



Organización
Internacional
del Trabajo

► La situación actual de las pensiones en el Perú

Orientaciones para implementar un piso
de protección social en pensiones

Pablo Casalí | Hernán Pena | Mario Velásquez





Esta es una obra de acceso abierto distribuida bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>). Los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, conforme a los términos de la licencia mencionada. La OIT debe ser claramente reconocida como titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el logo de la OIT en sus obras.

Atribución de la titularidad - La obra debe citarse como sigue: *La situación actual de las pensiones en el Perú: Orientaciones para implementar un piso de protección social en pensiones*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Esta licencia CC no se aplica a los materiales protegidos por derechos de autor incluidos en esta publicación que no son pertenecientes a la OIT. Si el material se atribuye a una tercera parte, la parte que utilice dicho material será la única responsable de obtener las autorizaciones necesarias por parte del titular de los derechos

Todo litigio que resulte de la presente licencia o en relación con ésta, que no pueda ser resuelto de manera amistosa será sometido a arbitramento de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por cualquier laudo arbitral resultante de dicho arbitraje el cual constituirá la resolución definitiva de dicho litigio.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

ISBN: 9789220393208 (versión impresa)

ISBN: 9789220393215 (versión web PDF)

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

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

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

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Índice

Introducción	4
▶ 1. Evolución posreforma del sistema peruano de pensiones	5
▶ 2. Principales dimensiones del sistema peruano de pensiones	6
a. Cobertura	6
b. Suficiencia	11
c. Sostenibilidad financiera	14
d. Gobernanza	16
▶ 3. Orientaciones de política para posibles reformas y adecuaciones	17
Referencias bibliográficas	19
Anexo A	21

Esta nota técnica ha sido elaborada por Pablo Casali, especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, y los consultores de la OIT, Mario Velásquez y Hernán Peña. El trabajo se benefició de la revisión y comentarios de Gina Salazar, asesora del viceministerio de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y contó con información proporcionada por el MTPE, la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú (SBS) y el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65.



Introducción

El sistema peruano de pensiones requiere de reformas urgentes en sus dimensiones fundamentales —cobertura de la población protegida, suficiencia de las prestaciones, sostenibilidad financiera y gobernanza— para lograr el objetivo central de un sistema de seguridad social en pensiones: garantizar la seguridad de los ingresos de las personas mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez.

A pesar de haberse adoptado cambios en el sistema en las últimas décadas, persisten importantes deficiencias acrecentadas por algunas decisiones recientes, que han comprometido las pensiones futuras de las personas trabajadoras aportantes.

El sistema permanece con una estructura en la cual coexisten dos sistemas contributivos no integrados, que no llegan a cubrir al 30 por ciento de los ocupados. Tampoco se ha logrado mejorar los beneficios, objetivo con el que se justificó —en la reforma de los años noventa— la implementación de la competencia entre estos dos sistemas.

Por otra parte, uno de los avances registrados lo constituye las pensiones no contributivas, con financiamiento fiscal, que han permitido cubrir a una proporción importante de las personas mayores en condición de pobreza extrema, aunque sin la suficiencia para asegurar un consumo básico. Las personas mayores, en su mayoría, deben seguir trabajando, muchas veces en ocupaciones informales y percibiendo bajos ingresos.

Así, el sistema de pensiones reproduce las persistentes desigualdades de un mercado de trabajo que se caracteriza por una informalidad en el empleo que afecta a tres de cada cuatro trabajadores y que ha cargado con el peso de decisiones tomadas como resultado de discusiones técnicas que no han reconocido que se trata de un problema multifactorial, profundizando así su carácter estructural.

Pero si el presente no otorga garantías de un ingreso suficiente para la etapa de la vejez, el futuro parece ser aún más sombrío. Las restricciones para mantener el financiamiento de las pensiones no contributivas se acrecientan por los previsibles mayores requerimientos de recursos públicos para solventar los gastos del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y de sus regímenes especiales; mientras que el Sistema Privado de Pensiones (SPP), por diseño, no está en condiciones de garantizar prestaciones suficientes para la vejez. El espacio fiscal, salvo contadas excepciones en el tiempo, ha sido una aspiración no lograda en un contexto de estrecha base tributaria, alta tasa de informalidad y poca eficiencia en la recaudación.

En esta nota se aportan elementos de diagnóstico sobre la situación actual del sistema de pensiones en sus cuatro dimensiones fundamentales antes señaladas. Se aborda, igualmente, la aspiración de la seguridad económica en la vejez y se repasa en tres factores del contexto nacional que condicionan la naturaleza y el alcance de las posibles propuestas para reformar estructuralmente el sistema vigente: el envejecimiento de la población, el mercado de trabajo y el financiamiento de las pensiones.

Las orientaciones para una reforma de esta naturaleza, que se formulan en el capítulo final, son consistentes con los principios de la seguridad social y acordes con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y los instrumentos pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012.



Las personas mayores, en su mayoría, deben seguir trabajando en ocupaciones informales, de baja productividad y con exiguos ingresos.



► 1. Evolución posreforma del sistema peruano de pensiones

A inicios de la década de 1990, siguiendo la tendencia regional, se realizó en el Perú una reforma estructural orientada a liberalizar la economía y aliviar la carga fiscal que implicaba mantener un sistema de pensiones de reparto. Desde entonces, el sistema peruano de pensiones se constituye principalmente por dos regímenes en competencia: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP); y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), administrado por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Durante los años posteriores se han realizado distintas modificaciones o reformas paramétricas del sistema de pensiones en general y del SPP en particular. En 2011 se creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (en adelante, Programa Pensión 65 o Pensión 65) con la finalidad de otorgar protección a las personas mayores a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia. Se trata de un instrumento para el otorgamiento de pensiones no contributivas a las personas mayores en situación de pobreza extrema que no tienen acceso a otra pensión.

En 2012 se efectuó una primera reforma paramétrica del SPP con el objetivo de aumentar la cobertura del sistema, incentivar la competencia entre las AFP y, finalmente, incrementar la rentabilidad neta de los fondos previsionales para mejorar las pensiones de los afiliados. Pese a que dicha reforma fue aprobada, sólo se implementó:

- la sustitución a largo plazo de la comisión por flujo (salario) por la comisión por saldo. En el corto plazo, se estableció una comisión mixta: una parte por flujo y la otra —para los nuevos saldos administrados— como porcentaje del saldo administrado; y
- la licitación para captar nuevos afiliados por un periodo de 24 meses. En este último caso, pese a avanzar en legislar el aseguramiento obligatorio para las personas trabajadoras independientes, ello finalmente fue derogado y, hoy día, como hasta entonces, rige el aseguramiento voluntario para estos trabajadores.

Una segunda reforma al SPP se realizó en 2016 con la Ley N.º 30425, que estableció:

- la disponibilidad de hasta el 25 por ciento de los fondos acumulados como garantía para la cuota inicial de la compra de una primera vivienda a través del sistema financiero. Luego, el reglamento de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) precisó que dicho porcentaje podría utilizarse para el pago de la cuota inicial de una primera vivienda, para la compra de un terreno o para amortizar un crédito hipotecario vigente.
- la devolución de hasta el 50 por ciento del fondo por enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer;
- la libre disponibilidad del 95,5 por ciento de los fondos acumulados en la cuenta individual de capitalización al momento de la jubilación. Se ha permitido, incluso, que los afiliados hagan aportes voluntarios para alcanzar el monto requerido para una jubilación anticipada¹.
- destinar el 4,5 por ciento restante para el pago del seguro de EsSalud para que el afiliado tenga atención en el periodo de su jubilación, incluyendo a cónyuge y dependientes; y
- la prórroga del Régimen Especial de Jubilación Anticipada² (REJA) hasta el 31 de diciembre de 2018 para los afiliados que se encontrasen desempleados durante doce meses o más.

En línea con la reforma señalada, en 2019 se promulgó la Ley N.º 30939 que estableció de manera permanente el REJA para las personas afiliadas del SPP en situación de desempleo y edad mínima de 50 años, tanto para hombres como para mujeres. Asimismo, y para reducir el impacto sobre el seguro de salud, se estableció que el monto equivalente al 4,5 por ciento restante del fondo deberá ser transferido por la AFP directamente a EsSalud de forma completa y en tiempo perentorio, más allá de que el afiliado decida recibir su fondo en distintas armadas. Además, el REJA otorga derecho a la redención del bono de reconocimiento a los cinco años siguientes de su acogimiento o cuando la persona afiliada cumpla 65 años —lo que suceda primero—, aun cuando se haya agotado el fondo acumulado en la cuenta individual de capitalización (CIC). También se creó un Consejo para evaluar la situación de los sistemas de pensiones público y privado en un plazo acotado y para generar recomendaciones concretas.

1 Acceden a la Pensión Anticipada del SPP las mujeres a partir de los 50 años y los hombres a partir de los 55 años de edad, cuando su fondo de pensión les permite acceder a una pensión igual o mayor al 40 por ciento del promedio de las remuneraciones, y cuentan, por lo menos, con 72 meses de aportes en los últimos 120 meses anteriores a la solicitud del beneficio.

2 Acceden a la pensión anticipada por desempleo los afiliados al SPP que cuenten como mínimo con 50 años de edad cumplidos y menos de 65 años (edad legal), y que se encuentren en situación de desempleo por un periodo igual o mayor a 12 meses consecutivos previos a la presentación de la solicitud.

Asimismo, y luego de 18 años, la pensión mínima del SNP se elevó de S/ 415 a S/ 500 y la pensión máxima, de S/ 857 a S/ 893 en 2019. Luego, mediante la Ley N.º 31301 de 2021, y con el fin de mejorar la cobertura del sistema, se autorizó el acceso a una pensión a quienes no hayan alcanzado los 20 años de aportes dispuestos para el régimen general de jubilación. Se estableció que las personas afiliadas a la ONP que tengan como mínimo 65 años de edad y cumplan con acreditar por lo menos 10 años de aportes, y no lleguen a 15 años, puedan acceder a una pensión de jubilación proporcional especial de S/ 250. Por su parte, aquellas personas trabajadoras que aportaron más de 15 años, pero menos de 20 años podrán acceder a una pensión de S/ 350. En ambos casos, se tendrá derecho a recibir atención médica en EsSalud, pensiones de orfandad, viudez y ascendencia. La nueva legislación permite la compra de aportes para alcanzar los años requeridos.

En el año 2020, en el marco de la pandemia, el Poder Ejecutivo autorizó a los afiliados al SPP el acceso extraordinario a dos programas de retiro de sus CIC; posteriormente el Congreso de la República estableció otros cuatro retiros adicionales entre los años 2020 y 2022. Las medidas permitieron el acceso al fondo previsional a todos los afiliados con el objetivo de financiar sus gastos corrientes ante el impacto de la pandemia en los ingresos de los hogares.

