productos hidrobiológicos fresco (principalmente)

y seco salado destinado al consumo humano directo. Esta actividad económica genera a lo largo de la cadena productiva, mano de obra directa e indirecta (en creciente incremento) sobre todo en servicios de procesamiento, almacenamiento, transporte y comercialización de productos hidrobiológicos; demostrando con ello su importante participación en la economía del país, siendo además un sector muy activo políticamente.

Sin embargo, la principal característica de esta actividad artesanal es la informalidad de los agentes que la integran, lo cual no ha permitido lograr un desarrollo cualitativo y ascendente, ocasionando que el sistema crediticio limitara el acceso a créditos a los pescadores artesanales.

Esta informalidad origina que el sector pesquero artesanal, no cuente con un sistema especial adecuado a sus condiciones laborales, sin embargo el sistema les ofrece el Régimen Facultativo del Estado de la Oficina de Normalización Previsional (**ONP**) o el privado de las **AFP**.



La extracción artesanal o de pequeña escala incide fundamentalmente en especies litorales, demersales y bentónicas de poca profundidad. Existen cerca de 200 caletas y puntos de desembarque en todo el litoral

Ante ésta problemática, el **PRODUCE** ha efectuado coordinaciones con la Oficina Subregional de la Organización Internacional de Trabajo para los Países Andinos a fin de evaluar la posibilidad de cooperación para concretar una Asistencia Técnica que permita proponer un “*Régimen pensionario especial*”

para el pescador artesanal independiente” ante las instituciones gubernamentales competentes, manifestando la **OIT** su predisposición de conversar sobre las posibilidades y opciones de cooperación técnica (Oficio N° OSRA-040).

De acuerdo al Viceministerio de Economía y Finanzas (Oficio N° 090-2007-EF/15.01, del 27.03.07), para hacer viable la iniciativa de establecer un régimen pensionario especial a favor de las comunidades pesqueras artesanales independientes, se requiere tener un estudio adecuado de las variables: tasa de aporte, años de aportación, edad de jubilación y tasa de reemplazo, para que este sistema sea equilibrado y no dependa de los recursos públicos para su sostenibilidad en el tiempo.

El Tribunal Constitucional, ha advertido acerca de la inconveniencia que se introduzcan iniciativas que puedan elevar el costo fiscal sin contar con el debido financiamiento, en los siguientes términos: *“...el Estado debe, al momento de sufragar los costos de una pensión, observar el principio de equilibrio en su presupuesto...”* (Sentencia de fecha 03 de junio del 2005).



Los resultados de la II ENEPA, presentan un total de 67.227 pescadores artesanales embarcados y no embarcados dedicados a la extracción de recursos hidrobiológicos con diferentes artes de pesca

En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas, manifiesta que cualquier nuevo régimen especial pensionario público que contravenga el

pronunciamiento vinculante del Tribunal Constitucional sobre dicha materia, no se considera viable.

ESSALUD reportó para el 2007, un total de 1027 pescadores artesanales asegurados declarados, de los cuales 25 pertenecen a las Organizaciones Sociales de Pescadores Artesanales con integrantes asegurados, 813 integrantes acreditados y 214 integrantes no registrados en **PDT SUNAT**. Si consideramos esta cifra dentro de los 65,000 pescadores artesanales que hay a nivel nacional, podemos inferir que sólo el 1.5 % de ellos cuenta con un sistema de salud. Por su lado, la Dirección General de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción, reportó que el número de afiliados al Seguro de Vida ha venido incrementándose, así tenemos que para el año 2006 se registró 1,858; el 2007 se registró 2,675 y hasta junio del 2008 se registraron 3,452 afiliaciones.

Se puede concluir que la situación de los pescadores artesanales es realmente crítica al no estar participando de los servicios de los sistemas de seguridad social y de pensiones que el Estado tiene para los trabajadores dependientes e independientes, ya sea por desconocimiento de los mecanismos de acceso a los mismos, por las dificultades que éstos sistemas ofrecen ante una actividad productiva aleatoria, por falta de interés de los mismos ó por encontrarse en un ámbito de trabajo informal. Por lo tanto se hace necesario estudiar la aplicación de un *“Régimen pensionario especial para el pescador artesanal independiente”* que esté dirigido a los integrantes de las comunidades pesqueras artesanales.

