

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**“INFLUENCIA DE ACTORES Y DEL CONTEXTO POLÍTICO EN EL  
DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA  
DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES DEL 2012”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno  
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

ANTONIO ALEJANDRO CORDERO ROSADO

ASESOR

GIOFIANNI DIGLIO PEIRANO TORRIANI

JURADO

ARTURO MALDONADO NICHÓ

GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI

FRANK RENATO CASAS SULCA

LIMA – PERÚ

2019

## RESUMEN

La presente tesis tiene como propósito explicar cómo influyeron los actores involucrados, así como el contexto político existente en el diseño e implementación de la reforma al Sistema Privado de Pensiones (SPP) aprobada en el 2012, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala. Para ello, se ha realizado una investigación bibliográfica, se revisaron las entrevistas y declaraciones dadas por los actores involucrados en medios de prensa, y se efectuaron entrevistas con algunos participantes directos en el diseño de la política pública analizada.

La investigación muestra que existieron actores clave, como el Presidente de la República, el Ministro de Economía y Finanzas, el Superintendente de Banca, Seguros y AFP y algunos congresistas del partido de gobierno, que tuvieron un rol importante en el diseño de la reforma, pues establecieron lineamientos y tomaron decisiones que orientaron el contenido de la reforma y permitieron su aprobación. Estos lineamientos estuvieron influenciados, a su vez, por otros actores, como la Asociación de AFP y los medios de comunicación que, en el periodo comprendido entre la primera y la segunda vuelta electoral, realizaron acciones para lograr que la reforma al sistema de pensiones tenga un alcance limitado.

En la implementación de la reforma, participaron los mismos actores y adicionalmente, se aprecia una mayor participación e influencia de los partidos de oposición y de la sociedad civil, lo cual unido al desgaste del gobierno y errores en el diseño, permitieron que algunos aspectos de la reforma no se logren implementar.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
 CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	 8
1.1. Políticas públicas.....	8
1.2. Diseño de políticas públicas.....	9
1.3. Implementación de políticas públicas.....	10
1.4. Análisis del contexto político .....	12
1.5. Estado de la cuestión .....	14
1.5.1. Estudios realizados sobre la reforma del Sistema Privado de Pensiones del 2012 .....	14
1.5.2. El contexto político en el diseño e implementación de la reforma del 2012 .....	16
 CAPÍTULO 2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES DEL PERÚ	 19
2.1. Acerca de los sistemas de pensiones.....	19
2.2. Antecedentes y creación del Sistema Privado de Pensiones en el Perú.....	23
2.3. Reformas al Sistema Privado de Pensiones antes del 2012.....	24
2.4. Situación del Sistema Privado de Pensiones antes de la reforma del 2012.....	25
 CAPÍTULO 3. DISEÑO DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES DEL 2012.....	 30
3.1. Introducción.....	30
3.2. Las elecciones presidenciales y congresales del 2011 y la propuesta inicial de reforma del SPP del partido Gana Perú .....	30

3.3. La orientación dada por el Gobierno del Presidente Ollanta Humala a la reforma del SPP .....	35
3.4. Principales actores involucrados e intereses en el diseño de la reforma .....	37
3.5. Las actividades del Grupo de Trabajo Técnico y la revisión del Ministerio de Economía y Finanzas.....	38
3.6. La evaluación y aprobación por parte del Congreso.....	42

CAPÍTULO 4. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES DEL 2012 .....	48
4.1. Introducción.....	48
4.2. Actores involucrados.....	48
4.3. Demanda de inconstitucionalidad .....	50
4.4. Licitación de nuevos afiliados .....	50
4.5. Nuevo esquema de comisión de las AFP.....	52
4.6. Licitación de los seguros de invalidez y sobrevivencia.....	54
4.7. Incorporación de los trabajadores independientes al SPP .....	55
CONCLUSIONES .....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	66

## INTRODUCCIÓN

Los sistemas previsionales o de pensiones tienen como objetivo brindar una protección a las personas, a través de una pensión, cuando por razones de edad o por accidentes o enfermedades no pueden seguir trabajando y generando un ingreso económico. En ese sentido, cumplen un rol importante en el bienestar de los ciudadanos, y por ello, los estados diseñan e implementan políticas públicas referidas al funcionamiento de sus sistemas previsionales.

En el Perú, contamos actualmente con un sistema previsional mixto en el cual existe un sistema nacional de pensiones (SNP), administrado por el Estado, y un sistema privado de pensiones (SPP), conformado por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP. Los trabajadores, al iniciar su vida laboral, deben elegir a cuál de los sistemas desean afiliarse. Este esquema se encuentra vigente desde 1993, año en que entró en funcionamiento el SPP.

Al cierre del año 2010, es decir, luego de 17 años de funcionamiento del modelo mixto que caracteriza al sistema previsional peruano, éste aún no había logrado el objetivo de brindar una pensión digna a todos los ciudadanos del país que lo requirieran por razones de edad, enfermedad o accidentes.

En las elecciones generales de 2011, el candidato Ollanta Humala, del partido Gana Perú, quien sería el ganador de dicha elección, promete en su plan de gobierno denominado “la Gran Transformación” una reforma integral del sistema de pensiones. No obstante, la reforma implementada en su gobierno, que tuvo énfasis en el sistema privado de pensiones, dista mucho de aquella ofrecida en su plan original y logró mejoras limitadas en la cobertura y desempeño del sistema de pensiones del Perú.

Dada esta situación, resulta relevante analizar qué aspectos influyeron en el diseño e implementación de la reforma realizada, los cuales determinaron que ésta tuviera el impacto limitado señalado.

En ese sentido, la presente tesis tiene como objetivo responder a la siguiente pregunta principal de investigación: ¿Cómo influyeron los actores involucrados y el contexto político en el diseño e implementación de la reforma del Sistema Privado de Pensiones realizada en el gobierno de Ollanta Humala?

A fin de abordar adecuadamente la pregunta principal señalada, se plantearon las siguientes preguntas secundarias:

- ¿Cuáles son las características principales del Sistema Privado de Pensiones implementado en el Perú?
- ¿Cuáles fueron los actores involucrados, sus intereses y correlación de fuerzas, y cómo influyeron en el diseño de la reforma del SPP del 2012?
- ¿Qué aspectos de la reforma se lograron implementar y cuáles no? ¿qué actores intervinieron en la implementación y cómo se relacionó con la dinámica producida durante el diseño de la reforma?

Para ello, el presente trabajo de investigación se ha estructurado de la siguiente manera:

El Capítulo 1 desarrolla el marco teórico y el estado de la cuestión. Se describen conceptos referidos a políticas públicas, su diseño e implementación, para lo cual se han tomado como base los textos de Joan Subirats, Giandoménico Majone, Charles Lindblom y otros. Se señala también un marco general para el análisis de la coyuntura política y de los actores involucrados, que recoge los planteamientos de Herbert De Souza y Luis De Sebastian.



Asimismo, en el referido capítulo, se señalan los principales estudios realizados con relación a la reforma del SPP aprobada en el 2012 y al contexto político asociado, los cuales han sido considerados para la presente investigación.

El Capítulo 2 describe la naturaleza de los sistemas de pensiones, así como los antecedentes y características principales del Sistema Privado de Pensiones implementado en el Perú, y la situación del SPP antes de la reforma del 2012.

En el Capítulo 3, se describen los acontecimientos más relevantes que se dieron en el marco del diseño de la reforma aprobada en el 2012, y se analiza cómo los actores involucrados y el contexto político existente influyeron en dicho diseño.

En el Capítulo 4, se analiza la implementación de los principales aspectos de la reforma en el periodo 2012-2016, y cómo los actores involucrados influyeron en esta etapa.

Finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas a partir del análisis del caso estudiado.

El presente trabajo de investigación ha seguido un enfoque principalmente cualitativo y tiene un propósito explicativo. Para ello, se ha realizado una investigación bibliográfica y se han revisado las entrevistas y declaraciones dadas por los actores involucrados en medios de prensa; asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y a miembros del Grupo de Trabajo Técnico que participaron en el diseño de la política pública analizada. De esta manera, se ha logrado recopilar la información necesaria para el logro de los objetivos de investigación planteados.

## CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 1.1. Políticas públicas

Existen varias definiciones de “política pública”. Para la presente investigación, usaremos la definición propuesta por Joan Subirats en su libro “Análisis y gestión de políticas públicas” (2008):

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats y otros 2008: 36).

Los procesos de decisión por los cuales pasa la formulación e implementación de las políticas públicas pueden ser representados como un ciclo que tiene varias fases. Al respecto, Subirats propone las siguientes fases para el “ciclo de políticas públicas”:

- Surgimiento y percepción de los problemas.
- Incorporación a la agenda política (o agendación)
- Formulación de la política (o diseño)
- Implementación
- Evaluación (Subirats y otros 2008: 44).

Si bien el esquema descrito es útil para el análisis de políticas públicas, deben tenerse en cuenta algunas de sus limitaciones, identificadas por el mismo autor:



- El desarrollo cronológico de una política no sigue necesariamente el orden secuencial señalado en el “ciclo”.
- No existe necesariamente una relación causal entre una etapa y la siguiente.
- Se centra principalmente en la acción del Estado y puede subestimar la importancia de los actores sociales y su contexto.
- Orienta al análisis secuencial y limita el análisis de ciclos simultáneos o incompletos de las políticas (Subirats y otros 2008: 46-47).

Al respecto, Charles Lindblom señala que la elaboración de políticas públicas es “un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado ‘políticas públicas’” (Lindblom 1991: 13).

Sin dejar de lado las limitaciones señaladas para este enfoque, el presente trabajo de investigación se ha enfocado en dos de las etapas del ciclo de políticas públicas: diseño e implementación, pues de esta manera se establece con claridad el alcance de la investigación; asimismo, en el caso analizado, este enfoque permite explicar y analizar de manera ordenada los acontecimientos ocurridos siguiendo un orden cronológico.

## **1.2. Diseño de políticas públicas**

Ernesto Stein describe el diseño o formulación de políticas públicas como un proceso de negociaciones e intercambios entre los actores políticos, entre los cuales se encuentran actores estatales (presidentes, legisladores, jueces, burócratas), líderes de partidos políticos, empresas, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Asimismo, señala que el comportamiento de los actores señalados

en estos intercambios depende de sus preferencias, incentivos y restricciones que enfrentan, y es influido también por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el Parlamento, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y por las reglas institucionales que definen los roles de los actores (Stein y otros 2006: 18).

Con relación a la complejidad del diseño de políticas públicas (y su implementación) en un sistema democrático, Lindblom señala lo siguiente:

En la elaboración de las políticas públicas en democracia surge una verdadera gama de complicaciones como consecuencia de la división y del solapamiento de la autoridad que requiere diferentes funciones especializadas en los diversos participantes para la elaboración de las políticas públicas, por una parte, e interferirse entre sí, por otra. (Lindblom 1991: 76).

Giandoménico Majone resalta también la importancia del contexto cultural en el cual se diseñan e implementan las políticas, es decir, las ideas, valores y creencias que existen en los actores públicos y privados involucrados o afectados por la política. Por ello, también destaca la importancia de la argumentación en el diseño e implementación de las políticas: “el desarrollo político e institucional de las políticas va siempre acompañado de un proceso intelectual paralelo de debate y argumentación” (Majone 1997: 193).

### **1.3. Implementación de políticas públicas**

Subirats define la implementación de políticas públicas como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats y otros 2008: 179)

Asimismo, Subirats señala que aquellos conflictos no resueltos o no anticipados durante la etapa de diseño de una política pública reaparecerán durante la fase de implementación, y plantea que “la implementación de toda política pública es, por su propia esencia, un proceso sociopolítico cuyo desarrollo y resultados sustantivos e institucionales son frecuentemente imprevisibles, y que por tanto, es muy importante seguir dando la importancia que requieren los actores en los procesos de formulación y puesta en práctica de las políticas” (Subirats y otros 2008: 118).

Luis De Sebastian coincide con este planteamiento y señala que la implementación de una política pública puede fracasar si no se solucionan los conflictos de intereses entre los actores involucrados en ella (De Sebastian 1999: 39).

Para el análisis de la implementación de políticas públicas, existen dos enfoques principales:

- a. El enfoque top-down, que considera como principal actor al Estado, y que el análisis de la implementación de políticas debe realizarse a partir de las decisiones de las autoridades del sector público.
- b. El enfoque bottom up, que considera que deben analizarse de manera simultánea a todos los actores (públicos y privados) (Subirats y otros 2008: 186).

Al respecto, Paul Sabatier resume la utilidad de ambos enfoques de la siguiente manera:

En resumen, el enfoque top-down parece tener una ventaja comparativa en situaciones donde: 1) existe una pieza de legislación dominante que estructura la situación o cuando 2) los recursos para la investigación son

muy limitados, el investigador se encuentra interesado de manera principal en respuestas promedio y cuando la situación se encuentra estructurada al menos moderadamente bien. En contraste, el enfoque bottom-up es más apropiado en situaciones donde 1) no hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencia de poder; o donde uno está principalmente interesado en la dinámica de las situaciones locales<sup>1</sup> (Sabatier 1986: 37).

#### **1.4. Análisis del contexto político**

Para el análisis del contexto político, se utilizarán las técnicas aplicadas para un análisis de coyuntura. Herbert De Souza propone que para este tipo de análisis deben considerarse los siguientes componentes o categorías:

- a. Acontecimientos, que se refiere a aquellos hechos que adquieren un sentido social para un país, una clase social, un grupo social o una persona.
- b. Escenarios, que se refiere principalmente al espacio geográfico o político donde se desarrollan los acontecimientos, los cuales influyen en su impacto y en la dinámica que se produce entre los actores participantes.
- c. Actores, que se refiere a los participantes directos de la coyuntura. Ello comprende a las instituciones del Estado, empresas, medios de comunicación, organizaciones o colectivos de la sociedad civil (gremios, sindicatos, iglesias, partidos políticos, entre otros), la comunidad, y a las autoridades, representantes o líderes de los grupos señalados. Cada uno de estos actores tiene determinados intereses que deben ser tomados en cuenta en el análisis.
- d. Relación de fuerzas, que se refiere a la relación existente entre los actores, en función el grado de poder o de influencia que tiene

<sup>1</sup> Traducción de Benjamin Revuelta (2007)

cada actor sobre los demás. Estas relaciones pueden ser de enfrentamiento, de coexistencia o de cooperación, las cuales reflejan una situación de dominio, igualdad o subordinación entre los actores.

- e. Articulación (relación entre “estructura” y “coyuntura”), que se refiere a relacionar la acción desarrollada por los actores con el contexto social, económico y político conformado a través de los años y que constituyen la “estructura” (De Souza 2006: 19-22).

Con relación al análisis de actores e involucrados, De Sebastián plantea que se deben analizar varios aspectos de dichos actores:

- Si se perciben beneficiados o perjudicados con la política que se formula.
- Su capacidad de movilización.
- La magnitud de sus intereses, es decir, cuánto podrían ganar o perder.
- Su grado de poder, es decir con qué recursos cuentan, qué conexiones políticas tienen, qué medidas de presión podrían emplear. (De Sebastián 1999: 35-38)

Con relación al análisis de la estructura, Antonio Gramsci plantea que en todo “bloque histórico”, existe un grupo hegemónico que dirige (ideológica y culturalmente) a otros grupos sociales aliados y que ello se realiza no solo a través del Estado, sino también de organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, Juan Carlos Portantiero, en su análisis de las obras de Gramsci, señala que en el análisis de coyuntura debe determinarse “el nivel específico de desarrollo (desigual) de las relaciones de fuerza en los distintos niveles que componen la totalidad social” (Portantiero 1979: 67).