Finalmente, a partir de enero de 2023, según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023³, la subvención del Programa Pensión 65 aumentó S/ 50, pasando de S/ 250 a S/ 300 bimestrales. También en dicho año, la Ley N.º 31670 crea una pensión mínima en el SPP⁴, que permite a cada afiliado fijar una meta de ahorro previsional para la administración de su CIC. En este caso, la cuantía de la pensión mínima es decidida por el afiliado, no inferior a la Canasta Básica de Consumo, lo que le permite determinar una meta de ahorro durante su tiempo de cotizante activo, de tal forma que los aportes que excedan dicha meta podrán ser destinados a su cuenta de aportes voluntarios sin fines previsionales y, así, se podrá disponer de estos libremente o bien emitir garantías negociables. Sobre lo anterior se debe tener en cuenta que el traspaso de afiliados desde el SNP al SPP, en virtud de la Ley N.º 31729, aprobada por insistencia por el Congreso, genera un bono de reconocimiento de los aportes realizados al SNP a cargo del Tesoro Público.

► 2. Principales dimensiones del sistema peruano de pensiones

Con el fin de disponer de un panorama actualizado de la situación del sistema peruano de pensiones, su desempeño y desafíos, se revisan cuatro dimensiones principales: cobertura, suficiencia, sostenibilidad financiera y gobernanza. La **cobertura** refiere a la cantidad de población alcanzada por la protección y el acceso efectivo a las prestaciones. La **suficiencia** de los beneficios se refiere al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias, medida en términos absolutos o relativos, en relación con diversos parámetros como los ingresos laborales. La **sostenibilidad**, por su parte, es entendida como la capacidad relativa de una economía para afrontar los costos presentes y futuros de un sistema de protección social que garantice la cobertura y la suficiencia de las prestaciones. La **gobernanza**, finalmente, se define como «la manera en que la autoridad designada hace uso de sus facultades para conseguir los objetivos de la institución, incluso de sus poderes para formular, aplicar e introducir nuevas políticas, normas, sistemas y procesos en la organización, y para captar la participación y el compromiso de las partes interesadas» (AISS, 2013).

a. Cobertura ►►►



Esta dimensión del sistema peruano de pensiones muestra una de sus principales deficiencias. En efecto, si se considera como indicador de cobertura a la tasa de cotizantes como proporción de la población ocupada, se dispone de una idea de quiénes eventualmente podrán disponer de una pensión contributiva en el futuro. Los antecedentes disponibles indican que este indicador evolucionó positivamente entre 2008 y 2018 (Casalí y Pena, 2020) ya que aumentó en 10 puntos porcentuales para alcanzar un valor de 26 por ciento, producto del aumento de las personas cotizantes en ambos regímenes. No obstante, dicho aumento no fue suficiente para superar el

promedio alcanzado por los sistemas de pensiones del resto de los países de América Latina y, además, reveló que un 74 por ciento de la población ocupada no está realizando aportes para percibir una pensión contributiva al momento del jubilarse.

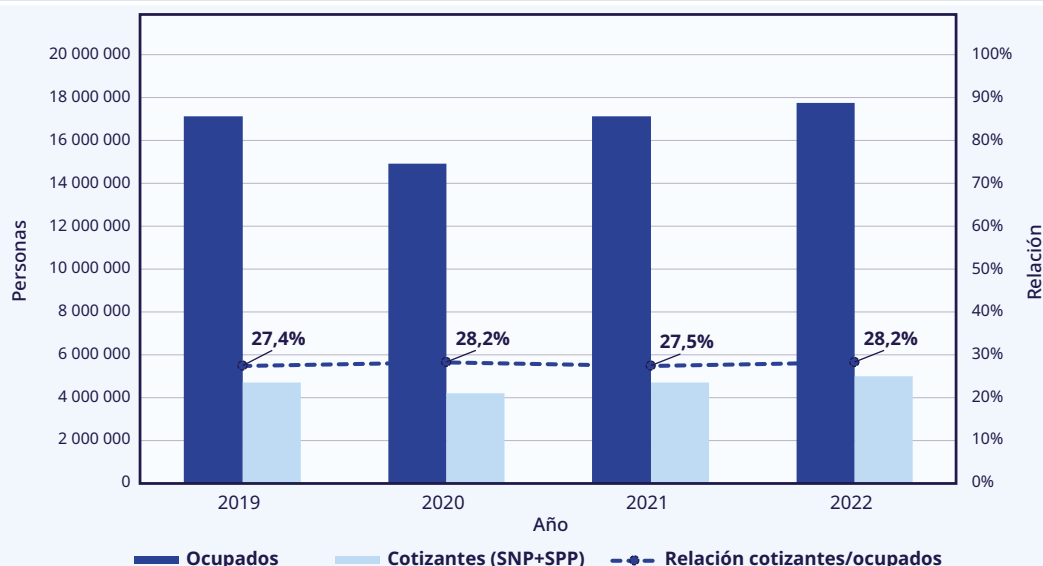
Esta situación no se ha modificado a partir de entonces ya que, como se ilustra en el Gráfico 1, la cobertura contributiva del sistema de pensiones se ha mantenido prácticamente inalterada y, para 2022, se mantenía aún en los mismos niveles documentados para 2019, año inmediatamente anterior a la irrupción de la pandemia de

3 Según la quincuagésima cuarta disposición complementaria final de la Ley N.º 31638, se autoriza excepcionalmente que durante el año fiscal 2023 se otorgue una subvención económica adicional de S/ 50 a las personas beneficiarias del Programa Pensión 65.

4 En el SPP existen dos regímenes para obtener la pensión mínima: el régimen creado mediante la Ley N.º 27617 y el creado por la Ley N.º 28991. Estos regímenes constituyen una garantía del Estado peruano para las personas trabajadoras que, cumpliendo con requisitos de años de aporte a un sistema de pensiones y requisitos de edad, no alcanzan a tener una pensión que supere el mínimo establecido.

la COVID-19. En el primer año de dicha crisis, 2020, se perdieron más de dos millones de empleos y el sistema peruano de pensiones perdió casi medio millón de cotizantes. Se recuperaron los valores prepandemia en 2021. Así, los antecedentes presentados muestran que la baja cobertura del sistema de pensiones respecto a los ocupados sigue persistiendo después de 30 años, lo que sugiere que se trata de un problema estructural no resuelto por las sucesivas reformas.

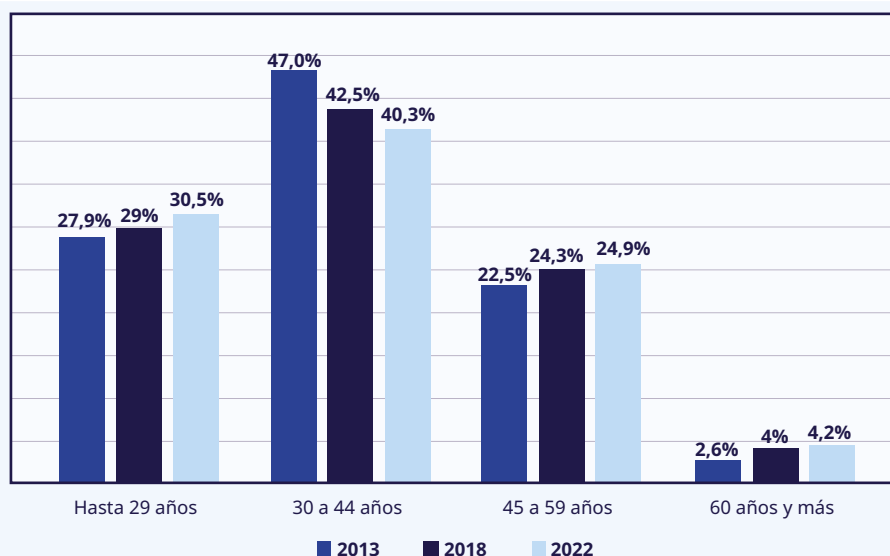
► **Gráfico 1. Cobertura contributiva del sistema peruano de pensiones**
Cotizantes como proporción de la población ocupada (periodo 2019-2022)



Fuente: elaboración propia según INEI (2022), ONP (2022) y SBS (2022).

Otra dimensión para considerar cuando se analiza la cobertura contributiva de la población ocupada es su evolución durante el ciclo laboral de un trabajador promedio. Típicamente, la cobertura es más baja en las edades tempranas, luego experimenta un aumento hasta alcanzar los 30-44 años de edad y vuelve a descender en los años siguientes. Sin embargo, en los últimos años dicho patrón se está modificando ya que el peso relativo de la cobertura de las personas ocupadas de 45 a 56 años y de 60 años y más está creciendo, mientras que el peso relativo de las personas de 30 a 44 años se va reduciendo. Tal como se presenta en el Gráfico 2, se evidencia un desplazamiento de la distribución porcentual de cotizantes hacia las edades más altas, lo cual refleja que los cotizantes al sistema peruano de pensiones están atravesando un proceso de envejecimiento.

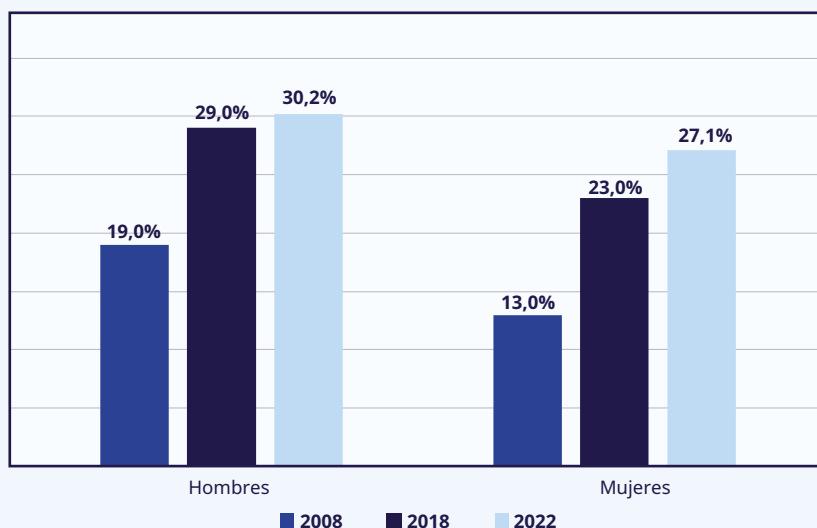
► **Gráfico 2. Cobertura contributiva del sistema peruano de pensiones**
Cotizantes según tramos de edad (años 2013, 2018 y 2022)



Fuente: elaboración propia según INEI (2022), ONP (2022) y SBS (2022).

También es parte del diagnóstico la desigualdad y la persistente brecha de género en el acceso a las pensiones, las que están estrechamente vinculadas con las existentes en el mercado de trabajo y en el empleo. Entre 2008 y 2018, la participación de la mujer entre los ocupados fue, en promedio, del 44 por ciento y, en el total de personas cotizantes, no superó el 36 por ciento. Por su parte, como se ilustra en el Gráfico 3, la cobertura contributiva pasó de un 19 por ciento a un 30,2 por ciento para los hombres, entre los años 2008 y 2022 y, de un 13 por ciento a un 27,1 por ciento para las mujeres, en el mismo periodo. Si bien se presenta una brecha de cobertura en favor de los hombres en el periodo bajo análisis, también se destaca una persistente disminución de esta para finalizar con una brecha de 3,1 puntos porcentuales en el año 2022.

