



EL ESTADO ADMINISTRANDO
PENSIONES: NO TODO TIEMPO
PASADO FUE MEJOR

Junio, 2020

Diagnóstico Previsional
N°1-2020

El Estado administrando pensiones: no todo tiempo pasado fue mejor¹

Resumen

El presente documento tiene como objetivo analizar brevemente la evolución del sistema de pensiones en el Perú e identificar los diferentes factores que influyeron en su desarrollo desde su creación.

Para ello se estudia el contexto económico, político y social sobre el cual se ha construido y los cambios que surgieron, producto de modificaciones normativas, legislativas, entre otras.

Los hallazgos nos permiten concluir que el sistema previsional se encontró fragmentado desde su creación y que las reformas parciales a las cuales fue sujeto, lejos de buscar su integración y la universalización de la seguridad previsional, terminaron fragmentándolo más aún.

Palabras clave: Perú; pensiones; IPSS; SPP; SNP; jubilación.

¹ Participaron en la elaboración del presente documento Giovanna Prialé Reyes, presidenta de la Asociación de AFP, María Victoria Valenzuela Rodríguez y Roxana Isabela Cerna Jiménez, del Departamento de Estudios Económicos y Previsionales de la Asociación de AFP.

I. Antecedentes

El sistema previsional en el Perú partió de la necesidad estatal de proveer protección social a grupos específicos de la sociedad, muestra de ello fue la creación, a inicios de la República, de un sistema enfocado en las fuerzas armadas. Posteriormente, en los albores del siglo XX, el sistema buscó expandir secuencialmente su enfoque hacia otros grupos como los trabajadores del sector público, seguido por los trabajadores dependientes (asalariados) e independientes (Cruz, Seminario, Leiva, Moreno, & Zegarra, 2018, pág. 45). No obstante, debido a la falta de un planeamiento integral del sistema pensionario, se generaron brechas entre los diversos grupos de afiliados en respuesta al establecimiento de criterios de aportación distintos, como la aportación tripartita participación del trabajador, del empleador y del Estado, para el caso de trabajadores dependientes, que terminó minando la participación del colectivo independiente al percibir una diferenciación en los beneficios provistos por el sistema.

Décadas después, en 1960, se crearon dos programas de pensiones privados: uno dirigido a grupos mayoritarios de obreros y empleados² y otro a pequeños grupos de obreros. De este modo, el sistema previsional quedó dividido de la siguiente manera (Mesa-Lago, 1985, pág. 163):

- a. Fuerzas armadas, que contaban con programas de pensiones independientes para sus cuatro ramas: ejército, armada, aviación y policía.
- b. Funcionarios y empleados públicos, que adicionalmente al programa original con el que contaban, se incluyó una serie de fondos de pensiones independientes para grupos como los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial³, diplomáticos, instituciones autónomas (como el Banco Central de Reserva del Perú) y el sector educación.
- c. Empleados privados, a través de un programa de pensiones asociado a la antigüedad del trabajador y dirigido a empleados de grandes empresas.
- d. Obreros, a través de varios subsistemas: sistema de fondos separados (taxistas y estibadores) y regulaciones especiales (servidores domésticos, vendedores de periódicos, peluqueros y asegurados voluntariamente).
- e. Pescadores y jinetes, a través de fondos independientes.

Según Mesa-Lago (1985, p. 162), la estratificación del sistema previsional generó tal desorden que a finales de dicha década se contaba con más de 2 000 disposiciones legales y docenas fondos con legislación propia, distinta fuente de financiamiento y niveles de prestación⁴. Ante ello, en el año 1970 el Estado designó una comisión de reorganización cuyo fin fue dirigir e integrar los principales programas previsionales de empleados y obreros.

² Segmentos diferenciados puesto que se regían por una legislación laboral distinta.

³ Diferenciado entre funcionarios electos y burócratas.

⁴ Algunos de estos fondos eran completamente independientes o eran administrados por otros fondos, ya fuera con cuentas separadas o regulaciones especiales, donde no existía coordinación alguna entre todas las instituciones, ni siquiera entre los dos sistemas principales.

II. El sistema de pensiones antes de la reforma de 1993

a) Características del sistema

En el año 1973 se creó el Sistema Nacional de Pensiones, que unificó los distintos regímenes de pensiones existentes anteriormente y abarcó a obreros, empleados privados, empleados públicos y otros grupos minoritarios. Se basó en un sistema de reparto administrado por el Estado a través del Seguro Social del Perú.

En 1974 se sumó la creación del régimen de pensiones y compensaciones por servicios civiles prestados por los trabajadores del sector público nacional. Este régimen, al tener requisitos laxos para la obtención del beneficio de jubilación, tuvo que ser subsidiado por el Estado en un 85%. Entre los años 1974 y 1979 se acentuaron los problemas administrativos de ambos regímenes: las pensiones no tenían una relación directa con los aportes realizados por los afiliados a lo largo de su vida laboral, lo que motivó el incremento de la evasión de contribuciones y, en consecuencia, se generó una considerable deuda previsional. Ante esta crisis, el intento de unificar los sistemas previsionales sin planificación y un manejo administrativo inadecuado obligaron a una nueva transformación del sistema en su conjunto.

Es así como en 1980 se creó el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), el cual desde su creación hasta su cierre en el año 1994 administró de manera conjunta los sistemas de pensiones y de salud, cubriendo tanto a obreros como empleados. El IPSS se basó en un sistema de reparto, que consiste en el financiamiento de los beneficios de los pensionistas actuales con contribuciones de los trabajadores en edad productiva.

Las principales características del sistema previsional a cargo del IPSS fueron las siguientes:

- i) **Beneficios cubiertos:** vejez, invalidez, cesantía y sobrevivencia.
- ii) **Tasa de contribución:** hasta 1985 estuvo compuesta por un 2,5% aportado por el empleado y un 2,5% otorgado por el empleador. No obstante, posterior a ese año el aporte del empleado aumentó a 3% y el del empleador a 6%.
- iii) **Financiamiento de los beneficios:** a partir de las contribuciones de los afiliados activos, rendimientos financieros de los instrumentos que se adquirieron con los primeros y transferencias estatales.
- iv) **Edad de jubilación:** mujeres, 55 años; hombres, 60 años.

b) Beneficiarios de una pensión contributiva

Según Verdera (1997, pág. 38), en el año 1984 el número de pensionistas fue de 203 000 y para el año 1992 se incrementó a 489 000, lo cual implica un aumento promedio anual de 17,6%. Asimismo, la cobertura efectiva de la población, es decir aquellos que aportaban regularmente, supuso en el periodo un promedio de 33,5% de la PEA ocupada.

