Proyecto de Ley N° 7538/2023-CR

JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPUBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
11 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:40pm

PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA OBLIGATORIEDAD DE AFILIACION A LAS AFP'S

Los Congresistas de la República que suscriben integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Popular" a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la Republica
Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA OBLIGATORIEDAD DE AFILIACION A LAS AFP'S

ARTÍCULO 1.- OBJETO DE LA LEY

La presente ley tiene por objeto desarrollar un marco óptimo y adecuado para la libre afiliación al sistema previsional; que integre los sistemas de pensiones públicos y privados existentes y a la vez crearse una tercera opción de afiliación previsional al sistema financiero.

ARTÍCULO 2.- FINALIDAD

La finalidad de la presente ley es eliminar la obligatoriedad del trabajador de afiliarse al sistema nacional de pensiones o al sistema privado de pensiones; y a la vez crear la afiliación previsional al sistema financiero que sea optativo para el trabajador, que sea gradualmente accesible a las personas y brinde pensiones justas y adecuadas.

ARTÍCULO 3.- CARACTERISTICAS DE LA AFILIACIÓN PREVISIONAL AL SISTEMA FINANCIERO

Para la afiliación previsional al sistema financiero se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Podrá afiliarse toda persona natural al cumplir los dieciocho (18) años, las condiciones serán estipuladas en el reglamento de la presente Ley.

b) Para la afiliación previsional al sistema financiero por parte de los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones, se otorgará un bono de reconocimiento en función a los aportes realizados.

c) Para la afiliación previsional al sistema financiero de los afiliados al Sistema Privados de Pensiones, serán trasladados con una Cuenta Individual Capitalizada (CIC) personal, administrada por la Administradora de Fondos de Pensiones.

d) La afiliación previsional al sistema financiero no afectará por ningún motivo a los fondos que antes tenían los aportantes.

e) Los afiliados previsionales al sistema financiero podrán escoger libremente la Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales que mayor rentabilidad le ofrezca para sus aportes. Los cuales captaran esos aportes en la modalidad de ahorro a plazo fijo; las condiciones y reglamentación de los contratos estarán supervisadas por la SBS.

f) Los fondos en cuentas de capitalización personal son intangibles e inembargables y no están sujetos a cargos adicionales.

ARTICULO 4.- APORTES POR LA AFILIACION PREVISIONAL AL SISTEMA FINANCIERO

Para los aportes se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

a) **APORTES DEL TRABAJADOR DEPENDIENTE:** Los trabajadores pagan contribuciones obligatorias, los cuales son un porcentaje de su remuneración

mensual. Estos son retenidos por el empleador y pagados de manera mensual a la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa de cada trabajador. El porcentaje de aporte será definido en el reglamento de la presente Ley, y **NO DEBE SER MAYOR A 10% DE LA REMUNERACIÓN MENSUAL BRUTA.** El Reglamento establece las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las disposiciones establecidas al respecto.

b) **APORTE DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE:** Los trabajadores, pertinentes a la Renta de Cuarta categoría, afiliados Sistema Previsional Financiero aportaran un porcentaje de los ingresos que obtengan a su Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa. Las condiciones, criterios y/o requisitos serán establecidos por reglamento.

c) **APORTES VOLUNTARIOS DE LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES** Los trabajadores dependientes e independientes pueden contribuir voluntariamente a las cuentas personales capitalizadas con fines previsionales a través de diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago establecidas para tal efecto por los órganos supervisores del régimen de pensiones.

ARTÍCULO 6.- DISPONIBILIDAD DE FONDOS DEL AFILIADO AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

Todo aportante, que se encuentre desempleado o que no generé ingresos económicos por un periodo igual o mayor a seis (06) meses, podrá optar por el retiro parcial del capital o rentabilidad de sus aportes. Las condiciones y requisitos serán determinados por reglamento de la presente Ley.

ARTICULO 7.- EDAD DE JUBILACIÓN DEL AFILIADO AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

La edad mínima para recibir una pensión de jubilación es de 60 años. Excepcionalmente, la edad mínima de jubilación es inferior para los regímenes especiales de pensiones que impliquen duras condiciones de trabajo o supongan un peligro para la vida o la salud.

ARTÍCULO 9.- ESCUDO FINANCIERO DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

El Sistema Previsional Financiero, actúa como un escudo para apoyar a los afiliados cuando sus finanzas o su responsabilidad financiera disminuyen debido a la vejez u otras razones.

ARTÍCULO 10.- LA ADMINISTRACIÓN DE LOS APORTES DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

La Supervisión de los aportes de los afiliados al Sistema Previsional Financiero estará a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Los gestores de fondos de Pensiones son entidades del sistema financiero y AFP que prestan servicios de administración de fondos de pensiones en condiciones de competencia y condiciones equitativas bajo el marco regulatorio establecido por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en beneficio de sus clientes.

Un administrador puede ser una institución financiera pública o privada. Estos incluyen AFP, compañías de seguros y entidades financieras que brindan garantías de ahorro para el retiro de acuerdo con las normas establecidas por la SBS.

ARTÍCULO 11.- MODALIDADES DEL RETIRO DEL FONDO DE PENSIONES DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

Al cumplir los sesenta (60) años, los socios pueden optar por recibir una renta vitalicia mensual o solicitar el pago de hasta el 95,5% del saldo total disponible en su cuenta Individual Previsional.

Si el aportante, opta por el pago del 95,5%, el 4,5% restante debe ser descontado de la cuenta individual previsional y pago directo a Essalud para garantizar al aportante el acceso a los beneficios de los asegurados generales.

Requisitos que deben tener los afiliados para solicitar la entrega de hasta el 95,5% del fondo de pensiones:

a) Tener sesenta (60) años de edad o más.

b) Acceder al Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados (REJA).

c) Acceder a la jubilación anticipada ordinaria (JAO).

d) Tener la condición de pensionistas bajo la modalidad de Retiro Programado.

e) Encontrarse percibiendo una pensión en el tramo de Renta Temporal.

f) Encontrarse percibiendo una pensión bajo la modalidad de Renta Mixta o Renta Combinada (respecto del saldo disponible).

ARTÍCULO 12.- LOS BENEFICIOS DE AFILIACION AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

Para los beneficios del sistema se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

a) **La pensión,** para los dependientes y los trabajadores por cuenta propia, una pensión es un objetivo de pensión al final de la vida laboral y al alcanzar la mayoría de edad, que se logra a través de las contribuciones de los empleadores y las contribuciones voluntarias de los empleados más el capital y otros ingresos generados por cada aporte dentro de una cuenta de capitalización individual. En casos excepcionales, la edad de jubilación puede ser aumentada si está justificado y si el fondo acredita las pensiones con al menos el 40% del salario promedio reciente. Esta excepción a los casos elegibles o años promedio de salario está definida en el Reglamento.

b) **Pensión de invalidez,** Esta es una renta vitalicia que puede recibir un asegurado que tenga una discapacidad física o mental en todo o en parte, certificada por una Junta Medica Calificada. Los requisitos y condiciones se especifican en los reglamentos. La pensión que recibes depende del monto depositado en tu cuenta Individual de Capitalización.

c) **Pensión de sobrevivencia, los familiares a cargo tienen derecho a solicitar la devolución del 100% del fondo acumulado del afiliado fallecido, el cual será corroborado mediante una sucesión intestada.**

d) **En otros casos excepcionales**, serán determinados en el reglamento de la ley. Los detalles y condiciones de la pensión de viudez y la pensión de orfandad se estipulan en el reglamento.

e) **Gastos de sepelio**, los gastos de sepelio de asegurados o pensionistas se reconocen mediante pago o reembolso. Las condiciones y requisitos se establecen en las disposiciones del Reglamento de la presente ley.

ARTÍCULO 13.- PENSIÓN MÍNIMA DE JUBILACIÓN A LOS AFILIADOS AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

Todos los aportantes deben recibir como mínimo una pensión equivalente a una remuneración mínima vital, siempre que tengan al menos sesenta años (60) años y puedan acreditar un mínimo de doscientos cuarenta (240) aportes.