► **Gráfico 3. Cobertura contributiva del sistema peruano de pensiones**
Cotizantes como proporción de la población ocupada, según sexo (años 2008, 2018 y 2022)



Fuente: elaboración propia según INEI (2022), ONP (2022) y SBS (2022).

Finalmente, es necesario agregar que se presentan dificultades para lograr nuevos avances en la cobertura de la población ocupada en la medida en que persiste la exclusión de personas trabajadoras correspondientes a los grupos considerados de difícil cobertura (cuenta propia, rurales, domésticos y migrantes), como consecuencia de la elevada informalidad laboral y la ausencia de un sistema de cuidados que promueva una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, entre otros factores.

Como se mencionó más arriba, el análisis de la cobertura contributiva de los ocupados constituye una aproximación de quiénes podrían tener derecho a pensionarse en el futuro, de modo que adquiere relevancia para el análisis conocer que, en los últimos 15 años, en promedio sólo dos de cada diez personas ocupadas cotizan al sistema. Además, en virtud a la alta rotación que caracteriza al mercado laboral peruano, esta cantidad de personas trabajadoras tampoco logra mantener una regularidad en su cotización que les permita mejorar su posibilidad para acceder a una pensión, y en tal caso, una pensión de calidad.

Resulta importante completar el análisis de la cobertura evaluando la proporción de las personas mayores que reciben una pensión de vejez, sea contributiva o no contributiva.

Al respecto, es necesario considerar los cambios registrados recientemente en el SNP con la Ley N.º 31301 de 2021 que estableció una pensión proporcional para sus afiliados a partir del mes de julio de dicho año. En relación con esta última medida, se pueden destacar tres efectos positivos sobre el indicador de cobertura de los pensionados respecto de la población mayor de 65 años. Por una parte, por definición, aumenta el número de personas elegibles para acceder a una pensión. De igual manera, la nueva regulación también establece la posibilidad de que quienes estén cercanos a cumplir los nuevos umbrales puedan acceder a las pensiones proporcionales (con 9 o con 13 años de aportes), a través de la compra de uno o dos años de aportes, respectivamente, mediante préstamos previsionales. Un tercer efecto se verifica por la vía de la desafiliación del SPP de aquellos aportantes que tengan derecho a una pensión en el SNP, a través del “Procedimiento para la desafiliación informada” (SBS, 2022). El aumento observado en el número de pensionados del SNP que surge del Cuadro 1, puede ser una consecuencia de lo anterior. Claro está que esta reforma paramétrica en el SNP, sin cambios en las otras variables del sistema, tiene un impacto directo en la sostenibilidad del sistema que se evaluará en la próxima sección.

Por otra parte, es importante destacar la implementación del Programa Pensión 65⁵ en 2011 con la finalidad de otorgar protección a las personas mayores que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia. Se trata de una política no contributiva para paliar la inseguridad económica de las personas mayores de 65 años, en situación de pobreza extrema y que no tienen acceso a otra pensión.

La incorporación de un mecanismo de financiamiento no contributivo representa un primer paso para avanzar en la consolidación de un piso de protección social en pensiones en la vejez, más aún cuando la cobertura del sistema contributivo es baja, como en el caso peruano. Precisamente, el Programa Pensión 65 dio una solución parcial a los bajos niveles de cobertura del sistema de pensiones que, a partir de su institucionalización, mostró una tendencia creciente que le permitió constituirse como el instrumento central de la cobertura de la seguridad social de la población de 65 años y más en el país. El nivel de cobertura de ambos sistemas, contributivo y no contributivo, para los años 2021 y 2022 alcanzó un 40,2 y 42,9 por ciento, respectivamente, y prácticamente la mitad de los beneficiarios mayores de 65 años están cubiertos por Pensión 65 (Cuadro 1).

► Cuadro 1. Pensionados mayores de 65 años por sistema de pensiones, según año					
Años	SPP(*)	SNP	Pensión 65	Total	% de la población mayor de 65 años
Número de personas					
2021	70 604	384 202	568 599	1 022 298	40,2%
2022	69 497	433 044	627 924	1 131 572	42,9%
En porcentajes del total de pensionados					
2021	6,8%	37,6%	55,6%	100%	--
2022	6,2%	38,3%	55,5%	100%	--

Nota: (*) Pensionistas de jubilación legal de 66 y más años de edad.

Fuente: elaboración propia sobre la base de INEI (2023), ONP (2021 y 2022), SBS (2021 y 2022) y Pensión 65 (2022).

Cuando se compara la cobertura de Pensión 65 en 2022 (627 924 personas) con la población de 65 años y más en situación de pobreza monetaria (aproximadamente 583 mil personas para el INEI), es posible inferir que la población en pobreza y en pobreza extrema esté cubierta casi en su totalidad; sin embargo, el monto de la prestación no resulta suficiente para excluirlos de tal condición. Es de precisar que, según el INEI (2023), la línea de pobreza extrema se ubica en S/ 226 mensuales, mientras que la de pobreza en S/ 415.

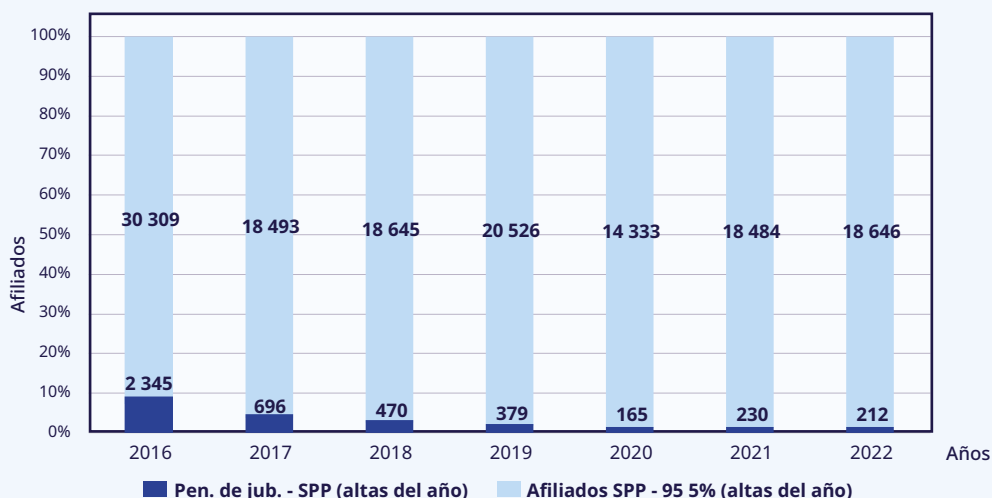
Finalmente, es importante incorporar al análisis el efecto que tiene sobre la cobertura del sistema la posibilidad que tienen los afiliados al SPP de retirar el 95,5 por ciento de sus fondos⁶, toda vez que, en 2018, el 97 por ciento de sus afiliados que cumplían con las condiciones de elegibilidad para pensionarse decidieron retirar sus fondos y no tomar una opción de retiro que contempla la normativa vigente (Casalí y Pena, 2020). Como se ilustra en el Gráfico 4, esta tendencia se ha acentuado en los años siguientes, contrariando el objetivo y espíritu de un sistema de pensiones. En efecto, como se puede observar en la misma gráfica, la proporción de solicitantes de jubilación por la Ley N.º 30425 ha crecido sostenidamente hasta alcanzar el 99 por ciento en 2022. El impacto en la cobertura a causa del 95,5 por ciento es muy claro, el SPP pasó de otorgar más de 6 800 nuevas pensiones por año en 2015, a sólo 212 en 2022.

La situación antes descrita se agudiza cuando se analiza la edad de los afiliados al SPP que acceden a la opción del 95,5 por ciento: un 86 por ciento de los pensionistas que accedieron a una jubilación de la Ley N.º 30425, ya sea de forma anticipada o por edad legal, no superaba los 65 años de edad. Ello implica que las 474 mil personas que hasta el año 2022 utilizaron la opción de retirar el 95,5 por ciento de sus CIC, deberán generar sus propios ingresos para vivir, en promedio, 30 años más —hasta los 87 años los hombres y 91 años las mujeres—, según la tabla de mortalidad utilizada por la SBS.

5 También existe el Programa Nacional de entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - Contigo.

6 Las leyes N.º 30425, 30478 y 29426 regulan el retiro del 95,5 por ciento para la jubilación legal y anticipada del SPP.

► **Gráfico 4. Pensionistas de jubilación del Sistema Privado de Pensiones (SPP) y solicitantes de fondos de jubilación por Ley N.º 30425 (En porcentajes. Periodo 2016 – 2022)**



Fuente: elaboración propia según SBS, varios años.

La situación presentada no se ajusta al principio establecido por los convenios internacionales, según el cual las prestaciones deben pagarse durante toda la contingencia, garantizando una tasa de reemplazo mínima. Así lo ha observado la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)⁷ de la OIT en su examen de la aplicación de los convenios ratificados por el Perú en materia de seguridad social y, más concretamente, con relación al Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)⁸. Por otra parte, se contrapone con la tendencia observada en países desarrollados en donde existen políticas para promover una permanencia más extendida de las personas mayores en el mercado laboral y desincentivar la jubilación temprana (restricción del acceso a opciones de jubilación anticipada, entre otras).

Para un conocimiento más acabado respecto de los comentarios realizados por la CEACR, el Anexo A de esta nota presenta un breve resumen sobre los comentarios relativos a la cobertura del sistema de seguridad social, la suficiencia de las prestaciones, el derecho a recibir prestaciones reducidas, la duración de las prestaciones del Sistema Privado de Pensiones y la aplicación de los principios rectores presentes en las Normas Internacionales del Trabajo.

En resumen, actualmente más de un millón y medio de peruanas y peruanos de 65 años y más no tienen acceso a una pensión de jubilación del sistema peruano de pensiones y, dados los niveles de cobertura de la población cotizante, este nivel de desprotección tiende a afianzarse en el tiempo. Constituye un llamado de atención para los decisores de políticas públicas no solamente los bajos niveles de cobertura de las personas trabajadoras en edad de trabajar y de las personas mayores, sino también la falta de iniciativas para abordar la compleja situación de quienes no acceden a un trabajo decente.

En este contexto, los principales cambios normativos introducidos en los últimos años no sólo han debilitado la protección social en la vejez, sino que, con ello, se han desnaturalizado los objetivos, principios y funciones de la seguridad social. A la luz de los resultados, mantener el esquema de competencia entre sistemas de pensiones no ha generado los efectos deseados. En virtud de la experiencia comparada, resulta importante fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación entre los sistemas, para garantizar los derechos de los trabajadores y así consolidar un sistema integrado de pensiones.

