

Notas de Pensiones

N.º 83; Noviembre 2024

Reforma al sistema de pensiones peruano: avances y desafíos pendientes



Federación Internacional
de Administradoras
de Fondos de Pensiones

Resumen ejecutivo

Los sistemas de pensiones en América Latina enfrentan importantes desafíos debido a los cambios demográficos, las altas tasas de informalidad y la necesidad de entregar pensiones suficientes y sostenibles en el tiempo. En Perú, el sistema de pensiones ha evolucionado desde un esquema de reparto a un modelo mixto en competencia que incluye un sistema de ahorro individual. Sin embargo, en el tiempo han persistido desafíos en términos de diseño, cobertura y suficiencia, los cuales se han agravado con la reciente pandemia y los retiros extraordinarios de fondos.

Los tres principales problemas que enfrenta el sistema de pensiones peruano son:

1. Problemas de diseño: los sistemas contributivos conviven sin integrarse bajo las mismas reglas.
2. Baja cobertura: la elevada tasa de informalidad laboral dificulta la participación en el sistema.
3. Insuficiencia de las pensiones: las tendencias demográficas y la falta de garantías mínimas afectan los montos de las pensiones.

La Ley de Modernización del sistema previsional, aprobada en septiembre de 2024, incluye entre otras medidas:

- Afiliación obligatoria desde los 18 años.
- Pensión mínima para afiliados al sistema privado de pensiones (SPP), por lo que ahora ambos sistemas contributivos [de reparto (SNP) y de ahorro individual] tendrán pensiones mínimas.
- Ahorro a través de la cotización por consumo.
- Comisiones por productividad.
- Ingreso de nuevos actores al SPP.
- Aporte obligatorio progresivo de trabajadores independientes.
- Traspaso libre entre el SNP y el SPP.
- Restricciones a la disposición anticipada de fondos.

Estas medidas implican varias mejoras en los tres problemas mencionados. Con respecto al diseño, el libre traspaso entre el SNP y el SPP se complementa con una mayor transparencia, ya que ambos sistemas cuentan con la posibilidad de una pensión mínima garantizada. Con respecto a la cobertura, la afiliación automática y la cotización por consumo permitirán ahorrar y participar del sistema a todas las personas, incluso a aquellas que trabajan en el sector informal. Además, el aumento progresivo obligatorio de los trabajadores independientes tendrá un impacto positivo sobre la cobertura. Con respecto a la suficiencia, la introducción de una pensión mínima en el SPP contribuirá a asegurar ciertos niveles mínimos de ingreso a las personas. Adicionalmente, las prohibiciones de los retiros de fondos permitirán que los ahorros pensionales crezcan y entreguen mejores pensiones para las personas.

A pesar de lo anterior, quedan desafíos pendientes. Las tasas de cotización al SNP y el SPP siguen siendo inferiores al promedio de la OCDE, mientras que las tendencias demográficas seguirán ejerciendo presión sobre la suficiencia y la sostenibilidad del sistema. Es necesario establecer una institucionalidad técnica que, de manera independiente y especializada, ajuste los parámetros del sistema. Además, el aumento de la cobertura y monto de las pensiones no contributivas queda pendiente.

Introducción

Los sistemas de pensiones de la región enfrentan grandes desafíos, presionados por cambios demográficos, las altas tasas de informalidad y la necesidad de entregar pensiones suficientes y sostenibles en el tiempo. En este contexto, el sistema de pensiones de Perú presenta una historia marcada por sucesivas reformas orientadas a responder a una población en transformación y a los impactos de eventos económicos, sociales y políticos.

Hacia 1993, el sistema de pensiones peruano, que funcionaba bajo un esquema de reparto, enfrentaba problemas financieros ya que los cotizantes no eran suficientes para cubrir los recursos necesarios para el pago de las pensiones. Además, las proyecciones actuariales mostraban que el déficit sería creciente, lo que implicaba mayores presiones financieras sobre el sistema en el futuro. Así, en junio de 1993 comienza a operar un sistema alternativo y paralelo al de reparto basado en aportes a cuentas individuales de ahorro y administrado por entidades privadas. El sistema privado ha traído beneficios claros al sistema de pensiones peruano, dándole estabilidad de largo plazo y permitiendo beneficios macroeconómicos.

