



ASOCIACIÓN DE AFP



# **PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO**

Documento de  
investigación  
N°2 - 2022





ASOCIACIÓN DE AFP

**PROPUESTA DE REFORMA DEL  
SISTEMA PREVISIONAL PERUANO**

Documento de investigación  
N°2 - 2022

La presente entrega, que forma parte del trabajo de investigación que viene realizando la Asociación de AFP (AAFP), pone de relieve la propuesta de reforma del sistema de pensiones y las acciones de mejora durante el periodo 2016-2022.

Nuestra propuesta de reforma toma como referencia el documento de investigación elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) en el año 2016, a pedido de la AAFP. El mismo ha sido enriquecido escuchando a la población (afiliados y no afiliados) en todo el territorio nacional, mediante la iniciativa “La ruta del ahorro”, desarrollada por la AAFP en el periodo 2018-2019, que tuvo por objetivo conocer cara a cara las expectativas de los peruanos con respecto a un nuevo sistema de pensiones.

Esta propuesta de reforma ha sido elaborada e impulsada con el liderazgo de la presidenta de la AAFP, Giovanna Prialé Reyes, y el aporte de las cuatro Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP): Mariano Álvarez De la Torre (gerente general de AFP Habitat), Aldo Ferrini Cassinelli (gerente general de AFP Integra), Renzo Ricci Cocchella (gerente general de Prima AFP) e Ignacio Aramburú Arias (gerente general de Profuturo AFP).

**Elaborado por:**

**Cerna Jiménez, Roxana Isabella.**

**Gutiérrez Pajuelo, Omar Segundo.**

**Mendieta Ludeña, Alberto Franco.**

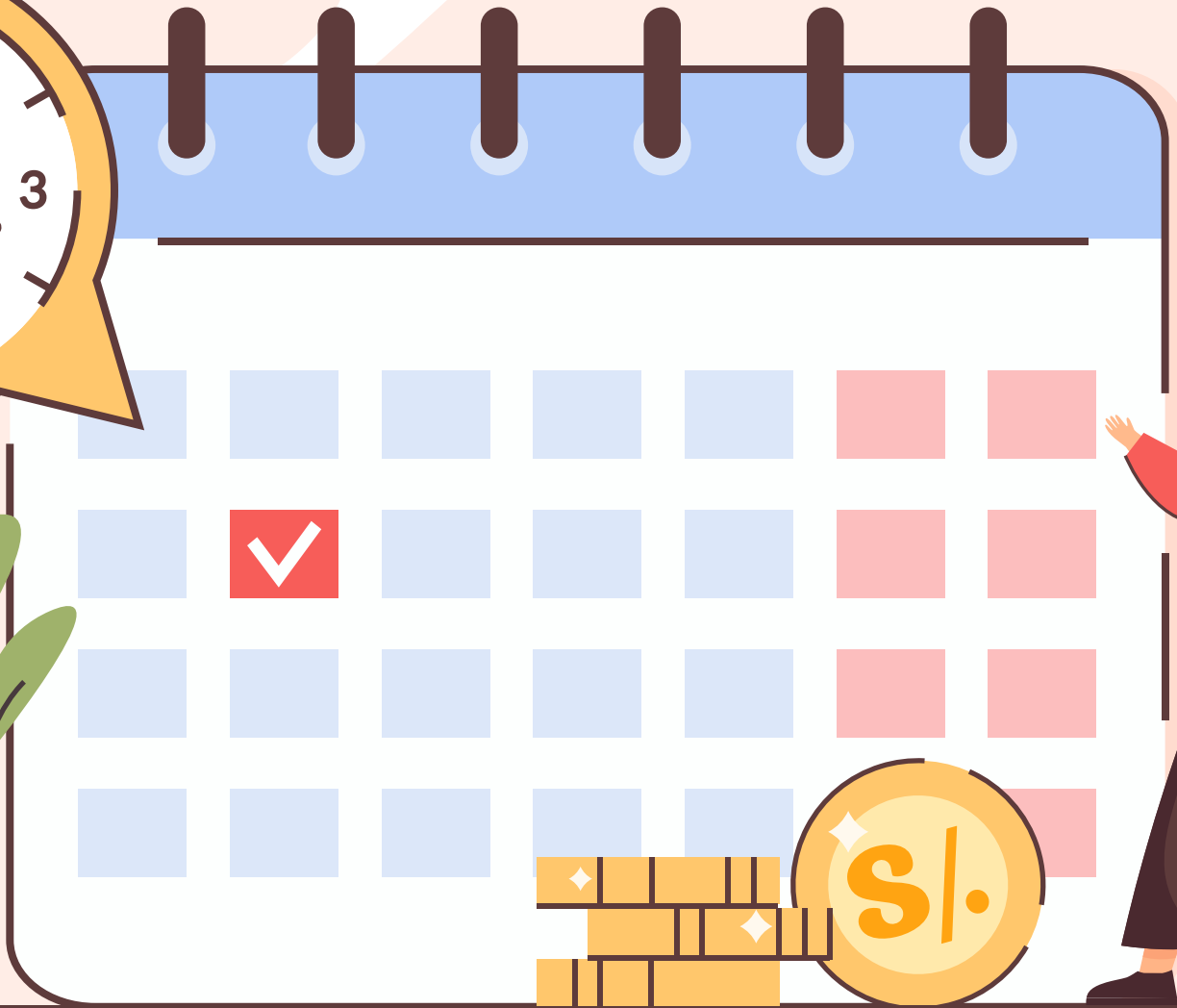
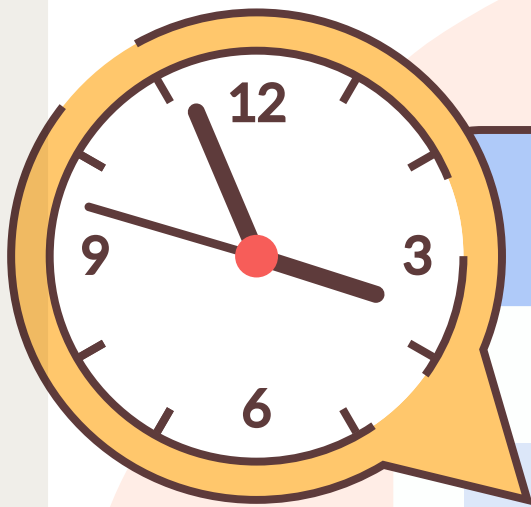
**Rosario Murga, Carlos Grimaldo.**


**Valenzuela Rodríguez, María Victoria.**

# Índice

<b>I. Introducción</b>	5
<b>II. Diagnóstico del sistema previsional peruano</b>	8
<b>A. Características estructurales</b>	9
1. Problemas de diseño: sistema previsional no integrado	9
2. Mercado laboral: informalidad y trabajo independiente	10
3. Contexto demográfico: envejecimiento poblacional	15
<b>B. Consecuencias</b>	17
1. Baja cobertura efectiva	17
2. Suficiencia de pensiones	18
3. Pocos actores	22
<b>III. Propuesta de reforma del sistema de pensiones - AAFP</b>	24
<b>IV. Conclusiones</b>	30
<b>V. Anexo. Cambios introducidos y propuestas para problemas no estructurales</b>	32
1. Percepción de pérdidas no compartidas	33
2. Deuda previsional	35
3. Tránsito entre subsistemas	40
4. Aportes indebidos a la ONP	41
5. Poca educación financiera y previsional	43
6. Percepción de no cercanía con el afiliado	49
<b>VI. Bibliografía</b>	54

# I. Introducción





La reforma del sistema previsional peruano se encuentra en agenda desde hace al menos una década, tiempo en el que sostenidamente la AAFP y sus agremiadas vienen proponiendo ajustes de mejora y cambios estructurales para generar beneficios a los afiliados, tanto en el corto como en el largo plazo.

En este documento se describen los componentes de cada una de las dos líneas de propuestas que se han venido desarrollando, con la finalidad de ponerlas en conocimiento de líderes políticos, la academia, poderes del Estado y opinión pública. El objetivo es que se continúe elevando este tema en la discusión técnica y así llegar a buen cause para garantizar una sólida seguridad social a las próximas generaciones.

Para llegar a esta meta, la AAFP escuchó diversas opiniones y propuestas de líderes políticos y gremiales para encontrar puntos de convergencia que apunten a una mejora, con el fin de implementar un sistema de pensiones para todos los peruanos, con beneficios a largo plazo para los hoy trabajadores y futuros pensionistas.


Nuestra propuesta de reforma, basada en multipilares, está enfocada en la ampliación de la cobertura previsional, garantizar una pensión mínima adecuada y el aumento de pensiones. Estas medidas han sido presentadas, anteriormente, a las comisiones del Congreso de la República, como las de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, y Trabajo y Seguridad Social. Además, al Poder Ejecutivo, específicamente a los ministros de Economía, primeros ministros y presidentes en los últimos años.

Las mejoras que se han venido ejecutando lograron recuperar parte de los aportes de trabajadores públicos que las entidades no habían pagado, digitalizar el acceso y seguimiento del proceso de solicitud de evaluación y calificación de la invalidez de los afiliados, impartir educación financiera y previsional a diversos grupos de interés, entre otras. Pese a ello, hay algunos otros cambios que requieren de modificaciones legislativas, que aún seguimos impulsando en el Congreso de la República, a través de reuniones técnicas y presentaciones con los parlamentarios y asesores.

## II. Diagnóstico del sistema previsional peruano







Los sistemas previsionales, desde su concepción, persiguen distintos objetivos, involucran diversos actores -administradores, reguladores, poderes del Estado, empleadores y ciudadanía- y se encuentran a merced de características estructurales de los países en los cuales se implementan. Por ello, las propuestas de mejora al sistema previsional deben tener en cuenta que el eje principal es el ciudadano.

A continuación, se presentan una serie de características de orden estructural del sistema previsional peruano.

## **A. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES**

### **1. Problemas de diseño: sistema previsional no integrado**

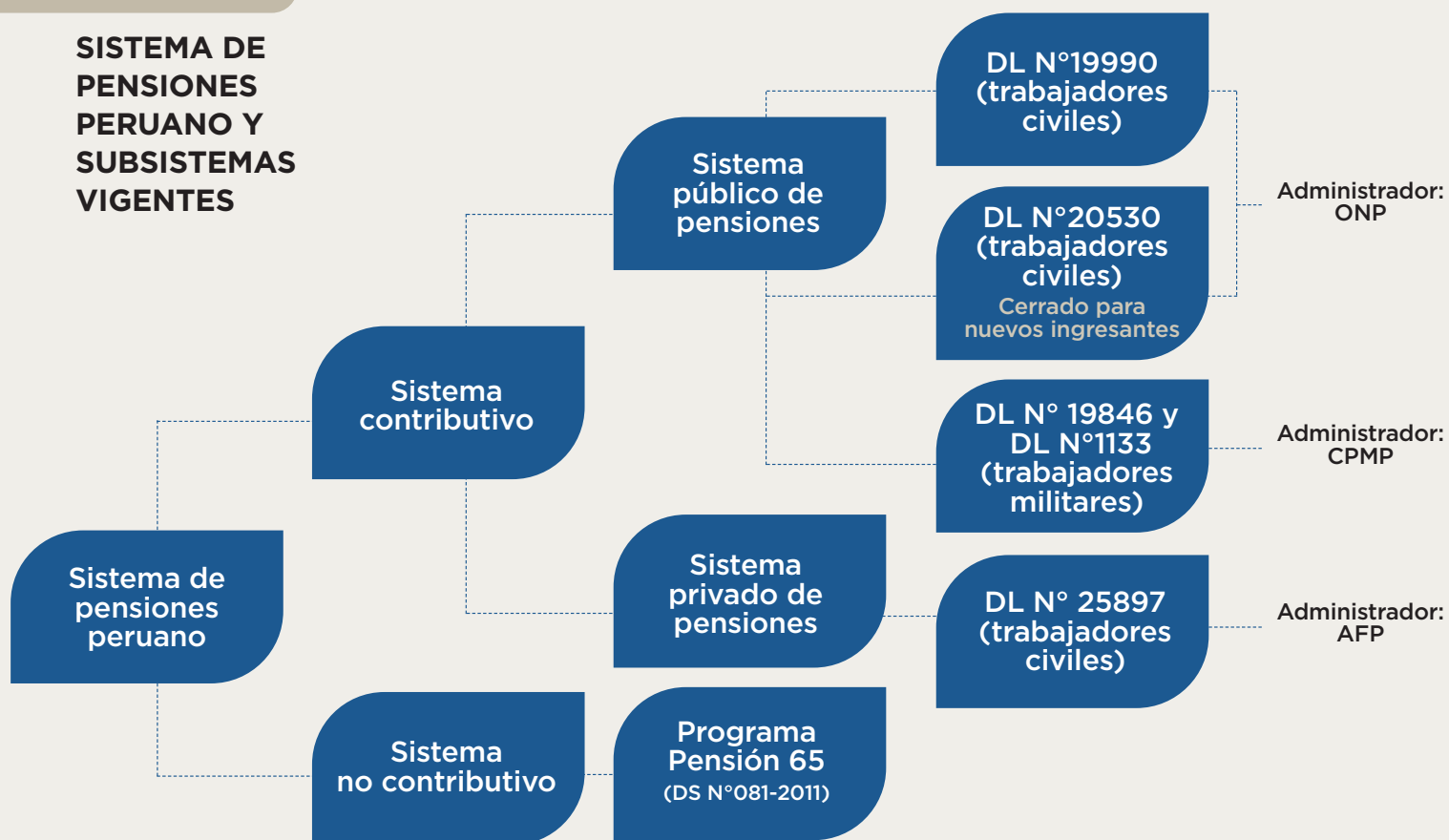
El sistema previsional peruano se encuentra altamente fragmentado, muy lejos de lo que se espera de un sistema universal e integral.