ARTÍCULO 14. - MEDIDAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA Y PASARELAS DE PAGO

Las Entidades Financieras Gestoras de Fondos Previsionales, deben ofrecer diversas medidas de inclusión financiera, canales digitales o pasarelas de pago para garantizar que los empleadores o trabajadores tengan a su disposición diversas modalidades de aportes con fines previsionales y reciban información sobre los montos de las pensiones en su caso deberán brindar facilidades para el acceso y/o desarrollo de un fondo basado en una pensión objetivo.

Los afiliados al sistema previsional financiero pueden escoger la Gestora de Fondos que más se adecua a sus expectativas económicas futuras.

ARTÍCULO 15. - SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN

Las Gestoras de Fondos Previsionales, están sujetas a las disposiciones reglamentarias de conducta de mercado y a las sanciones establecidas al efecto por la ley de la República, y las normas de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y las normas del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI; la concentración, la cuestión del poder de mercado, el abuso de posición dominante en el mercado por parte de las instituciones crediticias y la revisión de los acuerdos anticompetitivos en el sistema financiero.

ARTÍCULO 16. - INTEROPERABILIDAD ENTRE SISTEMAS

El Reglamento de presente Ley, establece las condiciones bajo las cuales se producirá una transferencia de aportes, para que un aportante pueda cambiarse a otro sistema previsional. Para lo cual, deberá aplicar los principios de celeridad, respeto a la propiedad personal y justicia.

ARTICULO 17.- INAFECTACION DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA PREVISIONAL FINANCIERO

Los dividendos, los intereses, comisiones y ganancias de capital percibida en función del fondo que genere cada Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA), se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta (IR).

ARTÍCULO 18.- CULTURA PREVISIONAL

El Ministerio de Educación (MINEDU) desarrolla programas sobre cultura previsional en todas las etapas del sistema educativo. Las características serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

ARTÍCULO 19.- INTANGIBILIDAD DE APORTES

Los aportes de los afiliados con fines previsionales son intangibles, no pueden ser objeto de descuento, embargo, retención, compensación ni cualquier afectación por resolución administrativa o judicial. Las pensiones solo serán embargables hasta el 50% por ciento por deudas provenientes de pensiones alimenticias o un 30% máximo del monto retirado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- El Ministerio de Economía y Finanzas se constituye en la Autoridad previsional que se encarga de estudiar, evaluar, fortalecer y normar el nuevo sistema previsional así como el sistema nacional de pensiones y el sistema privado de pensiones.

SEGUNDO.- El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) establecerán los criterios para la inversión de los fondos

de pensiones de las aportantes, basados en la libertad y la competencia, de manera tal que se logre los mayores retornos posibles en el nuevo sistema previsional.

TERCERA.- El Poder Ejecutivo elabora el Reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de 60 días calendario, posteriores a la publicación de la misma, bajo responsabilidad de su titular.

Lima, abril del 2024

Jorge Luis Flores Ancachi

Gustavo Cordero Jon Tay

Wilson Soto Palacios

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7538/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; Y**
2. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

INTRODUCCION

¿Es posible tener una vejez digna después de una larga vida de trabajo? En los tiempos actuales, no hay respuesta fácil a esta pregunta, sobre todo para aquellos más necesitados. Se ha experimentado con muchas fórmulas contributivas (privadas, estatales, voluntarias, familiares), en diferentes combinaciones, para tratar de cumplir mejor este elusivo objetivo.

El reto contemporáneo de contar con un sistema de pensiones que permita los jubilados tener ingresos regulares para satisfacer sus necesidades luego de una vida de trabajo sigue presente a más de treinta años de la gran reforma privatista, y en un momento donde crece el malestar pensionario. Ciertamente, las fórmulas modernas para alcanzar esta meta social a partir de políticas públicas requieren una estrategia previsional que repose en buenos diseños y sólidas organizaciones previsionales. Combinando ahorros sobre la base de descuentos —sea que los maneje el sector público o el privado, o por medio de un sistema mixto, complementadas con entregas solidarias del Estado, o incluso recurriendo a los viejos métodos de la ayuda social—, se intenta que al menos una mayoría pueda contar con recursos cuando ya no puedan trabajar.

La vejez con la pobreza es una combinación trágica, dolorosa, silenciosa y penosa para todos, y debe ser materia de debate y de propuestas viables. De no hacerlo, se entrará en una situación que toda sociedad moderna quiere evitar: la cancelación del futuro. Ahora bien, este es un lado del problema, el que resalta —y el más discutido por los especialistas que quieren mejorar el sistema—, «hacerlo sostenible» con «buenas prácticas», y para ello realizan estudios y cálculos. Debemos considerar otro: la cuestión de quién se encarga de administrar los fondos de pensiones, qué decisiones toma, con qué grado de libertad y discrecionalidad opera, qué sistemas de vigilancia y transparencia lo fiscalizan, y finalmente, si esta administración delegada realmente beneficia al jubilado, quien tiene la última palabra en tanto permite que otros manejen sus

ahorros para la jubilación. Así, hay una cuestión de poder y recursos delos manejadores de las pensiones y de derechos, y no solo de cuánto y cómo se ahorra y se recibe con la jubilación. Este otro lado del problema es el objeto de fondo del presente proyecto de ley.

Antes de 1990, la respuesta del Estado peruano reposaba sobre las pensiones públicas — el llamado pilar estatal —, basado en un principio contributivo y solidario. Luego ocurrió una gran crisis fiscal, y en medio de ella, un mal manejo de fondos. La crisis no sirvió para corregir el sistema estatal ni para evaluar si se podía mejorar, sino para superarlo con fórmulas privadas «modernas y eficientes» que se presentaron como la gran promesa de cambio, como el salto al progreso y el buen manejo de las pensiones. La idea fuerza vigente era dejar las pensiones en los agentes del mercado, eficiente y racional por naturaleza, no en el Estado deficiente e irresponsable por naturaleza. A partir de 1990 llegaron las nuevas propuestas, importadas desde el exterior, llenas de mitos y supuestos no probados, como han hecho bien en señalar Orszag y Stiglitz (1999) cuando hicieron un balance crítico de las propuestas del Banco Mundial de hacer reposar el sistema sobre pensiones manejadas por las empresas: el pilar privado. De ese modo, se colocaban los ahorros forzosos en el mercado de capitales, que era fuertemente estimulado, y luego, a la edad de jubilación, se organizaba una seguro que daba ingresos regulares por medio de las compañías de seguros.

Como ha sostenido Orestein elegantemente, «los enfoques de políticas que esperaba producir un resultado terminaron produciendo otro» (2013).En el Perú, por razones que vamos a explorar, terminó generando «otro resultado»: la reforma privatista ha dado lugar ante todo y principalmente a cambios en los mercados y las estructuras de poder económico y sistemas de representación y defensa de intereses privados. Este lado oculto de la luna, que no se evitó mirar en un inicio, ahora sobresale en un contexto de bajas jubilaciones y propuesta de reformas que, en realidad, han deformado un sistema. Ahora es necesaria una reforma integral. La tesis central es que, así constituidos, los medios (las ganancias de las AFP, el estímulo al mercado de capitales) se convirtieron en fines. De ese modo, el modelo propuesto se hizo insostenible al priorizar los intereses privados de corto plazo — comportamiento que caracteriza al capital

financiero —,perdiendo de ese modo un sentido de sostenibilidad. Esta es la principal idea que nos proponemos demostrar a partir de los estudios, los datos y las investigaciones realizadas

El Perú no está solo en este esfuerzo evaluativo. La ola de «re-reforma» empezó en el siglo XXI, al entrar al poder fuerzas políticas que cuestionaron el modelo neoliberal previsional y el rol de las Asociaciones Privadas de Pensiones: Venezuela en 2000, Ecuador en 2002, Nicaragua en2005, Argentina en 2008 o Bolivia en 2009 (Ortiz et al. 2009, p.□ xi).Quedan unos pocos países que no se unieron a esta ola inicialmente; entre ellos, Chile y el Perú, que siguió el modelo del vecino país. Se trata de reformas gemelas en lo que se refiere a las AFP, que además fueron las más tempranas y profundas, presentadas mientras se pudo sostener el argumento como «éxitos de mercado».

Este trabajo tiene como principal objetivo evaluar los impactos del sistema previsional privado (SPP) creado en 1992, cuando se introduce una reforma radical en la cual la mayor parte de los aportes son manejados por las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP).