Asimismo, Gramsci plantea que la estructura establece un marco de restricciones para el movimiento social, por lo cual la transformación de dicha estructura solo se podrá realizar cuando existan condiciones apropiadas para ello.

## **1.5. Estado de la cuestión**

### **1.5.1. Estudios realizados sobre la reforma del Sistema Privado de Pensiones del 2012**

Para el presente trabajo de investigación, se han considerado los siguientes estudios realizados respecto al diseño e implementación de la reforma del Sistema Privado de Pensiones (SPP) aprobada en el 2012:

- a Jorge Rojas, en su libro “El Sistema Privado de Pensiones en el Perú” (2014), analiza las características y evolución del SPP desde su creación. En el libro, Rojas incorpora una sección sobre la reforma del 2012 a la cual califica como la más importante desde la creación del SPP y analiza tres de las medidas que formaron parte de la reforma, aunque no señala el contexto político asociado.
- b María Cruz-Saco, Juan Mendoza y Bruno Seminario, en un trabajo de investigación publicado por la Universidad del Pacífico en el 2014, han analizado el desempeño del SPP, y como parte de dicho análisis describen las medidas aprobadas en la reforma del 2012 y señalan que estas medidas podrían haber ido en la dirección correcta pero su efecto fue limitado porque no afectaba el problema de cobertura del SPP (Cruz-Saco y otros 2014: 34).
- c Javier Alonso, Rosario Sánchez y David Tuesta han elaborado un modelo matemático para evaluar el impacto de esta reforma en las pensiones y, sobre la base de dicho modelo, señalan que no es



claro que los cambios realizados hayan generado mejores pensiones (Alonso y otros 2014: 27).

- d. Carmelo Mesa-Lago, especialista en temas de seguridad social, en su artículo “Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú”, califica a esta reforma de “paramétrica” y señala que fue influenciada por la reforma realizada en Chile, y que no ha generado una mejora sustancial (Mesa-Lago 2016: 44).
- e. Javier Olivera, quien integró la comisión de reforma del SPP en el 2012, señala en su artículo “Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú” que en esta reforma “se perdió la oportunidad de tomar en cuenta aspectos distributivos y problemas fiscales causados por la competencia entre el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el SPP” (Olivera 2016: 11).

Asimismo, deben destacarse dos tesis realizadas en el campo del Derecho y que analizan, desde diferentes ángulos, la fallida implementación del aporte obligatorio de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, el cual formaba parte de la reforma del 2012.

Gino Rivas, en su tesis para optar por el título profesional de abogado por la PUCP, denominada “La obligatoriedad del aporte del trabajador independiente: Una propuesta necesaria para la reforma del sistema pensionario peruano” señala que el fracaso de esta medida se debió a dos razones: (i) la implementación abrupta, “que no tuvo en cuenta un *status quo* con un respaldo histórico de más de 70 años”, y (ii) el esquema propuesto en la reforma no otorgaba beneficios que, desde la perspectiva de los independientes, compensasen el descuento del 10% al 15% de sus ingresos mensuales (Rivas 2016: 154).

Asimismo, Rivas señala que esta medida tuvo varias deficiencias, pues buscó incorporar a los trabajadores independientes al régimen general de pensiones utilizado para los trabajadores dependientes, sin tomar en cuenta sus características particulares; asimismo, al considerar tasas de aporte similares a las aplicadas a los trabajadores dependientes, quienes cuentan además con gratificaciones y otros beneficios sociales, se generaba un aporte más oneroso para los independientes, por lo que concluye que esta medida “representó un esfuerzo errado e insuficiente para la integración de los trabajadores independientes a un marco pensionario obligatorio” (Rivas 2016: 194).

Alberto Camargo, en su tesis para optar el título profesional de abogado por la Universidad Católica de Santa María (Arequipa), denominada “Legislando sin participación directa”, ha analizado esta misma medida como un ejemplo de aquellas leyes que, a pesar de haber seguido el procedimiento legislativo vigente, tuvieron que ser derogadas por presión social y por la falta de participación de la ciudadanía en una etapa de evaluación previa a su promulgación; en tal sentido, propone la creación de “una comisión que esté integrada por una pluralidad de personas que representen los intereses de cada grupo social, así deberán participar los que estén directamente perjudicados y los favorecidos con una ley en particular, para justamente establecer un punto de equilibrio, y tratar de ajustar la norma a la realidad” (Camargo 2016: 116).

### **1.5.2. El contexto político en el diseño e implementación de la reforma del 2012**

Jorge Valladares ha analizado la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso durante el primer año de gestión del Presidente Ollanta Humala y destaca que en ese año hubo un “control benévolo de los partidos en el Congreso sobre el Gobierno y cesión de la iniciativa y protagonismo en la tarea legislativa de los primeros a favor del segundo”

(Valladares 2012: 1). Asimismo, destaca la coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los congresistas oficialistas para lograr la aprobación de la reforma del SPP en el 2012 (Valladares 2012: 7-8).

Santiago Pedraglio también ha analizado el primer año de gestión del Presidente Humala, y señala que el Presidente no contaba con la masa crítica institucional necesaria para impulsar cambios importantes en el modelo económico del país, y por ello mantuvo la orientación general de la política económica que se venía aplicando en gobiernos anteriores (Pedraglio 2012: 48).

De igual manera, Alberto Vergara, en su análisis del primer año de gestión del Presidente Humala, señala que en el Perú se ha mantenido el mismo régimen surgido con la Constitución de 1993; en este contexto, destaca el fortalecimiento de la tecnocracia, particularmente del MEF, así como la precariedad de la clase política peruana (Vergara 2012: 2-5).

Paolo Sosa ha analizado el gobierno de Humala a inicios del 2015 y destaca la debilidad de los gabinetes ministeriales durante dicho gobierno, con “ministros políticamente inexpertos en áreas clave”, así como la reducción del 30% de su bancada original en el Congreso de la República. Según Sosa, ambos factores generaron limitaciones para que algunas propuestas del Gobierno se concreten como en el caso de la aportación obligatoria de los independientes a las AFP (Sosa 2015: 6-9).

Francisco Durand en su libro “Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú” (2016) ha analizado cómo el gobierno del Presidente Humala habría sido “capturado” por grupos empresariales con el fin de asegurar la continuidad del modelo económico aplicado en gobiernos anteriores.

Si bien los estudios señalados anteriormente han analizado algunos componentes del contexto político en el que se diseñó e implementó la reforma del SPP aprobada en el 2012, en la investigación bibliográfica realizada no se han encontrado estudios que realicen un análisis integral respecto a los actores que participaron en dicha reforma, su correlación de fuerzas, su enlace con factores estructurales, y cómo ello influyó en el diseño e implementación de la mencionada reforma. En tal sentido, el presente trabajo de investigación busca cubrir ese vacío.

Finalmente, a modo de referencia, debe destacarse el análisis efectuado por Carlos Maldonado y Andrea Palma respecto a la reforma del sistema previsional de Chile, aprobada en el 2008. En dicho análisis, se señalan los actores involucrados con la reforma, sus intereses, las prácticas y estrategias que emplearon para influir en el diseño de la reforma, la correlación de fuerzas entre ellos, así como los recursos que disponían.



## CAPÍTULO 2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES DEL PERÚ

### 2.1. Acerca de los sistemas de pensiones

El propósito y características de los sistemas de pensiones han sido analizados por numerosos autores. Para la presente investigación, usaremos la definición propuesta por el profesor Jorge Rojas en su libro “El Sistema Privado de Pensiones en el Perú” (2014):

el concepto de sistema de pensiones por lo general alude a esquemas de diverso tipo que tienen como propósito específico el pago de una renta, casi siempre vitalicia, a aquellas personas que se retiran del mercado laboral, sea esto en razón de su edad o por problemas de salud (invalidez o discapacidad), y en el cual la participación del Estado suele ser de menor importancia que en la seguridad social (Rojas 2014: 25).

Nicholas Barr, profesor del London School of Economics, señala que los sistemas de pensiones tienen 4 objetivos: desde el punto de vista del individuo, (i) “Suavizar” el consumo durante el ciclo de vida, (ii) Servir como un seguro frente al riesgo de longevidad; y desde el punto de vista de la política pública, (iii) Aliviar la pobreza y (iv) Redistribuir ingresos (Barr 2006: 57).

El Banco Mundial ha participado en la reforma del sistema de pensiones en más de 80 países y, en ese sentido, ha publicado diversos documentos de trabajo sobre este tema, entre los que destaca el estudio elaborado por Robert Holzmann y Richard Hinz: “*Old Age Income Support in the 21st century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*” (2005), en el cual se plantea un marco conceptual para el diseño e implementación de reformas a los sistemas de pensiones. En dicho documento, se señala lo siguiente:

Los sistemas de pensiones son fundamentalmente métodos para enfrentar y gestionar los riesgos del envejecimiento. Esto es realizado al crear la capacidad en los individuos y en la sociedad en su conjunto para mantener el consumo en los grupos poblacionales de mayor edad cuando éstos no pueden o no desean mantenerse productivos económicamente (Holzmann y Hinz 2005: 42).<sup>2</sup>

Los sistemas de pensiones pueden ser implementados de diferentes maneras, de acuerdo con el contexto particular de cada país. Las diferencias radican principalmente en las modalidades de contribución y de otorgamiento de beneficios, así como en el grado de participación del Estado en dichos sistemas. A continuación, a manera de ejemplo, describiremos brevemente los sistemas de pensiones implementados en 3 países: Holanda, Australia y Chile. Debe destacarse que conforme al *Mercer Melbourne Pension Global Index*, que evalúa los sistemas de pensiones de varios países desarrollados y en vías de desarrollo, los dos primeros países señalados, junto con Dinamarca, son los que han logrado sistemas de pensiones más robustos (con datos al año 2017).

### **Holanda**

El sistema de pensiones holandés está basado en tres pilares:

- El primer pilar está constituido por la pensión estatal, al cual tienen derecho todas las personas a partir de los 65 años que hayan residido o trabajado en Holanda. Esta pensión está asociada con el salario mínimo establecido por ley. La pensión se financia con los aportes de trabajadores activos y con recursos del Estado.
- El segundo pilar está constituido por pensiones colectivas, para lo cual se constituyen fondos de pensiones que son financiados con los aportes de los trabajadores. Estos fondos pueden ser aplicables a un

---

<sup>2</sup>Traducción propia.



sector (p.ej. trabajadores del sector público, o de la construcción, etc.), para una empresa o grupo de empresas, o para un grupo de profesionales determinado (p.ej. médicos). La gestión de cada fondo se realiza a través de una junta de administración en la cual participan empleadores y trabajadores; la junta decide si invierte los aportes recibidos por cuenta propia o encarga esta responsabilidad a empresas privadas. La afiliación a estos fondos no es obligatoria, pero en determinadas situaciones y en coordinación con los trabajadores, el Estado puede hacerla obligatoria para un sector o grupo de profesionales.

- El tercer pilar está constituido por productos de pensiones individuales y es financiado con los aportes individuales que realiza cada trabajador. Es opcional para el trabajador.

De acuerdo con la situación particular de cada trabajador, éste puede recibir una pensión solo del primer pilar, de los pilares 1 y 2, de los pilares 1 y 3, o de los tres pilares.

## **Australia**

El sistema de pensiones australiano está basado en tres pilares:

- El primer pilar está constituido por una pensión estatal financiada con impuestos y que está dirigida a aquellas personas que no logran obtener una pensión adecuada a través de los otros dos pilares. Se otorga previa evaluación de ingresos y activos del solicitante.
- El segundo pilar es contributivo y obligatorio y está financiado con aportes del empleador. Los fondos son administrados por los propios empleadores o por empresas o asociaciones privadas a través de diferentes planes de pensión ofrecidas a los trabajadores.

- El tercer pilar es contributivo y voluntario e implica que el empleador puede dar aportes mayores a la tasa obligatoria establecida por el Estado, o el trabajador puede solicitar que se le descuenta un porcentaje de su sueldo para contribuir a su fondo de pensión.

## **Chile**

En 1980, bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, y como parte de un conjunto de medidas destinadas a lograr la liberalización de la economía, se creó el sistema privado de pensiones, basado en capitalizaciones individuales, en reemplazo del sistema estatal de pensiones.

Este sistema implica que los trabajadores aportan obligatoriamente un 10% de su sueldo para fines previsionales, el cual es asignado a una cuenta individual y administrado por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La pensión que obtiene el trabajador depende del monto que logró acumular en su cuenta individual, incluyendo la rentabilidad generada por las inversiones realizadas por la AFP

En el 2008, como parte de una reforma del sistema promovida por el gobierno de Michelle Bachelet, se creó un “Sistema de Pensiones Solidarias” que constituye un pilar adicional en el sistema de pensiones chileno y que está orientado a personas de bajos recursos que no estaban cubiertos por el sistema previsional chileno o que no lograron acumular suficientes fondos para lograr una pensión digna. La aplicación de este sistema depende del cumplimiento de algunos requisitos.

## 2.2. Antecedentes y creación del Sistema Privado de Pensiones en el Perú

Hacia fines de la década de 1960, existían diversos esquemas de pensiones dirigidos a diferentes grupos de trabajadores. El gobierno militar que tomó el poder en 1968, liderado por Juan Velasco, buscó consolidar dichos esquemas a través de la creación del Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Legislativo 19990), y del Seguro Social del Perú, ambos en 1973 (Rojas 2014: 57-60).

Rojas analiza los problemas que tuvo el Sistema Nacional de Pensiones y señala que los principales factores que llevaron a su caída a fines de la década de 1980 fueron los siguientes:

- (i) Inflación de precios y la consecuente caída de los salarios reales (y con ello el monto de las contribuciones)
- (ii) Rápido aumento del número de pensionistas y lento incremento del número de contribuyentes.
- (iii) Mala administración, problemas de evasión y mora en el pago de las cotizaciones y uso indebido de fondos (Rojas 2014: 62-65).

En este contexto, y como parte de un conjunto de medidas orientadas a implementar una economía de libre mercado y reducir la intervención del Estado en la economía, el gobierno de Alberto Fujimori, que inició en julio de 1990, decidió aprobar la creación de un Sistema Privado de Pensiones (SPP), que funcionaría de manera paralela al Sistema Nacional de Pensiones, y que estaba basado en un esquema de capitalización individual de los aportes de los trabajadores, que conformarían fondos de pensiones, los cuales serían administrados por empresas privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En noviembre de 1991, se aprobó el Decreto Legislativo 724, que establecía la creación del SPP, pero que no se llegó a implementar. Luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, en noviembre

de ese año, se emitió el Decreto Legislativo 25897, que creó el SPP, el cual inició sus operaciones en junio de 1993 con el funcionamiento de las primeras 5 AFP. De esta manera, el Perú se convirtió en el segundo país de América Latina, luego de Chile, en contar con un SPP (Rojas 2014: 70-71).