El esquema no contributivo funciona como un programa asistencial, lo que no garantiza su continuidad en el tiempo ni la asignación adecuada de los recursos destinados con dicho fin, al encontrarse supeditado a las decisiones políticas del momento.

Además, una serie de subsistemas contributivos coexisten en paralelo, sin complementarse de ninguna forma y brindando cobertura solo a segmentos específicos de la población, con beneficios altamente disímiles.

Gráfico N° 1

## SISTEMA DE PENSIONES PERUANO Y SUBSISTEMAS VIGENTES



Decreto Supremo (DS). Decreto Ley (DL). Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP).

■ Elaboración propia.

## 2. Mercado laboral: informalidad y trabajo independiente

Los sistemas previsionales deben adecuarse a las modalidades de trabajo que existen en el país de su aplicación. Caso contrario, los objetivos planteados de cobertura no serán conseguidos, el nivel de beneficios no será el esperado por la población y no se logrará cubrir de manera adecuada los riesgos inevitables asociados a la vejez.

En Perú, la pertenencia a un sistema previsional contributivo de pensiones se encuentra relacionada con el trabajo formal dependiente, hecho que se ve impactado de manera negativa por la presencia de dos factores característicos de nuestro mercado laboral:

### **a. Alta informalidad**

El mercado laboral peruano se caracteriza por ser altamente informal. Cerca del 76.8% de las personas que desempeñan un trabajo remunerado lo hace en la informalidad y, por lo tanto, no cuenta con una cobertura previsional activa.

Según Lavado y Yamada (2021)<sup>1</sup>, los trabajadores informales se encuentran en mayor proporción en la parte inferior de la distribución de ingresos, donde la poca preparación del capital humano genera baja productividad y, por lo tanto, una asignación laboral inadecuada, lo que los hace vulnerables a quedar atrapados en el círculo vicioso de la informalidad.

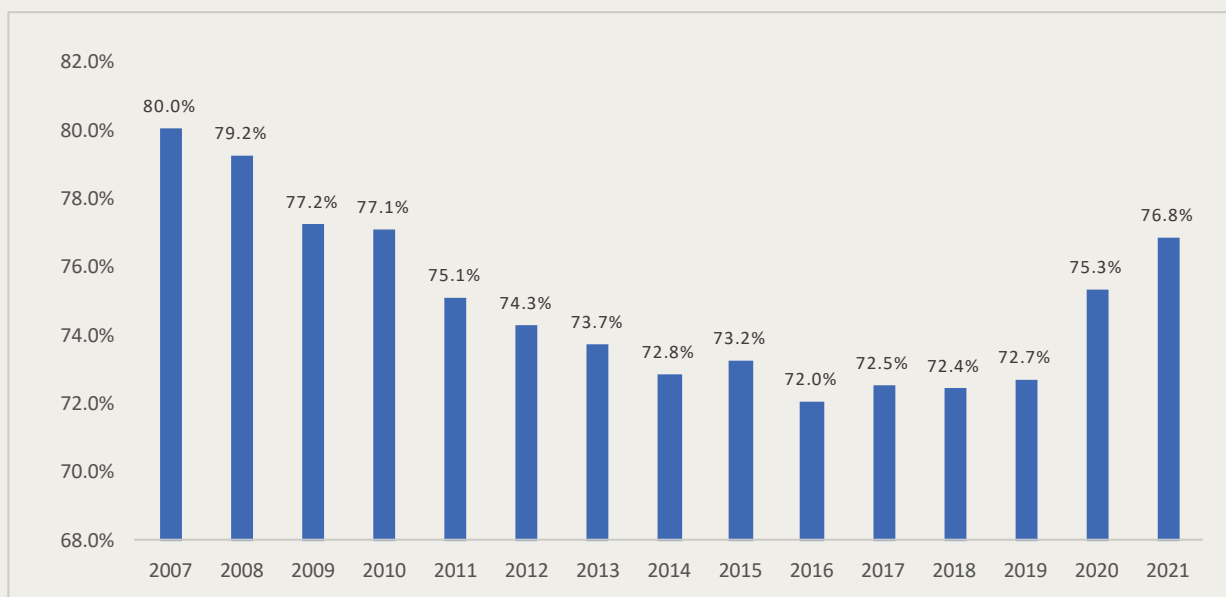
Si bien entre los años 2007 y 2016 se observó una reducción sostenida de la informalidad laboral (acumulada de 8 puntos porcentuales - p.p.) producto del éxito macroeconómico, esta no fue realmente significativa si se compara con el incremento del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, el cual creció en más de 70.0% en el mismo periodo. Esto muestra que las políticas laborales aplicadas no han sido las adecuadas, haciendo que exista una escasa generación de trabajo formal y, en consecuencia, una asignación subóptima de los factores productivos y pérdida de productividad. Incluso, Lavado y Yamada (2021) señalan que dado el nivel observado de PBI per cápita del Perú, la informalidad debería ser 20 p.p. menor.

---

<sup>1</sup>Lavado, P. & Yamada, G. (2021). Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

## Gráfico N° 2

### EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INFORMAL (% DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA - PEAO)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) / Elaboración propia.

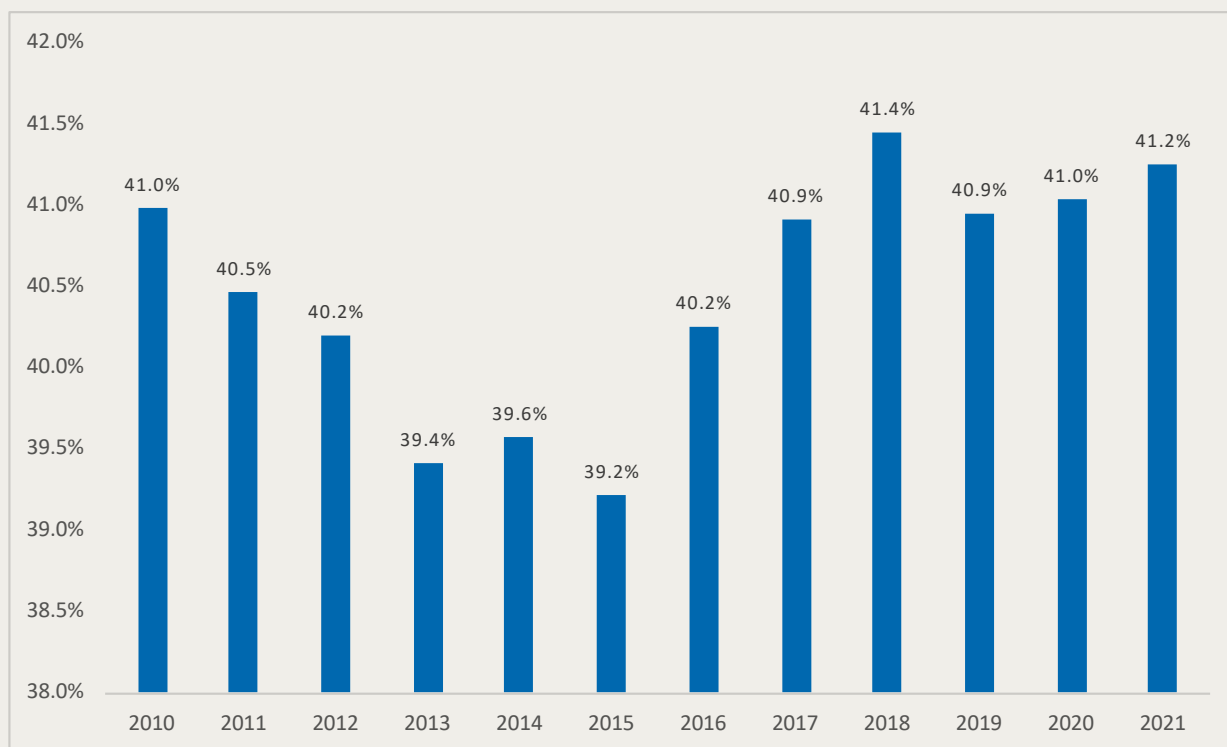
Aunado a ello, la pandemia del COVID-19 demostró la alta vulnerabilidad del mercado laboral peruano frente a shocks externos, lo que llevó a que la informalidad retorne a niveles observados hace una década.

#### **b. Transición laboral: trabajo dependiente-independiente, informal-formal**

En el año 2021, los trabajadores independientes a nivel nacional ascendieron a 7.06 millones de personas que representan el 41.2% del total de ocupados, proporción similar a la observada hace 10 años.

### Gráfico N° 3

## EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INDEPENDIENTE (% DE LA PEAO)



Fuente: INEI-Enaho / Elaboración propia.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019)<sup>2</sup>, los trabajadores que dejan un empleo de carácter independiente tienen muy pocas probabilidades de insertarse en un empleo asalariado formal (solo un 7.5%), en tanto un 20.3% ingresa a un trabajo dependiente informal y un 32.6% a otro empleo independiente. Es decir, la posibilidad de transitar hacia un empleo de mejor calidad y con cobertura obligatoria por parte de la seguridad social es reducida.

<sup>2</sup> OIT (2019). Rotación ocupacional e informalidad laboral: el caso de los trabajadores independientes en América Latina.

Tabla N° 1

**SALIDAS Y ENTRADAS DE UN PUESTO INDEPENDIENTE, PERÚ**  
(Tabla en porcentajes)

Tipo de empleo	Destino de salidas	Origen de entradas
Asalariado formal	7.5	8.0
Asalariado informal	20.3	27.6
No asalariado	32.6	36.1
Desempleo	11.7	7.7
Inactividad	27.9	20.6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: OIT 2019 / Elaboración propia.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) (2021)<sup>3</sup> analizó la matriz transicional entre los años 2008 y 2019, observando que cuando los trabajadores con empleo formal no logran mantenerse en su mismo estado laboral, transitan principalmente a empleos informales (17.9%) y 5.8% deja la población ocupada; mientras que los informales suelen transitar hacia la población no ocupada (14.6%) y solo 7.6% a la formalidad.

<sup>3</sup> MTPE (2021). Transiciones laborales entre el empleo formal e informal, 2008-2019. Boletín Informativo Laboral, N° 109.

Tabla N° 2

**TRANSICIONES LABORALES PROMEDIO DESDE EL EMPLEO FORMAL,  
EL EMPLEO INFORMAL Y NO OCUPADO, 2008-2019**  
(Tabla en porcentajes)

2008-2019		Salida			Total población en edad de trabajar (PET)
		Empleo formal	Empleo informal	No ocupado	
Origen	Empleo formal	76.2	17.9	5.8	100
	Empleo informal	7.6	77.7	14.6	100
	No ocupado	3.5	27.4	69.1	100
	Total	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: MTPE - Boletín Informativo Laboral, N°109 / Elaboración propia.

Estos problemas impactan en la cobertura previsional y la frecuencia de aportes de los afiliados y, por lo tanto, en la cuantía de las pensiones.