**Tabla N° 1: Cobertura del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS)
1984 – 1992 en miles**

Cobertura	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Población total	18 992	19 417	19 840	20 261	20 684	21 113	21 765	22 204	22 445
PEA ocupada	5 381	5 498	5 617	5 740	5 865	5 992	6 171	6 296	6 385
Población asegurada ^{1/}	1 969	2 017	1 963	2 136	2 125	2 402	2 770	2 658	2 609
Aportantes	1 766	1 809	1 742	1 901	1 878	2 065	2 307	2 187	2 120
Pensionistas	203	208	221	235	247	339	463	471	489
% Aportantes/PEA Ocupada	32,8%	32,9%	31,0%	33,1%	32,0%	34,5%	37,4%	34,7%	33,2%

Fuente: Verdera (1997). Seguridad social y pobreza en el Perú, una aproximación.

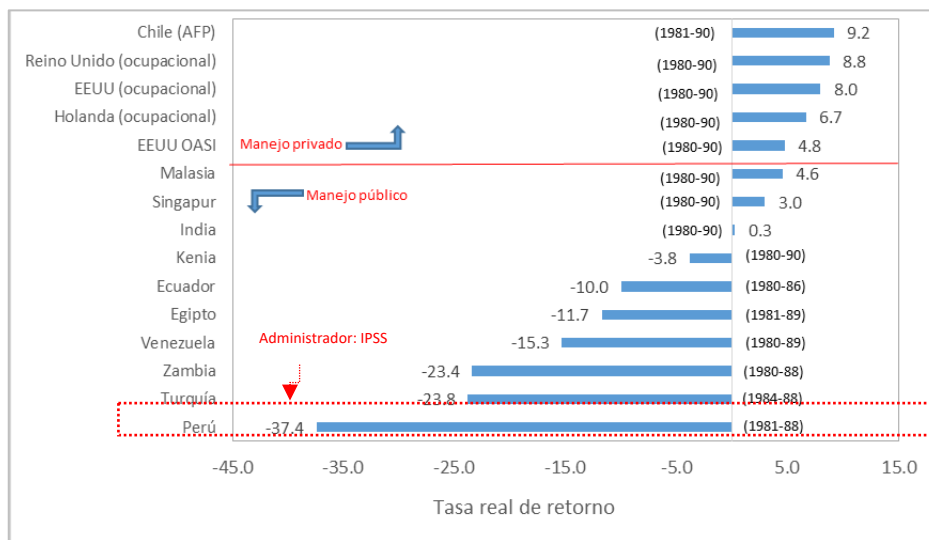
Elaboración: Asociación de AFP.

^{1/} Asegurado titular

c) Problemas y críticas al sistema

El sistema administrado por el IPSS presentó problemas principalmente en dos puntos: en el manejo de inversiones y en la gestión administrativa. La rentabilidad obtenida por el IPSS fue negativa, producto del manejo inadecuado de las inversiones, lo que causó pérdidas cuantiosas en el sistema de pensiones. En general, no hubo una correcta colocación de inversiones, prefiriéndose instrumentos de corto plazo con tasas de interés por debajo del mercado.

**Gráfico N° 1: Rentabilidad neta anual promedio del fondo de pensiones
(Década de los 80)**



Fuente: Banco Mundial (1994)

Elaboración: Asociación de AFP

Asimismo, la gestión administrativa del fondo de pensiones resultó deficiente. Se crearon una serie de regímenes de excepción y programas especiales que contribuyeron al desfinanciamiento del sistema. De acuerdo con declaraciones de Ángel Pérez Rodas, director ejecutivo del IPSS, el sistema de pensiones fue politizado, otorgando pensión de jubilación a algunos sectores de la población con solo cinco años de aportes o a la edad de 45 y 50 años, sin tener en cuenta que los ingresos que percibía el IPSS no eran suficientes (Diario El Comercio, 1992)

Además, el hecho de que el IPSS tuviera a su cargo el sistema de pensiones y el de salud propició que no hubiera una separación en la administración de los recursos, de tal modo que los fondos de pensiones fueron empleados para el financiamiento de las operaciones de salud, comprometiendo la capacidad de afrontar obligaciones de largo plazo en el sistema previsional (Tuesta, Bernal, Muñoz, Perea, & Tejada, 2008, pág. 28) .

Aunado a ello, se ejercieron malas prácticas en la gestión de recursos humanos como la contratación excesiva de personal y el incremento indiscriminado de sueldos. El personal del IPSS aumentó de 20 000 trabajadores en 1980 a 31 000 en 1985 y sobrepasó los 41 000 en 1989; según Vega-Centeno & Remenyi (1996, pág. 334) se generó un aumento exponencial del rubro de planillas, que de representar el 25% del gasto total en 1980, se incrementó al 34% en 1989.