### **2.3. Reformas al Sistema Privado de Pensiones antes del 2012**

El SPP ha estado sujeto a diversas reformas o ajustes desde su creación, las cuales han estado orientadas principalmente a hacerlo más atractivo y eficiente en comparación con el Sistema Nacional de Pensiones. A continuación, se resumen las principales reformas efectuadas al SPP antes del año 2012, para lo cual se ha tomado como referencia lo señalado en el libro del profesor Jorge Rojas (Rojas 2014: 85-93):

#### **a. Principales reformas efectuadas en el gobierno de Alberto Fujimori**

En julio de 1995, se redujo temporalmente la tasa de aporte de los afiliados al SPP del 10% al 8%, se eliminó la contribución de solidaridad de 1% con el IPSS y el aporte de 1% al Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi); en paralelo, se incrementaron las aportaciones de los trabajadores afiliados al SNP de 9% a 11% (y a 13%, a partir de 1997).

En julio de 2000, mediante Ley 27328, se estableció que la regulación y supervisión de las AFP sea asignada a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), organismo constitucionalmente autónomo, por lo cual se le transfirió el personal y los recursos de la Superintendencia de AFP que fuera creada mediante el D.L. 25897. Posteriormente, se modificó el nombre de la SBS a: “Superintendencia de Banca, Seguros y AFP”.

b. Principales reformas efectuadas en el gobierno de Alejandro Toledo

En diciembre de 2001, se estableció una pensión mínima en el SPP específicamente para trabajadores que se hubieran trasladado del SNP al SPP, y que por la cantidad de aportes no pudieran alcanzar un fondo que les permitiera obtener una pensión igual o mayor a la pensión mínima pagada por el SNP. Asimismo, se introduce un régimen temporal de jubilación anticipada para afiliados al SPP que tengan más de 55 años y que se encuentren desempleados por más de 12 meses. Adicionalmente, se creó el régimen de multifondos, a través del cual, las AFP estaban obligadas a ofrecer tres tipos de fondo a los afiliados: fondo de preservación de capital (tipo 1), fondo mixto (tipo 2) y fondo de crecimiento (tipo 3); cada tipo de fondo se diferenciaba por el tipo de inversiones y riesgo asociados, de tal manera que el fondo tipo 1 era el más conservador pero con menor rentabilidad, mientras que el fondo tipo 3 era el más rentable en el largo plazo, pero con mayor riesgo de volatilidad.

c. Principales reformas efectuadas en el gobierno de Alan García

En 2007, se aprobó la opción de desafiliación del SPP y retorno al SNP dirigida a aquellos trabajadores de mayor edad que, estando afiliados al SNP, se trasladaron al SPP. En 2009, se dispuso que las gratificaciones otorgadas a los trabajadores estuvieran exoneradas de descuentos por aportes, comisiones y primas de seguro del SPP.

## **2.4. Situación del Sistema Privado de Pensiones antes de la reforma del 2012**

A continuación, se señalan las principales características del Sistema Privado de Pensiones al mes de diciembre del año 2010, es decir, luego

de 17 años de funcionamiento del sistema. Para ello, se ha tomado como base principal la información publicada por la SBS:

- a) Existían 4,64 millones de afiliados, lo cual representaba el 29,5% de la Población Económicamente Activa (PEA), aunque de este grupo, solo 2,01 millones realizaba cotizaciones regulares, lo que representaba el 12,7% de la PEA.

A modo comparativo, existían 2,55 millones de afiliados al SNP, de los cuales 1,27 millones cotizaba regularmente, y que representaban el 8,1% de la PEA.

- b) El SPP manejaba fondos por aproximadamente US\$ 31 419 millones, que equivalía al 23% del Producto Bruto Interno del 2010.<sup>3</sup>
- c) Existían 4 AFP: Horizonte, Integra, Prima y Profuturo, las cuales estaban relacionados a cuatro importantes grupos económicos como se señala en el Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1: Características de las AFP existentes al mes de diciembre de 2010**

<b>AFP</b>	<b>Grupo económico asociado</b>	<b>Participación en el mercado de afiliados al SPP (dic. 2010)</b>
Horizonte	Grupo financiero español BBVA y grupo peruano Brescia, dueños del Banco BBVA Continental, que era el segundo banco del país medido por total de activos.	27,4%

<sup>3</sup>Para este ratio, se ha tomado como base la información del fondo de pensiones a diciembre de 2010 publicada por la SBS (S/. 87 974 millones) y el producto bruto interno del 2010 publicado por el Banco Central de Reserva del Perú (S/. 382 380 millones). El monto en dólares se obtuvo al aplicar el tipo de cambio promedio publicado por la SBS y vigente al 31.12.2010, equivalente a S/. 2,8 por dólar (venta)



Integra	Grupo financiero holandés ING, con presencia en más de 40 países y dueño del primer banco de Holanda medido por total de activos. En el Perú, también era dueño de la compañía de seguros Invita. <sup>4</sup>	25,9%
Prima	Grupo financiero peruano Credicorp, dueño del Banco de Crédito del Perú, que era el primer banco del país medido por total de activos.	24,2%
Profuturo	Grupo financiero canadiense BNS (Bank of Nova Scotia), dueño de Scotiabank Perú, que era el tercer banco del país medido por total de activos.	22,5%

*Fuente: SBS y memorias elaboradas por las AFP. Elaboración propia*

- d) Además de la pensión de jubilación, que podría darse a través de diversas modalidades, las AFP también brindaban una pensión en caso de invalidez o de fallecimiento del afiliado y cubrían los gastos de sepelio correspondientes hasta un monto máximo. Para ello, se realizaban contratos con compañías de seguros y se cobraba una prima mensual al afiliado.
- e) La tasa de aporte obligatorio al fondo de pensiones en el SPP era de 10% del sueldo mensual del afiliado. Asimismo, se cobraba una comisión que se calculaba como un porcentaje del salario bruto del afiliado y era determinada por cada AFP. Adicionalmente, como se señaló en el literal anterior, se cobraba una prima de seguro que variaba según el contrato suscrito por la AFP con la compañía de seguros. Considerando ello, el descuento total que se hacía mensualmente a un afiliado a una AFP variaba entre 12,81% y 13,43% de su salario bruto. En el Cuadro N° 2, se muestran las

<sup>4</sup> En julio de 2011, el grupo ING anunció la venta de sus acciones en AFP Integra y en la compañía de seguros Invita al grupo financiero colombiano Sura.

comisiones y primas de seguro cobradas por cada AFP al mes de diciembre de 2010.

**Cuadro N° 2: Aportes, comisiones y primas cobradas por las AFP existentes al mes de diciembre de 2010**

AFP	Aporte obligatorio	Comisión AFP	Prima seguro	Descuento total
Horizonte	10,00	1,95	1,11	13,06
Integra	10,00	1,80	1,03	12,83
Prima	10,00	1,75	1,06	12,81
Profuturo	10,00	2,17	1,26	13,43

*Fuente: SBS – Elaboración propia*

- f) Las utilidades netas anuales de las AFP al cierre de 2010 fluctuaban entre aproximadamente 33 y 82,5 millones de soles, y el ratio de utilidad neta sobre patrimonio (ROE) era superior, en su mayoría, al 20% conforme se aprecia en el Cuadro N° 3:

**Cuadro N° 3: Utilidades obtenidas por las AFP en 2010**

AFP	Utilidad 2010 (en miles de soles)	ROE
Horizonte	60 164	28,4%
Integra	82 498	24,5%
Prima	64 902	13,5%
Profuturo	32 955	24,6%

*Fuente: SBS – Elaboración propia*

Algunas de las críticas que se hacían al SPP en esas fechas eran las siguientes:

- a) El sistema tenía una baja cobertura. Como se señaló en la sección anterior, solo el 12,7% de la PEA cotizaba regularmente en el

sistema. Si a ello se añade el 8,1% de la PEA que cotizaba en el SNP, se aprecia que un porcentaje significativo de la PEA no cotizaba en ninguno de los dos sistemas y por lo tanto no tenía asegurada una pensión para su vejez.

- b) El SPP no aseguraba una pensión mínima de manera regular, solo lo hacía de manera excepcional. A diferencia de ello, el SNP aseguraba una pensión mínima para todos los afiliados que cumplieran con los requisitos generales de aporte señalados en la legislación vigente.
- c) Las comisiones cobradas por las AFP no se veían afectadas por posibles pérdidas que podrían tener los fondos de pensiones, las cuales sí afectaban directamente a los afiliados. Es decir, la AFP ganaba su comisión, a pesar que el fondo de pensiones pueda haber tenido pérdidas como consecuencia de las inversiones realizadas por las AFP.
- d) El SPP era un sistema con un alto grado de concentración, pues solo estaba constituido por 4 empresas, lo cual no favorecía la competencia y la reducción de las comisiones cobradas; por el contrario, podían darse prácticas oligopólicas.
- e) Las AFP contrataban a compañías de seguros de su mismo grupo económico para otorgar las pensiones de invalidez y de sobrevivencia, lo que implicaba que no necesariamente se contratara a la compañía que cobrara la menor prima a los afiliados al SPP.

## CAPÍTULO 3. DISEÑO DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES DEL 2012

### 3.1. Introducción

En este capítulo, se describen los acontecimientos asociados con el diseño de la reforma del Sistema Privado de Pensiones aprobada en el 2012, y se analiza cómo influyeron los actores involucrados y el contexto político en el diseño de esta política.

### 3.2. Las elecciones presidenciales y congresales del 2011 y la propuesta inicial de reforma del SPP del partido Gana Perú

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2011, realizada el 10 de abril de ese año, se dieron los siguientes resultados:

**Cuadro N° 4: Resultados de las elecciones presidenciales del 2011**

<b>Candidato</b>	<b>Partido o Alianza</b>	<b>Porcentaje de votos válidos</b>
Ollanta Humala	Gana Perú <sup>5</sup>	31,72%
Keiko Fujimori	Fuerza 2011	23,55%
Pedro Pablo Kuczynski	Alianza por el Gran Cambio (Alianza electoral conformada por el Partido Popular Cristiano, Partido Humanista, Restauración Nacional y Alianza para el Progreso)	18,51%
Alejandro Toledo	Alianza Perú Posible (Alianza electoral conformada por el	15,63%

<sup>5</sup>Para las elecciones del 2011, el Partido Nacionalista Peruano, liderado por Ollanta Humala y su esposa Nadine Heredia, realizó un acuerdo con un grupo de partidos de izquierda, como el Partido Socialista, el Partido Comunista del Perú, entre otros, por lo cual para participar en dichas elecciones, se denominaron "Gana Perú".

	Partido Perú Posible, Acción Popular y Somos Perú)	
Luis Castañeda	Solidaridad Nacional	9,83%
Otros	Otros	0,76%

*Fuente: Jurado Nacional de Elecciones – Elecciones generales 2011 – Estadísticas - Resultados*

Conforme a la legislación vigente, los dos candidatos con las más altas votaciones pasaron a la segunda vuelta electoral, programada para el 5 de junio.

Las elecciones para el Congreso de la República se realizaron el mismo 10 de abril, y en función de sus resultados el nuevo Congreso, que iniciaría funciones el 28 de julio de 2011, quedó conformado de la siguiente manera:

**Cuadro N° 5: Distribución de escaños según resultados de las elecciones congresales del 2011**

<b>Partido / Alianza</b>	<b>Número de escaños</b>
Gana Perú	47
Fuerza 2011	37
Perú Posible	21
Alianza por el Gran Cambio	12
Solidaridad Nacional	9
Partido Aprista Peruano	4

El Plan de Gobierno de Gana Perú, titulado “La Gran Transformación”, señala críticas al modelo económico neoliberal que se había aplicado en el Perú y planteaban un nuevo modelo de desarrollo denominado “*economía nacional de mercado*”. En el caso del sistema privado de pensiones, señalaba lo siguiente: “En el Perú, la introducción del Sistema Privado de Pensiones (SPP) en la década de los noventa atentó directamente contra el carácter solidario y redistributivo sobre los cuales se sustenta cualquier esquema de seguridad social” (Gana Perú 2010:

172). Frente a ello, el Plan de Gobierno planteaba las siguientes medidas:

Implementación de un régimen de pensiones sustentado en dos sistemas:

a. Un primer sistema público que garantiza pensiones de jubilación para todos y que contiene dos componentes:

(i) El contributivo-obligatorio (base del sistema) que garantice un nivel de pensión de acuerdo tanto a la edad como al número de cuotas aportadas al régimen. La afiliación a este régimen sería obligatoria para todos los trabajadores activos, tanto asalariados como independientes cuya aportación estará en función de sus salarios o ingresos.

ii) El segundo, no contributivo, que ofrece una pensión básica para todos los adultos mayores de 65 años sin importar su historia de afiliación a algún sistema de pensiones. Esta opción será financiada básicamente por impuestos y por una porción de los fondos aportados por los trabajadores.

b. Un segundo sistema privado que sirva de complemento al primero. Este pilar es voluntario y está basado en cuentas individuales para trabajadores asalariados e independientes. Los aportes se determinan en función del nivel de ingresos que excede al tope establecido para determinar las contribuciones al sistema público. Adicionalmente a la pensión del pilar público cada contribuyente recibe una pensión en función de lo aportado y el rendimiento del fondo escogido. (Gana Perú 2010: 173)

Si bien durante la campaña presidencial realizada antes de la primera vuelta electoral, las propuestas de Gana Perú para reformar el sistema de pensiones no formaron parte fundamental de dicha campaña, ello cambió luego de finalizadas las elecciones del 10 de abril. Entre la primera y la segunda vuelta electoral, actores importantes como la Confiep, los medios de comunicación y la Asociación de AFP tomaron acciones para influir en el plan de gobierno que aplicaría Ollanta Humala



en caso de ganar las elecciones, en particular, en lo referido a la reforma del SPP. Asimismo, el gobierno del Presidente Alan García también apoyó estas acciones a través de declaraciones en medios de prensa del Ministro de Economía y Finanzas, y presentando un proyecto de ley dirigido a “blindar a las AFP”. A continuación, se señalan las principales acciones desarrolladas por estos actores y la reacción de Gana Perú:

- a. El 16 de abril de 2011, en entrevista realizada en el programa “Enfoque de los sábados” de Radioprogramas del Perú, el Ministro de Economía y Finanzas, Ismael Benavides señaló su preocupación por la incertidumbre asociada con el proceso electoral e informó que “el gobierno va a proponer leyes para blindar a las AFP”.
- b. Entre el 18 y 19 de abril de 2011, en al menos dos canales de televisión nacional de señal abierta (Frecuencia Latina y América Televisión), se presentaron reportajes sobre la propuesta de reforma al SPP señalada en el Plan de Gobierno de Gana Perú. El reportaje de Frecuencia Latina se titula: “Preocupación en afiliados a las AFP por Plan de Gobierno de Ollanta Humala”, mientras que el de América Televisión se denomina: “Controvertida propuesta: los ahorros de las AFP”. Asimismo, en esas fechas, el periodista Jaime de Althaus en su programa “La Hora N” señala que esta propuesta sería un “error absolutamente grave”.
- c. El 29 de abril, se produce una reunión entre el candidato Ollanta Humala y su equipo técnico con el Presidente de la Confiep, Humberto Speziani, la Presidenta de la Asociación de AFP, Beatriz Merino, y otros directivos empresariales. La reunión trató sobre el plan de gobierno de Gana Perú. Entre los temas tratados, se revisó la propuesta de reforma del sistema de pensiones de Gana Perú. En una entrevista televisiva posterior, el Presidente de la Confiep señaló que este aspecto no había sido aclarado completamente en la reunión y que implementar un esquema voluntario de aporte a las

AFP sería el “fin del sistema privado de pensiones”, y que esta propuesta es “preocupante”.