### 3. Contexto demográfico: envejecimiento poblacional

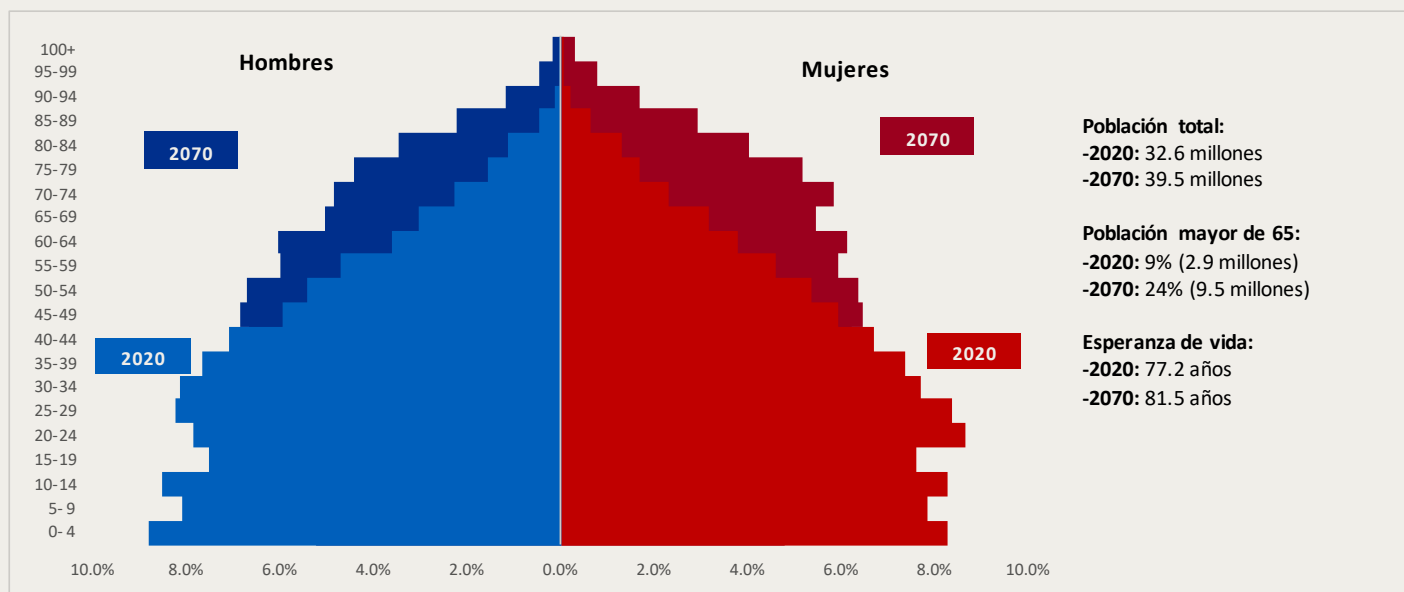
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021)<sup>4</sup> indica que el mayor desafío a largo plazo de los sistemas previsionales a nivel mundial es proporcionar pensiones financiera y socialmente sostenibles en un contexto de envejecimiento progresivo. Con dicho fin, deben adaptar tanto la forma de construcción de la pensión (acumulación) como la de entrega de beneficios (desacumulación).

<sup>4</sup> OCDE (2021), Pensions at a glance 2021.

En el Perú, el 9.0% de la población es adulta mayor de 65 años y, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el 2070 será el 24.0%. Es decir, cada vez habrá un mayor número de personas en edad de jubilación frente a aquellos en edad activa. A este fenómeno se debe aunar que la esperanza de vida se está prolongando, por lo que los adultos mayores se podrían enfrentar a la posibilidad de que sus ahorros acumulados no les permitan financiar sus años de inactividad.

#### Gráfico N° 4

### PIRÁMIDE POBLACIONAL POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: INEI - Perú: estimaciones y proyecciones de la población nacional, 1950-2070.

Boletín de Análisis Demográfico N°38/ Elaboración propia.



## B. CONSECUENCIAS

### 1. Baja cobertura efectiva

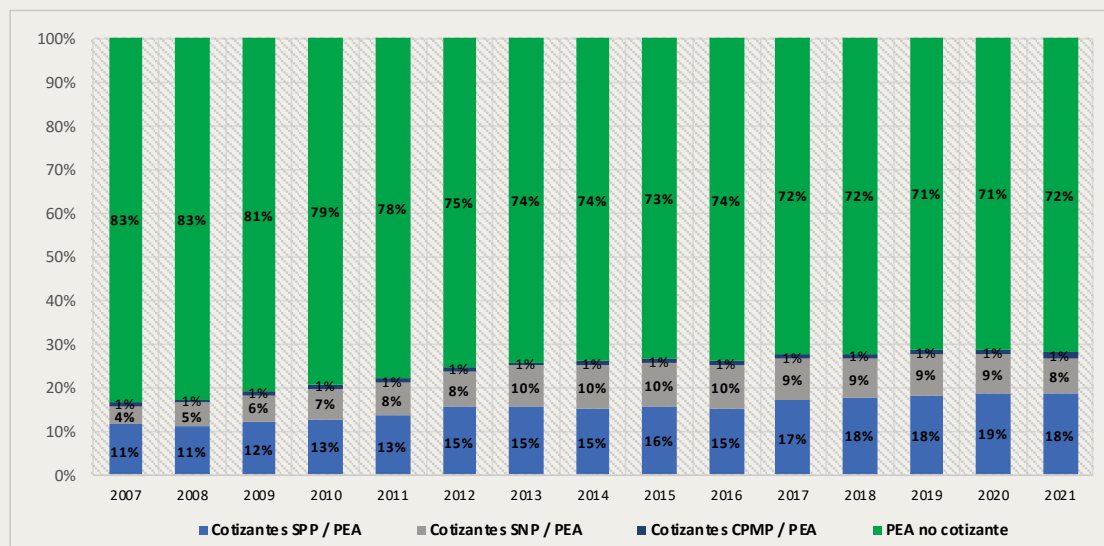
Ahorrar para la jubilación, una etapa lejana, cuando existen necesidades corrientes, puede ser tomado como algo postergable o que se puede iniciar en cualquier momento. Adicionalmente, muchas personas debido a las limitaciones propias del trabajo que desempeñan, como la inestabilidad laboral e ingresos bajos e irregulares, y a creencias erróneas, como el hecho de pensar que en su vejez recibirán transferencias intrafamiliares o seguirán trabajando (sesgos conductuales), no logran ahorrar durante su vida activa y aumentan sus probabilidades de llegar a la vejez sin las herramientas para enfrentarla.

Muestra de ello es la baja cobertura efectiva que tienen los sistemas previsionales peruanos. Si bien se habla de 13.16 millones de afiliados, solo el 38.0% de ellos cotiza de manera regular, con lo cual las pensiones que el grupo de no cotizantes podrá alcanzar serán muy bajas o incluso nulas.

Gráfico N° 5

### EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA PREVISIONAL EFECTIVA

Sistema Privado de Pensiones (SPP)  
Sistema Nacional de Pensiones (SNP)  
Población Económicamente Activa (PEA)



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), ONP, CPMP e INEI / Elaboración propia.

Igualmente, las medidas que han permitido realizar retiros extraordinarios de los fondos de pensiones han llevado a que 2.33 millones de afiliados del Sistema Privado de Pensiones (SPP) no cuenten con ahorros para la jubilación; y que aquellos que aún tienen un saldo a favor, vean el mismo reducido, así como la futura cuantía de sus pensiones.

## 2. Suficiencia de pensiones

Más allá de los problemas de cotización asociados a las características del mercado laboral y los retiros anticipados, existen otros factores que impactan negativamente en la cuantía de las pensiones otorgadas por el sistema previsional.

Uno de ellos es la introducción de cambios en las tasas de cotización y número de aportaciones en el año<sup>5</sup>, sin tomar en cuenta que estos parámetros deben asociarse a la evolución demográfica y a la necesidad de recursos para financiar las pensiones, por lo que deben ser calculados de manera técnica.

Tabla N° 3

### CAMBIOS EN LA TASA DE COTIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

Periodo	Trabajador	Empleador	Total
Dic 1984-jul 1995	3.0%	6.0%	9.0%
Ago 1995-dic 1996	11.0%	0.0%	11.0%
Ene 1997-actualidad	13.0%	0.0%	13.0%

■ Fuente: ONP / Elaboración propia.

<sup>5</sup> La Ley N° 29351 estableció la exoneración de aportaciones de las gratificaciones, cuyo efecto es similar a reducir la tasa de cotización mensual del SPP de 10% a 8.57% y del SNP a 11.14%.

Tabla N° 4

### CAMBIOS EN LA TASA DE COTIZACIÓN DEL SPP

Periodo	Trabajador	Empleador	Total
Jul 1993-jul 1995	10.0%	0.0%	10.0%
Ago 1995-dic 2005	8.0%	0.0%	8.0%
Ene 2006-actualidad	10.0%	0.0%	10.0%

Fuente: SBS / Elaboración propia.

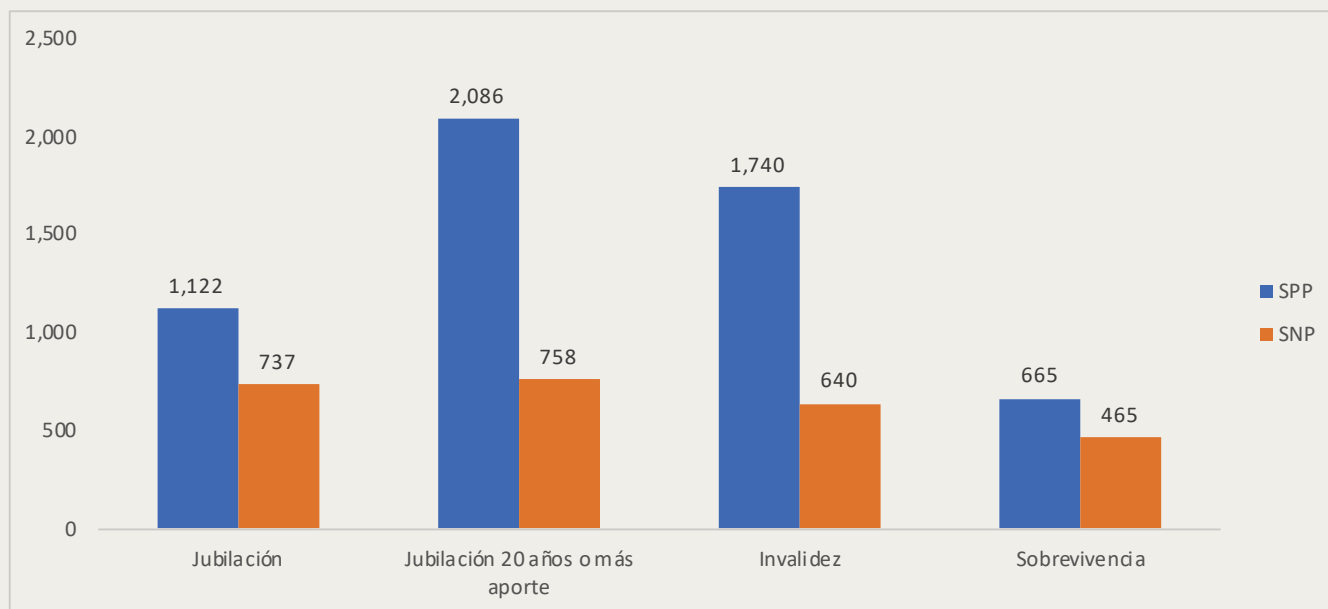
Otro factor es la ausencia de una garantía de pensión mínima transversal en todos los subsistemas, de manera que se genere un punto de partida sobre el cual acumular recursos previsionales y un piso de protección que garantice a la persona condiciones de vida mínimas en la vejez.

Estos puntos, sumados a la variabilidad de las cotizaciones y el bajo nivel de ingresos, determinan que las pensiones mensuales alcanzadas por los afiliados a los subsistemas contributivos sean percibidas como bajas, rígidas y no suficientes para cubrir los crecientes costos de vida.