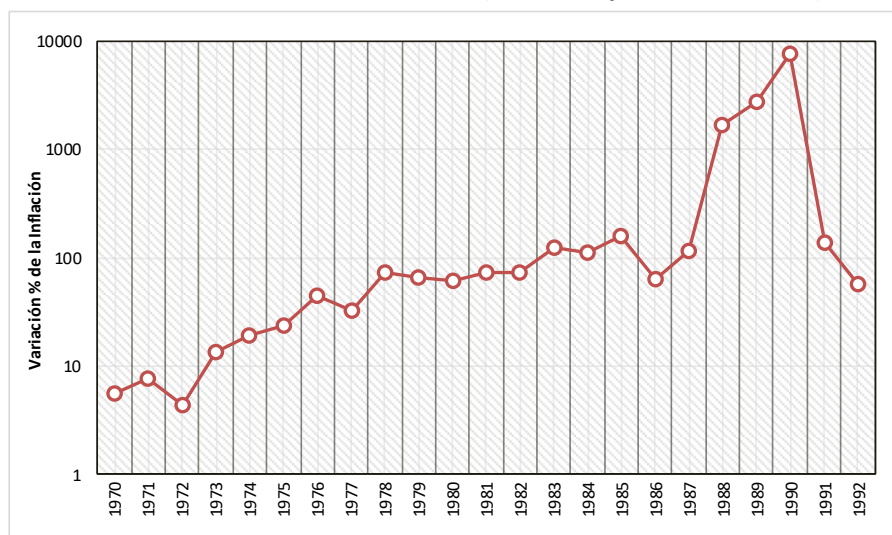
d) Razones de la reforma de 1993

Los factores mencionados en líneas anteriores fueron un catalizador para la implementación de la reforma del sistema de pensiones en 1993. No obstante, aparte del rol del IPSS como administrador de las pensiones hubo otros factores que impulsaron esta transformación del sistema pensionario. Estos se pueden dividir en tres: factores económicos y laborales, deuda previsional y envejecimiento poblacional.

- i) **Factor económico y laboral:** en la década de los 80 el país sufrió la mayor crisis económica registrada a la fecha, ocasionada por el mal manejo de las finanzas públicas y cuyos efectos impactaron en el ya alicaído sistema de pensiones.

En primer lugar, el proceso inflacionario iniciado en 1988 ocasionó una disminución drástica de los salarios reales de los trabajadores y por lo tanto en el valor de las cotizaciones. Asimismo, tuvo efectos en la capacidad adquisitiva de las pensiones, que se redujeron en un 83% entre julio de 1985 y julio de 1990 (G&R Consultores S.A., 1995, pág. 126).

Gráfico N° 2: Inflación 1970-1992 (variación porcentual anual)

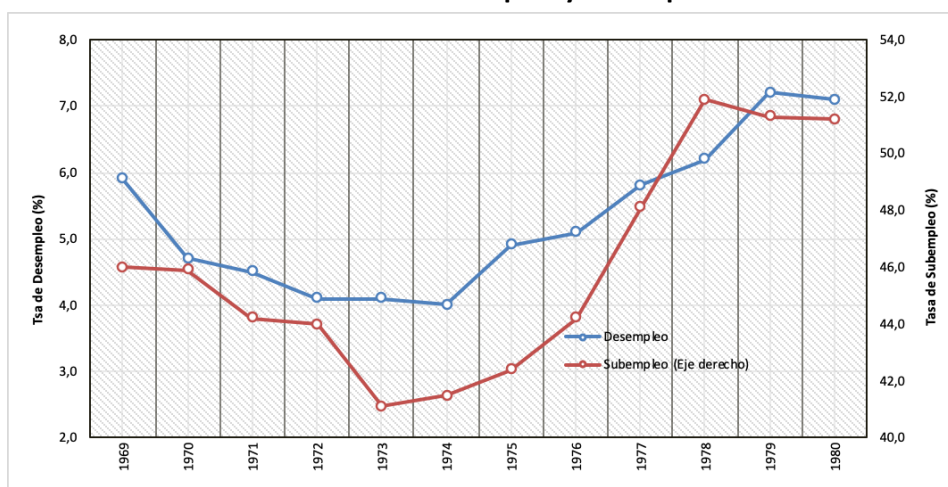


Fuente: BCRP

Elaboración: Asociación de AFP

En segundo lugar, la reducción del empleo formal como consecuencia de la crisis económica, impulsada esta por un incremento del desempleo y del subempleo en el país, generó una reducción de las contribuciones al IPSS de 57%, en términos reales, entre 1980 y 1992.

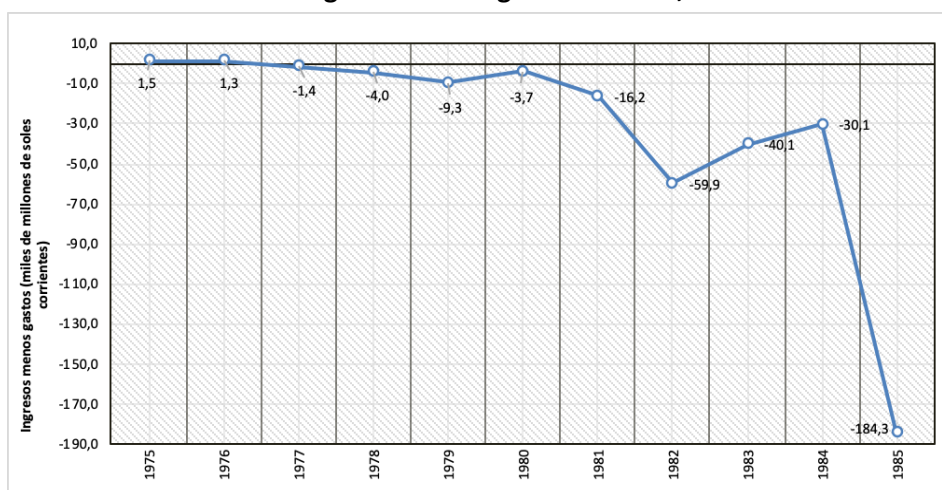
Gráfico N° 3: Tasa de desempleo y subempleo en el Perú



Fuente: Garavito (1995) (1995).

El impacto de la reducción de calidad del trabajo, percibida como la relativización de la estabilidad laboral, originó que la proporción de aportantes por cada pensionista disminuyera drásticamente de 8,7 en 1980 a 4,3 en 1992, (Verdera, 1997, pág. 38). Como consecuencia, el Estado tuvo que destinar, cada vez, una mayor cantidad de recursos públicos para cubrir las pensiones (Montoro, 1999, pág. 59).