VII. CONCLUSIONES

a. Pesca Artesanal

Del análisis realizado sobre las instituciones que ofrecen los sistemas de pensiones en el país, en cuanto a los pescadores artesanales, se concluye:

- i. El sistema Estatal ofrece a los pescadores artesanales independientes la posibilidad de afiliarse al Régimen Facultativo a través de la Oficina de Normalización Previsional – **ONP**.
- ii. El requisito que exige la **ONP** es haber realizado una aportación por 20 años y tener una edad de 65 años para que le permita tener este beneficio.
- iii. Los requisitos de la **ONP**, limitan el acceso a aquellos pescadores que cuentan con una edad avanzada por lo que no llegarían a cumplir con

la exigencia de la **ONP** y sólo podría ser de mayor aplicación para pescadores jóvenes.

- iv. De la estadística reportada por la **ENEPA II**⁵, se puede deducir que el 36.7% de pescadores artesanales de las regiones costeras, tendrían dificultades para acceder a un sistema formal de aportaciones a la **ONP** debido a que superan los 40 años de edad.
- v. El costo que demanda las aportaciones mensuales es del 13% de la Remuneración Mínima Vital – **RMV**, (actualmente de S/. 550.00 nuevos soles) ó S/. 71.50 nuevos soles.
- vi. Puesto que su actividad se desenvuelve en un ambiente altamente variable (aleatoriedad del recurso, condiciones oceanográficas, condiciones climatológicas del medio ambiente acuático, alto riesgo que implica realizar las operaciones de pesca), se podría decir que éste régimen pensionario no sería el más adecuado para los pescadores artesanales.
- vii. El medio en el que se desarrollan los pescadores artesanales, dada la inestabilidad de los parámetros ambientales mencionados, no garantizaría un ingreso económico estable diario pudiendo llegar a tener problemas con los pagos mensuales a la **ONP**.
- viii. La informalidad, la falta de cultura pensionaria y de salud, la escasa difusión de los sistemas, entre otros, son las principales razones que han hecho difícil el acceso al sistema pensionario por el pescador artesanal por lo que es necesario buscar algunas formas de aportaciones que estén directamente relacionadas con la actividad extractiva.

b. Pesca Industrial

En cuanto a los pescadores industriales, se concluye:

- i. La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador es la única institución que está captando las aportaciones destinadas a las pensiones de los pescadores industriales.
- ii. La **CBSSP** se encuentra técnicamente quebrada ya que tiene un problema estructural que comprende tres aspectos básicos:
 - **Falta de liquidez:** Al no contar con recursos suficientes para el pago de pensiones; el poder judicial está reteniendo sus recaudaciones disponiendo el embargo de las cuentas de la **CBSSP**

⁵ II ENEPA – Segunda Encuesta Estructural del Sector Pesquero Artesanal, 2006. IMARPE

y reteniéndolas inclusive desde la fuente de los mismos armadores pesqueros (el 77% de los ingresos de la Caja se encuentran embargados); tiene limitaciones para administrar más de 10,000 juicios de jubilados a octubre del 2008, entre otros.

- **Falta de solvencia y alto déficit actuarial:** La Caja no cuenta con recursos para pagar los ceses pendientes de años anteriores al 2004, las reservas técnicas determinadas para el fondo de jubilación son insuficientes; los activos de la Caja no alcanzan para cubrir sus



La flota industrial comprende 1.300 embarcaciones de acero y madera con una capacidad de bodega aproximada de 230.000 Tm que emplea a 35.000 personas

- **Falta de capacidad de gestión.**
- iii. El sistema pensionario actual que ofrece la **CBSSP**, es insostenible por lo que debe liquidarse a la brevedad y pasar a los pescadores activos y jubilados a la Oficina Nacional de Pensiones - **ONP** o a otro sistema privado de libre elección.
 - iv. El Estado debe ser solidario con los trabajadores pesqueros y asumir las deudas económicas generadas por la **CBSSP** de manera inmediata.

VIII. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Las siguientes propuestas de solución contienen sugerencias de los señores Julio Gómez como Consejero Técnico Principal del Proyecto de Extensión de la Protección Social en Bolivia, Ecuador y Perú y Pablo Xandri como Coordinador Técnico Principal del Programa de Apoyo al Desarrollo Racional y Sostenible del Sector Pesquero, ambos funcionarios expertos de la OIT.