En definitiva, los antecedentes presentados muestran con claridad las evidentes deficiencias presentes y futuras en materia de cobertura del sistema peruano de pensiones, que puede exponer como única estrategia efectiva para paliar esta situación la consolidación del Programa Pensión 65. Sin embargo, continuar por este sendero exige, como contrapartida, un análisis del espacio fiscal disponible, tanto para el pilar contributivo como para el no contributivo, lo que requiere de una revisión integral de la matriz de financiamiento del sistema peruano de pensiones.

⁷ La CEACR es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo, cuyos miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Esta Comisión realiza una evaluación técnica e imparcial de la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros con base en las memorias remitidas por los gobiernos, las cuales incluyen información detallada sobre las medidas que se han adoptado, en la legislación y en la práctica, para aplicar las normas ratificadas. Al examinar la aplicación de las normas, la CEACR efectúa dos tipos de comentarios: observaciones y solicitudes directas. Las observaciones contienen comentarios sobre las cuestiones fundamentales planteadas por la aplicación de un determinado convenio por parte de un Estado. Por su parte, las solicitudes directas se relacionan con aspectos más técnicos o peticiones de información.

⁸ Perú ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT en el año 1961, y ha aceptado las partes II, III, V, VIII y IX.

b. Suficiencia ►►►



En esta dimensión interesa proporcionar información sobre el nivel o la cuantía de las prestaciones medidas en términos absolutos o relativos, así como considerar los resultados que se obtienen en el SPP que están condicionados con la rentabilidad de la cartera de inversiones y, finalmente, el efecto de los retiros en los saldos de las cuentas individuales⁹.

En primer lugar, se presenta información sobre el monto de las pensiones por jubilación del SNP y el SPP. Estos resultados se comparan, a su vez, con tres variables de interés: el salario mínimo, el salario medio de los asalariados a nivel nacional y el salario promedio de los cotizantes en cada subsistema.

Como se presenta en el Cuadro 2, los valores absolutos de las pensiones difieren notoriamente, ya que en promedio el beneficio por jubilación en el SNP equivale a un 54 por ciento del otorgado por el SPP. Para los dos regímenes, las proporciones respecto del salario mínimo son las mayores si se les compara con el salario medio de los ocupados y de los cotizantes, respectivamente. Hay que considerar que el salario mínimo se mantuvo constante desde 2018 hasta 2021.

Si se consideran las proporciones respecto del salario medio de los ocupados, las diferencias iniciales se vuelven a presentar, pero al tomar en cuenta el salario medio de los cotizantes en cada uno de los regímenes, los resultados se asemejan considerablemente pues se sitúan, en promedio para los años señalados, en un 36,7 por ciento en el caso del SNP y en un 31,9 por ciento en el SPP. Ello revela que las pensiones otorgadas por ambos regímenes representan proporciones menores de los salarios que sirven de base para las cotizaciones realizadas durante la vida activa e ilustran el problema del sistema de pensiones, que se manifiesta en la falta de suficiencia de las pensiones y que se agrega a los problemas de cobertura analizados previamente.

► **Cuadro 2. Pensión de jubilación y proporción respecto del salario mínimo y salario de ocupados y cotizantes (En soles corrientes y en porcentajes)¹¹**

Años	Pensión de jubilación S/	% salario mínimo	% salario medio de ocupados	% salario medio de cotizantes
Sistema Nacional de Pensiones (SNP)				
2018	554	59,6%	39,6%	36,0%
2019	626	67,3%	43,4%	39,4%
2020	631	67,8%	49,7%	39,4%
2021	632	68,0%	47,6%	35,6%
2022	606	59,1%	38,1%	33,0%
Sistema Privado de Pensiones (SPP)				
2018	1 093	117,5%	78,1%	30,2%
2019	1 091	117,3%	75,6%	29,2%
2020	1 112	119,6%	87,7%	33,7%
2021	1 150	123,7%	86,6%	32,0%
2022	1 167	113,9%	73,4%	34,2%

Fuente: elaboración propia según ONP, SBS e INEI.

Así, destacan las bajas tasas de reemplazo que otorga el sistema de pensiones en su conjunto y, con ello, las dificultades evidentes para cumplir con el objetivo de evitar la pobreza en la vejez. Por ello es necesario revisar la política previsional considerando los principios contenidos en los instrumentos internacionales de la seguridad social, que enfatizan en la seguridad del ingreso y la actualización periódica de las prestaciones.

9 Los convenios de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y sobre las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) establecen una tasa de reemplazo mínima de las pensiones del 40 por ciento y el 45 por ciento, respectivamente. Establecen, además, que la cuantía de las prestaciones debe ser objeto de revisión cuando se observen variaciones sustanciales en los niveles de ingresos y el costo de vida. Por su parte, la Recomendación sobre las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131) estipula que la cuantía de las pensiones debe ajustarse periódicamente teniendo en cuenta los cambios en el nivel general de ingresos o el costo de vida. Finalmente, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) señala que los niveles garantizados de los pisos de protección social deben ser revisados periódicamente a través de un procedimiento transparente fijado por la legislación o la práctica nacional.

10 Se trata de un ejercicio simplificado para obtener distintas tasas de reemplazo para una rápida comparación con lo dispuesto por las normas internacionales. En rigor, el Convenio núm. 102 establece un mecanismo particular para calcular una tasa de reemplazo del 40 por ciento que, para más información, se sugiere revisar.

En lo que respecta al SNP, sólo después de 18 años, en junio de 2019, se dispuso un incremento en la cuantía de las pensiones. Para la pensión mínima, se pasó de S/ 415 a S/ 500 y, para el resto de los pensionistas, los aumentos fueron decrecientes hasta llegar a quienes percibían una pensión máxima de S/ 857,36, monto que se actualizó en S/ 893. La medida provoca un achatamiento de la pirámide prestacional del sistema, lo que hace que se vuelva inequitativo y poco atractivo para que las personas trabajadoras de mayor salario coticen por su salario efectivo.

Lo anterior pone de manifiesto el riesgo permanente que sufren los pensionistas frente a la pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones económicas por la ausencia de un esquema de actualización automática de las pensiones en el SNP, ya sea por salarios, inflación o un sistema mixto que esté en línea con los principios establecidos en las normas internacionales en materia de seguridad social. Esta situación podría arrojar falsas conclusiones sobre la salud financiera del sistema, toda vez que un sistema que no actualiza las pensiones en décadas podría alcanzar un superávit financiero, pero a costa de la suficiencia de las pensiones y del bienestar de los beneficiarios.

Adicionalmente, también resulta de interés analizar la rentabilidad del fondo de pensiones pues es una de las variables que inciden en la evolución de las tasas de reemplazo en el SPP. Este rendimiento debe ser analizado en el largo plazo y, por ello, se presenta en el Gráfico 5a la rentabilidad acumulada de los tres fondos de pensiones¹¹ para los últimos 12 años previos a diciembre de 2018. Se observa una alta volatilidad producto de eventos variados, como la crisis internacional de 2008 y, por otra parte, una tendencia a la baja de la rentabilidad real en el tiempo. También se evidencia que no necesariamente se cumple que la política de inversión de los fondos redunde en una mayor rentabilidad a mayor riesgo, pues existen periodos en donde los fondos 1 o 2 superan las rentabilidades obtenidas por el fondo 3.

En el Gráfico 5b, por su parte, la alta exposición a los riesgos se ilustra con la trayectoria de las rentabilidades reales de los fondos de pensiones para los últimos 5 años. Se observan caídas complementarias de las rentabilidades en los tres fondos, aunque con diferencias, ya que el Fondo 3 comenzó a registrar disminuciones desde mediados de 2022. Todo ello, en el contexto de salida de la pandemia y de los efectos financieros asociados con el control de la inflación y nuevos riesgos en el escenario mundial. Al respecto, además conviene considerar que uno de los problemas que enfrenta el SPP es el comportamiento parecido de los gestores de inversión. Este comportamiento se basa en la tendencia a mantener portafolios similares a los del resto de participantes de la industria, lo que puede generar estrategias de inversión subóptimas. Como resultado de ello, se desalinean los incentivos entre los gestores y los afiliados, lo cual va en contra del objetivo general de la regulación de las inversiones del SPP que es maximizar la rentabilidad. Las correlaciones promedio de la rentabilidad anual entre todos los fondos tipo 1, tipo 2 y tipo 3, en los últimos tres años, fue de 0,84, lo cual indicaría la existencia de portafolios similares en las carteras administradas de las AFP. Desde una perspectiva de más largo plazo, la correlación de la rentabilidad para periodos de cinco años, desde el 2017, se ubica en el orden del 0,87, siendo estos niveles de correlación significativamente altos.

Sin dudas, el factor financiero juega un rol importante en la etapa de acumulación y el afiliado, durante su vida activa, se expone a potenciales riesgos que, eventualmente, pueden ocasionar pérdidas irreversibles en su futura pensión.

► **Gráfico 5a. Rentabilidad real acumulada de los fondos de pensiones (En porcentaje, 2006-2018)**

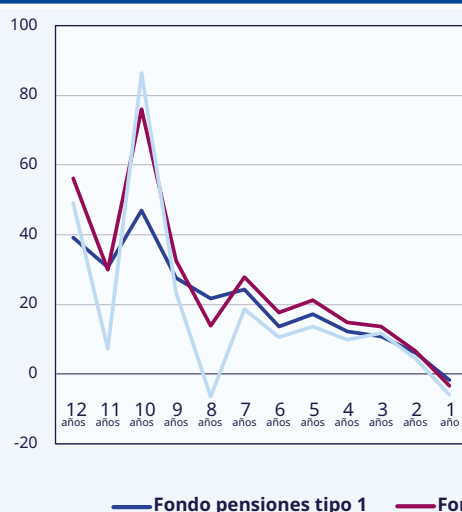


Gráfico 5b. Rentabilidad real de los fondos de pensiones (En porcentaje, 2018-2022)



Fuente: SBS (2023) y Casali y Pena (2020)

11 El Fondo 1, o de preservación del capital, tiene más del 80 por ciento de su cartera invertida en instrumentos de baja rentabilidad y bajo riesgo; el Fondo 2, o fondo mixto, tiene 50 por ciento de su cartera en instrumentos de baja rentabilidad, pero riesgo moderado, y el 40 por ciento, en instrumentos más volátiles; y el Fondo 3, o de apreciación de capital, se destina a recursos de inversión con alta rentabilidad, pero a la vez muy volátiles.

Así, constituye un signo de preocupación que la rentabilidad negativa durante el 2022 haya afectado más a las personas que estaban cerca de jubilarse. El Fondo 1 es uno de los fondos conservadores, cuyo objetivo es la «preservación de capital». Es decir, un fondo con baja exposición al riesgo destinado a los afiliados próximos a la edad de jubilación. Sin embargo, en el año 2022, los fondos conservadores fueron los que mayores pérdidas registraron, mientras que los de mayor riesgo (Fondo 3) tuvieron un mejor rendimiento. Si bien esta situación podría reflejar deficiencias en la regulación de las inversiones, también es cierto que los sistemas de capitalización individual transfieren la carga de los riesgos sistémicos —demográficos, financieros y económicos— a los propios afiliados (OIT, 2019a). Esta situación se exagera para las personas trabajadoras de los países de ingresos bajos y medios, puesto que sus mercados financieros suelen ser más volátiles (OIT, 2019a).¹²

Otro factor que incide en la tasa de reemplazo y que resulta importante considerar son los seis retiros que se autorizaron sobre el fondo de pensiones en virtud de un conjunto de decretos y leyes en el marco de la pandemia de la COVID-19¹³. Ello implicó que se retiraran aproximadamente 87 937 millones de soles de las cuentas individuales de capitalización (CIC) de más de 6,1 millones de afiliados.

