

SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ: RETOS, OPORTUNIDADES Y PRINCIPALES CAMBIOS

GIOVANNA PRIALÉ REYES*

Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia

Presidenta de la Asociación AFP en el periodo 2016-2024

-
- * Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Master of Arts in Economics por Georgetown University, con especializaciones en Finanzas por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y en Directorios por el Programa de Alta Dirección (PAD) de la Universidad de Piura (UDEP). Economista, licenciada por la Universidad del Pacífico y presidenta de la Asociación AFP en el periodo 2016-2024, con amplia experiencia en cargos gerenciales, editoriales y consultoría internacional.

Se agradece la colaboración de Roxana Cerna (coordinadora de Investigación y Regulación Previsional de la Asociación de AFP, MBA de la Universidad de Lima) en la elaboración del presente documento y de Roger Laboriano (analista Jr. de Estudios Económicos y Previsionales de la Asociación de AFP, BSc. en Economía y Finanzas de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas) en la corrección.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema previsional peruano enfrenta diversos desafíos, que demandan una urgente atención que garantice su efectividad y sostenibilidad. En esa línea, resulta fundamental aplicar de manera correcta la reciente reforma promulgada, así como asegurar un seguimiento continuo que permita ajustar el sistema a las necesidades de los trabajadores. Esto incluye no solo mejorar la cobertura y la calidad de la protección social, sino también adaptarse a las dinámicas económicas y sociales actuales, garantizando que todos los ciudadanos tengan acceso a una jubilación digna y sostenible.

El documento presenta el diagnóstico del sistema previsional peruano realizado por la Asociación de AFP (2022), en el que se detalla las características estructurales del sistema y su entorno de desarrollo. Uno de los problemas más críticos es la alta informalidad que predomina en nuestro país, donde un gran porcentaje de la fuerza laboral no está afiliada a ningún sistema de pensiones. Esta informalidad no solo limita el acceso de los trabajadores a beneficios sociales esenciales, sino que también perpetúa la vulnerabilidad económica en la vejez, dejando a muchos sin un sustento adecuado en sus años de retiro.

Además, el envejecimiento poblacional es un fenómeno que está redefiniendo las dinámicas sociales y económicas del Perú. Con un creciente número de personas mayores, la presión sobre el sistema previsional se intensifica porque este debe adaptarse a una demanda cada vez mayor de pensiones y atención social. La sostenibilidad financiera del sistema se ve comprometida y, por ello, es fundamental desarrollar estrategias que respondan a las necesidades de una población que está cambiando rápidamente.

Por último, la economía conductual ofrece un marco valioso para entender cómo las decisiones de ahorro y planificación para el futuro se ven afectadas por factores psicológicos y sociales. Promover la educación financiera y la concientización sobre la importancia de la previsión a largo plazo puede ser clave para fomentar la afiliación al sistema de pensiones y mejorar la cultura del ahorro.

En este contexto, la reforma del sistema previsional peruano debe ser reglamentada correctamente para garantizar la seguridad económica de las generaciones actuales y futuras.

II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO

Los sistemas previsionales en el mundo, desde su concepción, persiguen diversos objetivos, involucran distintos actores –administradores, reguladores, poderes del Estado, empleadores y ciudadanía– y se desarrollan de acuerdo a las características estructurales de los países en los cuales se implementan. Por ello, las propuestas de mejora al sistema previsional deben tener en cuenta que el eje principal es procurar en todo momento, el bienestar del trabajador.

A continuación, se presentan una serie de características estructurales del escenario laboral, demográfico y conductual, que afectan el desarrollo del sistema previsional peruano.

A. Características estructurales

1. Mercado laboral: informalidad y trabajo independiente

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

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

a. Alta informalidad

El mercado laboral peruano se caracteriza por ser altamente informal. Cerca del 74%¹ de las personas que desempeñan un trabajo remunerado lo hace en la informalidad y, por lo tanto, no reciben

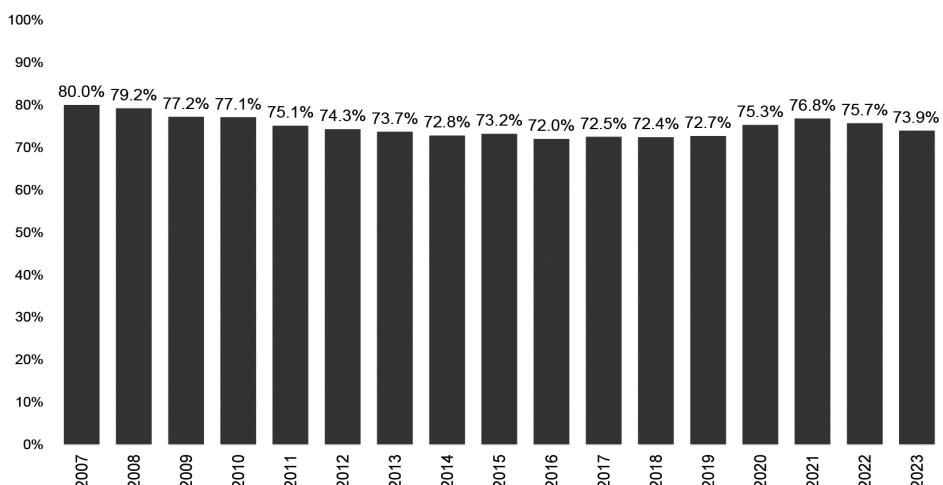
1 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2023.

los beneficios establecidos por ley, como la seguridad social (acceso a pensiones y salud), las gratificaciones, las vacaciones, entre otros.