A partir de la revisión de la literatura especializada, los datos estadísticos, las propuestas y los debates técnicos y políticos sobre cambios parciales y totales, llegamos a la conclusión de que el sistema privado de pensiones SPP, por varias razones unas de diseño y otras «estructurales» (la debilidad del empleo formal) y las crisis económicas y sanitarias, el objetivo de vejez digna no se ha cumplido ni siquiera mínimamente. Pero y he aquí la esencia del problema, sí lograron cumplirse otros que no aparecieron tan claramente al proponerse la reforma. Nos referimos al manejo privado de las pensiones por grandes corporaciones financieras nacionales e internacionales, una nueva forma de acumulación de capital que ha reforzado lo que Michael Useem (1999) ha llamado *investorcapitalism*. La cuestión ya no es tanto si el manejo es eficiente y honesto, sino el costo para el pensionista que significa este manejo privado, y el efecto mayor que tiene en el sistema político al crearse un poderoso grupo de interés con influencias en los mercados (al invertir los fondos) y en el Estado (por la compra de bonos del Tesoro). Y, como consecuencia, la defensa de este modelo de tan poderoso e influyente actor. Este sistema está siendo

cuestionado, lo que ha cobrado un gran impulso durante la pandemia iniciada en 2020. Por ello en este periodo se analiza una serie de eventos que hacen retroceder a las AFP.

La impresión que nos deja este tiempo terrible fue como la de un terremoto seguido por un tsunami. La COVID-19 causó primero una crisis sanitaria, y luego recesó la economía con las cuarentenas que siguieron para contener las olas de contagio y muerte. Conviene tomar en cuenta que el Perú fue un caso extremo global de mortandad per cápita. Además, la pandemia llegó en un momento en que las aguas políticas estaban agitadas. El virus apareció en un momento de división de poderes (Ejecutivo contra Legislativo), una mayor dispersión de fuerzas político-partidarias — con más de quince partidos registrados —, y una polarización (acicateada por la pandemia) entre fuerzas que cuestionaban el modelo económico de mercado inaugurado en 1990 y aquellas que lo defendían.

Esta situación de conjunto complicó el juego de poder de las élites económicas, las AFP y sus aliados y soportes, y limitó las capacidades de influencia de las Asociación de Fondos de Pensiones - AAFP, obligándolas a ceder en varios aspectos y enfrentar una propuesta de reforma integral que creaba un sistema estatal de manejo de todas las pensiones, aunque se logró detenerla antes de la elección de 2021. La pandemia también reforzó el rol social del Estado, mostró las limitaciones de lo privado (que recurrió a despidos y suspensiones laborales que agravaron la situación social), y estimuló la crítica social a las grandes empresas, dando lugar a un mayor rechazo al tipo de políticas y de precios que ejercían: el régimen laboral de la agro exportación, los altos intereses delos bancos y tiendas comerciales, los precios de medicamentos y de los balones de oxígeno o el elevado costo de los peajes concesionados a privados y de la gasolina, para mencionar los más importantes.

Aunque los oligopolios privados previsionales mantuvieron su poder — fuertemente conectados en amplias redes de accionistas y directores — y conformaron un gran núcleo de intereses corporativos, sus ideas perdieron influencia y se fue mermando su capacidad de manejar el proceso de toma de decisiones. Lo afirmado no es nuevo, aunque se mantuvo oculto. Desde que fueron creadas — y durante varios años—, el debate sobre los pros y contras

del SPP fueron planteados principalmente por las empresas, los especialistas, los ministros de Economía y sus asesores, e incontables expertos internacionales. Es decir, por élites económicas, tecnocráticas y políticas.

Esta situación de predominio de iniciativas «de arriba» (*top down process*), combinada con la supresión del diálogo social en la que nació el sistema, ha cambiado lenta, pero persistentemente, a pesar de los intentos de contener las demandas. De pronto, a partir de varias crisis que generaron malestar pensionario, comenzaron a emanar propuestas «de abajo» (*bottom up*). Estas propuesta serán difíciles de rechazar por la clase política del periodo neoliberal, que por diversas razones — entre las cuales se encuentra el cálculo costo/beneficio — hicieron a un lado a un poderoso aliado, las AFP, ante el más valioso capital político que daban los votos, pero manteniéndolas como administradoras. En ese nuevo contexto, fueron aprobándose decretos y leyes de devolución de fondos, e incluso un proyecto parlamentario multipartidario de reforma integral que no pudo ser vetado por las AFP y que quedó pendiente para una nueva legislatura.

Estudiar la crisis de las AFP es importante por varias razones:

- Primero, por el fuerte impacto de la coyuntura pandémica, que al decaer los ingresos y aumentar las tragedias genera cambios en la opinión pública (y en los votantes), lo que nos obliga a estimar sus consecuencias y considerar si constituye o no una oportunidad de cambio del controvertido sistema previsional.

- Segundo, por generar el mayor reto histórico que enfrentan las AFP con el despertar de los pensionistas y sus representaciones políticas, lo que abre la posibilidad — como mínimo — de un contrabalanceo.

- Tercero, por tratarse de iniciativas que hacen peligrar uno de los pilares de las reformas de mercado introducidas en los años 1990.

- Cuarto, por constituir una oportunidad para entender mejor este juego de opciones y decisiones delas élites económicas y políticas, al hacerse más visible el rol de los principales actores. [1]

ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS AFP Y EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

A comienzos de los años 1990, durante el gobierno de Alberto Fujimori(1990-2000), se cambió el paradigma previsional estatal por uno mixto, donde el «pilar privado» constituyó la principal innovación. Perú fue el segundo país del mundo — después de Chile e inspirado por él — en privatizar las pensiones y sumarse a una tendencia internacional de reformas neoliberales de mercado. Los promotores prometían una «vejez digna», una «vejez con esperanza», ante «el fracaso» de los sistemas estatales, agobiados en ese momento por la terrible crisis recesivo - inflacionaria de la década de 1980.

Los cambios fueron profundos, pero no totales. A diferencia de Chile, el reformado sistema peruano contaba todavía con un pilar estatal (Organismo Nacional de Pensiones - ONP), lo que genera una situación de competencia con el SPP. Esa fue una decisión política, tal como el hecho de que la reforma previsional fue aprobada como decreto ley, sin diálogo social ni sustento técnico. Fue preparada, en coordinación con los inversionistas futuros, en un Ministerio de Economía y Finanzas - MEF dirigido por tecnócratas y fortalecido por las reformas de mercado externamente recomendadas. Por lo tanto, es necesario introducir las variables políticas y los juegos de poder para entender tanto el origen como el desarrollo del SPP.

Desde ese ángulo de mira, planteamos la hipótesis de que esta gran reforma fue resultado de las influencias de los organismos financieros internacionales (OFI) y el poder financiero internacional privado que, abrazando la ideología neoliberal, presentaban la privatización como una mejor alternativa para el pensionista ante la crisis fiscal del Estado peruano de comienzos de los 1990 que lo deslegitimaba.

[1] https://www.researchgate.net/publication/362569057_La_crisis_de_las_AFP_poder_y_malestar_previsional

El Banco Mundial (1994) —el principal auspiciador— sostenía que la privatización permitía asegurar una pensión digna para contar con un «envejecimiento sin crisis», debido a estar asegurada por la eficiencia del sector privado y la superación de los problemas fiscales e institucionales que plagaban al Estado. Además, afirmaban que tenía un beneficio complementario al incentivar el mercado de capitales nacional.

Luego de un debate —que se inició apenas Fujimori tomó el poder —, la reforma previsional fue prácticamente silenciada con el cierre del Congreso a partir del golpe presidencial de abril de 1992. La reforma, por tanto, nació en un contexto de supresión del «diálogo social», es decir, sin buscar consenso, debido a que los afectados (pensionistas) y los interesados(expertos, instituciones estatales, sindicatos) no pudieron participar en la toma de decisiones.

En esa situación de concentración autoritaria de poderes, el Ejecutivo impuso un nuevo sistema previsional mediante un decreto ley. En este contexto, las élites del poder nacionales e internacionales diseñaron la reforma según su visión y sus intereses.