Gráfico N° 4: Ingresos menos gastos del IPSS, 1975-1985



Fuente: ANSSA – PERÚ (1986). Financiamiento de los programas de salud del Instituto Peruano de Seguridad Social

Elaboración: Asociación de AFP

- ii) **Deuda previsional:** durante la vigencia del IPSS, la deuda previsional se incrementó debido a la evasión de contribuciones por parte de los empleadores del sistema, siendo el Estado el principal deudor. La causa principal de este hecho radicaba en la falta de verificación de las posibles evasiones por carecer de un sistema computarizado de registro y por la poca capacidad de fiscalización del IPSS.

Según lo indicado por exfuncionarios del IPSS, los adeudos previsionales habrían llegado a S/ 123 000 millones entre 1977-1981.

- iii) **Envejecimiento poblacional:** otro factor que afectó al IPSS fue el envejecimiento poblacional. Este proceso natural perjudicó la sostenibilidad del sistema de reparto debido a la brecha creciente entre la población en edad de jubilarse y la población en edad de trabajar, la misma que cubre las pensiones de la primera. Cada vez más la cantidad de personas en edad de jubilación aumentaba y superaba la cantidad de quienes trabajaban y aportaban al sistema, lo que obligó al Estado a desviar fondos para subsidiar las pensiones.

Contribuyeron a esta brecha la proliferación del empleo independiente y la creciente informalidad (que imposibilitó la inserción al mercado laboral formal de los jóvenes), pues marcaron un descenso en las contribuciones previsionales. Se trataba de un problema estructural que volvía insostenible el esquema de reparto en el sistema.

Tomando en cuenta lo expuesto en la sección anterior y en los puntos i), ii) y iii), se puede observar que tanto el impacto de factores externos y la carencia de una administración financiera independiente y profesional por parte del IPSS destruyeron el fondo colectivo y generaron una crisis actuarial en el sistema cuyos pasivos llegaron a ser 80 veces mayor que sus activos: 360 millones de dólares en activos y casi 30 000 millones en obligaciones.

III. Características y resultados de la reforma de pensiones de 1993

a) Características del nuevo sistema reformado

La evaluación negativa de la administración estatal del sistema previsional, previa a la reforma de pensiones de 1993, gestó en la esfera técnica una justificación real para privatizar la administración de los fondos de pensiones y luego se creara el Sistema Privado de Pensiones (SPP), según las recomendaciones de entidades técnicas internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

No obstante, a diferencia de otros países que reformaron sus sistemas de pensiones durante la década y pasaron de un sistema de reparto público a un sistema de capitalización individual privado, la presión ejercida desde algunos sectores políticos impulsó a que se mantuviera abierto el sistema de reparto, Sistema Nacional de Pensiones, y que su administración fuera designada a una nueva entidad, la Oficina Nacional de Normalización (ONP).

De esta manera, se estableció el esquema de competencia entre el sistema público y el privado de pensiones vigente en la actualidad. En las siguientes líneas se podrán observar las principales características de ambos sistemas y su evolución en los últimos 27 años.

Sistema Privado de Pensiones (SPP)

Es un esquema de capitalización individual en el cual la pensión de cada persona se financia con los aportes realizados a su cuenta de capitalización individual (CIC) y la rentabilidad obtenida a través de las inversiones de estos, realizadas por la administradora privada de fondos de pensiones (AFP) de su elección.

- i. Tasa y número de aportes: a inicios del sistema, el aporte fue establecido sobre la remuneración bruta mensual. Se consideraba dentro del cálculo el total de ingresos percibidos en el año regularmente por un trabajador dependiente (12 remuneraciones y 2 gratificaciones). A partir del 2009, la Ley N° 30334⁵ estipuló que el aporte se realice solo sobre 12 remuneraciones, sin considerar las gratificaciones (ver tabla N°2). Esto equivale a reducir el número de meses aportados de 12 a 10.2 al año.

Tabla N° 2: Cambios en el número de aportes por año

Periodo de vigencia	Número de aportes por año
Enero 1992-Abril 2009	14
Desde Mayo 2009	12

Elaboración: Asociación de AFP

Asimismo, desde la creación del SPP la tasa de cotización para el aporte de los afiliados fluctuó de la siguiente manera: la tasa inicial de cotización fue de 10% del salario bruto del afiliado, luego se redujo a 8% durante un periodo de 10 años, entre 1995 y 2005. Finalmente, a partir del año 2006 en adelante la tasa de aporte se mantuvo en 10%.

- ii. Beneficios: los beneficios en el SPP son directamente proporcionales al fondo acumulado por el trabajador en el sistema. El documento de trabajo “Las pensiones del SPP a los 25 años de creación”, realizado por la Asociación de AFP, arroja entre sus principales hallazgos que la rentabilidad y densidad de cotización son los factores más importantes que determinan el nivel de la pensión. Asimismo, concluye que el sistema ha otorgado buenos resultados a aquellos afiliados que tuvieron la capacidad de realizar un aporte más continuo y contaron con un mayor tiempo de capitalización en el sistema, esto a pesar de que los resultados corresponden a una generación de transición.⁶

⁵ Dicha ley dispuso que las gratificaciones abonadas por los empleadores de la actividad privada y pública, por fiestas patrias y Navidad no se encuentren afectas a aportaciones ni descuentos de índole alguna. La disposición aplicó para el SPP y el SNP.

⁶ Afiliados no nativos del sistema, es decir no iniciaron sus cotizaciones en el SPP, sino que provienen de un sistema anterior.

Tabla N° 3: Años de aporte efectivo en el SPP y TR promedio ponderada

Años de aporte efectivo en el SPP	Años de permanencia promedio en el SPP	Densidad de cotización promedio	% de rentabilidad en la CIC	% Bono de reconocimiento en la CIC	% Aportes en la CIC	TR bruta promedio ponderada	TR neta promedio ponderada
0-5	10	36,2%	51,4%	45,4%	4,6%	25,9%	32,5%
5-10	11	74,1%	51,5%	39,3%	10,4%	28,6%	35,6%
10-15	14	87,6%	55,2%	30,7%	15,7%	33,1%	41,5%
15-20	18	96,1%	56,3%	23,1%	22,3%	37,5%	47,3%
20 a 23	21	98,9%	56,4%	20,0%	25,3%	57,4%	71,5%

Fuente: Asociación de AFP

Es necesario tener en cuenta que niveles bajos de aporte efectivo al sistema, aunados a pocos años de permanencia en el mismo se traducen en tasas de reemplazo bajas, en perjuicio del afiliado.⁷

Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

Es un esquema de reparto en el que los beneficios de los actuales pensionistas se financian con las contribuciones de los trabajadores en edad productiva. A través de este sistema existe un compromiso intergeneracional, en el cual la generación actual de trabajadores financia la pensión de la generación pasada, y la futura pagará la pensión de la actual.