- d. Entre las últimas semanas de abril y las primeras de mayo, la Presidenta de la Asociación de AFP, Beatriz Merino, dio varias entrevistas a medios de comunicación con el fin de destacar las ventajas del SPP y mostrar su preocupación respecto a la propuesta de reforma señalada en el plan de gobierno de Gana Perú. En entrevista dada en Canal N, señaló que un cambio del Sistema Privado de Pensiones de naturaleza alternativa a complementaria del sistema nacional y con aportes voluntarios “lo liquidaría”, y que ello “equivaldría al final del sistema privado de pensiones porque no habría un flujo de ingresos de personas.”
- e. El 4 de mayo, el Presidente de la República, Alan García, junto con la Presidenta del Consejo de Ministros, Rosario Fernández, presentaron al Congreso de la República un proyecto de ley que precisa que los fondos de pensiones son intangibles y que son nulos los actos “que impongan o impliquen la afiliación compulsiva a un sistema pensionario” (Proyecto de Ley N° 4810-2010/PE). El 11 de mayo, el Ministro de Economía y Finanzas, Ismael Benavides, se presenta ante la Comisión de Economía del Congreso de la República a fin de sustentar el referido proyecto de ley.<sup>6</sup>
- f. El 13 de mayo, el candidato presidencial Ollanta Humala presenta el documento “Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional”, conocido también como “Hoja de Ruta”. En dicho documento, no se menciona que se realizará una reforma del sistema de pensiones, solo se precisa que “no se tocarán los fondos de los afiliados de las AFP”.
- g. El 16 de mayo, se produce una reunión entre el equipo técnico del partido Gana Perú y la Asociación de AFP. Luego de la reunión, Félix

---

<sup>6</sup> Luego del debate realizado en la Comisión de Economía del Congreso y con los aportes brindados por los congresistas, el proyecto fue aprobado por la Comisión con fecha 26 de mayo de 2011; sin embargo, no se llegó a colocar en la agenda del Pleno del Congreso de la República para el debate respectivo.

Jiménez, miembro del equipo técnico, informa a la prensa que “la propuesta de reforma del sistema de pensiones que estaba en el Plan (de Gobierno) no va, definitivamente no va.”

Al respecto, luego de analizar los acontecimientos ocurridos, se aprecia que la propuesta inicial del partido Gana Perú de realizar una reforma integral del SPP implicaba un cambio estructural en el diseño del sistema de pensiones existente en el Perú y, en tal sentido, generó muchas resistencias, particularmente de las AFP y de los grupos económicos vinculados. Asimismo, los problemas financieros que tuvo el sistema nacional de pensiones generaban desconfianza entre los afiliados a las AFP respecto a la conveniencia de realizar el cambio estructural propuesto por Gana Perú, lo cual fue resaltado a través de reportajes emitidos por medios de comunicación que también eran opuestos a este tipo de reformas. En este contexto, y con el objetivo de ganar la elección presidencial en la segunda vuelta, el candidato Humala y su entorno directo deciden dejar sin efecto dicha propuesta.

El 5 de junio, se produce la segunda vuelta electoral, en la cual el candidato Ollanta Humala obtiene el 51,45% de los votos válidos, resultando ganador de la elección presidencial.

### **3.3. La orientación dada por el Gobierno del Presidente Ollanta Humala a la reforma del SPP**

El nuevo gobierno, liderado por el Presidente Ollanta Humala, decide mantener los principales lineamientos económicos del gobierno anterior, presidido por Alan García, lo que se evidencia al haber nombrado como Ministro de Economía y Finanzas a Luis Miguel Castilla Rubio, quien se venía desempeñando como Viceministro de Hacienda en dicho gobierno. Asimismo, propone mantener como Presidente de Directorio del Banco

Central de Reserva del Perú (BCRP) a Julio Velarde Flores, quien es ratificado por unanimidad por el Congreso.

Como señala Santiago Pedraglio, al inicio del gobierno de Humala no existía la “masa crítica institucional necesaria” para realizar cambios estructurales en el modelo económico aplicado en el país (Pedraglio 2012: 48), lo que incluía contar con “una organización política medianamente sólida”; frente a esta situación, el gobierno decide mantener al mismo equipo que venía conduciendo la economía del país desde el Ministerio de Economía y Finanzas y el BCRP.

Francisco Durand, en su libro “Cuando el poder extractivo captura el Estado”, señala que esta orientación del nuevo gobierno es el resultado de la influencia de las élites económicas, representadas por la Confiep y grupos mediáticos como El Comercio.

Al accionarse múltiples mecanismos de presión política y movilizarse varias organizaciones (Confiep, IPE, la tecnocracia favorable al libre mercado y el Grupo El Comercio), la élite económica tuvo éxito en influir los nombramientos en el BCRP y el MEF, y en definir con presiones públicas externas y negociaciones en privado la orientación del Gobierno. (Durand 2016: 49)

Esta situación se confirma con las decisiones tomadas por el gobierno con relación al conflicto producido en el proyecto minero Conga, que implicó la renuncia del Primer Ministro, Salomón Lerner, y su reemplazo por Oscar Valdés, quien se desempeñaba como Ministro del Interior, en diciembre de 2011.

Por lo señalado, la reforma del SPP que emprendería el gobierno del Presidente Humala no podía implicar un cambio estructural, sino solamente algunos cambios orientados a mejorar la eficiencia y cobertura del sistema.

### 3.4. Principales actores involucrados e intereses en el diseño de la reforma

En el cuadro siguiente, se señalan los principales actores involucrados con el diseño de la reforma del SPP al inicio del gobierno del Presidente Ollanta Humala, sus intereses, problemas percibidos, recursos, mandatos y expectativas.

**Cuadro N° 6: Análisis de actores involucrados en el diseño de la reforma del SPP del 2012**

Actores	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativas
MEF	Fortalecer el SPP a través de una mayor cobertura y menores comisiones de las AFP.	La baja cobertura y altas comisiones limitan el desarrollo del SPP.	Recursos normativos y políticos.	Que la reforma permita subsanar los problemas percibidos.
SBS				
BCRP				
Congresistas del partido de gobierno y de partidos aliados (Perú Posible y Somos Perú)	Apoyar al gobierno y aprobar leyes que les den beneficios políticos.	El descontento de los afiliados respecto al funcionamiento del SPP.	Recursos legales y políticos	Que la reforma permita subsanar los problemas percibidos.
Congresistas de partidos de oposición (Fuerza 2011, Acción Popular, Apra, PPC, entre otros)	Fiscalizar al gobierno y aprobar leyes que les den beneficios políticos.	El descontento de los afiliados respecto al funcionamiento del SPP.	Recursos legales y políticos	Que la reforma no afecte los intereses que ellos representan.

AFP y Asociación de AFP	Mantener un nivel adecuado de ingresos y utilidades.	La baja cobertura y la rigidez de la regulación limitan el desarrollo del SPP.	Recursos económicos	Que la reforma no reduzca sus ingresos
Empresas de seguros	Mantener un nivel adecuado de ingresos y utilidades.	La baja cobertura limita el desarrollo del SPP.	Recursos económicos	Que la reforma no reduzca sus ingresos
Afiliados a las AFP	Menores comisiones y pensiones altas.	Altas comisiones y el riesgo de tener pensiones bajas.	Protesta / movilización	Que la reforma permita subsanar los problemas percibidos.
Trabajadores independientes no afiliados a las AFP o a la ONP	Mantener el marco legal actual que no les obliga a aportar.	Altas comisiones y el riesgo de tener pensiones bajas en los dos sistemas (público y privado).	Protesta / movilización	Que no se les obligue a aportar a un sistema de pensiones (público o privado).

### 3.5. Las actividades del Grupo de Trabajo Técnico y la revisión del Ministerio de Economía y Finanzas

A fin de diseñar la reforma del SPP, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) creó un Grupo Técnico, el cual se formalizó mediante



Resolución Ministerial N° 756-2011-EF/10, del 25 de octubre de 2011. El referido Grupo estuvo conformado por nueve personas:

- (i) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas
- (ii) Un representante del BCRP
- (iii) Un representante de la SBS
- (iv) Dos representantes del Congreso de la República
- (v) Cuatro expertos en la materia: Juan José Díaz Noziglia, Waldo Mendoza Bellido, Javier Olivera Angulo y Gustavo Yamada Fukusaki.

Conforme a la Resolución señalada, el Grupo tenía el encargo de “evaluar, formular y diseñar una propuesta técnico-normativa con la finalidad de ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia del Sistema Privado de Pensiones”. Como se puede apreciar, el encargo del Grupo nacía limitado a dos aspectos: ampliación de cobertura y mejora de eficiencia; no se trataba de una reforma integral del SPP, ni consideraba en su alcance la relación entre el SPP y el Sistema Nacional de Pensiones.

Se le otorgó al Grupo un plazo de 4 meses para que desarrollara el encargo dado.

Debe destacarse que el Congreso de la República designó a dos asesores (uno de la Presidencia del Congreso y otro de la Comisión de Economía) como sus representantes.

La primera sesión del Grupo fue en diciembre de 2011 y la última en marzo de 2012. Como parte de sus labores, el Grupo se reunió con diferentes actores involucrados: gremios de afiliados, congresistas, la Asociación de AFP, la Asociación Peruana de Empresas de Seguros, el Ministerio de Trabajo, el Indecopi y expertos internacionales. Asimismo,

contó con el apoyo técnico del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>7</sup>

No obstante, el Grupo no realizó foros o audiencias públicas a fin de escuchar en forma directa las expectativas de los afiliados de las AFP así como de los trabajadores independientes a los que se pensaba incorporar en el alcance del SPP.

Según señala Jorge Valladares en su artículo “Horror al vacío: Un año de relaciones entre Ejecutivo y Congreso”, luego de finalizadas las sesiones del Grupo en marzo, los representantes del MEF elaboraron el documento de propuesta, el cual estuvo listo en mayo. Según entrevista realizada a Javier Olivera, miembro del Grupo, no se esperó la conformidad o firma de los miembros del Grupo Técnico respecto a la propuesta final elaborada por el MEF<sup>8</sup>.

Sobre la base de la propuesta presentada, se elaboró un proyecto de ley para la reforma del SPP, que estuvo a cargo del MEF. El 30 de mayo de 2012, el Ministro de Economía y Finanzas informó que el proyecto de ley había sido aprobado por el Poder Ejecutivo. El 2 de junio, el referido proyecto fue presentado al Congreso.

El proyecto de ley aprobado por el Poder Ejecutivo consideraba la modificación de 17 artículos de la Ley del Sistema Privado de Pensiones y la incorporación de 16 nuevos artículos y 5 nuevas Disposiciones Finales y Transitorias a la referida ley. Los principales aspectos del proyecto de ley eran los siguientes<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> Fuente: Presentación del Ministro de Economía al Congreso de la República, titulada “Avances en la agenda del MEF”. 11 de abril de 2012

<sup>8</sup> Como parte del presente trabajo de investigación, se solicitó al MEF la propuesta final elaborada por el Grupo Técnico; al respecto, la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado del MEF informó que no encontraron dicho documento en sus archivos.

<sup>9</sup> Fuente: “Reforma del Sistema Privado de Pensiones” – Presentación efectuada por el Ministro de Economía y Finanzas a la Comisión de Defensa del Consumidor y a la Comisión de Economía del Congreso de la República el 05.06.2012 y el 08.06.2012, respectivamente. Consulta: 23 de setiembre de 2017 <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/consumidor.htm>  
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/economia.htm>

Medidas para ampliar la cobertura del SPP:

- a. Incorporación de los trabajadores de la microempresa (mediante transferencias para incentivar su aporte).
- b. Incorporación de los trabajadores independientes.

Medidas para mejorar la eficiencia del SPP y reducir las comisiones:

- a. Comisión por saldo para los nuevos afiliados con un esquema transitorio de comisión mixta (por remuneración y por saldo) en el cual el componente de remuneración iría disminuyendo conforme a un plazo establecido por la SBS. Los afiliados existentes tendrían la opción de trasladarse a este nuevo esquema.
- b. Licitación de la administración de los nuevos afiliados al SPP
- c. Licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS)
- d. Centralización de procesos operativos
  - Recaudación de los aportes (desde la declaración hasta la cobranza)
  - Cálculo y pago de las pensiones

Medidas adicionales:

- Crear un nuevo tipo de fondo, denominado “Fondo 0” o “Fondo de protección del capital”
- Crear el Consejo de Participación Ciudadana
- Crear el Fondo de educación previsional
- Fortalecer prácticas de buen gobierno corporativo en las AFP
- Supervisar la idoneidad de nuevos accionistas de las AFP
- Incluir un director independiente en los directorios de las AFP
- Acumulación de procesos judiciales
- Ampliación de las alternativas de inversión
- Permitir la tercerización del uso de plataformas de ventas

Debe destacarse que algunas de estas medidas, como la licitación de la administración de nuevos afiliados o la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia fueron incorporadas, tomando como base la experiencia aplicada en Chile, que aplicó estas medidas a partir de 2009, como parte de la reforma a su sistema privado de pensiones.

### **3.6. La evaluación y aprobación por parte del Congreso**

En el periodo julio 2011 – julio 2012, la Mesa Directiva del Congreso se encontraba presidida por Daniel Abugattás, congresista del partido de gobierno, Gana Perú. Dicha Mesa Directiva recibió el proyecto de ley referido a la reforma del SPP el 2 de junio de 2012, y lo trasladó a dos comisiones para su evaluación, con fecha 8 de junio:

- (i) La Comisión de Defensa del Consumidor, presidida por un congresista del partido de gobierno, Jaime Delgado.
- (ii) La Comisión de Economía, presidida por un congresista de un partido de oposición (Alianza por el Gran Cambio), Luis Galarreta.

No se remitió el proyecto de ley a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, que era presidida por un congresista de la oposición (Fuerza 2011), Julio Gagó.

En la Comisión de Defensa del Consumidor, el proyecto de ley fue discutido en dos sesiones: el 5 y el 12 de junio, de la siguiente manera:

- a En la sesión del 5 de junio, antes que la Comisión recibiera formalmente el proyecto de ley, se presentó el Ministro de Economía y Finanzas y el Superintendente de Banca, Seguros y AFP, quienes explicaron los principales aspectos del proyecto de ley remitido al Congreso y absolvieron algunas consultas de los congresistas presentes.