Según Lavado y Yamada (2021), los trabajadores informales predominan en los sectores más bajos de la distribución de ingresos, donde la escasa formación del capital humano conduce a una baja productividad y, como resultado, a una asignación laboral ineficaz. Esto los hace susceptibles a quedar atrapados en el ciclo perpetuo de la informalidad.

Si bien entre los años 2007 y 2016 se observó una reducción sostenida de la informalidad laboral (8 puntos porcentuales - p.p. acumulados) producto del éxito macroeconómico, este cambio no fue significativo en comparación con el aumento del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, el cual creció en más de 70.0% en el mismo periodo. Esto muestra que las políticas laborales aplicadas aunado a la ausencia del Estado y el desborde de la ilegalidad, han traído como consecuencia la escasa generación de trabajo formal y, por ende, una asignación subóptima de los factores productivos y pérdidas de productividad. Incluso, Lavado y Yamada (2021) señalan que dado el nivel observado de PBI per cápita del Perú, la informalidad debería ser 20 p.p. menor.

**Gráfico N° 1: evolución del empleo informal
(% de la Población Económicamente Activa Ocupada - PEAO)**



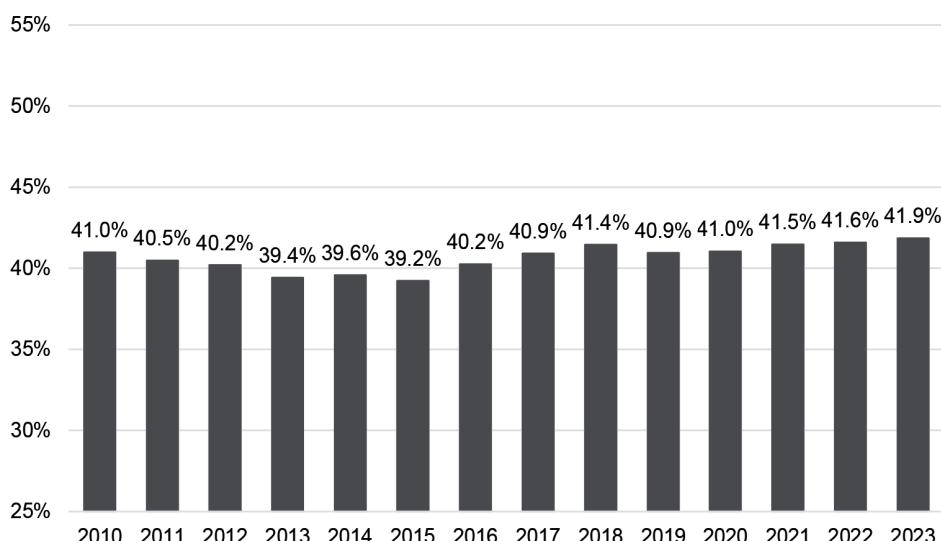
Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - ENAHO.

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

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

En 2023, los trabajadores independientes a nivel nacional ascendieron a 7.19 millones de personas, lo que representa el 41.9% del total de ocupados², proporción similar a la observada en el 2010.

Gráfico N° 2: evolución del empleo independiente
(% de la PEAO)



Elaboración propia con datos obtenidos del INEI - ENAHO entre 2010-2021 e INEI - Encuesta de Permanente de Empleo Nacional (EPEN) entre 2022-2023.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los asalariados que dejan un empleo de carácter independiente tienen muy pocas probabilidades de insertarse en un empleo formal (solo 7.5%), en tanto que el 20.0% ingresa a un trabajo dependiente informal y el 33.0% a otro empleo independiente (Maurizio, 2019). Es decir, la posibilidad de transitar hacia un empleo de mejor calidad y con cobertura obligatoria por parte de la seguridad social es reducida.

2 Encuesta de Permanente de Empleo Nacional (EPEN) 2023

Tabla N° 1: salidas y entradas de un puesto independiente, Perú
(Tabla en porcentajes)

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

Elaboración propia con datos obtenidos de la OIT (2019).

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) (2021) analizó la matriz transicional entre los años 2008 y 2019, observando que cuando los trabajadores con empleo formal no logran mantenerse en su mismo estado laboral, estos transitan principalmente a empleos informales (17.9%), seguidos de un 5.8% a la condición de no ocupados, mientras que los informales suelen transitar hacia la no ocupación en mayor medida (14.6%) y solo 7.6% a la formalidad.