Pesca Artesanal

- a. Establecer como lineamiento de política de Estado la Formalización Integral de la Pesca Artesanal.
- b. La propuesta deberá ser liderada por el Ministerio de la Producción dentro de una mesa de trabajo y diálogo social que estaría conformada principalmente por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Defensa a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la **ONP**, la **SUNAT**, EsSalud, el Ministerio de Economía y Finanzas y los gremios de pescadores artesanales a través de su Federación Nacional. Proponemos que sea un grupo tripartito para el sector pesquero creado dentro del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
- c. El Programa de Formalización de la Pesca Artesanal deberá considerar la implementación de un sistema nacional de registro del pescador artesanal con carácter de obligatorio, que incluya una base de datos que permita la elaboración de un sistema oficial contributivo solidario de afiliación integral por actividad, a fin de que tenga acceso a los sistemas de seguridad social y de pensiones, y con responsabilidad subsidiaria del Estado para los niveles más bajos de ingresos.
- d. Obligar que los desembarques de productos hidrobiológicos provenientes de la pesca artesanal se realicen siempre a través de un Desembarcadero Pesquero Artesanal - **DPA** (o a través de la Lonja del **DPA**)
- e. Hacer efectiva a través de los **DPA's** la recaudación de las afiliaciones de sus agremiados destinadas a los sistemas de salud y pensiones. Siendo la administración del **DPA** el agente retenedor de las mismas, el **DPA** podría pagar esas afiliaciones con fondos de su actividad económica y con recaudación a sus agremiados.
- f. Para determinar las posibilidades de cada **DPA**, se deberá realizar un estudio actuarial por **DPA**. La Dirección General de Pesca Artesanal tendría responsabilidad en el planteamiento, implementación, exigencia y control de todo el sistema de **DPA's** a nivel nacional. Sancionar a los que no cumplan con esta norma.

g. Establecer como Políticas de Protección Social:

- La obligación a que los desembarques de productos hidrobiológicos provenientes de la pesca artesanal se realicen siempre a través de un **DPA**, en el que se establezca, dependiendo de él, una lonja de comercialización de la pesca.
- La administración del **DPA** será el agente responsable de la Afiliación de los trabajadores y de la Recaudación de las cuotas sociales, una vez hayan sido designados legalmente, como entes colaboradores en dicha gestión, por la hoy denominada **SUNAT**.



Aunque las mujeres que se dedican a actividades de producción en el sector pesca, generalmente lo hacen en las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, juegan un papel muy importante en la comercialización de los recursos hidrobiológicos.

- Los **DPA's** podrían utilizar además un Sistema de Comercialización de los Recursos Hidrobiológicos en "Subasta". Similar a los que funcionan en otros países (Lonjas pesqueras) o en el propio **DPA** de Ilo (Moquegua).
- h. Determinada la cuantía de las cuotas sociales ésta se podría obtener de los ingresos de la transacción comercial de compra/venta para cotizar a la

Protección Social (Salud y Seguridad Social) Contributiva. Otra parte podría venir de los ingresos del **DPA** (venta de hielo, petróleo, etc.).

La Dirección General de Pesca Artesanal tendría responsabilidad en el planteamiento, implementación, exigencia y control de todo el Sistema de **DPA** (Lonjas) a nivel nacional, así como sancionar a los que no cumplan con esta norma. Habría que analizar cada **DPA**, estudiar sus ingresos y gastos y elegir un grupo para una prueba piloto. Posiblemente la muy distinta rentabilidad de todos ellos no haga posible universalizar el sistema de momento. Es conveniente realizar un estudio actuarial que permita conocer el nivel de ingresos por escalas, así como realizar una experiencia piloto, en un **DPA** (Lonja) a determinar.

- i. Las **DPA's** (Lonjas) mediante conexión informática con el Centro Nacional, transmitirían "*on line*", los datos de afiliación y recaudación a la base de datos de dicho Centro Nacional y a la Entidad Financiera determinada, nombrada "colaborador" en la Gestión, mediante convenio o concurso. Dicha información sería remitida al organismo recaudador nacional (**SUNAT**). De este modo, se conseguiría ampliar la cobertura no sólo en salud sino en pensiones garantizándose su gestión y su transparencia.

Pesca Industrial

Ante esta situación, el Ministerio de la Producción ha buscado medidas extraordinarias temporales para aliviar la situación de los pensionistas y trabajadores pesqueros afectados por la situación de la Caja, sin embargo es necesario que se tomen medidas firmes e inmediatas proponiéndose lo siguiente:

1. Pasar a todos los pescadores activos y jubilados a la Oficina Nacional de Pensiones – **ONP** u otro sistema privado de libre elección;
2. El Estado debe ser solidario con los trabajadores pesqueros y asumir las deudas económicas generadas por la **CBSSP** de manera inmediata o progresiva.
3. Los cortos periodos de pesca (a causa de las vedas), no deben ser obstáculo para que un pescador goce de los sistemas de seguridad social y de pensiones de manera permanente.
4. En el nuevo sistema de afiliación, las aportaciones anuales deben estar completamente cubiertas y garantizadas, con aportes del armador y el pescador, debiendo cubrirse las aportaciones de las épocas de veda, en las épocas de pesca.