- i. **Tasa de aporte:** a diferencia del sistema de reparto anterior, el aporte es financiado íntegramente por el trabajador. La Ley N°26504 dispuso que la tasa de aportación a partir de julio de 1995 fuera de 11% de la remuneración⁸, posteriormente fue modificada a 13%, a partir de enero de 1997.

Tabla N° 4: Evolución de la tasa de aporte en el SNP

Tasa de aporte	Empleado	Empleador	Total
Antes de la ONP	3%	6%	9%
Hasta diciembre 1996	11%		11%
Desde enero 1997	13%		13%

Fuente: BBVA Research

Elaboración: Asociación de AFP

Tal como lo señala la ONP, la tasa de aporte actual se encuentra distribuida de la siguiente manera: 1,4% se destina a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) como pago por el servicio de recaudación de los aportes; hasta un máximo de 4% es destinado para cubrir gastos administrativos y operativos de la ONP; y el saldo restante, equivalente al 7,6%, se destina al pago de las pensiones corrientes.

⁷ Tasa de reemplazo: pensión/salario promedio de los últimos 10 años.

⁸ Según Vega-Centeno y Remenyi (1996), el mayor aporte fue compensado por el traslado al empleador del pago de otros aportes (fondo de salud, Fonavi) y por un incremento en la remuneración básica del trabajador de 3,3%.

Tabla N° 5: Distribución de la tasa de aporte a la ONP
(% de la remuneración del trabajador)

Contribución ONP	SUNAT	Gastos Administrativos	Gastos Operativos	Fondo de Pensiones
13,0%	1,4%	4% ⁽¹⁾		⁽²⁾

(1) De acuerdo con lo dispuesto en el DS N°148-2006-EF

(2) El saldo de la recaudación bruta menos los gastos de administración se destina al pago de las pensiones del SNP DL N°19990

Fuente: ONP

Elaboración: Asociación de AFP

- ii. **Beneficios:** Los beneficios otorgados por la ONP a los trabajadores incluidos en el DL N°19990 son definidos, es decir, se estiman a través de la aplicación de tasas de reemplazo predeterminadas, las cuales se encuentran calculadas en función de los años de contribución al sistema.⁹

Dichas tasas de reemplazo y las condiciones para su acceso solo pueden ser modificadas a partir de instrumentos legales, es decir a través de disposiciones normadas y aprobadas en decretos legislativos, bajo un cálculo actuarial previo, tal como se puede observar en la tabla N°6.¹⁰

Tabla N° 6: ONP, variación de tasa de reemplazo y condiciones para acceder a una pensión

Detalle	DL N°25967 (1992)	Ley N°27517 (2002)
Tasa de reemplazo	Fija: 50%	Gradual, según la edad del afiliado al 02.01.2002 ⁽¹⁾
Tiempo mínimo de aporte efectivo	20 años	20 años
Edad de jubilación	60 años hombre, 55 mujer	65 años
Remuneración de referencia (RdR)	Depende de los años de aporte. -De 30 a más años, últimos 36 meses -Entre 25-30 años, últimos 48 meses -Entre 20-25 años, últimos 60 meses	Últimos 60 meses consecutivos inmediatamente anteriores al último mes de aportación.
Incremento por cada año de aporte adicional	4% de la RdR	2% de la RdR

(1) Ver detalle en tabla N°7

Elaboración: Asociación de AFP

Tal como se puede apreciar en la tabla N°7, conforme a la Ley N°27617, actualmente vigente, al momento de adquirir el derecho a pensión el afiliado podrá obtener un beneficio equivalente a un porcentaje de su remuneración de referencia (RdR) según la edad con la que contaba al 2/1/2002. Es decir, cualquier persona que nació entre el 2/1/1963 y 2/1/1972 tendrá una tasa de reemplazo de 35%; mientras

⁹ Decreto Ley N°25967, artículo 1°.

¹⁰ Ambos instrumentos legales señalan un incremento entre 2% y 10%, en caso el jubilado cuente con un cónyuge dependiente y entre 2% y 5%, dependiendo en ambos casos, si la RdR es mayor o menor a una remuneración mínima vital (RMV).

que los nacidos en una fecha igual o posterior al 2/1/1973 obtendrán una tasa de reemplazo de 30%.¹¹

Tabla N° 7: Tasa de reemplazo por rangos de edad al 02/01/2002

Rango de edad	Fecha de nacimiento en periodo comprendido	% por los primeros 20 años de aporte efectivo
De 50 a 54 años	02/01/1948 - 02/01/1952	45%
De 40 a 49 años	02/01/1953 - 02/01/1962	40%
De 30 a 39 años	02/01/1963 - 02/01/1972	35%
Hasta 29 años	a partir del 02/01/1973	30%

Fuente: Ley N°27617 y DS N°099-2002-EF

Elaboración: Asociación de AFP

A su vez, el monto de las pensiones de jubilación se encuentra acotado sobre la base de la pensión mínima y máxima establecida para el sistema conforme a ley; la misma, según se ve en la tabla N°8, ha ido variando a través del tiempo.¹²

Tabla N° 8: Variación de la pensión mínima y máxima en la ONP
(Con 20 años o más de aportación)

Pensión mínima ONP			Pensión máxima ONP		
Abr-96 ⁽¹⁾	S/	200	Ene-1993 ⁽¹⁾	S/	600
Oct-1998 ⁽²⁾	S/	250	Set-97 ⁽²⁾	S/	696
Set-2001 ⁽³⁾	S/	300	May-1999 ⁽³⁾	S/	807
Feb-2002 ⁽⁴⁾	S/	415	Set-2001 ⁽⁴⁾	S/	857
Jun-2019 ⁽⁵⁾	S/	500	Jun-2019 ⁽⁵⁾	S/	893