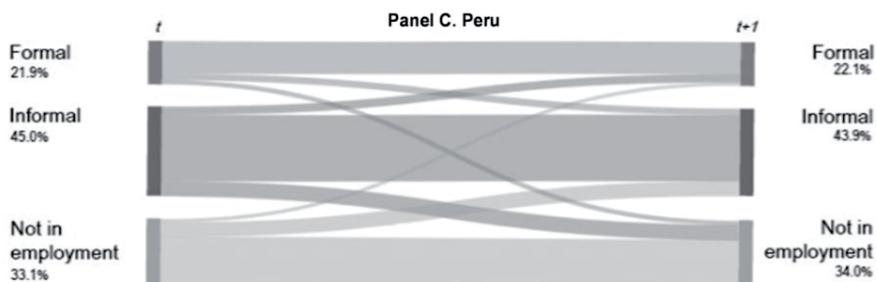
Tabla N° 2: transiciones laborales promedio desde el empleo formal, el empleo informal y no ocupado, 2008-2019
(Tabla en porcentajes)

2008-2019	Empleo formal	Empleo informal	No ocupado	Población en edad de trabajar (PET)
Empleo formal	76.2	17.9	5.8	100
Empleo informal	7.6	77.7	14.6	100
No ocupado	3.5	27.4	69.1	100
Total	100	100	100	100

Elaboración propia con datos obtenidos del MTPE (2021).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2024), en su reciente evaluación de transiciones entre tres estados de empleo: formal, informal y desempleo, entre 2016 (t) y 2020 ($t+1$), entregó como principales hallazgos una baja transición entre la informalidad y la formalidad, mientras que los escenarios más persistentes se aprecian en el tránsito de informalidad a desempleo y de desempleo a informalidad.

Gráfico N°3: transiciones entre tres estados de empleo



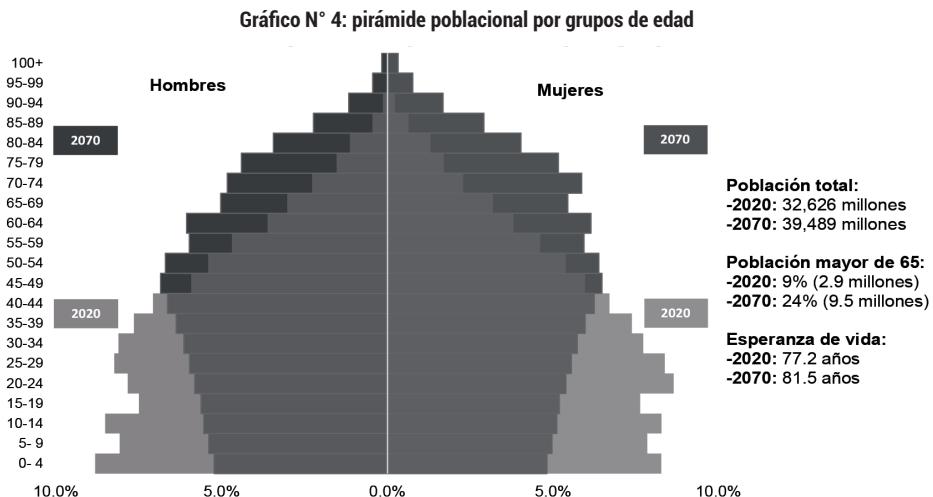
Fuente: OCDE (2024).

En ese sentido, se podría afirmar que el mercado laboral peruano cuenta con niveles de informalidad persistentes, impactando negativamente en la cobertura previsional y en la frecuencia de aportes de los afiliados y, por lo tanto, en la cuantía de las pensiones.

2. Contexto demográfico: envejecimiento poblacional

La OCDE (2021) indicó que el mayor desafío a largo plazo de los sistemas previsionales a nivel mundial es proporcionar pensiones financieramente sostenibles en un contexto de envejecimiento progresivo. Destacó que, a medida que la esperanza de vida aumenta y la tasa de natalidad disminuye, el número de personas en edad de trabajar se reduce en relación con los jubilados. Esto genera una mayor presión sobre los sistemas previsionales, que deben financiar pensiones durante períodos más largos (OECD, 2023). Con dicho fin, deben adaptar tanto la forma de construcción de la pensión (acumulación) como la de entrega de beneficios (desacumulación).

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



Fuente: INEI - Perú: Estimaciones y proyecciones de la población nacional, 1950-2070. Boletín de Análisis Demográfico N°38.

Frente a la necesidad de garantizar sostenibilidad en el sistema de pensiones peruano y la economía en general, la OCDE (2023) exhortó a nuestro país a concentrar los esfuerzos en implementar una reforma integral que considere aumentar la edad de jubilación, fomentar el ahorro privado y promover la afiliación a sistemas de pensiones formales. Además, subrayó la importancia de asegurar que los sistemas sean equitativos y que brinden un ingreso suficiente a los jubilados, considerando la diversidad de situaciones laborales y económicas que enfrenta la población. En general, la OCDE aboga por políticas que se adapten a las realidades del envejecimiento demográfico, asegurando la viabilidad de las pensiones a largo plazo.

3. Perspectiva conductual en las pensiones

Los seres humanos, trabajadores, afiliados, no afiliados, adultos, jóvenes, todos en general, enfrentan el sesgo por el presente, el cual los lleva a valorar más el beneficio que está más cercano en el tiempo respecto de otro que puede ocurrir en el futuro.