5. Se deberá realizar la reconstrucción de las aportaciones de los trabajadores pesqueros que aportaron a la Caja, administrado por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (**FCR**) y la **ONP**.
6. Ratificar el derecho de los trabajadores, ex trabajadores pesqueros, y sus derechohabientes al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud.
7. Contribuir a asegurar los recursos económicos para solventar la propuesta de traslado a la **ONP**, entre ellos con el aporte social del UD\$ 1.95 por TM del D.L. 1084. Hay que priorizar el pago de la deuda de la **CBSSP**, para que el sistema de jubilación de pescador pueda ser asumido por la **ONP** lo antes posible.

Reflexión Final

Una vez determinados los sujetos incluidos en el Campo de Aplicación del Sector Pesquero, en un inicio sería conveniente la creación del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, en el que, en función de los ingresos, existiría una escala de Bases de Cotización, los porcentajes aplicables a las mismas por parte de los empresarios y trabajadores y bonificaciones en función de las actividades desempeñadas.

Lima, noviembre del 2009

Economía y Finanzas (**MEF**)⁴ que denota que el déficit económico a febrero del 2009 asciende aproximadamente a mil millones de nuevos soles. Así mismo, en la actualidad el 77% de los ingresos de la caja vienen siendo embargados por juicios de jubilados y se calcula que a diciembre del 2009 el ratio de retenciones llegará al 100% es decir todo lo que ingresa va a ser embargado.



Seminario Tripartito "El sistema de pensiones en el sector pesquero peruano" realizado el 30 de octubre de 2009 en la OIT de Lima en el que participan representantes de los gremios de empleadores, trabajadores y gobierno.

La situación descrita viene afectando a los pescadores jubilados adscritos a dicho sistema. A la fecha se le adeuda a los jubilados aproximadamente un equivalente a seis (06) meses de pensiones, situación que podría replicarse con el caso de los pescadores activos quienes vienen cuestionando la viabilidad del referido sistema a futuro, pese a que vienen realizando aportes respectivos.

La Superintendencia de Banca y Seguros-SBS, ha dado la advertencia del caso sobre la difícil situación por la que atraviesa la **CBSSP**, quien para este año deberá enfrentar un déficit de 41.66 millones de nuevos soles debido a que el ratio promedio de retenciones judiciales proyectado para este año 2009

Exposición sobre la Situación de la CBSSP por el Ing. Alfredo Siu, asesor del Despacho del Ministerio de la Producción, en el Seminario Tripartito "El sistema de pensiones en el sector pesquero peruano" realizado el 30 de octubre de 2009 en la OIT de Lima.

- g. Establecer como Políticas de Protección Social:
- La obligación a que los desembarques de productos hidrobiológicos provenientes de la pesca artesanal se realicen siempre a través de un **DPA**, en el que se establezca, dependiendo de él, una lonja de comercialización de la pesca.
 - La administración del **DPA** será el agente responsable de la Afiliación de los trabajadores y de la Recaudación de las cuotas sociales, una vez hayan sido designados legalmente, como entes colaboradores en dicha gestión, por la hoy denominada **SUNAT**.



Aunque las mujeres que se dedican a actividades de producción en el sector pesca, generalmente lo hacen en las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, juegan un papel muy importante en la comercialización de los recursos hidrobiológicos.

- Los **DPA's** podrían utilizar además un Sistema de Comercialización de los Recursos Hidrobiológicos en "Subasta". Similar a los que funcionan en otros países (Lonjas pesqueras) o en el propio **DPA** de Ilo (Moquegua).
- h. Determinada la cuantía de las cuotas sociales ésta se podría obtener de los ingresos de la transacción comercial de compra/venta para cotizar a la

decidiendo sobre la mejora de sus costos operativos para la pesca de anchoveta, a los cuales se les ofrece una oportunidad de reconversión laboral a través de capacitaciones en otras actividades productivas en el mercado laboral de Mypes.