A pesar de los avances, el sistema de pensiones peruano no ha entregado los niveles de cobertura y suficiencia esperados. El escenario se volvió especialmente complejo luego de los efectos económicos de la reciente pandemia y la aprobación de múltiples retiros anticipados de fondos de las cuentas de ahorro individual, que acabaron por desvirtuar el objetivo del sistema de pensiones.

Estos factores ocasionaron un punto de inflexión que dio paso a la aprobación de la Ley de Modernización del sistema previsional peruano, publicada en septiembre del 2024. La ley incluye cambios tales como la afiliación automática al sistema de pensiones, la introducción de pensiones mínimas para los afiliados al sistema privado de pensiones (equiparando a la situación existente en el sistema de reparto) y mecanismos para aumentar la cobertura e impulsar el ahorro, incluso para trabajadores informales.

Este documento resume las características del sistema de pensiones peruano y los cambios que introduce la nueva ley. Además, se describen los problemas del sistema de pensiones peruano y cómo las nuevas medidas contribuyen a enfrentar estos problemas. Finalmente, se detallan los desafíos pendientes del sistema de pensiones para avanzar hacia el objetivo de pensiones suficientes y sostenibles en el país en un contexto de cambio demográfico.

I. Características generales del sistema de pensiones peruano



Tasa de cotización	10% al sistema privado de pensiones (SPP; ahorro individual) y 13% al sistema nacional de pensiones (SNP; reparto)
Edad de jubilación	65 años para hombres y mujeres.
Tasa de dependencia¹ (personas de entre 25-64/personas de 65+)	En 2024: 5,4 En 2050: 2,9 En 2100: 1,4
Cotizantes/población ocupada (%)	30,31%

Fuente: FIAP en base a datos de la Asociación de AFP de Perú y las Naciones Unidas.

El sistema previsional peruano consta de un pilar no contributivo focalizado en las personas más pobres (Pensión 65) y de un sistema contributivo obligatorio mixto en el cual compiten el régimen de reparto (Sistema Nacional de Pensiones, SNP) con el régimen de ahorro y capitalización individual (Sistema Privado de Pensiones, SPP). Además, se permiten aportes voluntarios adicionales a las cuentas individuales.

Entre los años 2020 y 2022, se autorizaron seis programas de retiros anticipados extraordinarios para los afiliados del SPP. Estos programas significaron, a diciembre del 2022, el retiro de 87.937 millones de soles (USD 23.334 millones) que fue realizado por 6.133.003 afiliados. Posteriormente, en el 2024 se autorizó un séptimo retiro de fondos de pensiones. De acuerdo con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Perú (SBS), se estima que el séptimo retiro provocará una salida de 29.500 millones de soles (USD 7.828) adicionales. Esto implica una salida total de 117.400 millones de soles (USD 31.152 millones) de las cuentas de ahorro pensional de los trabajadores.

Los constantes retiros generan serias dudas sobre la suficiencia del sistema, ya que afectaron fuertemente los montos ahorrados en las cuentas. Datos de la SBS² señalan que a diciembre del 2022 el 73,4% de quienes retiraron accedieron a más de un 80% de su fondo de pensiones, y a su vez, el 25,7% retiró la totalidad de sus ahorros.

“Los ahorros en planes de pensión privados se han más que duplicado en los países de la OCDE entre 2011 y 2022. Los países de la región deberían alinearse con esta tendencia mundial, aumentando el ahorro en lugar de retirarlo de las cuentas.”

-Karol Fernández-Delgado, vicepresidente ejecutiva FIAP.

¹ Fuente: [World population prospects 2024](#), dato referido como “potential support ratio”.