La economía del comportamiento ofrece una perspectiva valiosa para entender cómo las decisiones individuales sobre ahorro y jubilación están influenciadas por factores psicológicos y sociales. A menudo, las personas tienden a subestimar la importancia del ahorro para el futuro, lo que puede llevar a una planificación

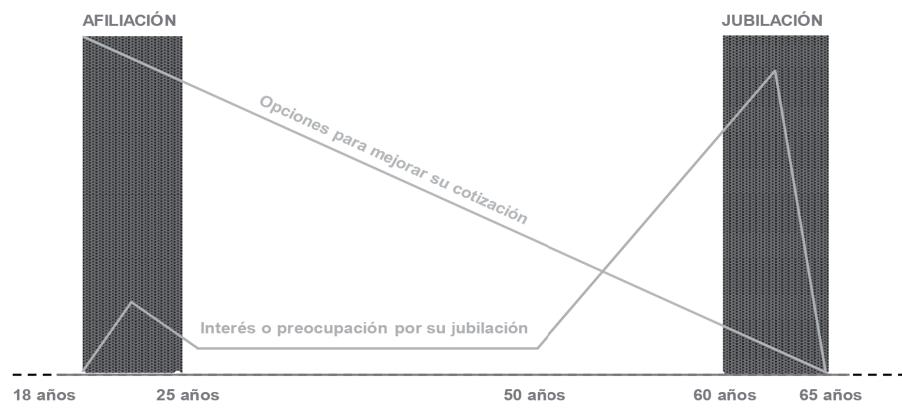
inadecuada para la jubilación. Comportamientos como la procrastinación, la aversión a la pérdida y la falta de información sobre las opciones de pensiones pueden resultar en una baja tasa de afiliación a sistemas formales de pensiones, aumentando la vulnerabilidad económica en la vejez (Thaler & Benartzi, 2004).

En esta perspectiva destaca el efecto de la miopía económica, referida a la tendencia de las personas a priorizar recompensas inmediatas sobre beneficios futuros, lo que puede tener un impacto significativo en sus decisiones de ahorro para la jubilación. Esta miopía hace que los individuos subestimen la importancia de ahorrar hoy para garantizar un futuro financiero estable. A menudo, los trabajadores se ven atrapados en el ciclo de gastar en el presente, sin considerar las consecuencias a largo plazo de su falta de ahorro. Para contrarrestar esta tendencia, es esencial implementar políticas que fomenten la planificación a largo plazo, como la creación de incentivos que contribuyan a hacer más atractivo y accesible el ahorro, así como educar a la población sobre la importancia de preparar su futuro financiero. Al abordar la miopía temporal, los sistemas de pensiones pueden diseñarse de manera más efectiva, promoviendo una cultura de previsión que beneficie a todos (Ainslie, 1975).

La Asociación Nacional de Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (ANAFAP) de Uruguay³, analizó el interés del afiliado dentro de las etapas del ahorro previsional, encontrando que las personas muestran especial interés por su jubilación en el momento en el que se afilian, luego se desprecian de ella durante casi toda la etapa de acumulación y, alrededor de los 50 años, se presenta un punto de inflexión en el que empiezan a interesarse por su jubilación, llegando al momento de máximo interés cuando realizan el trámite final para obtener su pensión, como se muestra en el gráfico N°5. Por este motivo, aquellas herramientas o iniciativas que incentiven a despertar el interés y acción de los afiliados desde una edad temprana serán claves para que el país cuente con generaciones futuras con una seguridad social pensionaria robusta.

3 Presentación en el Acuerdo de Lima del 11 de julio de 2019.

Gráfico N°5: interés del afiliado por su jubilación durante la etapa de ahorro previsional



Fuente: ANAfp (2019).

Tanto el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) como el Sistema Privado de Pensiones (SPP) tienen tres características del ahorro previsional que marcan claras diferencias con el ahorro al que la mayoría de personas están habituada en el sistema financiero. Por lo tanto, es un enorme reto que las personas afiliadas a alguno de estos sistemas puedan interiorizarlas con el objetivo de ahorrar o financiar una pensión para su vejez. Estas son: la obligatoriedad, el horizonte de muy largo plazo y la posibilidad de tangibilizar el ahorro.

En ambos sistemas de pensiones, en este caso contributivos, el ahorro tiene carácter obligatorio, cumpliendo con los principios de la seguridad social internacionalmente aceptados, suscrito además en el Convenio sobre norma mínima de la seguridad social (Num.102), impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1952. Esto ha permitido que las personas generen ahorro para su jubilación durante todo su periodo laboral a través de la contribución de un porcentaje de sus salarios. Sin embargo, según lo reportado por INEI (2023), el 64.7% de las personas de 60 años a más ocupadas carecen de la cobertura de algún sistema de pensiones, cifra que se eleva a 87.7% en el área rural debido a la estructura laboral, líneas de pobreza y capacidad de ahorro vistos anteriormente.

Cabe precisar que el estudio de la economía del comportamiento no solo nos ayuda a identificar sesgos, sino que también contribuye a la creación de herramientas efectivas para el fomento del ahorro y la afiliación a un sistema de pensiones. Ejemplo de lo anterior se aprecia en el uso de los denominados “nudges” o empujones suaves a manera de incentivos, como la opción de afilia-

ción automática a planes de pensiones, mecanismo que ha demostrado aumentar significativamente la participación de los trabajadores. Estos enfoques aprovechan la tendencia humana a seguir la opción predeterminada, facilitando el ahorro a largo plazo y mejorando la seguridad financiera en la jubilación (Madrian & Shea, 2001).