Efectivamente, en el año 2020, el Poder Ejecutivo, en el marco de la pandemia, dispuso la aplicación de los fondos previsionales privados como una medida de protección social ante la desocupación, autorizando el acceso extraordinario a dos primeros programas de retiro de la CIC, los que fueron seguidos por cuatro iniciativas de retiro aprobadas en el Congreso de la República entre 2020 y 2022. Las medidas permitieron el acceso al fondo previsional a todos los afiliados, utilizándolos como un seguro de desempleo y también como una fuente de ahorro para financiar gastos corrientes de los afiliados, de manera que su finalidad fue suavizar el consumo ante el impacto de la pandemia en los ingresos de los hogares.

El sexto programa de retiro de la CIC, que estuvo vigente entre junio y setiembre del año 2022, permitió a todos los afiliados sin excepción retirar hasta 4 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), equivalentes a S/ 18 400. Estas medidas han perjudicado sustancialmente las expectativas sobre una futura pensión en el SPP, en atención a la significativa reducción de los ahorros previsionales, lo que impacta decididamente en el bienestar en la vejez.

Pero no sólo deben considerarse los retiros verificados en pandemia, sino que también es necesario considerar otra vía adicional por la cual se han licuado los fondos de pensiones para otros fines. En efecto, a partir del año 2016, la Ley N.º 30425 y sus modificatorias establecieron la opción entre percibir la pensión que corresponda o solicitar hasta el 95,5 por ciento del total del fondo disponible en su CIC y que el afiliado al SPP podrá utilizar hasta un 25 por ciento del fondo de su CIC para pagar la cuota inicial para la compra de un primer inmueble o amortizar un crédito hipotecario que haya sido utilizado para la compra de un primer inmueble, en cualquier momento de su afiliación.

Desde agosto de 2016 y hasta diciembre de 2022, un total de 114 720 afiliados habían retirado S/ 3 418 millones del fondo de pensiones para amortizar un crédito hipotecario (64,2 por ciento) o pagar la cuota inicial del crédito hipotecario (35,8 por ciento). Cabe destacar que el 71 por ciento de los hombres y el 76,4 por ciento de las mujeres que efectuaron dichos retiros tenían entre 25 y 45 años de edad, lo que tiene al menos dos efectos directos sobre la suficiencia de las futuras pensiones. Por una parte, sus aportes dejaron de capitalizarse en el periodo más importante en un sistema basado en la capitalización individual y, por otra, la liquidez requerida en la cartera para hacer frente al requerimiento de estos fondos impone inversiones de menor plazo y rentabilidad. En consecuencia, se puede inferir que, a mayor número de afiliados que escojan esta opción, ello redundará en una menor rentabilidad individual y colectiva del fondo de pensiones.

Por su parte, cabe tener en cuenta que, desde mayo de 2016 hasta diciembre de 2022, un total de 474 198 afiliados que se jubilaron a la edad legal (26 por ciento) o por jubilación anticipada (74 por ciento) retiraron el 95,5 por ciento del fondo de pensiones, equivalente a S/ 45 955 millones (el 4,5 por ciento, equivalente a S/ 2 165 millones, fue transferido a EsSalud para acceder a la cobertura de salud).

A siete años de haberse implementado la Ley N.º 30425 y debido a los retiros por la COVID-19, el fondo de pensiones sufrió retiros por más de S/ 139 mil millones. Así las cosas, de los 8,8 millones de afiliados al SPP, aproximadamente 2,4 millones tienen un saldo igual a 0 soles en sus CIC y más de 4,6 millones solo cuentan con saldos hasta una UIT de S/ 4 600. Asimismo, es importante destacar que el fondo de pensiones que representaba el 22 por ciento del producto bruto interno (PBI) a inicios del 2020, luego de los retiros representa cerca del 11,6 por ciento del PBI (Sánchez, 2023).

12 Esta característica de los sistemas de capitalización individual contrasta con el objetivo fundamental de un sistema integral de protección social que es el de mancomunar los riesgos y proteger a las personas trabajadoras contra los eventuales riesgos a lo largo del ciclo de vida, en línea con los principios y orientaciones de las Normas Internacionales del Trabajo, como por ejemplo el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

13 Retiros de hasta S/ 2 000 bajo el Decreto de Urgencia N.º 34-2020 y el Decreto de Urgencia N.º 38-2020; retiros de hasta 25% de la CIC con un retiro mínimo de una UIT y tope de 3 UIT bajo la Ley N.º 31017; retiros de hasta 4 UIT de la CIC establecido en la Ley N.º 31068; retiros de hasta 4 UIT en el marco de la Ley N.º 31192, y retiros de hasta 4 UIT según lo establecido en la Ley N.º 31478.

En 2023 se crea la pensión mínima en el SPP. Es facultativo para el aportante acogerse a ella y, en tal caso, su monto (no menor a la Canasta Básica de Consumo) también es decidido por el aportante, lo que le permite determinar una meta de ahorro durante el tiempo de aportes. Una vez obtenido el saldo en su CIC para financiarla, el afiliado seguirá realizando aportes, con lo cual se generarán excedentes en su CIC que podrán ser destinados a su cuenta de aportes voluntarios sin fin previsional y podrá disponer de estos libremente o bien emitir garantías negociables. Se trata, sin duda, de una nueva iniciativa que no garantiza la suficiencia de las prestaciones y, más bien, incentiva los retiros de fondos de pensiones para otros fines y, ahora, de forma permanente.

Por último, es necesario tener en cuenta que a los antecedentes presentados se agrega el de la suficiencia del monto de la Pensión 65. El mayor reto en materia de pensiones no contributivas es la ampliación de su cobertura y la revisión del monto del beneficio, medidas que requieren ir de la mano con la creación de un espacio fiscal que permita contar con fuentes suficientes y sostenibles para materializar la seguridad del ingreso a las personas mayores (Durán-Valverde, Fabio y otros, 2020). En tal sentido, y si bien el monto del beneficio de Pensión 65 fue aumentado en S/ 50 hasta alcanzar los S/ 300 en 2023 (pago bimensual), sigue siendo insuficiente para financiar una canasta básica de alimentos mensual que el INEI estima en S/ 226 mensuales (línea de pobreza extrema).

En resumen, cuando se analiza la suficiencia de las prestaciones contributivas y no contributivas del sistema peruano de pensiones se obtiene como resultado bajas tasas de reemplazo y, para el caso del SPP, una alta exposición a riesgos financieros que no protege a sus pensionistas de caer en la pobreza durante la vejez. La falta de actualización automática de las pensiones y la posibilidad de hacer retiros de los fondos no solo distorsionan el fin previsional de un sistema de pensiones, sino que trasgreden los principios establecidos en las normas internacionales en materia de seguridad social ratificadas por el Perú.

C. Sostenibilidad financiera ►►►



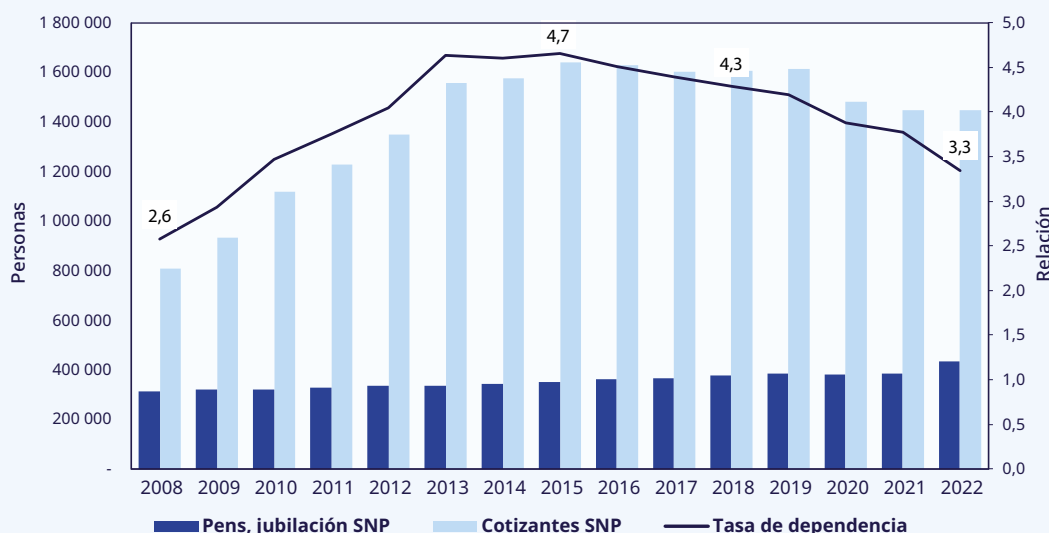
En esta dimensión se presenta un problema histórico ya constatado antes de la reforma de la década de 1990, que no ha tenido una respuesta sistémica ni con ajustes paramétricos. Pese a las promesas asociadas con la creación del sistema peruano de pensiones, sus efectos han profundizado los desequilibrios ya que se han desviado aportes fiscales para su financiamiento, sin que ello haya permitido generar mejores respuestas, de modo que toda posibilidad de ampliar la cobertura y mejorar la suficiencia de las prestaciones ha quedado en función de la disponibilidad de los recursos públicos.

Así, las deficiencias verificadas tanto en materia de cobertura como en la suficiencia de las prestaciones, junto con la maduración del sistema de pensiones, la incorporación de responsabilidades de gasto social en la protección social no contributiva (Pensión 65 y Contigo), la persistencia de la informalidad y el envejecimiento de la población, ejercen presión sobre el espacio fiscal y, en la medida en que éste persistentemente se ha visto restringido en el tiempo, no es posible asegurar prestaciones que eviten la pobreza ni menos suavizar el consumo para la población beneficiaria de una pensión.

Los desequilibrios señalados fueron identificados por Verdara (1997) ya en los inicios de los años noventa y señalaban que el SNP presentaba una descapitalización del fondo de pensiones, elevada deuda estatal, evasión y gastos administrativos desproporcionados, baja cobertura poblacional, ausencia de autonomía, fuerte disminución del valor real de las pensiones, carencia de estudios actuariales e ineficiencias generalizadas. Entre 1991 y 1992 la relación de cotizantes/pensionistas (o tasa de dependencia) mostró un agudo deterioro al pasar de 14 a 7. Esto se acrecentó con la creación del SPP, pues en 1994 se habían trasladado a este sistema aproximadamente 960 mil cotizantes y, en 1996, se situó en un valor límite (de 4) para el financiamiento del sistema (Montoro, 1999), lo que provocó que el SNP entrara en déficit. Desde 1995, el Tesoro Público comenzó a transferir recursos a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para el pago de pensiones.