El mencionado dispositivo dispone que el Ministerio deberá fijar, para cada temporada de pesca, el Límite Máximo Total de Captura Permisible del recurso anchoveta para Consumo Humano Indirecto, sobre la base del informe científico de la biomasa de dicho recurso preparado por el Instituto del Mar del Perú – **IMARPE**, otorgando Límites Máximos de Captura por embarcación (**PMCE**) sobre la base de índices de participación por embarcación de los records de pesca de años anteriores.



El 50% de la capacidad de bodega existente de la flota industrial se encuentra en manos de armadores independientes y el resto corresponde a armadores que cuentan con plantas de harina de pescado

Si el armador decide dismantelar (desguazar) su embarcación, los cálculos efectuados para esta podrá ser transferida a otra u otras embarcaciones del mismo armador de manera definitiva, pasando por las autorizaciones y trámites correspondientes de acuerdo a los reglamentos para este fin. En este caso, el dispositivo considera que deberá acreditar el pago de los beneficios económicos y de capacitación de los trabajadores de su empresa que se hubieran acogido a los Programas de Beneficios previstos en la presente Ley y en general a sus aportes al Fondo de Incentivos a la Reconversión Laboral y

y seco salado destinado al consumo humano directo. Esta actividad económica genera a lo largo de la cadena productiva, mano de obra directa e indirecta (en creciente incremento) sobre todo en servicios de procesamiento, almacenamiento, transporte y comercialización de productos hidrobiológicos; demostrando con ello su importante participación en la economía del país, siendo además un sector muy activo políticamente.

Sin embargo, la principal característica de esta actividad artesanal es la informalidad de los agentes que la integran, lo cual no ha permitido lograr un desarrollo cualitativo y ascendente, ocasionando que el sistema crediticio limitara el acceso a créditos a los pescadores artesanales.

Esta informalidad origina que el sector pesquero artesanal, no cuente con un sistema especial adecuado a sus condiciones laborales, sin embargo el sistema les ofrece el Régimen Facultativo del Estado de la Oficina de Normalización Previsional (**ONP**) o el privado de las **AFP**.



La extracción artesanal o de pequeña escala incide fundamentalmente en especies litorales, demersales y bentónicas de poca profundidad. Existen cerca de 200 caletas y puntos de desembarque en todo el litoral

Ante ésta problemática, el **PRODUCE** ha efectuado coordinaciones con la Oficina Subregional de la Organización Internacional de Trabajo para los Países Andinos a fin de evaluar la posibilidad de cooperación para concretar una Asistencia Técnica que permita proponer un "Régimen pensionario especial

y reteniéndolas inclusive desde la fuente de los mismos armadores pesqueros (el 77% de los ingresos de la Caja se encuentran embargados); tiene limitaciones para administrar más de 10,000 juicios de jubilados a octubre del 2008, entre otros.

- **Falta de solvencia y alto déficit actuarial:** La Caja no cuenta con recursos para pagar los ceses pendientes de años anteriores al 2004, las reservas técnicas determinadas para el fondo de jubilación son insuficientes; los activos de la Caja no alcanzan para cubrir sus obligaciones.



La flota industrial comprende 1.300 embarcaciones de acero y madera con una capacidad de bodega aproximada de 230.000 Tm que emplea a 35.000 personas

- **Falta de capacidad de gestión.**
- iii. El sistema pensionario actual que ofrece la **CBSSP**, es insostenible por lo que debe liquidarse a la brevedad y pasar a los pescadores activos y jubilados a la Oficina Nacional de Pensiones - **ONP** o a otro sistema privado de libre elección.
- iv. El Estado debe ser solidario con los trabajadores pesqueros y asumir las deudas económicas generadas por la **CBSSP** de manera inmediata.

para el pescador artesanal independiente" ante las instituciones gubernamentales competentes, manifestando la **OIT** su predisposición de conversar sobre las posibilidades y opciones de cooperación técnica (Oficio N° OSRA-040).

De acuerdo al Viceministerio de Economía y Finanzas (Oficio N° 090-2007-EF/15.01, del 27.03.07), para hacer viable la iniciativa de establecer un régimen pensionario especial a favor de las comunidades pesqueras artesanales independientes, se requiere tener un estudio adecuado de las variables: tasa de aporte, años de aportación, edad de jubilación y tasa de reemplazo, para que este sistema sea equilibrado y no dependa de los recursos públicos para su sostenibilidad en el tiempo.

El Tribunal Constitucional, ha advertido acerca de la inconveniencia que se introduzcan iniciativas que puedan elevar el costo fiscal sin contar con el debido financiamiento, en los siguientes términos: "...el Estado debe, al momento de sufragar los costos de una pensión, observar el principio de equilibrio en su presupuesto..." (Sentencia de fecha 03 de junio del 2005).