² <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/1/Archivos/Informe-SBS-Retiros-anticipados-2022.pdf>

Por otra parte, el informe del Índice Global de Pensiones Mercer-CFA 2024, que evalúa los sistemas de pensiones de 48 países ubica el sistema peruano en la posición 37°. Las recomendaciones del informe al sistema de pensiones de Perú incluyen:

1. Reducir el acceso de activos de pensión previo a la jubilación.
2. Aumentar el nivel mínimo de apoyo a los adultos mayores más pobres.
3. Expandir la cobertura de los empleados en esquemas de pensiones ocupacionales (ofrecidos por empresas).
4. Introducir un requisito para mostrar proyecciones de ingreso en la jubilación en las cartolas anuales de los afiliados.
5. Permitir que las personas se jubilen de manera gradual mientras reciben una pensión parcial.

II. Desafíos que enfrenta el sistema de pensiones peruano

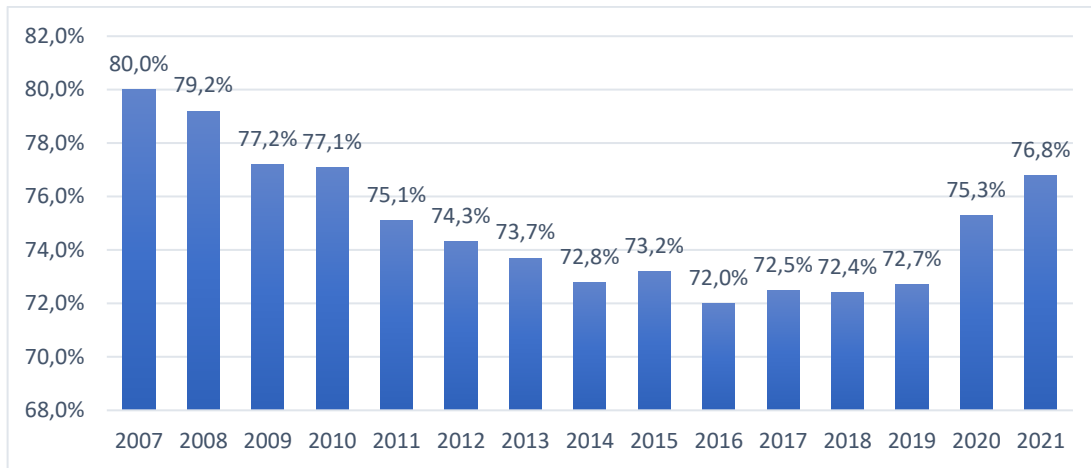
II.1 Problemas de diseño: sistema previsional no integrado

El pilar no contributivo funciona como un programa asistencial, lo que no garantiza su continuidad ni su sostenibilidad, ya que está supeditado a decisiones políticas de corto plazo. Por otra parte, los sistemas contributivos coexisten en paralelo, sin complementarse de ninguna manera y brindando cobertura solo a segmentos particulares de la población. La tasa de cotización al SNP es de 13%, mientras que al SPP es de 10%. No existe una garantía de pensión mínima transversal en los dos subsistemas, de manera de generar un punto de partida sobre el cual acumular recursos previsionales y un piso de protección que garantice condiciones mínimas a las personas.

II.2 Baja cobertura: informalidad y trabajo independiente

El desempeño de los mercados laborales es el factor clave que determina la efectividad o las fallas en la cobertura de los sistemas de pensiones, así como el nivel de contribuciones. El mercado laboral peruano se caracteriza por ser altamente informal. En el 2021, cerca del 76,8% de las personas que desempeñaban un trabajo remunerado lo hacía en la informalidad (ver Gráfico 1), por lo que no contaban con cobertura previsional activa.