- b. En la sesión del 12 de junio, el Presidente de la Comisión presentó un predictamen favorable respecto al proyecto de ley. En el debate, se plantearon algunos cambios respecto de la propuesta remitida por el Poder Ejecutivo, así como modificaciones adicionales a la Ley del SPP, que no alteraban en esencia la propuesta del Poder Ejecutivo. Una de las modificaciones incorporadas se refería a que los afiliados existentes pasarían automáticamente a utilizar la comisión mixta para el pago a las AFP, salvo que hayan expresado su elección de mantenerse en el esquema de comisión vigente (por remuneración).<sup>10</sup>

Considerando los ajustes señalados, el predictamen fue aprobado por la mayoría de congresistas asistentes. De los 11 miembros titulares de la comisión, en el momento de la votación, estaban presentes 7 congresistas, de los cuales 6 votaron a favor y 1 se abstuvo. Los congresistas que votaron a favor pertenecían al partido Gana Perú (4), Perú Posible (1) y Solidaridad Nacional (1). El congresista que se abstuvo pertenecía a Fuerza 2011.

Luego de la aprobación del proyecto de ley en la Comisión de Defensa del Consumidor, el Presidente de la Asociación de AFP, Luis Valdivieso, en entrevista en el programa “Buenos Días Perú” expresó su discrepancia con algunas disposiciones del proyecto como el referido al esquema de comisión mixta y la licitación para los nuevos afiliados. Asimismo, expresó su respaldo a la propuesta que se venía discutiendo en la Comisión de Economía.

En la Comisión de Economía, los temas referidos a la reforma del SPP se discutieron en al menos 5 sesiones:

---

<sup>10</sup> Esta modificación, que se mantuvo en la ley aprobada, tuvo varios inconvenientes en su implementación los cuales se describen en la sección 4.5. de la presente tesis.



- a. En la sesión del 30 de mayo, se invitó al Superintendente de Banca, Seguros y AFP, quien expuso los principales lineamientos de la reforma que se estaban revisando con el MEF.
- b. En la sesión del 6 de junio, se recibieron a representantes de dos gremios de afiliados a las AFP y al Presidente de la Asociación de AFP.
- c. En la sesión del 8 de junio, se presentó el Ministro de Economía y Finanzas y el Superintendente de Banca, Seguros y AFP, quienes expusieron las principales disposiciones del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo. En esta sesión, el Presidente de la Comisión señaló que hasta ese momento su comisión no había recibido formalmente el proyecto de ley.
- d. En la sesión del 21 de junio, el Secretario Técnico de la Comisión presentó un predictamen sobre el proyecto de ley de reforma del SPP. Los miembros de la Comisión dieron sus comentarios y aportes.
- e. En la sesión del 4 de julio, se presentó un predictamen actualizado que recogía los aportes recibidos en la sesión anterior, y que contenía por lo menos 14 cambios respecto al proyecto aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor. En esta sesión, de los 19 congresistas titulares, asistieron 11 congresistas. No asistieron los congresistas del partido de gobierno. En el momento de la votación, solo estuvieron presentes 8 congresistas por lo cual no existía quórum suficiente para aprobar el dictamen.

Con fecha 15 de junio, la Junta de Portavoces del Congreso, con el voto favorable del partido de gobierno, Gana Perú, y de las bancadas de Alianza Parlamentaria (conformada por los congresistas de Perú Posible, Somos Perú y Acción Popular)<sup>11</sup>, Solidaridad Nacional y Concertación

---

<sup>11</sup> A inicios de junio de 2012, el secretario general de Acción Popular y congresista, Mesías Guevara, informó la decisión de su partido de alejarse de la bancada "Alianza Parlamentaria", lo que finalmente



Parlamentaria (conformada por el Partido Aprista y dos independientes), decide exonerar del dictamen de la Comisión de Economía al proyecto de ley de reforma del SPP aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor; asimismo, se le exoneró del plazo de publicación del dictamen en el portal web del Congreso<sup>12</sup>. De esta manera, el referido proyecto se encontraba listo para el debate en el Pleno del Congreso o en la Comisión Permanente.

De otro lado, a pesar que el proyecto de ley no fue remitido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, dicha comisión evaluó el documento junto con otros proyectos de ley asociados con el SPP y luego de debatirlo en dos sesiones, el 2 de julio aprobó un dictamen con un texto alternativo de reforma del SPP. Dicho dictamen fue aprobado por unanimidad de los 8 congresistas presentes, que pertenecían a las siguientes organizaciones políticas: Gana Perú (1), Fuerza 2011 (2), Partido Aprista (1), Acción Popular (1), Solidaridad Nacional (1), Perú Posible (1) y Alianza por el Gran Cambio (1).

En sesión del 4 de julio de la Comisión Permanente del Congreso, presidida por Daniel Abugattás, se sustentaron los dictámenes existentes respecto a la reforma del SPP:

- Dictamen en mayoría, aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor, sustentado por el Presidente de dicha comisión, Jaime Delgado, del partido de gobierno.
- Dictamen en minoría, presentado por Luis Galarreta, del Partido Popular Cristiano que formaba parte de la Alianza por el Gran Cambio.

---

se concretó a fines de julio de 2012. De esta manera, los congresistas de este partido comenzaron a ejercer un rol opositor al gobierno.

<sup>12</sup>Mediante Oficio N° 349-2011-2012/LLR/DCR del 21 de junio de 2012, la congresista Luciana León, del Partido Aprista, solicita que se retire su firma del acuerdo de la Junta de Portavoces. Posteriormente, mediante Oficio s/n del 2 de julio de 2012, el congresista Carlos Bruce, que era vocero titular de la bancada Concertación Parlamentaria, solicita dejar sin efecto el retiro de la firma.

- Dictamen en minoría, presentado por Yonhy Lescano, del partido Acción Popular.
- Dictamen aprobado por unanimidad por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sustentado por el Presidente de dicha comisión, Julio Gagó, del partido Fuerza 2011.

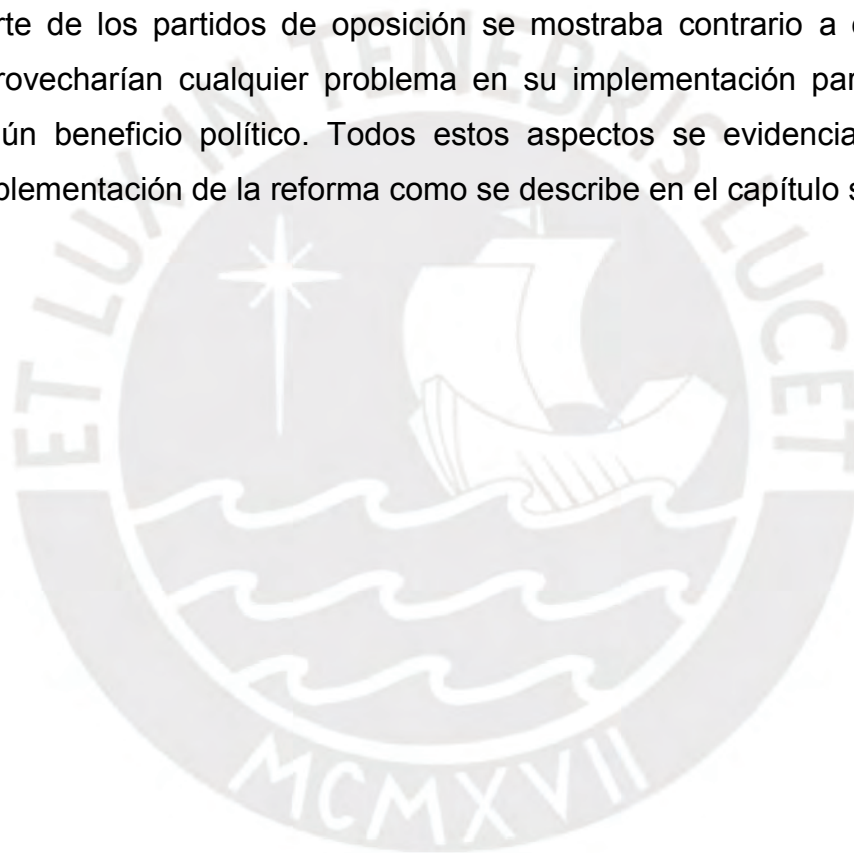
Luego de escuchar las propuestas y comentarios realizados por los miembros de la Comisión Permanente, en la misma sesión el Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor, Jaime Delgado, presentó un proyecto actualizado que buscaba recoger los principales aportes brindados durante el debate, los cuales no modificaban las características más relevantes del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo. Dicho proyecto actualizado fue aprobado por la Comisión Permanente por 11 votos a favor, 10 en contra y una abstención. Los votos a favor correspondieron a los representantes de los partidos: Gana Perú (9), Perú Posible (1) y Somos Perú (1), mientras que los votos en contra fueron dados por los congresistas de los partidos: Fuerza 2011 (6), Alianza por el Gran Cambio (2), Acción Popular (1) y Solidaridad Nacional (1).

El 13 de julio, la Junta de Portavoces, con los votos favorables del partido de gobierno, Gana Perú, y las bancadas de Alianza Parlamentaria, Solidaridad Nacional y Concertación Parlamentaria, decide exonerar de segunda votación al proyecto de ley aprobado.

La ley aprobada, con N° 29903, es publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de julio de 2012, y considera la modificación de 25 artículos de la Ley del SPP y la incorporación de 16 nuevos artículos y 8 nuevas Disposiciones Finales y Transitorias.

De esta manera, menos de dos meses después de presentado el proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, y con variaciones poco significativas respecto a los principales componentes del proyecto presentado, se logró la aprobación del Congreso y entró en vigencia la

ley de reforma del SPP. Como señala Valladares, ello mostraba un manejo eficiente del Poder Ejecutivo, en particular del MEF, para impulsar aquellos proyectos de ley que eran de su interés. Sin embargo, debe destacarse que esta misma celeridad redujo la oportunidad de que existiera una mayor difusión y discusión pública respecto a los cambios que implicaba esta reforma para los casi 5 millones de afiliados y adicionalmente para los trabajadores independientes a los que se buscaba incluir en el sistema de pensiones. Asimismo, la votación ajustada en el Congreso para aprobar la reforma implicaba que la mayor parte de los partidos de oposición se mostraba contrario a ella y que aprovecharían cualquier problema en su implementación para obtener algún beneficio político. Todos estos aspectos se evidenciaron en la implementación de la reforma como se describe en el capítulo siguiente.



## CAPÍTULO 4. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES DEL 2012

### 4.1. Introducción

En este capítulo, se analiza cómo los actores y el contexto político influyeron en la implementación de la reforma del Sistema Privado de Pensiones aprobada en julio de 2012. En particular, se analiza la implementación de los siguientes componentes de la reforma:

- a. Licitación de nuevos afiliados
- b. Nuevo esquema de comisión de las AFP
- c. Licitación de los seguros de invalidez y sobrevivencia
- d. Incorporación de los trabajadores independientes al SPP

### 4.2. Actores involucrados

En el siguiente cuadro, se presentan los actores involucrados en la implementación, sus intereses y expectativas.

**Cuadro N° 7: Análisis de actores involucrados en la implementación de la reforma del SPP del 2012**

Actores	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Expectativas
MEF	Implementar exitosamente la reforma	Posible oposición de las AFP.	Recursos normativos y políticos.	Que la reforma permita ampliar la cobertura y reducir las comisiones.
SBS				
Congresistas del partido de gobierno	Apoyar al gobierno y aprobar leyes	El descontento de los afiliados respecto al	Recursos legales y políticos	Que la implementación de la reforma

y de partidos aliados (Perú Posible y Somos Perú)	que les den beneficios políticos.	funcionamiento del SPP.		beneficie al gobierno.
Congresistas de partidos de oposición (Fuerza 2011, Acción Popular, Apra, PPC, entre otros)	Fiscalizar al gobierno y aprobar leyes que les den beneficios políticos.	El descontento de los afiliados respecto al funcionamiento del SPP.	Recursos legales y políticos	Aprovechar los errores en la implementación de la reforma para su beneficio político.
AFP y Asociación de AFP	Mantener un nivel adecuado de ingresos y utilidades.	La reforma podría afectar sus ingresos.	Recursos económicos	Que la reforma no reduzca sus ingresos
Empresas de seguros	Mantener un nivel adecuado de ingresos y utilidades.	La reforma podría afectar sus ingresos.	Recursos económicos	Que la reforma no reduzca sus ingresos
Afiliados a las AFP	Menores comisiones y pensiones altas.	Altas comisiones y el riesgo de tener pensiones bajas.	Protesta / movilización	Que la reforma permita subsanar los problemas percibidos.
Trabajadores independientes no afiliados a las AFP o a la ONP	Mantener la libertad de decidir si aportar o no a un sistema previsional.	La reforma los obligará a aportar a un sistema previsional.	Protesta / movilización	Que se derogue la obligatoriedad del aporte.

#### **4.3. Demanda de inconstitucionalidad**

Al día siguiente de publicada la Ley, el 20 de julio de 2012, 33 congresistas del partido Fuerza 2011 presentaron una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto a 4 artículos de la Ley de Reforma del SPP, referidos a los siguientes temas:

- a. Licitación de nuevos afiliados (artículo 7-A)
- b. Centralización de procesos operativos (artículo 14-A)
- c. Centralización a cargo de la Sunat (artículo 14-B)
- d. Uso de la comisión mixta, incluyendo la comisión por saldo (artículo 24-D)

Al respecto, los Ministros de Economía y Finanzas y de Justicia, en diferentes conferencias de prensa, respaldaron la constitucionalidad de la ley aprobada. Asimismo, la SBS informó que la demanda presentada no detendría la implementación de la reforma.

El Tribunal, con fecha 27 de mayo de 2013, declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada.

#### **4.4. Licitación de nuevos afiliados**

Conforme a la ley aprobada, la SBS debía realizar licitaciones periódicas con el fin de asignar a los nuevos afiliados al SPP a la AFP que ofreciera la menor comisión. La primera licitación debía realizarse a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

En noviembre de 2012, la SBS emitió los reglamentos referidos a la licitación señalada. En ese contexto, dos grupos económicos obtuvieron la autorización de la SBS para constituir nuevas AFP, pues estaban interesados en participar en la licitación: AFP Habitat, de capitales chilenos, y AFP Interactiva, del grupo Interbank.



El 20 de diciembre de 2012, se realizó la primera licitación de nuevos afiliados en la que participaron las 4 AFP existentes y las 2 nuevas AFP en proceso de organización. Conforme al marco legal aprobado, se dio como ganadora a la AFP Habitat, la cual ofreció la menor comisión mixta.

Ese mismo día, en conferencia de prensa, el Presidente de la República, en compañía del Ministro de Economía y Finanzas y del Superintendente de Banca, Seguros y AFP destacó la rebaja en las comisiones obtenida como resultado de la licitación realizada.

Conforme a la ley aprobada, las licitaciones debían darse en un plazo máximo de 2 años. En ese sentido, el 18 de diciembre de 2014, se realizó la segunda licitación de nuevos afiliados en la cual solo se presentó la AFP Habitat. Dicha AFP propuso una rebaja en su comisión por remuneración y resultó ganadora de la licitación.

En diciembre de 2016, se realizó la tercera licitación, en la cual se presentaron 3 de las 4 AFP existentes, resultando ganadora AFP Prima.

Es importante destacar que, como resultado de las licitaciones efectuadas, las utilidades de las AFP disminuyeron en el año 2013; en los años siguientes, 2014-2015, las utilidades retomaron un ritmo ascendente, y en el 2016 disminuyeron<sup>13</sup>. En el Cuadro N° 8, se aprecian estos datos.