Apenas se supo de la intención de privatizar las pensiones, se generó un gran interés entre los inversionistas financieros internacionales y nacionales, los futuros administradores de las pensiones privatizadas. Una vez aprobada la reforma — y gracias a ella — nació un nuevo grupo de poder económico (las AFP) y se generó una serie de cambios. Este nuevo grupo de presión contaba con un poder estructural creciente a medida que acumulaba más fondos de los pensionistas: tenía poderosos aliados (los grandes medios de comunicación de masas, partidos y líderes «pro libre mercado»), operaba con un nuevo organismo regulatorio (la Supervisora del Fondo de Pensiones Privados) y se organizaba en un nuevo gremio empresarial (la Asociación de AFP - AAFP). La reforma modificó, por tanto, la estructura misma de poder al fortalecer el capital financiero privado y modificar el sistema de representación de intereses.

En el Informe del Banco Mundial de 2004, en una etapa institucional más crítica y menos ideológica, sostiene que para el caso peruano «el sistema de pensiones privado es costoso, arriesgado y administrado por un oligopolio privado»

(2004, p.□ 1). El sistema previsional lo califica de débil, tanto el estatal como el privado. Recomienda «restaurar» un pilar estatal para ayudar a combatir la pobreza en la vejez (2004, p.□62). Como se ve, luego de una década y pico de desarrollo, la manera como se administraron las AFP exhibía rasgos preocupantes por sus efectos en los intereses de los pensionistas y la concentración de poder en unas pocas pero poderosas e influyentes AFP.

El Informe de la Comisión presidencial 2017, luego de consultas con especialistas y organismos internacionales, propuso «una reforma integral» del sistema de pensiones. El sistema en su conjunto lo caracteriza como:

- Un modelo altamente fragmentado y carente de visión integral conformado por dos regímenes contributivos: Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y Sistema Privado de Pensiones (SPP), que compiten por la misma población objetivo (los trabajadores del sector formal) y un pilar no contributivo que actúa de manera aislada como un programa social (Pensión 65).

- Un nivel de cobertura bajo y decreciente, producto de un sistema enfocado fundamentalmente en el mercado laboral formal (de trabajadores asalariados). En la actualidad, solo un 16,8% de la población económicamente activa (PEA) aporta al sistema previsional(ubicando al Perú como el país con menor tasa de aportantes de la Alianza del Pacífico) y solo el 35% de los ciudadanos mayores de 65años forma parte de algún sistema previsional.

- Pensiones insuficientes e inequitativas. En la actualidad, solo el 13,7%de la PEA peruana puede realistamente aspirar a recibir una pensión del SNP o SPP en la vejez, y la pensión promedio —para los pocos que la reciben— es baja en comparación con las pensiones promedio en, digamos, Colombia, Chile y México. El sistema actual, además, alberga profundas inequidades. Por ejemplo, mientras que una persona que haya contribuido menos de veinte años al SNP al jubilarse termina sin pensión ni acceso a sus aportes, una persona de la misma edad y con similares niveles de ingreso y aportes al SPP podría adquirir una renta vitalicia

razonable. Peor aún: en el SNP se producen transferencias muy regresivas: los que aportan por menos de veinte años (que tienden a ser los más pobres y menos educados), al no recibir pensión, terminan financiando las pensiones de aquellos que aportan por más de veinte años (que tienden a ser los de mayores ingresos y más educados).

Un informe técnico del FMI con datos de 2017-2018 y publicado al año siguiente sostiene que el peculiar sistema de pensiones, con dos pilares principales, el estatal (ONP) y el privado (AFP), que califica de «altamente complejo» es «fiscalmente sostenible», pero que muestra tener una cobertura de pensiones baja e inequitativa, lo que considera «un problema particularmente agudo» (2019, p.□3).[2]

EL FRACASO DE LA ONP

Pasamos gran parte de nuestra vida ahorrando hasta llegar al momento de jubilarnos, con el fin de tener una pensión acorde a nuestro sacrificio y poder llevar el resto de nuestra vida en un escenario tranquilo, disfrutando de la familia y sobrellevando los desgastes de la vida.

Frente a esto, el gobierno ha realizado una labor al parecer sin una planificación correcta en su sistema previsional (ONP), se ha llegado al momento donde el sistema está de mal en peor en relación al futuro, los ingresos del sistema (los pagos para su futura jubilación) no les alcanza para cubrir los gastos (los pagos a los jubilados) y este sesgo se está cubriendo con recursos del estado, muchas veces utilizando un dinero que podría servir para otros fines como hospitales, carreteras u otras inversiones necesarias.

Ni siquiera se debería pensar en eso, un sistema debe ser autosuficiente y cuando no lo es, simplemente está con síntomas críticos y se necesita una eliminación de la ONP y una transición a un nuevo sistema con una mejor estructura.

Frente a esto, los porcentajes en edades de la población peruana nos muestra un escenario más alarmante, en los siguientes 10-15 años la juventud aún se mantiene

[2] https://www.researchgate.net/publication/362569057_La_crisis_de_las_AFP_poder_y_malestar_previsional

en porcentajes no tan sesgados frente a las personas adultas, pero a partir de los siguientes años, existirá un porcentaje más alto de personas adultas que de personas jóvenes. De esta manera no podría subsistir la ONP, se tendría mucho más cantidad de jubilados y menos cantidad de aportantes.

El fracaso del sistema esta explicado básicamente por el escenario al cual se enfrenta, pero no solo por eso, otro de los grandes motivos son las fallas de la estructura del sistema:

- Tener como mínimo 65 años para jubilarte
- Tener como mínimo 20 años aportando al sistema
- Eres parte de un fondo común y respecto a ello será el pago de tu jubilación

Gran porcentaje de las personas mayores a los 65 años no recibirán ni un sol como parte de sus aportes, el motivo es que pocos llegan a aportar la cantidad de años necesarios, muchos no se encuentran en planilla en un trabajo formal (1 de cada 5 trabajadores se encuentran en planilla). Todo esto conlleva a una falla técnica del sistema. Un quiebre de la ONP.

Si aportaste 19 años y 6 meses, tu pensión mensual para el resto de tus días será de S/. 0.00, 0 soles por que no cumpliste con las condiciones de la ONP. Moralmente es una catástrofe al sentido del ahorro, genera inseguridad en los aportantes y miedo por no haber cumplido con sus condiciones, asimismo hay que conocer que la tasa de pensión está dada como máximo S/. 857.36 y como mínimo S/. 415.00. Tendría que aportar alrededor de 200 mil soles (aporte es igual al 13% de tu remuneración mensual) para poder recibir S/850.00. En caso no llegues a la cantidad de aporte, tendrás que sobrevivir con una pensión de S/. 415 – S/. 500.00. ¿Es justo?, ¿Se podrá vivir con esa cantidad?, aunque la pregunta debería ser, ¿Se podrá sobrevivir?

El sistema nacional previsional está quebrado, se necesita urgente un pase a un nuevo sistema ya sea nacional o privado, aunque en estos escenarios lo privado sería lo más acertado. Este también debe venir de la mano con una política de cultura

financiera que tanto hace falta a la población peruana, saber dónde aportar, saber cómo ahorrar, como utilizar los ahorros.[3]

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

LEGISLACION AL RESPECTO

La Constitución Política del Perú en sus artículos 1° y 11* señala lo siguiente:

- "Artículo 1°.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado."

- "Artículo 11.-. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

- La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado".

Al respecto, el Tribunal Constitucional en su EXP. N.° 01146-2021-AATTC, señala que dentro de la obligación del Estado de proveer los recursos necesarios que hagan posible el efectivo ejercicio del principio-derecho a la dignidad de la persona (artículo 1 de la Constitución) y la satisfacción de sus necesidades humanas básicas encaminadas a su pleno bienestar (artículo 2, inciso 1 de la Constitución), esto a través de acciones concretas y permanentes del Estado.

Asimismo, el acceso a una pensión es un derecho específico de la seguridad social, cuya importancia fundamental radica en garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos humanos.

En ese sentido, es obligación del Estado hacer uso de las herramientas necesarias, como los fondos previsionales para garantizar las condiciones para una vida digna a los ciudadanos, aplicando las estrategias que faciliten satisfacer las necesidades

[3] https://lalupa.pe/opinion/el-fracaso-de-la-onp-por-josue-rojas-6583/

básicas, más aún en situaciones de crisis como las que está afrontando actualmente la economía peruana.