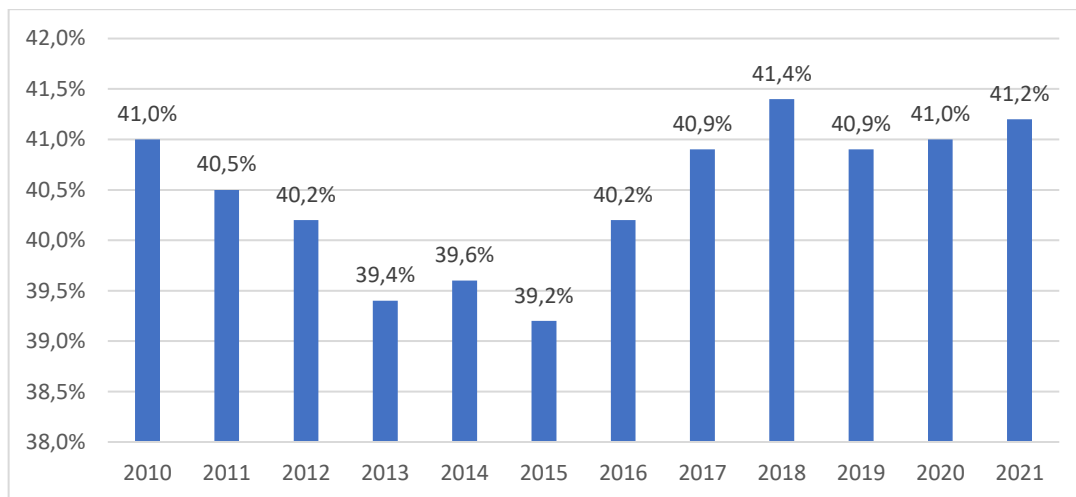
Gráfico 1.- Evolución del empleo informal en Perú (% de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Asociación de AFP de Perú con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI).

Además, el trabajo independiente es elevado y no ha bajado entre los años 2010 y 2021 (ver Gráfico 2). De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores que dejan un empleo independiente tienen muy pocas probabilidades de insertarse en un empleo asalariado formal (solo un 7,5%).

Gráfico 2.- Evolución del empleo independiente en Perú (% de la población económicamente activa ocupada)



Fuente: Asociación de AFP de Perú con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI).

Como consecuencia, la cobertura de pensiones en etapa pasiva es muy limitada. El porcentaje de adultos mayores que tiene acceso a una pensión llega tan solo a 36,7% en Perú, lo que implica que una gran cantidad de adultos mayores están desprotegidos.

“Para enfrentar la informalidad en el corto y mediano plazo, los sistemas de pensiones pueden optar por distintas medidas para aumentar el ahorro tales como el enrolamiento automático, el capital semilla o la cotización por consumo.”

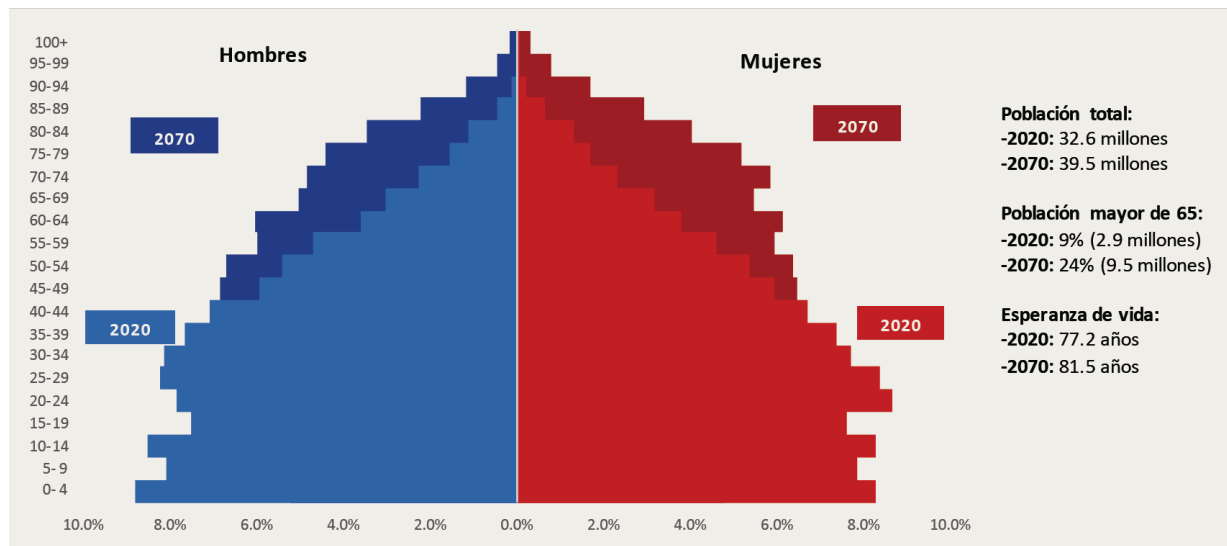
-Karol Fernández-Delgado, vicepresidente ejecutiva FIAP.