Los resultados de la II ENEPA, presentan un total de 67.227 pescadores artesanales embarcados y no embarcados dedicados a la extracción de recursos hidrobiológicos con diferentes artes de pesca

En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas, manifiesta que cualquier nuevo régimen especial pensionario público que contravenga el

- la exigencia de la **ONP** y sólo podría ser de mayor aplicación para pescadores jóvenes.
- iv. De la estadística reportada por la **ENEPa II**⁵, se puede deducir que el 36.7% de pescadores artesanales de las regiones costeras, tendrían dificultades para acceder a un sistema formal de aportaciones a la **ONP** debido a que superan los 40 años de edad.
- v. El costo que demanda las aportaciones mensuales es del 13% de la Remuneración Mínima Vital – **RMV**, (actualmente de S/. 550.00 nuevos soles) ó S/. 71.50 nuevos soles.
- vi. Puesto que su actividad se desenvuelve en un ambiente altamente variable (aleatoriedad del recurso, condiciones oceanográficas, condiciones climatológicas del medio ambiente acuático, alto riesgo que implica realizar las operaciones de pesca), se podría decir que éste régimen pensionario no sería el más adecuado para los pescadores artesanales.
- vii. El medio en el que se desarrollan los pescadores artesanales, dada la inestabilidad de los parámetros ambientales mencionados, no garantizaría un ingreso económico estable diario pudiendo llegar a tener problemas con los pagos mensuales a la **ONP**.
- viii. La informalidad, la falta de cultura pensionaria y de salud, la escasa difusión de los sistemas, entre otros, son las principales razones que han hecho difícil el acceso al sistema pensionario por el pescador artesanal por lo que es necesario buscar algunas formas de aportaciones que estén directamente relacionadas con la actividad extractiva.

b. Pesca Industrial

En cuanto a los pescadores industriales, se concluye:

- i. La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador es la única institución que está captando las aportaciones destinadas a las pensiones de los pescadores industriales.
- ii. La **CBSSP** se encuentra técnicamente quebrada ya que tiene un problema estructural que comprende tres aspectos básicos:
- **Falta de liquidez:** Al no contar con recursos suficientes para el pago de pensiones; el poder judicial está reteniendo sus recaudaciones disponiendo el embargo de las cuentas de la **CBSSP**

⁵ II ENEPA – Segunda Encuesta Estructural del Sector Pesquero Artesanal, 2006. IMARPE

pronunciamiento vinculante del Tribunal Constitucional sobre dicha materia, no se considera viable.

ESSALUD reportó para el 2007, un total de 1027 pescadores artesanales asegurados declarados, de los cuales 25 pertenecen a las Organizaciones Sociales de Pescadores Artesanales con integrantes asegurados, 813 integrantes acreditados y 214 integrantes no registrados en **PDT SUNAT**. Si consideramos esta cifra dentro de los 65,000 pescadores artesanales que hay a nivel nacional, podemos inferir que sólo el 1.5 % de ellos cuenta con un sistema de salud. Por su lado, la Dirección General de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción, reportó que el número de afiliados al Seguro de Vida ha venido incrementándose, así tenemos que para el año 2006 se registró 1,858; el 2007 se registró 2,675 y hasta junio del 2008 se registraron 3,452 afiliaciones.

Se puede concluir que la situación de los pescadores artesanales es realmente crítica al no estar participando de los servicios de los sistemas de seguridad social y de pensiones que el Estado tiene para los trabajadores dependientes e independientes, ya sea por desconocimiento de los mecanismos de acceso a los mismos, por las dificultades que éstos sistemas ofrecen ante una actividad productiva aleatoria, por falta de interés de los mismos ó por encontrarse en un ámbito de trabajo informal. Por lo tanto se hace necesario estudiar la aplicación de un “*Régimen pensionario especial para el pescador artesanal independiente*” que esté dirigido a los integrantes de las comunidades pesqueras artesanales.