Respecto a la legislación que ordena el Sistema Privado de Pensiones, de acuerdo con la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 874, se facultó al Ministerio de Economía y Finanzas para que apruebe por Decreto Supremo el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, Decreto Ley N° 25897 y modificatorias.

Mediante el Decreto Supremo N° 054-97-EF, publicado el 14 de mayo de 1997, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), el cual posteriormente, mediante Ley N° 27328 publicada el 24 de julio de 2000, se incorporó a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) bajo el control de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) procediéndose a la disolución de la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SAFP).

Finalmente, mediante Ley N° 28484 publicada el 05 de abril de 2005, se modificó constitucionalmente la denominación de la "Superintendencia de Banca y Seguros" por la de "Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones".

INCREMENTO DE LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES CONTRIBUTIVOS

Según observatorio de CEPLAN, para 2050, se prevé que algunos países de América Latina y el Caribe van a superar los niveles de gasto en pensiones y atención de salud de la OCDE en personas mayores de 65 años y más a medida que su población envejece. Sin embrago, tendrán menores niveles de cobertura y calidad. [4] . Es preciso, mencionar, que hasta 2021, el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada afiliada a un sistema de pensiones era de 34,9 % y había presentado una tendencia creciente comparada con los datos reportados en el año 2088, de 26,3 %. .[5]

[4] CAF, RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad, Caracas: CAF, 2020.
[5] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28

Los sistemas previsionales contributivos son sistemas de transferencias de recursos, jubilaciones o pensiones para las personas adultas mayores de 65 años, siendo el monto pensionario proporcional al aporte de las personas en el período productivo, o equivalente a los aportes de los jóvenes en el mismo año. De esta manera, los sistemas de pensiones contribuyen a que las personas puedan contar con ingresos durante la vejez a cambio de realizar aportes durante su vida laboral, además, evitar situaciones de pobreza reduciendo niveles de desigualdad de ingresos entre adultos mayores con un impacto significativo en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables.[6]

Ahora bien, el Perú cuenta con dos sistemas de pensiones contributivas no integrados entre sí, uno de carácter público (Sistema Nacional de Pensiones – SNP) basado en un modelo de reparto con obligatoriedad de un mínimo de años de aporte, y el otro privado (Sistema Privado de Pensiones - SPP) basado en un modelo de capitalización individual.

En el Perú, el aumento del grupo etario de 65 años, viene atravesando un lento pero progresivo crecimiento, producto del envejecimiento demográfico. Lo cual supondrá un desafío para las políticas públicas relacionadas a la demanda de recursos fiscales asociados a gastos sociales como, por ejemplo, las pensiones.

Cabe mencionar que, el valor del fondo del sistema privado de pensiones mostró una tendencia creciente en el periodo 2003-2019. En 2019, alcanzó un valor de 173 327,7 millones de soles, un incremento cerca de 8 veces el valor del fondo registrado en 2003 (21 843,9 millones de soles). Sin embargo, en 2021 (131 918,2 millones de soles) el valor del fondo disminuyó en 24 % respecto a lo reportado en 2019, debido principalmente a las series de medidas que autorizaron el retiro del fondo previsional privado. De acuerdo al BCRP, el retiro de los fondos ayudará a recuperar

El constante incremento de la población adulta mayor constituye un reto para los sistemas previsionales, principalmente para el SNP. En el Perú, antes de la Covid-19, se esperaba que el costo de mantener la ONP tienda a crecer a partir del año

[6] CAF, RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad, Caracas: CAF, 2020.

2040, pasando de 0,6 % del PBI a 1,2 % del PBI en 2063; además, a nivel de América Latina, se proyectaba que el gasto en los sistemas de pensiones alcanzaría el 4,3 % del PBI en 2030 y el 6,9 % del PBI en 2065. Por otro lado, se esperaba que al año 2040, al menos el 60 % de la población de 65 años a más cuente con acceso a pensiones (contributivas y no contributivas); el resto no lo alcanzaría debido a la agravante informalidad, a los individuos por cuenta propia y afiliados que no alcanzarían el mínimo de años de aporte en el SNP, para mayor claridad, ver la siguiente figura:[7]

Es importante reconocer que en América Latina y el Caribe existen notorias desigualdades entre los países respecto al gasto público en pensiones y atención médica en el año 2020 para adultos mayores como porcentaje del PBI. Brasil, Argentina y Uruguay presentaron niveles alrededor del 13 % del PBI y en el otro extremo República Dominicana, Guatemala, Perú y Paraguay con niveles alrededor del 4 %, como se observa en la Figura 5. Para el año 2050, el BID prevé que el gasto aumente en más del 8% del PIB en los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, el BID sostiene que "si se mantienen las tendencias actuales, algunos países de América Latina y el Caribe están en camino de superar los niveles de gasto de la OCDE a medida que su población envejece, pero con menores niveles de cobertura y calidad".

A nivel global, la cobertura del sistema de protección social en la vejez en el año 2020 fue del 68,0 % de la población mundial cuando hace un poco más de cien años atrás el porcentaje era casi cero; sin embargo, aún falta cubrir de protección y seguridad al resto de la población en la vejez.

Sistema pensionario nacional que sopesen los cambios demográficos debido al impacto sobre el bienestar futuro de los adultos mayores. Además, será relevante avanzar en una mayor cobertura de activos, en relación a la población económicamente activa, incentivando los aportes previsionales. Finalmente, es importante tener en cuenta que cualquier reforma requerirá una participación consensual en la dimensión política.[8]

[7] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28
[8] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28

LA INFORMALIDAD Y SUS EFECTOS EN LAS PENSIONES EN EL PERÚ

Para obtener pensiones que permitan a los futuros jubilados una vida decorosa luego de su retiro es la suma de los ahorros previsionales de los trabajadores a lo largo de toda su vida laboral. Para ello, se necesita que los trabajadores puedan mantenerse empleados dentro del sistema laboral formal y estén afiliados al sistema de pensiones por un tiempo prolongado, a fin de que puedan acumular un fondo suficientemente grande como para que éste genere pensiones razonables al momento de su jubilación.

Por ello, el ahorro previsional es un proceso similar a una competición en una carrera de maratón: un maratonista debe correr muchos kilómetros y manejar sus tiempos para alcanzar la meta. Lo mismo ocurre con un trabajador que piensa en su futura jubilación: debe recorrer un largo camino con disciplina de ahorro y mucha paciencia para acumular un fondo suficiente que le permita, llegar a la meta de obtener una pensión digna al momento de su jubilación. En este capítulo, analizaremos las causas que impiden el desarrollo saludable de los sistemas de pensiones en el Perú. El principal problema que dificulta a los peruanos alcanzar pensiones dignas es la informalidad laboral.[9]

Lamentablemente, la informalidad es un fenómeno estructural de la economía peruana, la cual hace que la mayor parte de la población económicamente activa (PEA) se encuentre fuera del sistema de contratación laboral formal y, por lo tanto, no pueda ahorrar estructuradamente para su jubilación a largo plazo a través de algún sistema de pensiones tradicional. A pesar de que los sistemas previsionales permiten aportes voluntarios, la mayoría de las personas optan por no realizarlos debido a sus salarios bajos, así como a la poca educación financiera y escasa cultura del ahorro que poseen los trabajadores informales[10]. En consecuencia, la capacidad de generar un ahorro a largo plazo destinado a su fondo de pensiones es mínima .En este contexto, ninguna reforma del sistema de pensiones podrá funcionar si no se ataca el problema central: la informalidad del mercado laboral.[11]

---

[9] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GÊRENS, Mayo 25, 2022

[10] Observatorio CEPLAN, agosto 2022 Incremento de la cobertura de los sistemas previsionales contributivos

[11] Loayza, 2007, pág. 44 y De Soto, 1989.