---

<sup>13</sup> La disminución de las utilidades de las AFP en el 2016 puede ser explicada como resultado de cambios legales promovidos y aprobados por el Congreso de la República que permiten que los afiliados que llegan a la edad de jubilación puedan retirar libremente el 95,5% de su fondo acumulado; asimismo, se permitió que el 25% del fondo pueda ser utilizado para el pago de la cuota inicial de la compra de un primer inmueble que sea adquirido mediante un crédito hipotecario. Estos cambios no formaron parte de la reforma del SPP aprobada en el 2012.

**Cuadro N° 8: Utilidades de las AFP en el periodo 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Utilidades netas del sistema de AFP (en millones de soles)	310.48	374.55	306.26	429.23	465.69	447.51
Crecimiento respecto al año anterior	29.09%	20.64%	-18.23%	40.15%	8.49%	-3.9%
ROE (Utilidad neta / patrimonio)	25.6%	28.4%	15.7%	16.7%	18.3%	17.2%

*Fuente: Boletines Mensuales publicados por la SBS – Elaboración propia*

#### 4.5. Nuevo esquema de comisión de las AFP

La ley de reforma del SPP creó un nuevo esquema de comisión de pago a las AFP (denominado “comisión mixta”), que tenía dos componentes: un porcentaje de la remuneración bruta del afiliado y un porcentaje del saldo conformado por los nuevos aportes dados por el afiliado desde la entrada en vigencia de este nuevo esquema. El componente asociado a las remuneraciones de la comisión mixta debería ser decreciente en el tiempo, de tal manera que luego de un plazo establecido por la SBS la comisión mixta se convierta en una comisión por saldo. La ley también establecía que este esquema de comisión se aplicaría a todos los afiliados, y que los afiliados existentes tendrían la opción de mantenerse en el esquema vigente (comisión por remuneración).

Al respecto, mediante Resolución SBS N° 8514-2012, publicada el 08.11.2012, se aprobaron las normas que reglamentaban el esquema de comisión mixta, y se estableció un “corredor de reducción” que establecía factores a aplicar al componente basado en la remuneración de tal manera que en un plazo de 10 años (que vence en febrero de

2023), dicho componente quede eliminado, y la comisión mixta se convierta en una comisión por saldo conforme a lo requerido en la ley.

Asimismo, la norma señalaba la forma cómo los afiliados al SPP que desearan mantenerse en el esquema de comisión vigente (por remuneración) podrían informar dicha elección. Para ello, se estableció inicialmente un plazo que vencía el 31 de enero de 2013. Posteriormente, este plazo fue ampliado hasta el 31 de marzo.

Durante el mes de marzo, un número significativo de afiliados se acercó a las oficinas de las AFP con el fin de informar su elección de mantenerse en la comisión por remuneración generando largas colas y tiempos altos de espera para realizar el trámite correspondiente, lo cual fue informado por los medios de prensa. Al respecto, los actores políticos involucrados en este tema reaccionaron de la siguiente manera:

- a. Congresistas de partidos de oposición, como Yonhy Lescano, de Acción Popular, y Luis Galarreta, del Partido Popular Cristiano, solicitaron que se amplíe el plazo otorgado.
- b. Congresistas del partido de gobierno, como Jaime Delgado (quien impulsó la ley de reforma) y congresistas de partidos aliados, como Fernando Andrade (quien dio su voto favorable a la ley) señalaron que las AFP estaban brindando poca información a los afiliados y que los orientaban a mantenerse en el esquema de comisión por flujo.
- c. El Presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez, declaró en medios de prensa que existía una “campaña de ciertos intereses económicos que buscan afectar la reforma”, y respecto a la ampliación del plazo indicó que esa decisión le correspondía a la SBS como entidad autónoma.

Ante esta situación, la SBS amplió por segunda vez el plazo hasta el 31 de mayo de 2013.

Según información publicada por la SBS, al cierre del año 2013 el 35% de los afiliados al SPP decidió mantenerse en la comisión por remuneración, lo que implicaba que el 65% pasó a la comisión mixta.

#### **4.6. Licitación de los seguros de invalidez y sobrevivencia**

Conforme a la Ley de Reforma del SPP, las AFP debían implementar una licitación periódica de los seguros de invalidez y sobrevivencia con el fin que estos servicios sean adjudicados a aquellas empresas de seguros que ofrezcan la menor prima a ser cobrada a los afiliados.

En agosto de 2013, la SBS emitió la Resolución SBS N° 4985-2013 en la cual se establecieron las características principales de la licitación de los seguros de invalidez y sobrevivencia.

La primera licitación se llevó a cabo el 13 de setiembre de 2013 y resultaron ganadoras cuatro compañías de seguros: Vida Cámara, Rigel (ambas pertenecientes a grupos económicos chilenos), Ohio National (con casa matriz en Estados Unidos) y Rímac Seguros (del grupo peruano Brescia). Debe destacarse que las tres primeras compañías de seguros mencionadas eran nuevas en el mercado peruano e ingresaron a raíz del nuevo marco normativo aplicable a estos seguros.

Como resultado de la licitación, se estableció una prima para estos seguros equivalente al 1,23% del sueldo del afiliado, lo cual representó una disminución con relación a la prima promedio cobrada al cierre de 2011 (1,36%) y al cierre de 2012 (1,31%).

La adjudicación de estos contratos tenía un plazo hasta el mes de diciembre de 2014, por lo que en ese mes, se realizó la segunda licitación en la cual resultaron ganadoras 4 empresas de seguros. La prima resultante de ese proceso fue de 1,33%, es decir, hubo un incremento de la prima respecto a la licitación anterior.

#### **4.7. Incorporación de los trabajadores independientes al SPP**

Conforme a la Ley aprobada, los trabajadores independientes que no superaran los 40 años de edad a la fecha de vigencia de la ley debían incorporarse obligatoriamente a algunos de los dos sistemas de pensión existentes (nacional o privado). Asimismo, se estableció el siguiente tratamiento:

- a. Los trabajadores independientes que percibieran ingresos mensuales mayores a 1.5 de la Remuneración Mínima Vital (RMV)<sup>14</sup> que constituyeran rentas de cuarta o quinta categoría señaladas en la Ley del Impuesto a la Renta, estaban obligados a realizar un aporte obligatorio similar al efectuado por los trabajadores dependientes, es decir, si optaban por afiliarse al SNP, el 13% de su remuneración, y si optaban por el SPP: el 10% de su remuneración más una prima por seguro y más la comisión mixta.
- b. En el caso de los trabajadores independientes que percibieran ingresos mensuales menores al monto señalado, se les aplicaría una tasa de aporte obligatorio gradual conforme a un esquema que sería aprobado por Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Mediante Decreto Supremo N° 068-2013-EF publicado en El Peruano el 3 de abril de 2013, se aprobó el Reglamento de la Ley de Reforma del SPP, en el cual se establecía que para los trabajadores señalados en el literal b del párrafo anterior, se aplicaría un esquema gradual de aporte obligatorio, el cual se muestra en el siguiente cuadro.

---

<sup>14</sup> Conforme al Decreto Supremo N° 007-2012-TR, a partir del 1 de junio de 2012, la Remuneración Mínima Vital (RMV) se estableció en S/. 750, por lo que el monto de 1,5 de la RMV equivalía a S/. 1125.



**Cuadro N° 9: Tasas de aporte aprobadas para la incorporación de trabajadores independientes al sistema de pensiones**

<b>Periodo</b>	<b>Tasa de aporte SPP</b>	<b>Tasa de aporte SNP</b>
Hasta 2014	5%	7%
2015	8%	10%
A partir del 2016	10%	13%

Conforme a los plazos establecidos en la Ley, el aporte obligatorio de los trabajadores independientes iniciaría en el mes de agosto de 2013.

El 18 de julio de 2013, se publicó la Resolución SBS N° 4476-2013, mediante la cual se estableció que los trabajadores independientes que se incorporen al SPP deberían afiliarse a la AFP Hábitat, al haber sido la AFP ganadora de la licitación efectuada el año anterior.

Entre la última semana de agosto y el mes de setiembre de 2013, se dieron los siguientes acontecimientos:

- El 27 de agosto de 2013, se realizó una manifestación de protesta contra el aporte obligatorio para los trabajadores independientes en la Plaza San Martín, de Lima, la cual fue convocada a través de las redes sociales. A esta manifestación, asistieron cientos de personas y fue informada a través de los medios de comunicación.
- Ese mismo día, el Ministro de Economía y Finanzas, en conferencia de prensa, respaldó la medida y resaltó los beneficios para los independientes. Al día siguiente, en su presentación ante la Comisión de Economía del Congreso de la República reiteró estos argumentos.
- La bancada de Fuerza Popular<sup>15</sup> señaló que presentaría un proyecto de ley para suspender por un año la obligatoriedad del aporte a los independientes. El congresista Yonhy Lescano, de Acción Popular,

<sup>15</sup> El partido Fuerza 2011, liderado por Keiko Fujimori, cambió su nombre por "Fuerza Popular" a partir de enero de 2013.



se mostró a favor de la suspensión, mientras que Luis Galarreta, del PPC, consideró que debería derogarse esta medida.

- El congresista, Jaime Delgado, del partido de gobierno y quien promovió la aprobación de la ley de reforma, señaló en entrevista radial que sería conveniente prorrogar la aplicación de esta medida con el fin de explicar mejor los beneficios asociados.
- En canales de señal abierta, como Panamericana TV y Frecuencia Latina, los periodistas Jaime Chinchá, Aldo Mariátegui y Mónica Delta formularon críticas a esta medida.
- El 3 de setiembre, el Presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez, informó a la prensa que se evaluaría una postergación de la medida en el Consejo de Ministros del día siguiente.
- El 4 de setiembre, en conferencia de prensa en la que participó el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, Luis Castilla, informó que el Poder Ejecutivo presentaría ese día un proyecto de ley al Congreso para suspender la aplicación del aporte obligatorio por un año.
- El 4 de setiembre, la Junta de Portavoces del Congreso decidió exonerar el proyecto de ley recibido del pase a comisiones, por lo cual pasó al debate del Pleno el día siguiente.
- El 5 de setiembre, en sesión del Pleno del Congreso se aprobó, en primera votación, el proyecto de ley que suspendía el aporte obligatorio de los trabajadores independientes a un sistema previsional por un año y modificaba el esquema de aplicación de dichos aportes de la manera siguiente:

**Cuadro N° 10: Tasas de aporte modificadas para la incorporación de trabajadores independientes al sistema de pensiones**

<b>Periodo</b>	<b>Tasa de aporte SPP</b>	<b>Tasa de aporte SNP</b>
Desde agosto de 2014 hasta julio de 2015	2,5%	5%
Desde agosto de 2015 hasta julio de 2016	5%	7,5%
Desde agosto de 2016 hasta julio de 2017	7,5%	10%
A partir de agosto de 2017	10%	13%

Asimismo, se señalaba que este esquema gradual se aplicaría a todos los trabajadores independientes, y no solo a los que tenían una remuneración menor a 1,5 veces la Remuneración Mínima Vital (RMV). Adicionalmente, se precisaba que los trabajadores con una remuneración mensual menor a 1 RMV no estaban obligados a aportar a un sistema previsional.

El proyecto fue aprobado por 56 votos a favor, 23 en contra y 13 abstenciones. Los partidos que votaron a favor fueron: Gana Perú, Perú Posible, Somos Perú y Fuerza Popular, mientras que los partidos que votaron en contra fueron: PPC, Acción Popular, Solidaridad Nacional y un grupo de congresistas renunciantes de Gana Perú.

- El 19 de setiembre, se aprobó el proyecto en segunda votación por 85 votos a favor, 21 en contra y 4 abstenciones. La distribución de partidos que votó a favor y en contra fue similar a la que se dio en la primera votación.
- El 22 de setiembre se publicó la ley aprobada con número 30082. En tal sentido, el aporte obligatorio de los trabajadores independientes a un sistema previsional quedó suspendido hasta el mes de agosto de 2014.

Entre octubre de 2013 y setiembre de 2014, se produjeron los siguientes acontecimientos relacionados con el contexto político general y la implementación de los aportes obligatorios de los trabajadores independientes:

- El 29 de octubre de 2013, renunció el Presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez, por varios cuestionamientos a su gestión, siendo el principal, sus declaraciones sobre el nivel de inseguridad ciudadana existente en el país. Fue reemplazado por Cesar Villanueva, quien se venía desempeñando como Presidente de la Región San Martín.
- El 24 de febrero de 2014, Cesar Villanueva renunció a la Presidencia del Consejo de Ministros, luego de discrepancias con el Ministro de Economía y Finanzas, y con la esposa del Presidente de la República y Presidenta del Partido Nacionalista, Nadine Heredia, respecto al incremento de la Remuneración Mínima Vital. Fue reemplazado por René Cornejo, quien se venía desempeñando como Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- El 14 de marzo de 2014, René Cornejo se presentó ante el Congreso a fin de exponer la política general del gobierno y solicitar el voto de confianza respectivo. En esa sesión, la cuestión de confianza no fue aprobada inicialmente por el Congreso: en primera votación, tuvo 47 votos a favor, 0 en contra y 71 abstenciones; en segunda votación, tuvo 42 votos a favor, 6 en contra y 73 abstenciones. La sesión fue reanudada el día 17 de marzo, en la cual se aprobó la cuestión de confianza por 66 votos a favor, 52 en contra y 9 abstenciones. Los partidos PPC y Alianza por el Progreso, que en las primeras votaciones se habían abstenido, decidieron dar un voto favorable luego de conversaciones sostenidas con el Premier.
- El 22 de julio de 2014, René Cornejo renunció a la Presidencia del Consejo de Ministros, por cuestionamientos de haber favorecido a

una empresa cuando era Ministro de Vivienda y por una denuncia respecto a que un asesor cercano a él había promovido una campaña de desprestigio contra un congresista opositor. Fue reemplazado por Ana Jara, congresista del Partido Nacionalista, quien se venía desempeñando como Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo.

- El 4 de agosto de 2014, el congresista Jaime Delgado, quien fuera uno de los principales impulsores de la Ley de Reforma del SPP, renunció a la bancada del partido de gobierno, Gana Perú, luego de no haber llegado a un acuerdo respecto a un proyecto de ley que había presentado en el cual proponía derogar la obligatoriedad del aporte de los trabajadores independientes.
- El 20 de agosto de 2014, la Premier Ana Jara se presentó ante el Congreso para exponer la política general del gobierno y solicitar el voto de confianza respectivo. En la sesión señalada, no se aprobó inicialmente el voto de confianza: se obtuvieron 50 votos a favor, 1 en contra y 63 abstenciones. El 22 de agosto, se reanudó la sesión, y en segunda votación tampoco se aprobó el voto de confianza: fueron 53 votos a favor, 2 en contra y 58 abstenciones. En el debate, algunos congresistas como Víctor Andrés García Belaúnde y Yonhy Lescano, de Acción Popular, y Jaime Delgado solicitaron la derogatoria de la obligatoriedad del aporte de los trabajadores independientes. El congresista Juan de Díaz Dios, del partido Fuerza Popular, también solicitó que este tema sea visto de manera prioritaria.
- El 25 de agosto, la Presidenta del Partido Nacionalista, Nadine Heredia, informó mediante la red social Twitter que la bancada del Partido Nacionalista estaría a favor de un proyecto de ley que suspenda el aporte obligatorio de los trabajadores independientes.
- El 26 de agosto, en la mañana, se reanudó la sesión del Congreso y se sometió nuevamente a votación la confianza a la Premier Ana

Jara: se obtuvieron 54 votos a favor, 54 votos en contra y 9 abstenciones; dado el empate, la Presidenta del Congreso, Ana María Solórzano, del partido de gobierno, en uso de su prerrogativa, emitió un voto dirimente favorable.