II.3 Suficiencia de las pensiones: contexto demográfico

Los cambios demográficos representan un gran desafío para los sistemas de pensiones de todo el mundo. Sin embargo, su efecto sobre la suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones es mayor en los sistemas de reparto³, ya que éstos dependen de cuántas personas en edad de trabajar existen por cada adulto mayor (tasa de dependencia de la vejez), por lo tanto, se verán afectados negativamente por dos fenómenos demográficos: el aumento de las expectativas de vida al jubilar y la caída de la tasa de fecundidad. Por otra parte, en los sistemas de ahorro individual el monto de las pensiones se ve afectado únicamente por el aumento de las expectativas de vida al jubilar, ya que un mayor periodo a financiar requiere dividir el saldo acumulado por un mayor periodo de tiempo.

En Perú, el 9% de la población tiene más de 65 años, y de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI) para el 2070 esta cifra aumentará al 24%. El Gráfico 3 muestra cómo la pirámide demográfica se invertirá hacia el año 2070 de acuerdo con las proyecciones del INEI en este país.

Gráfico 3.- Pirámide poblacional de Perú por grupos de edad



Fuente: Asociación de AFP de Perú con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI).

Los efectos demográficos, junto con las bajas tasas de cotización (13% en el SNP y 10% en el SPP) en comparación con el promedio de la OCDE (18,2%), y la ausencia de una garantía de pensión mínima

³ Para mayores detalles sobre el efecto de los cambios demográficos sobre los sistemas de reparto revisar la [Nota de pensiones 65](#).

transversal a los dos subsistemas, determinan que el monto de las pensiones alcanzadas no cumpla con las expectativas de los afiliados.

“Para enfrentar el envejecimiento de la población, y la disminución de las pensiones de los sistemas de reparto, los países de Europa y otras partes del mundo están introduciendo programas de ahorro individual a sus sistemas de pensiones”

-Karol Fernández-Delgado, vicepresidente ejecutiva FIAP.

III. La reforma

El 24 de septiembre de 2024 se publicó en el diario oficial la Ley de Modernización del sistema previsional peruano. Los principales cambios realizados al sistema previsional son:

- 1. Afiliación al sistema de pensiones desde los 18 años:** todos los ciudadanos, al cumplir 18 años, contarán con la cobertura del sistema previsional, pudiendo elegir afiliarse al SNP o al SPP. De no manifestar su voluntad, serán afiliados automáticamente al SNP. Por otro lado, aquellas personas mayores de 18 años a la entrada en vigor de la ley que no estén afiliados al sistema también podrán escoger afiliarse al SNP o SPP, y de no manifestar su voluntad, serán afiliados automáticamente al SPP.
- 2. Pensión mínima para afiliados al sistema de pensiones:** los afiliados al SPP podrán acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado al jubilarse, la que complementará sus cuentas individuales (CIC) para cubrir pensiones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio. Para obtener una pensión mínima de 600 soles (USD 159) deberán: (i) haber acumulado 240 unidades de aportes (20 años), (ii) no haber realizado retiros a partir de la entrada en vigor de la ley, y (iii) que su saldo ahorrado sea insuficiente para financiar su pensión. Si no se alcanzan las 240 unidades de aportes se podrá optar por una pensión proporcional. Cabe mencionar que los afiliados al SPP que acceden a la pensión mínima pasan a ser jubilados de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), quien les proporciona la pensión.
- 3. Mayor ahorro con la pensión por consumo:** el Estado devolverá un 1% de los gastos cotidianos que hagan las personas durante el año a su cuenta de ahorro en el SPP. Habrá un tope de consumo de 8 UIT⁴ al año (actualmente 41.200 soles o USD 10.933 dólares), es decir, al año se devolverá como máximo el 1% de 8 UIT (esto es 412 soles o USD 109).
- 4. Nueva modalidad de comisión:** los afiliados al SPP contarán con una nueva modalidad de comisión por productividad, que incluye (i) un componente fijo, que corresponde a un porcentaje en función a los gastos operativos, y (ii) un componente variable, que corresponde a un porcentaje en función a la rentabilidad.
- 5. Ingreso de nuevos actores al SPP:** las entidades del sistema financiero (bancos, financieras, cajas, cooperativas y aseguradoras) participarán en el SPP, compitiendo en igualdad de condiciones y bajo las normas que rigen al SPP, lo que favorecerá la competencia en la administración de los ahorros previsionales.