En efecto, y como se ilustra en el Gráfico 6 la evolución de cotizantes al SNP desde 2008 presenta una pendiente positiva pronunciada hasta 2015. A partir de este año, y posiblemente debido a la Ley N.º 30415 y a los efectos de la pandemia, el incremento del número de cotizantes se detuvo y mostró una leve tendencia hacia la baja hasta 2022.

► **Gráfico 6. Tasa de dependencia en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP): 2008-2022**



Fuente: elaboración propia según ONP (2023).

En 1997, según lo dispuesto por la Ley N.º 26504, se elevó la tasa de cotización al SNP de 8 por ciento a un 13 por ciento, que se mantiene hasta la fecha. Sin embargo, pese a las medidas adoptadas, el desequilibrio persistió y las transferencias del Tesoro Público llegaron a representar un 71 por ciento del gasto de pensiones en el año 2000. Desde entonces, dicha relación disminuyó hasta alcanzar un 2,1 por ciento en 2021, constituyéndose los aportes provenientes de las cotizaciones en la mayor fuente de financiamiento.

► **Cuadro 3. Fuentes de financiamiento del gasto en pensiones del SNP**
(en millones de soles y en porcentajes)

Años	Aportaciones (*)	Transferencias FCR	Recursos ordinarios-Tesoro Público	Total	Relación Tesoro / Total
2019	4 069	362	851	5 282	16,1%
2020	3 234	1 033	1 602	5 870	27,3%
2021	3 560	1 900	115	5 575	2,1%
2022	3 902	633	1 259	5 794	21,7%

Nota: (*) Recaudación neta de comisión SUNAT (1,4%).

Fuente: elaboración propia según ONP (2022).

Cabe resaltar que los ingresos por aportaciones aún no recuperan los niveles prepandemia, lo que repercute en un mayor nivel de transferencia del Tesoro Público. Las transferencias FCR corresponden a la línea de financiamiento del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), que fue constituido con el saldo de la reserva del SNP transferido al Instituto Peruano de Seguridad Social – IPSS (hoy EsSalud) y destinado a respaldar el pago de las pensiones.

Por último, como parte de la reforma de 1993 se estableció expresar en el esquema contable del SNP, como pasivos tangibles, los compromisos de pago a futuro cuando se acredita el derecho de tener una pensión, expresados como bonos del Estado que reconocen aportaciones realizadas (bonos de reconocimiento) o la deuda previsional, y como flujo de pagos futuros para atender pensiones en los periodos subsiguientes (deuda implícita). Según los cálculos realizados por la ONP en 2021, la reserva actuarial necesaria para cumplir con el pago de todas las pensiones de los beneficiarios directos o indirectos comprendidos en la población cubierta, hasta el fallecimiento del último de ellos, se estimó en USD 34 303 millones. Por su parte, el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) ascendió a USD 5 258 millones, cifra que representa el 15,3 por ciento de las obligaciones previsionales.

Estas obligaciones de pago futuras, que representan aproximadamente un 15,8 por ciento del valor del PIB, superan ampliamente las estimaciones realizadas al momento de la reforma (Mesa-Lago, 2000). Esta situación se ha visto fuertemente afectada tanto por la pensión proporcional, así como por la opción de compra de años de aportes mediante préstamos previsionales. Al respecto, estimaciones recientes (Olivera y Valderrama, 2022) muestran que cerca de un 10 por ciento de los afiliados se beneficiarán del nuevo umbral mínimo de aportes y que el pasivo actuarial aumentará en un 4 por ciento, equivalente a S/ 5 899 millones. El espacio fiscal actual del Perú no parece permitir financiar estas obligaciones con nueva deuda pública, y el costo de hacerlo con superávit fiscal es alto y quitaría flexibilidad a la inversión.

En definitiva, la frágil situación financiera que presenta el SNP, sumada a la insuficiencia de sus pensiones, presiona para una urgente revisión del sistema peruano de pensiones y del SNP en particular, para el desarrollo de las reformas necesarias para promover mayores niveles de cobertura y prestaciones de calidad, por lo que se requiere avanzar en su revisión integral, con énfasis en el modelo y la matriz de financiamiento.

Por su parte, los sistemas de capitalización individual son, por definición, financieramente sostenibles en la medida en que los beneficios están estrechamente ligados a las contribuciones realizadas y, en consecuencia, no existe ningún tipo de solidaridad ni distribución del ingreso entre sus afiliados ni garantizan beneficios definidos a una edad determinada. No obstante, el efecto de los retiros en el SPP en los saldos finales tiene un impacto negativo en las futuras pensiones, por lo que no es posible descartar que se genere una fuerte presión social de las personas mayores demandando acceder al Programa Pensión 65; especialmente quienes luego de retirar el 95,5% de sus CIC, utilizaron todos sus fondos para solventar sus gastos corrientes y se encuentren en situación de pobreza extrema.

d. **Gobernanza** ►►►



En el contexto de la administración de la seguridad social, la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), a través de sus directrices, define la gobernanza como la modalidad en que la autoridad designada usa sus facultades para conseguir los objetivos de la institución, incluso de sus poderes para formular, aplicar e introducir nuevas políticas, normas, sistemas y procesos en la organización, y para captar la participación y el compromiso de las partes interesadas. Una buena gobernanza supone que el ejercicio de la autoridad conferida será responsable, transparente, previsible, participativo y dinámico (AISS, 2020). Así, el funcionamiento de un sistema de protección social dependerá crucialmente de su gobernanza del proceso de diseño e implementación de políticas, del funcionamiento de las instituciones encargadas de administrar sus programas y de su coordinación para que opere efectivamente como un sistema integrado.

En esta materia es posible identificar dos niveles de gobernanza. Por una parte, la gobernanza para la coherencia interna, que resulta esencial para la planificación, ejecución y gestión de un sistema integral, debido a que típicamente estos sistemas se han ido construyendo sin un modelo inicial de planificación que integre todos sus componentes. Ello es especialmente importante para garantizar el acceso efectivo a los pisos de protección social. Por otra parte, la gobernanza para la coherencia externa, que se refiere al vínculo del sistema de protección social con las políticas económicas y sociales, por ejemplo, en materia del financiamiento de la acción del Estado, así como con las políticas destinadas a disminuir la informalidad.

En el sistema peruano de pensiones se pueden encontrar aspectos críticos en su gobernanza que surgen de la revisión de la evidencia disponible. En primer lugar, resulta claramente evidente una ausencia de articulación institucional. Ello se expresa en que la entidad rectora en materia de seguridad social, según la regulación vigente, es el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, pero este organismo no tiene injerencia directa en los órganos de gestión del sistema. En efecto, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) depende del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); el Programa Pensión 65, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); los otros regímenes, del Ministerio de Defensa (MINDEF) y del Ministerio del Interior (MININTER); y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) tiene autonomía funcional. Así, la ausencia de una visión de rectoría del sistema y de sus componentes explica en gran medida los problemas de diseño y consistencia de las normas que se han aplicado con la pretensión, no lograda, de mejorar el sistema.

Por su parte, la operación en paralelo y en situación de competencia de los regímenes contributivos de pensiones (SNP y SPP) no sólo impide la unidad y coordinación requerida para una mayor gobernanza, sino que, además, como lo revelan los antecedentes presentados en este trabajo, resulta ineficaz para garantizar cobertura, suficiencia y sostenibilidad del sistema peruano de pensiones. No existe articulación entre los componentes contributivos ni de estos con los no contributivos. La falta de coherencia entre objetivos y diseño reduce la capacidad de respuesta ante cambios en las condiciones económicas y sociales.

Asimismo, la gobernanza externa e interna del sistema de pensiones no parece estar garantizada en el actual esquema. Así, no queda resguardada la necesaria vinculación con las políticas claves para asegurar el financiamiento requerido de las prestaciones. Tampoco en la dimensión administrativa del sistema están concebidas claramente las funciones de planificación estratégica, la gestión de riesgos y, en menor medida, la sostenibilidad financiera de los programas.

En relación con la gobernanza de los órganos de dirección, un rasgo distintivo del SPP y SNP es la falta de participación de los actores sociales en su administración, tal como es prescrito por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1951 (núm. 102). Únicamente el Directorio del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales cuenta con la participación de un pensionista del SNP y otro del SPP.

► 3. Orientaciones de política para posibles reformas y adecuaciones

Los antecedentes presentados muestran con claridad la necesidad y urgencia de impulsar un pacto social sobre las pensiones en el Perú, que se materialice en una amplia reforma que permita resolver las deficiencias en materia de cobertura, suficiencia, sostenibilidad y gobernanza, pero que, al mismo tiempo, aborde con eficacia problemas estructurales que aparecen representados en la alta informalidad con la que opera el mercado de trabajo en el país.

Para avanzar en un sendero de cambios o reformas que permitan consolidar un piso de protección social en pensiones, base para la consolidación de un sistema que garantice amplia cobertura, prestaciones suficientes y que, a la vez, sea sostenible en el tiempo, se requiere de un proceso de diálogo social amplio que asegure altos niveles de apropiación y confianza con la nueva institucionalidad. Para ello, la OIT no dispone de un modelo único que pueda adaptarse a cada país o cada situación, sino que son precisamente los principios y orientaciones de las normas internacionales en materia de seguridad social las que debieran encauzar el debate y la consecución de acuerdos.

En el ámbito del diseño o reforma de las pensiones, la OIT ha promovido históricamente los principios fundamentales y los niveles mínimos de protección establecidos en sus Normas Internacionales del Trabajo, adoptadas por los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo. En particular, esas normas plantean los principios del financiamiento colectivo y la agrupación de riesgos como la expresión de la solidaridad social inter e intrageneracional que constituye la base de los sistemas de seguridad social.

Recuadro 1. La implicancia de las Normas Internacionales del Trabajo en la reforma de las pensiones

Las normas de la OIT relacionadas con las pensiones de vejez incluyen, en particular, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y la Recomendación sobre los Pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Estas normas han sido adoptadas por los mandantes de la OIT y constituyen una referencia fundamental, tanto en lo que respecta a la elaboración de políticas como a la implementación de los sistemas de seguridad social.

Como se pretende que las normas de la OIT en materia de seguridad social sean aplicables en todo el mundo, estas normas han sido elaboradas sobre la base de que no existe un enfoque o modelo único para la protección social en general y para la protección en la vejez en particular, pero sí existe un conjunto de principios básicos generalmente aceptados y niveles mínimos de protección social establecidos a nivel internacional y que debieran ser garantizados por el Estado.