- Ese mismo día, en la tarde, se realizó una marcha de jóvenes que solicitaban la derogatoria de la obligatoriedad del aporte de los trabajadores independientes.
- El 28 de agosto, se aprobó en el Pleno del Congreso el proyecto de ley que derogaba el aporte obligatorio de los trabajadores independientes y disponía la devolución de los aportes efectuados por dichos trabajadores, por 55 votos a favor, 0 en contra y 17 abstenciones. En esa misma sesión, se aprobó exonerar la ley aprobada de una segunda votación.
- El 29 de agosto, el Presidente de la República informó que iba a analizar el proyecto de ley aprobado, junto con los sectores involucrados en este tema.
- El 14 de setiembre, el Ministro de Economía y Finanzas, Luis Castilla, renuncia al cargo de Ministro señalando “motivos personales” y es reemplazado por Alonso Segura.
- El 16 de setiembre, el Presidente de la República promulga la ley aprobada, con número 30237, la cual es publicada en El Peruano el 17 de setiembre.

Se aprecia entonces que la debilidad creciente del gobierno del Presidente Humala en el periodo octubre 2013 – setiembre 2014, unido a errores en el diseño de la reforma, que no tomó en consideración las características particulares de los trabajadores independientes, así como las movilizaciones ciudadanas de protesta frente a esta medida, determinó que el aporte obligatorio de los trabajadores independientes no se pudiera implementar.



## CONCLUSIONES

La investigación realizada respecto al diseño e implementación de la reforma del Sistema Privado de Pensiones (SPP) aprobada en el 2012 nos ha permitido llegar a las siguientes conclusiones:

- a. La creación del SPP, en noviembre de 1992 por el gobierno de Alberto Fujimori, se realizó como parte de un conjunto de medidas destinadas a liberalizar la economía y disminuir la participación del Estado, y considerando los problemas financieros que tenía el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Las reformas realizadas al SPP, en los gobiernos siguientes al de Fujimori, han estado orientadas principalmente a hacer que el SPP sea más atractivo y eficiente que el SNP.

Hacia fines del 2010, el SPP estaba caracterizado por una alta concentración (solo existían 4 AFP, que formaban parte de 4 grupos económicos importantes), una baja cobertura (solo el 12,7 % de la PEA cotizaba regularmente), y sus ingresos no dependían de la rentabilidad que obtenía el fondo.

- b. El diseño de la reforma del SPP aprobada en el 2012 estuvo influido de manera importante por el contexto político existente. Esto se aprecia en dos momentos:

En un primer momento, durante la campaña presidencial del 2011, el plan de gobierno del partido Gana Perú, que tenía como candidato presidencial a Ollanta Humala, propone una reforma integral de los sistemas de pensiones, conforme a la cual el sistema nacional de pensiones sería obligatorio para todos los trabajadores y el sistema privado sería complementario y voluntario. Esta propuesta genera el rechazo de la Asociación de AFP, del Ministro de Economía y Finanzas del gobierno



saliente y de los principales medios de comunicación. Asimismo, existía desconfianza de la ciudadanía respecto a esta propuesta, dada la mala experiencia en la gestión del SNP en años anteriores. Dada esta situación, el partido Gana Perú decide no seguir adelante con esta propuesta.

En un segundo momento, luego que el candidato Humala obtiene la presidencia, el nuevo Presidente decide mantener los lineamientos generales de la política económica que se venía aplicando en el país desde la década de 1990, en la cual se fomenta principalmente la inversión privada, como elemento fundamental del crecimiento económico y del desarrollo del país. Ello se aprecia con el nombramiento de Luis Castilla como Ministro de Economía y Finanzas, quien se había desempeñado como Viceministro de Hacienda en el gobierno anterior. En ese contexto, la reforma del SPP, diseñada durante el primer año de gobierno del Presidente Humala, no significó una reforma integral de los sistemas de pensiones en el Perú, sino que estuvo limitada a solo dos aspectos para mejorar el funcionamiento del SPP: incremento de la cobertura del sistema (de tal manera que existan más trabajadores que se afilien a las AFP) y reducción de las comisiones cobradas a los afiliados.

- c. El diseño de la reforma del SPP estuvo influido principalmente por los siguientes actores políticos: (i) el Presidente de la República, Ollanta Humala, quien tomó la decisión de mantener los lineamientos generales de la política económica que se venían aplicando en gobiernos anteriores, (ii) el Ministro de Economía y Finanzas, Luis Castilla, quien limitó el alcance de la reforma a dos aspectos: ampliación de cobertura y reducción de comisiones, revisó la versión final del proyecto de ley que se remitiría al Congreso y sustentó la reforma ante dicho poder del Estado, (iii) el Superintendente de Banca, Seguros y AFP, Daniel Schydlowsky, quien dio lineamientos a sus representantes en el Grupo de Trabajo Técnico que estuvo encargado de formular la propuesta de reforma y participó en la sustentación de la reforma ante el Congreso, y (iv) el Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso de la República y

congresista del partido de gobierno, Jaime Delgado, quien incorporó cambios al proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, recogiendo el pedido de algunos congresistas y logró finalmente que el proyecto sea aprobado por el Congreso de la República.

- d. Si bien el gobierno del Presidente Humala, con el apoyo de partidos políticos aliados, logró que el Congreso apruebe la reforma del SPP sin realizar cambios sustanciales respecto al proyecto de ley inicial que había presentado y en un plazo corto (menos de 2 meses), esa misma celeridad implicó que el diseño de la reforma no tomara en cuenta de manera adecuada las opiniones y expectativas de los afiliados de las AFP y de aquellos nuevos trabajadores que serían incorporados de manera obligatoria a un sistema de pensión.

En la elaboración de la propuesta de reforma que estuvo a cargo de un Grupo Técnico designado por el Ministerio de Economía y Finanzas y en la redacción del proyecto de ley respectivo no se realizaron foros o audiencias públicas con el fin de recoger las opiniones de los trabajadores. De igual manera, las comisiones que vieron este tema en el Congreso tampoco realizaron actividades de difusión para recoger los comentarios y apreciaciones del público respecto a la reforma. Estas limitaciones en el diseño generaron después problemas en la implementación de la reforma, particularmente en dos componentes: la elección entre la comisión mixta y permanecer en la comisión por sueldo, que tuvo que prorrogarse varias veces, y en la incorporación obligatoria de los trabajadores independientes a un sistema de pensión, el cual tuvo que suspenderse por un año y luego derogarse, frente a las protestas de los trabajadores y la debilidad creciente del gobierno.

- e. En la fallida implementación del aporte obligatorio de los trabajadores independientes a los sistemas de pensiones, se aprecia la importancia de la protesta y movilización ciudadana para expresar el descontento de los

trabajadores frente a esta medida, lo cual unido a la debilidad del gobierno, que había perdido el apoyo de la mayoría de votos del Congreso, originó que esta medida fuera derogada.

La movilización ciudadana de protesta no fue convocada por ningún partido político, lo que también muestra la falta de representatividad de los partidos políticos en el Perú.

- f. Las AFP se mostraron en contra de algunas de las medidas de la reforma, como la licitación de los nuevos afiliados y su incorporación obligatoria a la AFP que ofreciera la menor comisión, pues ello implicaba una reducción de las comisiones y por lo tanto una reducción inicial de sus ingresos. No obstante, luego que la ley de reforma fuera aprobada, participaron en la primera licitación efectuada en diciembre de 2012, en la que resultó ganadora una nueva AFP, de origen chileno (AFP Habitat). La mayoría de las AFP no participó en la segunda licitación, realizada en el 2014, en la que resultó ganadora nuevamente AFP Habitat. Al respecto, debe destacarse que si bien en el 2013 (luego de la primera licitación), las utilidades del sistema de AFP se redujeron, en el 2014 y 2015, éstas retomaron un ritmo ascendente. Ello muestra que las AFP adaptaron sus estrategias y procesos de negocio al nuevo marco legal con el fin de seguir generando utilidades y que éstas tengan un crecimiento sostenido.

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Javier, Rosario SANCHEZ y David TUESTA

2014 “Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: Diagnóstico y recomendaciones”. *Revista Estudios Económicos*. N° 27 pp. 81-98

AMERICA TELEVISIÓN

2011 “*Controvertida propuesta: Los ahorros de las AFP*”.

[videograbación]. Consulta: 26 de agosto de 2017

<https://www.youtube.com/watch?v=515JqfpA73w>

2014 *Marcha contra aporte de independientes a AFP y ONP no pudo llegar al Congreso*. Consulta: 21 de octubre de 2017

<http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/realizan-marcha-contra-aportes-obligatorios-independientes-afp-n150535>

ATV – ANDINA DE RADIODIFUSIÓN

2011 *Informe: Incertidumbre en las AFP's por elecciones - Beatriz Merino*

[videograbación]. Consulta: 08 de marzo de 2018

<https://www.youtube.com/watch?v=-pdPfpZBcxg>

2013 *MEF: Aportes de independientes a AFP se suspenderá hasta agosto de 2014*. [videograbación]. Consulta: 20 de octubre de 2017

<https://www.youtube.com/watch?v=0sqoKm9dC8E>

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2017 *Memoria 2016*. Consulta: 11 de abril de 2018

<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2016/memoria-bcrp-2016.pdf>

2016 *Reporte de Estabilidad Financiera. Noviembre 2016*. Consulta: 15 de abril de 2018

<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/ref-noviembre-2016.pdf>

BARR, Nicholas

2006 "Notional Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain." *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*. Washington DC: World Bank pp.57-69

BONILLA, Julián

2011 El análisis de coyuntura, un acercamiento metodológico. *Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*. Bogotá, Vol. 4, N° 2, pp. 101-120.

CAMARGO, Alberto

2016 *Legislando sin participación directa*. Tesis para optar por el Título Profesional de Abogado. Arequipa: Universidad Católica de Santa María, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

CANAL N

2013 *Yonhy Lescano pide ampliar plazo para la elección de AFP*. [videograbación]. Consulta: 16 de octubre de 2017.  
<https://www.youtube.com/watch?v=NixJNwvVmzo>

2013 *CanalN: Ministro Jiménez responsabilizó a AFPs por desorden en elección de tipo de comisión*. [videograbación]. Consulta: 17 de octubre de 2017.  
<https://www.youtube.com/watch?v=BRSMkVRkLY4>

2013 *Gobierno denunció campaña contra reforma de las AFP*. [videograbación]. Consulta: 17 de octubre de 2017.  
[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_FbCujaqRc](https://www.youtube.com/watch?v=7_FbCujaqRc)



2013 *CanalN: A las AFP no les conviene informar acerca de las comisiones, asegura congresista Andrade*

[videograbación]. Consulta: 17 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=EWQqFKAkbQ>

2013 *MEF Negó que Aporte de Independientes a AFP Tenga Impacto Negativo en Economía*

[videograbación]. Consulta: 17 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=csLhiyNkfc>

#### CARETAS

2011 “De qué sonríen”. *Caretas*. Lima, 5 de mayo. pp. 16-20, 75

#### CLARE, Ross y Andrew CRASTON

2016 *The Australian Superannuation Industry*. The Association of Superannuation Funds of Australia Limited. Sidney. Consulta: 15 de abril de 2018

<https://www.superannuation.asn.au/policy/reports>

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2012 *Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. Acta de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria.*

*Martes 05 de junio de 2012*. Consulta: 23 de setiembre de 2017

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/consumidor.htm>

2012 *Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. Acta de la Vigésima Cuarta Sesión Ordinaria. Martes*

*12 de junio de 2012*. Consulta: 23 de setiembre de 2017

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/consumidor.htm>



2012 *Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Acta de la Tercera Sesión Extraordinaria. Viernes 08 de junio de 2012.*

Consulta: 23 de setiembre de 2017

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/economia.htm>

2012 *Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria. Jueves 21 de junio de 2012.*

Consulta: 23 de setiembre de 2017

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/economia.htm>

2012 *Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Acta de la Quinta Sesión Extraordinaria. Miércoles 04 de julio de 2012.*

Consulta: 23 de setiembre de 2017

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/economia.htm>

2012 *Comisión de Trabajo y Seguridad Social. Acta de la Tercera Sesión Extraordinaria. Lunes 02 de julio de 2012.* Consulta: 23 de setiembre de 2017

<http://www.congreso.gob.pe/actascomisiones/>

2012 *Comisión Permanente. Período anual de sesiones 2011-2012. 14ª sesión, celebrada el miércoles 4 de julio de 2012.* Consulta: 20 de agosto de 2017.

<http://www.congreso.gob.pe/actascomisionpermanente/>

2012 *Diario de los Debates. Periodo Legislativo 2011-2012. Comisión Permanente. 14ª sesión. Miércoles 4 de julio de 2012.* Consulta: 19 de octubre de 2017.

[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Diario\\_Debates/29903\\_DD.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Diario_Debates/29903_DD.pdf)

2012 *Ley N° 29903. Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones. Lima, 18 de julio.* Consulta: 14 de abril de 2017

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29903.pdf>

2013 *Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria del periodo anual de sesiones 2013-2014. 7ª Sesión, celebrada el jueves 29 de agosto de 2013.* Consulta: 20 de octubre de 2017

<http://www.congreso.gob.pe/actaspleno/>

2013 *Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria del periodo anual de sesiones 2013-2014. 9ª Sesión, celebrada el jueves 12 de setiembre de 2013.* Consulta: 20 de octubre de 2017

<http://www.congreso.gob.pe/actaspleno/>

2013 *Ley N° 30082. Ley que modifica la Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones y el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.* Lima, 21 de setiembre. Consulta: 21 de octubre de 2017

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30082.pdf>

2014 *Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria del periodo anual de sesiones 2013-2014. 3ª Sesión, celebrada el jueves 14 de marzo de 2014.* Consulta: 21 de octubre de 2017

<http://www.congreso.gob.pe/actaspleno/>

2014 *Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria del periodo anual de sesiones 2014-2015. 5ª Sesión, celebrada el jueves 21 de agosto de 2014.* Consulta: 21 de octubre de 2017

<http://www.congreso.gob.pe/actaspleno/>

2014 *Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria del periodo anual de sesiones 2014-2015. 6ª Sesión, celebrada el jueves 28 de agosto de 2014.* Consulta: 21 de octubre de 2017

<http://www.congreso.gob.pe/actaspleno/>

2014 *Ley N° 30237*. Ley que deroga el aporte obligatorio de los trabajadores independientes. Lima, 16 de setiembre. Consulta: 14 de abril de 2017  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30237.pdf>

CRUZ-SACO, María Amparo, Juan MENDOZA y Bruno SEMINARIO.