⁽¹⁾ D.L. N° 817-96

⁽²⁾ Resolución Jefatural N°080-98-J/ONI

⁽³⁾ D.U. N° 105-2001

⁽⁴⁾ Leyes N° 27617 y 27655

⁽⁵⁾ DS N°139-2019-EF

⁽¹⁾ DL N°25967

⁽²⁾ DS N°106-97-EF

⁽³⁾ DS N°056-99-EF

⁽⁴⁾ DU N°105-2001-EF

⁽⁵⁾ DS N°139-2019-EF

Elaboración: Asociación de AFP

La norma indica que la variación del valor de la pensión mínima se establece sobre la disponibilidad de recaudación de los aportes, mas no señala un cálculo actuarial detrás, como sí lo hace para la determinación de la tasa de reemplazo.¹³ Asimismo, cabe destacar que este sistema no otorga pensiones a aquellos que cuentan con menos de 20 años de aportes efectivos.¹⁴

¹¹ En el caso del régimen del Decreto Ley N°20530, la tasa de reemplazo es de 100% del último salario percibido. Este régimen fue cerrado por la Ley N°28389, del 12 de noviembre del 2004.

¹² Las pensiones de la ONP son pagadas 14 veces al año.

¹³ La norma indica que la pensión máxima y mínima mensual será fijada por decreto supremo o decreto de urgencia, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos aportados por los asegurados activos.

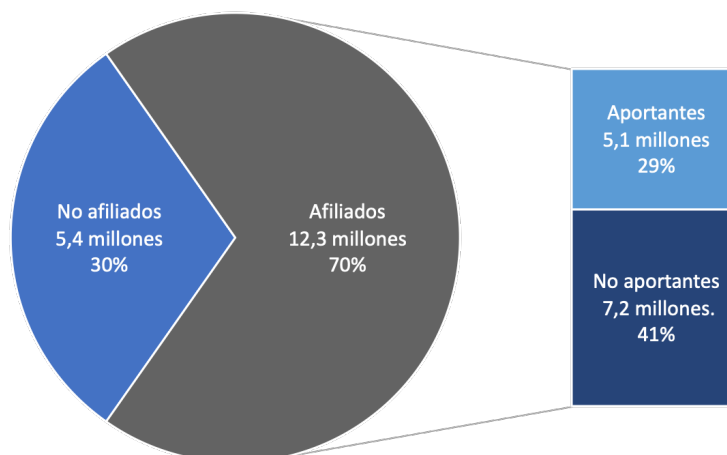
¹⁴ No obstante, sus cotizaciones sí financian las pensiones de aquellos que logran este mínimo de tiempo de aporte. Esto supone un subsidio de aquellos que por las características de sus empleos tienen ingresos más fluctuantes, ante los que tuvieron un ingreso estable.

b) Principales resultados del sistema reformado

i. Cobertura

Cerca del 70% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra afiliada a un sistema de pensiones. No obstante, solo el 29% aporta regularmente a él.

Gráfico N° 5: PEA y sistemas previsionales, diciembre 2019



Fuente: ONP. Presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República en la sesión del miércoles 20 de mayo del 2020.

Al observar la cotización por tipo de sistema de pensiones, se tiene que el 44% de los afiliados al SPP realizó una cotización en el último mes, mientras que en el SNP solo lo hizo el 26% de los afiliados.

Tabla N° 9: Indicadores de los sistemas de pensiones a febrero del 2020

Indicadores	SPP	ONP
Afiliados	7 495 389	4 737 632
Cotizantes	(1) 3 268 371	1 251 210

Fuente: SBS y ONP

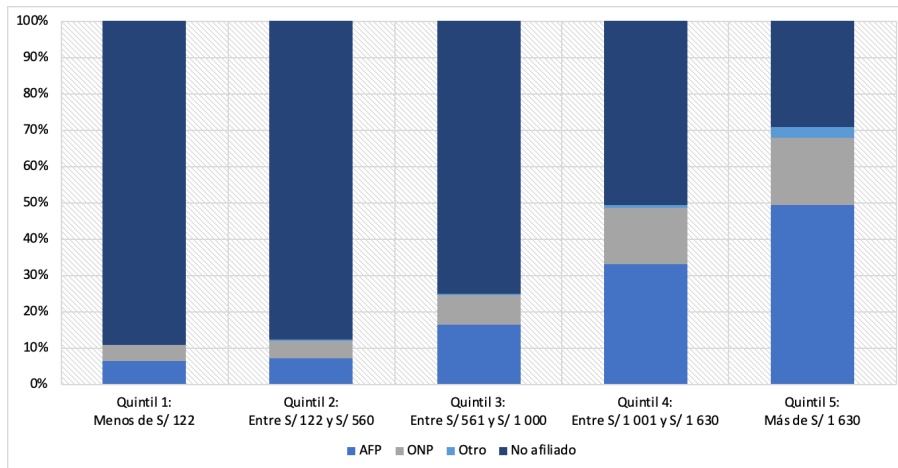
Elaboración: Asociación de AFP

Nota:

(1) Los cotizantes del SPP corresponden al periodo de diciembre de 2019.

Si se toman en cuenta los quintiles socioeconómicos, se observa que en el quintil más pobre tan solo el 10,8% está afiliado a un sistema de pensiones (6,5% al SPP y 4,1% al SNP); y en el quintil más alto, los afiliados a un sistema de pensiones llegan al 70,7 % (49,2% al SPP y 18,6% al SNP).