VII. CONCLUSIONES

a. Pesca Artesanal

- Del análisis realizado sobre las instituciones que ofrecen los sistemas de pensiones en el país, en cuanto a los pescadores artesanales, se concluye:
- i. El sistema Estatal ofrece a los pescadores artesanales independientes la posibilidad de afiliarse al Régimen Facultativo a través de la Oficina de Normalización Previsional – **ONP**.
- ii. El requisito que exige la **ONP** es haber realizado una aportación por 20 años y tener una edad de 65 años para que le permita tener este beneficio.
- iii. Los requisitos de la **ONP**, limitan el acceso a aquellos pescadores que cuentan con una edad avanzada por lo que no llegarían a cumplir con

Promoción de Mypes – **FONCOPES**, creado para financiar exclusivamente los Programas de Beneficios establecidos (cuyos montos de beneficios serán pagados a través de una entidad fiduciaria conforme a la Ley N° 26702) y, el funcionamiento del **FONCOPES** por parte de los titulares de permisos de pesca que realicen actividades extractivas de anchoveta y anchoveta blanca para Consumo Humano Indirecto (elaboración de harina y aceite de pescado).

La ley también contempla que para los aportes se consideran: a) los costos fijos de operación de los Programas de Beneficios que serán asumidos por todos los titulares de permisos de pesca incluidos dentro de la medida, y b) los costos variables asociados con los Programas de Beneficios que sólo serán asumidos por titulares de permisos de pesca cuyos trabajadores opten por acogerse a dichos programas y en función al número de los mismos.

Las bonificaciones por renuncia voluntaria serán canceladas directamente por cada empresa y se entregarán al trabajador al momento de concluir su relación laboral. Del mismo modo la subvención temporal por jubilación adelantada será cancelada directamente por cada empresa y se entregará mensualmente al trabajador.

El acceso al Programa de Jubilación Adelantada sólo estará disponible para aquellos trabajadores que cuenten con cincuenta (50) años de edad a la finalización de la campaña de difusión para una decisión informada a que se refiere el artículo 17 de la presente Ley o que los cumplan dentro de los dos (2) años siguientes.

Dichos beneficios y/o mecanismos son adicionales y se aplicarán sin perjuicio de los beneficios compensatorios y sociales a que se refiere el Decreto Supremo N° 014-2004-TR; su percepción no implicará la pérdida o renuncia de dichos beneficios. La percepción de los beneficios previstos en la presente Ley es incompatible con la indemnización por despido y derechos establecidos en los artículos 34º y siguientes del capítulo V del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N° 003-97-TR.

Los Programas de Beneficios a los que los trabajadores que se acojan podrán acceder alternativamente son los siguientes:

1. **Programa de Incentivos a la Reversión Laboral**, que tiene como objetivo favorecer la reinserción de los trabajadores hacia otras actividades dependientes. Los beneficios que incluye este Programa son los siguientes:

a) Bonificaciones por renuncia voluntaria;

b) Capacitación en carreras técnicas para facilitar la reinserción en otros sectores productivos, la misma que por su naturaleza no genera una relación de índole laboral;

c) Entrega de subvenciones económicas temporales durante el período de capacitación;

d) Asesoría para la reinserción en el mercado.

2. **Programa de Desarrollo y Promoción de Mypes**, que tiene como objetivo favorecer el inicio de micro y pequeñas empresas por parte de los beneficiarios. Este Programa incluye los siguientes beneficios:

a) Bonificaciones por renuncia voluntaria;

b) Capacitación en carreras técnicas vinculadas a la gestión de negocios que les permita iniciar o desarrollar una micro o pequeña empresa, la misma que por su naturaleza no genera una relación de índole laboral;

c) Entrega de subvenciones económicas temporales durante el período de capacitación;

d) Asesoría especializada para el inicio de micro y pequeñas empresas o el fortalecimiento de negocios en marcha.

3. **Programa denominado de Jubilación Adelantada**, para los trabajadores a partir de los cincuenta (50) años de edad que será de aplicación hasta que alcancen los cincuenta y cinco (55) años, siendo requisito de acogimiento al mismo que al culminar con el período de aportes extraordinarios al Fondo de Jubilación que se menciona a continuación, estén en posibilidad de acogerse a percibir una pensión de jubilación conforme a las normas sobre la materia. El beneficio que incluye este programa es la entrega de una subvención económica temporal durante el período que corre entre la fecha de acogimiento al Programa hasta que el beneficiario cumple los 55 años de edad; plazo durante el cual, el beneficiario realizará aportes al Fondo de Jubilación que serán descontados de la subvención antes mencionada, tal como se regula en la presente norma; así como un aporte al **ESSALUD** para acogerse al Seguro Potestativo como se señala más adelante.