Entre las principales consecuencias de operar fuera de la formalidad se encuentra la omisión de las normas legales y laborales; es decir, no se contrata a los trabajadores de manera formal a través de las planillas. Asimismo, los trabajadores que se encuentran en la informalidad no acceden a los mecanismos de protección social, ni a la supervisión de las condiciones de salud, seguridad e higiene ocupacional en los centros laborales. Esta situación provoca que los trabajadores sujetos a reglas informales de contratación sean excluidos del acceso a servicios públicos clave, así como de los sistemas de pensiones. Por ello, el correcto funcionamiento del mercado laboral resulta relevante para generar una mayor *inclusión* de trabajadores a los sistemas previsionales.[12]

El tamaño del sector informal en el Perú es alarmante. Según el reciente "Informe Técnico del Mercado Laboral" que publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Perú cuenta con casi un 80% de su PEA en la informalidad luego de la crisis económica ocasionada por la pandemia del COVID-19[13].

Las principales razones que explican este alto grado de informalidad laboral son (i) los problemas estructurales de desarrollo de la economía peruana, (ii) los problemas estructurales e institucionales (i.e., bajo desarrollo económico, corrupción e ineficiencia del gasto público) que le impiden al Estado ofrecer servicios públicos de calidad, (iii) la baja productividad de las empresas medianas y pequeñas, (iv) un marco legal poco amigable para la contratación formal de trabajadores y, (v) el bajo nivel de fiscalización laboral Izquierdo.[14]

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES, UNA TAREA PENDIENTE

Debido a la pandemia del COVID-19, tanto el Congreso de la República como el Poder Ejecutivo plantearon medidas de corto plazo para que los afiliados al sistema privado de pensiones (SPP), quienes son mayoritariamente trabajadores formales registrados en las planillas de las empresas y entidades públicas, dispongan de una parte de sus fondos.

---

12 Ñopo, 2022.
13 INEI, 2022
14 Pessino, & Vuletin, 2018, Loayza, 2007, Vásquez, Gallardo, Bendezú, Salvador, & Amésquita, 2004.

Todas estas políticas de corto plazo responden a la necesidad de que los afiliados a estos regímenes pensionarios puedan contar con dinero rápidamente para atender sus necesidades urgentes, pues muchas de estas personas han quedado desempleadas y desamparadas en un mercado laboral dañado y contraído por los efectos negativos colaterales en la economía peruana provenientes de la cuarentena y el estado de emergencia decretados por el Gobierno. El INEI calcula que, solo en Lima, entre dependientes e independientes, se han perdido más de 2 millones y medio de empleos (INEI, 2020). Algunas empresas consultoras privadas en el Perú indican que fácilmente esta cifra podría ascender en realidad a 6 millones de personas que han perdido su trabajo.[15]

Si bien estas medidas de corto plazo pueden resultar razonables desde la perspectiva de la crisis sanitaria del COVID-19 que estamos viviendo ahora, lo que queda claro es que la pandemia ha puesto al desnudo las falencias de un sistema que tiene múltiples fallas y problemas para brindar un servicio clave que debe garantizar el Estado por mandato constitucional.

Las fallas del sistema de pensiones son diversas y han sido documentadas en trabajos técnicos y académicos de la OCDE en el 20189 y Altamirano en el mismo año. Los resultados de este conjunto de fallas en los sistemas de pensiones, se puede resumir en lo siguiente:

- **Baja tasa de reemplazo**. La tasa de reemplazo se entiende como la cantidad que cobra un pensionista en comparación con el último sueldo que ha tenido como trabajador activo. Es un indicador del poder adquisitivo que el futuro pensionista perderá cuando se jubile. En el SPP esta tasa es baja debido a la poca aportación que, en general, hacen los trabajadores al sistema. Por el lado, del sistema de la ONP, las jubilaciones se estructuran en base a un esquema de "fondo solidario de reparto" que requiere subsidios estatales. Por ello, las pensiones públicas son fijadas en función de la disponibilidad presupuestaria

15 Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GÉRENS, Mayo 25, 2022

del Gobierno a valores mínimos que no necesariamente se asocian a una tasa de reposición salarial.[16]

- **Baja cobertura.** Solo los trabajadores asalariados formales (es decir, aquellos que reciben un sueldo de la planilla de una empresa) acceden a algún tipo de pensión. Los trabajadores en el sector informal o los trabajadores independientes están excluidos de los sistemas de pensiones, por lo que no reciben una pensión desde el punto de vista "tradicional" (o sea, una suma de dinero todos los meses hasta el momento de su fallecimiento). En efecto, en el Perú la tasa de cobertura de pasivos, la proporción de personas mayores de 65 años que recibe una pensión, es de sólo 49%, mientras que en Chile es de 87%, y el promedio latinoamericano de 76%. [17]

- **Bajos niveles de pensiones.** Los sistemas de pensiones en el Perú brindan montos muy bajos, los cuales oscilan desde los 125 soles mensuales (programa Pensión 65 para ancianos en extrema pobreza que entrega 250 soles bimestralmente) hasta los 1,500 soles mensuales en promedio. Estos montos no alcanzan para cubrir dignamente el costo de vida de una persona, y muchas veces las pensiones ni siquiera alcanzan a cubrir el costo de una canasta básica de alimentos y mucho menos el costo de una vivienda.

- **Insostenibilidad económica:** Al reducirse la base de aportantes y al precarizarse el empleo, los fondos no serán suficientes en un futuro para pagar las pensiones de las personas que pueden acceder a alguna modalidad de jubilación. Otro problema es el envejecimiento de la población. Algunos estudios señalan que el "bono demográfico" peruano podría acabarse entre los años de 2040 y 2050, lo que significa que el Perú tendrá una mayor cantidad de personas adultas mayores que necesitarán servicios previsionales. Aquí puede darse una afectación a la estabilidad de la caja fiscal del Estado porque, en el extremo, es el Estado el responsable de dar protección social durante la jubilación.

---

[16] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GÈRENS, Mayo 25, 2022

[17] Arenas, 2019

Sin embargo, la provisión de una pensión es un problema económico más sencillo de lo que parece, y se basa en el concepto básico de ahorro. Esto implica que una persona que quiera recibir una pensión al final de su vida laboral debería aportar disciplinadamente, a lo largo de su vida, sumando mes a mes una porción de sus ingresos a un fondo que acumule estos ahorros y le genere una ganancia suficiente para que, con el paso del tiempo, la magia de las finanzas genere los recursos para que la persona reciba una pensión suficiente cuando se jubile.

En ese sentido, no existe sistema de pensiones en el mundo que pueda dar pensiones dignas con bajas tasas de ahorro previsional. Si no sumamos aportes previsionales de forma continua a lo largo de nuestra vida laboral, no gozaremos de pensiones dignas en nuestra vejez. No hay magia financiera ni "reforma integral milagrosa" que pueda aplicar el Poder Ejecutivo o el Congreso para cambiar este resultado, si es que no se piensa primero en cómo hacer para que la gente pueda ahorra más para su jubilación.

Para que tengan una idea más dramática de cómo estamos en el Perú respecto al ahorro para fines previsionales, les doy un ejemplo comparativo. La tasa de aportación para la jubilación en los países escandinavos es muy elevada y asciende a cerca del 30% de las remuneraciones de los trabajadores, por lo cual cuando se jubilan estas personas tienen pensiones considerables. Incluso, muchos trabajadores de estos países durante su vida laboral complementan estos aportes obligatorios con contribuciones voluntarias para recibir una pensión mayor.

Asimismo, los estados escandinavos contribuyen con aportes públicos para garantizar la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo. Por ello, los jubilados de estos países se puedan dar el lujo de viajar por todo el mundo y disfrutar de una vejez sin mayores preocupaciones. Como anécdota, podemos observar frecuentemente a varios de ellos paseando muy tranquilos por Cusco y Machu Picchu haciendo turismo.

En el Perú, es todo lo contrario. La tasa de ahorro obligatoria según la normativa vigente es baja y fluctúa entre 10% y 13% de la remuneración mensual de los trabajadores formales. Dados los bajos ingresos de esta clase de trabajadores en el

Perú[18] es inviable, en la práctica, que las tasas de contribución a los sistemas de pensiones se puedan incrementar en el mediano plazo, pues subirlas podría constituir una carga económica muy grande para las familias de muchos peruanos trabajadores que tienen presupuestos muy ajustados.

Peor aún, la situación de la mayoría de las familias peruanas se ha deteriorado a un nivel insostenible debido a la pandemia del COVID-19, por lo cual pensar en un incremento en las tasas de aportes a las pensiones es impensable en el corto y mediano plazo.