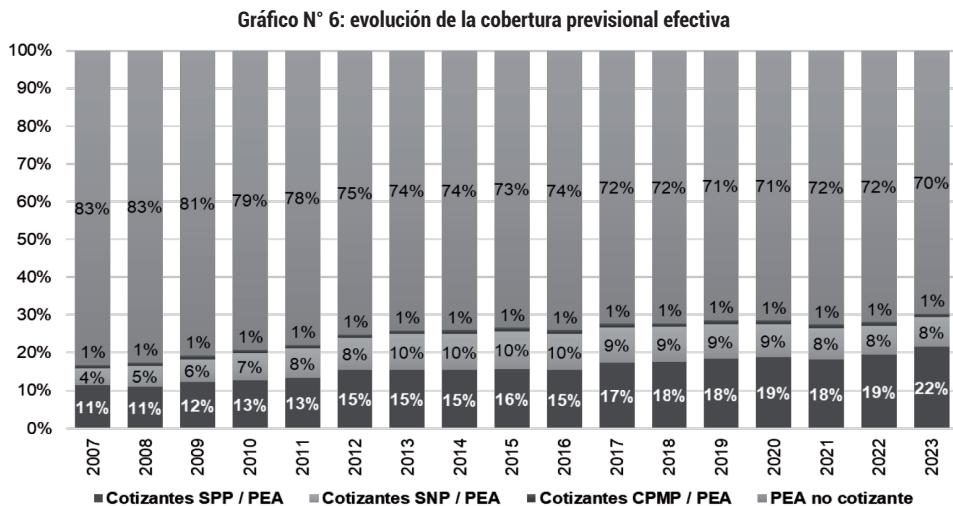
En ese sentido, es crucial que las políticas públicas integren estos principios de economía del comportamiento para diseñar sistemas de pensiones más inclusivos y efectivos. Esto implica no solo informar y educar a la población sobre la importancia del ahorro, sino también crear entornos que hagan que el ahorro sea más accesible y atractivo. Al considerar las motivaciones y los sesgos de comportamiento de los individuos, las reformas de los sistemas de pensiones pueden ser más efectivas, promoviendo una cultura de previsión que beneficie a toda la sociedad (Benartzi & Thaler, 2007).

B. Consecuencias

1. Baja cobertura efectiva

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

Muestra de ello es la baja cobertura efectiva que tienen los sistemas previsionales peruanos. Si bien se habla de 13.91 millones de afiliados, solo el 39.7% de ellos cotiza de manera regular, con lo cual las pensiones que el grupo de no cotizantes podrá alcanzar serán muy bajas o incluso nulas.



Elaboración propia con datos obtenidos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), ONP, CPMP e INEI.

Nota: Sistema Privado de Pensiones (SPP), Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y Población Económicamente Activa (PEA).

Asimismo, las medidas que han permitido realizar retiros extraordinarios de los fondos de pensiones han llevado a que 2.4 millones⁴ de afiliados del SPP no cuenten con ahorros para la jubilación (Superintendencia adjunta de administradoras privadas de fondos de pensiones, 2023); y que aquellos que aún tienen un saldo a favor, vean el mismo reducido, así como la futura cuantía de sus pensiones (Banco Central de Reserva del Perú, 2024).

Al respecto, la SBS (2023) precisó que los afiliados que consumieron en el presente sus ahorros para la jubilación necesitarán de la ayuda de familiares para cubrir sus gastos en la vejez y, en caso de no tener la posibilidad de lo anterior, requerirán del apoyo estatal, a través de figuras asistenciales para cubrir sus necesidades financieras y de salud, generando un pasivo contingente a las futuras generaciones.

2. Suficiencia de pensiones

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

⁴ El impacto del séptimo retiro, permitido por la Ley N°32002, a la realización del presente documento no ha sido cuantificado.

Uno de ellos es la introducción de cambios en las tasas de cotización y número de aportaciones en el año⁵, sin tomar en cuenta que estos parámetros deben asociarse a la evolución demográfica y la necesidad de recursos para financiar las pensiones, por lo que deben ser calculados de manera técnica.

Tabla N° 3: cambios en la tasa de cotización del SNP

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

Elaboración propia con datos obtenidos de la ONP.

Tabla N° 4: cambios en la tasa de cotización del SPP

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

Elaboración propia con datos obtenidos de la ONP.

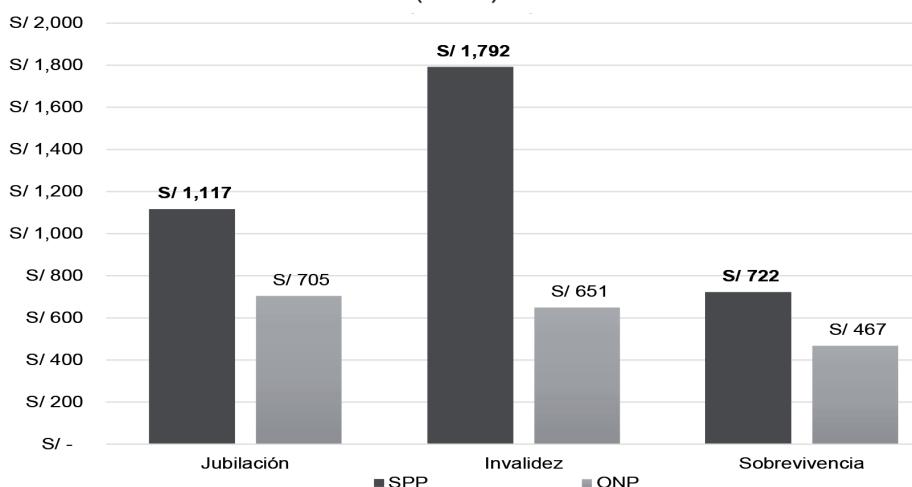
Otro factor se refiere a la ausencia de una garantía de pensión mínima transversal en todos los subsistemas, de manera que se genere un piso de protección que garantice a la persona condiciones de vida mínimas en la vejez.