Sin embargo, si comparamos los beneficios obtenidos en los subsistemas se puede observar que las pensiones alcanzadas en el SPP son superiores a las del SNP, a pesar de que en el primero no existe una pensión mínima. Destaca la pensión de invalidez que es casi el triple, que se explica debido a la cobertura del seguro de invalidez, que permite el aporte adicional de las compañías de seguro ante la ocurrencia de un siniestro.

## Gráfico N° 6

### PENSIÓN PROMEDIO PAGADA EN EL SPP Y SNP, DICIEMBRE 2021 <sup>1/2/</sup> (En soles)



<sup>1/</sup> En el SNP, se incluyen las pensiones proporcionales establecidas por Ley N° 31301 a partir de noviembre 2021. Pese a lo anterior, 8 de cada 10 afiliados al momento de llegar a la edad de jubilación no reciben pensión según los datos publicados por la ONP en la Plataforma Nacional de Datos abiertos a diciembre 2021.

<sup>2/</sup> En el SPP, 9 de cada 10 afiliados al momento de llegar a la edad de jubilación optan por el retiro de hasta el 95.5% del fondo.

■ Fuente: SBS y ONP / Elaboración propia.

Por otro lado, a pesar de que no existe una pensión mínima de jubilación en el SPP, la diferencia en el monto promedio de pensión de jubilación a favor de este sistema se explica por la alta rentabilidad obtenida por la administración de los fondos de pensiones en el SPP, 11.3% promedio anual desde su creación.

## Gráfico N° 7

### ÍNDICE DE RENTABILIDAD DEL FONDO 2 (setiembre 1993 – mayo 2022)



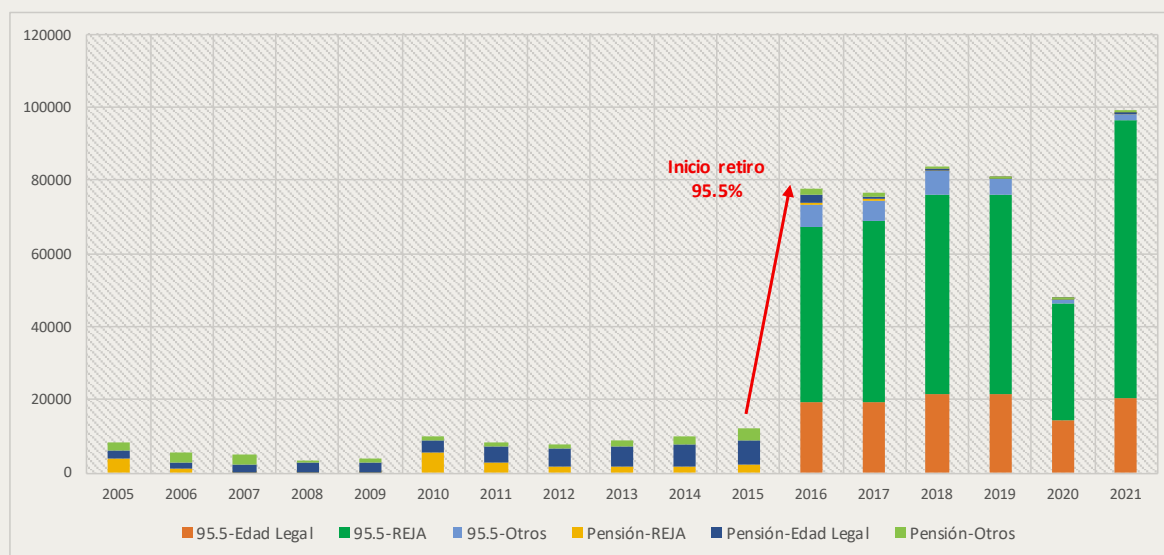
Fuente: SBS / Elaboración propia.

No obstante, la preferencia por liquidez por parte de los afiliados al SPP hizo que, a partir de la entrada en vigencia del retiro del 95.5% en abril del 2016, estos decidieran masivamente por esta opción, destinando los recursos previsionales a fines distintos a una pensión.

## Gráfico N° 8

### EVOLUCIÓN DE ELECCIÓN DE JUBILACIÓN EN EL SPP

Régimen Especial de Jubilación Anticipada en el SPP (REJA).



Fuente: SBS / Elaboración propia.

Por su parte, los jubilados del SNP se quejan constantemente debido a que las pensiones no les resultan suficientes, y a que a diferencia del SPP no pueden recuperar su fondo al no cumplir con los periodos mínimos de cotización.<sup>6</sup>

### 3. Pocos actores

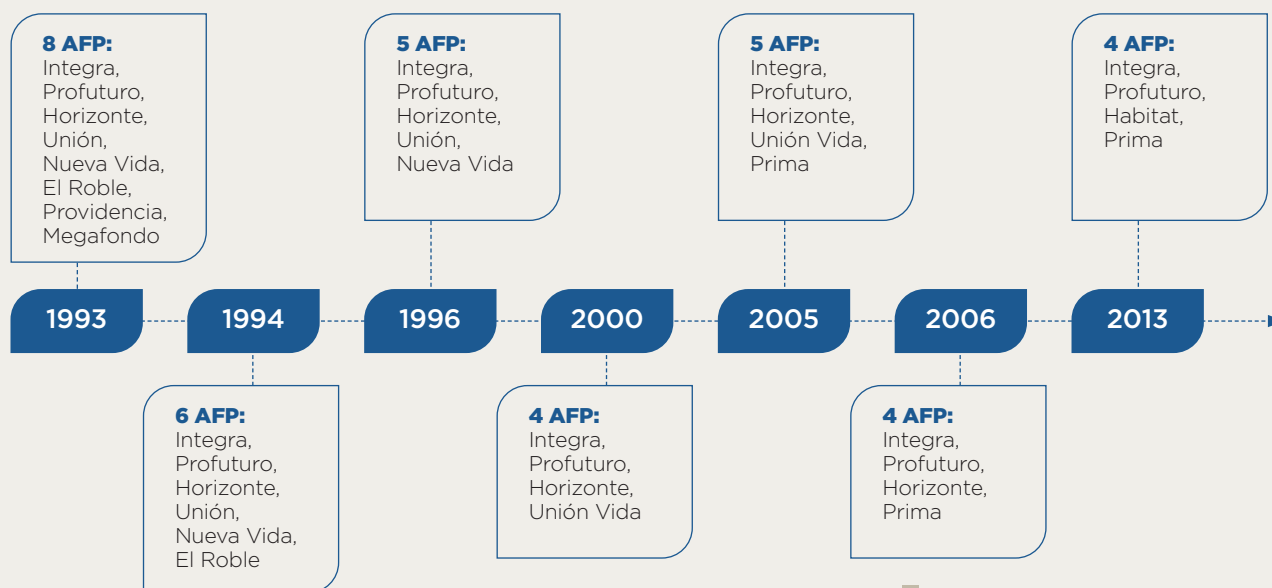
Las características propias del mercado laboral, altamente informal y con gran participación de actividad independiente, sumado a los constantes cambios regulatorios que impiden tener predictibilidad en el mercado previsional, ha llevado a que existan pocos actores entre los cuales los afiliados puedan elegir la administración de sus fondos de pensiones. Al momento de ingresar a laborar, el afiliado elige entre el SNP y el SPP, en el cual actualmente existen cuatro AFP. Por ello, existe la percepción de que la competencia previsional es baja.

<sup>6</sup> La Ley N°31301, introdujo pensiones proporcionales en el SNP a partir de los 10 años de cotización. Sin embargo, el 80.0% de los afiliados en edad de jubilación no accedería a una pensión.

En el siguiente gráfico se aprecia que el SPP inició operaciones con ocho AFP en 1993 y desde 2006 se consolidó el mercado en cuatro administradoras.

## Gráfico N° 9

### EVOLUCIÓN NÚMERO DE ADMINISTRADORES EN EL SPP



Fuente: SBS / Elaboración propia.

En conclusión, existen puntos que evitan el desarrollo adecuado del sistema previsional peruano y amenazan su sostenibilidad si no se toman acciones. Por ello, es apremiante la necesidad de introducir una reforma en la cual se garantice la cobertura de todos los ciudadanos peruanos y beneficios acordes a los esfuerzos de ahorro, con garantía de pensión mínima.

Tal como lo indica la OIT (2001)<sup>7</sup>: *“La seguridad social no sólo reviste gran importancia para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en su conjunto, sino que, de gestionarse adecuadamente, también aumenta la productividad y apoya el desarrollo económico...Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social.”*

<sup>7</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 89.a reunión, 2001 (OIT).

# III. Propuesta de reforma del sistema de pensiones - AAFP





Teniendo en cuenta la necesidad de propiciar cambios en el sistema previsional, en beneficio de todos los ciudadanos peruanos, desde la AAFP se propone una reforma gradual, priorizando la introducción de pisos de protección social, mecanismos para asegurar que todos tengan acceso a una pensión, incrementando las fuentes de financiamiento de la pensión a través de la aplicación de incentivos a la cotización para el ahorro previsional, ampliando el número de actores para la administración de los fondos, promoviendo una nueva modalidad de comisión, garantizando una pensión mínima y procurando la asignación adecuada del gasto público para la población vulnerable. Todo ello en el marco de un sistema de capitalización individual.

La propuesta se sostiene en el desarrollo de tres pilares complementarios, que serán transversales para todos los afiliados, de manera que los beneficios adquiridos tomen en cuenta tanto el esfuerzo de ahorro de la persona, como su condición económico-laboral.

Gráfico N° 10

### SISTEMA PREVISIONAL MULTIPILAR

Elaboración propia.

## SISTEMA DE PENSIONES

Pilar no contributivo  
solidario



Pilar contributivo  
obligatorio



Pilar contributivo  
voluntario



### ■ **Pilar 1: no contributivo solidario**

Basado en la solidaridad, con beneficios y focalización similar a lo observado actualmente en Pensión 65.

**a) Creación de un capital semilla para cada nacido:** el cual se rentabilizará hasta que llegue a la edad de jubilación. En caso de no cumplir con los criterios de focalización dispuestos (comprobación de ingresos bajos e inestables), el monto generado retornaría a financiar a los nuevos beneficiarios.

La pensión generada con capital semilla reemplazará progresivamente a la subvención proporcionada para Pensión 65.

**b) Pensión 65:** se otorgará el beneficio a todos aquellos que cumplan con la condición de pobreza extrema económica, de manera que se reduzcan las filtraciones actualmente existentes en el programa.

### ■ **Pilar 2: contributivo obligatorio**

Basado en el esfuerzo de ahorro personal del afiliado y acompañamiento estatal para equiparar las condiciones mínimas existentes con otros sistemas previsionales a nivel local y mundial.

**a) Garantía de pensión mínima para todos los afiliados:** se establece una pensión mínima, bajo el cumplimiento de la condición de tener al menos 20 años de aporte. Para aquellos que no logren acumular dicho periodo de cotización, se les otorgará una pensión escalonada, correspondiente a su esfuerzo de ahorro y tomando en cuenta un mínimo de 10 años.

Con el objetivo de fomentar el ahorro, el afiliado recibirá en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC), a lo largo de su vida laboral, el 1% del Impuesto General a las Ventas (IGV) pagado.

En caso el trabajador no llegue a alcanzar la pensión mínima, el Estado, en su rol solidario, completará vía transferencias mensuales, la diferencia necesaria para alcanzar

la pensión escalonada. Dicho beneficio se cubrirá desde el momento de la jubilación hasta el fallecimiento del afiliado.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) determinará la gradualidad del nivel de pensión garantizada, según las proyecciones de crecimiento del PBI y del impacto en el costo fiscal. No obstante, se sugiere que esta sea equivalente a la otorgada actualmente por la ONP.

### ■ **Pilar 3: contributivo voluntario**

Basado en la aplicación de incentivos para la cotización adicional, de acuerdo a la variabilidad de su ingreso y tipo de trabajo realizado por el afiliado:

**a) Trabajadores dependientes:** deducciones tributarias al empleador que haga aportes voluntarios por los trabajadores de bajos ingresos (hasta 2 - 3 Remuneraciones Mínimas Vitales - RMV).

**b) Trabajadores independientes/informales:** contribución equivalente a la realizada por el afiliado (contribución equiparada), siempre y cuando esta sea de al menos S/65.00 mensuales, hasta que alcance un fondo que le permita garantizar una pensión mínima escalonada, financiada parcialmente a través de la devolución del IGV que pagan los trabajadores.