El trabajador peruano promedio en la formalidad, de acuerdo con el INEI, percibe alrededor de S/ 1,646 mensualmente. Esto significa que este trabajador podría ahorrar alrededor de S/ 214 para su fondo de pensiones, lo cual se traduce en S/ 2,568 anuales de contribución a su fondo de pensiones. Según cálculos, estos ahorros anuales durante 42 años, permitirían acumular lo suficiente para una pensión promedio de S/ 1,381. No obstante, al ser esta pensión altamente afectada por los montos ahorrados, dicha pensión será menor para los quintiles de ingreso más bajos.[19]

Por ejemplo, para el caso del quintil 2, donde el trabajador promedio recibe S/ 948 mensualmente (valor cercano a la remuneración mínima vital a la fecha), su pensión mensual sería en promedio de tan solo S/ 795. En contraste, para el quintil 5 (el más alto), donde el trabajador promedio recibe S/ 3,751 mensualmente, la pensión mensual ascendería a S/ 3,146 (más información puede apreciarse en la Tabla 1). Como es evidente, los ingresos mensuales y la cantidad ahorrada influyen directamente sobre el monto de la pensión. En el caso peruano, donde el grueso de la población se encuentra en el quintil 1 y 2, es casi imposible percibir una pensión de S/ 3,146.

[18] De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares del 2019 elaborada por el INEI, fluctúan en promedio entre S/ 485 y S/ 3,751 mensuales por quintiles

[19] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GÉRENS, Mayo 25, 2022

Tabla 1: Ingresos promedio por quintil y pensión promedio

Quintil	Número de trabajadores formales *	Ingreso mensual promedio	Pensión mensual promedio **
1	1,264,060	485	407
2	1,232,569	948	795
3	1,484,829	1,297	1,088
4	1,057,279	1,923	1,613
5	1,200,501	3,751	3,146

*Fuente: *ENAHO 2019 – INEI. **Pensión mensual promedio calculada. Nota: La pensión promedio ha sido calculada bajo el esquema de retiro programado considerando que el trabajador ahorra 13% de su salario mensual y que aporta durante toda su vida laboral (42 años). Asimismo, los intereses han sido calculados a 5% anual para los aportes y 2.5% anual para el fondo acumulado. Para más información, véase la Nota Técnica al final del artículo.*

Subir las tasas de ahorro en un contexto de severa crisis económica en un entorno de pandemia incluso podría ser considerado como una medida confiscatoria, pues las familias necesitan ahora toda la liquidez que puedan juntar para poder sobrevivir. La prioridad ahora para la mayoría de los trabajadores (que enfrentan situaciones extremas de despido, suspensión perfecta de labores y reducción de salarios) es sobrevivir a la pandemia del COVID-19, no ahorrar para una jubilación que es muy lejana e incierta.[20]

Por ello, la gran mayoría de estudios económicos y técnicos sobre el tema de las pensiones, con algunas pocas excepciones, fallan en identificar este problema de fondo, por lo cual algunas recomendaciones de reforma que salen de estos estudios son, defectuosas y limitadas, porque arrastran problemas de diagnóstico en su origen. Por ello, uno de los aspectos de sentido común que debería considerar cualquier debate sobre reformas de los sistemas de pensiones es saber si la población a la cual se va a aplicar la política previsional va a tener capacidad de ahorro o no.

[20] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĒRENS, Mayo 25, 2022

Existen otros problemas que se deriva de esta situación. ¿Y los trabajadores informales o subempleados que no reciben un ingreso mensual por planilla y que subsistente día a día con su trabajo en las calles o en los mercados vendiendo emoliente, reparando zapatos, o comerciando productos de pan llevar? ¿Y los trabajadores independientes que reciben ingresos eventuales y que tampoco están en planilla? Debemos recordar las cifras del propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respecto a la cantidad de personas que están en la informalidad. Sólo el 28% de los trabajadores tiene la suerte de estar en una planilla de pagos de alguna institución o empresa formal. Por lo tanto, el sistema de pensiones en el Perú es básicamente elitista.

Por ello, el sistema de pensiones existente constituye un esquema pensado para otra realidad que no es el Perú. Es un sistema exclusivo para los pocos trabajadores que están en planilla y, por ello, contribuye a exacerbar las grandes desigualdades sociales que existen en el país. Y dentro de este grupo exclusivo de personas que puede acceder a este sistema, pocos trabajadores reciben una pensión digna. Por ello, no sorprende que casi toda la población esté en contra del sistema existente, y por ello se busca una reforma. En efecto, un sistema de pensiones debería incluir a todos los ciudadanos y no solo los trabajadores formales; es decir, debería ser universal, a través de la portación voluntaria, donde los trabajadores dependientes e independientes pueden contribuir voluntariamente a las cuentas personales capitalizadas con fines previsionales a través de diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago establecidas para tal efecto por los órganos supervisores del régimen de pensiones.[21]

Es así, que la presente iniciativa, pretende desarrollar un marco óptimo para la construcción de un nuevo sistema de pensiones previsional, que integre los sistemas de pensiones públicos y privados existentes, con la ceración de un Nuevo Régimen de Pensiones para los Trabajadores que sea gradualmente accesible a las personas y brinde pensiones justas y dignas a todas las personas con trabajos dependientes o independientes.

[21] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĒRENS, Mayo 25, 2022

De este modo, una de la más importe innovaciones al régimen actual de pensiones, es que la presente iniciativa plantea que toda persona mayor de 18 años puede afiliarse al Nuevo Régimen de Pensiones sean trabajadores o no, es decir hace al sistema universal , a través de los aportes complementarios, mediante el cual en todas las compras que realicen los trabajadores, utilizando su Documento Nacional de Identidad (DNI) o Registro Único de Contribuyentes (RUC) como persona natural sin negocio, serán registrados e ingresados en la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA) como aportes adicionales y complementarios a los fondos de pensiones de los aportantes. Por lo que la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), destinará a la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA), el ocho (08) puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas (IGV) de todas las compras que realicen los trabajadores.

Asimismo, la presente Ley dispone que el paso al sistema previsional sea progresivo y sin que el trabajador vea disminuido sus fondos, por lo que el caso de traslado del sistema privado de pensiones, el aportante reciba un bono de reconocimiento y pueda escoger libremente la entidad financiera que le otorgue mayor rentabilidad para sus fondos.

En esa misma línea el Nuevo Régimen de Pensiones planteado para los Trabajadores, plantea la creación de cuentas individuales de capitalización acumulativa; que permite a los trabajadores elegir libremente su pensión de jubilación en función de su comportamiento previsional e incentivos, la misma que estará vinculada a su Documento Nacional de Identidad y registrará las contribuciones realizadas por empleadores y empleados.[22]

De igual manera, la iniciativa establece que, que todo aportante que se encuentre desempleado o no generé ingresos económicos por un periodo igual o mayor a seis (06) meses, podrá optar por el retiro parcial del capital o rentabilidad de sus aportes, sirviendo como un escudo para apoyar a las personas cuando sus finanzas o su responsabilidad financiera disminuyen debido al desempleo.

[22] GERENS (2022) reforma de los sistemas de pensiones en el Perú

Para la implementación del nuevo sistema, la presente iniciativa, crea la Superintendencia Nacional de Aportes Previsional (SUNAAPRE) como institución pública con autonomía funcional, encargada de velar por el buen funcionamiento del sistema de pensiones, administrar las cuentas de pensiones de las personas, recaudar las cotizaciones, rentabilizar y cuidar a los afiliados. Asimismo, encarga la Supervisión del nuevo Sistema Previsional a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

CAÍDA DE FONDOS DE LAS AFP DURANTE LA PANDEMIA

Jóvenes fueron los más afectados con la caída de fondos de las AFP durante la pandemia, Ojo Público identificó que las personas de 26 a 35 años de edad, que tienen sus ahorros en el fondo 2 de las Administradoras de Fondos de Pensiones, sufrieron mayor impacto por la crisis económica. En este grupo se permite que las AFP dispongan del 45% del dinero con miras a reinvertirlo en empresas y entidades financieras, nacionales o extranjeras, de su elección. Los afiliados al sistema privado de pensiones han constatado la reducción de sus ahorros en sus estados de cuenta. Esto debido a que el dinero –gestionado por las cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que operan en el país– fue invertido en acciones y bonos que se desplomaron por la crisis económica generada por el coronavirus.