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

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

5 La Ley N°29351, publicada el 30 de abril de 2009, estableció la exoneración de aportaciones de las gratificaciones, cuyo efecto es similar a reducir la tasa de cotización mensual del SPP de 10% a 8.57% y del SNP a 11.14%.

Gráfico N° 7: pensión promedio pagada en el SPP y SNP en el 2023 ^{1/2/}
(En soles)

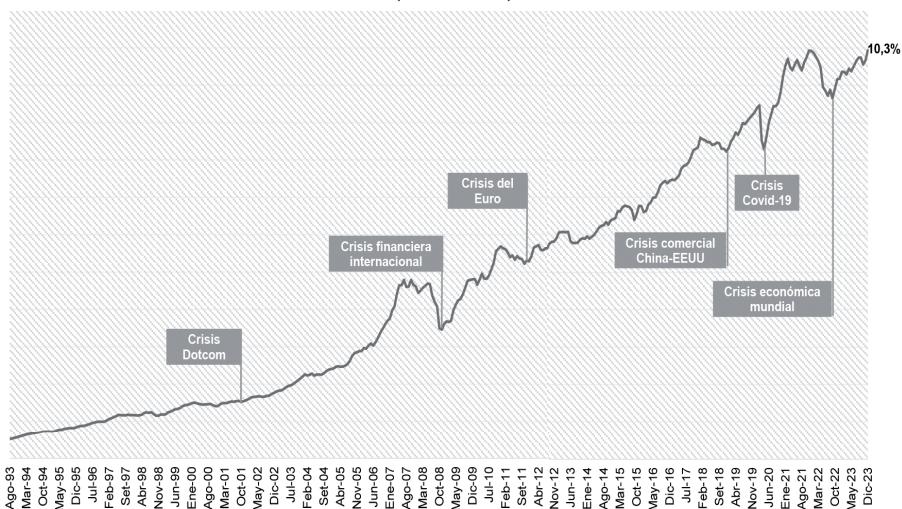


Elaboración propia con datos obtenidos de la SBS y ONP.

- ^{1/} En el SNP, 8 de cada 10 afiliados al momento de llegar a la edad de jubilación no reciben pensión según los datos publicados por la ONP en la Plataforma Nacional de Datos abiertos a marzo 2023.
- ^{2/} En el SPP, 9 de cada 10 afiliados al momento de llegar a la edad de jubilación optan por el retiro de hasta el 95.5% del fondo.

Por otro lado, a pesar de que no existe una pensión mínima de jubilación en el SPP, la diferencia en el monto promedio de pensión de jubilación a favor de este sistema se explica por la alta rentabilidad lograda por la administración de los fondos de pensiones en el SPP. Según la SBS, aproximadamente 2/3 del fondo acumulado se derivan de la rentabilidad generada, mientras que el 1/3 restante corresponde a los aportes netos de los afiliados. Asimismo, desde su creación, el SPP ha alcanzado una rentabilidad promedio nominal anual del 10.3%.

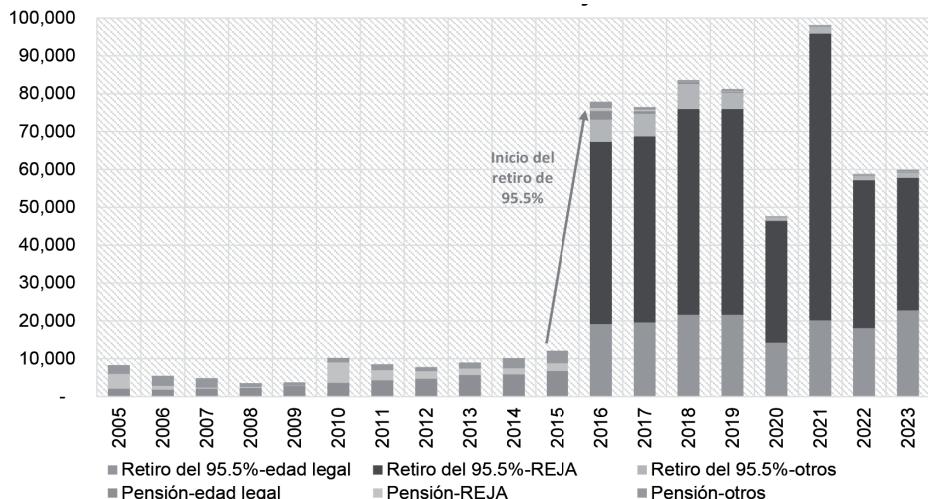
Gráfico N° 8: índice de rentabilidad del Fondo 2
(1993 - 2023)



Fuente: SBS.

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

Gráfico N° 9: evolución de elección de jubilación en el SPP



Nota: Régimen Especial de Jubilación Anticipada por Desempleo (REJA).

Fuente: SBS.