De la revisión de la experiencia internacional, resulta fundamental empoderar al ente regulador, como ocurre en México, con el fin de que este pueda facilitar el desarrollo de nuevos productos previsionales, nuevas modalidades de cobro, entre otros; acordes a un mercado laboral altamente informal y con baja cultura previsional.

Para dotar de mayores alternativas de elección a los afiliados, se propone dos medidas adicionales:

■ **Aumentar el número de competidores:** abrir el mercado previsional a empresas de operaciones múltiples, con las mismas reglas de juego con las que son reguladas las AFP, en un entorno de absoluta estabilidad jurídica, la misma que a la fecha no existe.

Entre ellas destacan:

**Patrimonios separados:** constituir el fondo previsional administrado como un patrimonio independiente, permite salvaguardar el ahorro previsional del afiliado frente a la probabilidad de insolvencia de la institución.

**Garantía de intangibilidad:** los recursos ahorrados y los beneficios provenientes de la inversión deben ser intangibles e inembargables, pues su único fin es financiar la pensión de jubilación.

**Generación de rentabilidad:** la inversión de los fondos en instrumentos financieros debe realizarse con el objetivo de otorgar siempre la mayor rentabilidad de largo plazo posible al afiliado.

Además, se propone la eliminación de licitaciones de afiliados y otorgar la posibilidad de tercerizar la venta y prestación de servicios de atención al afiliado (información y trámite) con relacionadas y no relacionadas.<sup>8</sup>

■ **Comisión por desempeño:** crear una alternativa de comisión adicional a las ya existentes en el SPP, conformada por:

**Componente fijo:** con el fin de cubrir costos operativos.

**Componente variable:** asociado a la rentabilidad obtenida por el fondo de pensiones en un periodo determinado. Este componente se cobrará siempre y cuando la rentabilidad sea positiva.

## ¿QUÉ SE ESPERA?

El objetivo central de la propuesta de reforma es lograr que todos los peruanos tengan acceso a una pensión a la edad de jubilación, sin importar su condición laboral o su nivel de ingresos, y así prevenir el riesgo de pobreza en la vejez. Asimismo, se busca dotar a la persona de fuentes

<sup>8</sup> Se mantiene la centralización de los procesos establecidos por la Ley N° 29903.

complementarias de financiamiento para compensar posibles bajas cotizaciones, que afecten la cuantía de su pensión y eliminar brechas actualmente existentes entre sistemas previsionales.

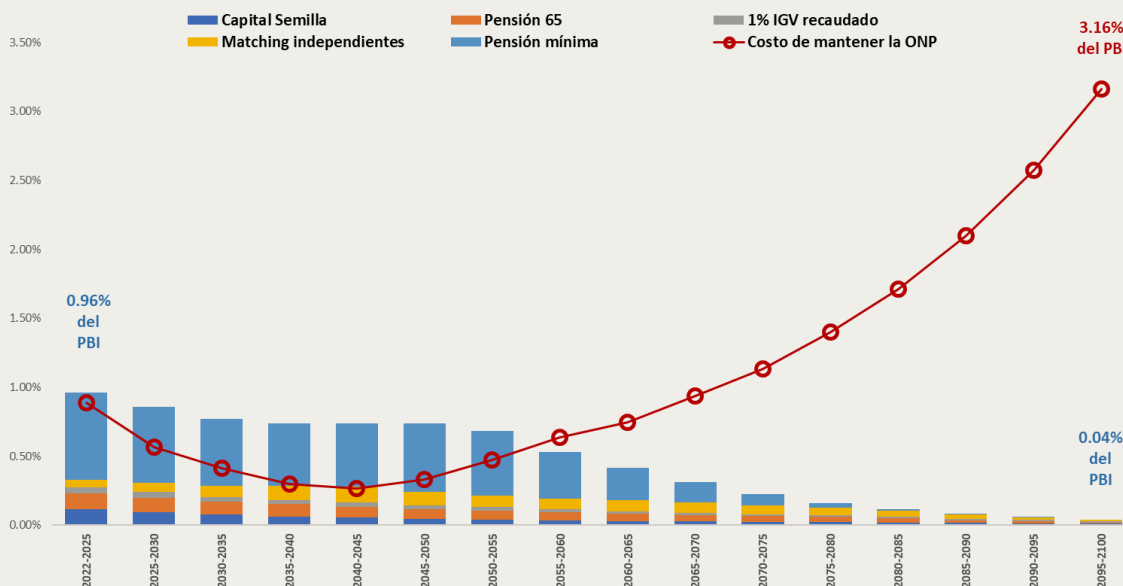
En suma, la introducción de mayor competencia, menores costos de administración, garantía de pensión mínima e incremento de la cobertura previsional de los ciudadanos peruanos, generará una mayor sostenibilidad en el sistema de pensiones.

## COSTOS ASOCIADOS

El número total de beneficiarios de esta reforma dependerá de la gradualidad de la introducción de los cambios propuestos, tomando en cuenta la capacidad de las finanzas estatales. No obstante, a continuación se presenta un cálculo tomando en cuenta la entrada en vigencia de la reforma completa. Es decir, sin dejar de lado ninguna medida propuesta. El costo inicial de la reforma es de 0.96% del PBI, el cual se irá diluyendo en el tiempo hasta alcanzar un mínimo de 0.04% hacia el 2100.

Gráfico N° 11

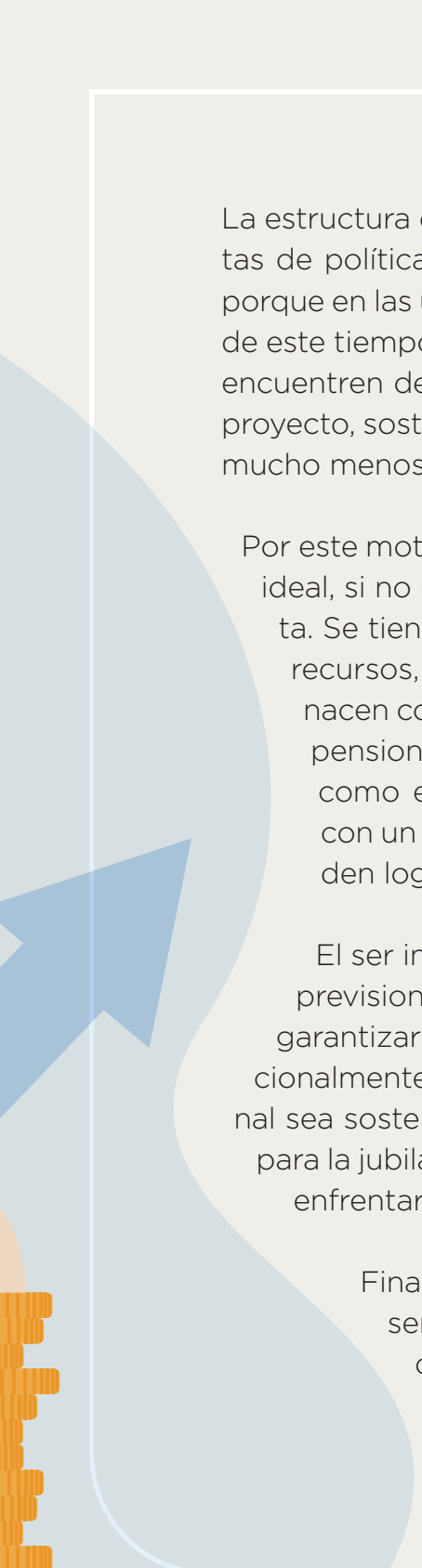
### COSTO DE PROPUESTA DE REFORMA



Elaboración propia.

## IV. Conclusiones





La estructura del empleo en el Perú, a pesar de existir diversos diagnósticos y propuestas de políticas públicas para mejorarla, al parecer, no cambiará en el futuro cercano porque en las últimas dos décadas no se logró que la informalidad se reduzca. A lo largo de este tiempo, prácticamente, se ha mantenido que siete de cada diez trabajadores se encuentren dentro de este grupo. En esas dos décadas no se ha llevado a cabo algún proyecto, sostenible en el tiempo, que logre sumar a todos ellos al sistema previsional, y mucho menos lograr que ahorren activamente para una pensión en su jubilación.

Por este motivo es necesario que la reforma no se concentre en una estructura de país ideal, si no que sea lo suficientemente flexible para lograr la inclusión que se necesita. Se tiene la oportunidad de no dejar fuera a los informales, personas de escasos recursos, a los que viven en zonas de difícil acceso, e incluso a los peruanos que nacen con alguna incapacidad o enfermedad crónica. Se debe pensar en construir pensiones y garantizar una jubilación adecuada para todos los peruanos. Medidas como el capital semilla, contribución equiparada, devolución del IGV y contar con un sistema cuya estructura responda a las necesidades de las personas, pueden lograr dicho objetivo.

El ser innovadores no debe alejar a los tomadores de decisiones de los objetivos previsionales que se buscan, como el hecho de alcanzar una cobertura del 100%, garantizar una pensión mínima adecuada y elevar el monto de las pensiones. Adicionalmente, es importante alcanzar aquellos retos que harán que el sistema previsional sea sostenible en el tiempo, como el hecho de promover la cotización o el ahorro para la jubilación, ya que este se realiza con fines de muy largo plazo, y será necesario enfrentarse a los sesgos alrededor de este.

Finalmente, la experiencia de los actuales sistemas de pensiones nos ha enseñado en estas casi tres décadas que es necesario implementar mejoras continuas orientadas a garantizar beneficios reales a los afiliados. Por ello, este nuevo sistema deberá ser lo suficientemente dinámico para proveer seguridad y sostenibilidad ante un entorno y futuro altamente cambiante al que se enfrentará.

# V. Anexo. Cambios introducidos y propuestas para problemas no estructurales





Dentro de los sistemas previsionales se han detectado problemas que se pueden resolver mediante la aplicación de cambios puntuales, que surgen del consenso de los actores políticos y la ciudadanía.

A continuación, se detallan algunos de ellos, así como las acciones realizadas y propuestas por la AAFP para resolverlos.

## 1. Percepción de pérdidas no compartidas

Los afiliados sienten que las desvalorizaciones temporales a las cuales se ve expuesto el fondo de pensiones, producto del cambio en el valor de los activos invertidos, se traducen en pérdidas efectivas en sus cuentas personales, esto a pesar de no realizar ningún retiro que materialice dicha “pérdida”. Este sentimiento, el cual es denominado por la economía de comportamiento como aversión a la pérdida, impulsa a que los afiliados cuestionen el hecho de que las AFP realicen cobros mensuales por la administración del fondo de pensiones.

Si bien las AFP introdujeron reducciones a las comisiones que cobran y tienen el equivalente de 1% del fondo de pensiones bajo la forma de encaje como garantía de rentabilidad mínima, en los afiliados se encuentra arraigada la percepción de que ellos son los únicos que pierden ante períodos de desvalorización, mientras que las administradoras siempre ganan.

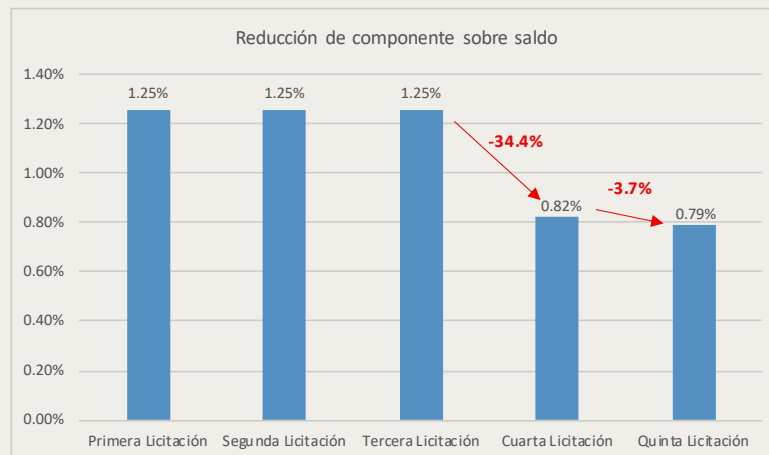
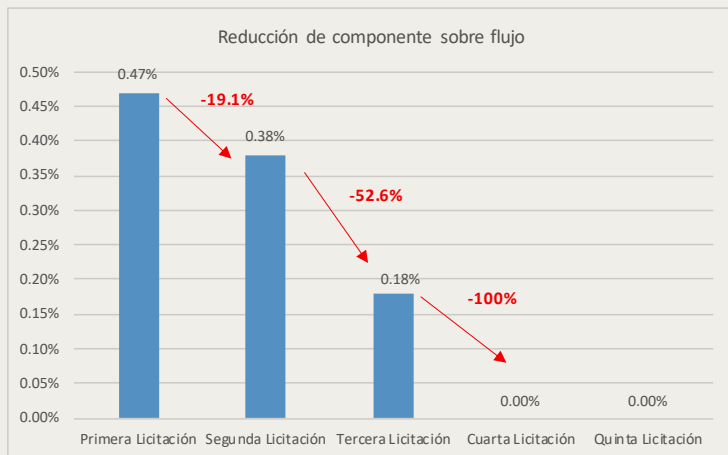
### Acciones llevadas a cabo por las AFP

En el año 2012 se introdujo el concepto de licitación de administración<sup>9</sup> y el cobro de la comisión mixta con tránsito a comisión sobre el saldo. Desde la primera licitación en 2013 hasta la última en 2020, las AFP han pugnado, mostrando alto nivel de competencia, por obtener la administración de los fondos de los nuevos afiliados al SPP, permitiendo una reducción significativa de las comisiones cobradas hasta alcanzar estándares internacionales.