La base de datos construida con información de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) muestra que los ahorros de los trabajadores se redujeron un 2% en febrero, cuando aparecieron los primeros casos de coronavirus en América Latina. Pero a fines de marzo, cuando el Perú ya estaba en Estado de Emergencia, la caída llegó a 10,75%. Esto significó una pérdida de más de S/18 mil millones en los fondos previsionales que a la fecha registran un acumulado de S/153 mil 314 millones.

El mayor número de afectados se concentra en el grupo de personas de 26 a 35 años que tienen sus ahorros en el denominado fondo 2. En este grupo se permite que las AFP dispongan del 45% del dinero con miras a reinvertirlo en empresas y entidades financieras, nacionales o extranjeras, de su elección. La rentabilidad que obtiene dicho fondo depende del valor de los bonos y de las acciones de dichas compañías, las mismas que se fueron a la baja en los primeros meses de

pandemia. **Sin embargo, la reducción de los fondos de los aportantes no impacta directamente en las ganancias de las cuatro AFP, las cuales acumularon un total de S/498 millones en utilidades al cierre del 2019.** Sus ingresos provienen de la comisión que se le descuenta a cada trabajador de su sueldo mensual, a cambio de administrar su dinero.

La Ley del Sistema Privado de Pensiones obliga a las AFP a invertir un monto equivalente al 1% de lo acumulado en cada fondo, como respaldo ante las operaciones que realicen. Este pozo se denomina encaje legal y también registra una caída de S/187 millones a fines de marzo, pero, según Prialé, esta reducción tampoco se considera una pérdida a menos que sus accionistas se vean obligados a venderlas en este contexto.[23]

AFP: EN QUE INVIERTEN SUS FONDOS

Son cuatro las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que gestionan el dinero que los trabajadores formales aportan todos los meses en el Perú. Sin embargo, en la actual crisis sanitaria generada por el Covid-19, el Poder Ejecutivo ha autorizado el retiro de parte de estos fondos para darles mayor liquidez de gasto a las familias. Aquí te explicamos las principales dudas en torno a este sistema dominado en el país por las AFP Integra, Habitat, Prima y Profuturo.

Las AFP invierten el dinero aportado por los trabajadores formales en sistemas financieros, en fondos de inversión y diversas empresas nacionales y extranjeras. Pero como las economías globales y los ciudadanos están concentrando sus gastos para atender necesidades básicas y sanitarias durante la pandemia, el resto de sectores no está produciendo. Por ello, las estadísticas muestran que a fines de enero los fondos administrados por Integra, Habitat, Profuturo y Prima sumaban de manera total S/ 174 mil millones, pero un mes después, el 29 de febrero, cuando varios países del mundo ya estaban paralizados por el coronavirus, se redujo a S/171 mil millones. Para el 29 de marzo del 2020 la asociación de AFP informó que la cifra bordeaba los S/150 mil millones.

[23] https://ojo-publico.com/sala-del-poder/jovenes-fueron-los-mas-afectados-caida-las-afp-por-la-pandemia

De acuerdo con data estadística de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), hasta el 29 de febrero de este año (último reporte consolidado), el grueso del dinero que administran las AFP se invierte en el extranjero: en financieras, administradoras de fondos y empresas, por un total de S/80 mil millones, que representa el 46,4% de todos los aportes.[24]

ESTADO ACTUAL DE LAS AFP EN CHILE

El Gobierno de Gabriel Boric presentó un nuevo proyecto de reforma previsional, el cual fue aprobado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados y Diputadas, por lo que se sigue discutiendo el detalle de cada parte de la ley. Hace algunas semanas atrás, los ministros del Trabajo y Previsión Social, Jeannette Jara, y de Hacienda, Mario Marcel, expusieron los diversos argumentos de esta medida, los cuales fueron aprobados para avanzar en la discusión.

Dentro de las características de esta nueva reforma previsional, está la ***eliminación de las AFP*** tal y como se conocen. De esta manera se dará paso a un esquema de fondos generacionales y a la creación de los Inversores de Pensiones Privados y del Administrador Previsional.

Así lo explicó la ministra Jeannette Jara. "Se buscó que la iniciativa fuera más liviana y que recogiera distintas opiniones que se han dado desde el amplio espectro político del país. Muestra de eso es la derogación del Decreto Ley 3.500, lo cual hoy día no se va a producir, sino que hay modificaciones que se introducen en dicha legislación". Incluso, en las últimas horas el Gobierno decidió ceder y acoger la propuesta sobre la distribución del 6% de cotización adicional. Una iniciativa que consiste en dividir el 6% en un 3% a capitalización individual y un 3% a Seguro Social (solidaridad) y que fue encabezada por gran parte de la oposición y políticos de centro.[25]

LAS AFP GANARON MÁS DE S/486 MILLONES EN 2023, MONTO SUPERIOR AL 2022

[24] https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/afp-en-que-invierten-sus-fondos-y-quienes-podran-hacer-retiros-durante-la-pandemia
[25] https://elpais.com/chile/2024-01-24/reforma-de-pensiones-el-gobierno-de-boric-obtiene-una-victoria-con-sabor-amargo-en-la-camara-de-diputados.html

Al cierre del 2023, las cuatro AFP que operan en el Perú registraron una ganancia acumulada de S/486 millones. Solo por concepto de comisiones que pagan los afiliados, las administradoras obtuvieron ingresos por más S/1.138 millones. Las cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con operaciones en el país (Habitat, Integra, Profuturo y Prima) registraron ganancias al cierre del 2023, que ascienden a S/486 millones 399.000.

Este resultado representa un crecimiento de 3,09% comparado con el mismo periodo de 2022, cuando las administradoras reportaron una utilidad neta de S/471 millones 367.000, según información enviada a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) a la que accedió Infobae Perú.[26]

AFP	UTILIDAD EN 2022	UTILIDAD EN 2023
HABITAT	S/51.218.000	S/41.409.000
INTEGRA	S/149.351.000	S/139.710.000
PRIMA	S/146.384.000	S/157.727.000
PROFUTURO	S/124.414.000	S/147.553.000
GENERAL	S/471.367.000	S/486.399.000

III. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa no contraviene negativamente ninguna norma del ordenamiento jurídico, brinda una alternativa; además de los sistemas de pensiones públicos y privados existentes, que brinde pensiones justas y dignas a todas las personas, estableciendo que toda persona mayor de 18 años puede afiliarse. El derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas; de ello, se deriva su carácter de derecho fundamental específico.

Esta se encuentra enmarcada en lo previsto en la legislación vigente y en atención a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, la promulgación de la iniciativa no colisiona con otras leyes vigentes.

[26] https://www.infobae.com/peru/2024/02/08/afps-ganaron-mas-de-s486-millones-en-todo-el-2023-monto-mayor-al-2022-que-administradora-tuvo-la-mayor-utilidad/

La vigencia de esta ley afecta al ordenamiento jurídico vigente. Por lo tanto, en las disposiciones complementarias de la fórmula legal propuesta, se establece plazos prudenciales para la reglamentación de las disposiciones normativas.

IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del presente Proyecto de Ley no genera un gasto para el Erario Nacional, porque que su cumplimiento no requiere gasto adicional a los sectores encargados de su aplicación; Sin embargo su aprobación crearía una alternativa de afiliación al sistema previsional financiero, que promueve una pensión justa y digna para todas las personas.

La propuesta legislativa no contraviene negativamente ninguna norma del ordenamiento jurídico, se ha elaborado en observancia del principio de progresividad que rige el derecho fundamental a la seguridad social, por la que el Estado peruano tiene la obligación de hacer efectivo el derecho a la pensión y la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados, el derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas; de ello, se deriva su carácter de derecho fundamental específico.

V. VINCULACION CON LAS POLITICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa tiene relación con las políticas del Estado referida Equidad y Justicia Social, enmarcada en la política 13 sobre Acceso Universal a los servicios de Salud y a la Seguridad Social, cuyo desarrollo plantea la reforma de sistema nacional de pensiones.