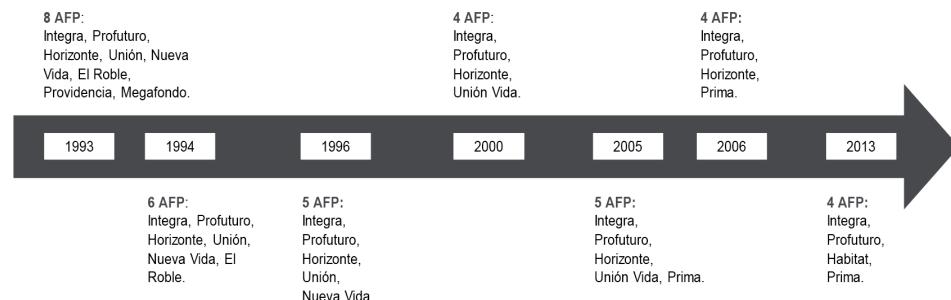
Por su parte, los jubilados al SNP se quejan constantemente debido a que las pensiones no les resultan suficientes, ya que a diferencia del SPP no pueden recuperar su fondo al no cumplir con los períodos mínimos de cotización.⁶

3. Número de competidores

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

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

Gráfico N°10: evolución número de AFP en el SPP



Elaboración propia con datos obtenidos de la SBS.

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

Tal como lo indica la OIT (2001) “*La seguridad social no solo es de gran importancia para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y la comunidad,*

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

sino que, gestionada adecuadamente, también aumenta la productividad y apoya el desarrollo económico. Es un derecho humano fundamental; instrumento esencial para la cohesión social, la paz y la integración social y política y la democracia”.

III. REFORMA PREVISIONAL APROBADA

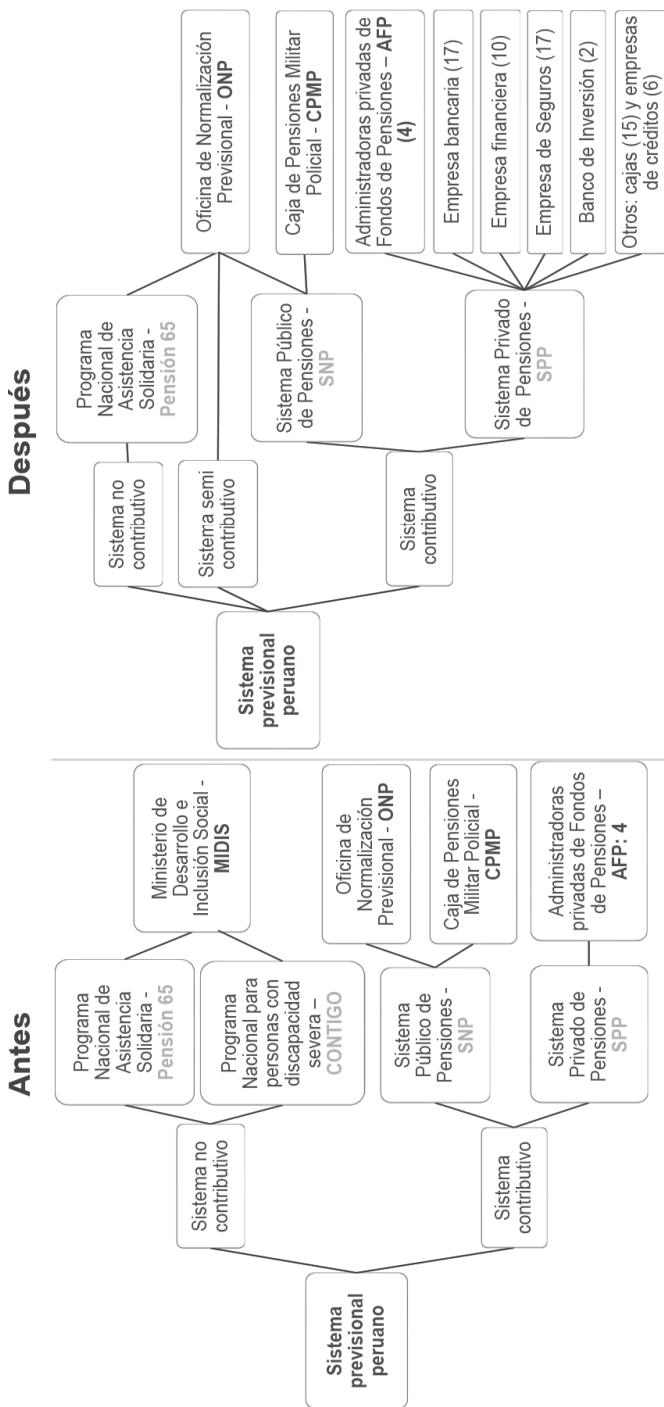
En el Perú hemos llegado a un punto de inflexión tan grande que los trabajadores formales del sistema previsional han perdido su derecho a la seguridad social por la persistencia en la aprobación de retiros extraordinarios, lo que hizo necesaria y urgente la aprobación de una reforma previsional.

Atendiendo esta necesidad, el 24 de setiembre se promulgó la Ley de modernización del sistema previsional peruano (Ley N°32123), que corrige problemas estructurales del actual sistema, como la unificación del derecho a una garantía estatal de pensión mínima, así como la aplicación intervenciones basadas en la economía del comportamiento, como el enrolamiento automático (reconocido a nivel mundial como la principal palanca del impulso del ahorro) y el aporte por consumo, atendiendo a la principal problemática de nuestro mercado laboral enfrentado a la informalidad.