<sup>9</sup> Ley N°29903.

Gráfico N° 12

## REDUCCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA EN EL SPP

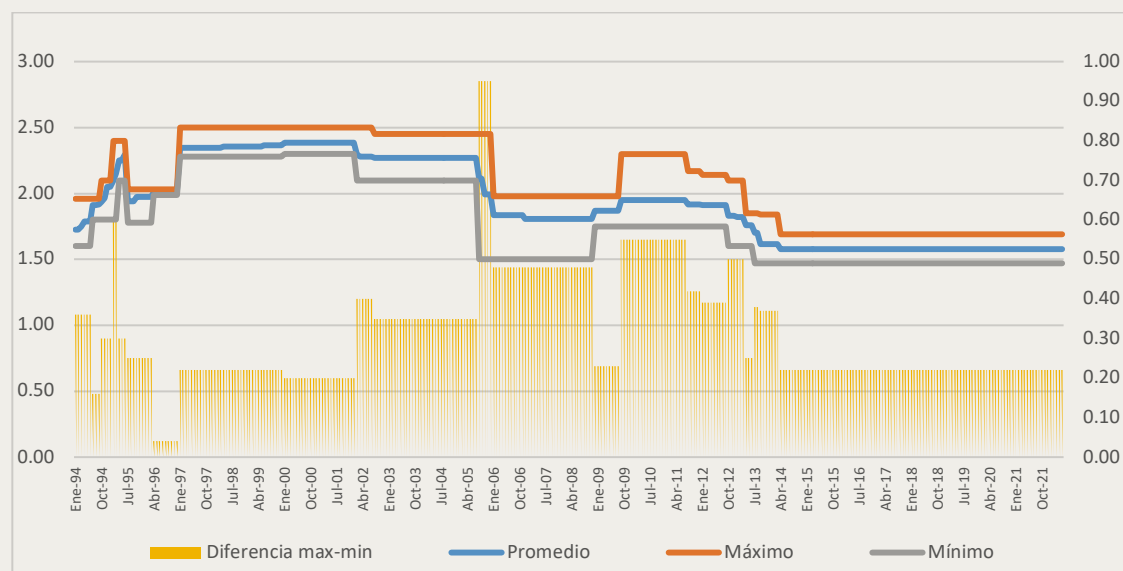


Fuente: SBS / Elaboración propia.

En cuanto a la comisión sobre remuneración o flujo, la cual es cobrada actualmente al 22% de los afiliados, su reducción a lo largo del tiempo es muestra de la competencia existente en el SPP.

Gráfico N° 13

## EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE REMUNERACIÓN



Fuente: SBS / Elaboración propia.

Pese a que en este periodo se ha logrado una reducción de las comisiones, la reforma requiere establecer criterios regulatorios más flexibles, por ejemplo dejando de lado las licitaciones y creando nuevos mecanismos, para que las empresas que participan en el sistema de pensiones desarrollen otras ofertas de valor para el afiliado con el fin de alcanzar una cobertura universal.

### **Acciones propuestas por la AAFP**

Como ya se mencionó, el gremio considera importante continuar con la evolución de propuestas referidas a las comisiones, por lo que plantea la incorporación de la comisión por desempeño como una alternativa para brindar una opción atractiva para los afiliados.

## **2. Deuda previsional**

Un problema recurrente en los sistemas de pensiones es la generación de deuda previsional porque los empleadores, tanto del sector público como privado, declaran y retienen los aportes previsionales de sus trabajadores, pero no los destinan a la entidad centralizadora de recaudación: AFPnet en el caso del SPP, la cual se encuentra encargada de transferir dichos montos a las CIC de los afiliados.

Ello ocasiona la afectación directa a los afiliados, ya que ven reducidos sus fondos de pensiones y, además, no gozan de la rentabilidad generada<sup>10</sup>, repercutiendo directamente en el futuro monto para financiar su derecho a la pensión.

### **Acciones llevadas a cabo por la AAFP**

Se realizó una actualización de la deuda que habían generado las entidades estatales entre 1993 y el 2015, con la finalidad de coordinar un plan de devolución de aportes para las CIC de todos los afiliados afectados, detalle que se muestra en la siguiente tabla:

---

<sup>10</sup> La rentabilidad anual nominal generada por los fondos de pensiones es de 11.3%.

Tabla N° 5

**DEUDA PREVISIONAL ESTATAL 1993-2015<sup>11</sup>**

<b>Tipo de entidad</b>	<b>Deuda nominal (A)</b>	<b>Deuda actualizada por factor SBS (B)</b>
Gobiernos locales	154,236,894	3,201,845,191
Gobiernos regionales	148,672,524	10,258,263,267
Gobierno nacional	34,366,871	2,514,570,535
<b>Total</b>	<b>337,276,290</b>	<b>15,974,678,993</b>

(A) Al 31/12/2015

(B) Factor SBS al 31/12/2017

■ **Elaboración propia.**

En vista de la problemática presentada, la AAFP coordinó con los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo para exponer la afectación generada al afiliado y las oportunidades de mejora. Producto de ello, se emitió el Decreto Legislativo N°1275, mediante el cual se estableció el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP) que permitió acoger las deudas generadas por los gobiernos regionales y locales hasta el 31 de diciembre de 2015.

El acogimiento al REPRO-AFP posibilitó que 814 entidades públicas deudoras de los aportes de 254,045 afiliados, empiecen a devolver el dinero a las CIC a partir del 2018. A la fecha, estas entidades se encuentran en el quinto año de devolución de aportes retenidos indebidamente, de un periodo total de 10 años.

<sup>11</sup> El DL N°1275 no consideró la deuda generada por los gobiernos nacionales.

Tabla N° 6

**ENTIDADES Y AFILIADOS AFECTADOS POR LA DEUDA PREVISIONAL ESTATAL, 1993-2015<sup>12</sup>**

Tipo de entidad	Entidades públicas deudoras			Trabajadores afectados		
	Programaron deuda	No programaron deuda	Total	Con deuda programada	Sin deuda programada	Total
Gobiernos locales	473	1,014	<b>1,487</b>	53,113	43,985	<b>97,098</b>
Gobiernos regionales	341	250	<b>591</b>	200,932	86,534	<b>287,466</b>
Gobierno nacional		596	<b>596</b>		156,648	<b>156,648</b>
<b>Total</b>	<b>814</b>	<b>1,860</b>	<b>2,674</b>	<b>254,045</b>	<b>287,167</b>	<b>541,212</b>

■ Elaboración propia.

Posteriormente, el gobierno emitió el Decreto de Urgencia N°030-2019, en el que se establece con carácter excepcional el REPRO-AFP II, y así reconocer el pago de aquellas cuotas que habían dejado de ser pagadas en el primer REPRO-AFP, acoger la nueva deuda generada por las entidades e incluir las obligaciones pendientes de los gobiernos nacionales<sup>13</sup>, hasta el 31 de diciembre de 2021. Pese a ello, de un total de 2,800 entidades que potencialmente podrían acogerse a este programa, solo lo hicieron 4 de ellas debido a la pandemia del COVID-19.

<sup>12</sup> El DL N°1275 no consideró la deuda generada por los gobiernos nacionales.

<sup>13</sup> Entiéndase por entidades públicas a los gobiernos nacionales, regionales y locales.

Tabla N° 7

### ENTIDADES PASIBLES DE ACOGIMIENTO AL REPRO-AFP II

Tipo de entidad	Número
Gobierno local	1,874
Gobierno regional	565
Gobierno nacional	361
<b>Total</b>	<b>2,800</b>

■ Elaboración propia.

De esta manera, dada la acumulación de deuda previsional, a julio de 2022, esta asciende a S/393.6 millones en términos nominales y a S/14,996.9 de acuerdo a los factores establecidos por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), atribuibles a 2,564 entidades públicas. Mientras que, en el caso de las entidades privadas, la deuda de 152,098 empresas es de S/1,480 millones en términos nominales y S/19,046.2 millones bajo factores de actualización SBS. En total, las deudas pública y privada afectan a 1.7 millones de afiliados.

Tabla N° 8

**DEUDA DEL SPP SEGÚN SECTOR, REPORTADA A MARZO 2022**

<b>Sector</b>	<b>Deuda nominal (1)</b>	<b>Deuda actualizada factores SBS (2)</b>	<b>Deuda actualizada por rentabilidad (3)</b>
Gobierno local	S/ 199,722,636	S/ 3,648,357,233	S/ 1,553,508,829
Gobierno regional	S/ 148,552,310	S/ 8,380,108,904	S/ 1,513,513,545
Gobierno nacional	S/ 45,310,316	S/ 2,968,475,511	S/ 494,369,626
<b>Total gobierno</b>	<b>S/ 393,585,262</b>	<b>S/ 14,996,941,648</b>	<b>S/ 3,561,392,000</b>
<b>Total privado</b>	<b>S/ 1,480,009,488</b>	<b>S/ 19,046,244,609</b>	<b>S/ 8,278,552,877</b>
<b>Total deuda SPP</b>	<b>S/ 1,873,594,750</b>	<b>S/ 34,043,186,257</b>	<b>S/ 11,839,944,877</b>

(1) Cifra representa el total de aportes retenidos, comisiones y primas de seguro no depositadas a las AFP.

(2) Factores de actualización SBS al 31/07/2022. Incluye intereses moratorios por pago tardío.

(3) Rentabilidad del Fondo 2 al 31/07/2022.

■ Elaboración propia.

**Acciones propuestas por la AAFP**

Ahora bien, como alternativas de solución al presente problema, desde el gremio se ha impulsado de manera coordinada con actores del Ejecutivo y Legislativo la detracción automática y la tipificación penal del delito de apropiación de aportes previsionales, las cuales actualmente tienen un desarrollo de proyecto legislativo en el Congreso de la República con opiniones favorables de otras instituciones.

La primera medida<sup>14</sup> consiste en que el MEF efectúe detracciones automáticas para el pago de la seguridad social: Seguro Social de Salud (EsSalud), ONP y AFP; y, de las cuotas acogidas al REPRO-AFP. La segunda medida<sup>15</sup>, en tanto, permitiría asegurar que los aportes previsionales sean pagados, ya que caso contrario los titulares de las entidades públicas incurrirían en delito pasible de ser sancionado.

Sobre este punto, se debe recalcar que a la fecha la normativa es insuficiente porque a pesar de que el artículo 35° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del SPP decreta la responsabilidad de los funcionarios frente al incumplimiento en el pago oportuno y establece que se pueda accionar penalmente por el delito de apropiación ilícita, ello no genera el mecanismo disuasivo necesario, toda vez que el supuesto de hecho no se subsume en el tipo penal actualmente regulado en el artículo 190° del Código Penal, lo que ocasiona que las investigaciones en sede fiscal no procedan.

Con respecto a la deuda generada por las entidades privadas, el establecimiento del REPRO permitiría generar los incentivos necesarios para que los empleadores del sector privado saneen estas obligaciones, garantizando así el derecho a la pensión de los trabajadores afectados.