En este sentido, las normas de seguridad social de la OIT no descartan a priori ningún tipo de régimen con base en su carácter público o privado. El cumplimiento o no de un régimen de pensiones con las normas de la OIT se basa en la evaluación de su conformidad con los principios básicos y con los niveles mínimos de protección. Estos principios incluyen: la realización progresiva de la cobertura universal; la solidaridad social y financiamiento colectivo; el derecho a beneficios adecuados y previsibles; la responsabilidad general y primaria del Estado; la no discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales; la sostenibilidad financiera, fiscal y económica; la gestión y administración transparentes; la participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados; y la revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de la vida y del nivel de ingresos. Los niveles mínimos de protección incluyen, en particular, el monto de la pensión, su pago a lo largo de toda la vida del beneficiario, los criterios de elegibilidad y la cobertura mínima en términos de personas que deben ser protegidas, o los periodos necesarios para tener derecho a recibir una pensión. A título de ejemplo, el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) exige que los sistemas contributivos garanticen una tasa de reemplazo por lo menos igual al 40 por ciento de los ingresos contributivos a una persona que haya cumplido 65 años de edad con 30 años de cotizaciones. Este porcentaje se eleva al 45 por ciento en virtud de la norma más avanzada: *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)*.

Para el caso de las pensiones, los principios y orientaciones antes mencionados están recogidos en el modelo multipilar de pensiones de la OIT, el cual refleja precisamente la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos orientados a garantizar la amplia gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones. El objetivo central de un sistema público de pensiones es garantizar la seguridad de los ingresos de las personas mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez.

A partir de los hallazgos y desafíos documentados en el presente trabajo, se plantean las siguientes líneas de acción con la finalidad de priorizar un proceso de diálogo social como instrumento para alcanzar un pacto sobre las pensiones en el país:

1. **Lograr un consenso sobre los principios que el sistema de pensiones debería ponderar, de acuerdo con las Normas Internacionales del Trabajo en seguridad social**, la experiencia comparada y la práctica nacional. En especial el Convenio sobre norma mínima (seguridad social), 1951 (núm. 102) ratificado por el Perú en el año 1961 y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Se insta a que los constituyentes de la OIT y los decisores de política delimiten la discusión y propuestas de reforma a las disposiciones de estas importantes normas que, como es sabido, han sido aprobadas en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT por los representantes de gobierno, trabajadores y empleadores.

2. Considerar necesariamente, en el proceso de construcción de acuerdos sobre el futuro de las pensiones en el país, **los comentarios realizados por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT** en su examen de la aplicación de los convenios ratificados por el Perú en materia de seguridad social, como por ejemplo el Convenio núm. 102.

3. Considerar, sobre la base de los principios y orientaciones de las Normas Internacionales del Trabajo, la **aplicación del modelo multipilar de pensiones de la OIT**, que descansa en un primer pilar o piso de protección social para las personas mayores, generalmente financiado por impuestos y que debiera garantizar la seguridad básica del ingreso. El segundo pilar de seguridad social es obligatorio y basado en prestaciones definidas, financiado por aportes de los trabajadores y de los empleadores —eventualmente también del Estado—, y está destinado a proporcionar niveles pensionales más altos. Un tercer pilar puede ser complementario, contributivo, voluntario u obligatorio, de base laboral o no laboral, prestación o contribución definidas, destinado a complementar los beneficios de los pilares precedentes. Finalmente, el cuarto pilar de ahorro personal es voluntario, complementario, generalmente gestionado por administradoras privadas y reguladas por el Estado.

4. Construir un **sistema integral de protección a la vejez** sostenible económica y socialmente en el tiempo, que ponga un freno a los cambios recurrentes, y garantice, progresivamente, la cobertura universal. Si bien una política de ampliación de la cobertura debe fundarse en estrictos análisis de sostenibilidad, lo cierto es que las actuales brechas de cobertura comprometen, de igual manera, el cumplimiento del principio de universalidad.

5. **Cerrar la brecha de género en materia de pensiones**, avanzando en medidas para reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados, mayoritariamente en cabeza de las mujeres; así como también en recompensar y allanar el camino para el diálogo y la negociación colectiva de las personas trabajadoras del cuidado. Avanzar en la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados coadyuvará a hacer realidad esta hoja de ruta y mejorar la participación laboral de las mujeres.

6. Urge **definir una estrategia y una matriz mixta de financiamiento** para garantizar un piso de protección social en pensiones. Para ello, deberán considerarse soluciones no contributivas o semicontributivas para incluir a los grupos de trabajadores de difícil cobertura, como por ejemplo las personas trabajadoras por cuenta propia, rurales, migrantes y las trabajadoras remuneradas del hogar, entre otros. El esquema de las prestaciones contributivas en un nuevo modelo de pensiones, multipilar, debiera construirse en función del esfuerzo aportativo, garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo e incentivar la formalización del empleo.

7. **Garantizar la ampliación del Programa Pensión 65** para garantizar, progresivamente, la cobertura universal, en vista de la situación actual del sistema peruano de pensiones y la situación alarmante del SPP, donde una cantidad importante de afiliados vaciaron sus CIC o tienen saldos inferiores a una UIT. Cualquier reforma entrará en vigencia en el largo plazo, pero atender la situación de muchas personas mayores hoy día es impostergable.

8. Mejorar el funcionamiento y escalar las **garantías de seguridad económica para las personas en edad de trabajar**, mejorando el acceso a las políticas activas del mercado de trabajo para mejorar su empleabilidad y el acceso al empleo productivo.
9. **Implementar el Esquema Integral de Protección Social frente a la desocupación**, que opera sobre la base de una efectiva coordinación de políticas activas y pasivas de empleo. Con ello se busca dar una respuesta frente al desempleo, más allá de la jubilación anticipada por desempleo a la que acceden los afiliados al SPP, preservando así el ahorro previsional para garantizar la seguridad económica en la vejez.
10. **Fortalecer la rectoría del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en materia de seguridad social** y específicamente en materia pensional, evitando así su fragmentación que conlleva a un deterioro de los niveles de articulación y coordinación necesarios para garantizar la buena gobernanza del sistema.
11. **Implementar una Política Nacional de Seguridad Social que combine la política pensional en el marco de un enfoque integrado para la promoción del trabajo decente y el tránsito de la economía informal a la formal**. Además, deberá comprender lineamientos para fortalecer una cultura de seguridad social en el país, sobre la base de campañas de socialización de derechos y obligaciones y la integración de estas temáticas en la currícula educativa.

Así, se postula la creación de un Sistema Multipilar de Pensiones que permita integrar un conjunto de instrumentos de protección social, en el que cada uno desempeña una o más funciones para garantizar los objetivos señalados. Se trata, en definitiva, de desarrollar un esquema de pensiones que garantice la seguridad del ingreso, sobre la base de sus usos y costumbres, el desempeño histórico de sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. Para ello, el Convenio 102 sobre seguridad social (norma mínima) y la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social constituyen una hoja de ruta para garantizar la aplicación de los principios antes enunciados y promocionar, a la vez, los acuerdos necesarios para promover un pacto social por las pensiones en el país.

Referencias bibliográficas

AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2013. Versión pública de las directrices para la buena gobernanza.

———. 2020 Directrices para la buena gobernanza.

Casalí, Pablo y Pena, Hernán. 2020. *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*. Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima.

Casalí, Pablo; Bertranou, Fabio y Cetrángolo, Óscar. 2020. *Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto*. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile.

Casalí, Pablo; Cetrángolo, Óscar y Pino, A. 2020. *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia*. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022. *América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población*. Lima.

Congreso de la República del Perú. 2020. *Lineamientos generales de la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano*. Comisión especial multipartidaria encargada de evaluar, diseñar

y proponer el proyecto de ley para la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano, Lima.

———. 2023. *Proyecto que propone Ley que optimiza el Sistema de Pensiones*. Comisión de Trabajo y Seguridad Social, Lima.

Durán-Valverde, Fabio y otros. 2009. *Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*. MCLCP, UNFPA, OIT, Cáritas del Perú y HelpAge Internacional, Lima.

Durán-Valverde, Fabio; Acuña-Ulate, Andrés y Casalí, Pablo. 2020. *Los efectos financieros de ampliar la cobertura de las pensiones no contributivas en el Perú*. Unidad de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos del Departamento de Protección Social de OIT (SOC/PFACTS) y la Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2022. Ingreso medio proveniente del trabajo.

———. 2022. Población Económicamente Activa Ocupada, según principales características, 2007-2021.

———. 2022. Tasa de Empleo Informal, según ámbito geográfico, 2008-2021.

———. 2023. Evolución de la Pobreza Monetaria 2011-2022. Informe Técnico.

Referencias bibliográficas

- Mesa-Lago, C.** 2000. *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social).** 2022. *Programa Nacional de Asistencia Solidaria. Pensión 65. Memoria Anual 2021*. Lima.
- Montoro, C.** 1999. *Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: una adaptación del modelo de generaciones traslapadas*. Estudios Económicos, 3-4, 57-78.
- ONP (Oficina de Normalización Previsional).** 2021. *Boletín Estadístico*, septiembre de 2021. Lima.
- . 2022. *Boletín Estadístico*, cuarta edición, junio 2022. Lima.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo).** 1952. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102).
- . 2012. *Recomendación sobre los pisos de protección social*, 2012 (núm. 202).
- . 2018. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático N.º 4. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- . 2019a. *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- . 2019b. *El Modelo Multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos*. Departamento de la Protección Social. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- . 2021. *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- . 2022. *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores*. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Olivera, Javier y Valderrama, José Artemio.** 2022. *The impact of the COVID-19 Pandemic on the Future Pensions of the Peruvian Pensions System*. IDB Working Paper Series N.º IDB-WP-1392. Inter-American Development Bank, Department of Research and Chief Economist.
- Olivera, Javier.** 2020. *Reformando el sistema de pensiones en Perú: costo fiscal, nivel de pensiones, brecha de género y desigualdad*. Documento de Trabajo N.º 496. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Sánchez, Elio, declaraciones para Agencia Andina.** 2023. *SBS: fondo de pensiones representaba 22% del PBI en 2020 y ahora solo el 12%*. Agencia Andina. 29 de marzo de 2023.
- SBS (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP).** 2022. Resolución SBS N.º 02843 del 16 de septiembre - Resolución que modifica el Reglamento Operativo para la Libre Desafiliación Informada del Sistema Privado de Pensiones de afiliados que tienen derecho a pensión en el Sistema Público de Pensiones, y dictan otras disposiciones.
- . 2023. *Carpeta de información del Sistema Privado de Pensiones*.
- Verdera, F.** 1997. *Seguridad social y pobreza en el Perú*. Documento de trabajo N.º 84. IEP, Lima.