Gráfico N° 6: Afiliados al sistema previsional según quintiles de ingresos
(Porcentaje de la PEA)



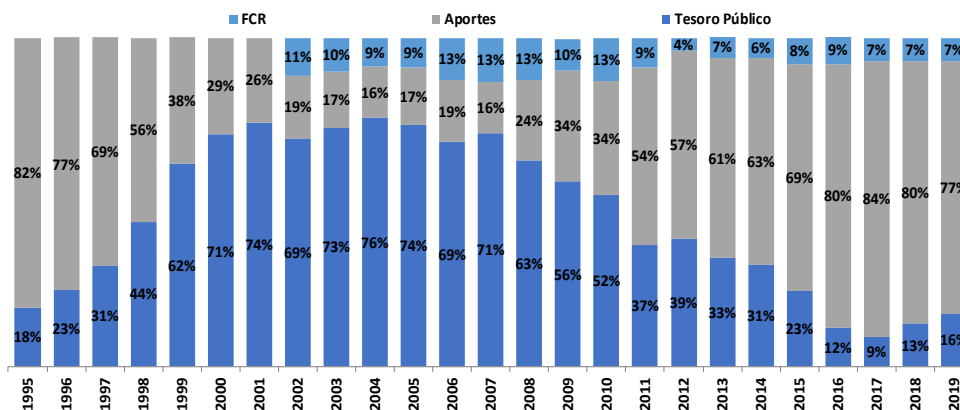
Fuente: INEI-ENAH. Elaboración: Asociación de AFP

Se soslaya que las causas de la baja cobertura no residen principalmente en el tipo de sistema de pensiones obligatorio escogido, sino en los factores subyacentes que condicionan la participación de los trabajadores a través del mercado laboral.

ii. Sostenibilidad

La principal preocupación por la sostenibilidad del sistema de pensiones peruano se da desde la perspectiva financiera. Si bien el SPP no soporta presiones financieras debido a que las pensiones se calculan sobre el monto ahorrado por los afiliados, en el SNP el panorama es distinto: el monto de las contribuciones no llega a cubrir la carga pensionaria actual, razón por la cual el Estado realiza transferencias para completar su pago.

Gráfico N° 7: Fuentes de financiamiento del SNP

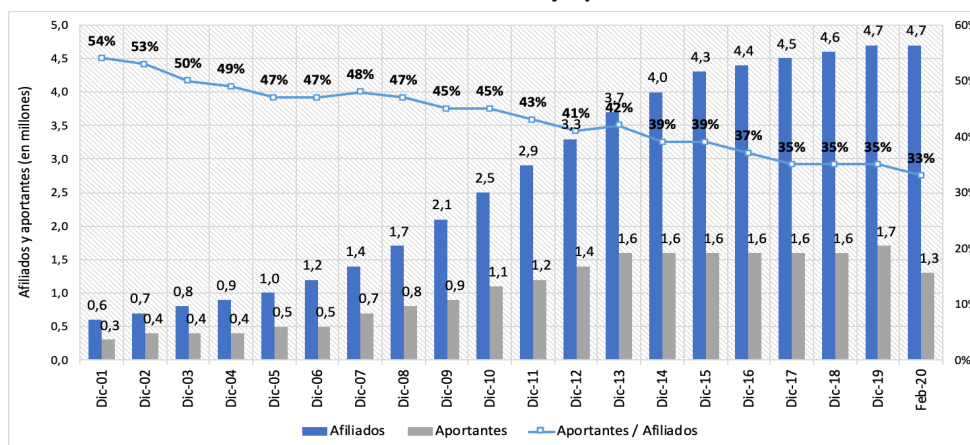


Fuente: ONP. Presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República en la sesión del miércoles 20 de mayo del 2020. Elaboración: Asociación de AFP

El financiamiento de este esquema de reparto se ve comprometido a futuro debido a la menor participación de cotizantes respecto del número de jubilados.

Consecuentemente, cada vez serán más necesarias las transferencias públicas para hacer frente al pago de las pensiones de este esquema.

Gráfico N° 8: Afiliados y aportantes del SNP



Fuente: ONP. Presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia. Financiera del Congreso de la República en la sesión del miércoles 20 de mayo del 2020. Elaboración: Asociación de AFP

Por su parte, en el SPP la fuente de preocupación para su sostenibilidad proviene del cambio continuo de reglas en el sistema sin sustento técnico, que afectan tanto el proceso de acumulación como desacumulación.

iii. Beneficios

En la siguiente tabla se muestra el total de pensionistas, así como el tamaño promedio de las pensiones. Cabe indicar que la pensión promedio del SPP se ve afectada por la menor cantidad de fondo que se está destinando para obtener la pensión desde que entró en vigor la opción de retiro del 95,5%. Asimismo, que la pensión promedio del SNP se incrementó luego de que, mediante ley, se elevara la pensión mínima pasando de S/ 415 (en 14 pagos o S/ 484 en 12 pagos) a S/500 (en 14 pagos o S/ 583 en 12 pagos).

Tabla N° 10: Información de los sistemas de pensiones al 31 de enero de 2020

Indicadores	SPP	ONP ^{1/}
Nº de pensionistas de jubilación	83 487	597 615
Pensión promedio de jubilación mensual	S/ 1 071	S/ 782
Retiro de hasta el 95,5% (Personas y monto)	312 641 S/ 25 902 millones	

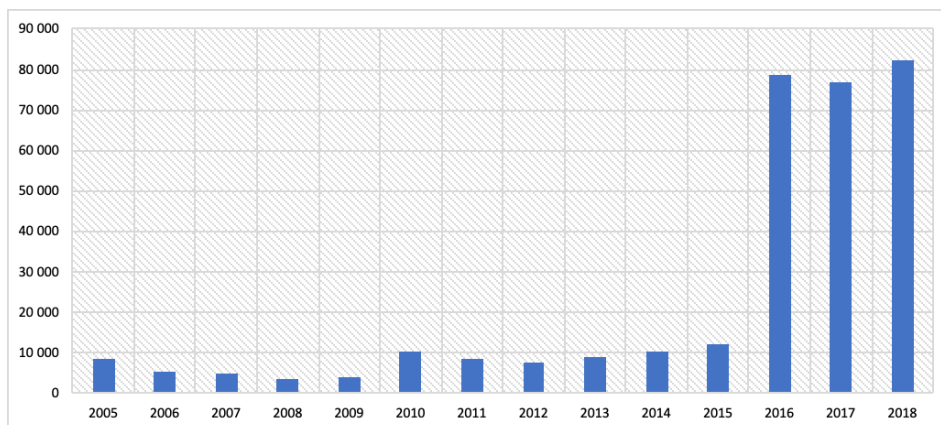
^{1/}No incluye información de aquellos que no obtuvieron pensión por no cumplir con los 20 años de aporte necesarios para tener dicho beneficio.