Además, para mitigar esta problemática, la AAFP desarrolló mejoras al portal de recaudación AFPNet con el objetivo de reportar las deudas pendientes y consultar las obligaciones de pago por afiliado o por devengue, así como eliminar las deudas presuntas, entre otros. Esto genera mayor transparencia en la información y permite tener la trazabilidad de las deudas actualizadas.

### **3. Tránsito entre subsistemas**

Los trabajadores dependientes pueden elegir entre el SNP y el SPP, al iniciar su vida laboral. Sin embargo, la movilidad del trabajador entre ambos sistemas resulta limitada,

---

<sup>14</sup> Proyecto de Ley (PL) que autoriza al MEF a efectuar detracciones en favor de EsSalud, aportantes a la ONP y al SPP (PL 695/2021-CR). Actualmente esta iniciativa se encuentra como dictamen en el Congreso de la República.

<sup>15</sup> PL que sanciona conductas ilícitas en el derecho de la seguridad social (PL 887/2021-CR).



pues una persona que se encuentra en el SNP y desea trasladarse al SPP solo obtendrá el reconocimiento de sus aportes realizados hasta el 2001, perdiendo todos sus aportes efectuados posteriormente a dicho año<sup>16</sup>.

Por otro lado, los afiliados al SPP pueden traspasarse al SNP bajo la figura de libre desafiación informada, lo que aplica únicamente a un segmento reducido que busca retornar al SNP después de haber cumplido los requisitos interpuestos en la normativa<sup>17</sup>.

### **Acciones propuestas por la AAFP**

Impulsar el reconocimiento de los aportes de los afiliados al SNP a través de la actualización del Bono de Reconocimiento (BdR) al año inmediatamente anterior a su traslado al SPP<sup>18</sup>.

## **4. Aportes indebidos a la ONP**

Desde la creación del SPP se registraron miles de casos en los que los empleadores destinaban los aportes de los trabajadores afiliados a una AFP, a la ONP a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), entidad que actúa como el ente recaudador del sistema público.

---

<sup>16</sup> El reconocimiento de los aportes en el SNP se da a través del Bono de Reconocimiento (BdR). Este es un documento título valor mediante el cual el Estado reconoce las aportaciones realizadas durante su afiliación al sistema público. El BdR no es negociable, ni se capitaliza por la rentabilidad otorgada por el SPP, por lo cual se redime cuando el afiliado se hace acreedor a una pensión de jubilación, invalidez (total, permanente o definitiva), fallecimiento o retiro del 95.5% de su fondo. Siendo así, actualmente existen tres BdR: 1992, 1996 y 2001. Ahora bien, el valor del BdR tiene un tope de S/ 60,000 (Sesenta y 00/100 mil soles). Dicho valor es actualizado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), tomando en cuenta las siguientes fechas de corte para cada uno de los tipos de bono: diciembre 1992, enero 1997 y enero 2002, respectivamente.

<sup>17</sup> Los requisitos para optar por esta figura, son los siguientes: 1. Haber ingresado al SNP hasta el 31 de diciembre de 1995, y que al momento de presentar la solicitud de retorno (desafiación) cumpla con los años de aportación necesarios para tener una pensión de jubilación en dicho sistema. 2. Haber contado con los requisitos para obtener una pensión de jubilación en el SNP al momento de su afiliación al SPP. Es decir: a) 65 años de edad para hombre y mujer y 20 años de aportes al SNP, para el régimen general de pensión de jubilación. b) 65 años de edad, por lo menos 10 años de aporte y no lleguen a 20 años de aporte al SNP, para el régimen de pensión de jubilación proporcional especial. c) 50 años de edad y 25 años de aportación al SNP, para el régimen de pensión de jubilación adelantada general. d) Aquellos trabajadores que cumplieran con los requisitos para tener derecho a una pensión bajo cualquiera de los regímenes especiales de jubilación en el SNP, distintos a los señalados en los literales a), b) y c). 3. No haber contado con toda la información requerida al momento de afiliación al SPP y contar con los requisitos para tener una pensión en el SNP a la fecha de presentación de la solicitud de desafiación. En caso de cumplir con los requisitos mencionados anteriormente, deberá trasladarse al SNP el saldo de las CIC, libre de aportes voluntarios sin fin previsional y, de ser el caso, el valor del BdR o el Título de BdR.

<sup>18</sup> PL 1260-/2021-CR que amplía el BdR para los trabajadores que se hayan trasladado al SPP.

Al no existir un registro de autorización de afiliación de los trabajadores en la ONP, estas cotizaciones han sido denominadas oficialmente como aportes indebidos, lo que constituye un claro y grave perjuicio de los derechos e intereses pensionables del trabajador afiliado al SPP.

En ese sentido, a través del Decreto Legislativo N°1275 en el año 2017, se planteó una solución a dicho problema, autorizando a la ONP a transferir los montos que obedecen a los aportes indebidos efectuados. Sin embargo, se limitó la devolución de aportes indebidos a los últimos cuatro años<sup>19</sup>, dejando de lado aquellos realizados desde 1993.

### **Acciones llevadas a cabo por la AAFP**

Si bien la normativa mencionada brindaba una solución parcial al problema de los aportes indebidos, no consideraba el real perjuicio causado al afiliado al limitar el periodo de devolución de aportes y al no reconocer la pérdida de rentabilidad producto de la no inversión de dichos aportes. Asimismo, no frenaba la generación de nuevos aportes indebidos.

Por tal razón, desde la AAFP se realizaron diversos requerimientos al MEF –entidad que controla los asuntos relativos a la tributación, más aún cuando la Sunat está adscrita al MEF y tiene a su cargo la recaudación de tributos<sup>20</sup>– para cesar la recepción de los aportes de los afiliados al SPP, y producto de ello se sostuvieron reuniones de trabajo y se cursaron las siguientes comunicaciones: Carta Pres 541-2018 (30 de julio de 2018), Carta Pres 557-2018 (07 de agosto de 2018), Carta Pres 568-2018 (14 de agosto de 2018), Carta Pres 967-2018 (07 de setiembre de 2018), Carta Pres 0014-2019 (15 de enero de 2019), Carta Pres 0054-2019 (13 de febrero de 2019), Carta Pres 523-2018 (03 de mayo de 2019) y Carta Pres 471-2019 (10 de junio de 2019).

<sup>19</sup> Autorízase a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a transferir directamente a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) los montos correspondientes a las aportaciones previsionales de trabajadores afiliados al Sistema Privado de Pensiones que hubiere recibido, sin considerar suma alguna por concepto de intereses, moras o multas por estos aportes. Lo establecido en el párrafo precedente corresponde únicamente a periodos no prescritos a la fecha de entrada en vigencia de esta norma.

<sup>20</sup> Ley N°29816.- Ley de Fortalecimiento de la Sunat: La Sunat también podrá ejercer facultades de administración respecto de otras obligaciones no tributarias de EsSalud y de la ONP, de acuerdo a lo que se establezca en los convenios interinstitucionales correspondientes.

Luego de una labor constante se emitió el Decreto de Urgencia 015-2019, a través del cual se estableció en su artículo 13 que la Sunat resultaba responsable de implementar en la Planilla Electrónica los controles que fuesen necesarios para asegurar el registro correcto del sistema previsional de un trabajador, así como la correcta declaración y pago de aportes del sistema previsional al que pertenece el trabajador, de modo que el PDT-PLAME no contenga registros de declaraciones al SNP de personas afiliadas al SPP. Posteriormente, el 16 de junio de 2022 se recibió el Oficio N° 056-2020-GG/ONP de la ONP, a través del cual se informaba que, desde marzo de 2020 la Sunat había implementado los mecanismos necesarios para restringir de forma definitiva el flujo de declaraciones y pagos de aportes indebidos al SNP.

De esta manera, el Estado cauteló que los aportes previsionales materialicen el derecho fundamental a la seguridad social, y en específico, el derecho a la pensión, expresamente reconocido en la Constitución Política del Perú<sup>21</sup>. No obstante, queda aún pendiente la devolución retroactiva de los aportes indebidos fuera del DL N°1275, para así regirse al marco constitucional que tiene como objetivo salvaguardar los intereses de los trabajadores afiliados a un sistema previsional y otorgar protección tutelar de los mismos, para lo cual corresponde que todas las normas complementarias aplicables garanticen sus derechos fundamentales.

## **5. Poca educación financiera y previsional**

Existe un camino por recorrer en el desarrollo de la educación financiera a nivel nacional. Según la Encuesta de medición de capacidades financieras, realizada por el CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y SBS (2019), que mide la capacidad financiera o educación financiera en base a tres factores: conocimiento financiero, comportamiento financiero y actitudes financieras, se observó una mejora muy leve a nivel nacional entre el 2013 y 2019, ya que el puntaje obtenido pasó de 57.8 a 59.2, sin todavía lograr alejarse notablemente del rango medio<sup>22</sup>.

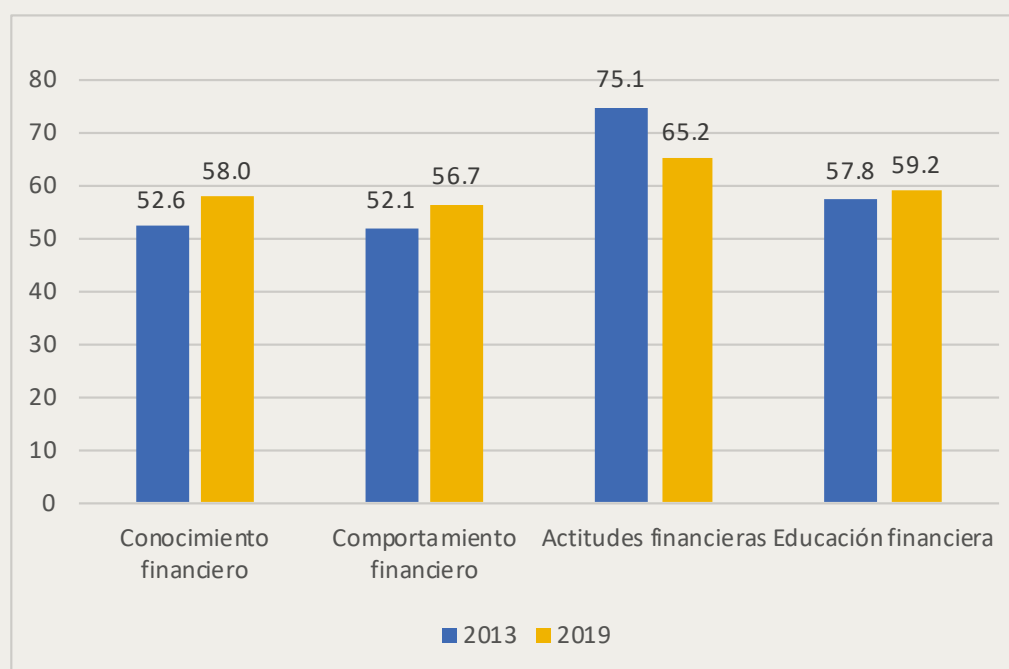
<sup>21</sup> Artículo 10.- El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

<sup>22</sup> El índice estandarizado que se utiliza en la encuesta de capacidades financieras del CAF y la SBS en el 2019, establece un puntaje de acuerdo a los valores del 0 al 100.

De esa forma, en la encuesta se reveló que el 62.0% de los adultos peruanos cuenta con una educación financiera adecuada, cifra mayor en 4 p.p. al resultado del 2013; y según grupo de edades, se ha visto también una mejora en todos ellos, con un mejor ritmo en las personas de 18 a 24 años y los mayores de 40 años.

## Gráfico N° 14

### PUNTAJES ESTANDARIZADOS POR TIPO DE INDICADOR



■ Fuente: Encuesta de medición de capacidades financieras, CAF y SBS (2013, 2019) / Elaboración propia.

A pesar del avance registrado, encontramos importante analizar más a fondo el factor de actitudes financieras, ya que esta es la que puede influenciar en la decisión final de la persona, indistintamente de su conocimiento o comportamiento financiero. Precisamente, en la encuesta se busca exponer el sesgo por el presente que pueden tener las personas al momento de tomar decisiones financieras, por lo que se evaluó la preferencia por el corto plazo a través de la afirmación “Presto atención al mañana y no tiendo a vivir el día a día” y la preferencia por el ahorro a largo plazo con la consulta si “Prefieren ahorrar para el futuro que gastar dinero”.