Los puntos antes mencionados fomentan el crecimiento del mercado previsional y, por lo tanto, el ingreso de más actores al sistema, preservando el derecho a elegir de todos los afiliados, a un costo promedio anual entre 0.19%-0.33% del PBI, según el especialista en consultoría e investigación económica Macroconsult.

Si bien la Ley N°32123 se encuentra pendiente de reglamentación, a nivel pilares el modelo cambia de la siguiente manera:

Gráfico N°11: cambios en los pilares del sistema previsional



Fuente: Ley N°32123.

Entre las principales variables de cambio, destacan la inclusión de las siguientes buenas prácticas internacionales:

1. Enrolamiento automático al sistema previsional a partir de los 18 años.
2. Acceso a una garantía estatal de pensión mínima a la vejez a todos los afiliados al sistema privado de pensiones.
 - Antes solo se garantizaba este beneficio a los trabajadores registrados en el sistema público de reparto.
 - Condiciones: 20 años de aportes para acceder a S/ 600, entre 20 y 15 años S/ 400 y entre 15 y 10 años S/300, respectivamente.
3. Diferentes fuentes de financiamiento.
 - Aporte por consumo en cuentas individuales de capitalización para todos los ciudadanos, a través de la devolución de parte del consumo anual.
 - Ahorro complementario al aporte previsional obligatorio y voluntario.
 - Tope: 1pp de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)
 - Incentivo al ahorro para los trabajadores de bajos ingresos que realicen aportes voluntarios con fin previsional en el sistema privado de pensiones.
 - Contribución estatal, de conformidad con las previsiones presupuestarias.
 - Topes: salario máximo de 25% de UIT y aporte estatal anual máximo equivalente una unidad de aporte de la remuneración mínima.
4. Una nueva modalidad de cobro, denominada comisión por productividad a libre elección de los afiliados en el sistema privado de pensiones.
 - Compuesta por un componente fijo que cubra costos operativos y uno variable en función de la rentabilidad que genere el administrador.
5. Mayor número de empresas y productos previsionales.
 - Las Empresas Administradoras de Fondos (EAF) pueden ser bancos, financieras, cajas municipales y rurales, EDPYMEs,

cooperativas autorizadas, bancos de Inversión, empresas de seguros y AFP.

- Faculta la creación de productos previsionales.
 - Requisito principal: patrimonios y contabilidades separadas del fondo.
6. Prohíbe los retiros extraordinarios de los fondos de pensiones y condiciona la perdida acceso a beneficios estatales frente a cualquier acogimiento de esta índole.
 7. Limita la disponibilidad del retiro de hasta el 95.5% del fondo a la jubilación a los menores de 40 años.

IV. CONCLUSIONES

El análisis presentado indica que, para garantizar la integridad de la reforma y mantener la competitividad del mercado, es imperioso garantizar el equilibrio en un marco macroeconómico prudente, y el incremento de la cobertura a más y mejores pensiones.

Igualmente, se debe fortalecer la institucionalidad existente a través de una adecuada estabilidad jurídica, con el fin de mitigar la posibilidad de cambios en el sistema previsional peruano que carezcan de un análisis de impacto. Esto es crucial para evitar la disolución de las eficiencias generadas por el nuevo sistema.

Además, es fundamental involucrar al trabajador en la gestión de su ahorro previsional, proporcionando información oportuna y promoviendo iniciativas de educación financiera que faciliten una toma de decisiones informada.

Finalmente, es imperativo innovar en el diseño de alternativas previsionales, con el respaldo del regulador, para atraer a aquellos que actualmente están fuera del sistema y fomentar la continuidad de aportes de quienes ya participan en él.

V. REFERENCIAS

- Ainslie, G. (1975). Specious Reward: A Behavioral Theory of Impulsiveness and Impulse Control. *Psychological Bulletin*, 82(4), 463-496.
- Asociación de AFP. (2022). *Propuesta de reforma del sistema previsional peruano*. Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2024). *Reporte de Estabilidad Financiera. Mayo 2024*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

- Benartzi, S., & Thaler, R. (2007). Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 81-104.
- Conferencia internacional del Trabajo 89.a reunión. (2001, junio 50-21). *Organización Internacional Del Trabajo*. Retrieved from OIT: <https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/realm/ilc/ilc89/index.htm>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Perú: medición de la pobreza multidimensional. Dimensiones e indicadores (Revisión 2023)*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Lavado, P., & Yamada, G. (2021). *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Madrian, B., & Shea, D. (2001). The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior. *Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1149-1187.
- Maurizio, R. (2019). *Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo.
- Ministerio de Transporte y Promoción de Empleo. (2021). *Transiciones laborales entre el empleo formal e informal, 2008-2019*. Lima: Boletín Informativo Laboral, N° 109.
- O'Donoghue, T., & Rabin, M. (1998). Choice and Procrastination. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(1), 121-160. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/2696445>
- OCDE. (2023). *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>
- OCDE. (2024). *Breaking the vicious circles of informal employment and low-paying work*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/f95c5a74-en>
- OECD. (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- OECD. (2023). *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- Oficina Internacional del Trabajo. (1952). *Convenio N°102 (Normas mínimas sobre la Seguridad Social)*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*. Lima. Superintendencia adjunta de administradoras privadas de fondos de pensiones. (2023). *La pandemia y el acceso anticipado a los fondos de pensiones del SPP 2020-2022*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- Thaler, R., & Benartzi, S. (2004). Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. *Journal of Political Economy*, 112(1), 164-187.