⁴ Unidad Impositiva Tributaria (UIT): es el valor en soles establecido por el Estado para determinar impuestos, infracciones, multas y otros aspectos tributarios.

6. **Aportes de independientes:** los trabajadores independientes aportarán para su jubilación (en el SNP o el SPP) el 2% de los ingresos que declaren a través de recibos por honorarios. Esto se aplicará a partir del 1 de enero del tercer año luego de la entrada en vigor de la ley (luego, cada dos años, el aporte incrementará hasta llegar a 5%).
7. **Trasposos entre sistemas:** los afiliados pueden cambiar del SNP al SPP (y viceversa) en cualquier momento, siguiendo las normas vigentes. Si, al jubilarse, acumulan al menos 240 aportes, tendrán garantizada una pensión mínima o proporcional en el SNP, compatible con la pensión del SPP. Quienes deseen pasar del SPP al SNP deberán transferir el 100% de su cuenta de ahorro con fines previsionales.
8. **Disposición de fondos de pensiones:** se mantienen las siguientes opciones en el SPP (i) Retiro del 25% del fondo para adquirir un único inmueble urbano destinado a vivienda, (ii) Retiro del 50% del fondo en caso de enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer. Se prohíbe el retiro total o parcial de los aportes obligatorios. Además, se prohíbe el retiro de 95,5% del fondo al momento de la jubilación para las personas menores de 40 años.

IV. Pilares del sistema de pensiones peruano tras la reforma

- a) **Pilar no contributivo:** de administración y financiamiento público. Tiene como objetivo garantizar una pensión asistencial a personas en edad de jubilación que no tienen derecho a una pensión contributiva y se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. También cubre a personas con discapacidad severa y otros grupos vulnerables priorizados por ley. El monto de la pensión no contributiva no puede superar el 25% de la pensión mínima.
- b) **Pilar semi contributivo:** tiene financiamiento complementario del Estado. Acceden a él las personas del SNP que cumplen con los aportes requeridos para una pensión y los afiliados al SPP que, sin haber hecho retiros de su cuenta, tienen saldo insuficiente para una pensión mínima. El Estado garantiza los recursos para asegurar una pensión mínima o proporcional especial y también garantiza prestaciones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.
- c) **Pilar contributivo:** compuesto por el SNP y el SPP. Las prestaciones se financian con los aportes realizados por las personas afiliadas al sistema. Otorga prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.
- d) **Pilar voluntario:** complementario al sistema previsional, permite a los afiliados mejorar sus pensiones o complementar sus aportes. Se financia mediante aportes voluntarios con fines previsionales. En el SPP los afiliados también pueden hacer aportes de libre disponibilidad, sin fines previsionales. Incluye además el mecanismo de aportes por consumo.

V. Evaluación de la reforma

La reciente reforma al sistema de pensiones de Perú incluye importantes mejoras en los aspectos clave de diseño, cobertura y suficiencia.