En el primer caso, se tuvo una reducción considerable en el grupo que se encontraba de acuerdo con la afirmación, confirmando que prevalece la preferencia por el corto plazo en los peruanos, ya que, en el 2013 el 63.0% aseguró que sí presta atención al mañana y no tiende a vivir el día a día, y en el 2019 este grupo se redujo a 39.0%. Lo que es más preocupante, es que este aumento en la predilección por el corto plazo se observó en todos los “grupos vulnerables”: rural, jóvenes, nivel socioeconómico bajo, primaria completa y desempleados o inactivos.

En el segundo caso, la caída fue menos estrepitosa pero igual de alarmante, ya que el grupo de personas que prefiere ahorrar para el futuro en lugar de gastar dinero cayó de 64.0% en el 2013 a 55.0% en el 2019. Al igual que en el caso anterior, en este también se observó un deterioro en los resultados de todos los “grupos vulnerables”, con una caída más pronunciada en el grupo proveniente del ámbito rural, así como aquel con solo primaria completa.

Esto expone un incremento importante en el grupo de personas cuyas decisiones financieras pueden verse motivadas por el sesgo de corto plazo, lo cual las ubica en una posición más desventajosa frente al ahorro, ya que las llevarían a posponer sus planes de ahorro porque sobrevaloran los beneficios inmediatos o resultan ser más placenteros, renunciando así a obtener mayores ganancias en el futuro frente a la recompensa de corto plazo.

Esta situación deteriora la capacidad y la oportunidad para que las personas acumulen activos financieros en base al ahorro, más aún cuando se carece de un objetivo y plan de largo plazo como lo es el ahorro previsional, el cual genera un beneficio cuando la persona se jubila, es decir, a los 65 años.

### **Acciones llevadas a cabo por la AAFP**

Las iniciativas para promover la educación financiera en diversos grupos de interés se han dado bajo el enfoque de desarrollo en conocimiento, comportamiento y actitud, con la finalidad de generar una real mejora en las decisiones y hábitos financieros de las personas en distintos grupos de edades.

En el 2018 se inició el trabajo con el proyecto público - privado “Finanzas en mi Colegio”, desarrollado por la SBS, el Ministerio de Educación (MINEDU), la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG), la Fundación Sparkassen y el Centro de Estudios Financieros de la Asociación de Bancos del Perú (CEFI), y se logró elaborar la malla curricular de educación financiera para los textos educativos del nivel secundaria (de 1° a 5° grado) dirigidos a los alumnos de colegios públicos, incluyendo material sobre pensiones bajo consulta con la AAFP. El objetivo de esta iniciativa era que los niños y adolescentes adquieran habilidades y capacidades financieras para que logren gestionar de manera responsable sus recursos económicos.

En el 2019 se concretó “Gestionando mis Finanzas” con la finalidad de fomentar adecuados hábitos financieros en los adultos jóvenes. Este curso virtual<sup>23</sup> totalmente gratuito y abierto para todas las personas, muestra el entorno financiero al que harán frente durante su vida adulta y enseña cómo aprovecharlo para que puedan tener una economía saludable. Esta iniciativa fue realizada por el CEFI, APESEG y la AAFP y se generaron alianzas con instituciones de educación universitaria y técnica con el fin de impartir este curso a sus alumnos.

---

<sup>23</sup> El curso se encuentra disponible en el siguiente link: <http://eva.asociacionafp.pe/login/index.php>.

Adicionalmente, la AAFP participó en los eventos “Ferias Laborales” y “Formálizate Ahora” llevados a cabo por el MTPE, en los que se brindaba información -referente a la afiliación, funcionamiento de una AFP, rentabilidad, comisiones y tipos de pensiones en el SPP- a las personas que formaban parte de la Población Económicamente Activa (PEA) en búsqueda de empleo formal o con interés de realizar aportes previsionales como independiente o informal.

A su vez, con el enfoque de promover el ahorro a largo plazo en las personas, la AAFP viene participando desde el 2018 de la Semana Mundial del Ahorro, liderada en Perú por la SBS, en la que figuran instituciones de 175 países en busca de concientizar a las familias sobre la importancia de las finanzas personales y la adquisición de conocimientos y habilidades para aprovecharlas.

Por otro lado, en vista de la preferencia por los retiros del 95.5%, y el riesgo de inversión al que se podrían exponer los potenciales jubilados, la AAFP impulsó una serie de capacitaciones basadas en la técnica de “*Edutainment*” a personas afiliadas a las AFP mayores a los 50 años. Esto, con la finalidad de que puedan conocer sobre el trámite de retiro, los riesgos a los que se verían expuestos, identificar productos u oportunidades para invertir, y resolver sus dudas. Esta iniciativa se desarrolló en el 2018, y en ella participaron cerca de mil potenciales jubilados.

### **Acciones propuestas por la AAFP**

Las iniciativas desde el sector privado son diversas y enfocadas a distintos públicos, por lo que es importante que se implemente un plan de convergencia de todos esos esfuerzos con objetivos nacionales. Desde el Plan Nacional de Educación Financiera (PLANEF) vigente, puede iniciarse dicho planeamiento con miras a un desarrollo estratégico público-privado para aumentar la cobertura de las personas alcanzadas según los grupos de intervención definidos dentro de las políticas del fomento de la educación financiera en nuestro país.

La suma de los grupos de intervención debe alcanzar a toda la población, ya que es necesario que la educación financiera sea transversal, cercana y progresiva en la línea de tiempo. De esta manera, se propone desarrollar cuatro grupos de acción que a su vez tendrán subgrupos específicos para contar con estrategias más adecuadas para cada uno de ellos. Asimismo, en estos subgrupos se contará con una proporción de personas que corresponde a poblaciones vulnerables, por lo que se necesitará también crear los mecanismos necesarios para que gocen de la misma información que se brinda en el marco de esta política educativa.

### Gráfico N° 15

#### **GRUPOS DE INTERVENCIÓN PARA EL DESARROLLO DE EDUCACIÓN FINANCIERA A NIVEL NACIONAL**



■ Elaboración propia.

Este grupo de trabajo debe estar conformado por las entidades responsables de acuerdo a los grupos antes mencionados como, por el lado público, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), MEF, MINEDU y la SBS; mientras que por el lado privado, la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc), APESEG, AAFP, la Asociación de Instituciones de Microfinanzas del Perú (Asomif) y otras entidades que vean oportuno sumar esfuerzos en el mismo objetivo.



## 6. Percepción de no cercanía con el afiliado

La baja educación financiera y previsional que tienen actualmente los adultos afiliados y no afiliados, aunado al también bajo conocimiento de cómo funciona el SPP, hace que las personas recurran a fuentes no oficiales que no siempre brindan información veraz y objetiva. Esto provoca que las personas no tomen las mejores decisiones. Por ello, la iniciativa de la AAFP es crear los canales idóneos y que estos lleguen a los afiliados que pueden tener diversas necesidades con el sistema.

### Acciones llevadas a cabo por la AAFP

Todas las instituciones que forman parte del SPP vienen desarrollando programas para tener mayor cercanía con los afiliados y proveerles de información valiosa y actualizada. En el caso de la AAFP se han implementado proyectos para cubrir los tres ejes principales, bajo la relación que buscamos tener con los afiliados.

Gráfico N° 16

### EJES DE COMUNICACIÓN CON EL AFILIADO

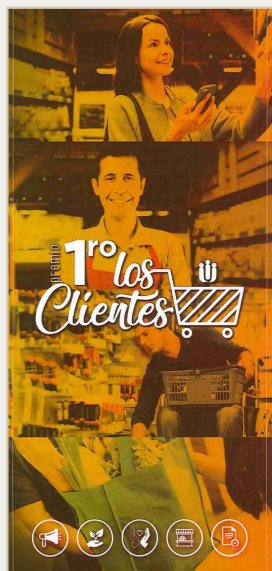


■ Elaboración propia.

Con el fin de facilitar el acceso a la información relacionada al proceso de evaluación y calificación de invalidez, el Comité Médico de las AFP (COMAFP), departamento de la AAFP que está integrado de personal administrativo y médico, desarrolló una plataforma virtual para que todas aquellas personas que se encuentran dentro del proceso de evaluación puedan consultar en tiempo real el estado de su expediente y requerimientos médicos solicitados. Este desarrollo tecnológico ha resultado muy beneficioso para los afiliados debido a que el 50.0% de ellos está ubicado en las provincias del país, y en muchos casos, localidades alejadas de la ciudad. Esta iniciativa se concretó en el 2019, y fue finalista en el concurso Creatividad Empresarial 2019 en la categoría Servicio al Cliente - Empresa Privada.

En cuanto a las atenciones de consultas de diversos temas relacionadas al SPP, la AAFP viene atendiendo a las personas (afiliados y no afiliados) a través de todos sus canales de atención (correo electrónico, contact center, *WhatsApp* y redes sociales), los cuales se han ido incrementando de acuerdo la demanda presentada, de manera que en los últimos dos años se han atendido a más de 820 mil comunicaciones. Es importante mencionar que, con el objetivo de crear un canal de comunicación más amigable y cercano con las personas, se implementó en el 2019 el proyecto “*WhatsApp* del afiliado”, por el cual se ganó el concurso organizado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) llamado “Primero, los clientes”, en la categoría Mecanismos de Información.

Adicionalmente, la AAFP ha venido obteniendo a través de “La ruta del ahorro” información sobre la percepción, opinión y experiencia de los afiliados respecto al sistema de pensiones y la entidad con la que han decidido ahorrar para su jubilación, lo cual sirve de insumo para implementar cambios y mejoras en el caso de que estas se encuentren bajo el control de las AFP o proponerlas en caso se requiera algún cambio normativo para llegar al objetivo deseado. Con este mismo fin, se implementaron el *WhatsApp* del afiliado, COMAFP digital, REPRO-AFP, aportes indebidos y otros.



El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, otorga el presente reconocimiento a:

PRIMER PUESTO

### Asociación AFP

por haber obtenido el Primer Puesto, con la práctica  
**“El WhatsApp del Afiliado”**  
 en la categoría Mecanismos de Información en la Sexta Edición del  
 Concurso “Primero, los clientes”, realizada el 2 de setiembre de 2019.

Wendy Ledesma Orbegoso  
 Directora  
 Dirección de la Autoridad Nacional de  
 Protección del Consumidor

Ivo Gagliuffi Piercechi  
 Presidente  
 Consejo Directivo del Indecopi

**CREATIVIDAD  
 EMPRESARIAL  
 2019**



La Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas otorga el presente Diploma a:

### COMAFP DIGITAL

presentado por

Asociación de AFP

por ser Finalista en la categoría

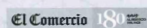
Servicio al Cliente - Empresa Privada

del Premio Creatividad Empresarial 2019.

Lima, 5 de noviembre de 2019

Dr. Edward Roekaert Ambrechts  
 RECTOR

Co-organizadores



### **Acciones propuestas por la AAFP**

Los siguientes pasos se enfocarán en acciones que generen mayor cercanía y eficiencia en la obtención de información y servicio al afiliado. Así, en el caso de la evaluación y calificación de la invalidez, el COMAFP tiene como objetivo cubrir en todas las provincias del país las seis principales especialidades médicas para brindar una atención más cercana y en menores plazos. Para alcanzar este objetivo, se viene ejecutando un plan de reclutamiento de médicos consultores a nivel nacional, los cuales deberán aplicar el Manual de Evaluación y Calificación del Grado de Invalidez (MECGI) y otros protocolos médicos para evaluar a los afiliados al SPP.



# VI. Bibliografía



CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y SBS (2013). Encuesta de medición de capacidades financieras.

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y SBS (2019). Encuesta de medición de capacidades financieras.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). Perú: estimaciones y proyecciones de la población nacional, 1950-2070.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Diciembre 2021.

Lavado, P. & Yamada, G. (2021). Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2021). Boletín Informativo Laboral, N°109.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2021). Transiciones laborales entre el empleo formal e informal, 2008-2019. Boletín Informativo Laboral, N° 109.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021). Pensions at a glance 2021.

Organización Internacional del Trabajo (2001). Conferencia Internacional del Trabajo, 89.a reunión. Conclusiones relativas a la seguridad social.

Organización Internacional del Trabajo (2019). Rotación ocupacional e informalidad laboral: el caso de los trabajadores independientes en América Latina.