VI. LA PESCA ARTESANAL Y EL SISTEMA PENSIONARIO

La pesca artesanal en el litoral costero del Perú, constituye una fuente generadora de empleo y contribuye a la seguridad alimentaria de la población proporcionándole al estado productos hidrobiológicos fresco (principalmente)

incrementando posteriormente en sus servicios el pago de pensiones con el fondo de jubilación, gratificación y las prestaciones de salud.

Uno de los recursos financieros que administra la Caja viene a ser los ingresos por concepto de aportaciones y/o contribuciones a cargo de los armadores empleadores y pescadores trabajadores, destinadas a financiar el Fondo de Pensiones.

Estas aportaciones equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable que percibe el pescador. Este porcentaje se abona de la siguiente forma:

- 3% a cargo del empleador armador; y,
- 8% a cargo del trabajador pescador.

Los gastos administrativos son de cargo del empleador armador y equivalen al 1.84% de la remuneración asegurable.

Los empleadores armadores están obligados a retener y pagar las aportaciones y gastos administrativos. La retención se dará en el momento de pago de las remuneraciones, entregándolas a la Caja en el plazo fijado de acuerdo al cronograma establecido. El pago puede ser realizado en las Oficinas de la **CBSSP** (Lima, Paita, Chimbote, Ilo, Huacho, Chancay y Chincha).

IV. LA PESCA INDUSTRIAL Y LA PROBLEMÁTICA DE LA CBSSP

La Caja del Pescador desde su creación ha venido sufriendo diversos problemas de índole estructural, financiero y económico a lo que debe agregarse los problemas en la administración del régimen, lo que ha generado una situación de insostenibilidad financiera.

Como resultado de la difícil situación que atravesaba la Caja del Pescador, a través de la Ley N° 27766 - Ley de Reestructuración Integral de la **CBSSP**, se le declaró en emergencia y reestructuración integral y se creó el Comité Especial Multisectorial de Reestructuración - **CEMR** con el encargo de planear, dirigir y ejecutar la reestructuración de la **CBSSP**.

La **CEMR** luego de un estudio del estado situacional de la Caja del Pescador, elaboró un plan de reestructuración integral y un nuevo estatuto para que ésta solamente administre el Fondo de pensiones. Actualmente la institución viene atravesando una grave crisis con características de insostenibilidad financiera el cual ha sido reflejado en el cálculo actuarial elaborado por el Ministerio de

VIII. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Las siguientes propuestas de solución contienen sugerencias de los señores Julio Gómez como Consejero Técnico Principal del Proyecto de Extensión de la Protección Social en Bolivia, Ecuador y Perú y Pablo Xandri como Coordinador Técnico Principal del Programa de Apoyo al Desarrollo Racional y Sostenible del Sector Pesquero, ambos funcionarios expertos de la **OIT**.

Pesca Artesanal

- a. Establecer como lineamiento de política de Estado la Formalización Integral de la Pesca Artesanal.
- b. La propuesta deberá ser liderada por el Ministerio de la Producción dentro de una mesa de trabajo y diálogo social que estaría conformada principalmente por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Defensa a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la **ONP**, la **SUNAT**, EsSalud, el Ministerio de Economía y Finanzas y los gremios de pescadores artesanales a través de su Federación Nacional. Proponemos que sea un grupo tripartito para el sector pesquero creado dentro del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
- c. El Programa de Formalización de la Pesca Artesanal deberá considerar la implementación de un sistema nacional de registro del pescador artesanal con carácter de obligatorio, que incluya una base de datos que permita la elaboración de un sistema oficial contributivo solidario de afiliación integral por actividad, a fin de que tenga acceso a los sistemas de seguridad social y de pensiones, y con responsabilidad subsidiaria del Estado para los niveles más bajos de ingresos.
- d. Obligar que los desembarques de productos hidrobiológicos provenientes de la pesca artesanal se realicen siempre a través de un Desembarcadero Pesquero Artesanal - **DPA** (o a través de la Lonja del **DPA**)
- e. Hacer efectiva a través de los **DPA's** la recaudación de las afiliaciones de sus agremiados destinadas a los sistemas de salud y pensiones. Siendo la administración del **DPA** el agente retenedor de las mismas, el **DPA** podría pagar esas afiliaciones con fondos de su actividad económica y con recaudación a sus agremiados.
- f. Para determinar las posibilidades de cada **DPA**, se deberá realizar un estudio actuarial por **DPA**. La Dirección General de Pesca Artesanal tendrá responsabilidad en el planteamiento, implementación, exigencia y control de todo el sistema de **DPA's** a nivel nacional. Sancionar a los que no cumplan con esta norma.