Anexo A

Recuadro con extractos de los últimos comentarios realizados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR, por sus siglas en inglés) en su examen de la aplicación de los convenios ratificados por el Perú en materia de seguridad social

► Sobre la cobertura del sistema de seguridad social

Parte I (Disposiciones generales), artículo 3 del Convenio núm. 102. Declaración anexa a la ratificación. En sus comentarios anteriores, la Comisión pidió al Gobierno que proporcionara información conforme al artículo 3 del Convenio sobre las medidas adoptadas para ampliar de forma progresiva el ámbito de las personas cubiertas, precisando si los motivos para mantener un ámbito de aplicación reducido (50 por ciento de los trabajadores de las empresas de más de 20 asalariados, según declaró el Gobierno al momento de la ratificación) siguen existiendo, o si renuncia a utilizar en el futuro esta excepción. La Comisión toma nota de que el Gobierno indica que, a través de la Ley núm. 28015, de 2003, de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa; el decreto legislativo núm. 1086, de 2008 que aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente; el decreto supremo núm. 008-2008-TR, y el decreto supremo núm. 013 2013-PRODUCE, se ha entendido ampliar la cobertura en materia de protección social de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas, estableciendo (...) en el sector previsional, la posibilidad de afiliarse o al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP), o además afiliarse al Sistema de Pensiones Sociales (SPS). Sin embargo, la Comisión toma nota de que el Gobierno indica que el SPS, regulado por el decreto legislativo núm. 1086 de 2008, aún no se encuentra implementado dado que a la fecha no cuenta con reglamentación. **A la luz de la evolución legislativa en el sector de las micro y pequeñas empresas representada por el decreto supremo núm. 013 2013 PRODUCE, la Comisión pide al Gobierno que tenga a bien informar sobre las medidas previstas o tomadas para dar efecto a la legislación indicada. La Comisión pide al Gobierno que indique si la puesta en práctica de esta legislación llevará a la superación del porcentaje en materia de número de personas protegidas que permitiría renunciar a las excepciones utilizadas bajo el artículo 3 del Convenio en relación con sus artículos 9, d), 12, 2), 15, d), 18, 2), 27, d), 48 c), y 55 d). Asimismo, la Comisión pide nuevamente al Gobierno que indique si entiende utilizar en el futuro la excepción prevista en el artículo 3, tal como exigido por el Convenio.**

Parte V (Prestaciones de vejez). Artículo 27, d), en relación con el artículo 3. Personas protegidas. Con referencia a sus comentarios anteriores que se referían al principio de garantía de prestaciones mínimas, la Comisión pidió al Gobierno que proporcionara informaciones sobre las medidas para hacer extensivo el programa «Pensión 65» a todas las regiones del país, así como los pormenores de su implantación y los progresos que se vayan realizando en esa esfera.

(...) La Comisión saluda las informaciones positivas proporcionadas, y pide al Gobierno que continúe comunicando informaciones sobre todo progreso realizado en la ejecución del Programa Pensión 65 y, en particular en la extensión del número de personas protegidas. A este respecto, la Comisión pide al Gobierno que informe si se estudia una eventual renuncia a la excepción declarada bajo el artículo 3 del Convenio. Asimismo, la Comisión pide al Gobierno que proporcione información estadística sobre el número de asalariados protegidos que trabajan en las empresas industriales que ocupen veinte personas por lo menos, en virtud de cada régimen de pensiones, a fin de analizar la aplicación del artículo 27, d), del Convenio en relación con la excepción declarada bajo el artículo 3 del Convenio.

► Sobre la suficiencia de las prestaciones:

Artículo 28, en relación con el artículo 65. Cuantía de la prestación. En su comentario anterior, la Comisión pidió al Gobierno que informase sobre el monto mínimo de cada modalidad de pensión reseñada en comparación con las tasas de reemplazo mínimas establecidas en el Convenio, y que precisara la manera en que dichos montos se actualizan. La Comisión toma nota de las indicaciones del Gobierno, según las cuales las normas que en el tiempo han ido regulando la forma de cálculo de la remuneración de referencia son el decreto-ley núm. 19990, de 1973, por el que se creó el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, artículo 73, el decreto-ley núm. 25967, de 1992, y el decreto supremo núm. 099 2002-EF en el ámbito del SNP. La Comisión observa que las normas mencionadas también incluyen la regulación de la cuantía de la prestación. Con relación al SPP, la Comisión ya tomó nota de que el Gobierno confirmó que en el SPP no se garantiza una tasa de reemplazo. La Comisión recuerda que el artículo 65 del Convenio prevé que la cuantía de la prestación, o tasa de reemplazo de la prestación, aumentada con el importe de las asignaciones familiares pagadas durante la contingencia, debe ser tal que,

para el beneficiario tipo a que se refiere el cuadro anexo a la parte XI del Convenio, sea por lo menos igual al 40 por ciento en relación con el total de las ganancias anteriores del beneficiario y del importe de las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia que el beneficiario tipo. **En consecuencia, la Comisión pide al Gobierno que comuniquen informaciones estadísticas a fin de poder apreciar plenamente en qué medida las prestaciones de vejez del SNP alcanzan el nivel prescrito por el Convenio. Más específicamente, la Comisión pide al Gobierno:**

- i) el monto del salario del obrero masculino calificado que se ha elegido, y
- ii) el importe de la prestación atribuida durante el período de base y de los subsidios familiares, donde proceda, para la esposa, durante el empleo y durante la contingencia, para un período equivalente al tiempo de base.

Por último, la Comisión pide al Gobierno que informe sobre toda medida que se considere oportuno adoptar en relación con el SPP para dar aplicación a estos artículos del Convenio.

Parte IX (Prestaciones de invalidez). Artículo 56 (en relación con el artículo 65). Cuantía de la prestación. La Comisión pide al Gobierno que indique si el monto de las prestaciones de invalidez alcanza, cualquiera que sea la modalidad de pensiones elegida (en el SPP o en el SNP), el porcentaje fijado por el Convenio para un beneficiario tipo.

► **Sobre el derecho a recibir prestaciones reducidas:**

Artículos 29, párrafo 2, y 63, párrafo 2. Prestaciones de vejez reducidas con quince años de aportaciones y prestaciones de sobrevivientes reducidas.

(...)La Comisión pide al Gobierno que informe de qué manera se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 29, párrafo 2, del Convenio, que prevé que cuando la concesión de la prestación esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, se garantice una prestación de vejez reducida con un período de calificación de quince años, así como al artículo 63, párrafo 2, a), sobre la garantía de una prestación reducida a las personas protegidas cuyo sostén de familia fallecido haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización.

► **Sobre la duración de las prestaciones en el Sistema Privado de Pensiones:**

Artículo 30. Prestaciones durante todo el transcurso de la contingencia. En su comentario anterior, la Comisión tomó nota de que las prestaciones de vejez gestionadas en el marco del sistema de gestión privada se calculan sobre la base del capital del que dispone cada asegurado en su cuenta individual de capitalización. Cuando se agota el capital acumulado en una cuenta, el derecho a una pensión puede dejar de existir y el asegurado que superase la esperanza de vida promedio podría quedarse sin su única fuente de ingresos (véase el artículo 45: retiro programado, del Texto Único Ordenado, TUO, de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobada por el decreto supremo núm. 054-97-EF, TUO de la Ley del SPP). La Comisión concluyó que una situación semejante no se ajusta al principio establecido por los convenios internacionales según el cual las prestaciones deben pagarse durante toda la contingencia, garantizando una tasa mínima. Asimismo, la Comisión toma nota de que el Gobierno indica que la ley núm. 30425 de 2016, que modifica el TUO de la Ley del SPP, adiciona la vigésimo cuarta disposición final y transitoria al TUO de la Ley del SPP, a través de la cual se ha facultado al afiliado a partir de los 65 años de edad a «elegir entre percibir la pensión que le corresponda en cualquier modalidad de retiro», o solicitar a la Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) «la entrega hasta el 95,5 por ciento del total del fondo disponible en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC)». El afiliado que ejerza esta opción no tendrá derecho a ningún beneficio de garantía estatal y esto se extiende a los afiliados que se acojan al régimen especial de jubilación anticipada (REJA). **La Comisión recuerda que el artículo 30 del Convenio exige que las prestaciones de vejez deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia. La Comisión pide al Gobierno que informe sobre toda medida que considere oportuno adoptar en relación con el SPP para que este sistema cumpla con la obligación prevista en este artículo del Convenio.**

► **Principios rectores contenidos en las normas internacionales**

Parte XIII (Disposiciones comunes). Artículo 70, párrafo 1. Derecho de apelar de los solicitantes de las prestaciones de seguridad social.

(...) La Comisión toma nota con interés de la información proporcionada por el Gobierno sobre la creación del Tribunal Administrativo Previsional con la finalidad de dar agilidad a los procesos de impugnación, y espera que este acontecimiento permitirá dar efecto al derecho de reclamación y apelación de las personas protegidas, previsto por el Convenio. La Comisión

pide al Gobierno que comunique informaciones sobre los plazos para el tratamiento de los expedientes, las reglas aplicables en caso de apelación, y los principales motivos contenidos en las reclamaciones y en las apelaciones ante el Tribunal Administrativo Previsional.

Artículo 71, párrafos 1 y 2. Financiación colectiva de la seguridad social. Con respecto a la financiación del SNP y el SPP, la Comisión recordó que el artículo 71 del Convenio prevé que el costo de las prestaciones de seguridad social y los gastos de su administración deberán financiarse colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa (párrafo 1), y de manera que el total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no exceda del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos (párrafo 2). ***La Comisión pide al Gobierno que indique el origen de los recursos de cada sistema considerado para cada una de las partes aceptadas del Convenio, precisando en particular cuál es la tasa o el monto de las cantidades descontadas de las ganancias para financiar el sistema, sea por vía de cotizaciones o en forma de impuestos, y cuáles son las cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos.***

Artículo 71, párrafo 3, y artículo 72, párrafo 2. Responsabilidad general del Estado en lo que se refiere al servicio de prestaciones y de la buena administración de las instituciones y servicios. Seguridad social. Anteriormente la Comisión pidió al Gobierno redoblar sus esfuerzos sobre los temas del pago de cotizaciones por parte de los empleadores, intensificar la colaboración entre las instituciones de seguridad social y las autoridades tributarias, e informar sobre el estado legislativo de los proyectos de ley informados para que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) asuma las funciones de recaudación y fiscalización del SNP y del SPP. La Comisión toma nota con interés de la indicación del Gobierno sobre la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), entidad que ha suscrito dos convenios de Cooperación Interinstitucional con el Seguro Social de Salud — EsSalud y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria — SUNAT, con las finalidades, entre otras, de desarrollar los mecanismos y procedimientos de cooperación interinstitucional, intercambiar informaciones sobre los procesos desarrollados por las diferentes instituciones, y establecer acciones conjuntas de supervisión y/o fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social. Además, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que, según los informes del Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) ha emitido un número de órdenes de inspección y orientación en materia de inscripción de los trabajadores en la seguridad social. ***La Comisión pide al Gobierno que continúe proporcionando información estadística sobre los resultados obtenidos por la SUNAFIL y la acción del SIT en la lucha contra la evasión de la obligación de afiliación y en la mejora de la recaudación en la práctica, y que informe sobre toda otra medida tomada o prevista a fin de realizar estos objetivos.***



Organización
Internacional
del Trabajo

Organización Internacional del Trabajo
Calle Las Flores 275, San Isidro,
Lima - Perú
(511) 615 0300

 @OITAndina
 @OIT.Americas
 @OIT_Americas
www.ilo.org/lima