Con respecto al diseño, el libre traspaso entre el SNP y el SPP se complementa con una mayor transparencia, ya que ambos sistemas cuentan con la posibilidad de una pensión mínima garantizada, lo cual, anteriormente, era exclusivo del SNP. Esto refuerza la seguridad para todos los afiliados y reduce las desigualdades en la cobertura mínima entre los dos regímenes.

La reforma incluye, además, medidas que buscan acercar a las personas a la seguridad social aun encontrándose en un contexto de informalidad. La afiliación automática al sistema de pensiones es un cambio fundamental para estrechar este vínculo, incluso en sectores tradicionalmente desvinculados. Este enfoque se fortalece con la cotización por consumo, que permite a los afiliados ir construyendo ahorros previsionales a través de pequeñas contribuciones sin la necesidad de un contrato laboral formal. Además de integrar a una mayor cantidad de personas, estos mecanismos pueden ayudar a generar conciencia sobre el ahorro entre los afiliados. Por otra parte, el aumento progresivo de la cotización obligatoria para los trabajadores independientes tendrá un impacto directo en el incremento de la cobertura, con claros beneficios para las personas.

Por otra parte, la reforma incluye medidas que representan un avance hacia la entrega de mejores pensiones. La introducción de una pensión mínima en el SPP contribuirá de forma significativa a asegurar un nivel básico de ingreso para las personas. Además, las restricciones impuestas a los retiros extraordinarios permitirán que los ahorros pensionales crezcan y entreguen mejores pensiones a los trabajadores.

A pesar de lo anterior, quedan desafíos pendientes. Las tasas de cotización al SNP y el SPP siguen siendo inferiores al promedio de la OCDE (18,2%), mientras que las tendencias demográficas seguirán ejerciendo presión sobre la suficiencia y la sostenibilidad del sistema. Es necesario establecer una institucionalidad técnica que, de manera independiente y especializada, ajuste los parámetros del sistema (tasa de cotización y edad de jubilación). Además, el aumento de la cobertura y monto de las pensiones no contributivas es un desafío pendiente.

“En el contexto de envejecimiento poblacional, es clave la actualización constante de los parámetros de los sistemas de pensiones, de manera de asegurar pensiones suficientes y sostenibles en el tiempo”

-Karol Fernández-Delgado, vicepresidente ejecutiva FIAP.

Conclusiones

La reforma al sistema previsional peruano representa un esfuerzo integral por responder a las deficiencias estructurales de diseño, cobertura y suficiencia que enfrenta el sistema de pensiones en el país. Las medidas van en la dirección correcta, atendiendo en parte a las sugerencias del índice de Pensiones Mercer CFA 2024, que consisten principalmente en reducir el acceso anticipado a los fondos, aumentar el nivel mínimo de apoyo a los adultos mayores más pobres, aumentar la cobertura y permitir que las personas se jubilen de manera gradual mientras reciben una pensión parcial. Así, es de esperar que, con estas medidas, en el largo plazo Perú mejore su puntaje en el referido indicador global.

Sin embargo, quedan grandes desafíos pendientes. Será necesario seguir fortaleciendo las pensiones no contributivas de manera de cubrir las necesidades básicas de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Por otra parte, es necesaria la implementación de una institucionalidad técnica independiente que ajuste los parámetros como la tasa de cotización y la edad de jubilación, especialmente frente a la presión que ejercen los cambios demográficos.

Bibliografía

Asociación de AFP de Perú, [Propuesta de reforma del sistema previsional peruano – Documento de investigación N°2, 2022.](#)

Mercer y CFA Institute, [Índice Global de Pensiones 2024.](#)

Importante: Los comentarios y afirmaciones de este documento deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional y bajo ninguna circunstancia pueden ser considerados como una recomendación que reemplace la evaluación y decisión personal, libre e informada de los trabajadores. La información de esta Nota de Pensiones puede ser reproducida por los medios de comunicación.

Consultas: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of.810-811, Providencia. Santiago – Chile.
Fono: (56-2) 2381 1723; E-mail: fiap@fiap.cl; Sitio web: www.fiapinternacional.org