Fuente: SBS y ONP. Elaboración: Asociación de AFP.

Desde la puesta en marcha de la opción de retiro de hasta el 95,5% del fondo de pensiones, el promedio anual de personas que accedieron a una jubilación se

incrementó exponencialmente. La principal vía fue la jubilación anticipada por desempleo¹⁵ (REJA), la cual pasó a representar el 74% del total de procesos de jubilación entre los años 2017 y 2018, y el 44% del monto total de retiro del fondo.

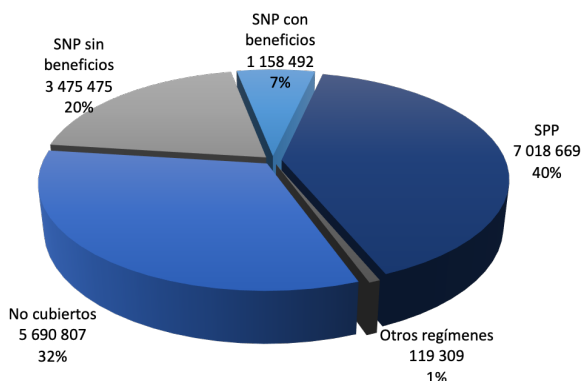
Gráfico N° 9: Número de nuevos jubilados al SPP



Fuente: OCDE. Revisión de los Sistemas de Pensiones: Perú (2019)

La presentación del informe del Consejo Evaluador de Pensiones (2020) indicó que dadas las características del mercado laboral, que impactan en la densidad de cotización, y el hecho de que en el SNP la pensión de jubilación se encuentra condicionada a 20 años de aporte, solo el 25% de sus afiliados actuales alcanzaría una pensión, aproximadamente el 7% de la PEA.

Gráfico N° 10: PEA actual que recibirá pensiones en el futuro



Fuente: Informe del Consejo Evaluador de Pensiones, presentado ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República en la sesión del miércoles 13 de mayo del 2020. Elaboración: Asociación de AFP

Tal como lo rescata Álvaro Monge socio de Macroconsult S.A, (2017), un escenario de bajas e insuficientes pensiones, e incluso inexistentes para un grupo de la población, generará la necesidad en los adultos mayores de buscar ingresos complementarios.

¹⁵ Hasta el año 2018, el REJA solo verificaba como condición de desempleo el no contar con al menos 12 aportes consecutivos al SPP. Desde el 2019, se verifica adicionalmente que el afiliado no tenga ingresos por trabajo independiente mayores a 7UIT en los últimos 12 meses anteriores a la presentación de la solicitud.

IV. Conclusiones

1. Los hallazgos nos permiten concluir que el sistema previsional se encontró fragmentado desde su creación y que las reformas parciales a las cuales fue sujeto, lejos de buscar su integración y la universalización de la seguridad previsional, terminaron fragmentándolo más.
2. Uno de los problemas fundamentales del sistema de pensiones peruano es la existencia de una baja cobertura. Las acciones para ampliarla no han respondido a proyectos serios de extensión progresiva que beneficien a distintos grupos de la sociedad, sobre todo a los más vulnerables.
3. La suficiencia y la viabilidad de las pensiones en el sistema de reparto no han logrado cumplirse, dado que los gastos superan fácilmente a las contribuciones que se perciben, lo que obliga al financiamiento de las pensiones con recursos públicos, anulando la proyectada y deseable capitalización. Esto es aún más apremiante si se considera el proceso de envejecimiento poblacional en el Perú, que afectará la proporción de cotizantes sobre pensionistas a dicho sistema.
4. El actual sistema peruano de pensiones requiere una reforma integral, basada en principios de universalidad y eficiencia; que incluya a todos los peruanos y les asegure una pensión que evite la exposición de la persona al riesgo de pobreza en la vejez. Las diversas soluciones planteadas deben tener como objetivo central el bienestar del afiliado.

V. Referencias

- Verdera, F. (1997). *Seguridad Social y Pobreza en el Perú, una aproximación*. Perú: IEP Ediciones. Documento de Trabajo N°84.
- Tuesta, D., Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., & Tejada, J. (2008). *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuesta*. BBVA.
- Vega-Centeno, M., & Remenyi, M. (1996). El Sistema Previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones. *Economía*, 291-404.
- G&R Consultores S.A. (1995). *Evaluación de la gestión institucional del IPSS, 1990-1994*.
- Análisis del sector salud en el Perú (ANSSA - PERÚ). (1986). *Financiamiento de los programas de salud del Instituto Peruano de Seguridad Social*. Obtenido de Plataforma digital única del Estado Peruano:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/390810/Financiamiento_de_los_programas_de_salud_del_Instituto_Peruano_de_Seguridad_Social20191017-26355-15zxfe4.pdf
- Montoro, C. (1999). *Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas*. Perú: Estudios Económicos. Banco Central de Reserva del Perú.
- Verdera, F. (1997). *Mercado de Trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú, 1990-1995*. Perú: IEP ediciones. Documento de Trabajo N°87.
- Cruz, M., Seminario, B., Leiva, F., Moreno, C., & Zegarra, M. (2018). *La desestructuración del sistema peruano de pensiones*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Mesa-Lago, C. (1985). *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Consejo Evaluador de Pensiones. (2020). Informe del Consejo Evaluador de Pensiones, presentado ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República en la sesión del miércoles 13 de mayo de 2020.
- Prialé, G., Valenzuela, M. V., & Cerna, R. (2018). Las pensiones del SPP a los 25 años de su creación. *Asociación de AFP*.
- Banco Mundial. (1994). *Adverting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*.
- Garavito, C. (1995). Desempleo y bajos ingresos: el mercado laboral peruano.
- Diario El Comercio. (19 de Julio de 1992).
- Oficina de Normalización Previsional. (20 de Mayo de 2020). Presentación ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.
- Monge, Á. (2017). Presentación seminario Reflexiones en torno a la protección social.