2014 *El sistema previsional del Perú: Diagnóstico 1996-2013 Proyecciones 2014-2050 y Reforma*. Consulta: 2 de abril de 2017.

[http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/EI%20sistema%20Previsional%20del%20Per%C3%BA\\_%20Diagn%C3%B3stico,%20Proyecciones%20y%20Reforma%20\(1\).pdf](http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/EI%20sistema%20Previsional%20del%20Per%C3%BA_%20Diagn%C3%B3stico,%20Proyecciones%20y%20Reforma%20(1).pdf)

DE ALTHAUS, Jaime

2011 *Entrevista a Beatriz Merino (Presidenta de la Asociación de AFP)*

En *La Hora N*. Canal N (#8). Consulta: 01 de julio de 2017

<https://www.youtube.com/watch?v=UM2WC8xZ5S8>

2011 *Entrevista a Humberto Speziani (Presidente de la Confiep)*

En *La Hora N*. Canal N (#8). Consulta: 08 de marzo de 2018

<https://www.youtube.com/watch?v=EoCSGkVafA8>

DE SEBASTIAN, Luis

1999 *Análisis de los involucrados*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

DE SOUZA, Herbert

2006 *¿Cómo hacer un análisis de coyuntura? Taller de Análisis de la Realidad*. Cochabamba: Equipo Educación y Equipo Poder Local CEDIB. pp.19-27.

DUTCH ASSOCIATION OF INDUSTRY-WIDE PENSION FUNDS y DUTCH ASSOCIATION OF COMPANY PENSION FUNDS

s/f *El sistema de pensiones neerlandés. Una perspectiva general de los aspectos más importantes*. Consulta: 14 de abril de 2018

<http://www.pensiondevelopment.org/documenten/EI%20sistema%20de%20pensiones%20neerland%C3%A9s.pdf>

DELGADO, Cintya

2016 *La coordinación interinstitucional en la implementación de la Reforma del Servicio Civil: el proceso de tránsito, en el gobierno nacional, período 2014-2015*. Tesis para obtener el Título de Magíster en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

DURAND, Francisco

2016 “Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú”. Lima: Oxfam América.

EL COMERCIO

2011 *Confiep le pidió a Ollanta Humala firmar el Acuerdo Nacional*

Consulta: 8 de marzo de 2018

<http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/confiep-le-pidio-ollanta-humala-firmar-acuerdo-nacional-noticia-749958>

2014 *AFP Habitat ganó la segunda subasta de nuevos afiliados al SPP*.

Consulta: 14 de octubre de 2017

<http://elcomercio.pe/economia/peru/afp-habitat-gano-segunda-subasta-nuevos-afiliados-spp-182028>

2014 *Delgado renunció a Gana Perú por aporte de independientes a AFP*

Consulta: 21 de octubre de 2017

<https://elcomercio.pe/politica/congreso/delgado-renuncio-gana-peru-aporte-independientes-afp-348477>

ENLACE NACIONAL

2013 *Lima: Trabajadores independientes realizan plantón contra aportes obligatorios*. [videograbación]. Consulta: 19 de octubre de 2017

<https://www.youtube.com/watch?v=JuFjFG4KIOg>

## FRECUENCIA LATINA

2011 *Preocupación en afiliados a las AFP por Plan de Gobierno de Ollanta Humala* [videograbación]. Consulta: 26 de agosto de 2017  
<https://www.youtube.com/watch?v=AhpKWxKPj20>

2013 *¿Quién la embarró con la ley de las AFP?*  
 [videograbación]. Consulta: 20 de octubre de 2017  
<https://www.youtube.com/watch?v=hEmq4d0SSiU>

## GANAPERÚ - COMISIÓN DE PLAN DE GOBIERNO 2011-2016

2010 "La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011-2016". Consulta: 20 de agosto de 2017.  
[http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno\\_ganaperu\\_2011-2016.pdf](http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf)

## GESTIÓN

2012 *SBS: Reforma de las AFP estaría en marcha en el primer trimestre del 2013*. Consulta: 8 de octubre de 2017  
<https://gestion.pe/economia/sbs-reforma-afp-estaria-marcha-primer-trimestre-2013-2011148>

2014 *Oficialismo busca que aporte de independientes a AFP u ONP sea voluntario*. Consulta: 21 de octubre de 2017  
<https://gestion.pe/economia/oficialismo-busca-que-aporte-independientes-afp-onp-sea-voluntario-2099327>

2016 *Prima AFP ganó tercera licitación de nuevos afiliados por los próximos dos años*. Consulta: 14 de octubre de 2017  
<https://gestion.pe/economia/prima-afp-gano-tercera-licitacion-nuevos-afiliados-proximos-dos-anos-2177230>



GUTIERREZ, Javier y otros

2012 "Perú: Reformando el Sistema Privado de Pensiones. Avances y Retos Pendientes". Ponencia presentada en el *XXX Encuentro de Investigación Económica del BCRP*. Banco Central de Reserva del Perú. Lima, 30 de octubre. Consulta: 11 de abril de 2018  
<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentro-de-Economistas/2012/ee-2012-iberico-gutierrez-medina-vera-tudela.pdf>

HOLZMANN, Robert y Richard HINZ

2005 *Old Age Income Support in the 21st century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington DC: World Bank.  
 Consulta: 12 de abril de 2017.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7336>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2015 *Situación de la Población Adulta Mayor. Enero-Febrero-Marzo 2015*  
 Consulta: 26 de noviembre de 2017  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico\\_poblacion-adulta-mayor-ene-feb-mar2015.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico_poblacion-adulta-mayor-ene-feb-mar2015.pdf)

2016 *Perú: Cobertura del Sistema de Pensiones. Síntesis Estadística*

Consulta: 25 de noviembre de 2017  
<https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/cobertura-del-sistema-de-pensiones-9345/1/>

LA REPUBLICA

2010 *Humala y partidos de izquierda forman alianza Gana Perú*

Consulta: 21 de octubre de 2017  
<http://larepublica.pe/politica/503862-humala-y-partidos-de-izquierda-forman-alianza-gana-peru>

2013 *Convocan a plantón contra las AFP y el Ministerio de Economía.*

Consulta: 20 de octubre de 2017



<http://larepublica.pe/sociedad/734255-convocan-a-planton-contra-las-afp-y-el-ministerio-de-economia>

LINDBLOM, Charles

1991 *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas / Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa

LOS ANDES

2011 *Yonhy Lescano: "AFP impone aseguradoras a usuarios"*

Consulta: 11 de abril de 2018

<http://www.losandes.com.pe/Nacional/20110118/45429.html>

MAJONE, Giandoménico

1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económico

MALDONADO, Carlos y Andrea PALMA

2013 *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

MENDIOLA, Alfredo y otros

2013 *Análisis del sistema privado de pensiones: propuesta de reforma y generación de valor*. Lima: Universidad ESAN.

MERCER

2017 *Melbourne Mercer Global Pension Index*. Australian Centre for Financial Studies, Melbourne.

MESA-LAGO, Carmelo

2016 "Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú". *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*. Lima, Vol. XLIII N° 78 pp.41-60.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2011 *Transcripción Entrevista Ministro de Economía y Finanzas Ing. Ismael*

*Benavides Ferreyros*. Consulta: 12 de abril de 2018

<https://www.mef.gob.pe/es/comunicados-y-notas-de-prensa/101-entrevistas/2530-transcripcion-entrevistaministro-de-economia-y-finanzasing-ismael-benavides-ferreyros>

2012 *Avances en la agenda del MEF*. Consulta: 03 de julio de 2017

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/comun\\_notp/presentaci/2012/present\\_mef\\_congreso11042012.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/comun_notp/presentaci/2012/present_mef_congreso11042012.pdf)

2012 *Reforma del Sistema Privado de Pensiones*. Consulta: 23 de setiembre de 2017

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2011/consumidor.htm>

2013 *28/08/2013 MEF: Importancia de aporte de trabajadores independientes a sistema previsional*

[videograbación]. Consulta: 20 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=tnSGnihH2R0>

MOREYRA, Pablo y José GARCÍA

2003 *Diseño de un esquema para el análisis y mejora de las relaciones estratégicas entre los distintos participantes del sistema privado de pensiones peruano*. Tesis para optar por el grado académico de Maestro en Administración de Empresas. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Escuela de Postgrado en Administración de Negocios.

OLIVERA, Javier

2016 "Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú". *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*. Lima, Vol. XLIII, N° 78, pp.9-40.

## PANAMERICANA TV

2012 *Todo lo que debes saber en torno a la reforma de las AFP*

[videograbación]. Consulta: 01 de octubre de 2017.

[https://www.youtube.com/watch?v=EOoR5gd\\_32Y](https://www.youtube.com/watch?v=EOoR5gd_32Y)

2012 *Ministro de Justicia: Ley de AFP es constitucional*

[videograbación]. Consulta: 08 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=49Lc06rY92E>

2013 *Afiliados hacen largas colas en oficinas de AFP para el cambio de comisiones* [videograbación]. Consulta: 16 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=GT5sir0hhQA>

2013 *Millones de afiliados pasarían forzosamente a comisión mixta si no hay prórroga* [videograbación]. Consulta: 16 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=IL9qAgvWvL8>

2013 *SBS cede y amplía plazo para elegir comisiones de AFP hasta el 31 de mayo* [videograbación]. Consulta: 16 de octubre de 2017.

[https://www.youtube.com/watch?v=fE77\\_c0T0o4](https://www.youtube.com/watch?v=fE77_c0T0o4)

2013 *AFP: fujimoristas presentan proyecto para postergar aporte de independientes.* [videograbación]. Consulta: 20 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=8s2gz5C9GGA>

2013 *Jaime Delgado retrocede sobre su propuesta y pide posponer aporte a las AFP.* [videograbación]. Consulta: 20 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=Sr1CD5YtjSY>

2014 *Nadine Heredia apoyará suspensión de aportes de independientes a las AFP* [videograbación]. Consulta: 21 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=eK-6ZacaODs>

## PARTIDO NACIONALISTA PERUANO

2011 *Conferencia de Prensa de Gana Perú sobre las AFPs* [videograbación].

Consulta: 01 de julio de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=2by-f--IVAk>

## PEDRAGLIO, Santiago

2012 “Los triunfantes guardianes del modelo”. *Cuadernos Descentralistas*.

Lima, N° 29. pp. 47-54

## PORTANTIERO, Juan Carlos

1979 “Gramsci y el análisis de coyuntura (algunas notas)”. *Revista mexicana de sociología*. México D.F., Vol. XLI, N° 1, pp. 59-73

## RADIOPROGRAMAS DEL PERÚ

2013 *Gobierno Suspenderá Retención de Aportes a Trabajadores Independientes*. [videograbación]. Consulta: 20 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=14xcMx4TSqE>

2014 *¿Qué dijo Ollanta Humala sobre la eliminación del aporte obligatorio?*.

[videograbación]. Consulta: 21 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=el68w3eMP9k>

## REVUELTA, Benjamin

2007 “La implementación de políticas públicas”. *Dikaion*. Chía (Colombia), Año 21, N° 16, pp.135-156. Consulta: 6 de mayo de 2017

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>

## RIVAS, Gino

2016 *La obligatoriedad del aporte del trabajador independiente: Una propuesta necesaria para la reforma del sistema pensionario peruano*. Tesis para optar por el Título Profesional de Abogado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho.

ROJAS, Jorge

2014 *El Sistema Privado de Pensiones en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SABATIER, Paul

1986 “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy*. Cambridge, Vol. 6, N° 1, pp.21-48

SEMANA ECONÓMICA

2012 *Ejecutivo presenta proyecto de ley para reformar las AFP; propone licitar nuevos afiliados*. Consulta: 03 de julio de 2017  
<http://semanaeconomica.com/article/economia-y-finanzas/previsional/47690-ejecutivo-presenta-proyecto-de-ley-para-reformar-las-afp-propone-licitar-nuevos-afiliados/>

SOSA, Paolo

2015 “Los límites del pragmatismo: algunas ideas (desordenadas) sobre el gobierno nacionalista”. *Revista Argumentos*. Lima, Año 9, N° 2.  
 Consulta: 14 de abril de 2017  
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/los-limites-del-pragmatismo-algunas-ideas-desordenadas-sobre-el-gobierno-nacionalista/>

STEIN, Ernesto y otros

2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

SUBIRATS, Joan y otros

2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES

2011 *Boletín Informativo Mensual*. Diciembre 2010. Consulta: 5 de febrero



de 2018

<http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=31#>

2012 *Perú: Indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguros y de pensiones. Diciembre 2011.* Consulta: 26 de noviembre de 2017

<https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2011/Diciembre/CIIF-0001-di2011.PDF>

2013 *Memoria Institucional 2012.* Consulta: 2 de abril de 2017

[http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub\\_memorias/2014-04-10-Memoria\\_SBS\\_en\\_Español\\_2012.pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/2014-04-10-Memoria_SBS_en_Español_2012.pdf)

2014 *Memoria Institucional 2013.* Consulta: 4 de abril de 2017

[http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub\\_memorias/20150127-MemorialInsti\\_2013.pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/20150127-MemorialInsti_2013.pdf)

2015 *Memoria Anual 2014.* Consulta: 4 de abril de 2017

[http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub\\_memorias/SBS-Memoria\\_Anual\\_2014.pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/SBS-Memoria_Anual_2014.pdf)

2016 *Memoria Anual 2015.* Consulta: 4 de abril de 2017

[http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub\\_memorias/20160908\\_SBS\\_Memoria\\_2015.pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/20160908_SBS_Memoria_2015.pdf)

2016 *Perú: Indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguros y de pensiones. Junio 2016.* Consulta: 26 de noviembre de 2017

<https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2016/Junio/CIIF-0001-jn2016.PDF>

2017 *Memoria Institucional 2016.* Consulta: 4 de noviembre de 2017

[http://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/PUB\\_MEMORIAS/20170712\\_SBS-Memoria-2016.pdf](http://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/PUB_MEMORIAS/20170712_SBS-Memoria-2016.pdf)



2017 *Carpeta Informativa del Sistema Privado de Pensiones. Abril 2017.*

Consulta: 25 de junio de 2017

<http://www.sbs.gob.pe/principal/categoria/sistema-privado-de-pensiones/150/c-150>

VALENZUELA, Cecilia

2011 *Entrevista a Beatriz Merino (Presidenta de la Asociación de AFP)*

En *Mira quién habla*. Canal Willax TV. 13 de mayo de 2011.

Consulta: 08 de marzo de 2018

<https://www.youtube.com/watch?v=98qFTZbfpPU>

VALLADARES, Jorge

2012 “Horror al vacío: Un año de relaciones entre Ejecutivo y Congreso”.

*Revista Argumentos*. Año 6. N° 3. Consulta: 5 de abril de 2017

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/horror-al-vacio-un-ano-de-relaciones-entre-ejecutivo-y-congreso/>

VERGARA, Alberto

2012 “Alternancia sin alternativa. ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?” *Revista Argumentos*. Año 6. N° 3. Consulta: 5 de abril de 2017

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/alternancia-sin-alternativa-un-ano-de-humala-o-veinte-anos-de-un-sistema/>

WILLAX TELEVISIÓN

2012 *Defiende reforma de las AFP*

[videograbación]. Consulta: 08 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=oFTtDAWPJD8>