

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú

Noelia Bernal Lobato



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# **Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú**

Noelia Bernal Lobato



Este documento fue elaborado por Noelia Bernal Lobato, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Strengthening social protection for pandemic responses: identifying the vulnerable, aiding recovery and building resilience". La autora agradece la asistencia en la investigación de Fabrizio Solft, de la Universidad del Pacífico, y los datos e información brindados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú. Agradece, asimismo, los valiosos comentarios recibidos de la Subdirección de Gestión de Afiliados, la Unidad Funcional de Laboratorio de Innovación, la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión, y la Oficina de Relaciones Institucionales de la ONP, así como de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, de Andrés Espejo, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Claudia Robles y Juan Vila, de la CEPAL y de Juan Manuel Badilla y Tania Ulloa, Consultores de la misma institución. La autora agradece igualmente los aportes y comentarios recibidos de participantes del taller Opciones para Expandir la Cobertura de los Trabajadores Independientes en el Sistema de Pensiones del Perú, realizado el 22 de marzo de 2022.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2022/104  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00360

Esta publicación debe citarse como: N. Bernal Lobato, "Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

<b>Resumen .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>I. El mercado laboral y su relación con el sistema de pensiones .....</b>	<b>15</b>
A. Descripción general .....	15
1. El trabajo independiente representa una proporción importante de la fuerza laboral.....	18
2. La mayoría de independientes tiene primaria completa o no ha completado un nivel educativo.....	18
3. La mayoría de independientes trabaja en los sectores comercio y agropecuario.....	19
4. Posición de los trabajadores independientes en la distribución de ingresos .....	20
5. Las desigualdades de género en el trabajo independiente .....	20
6. El trabajo independiente cobra importancia a partir de los 30 años y a los 65 años.....	21
7. La mayoría de independientes son jefes de hogar.....	21
B. Institucionalidad del sistema de pensiones y afiliación de los independientes.....	22
<b>II. Cobertura y gasto público en pensiones .....</b>	<b>27</b>
A. Cobertura de independientes usando datos de la ENAHO .....	27
B. Densidad de cotización usando datos administrativos .....	33
C. Gasto público del sistema de pensiones .....	36
1. Gasto público del sistema de pensiones contributivo .....	36
2. Gasto público del sistema de pensiones no contributivo .....	37
3. Gasto total en pensiones en moneda corriente.....	38
4. Indicadores del gasto público .....	39
D. Cobertura de pasivos.....	40

<b>III. El impacto de la pandemia.....</b>	<b>43</b>
A. Impacto en el mercado laboral.....	43
B. Impacto en el sistema de pensiones.....	45
<b>IV. Experiencias en América Latina para mejorar la cobertura de independientes .....</b>	<b>49</b>
A. Argentina.....	49
B. Uruguay.....	50
C. Brasil.....	51
D. Chile.....	52
E. Colombia.....	54
F. Perú.....	55
<b>V. Recomendaciones de política .....</b>	<b>59</b>
A. Afiliación obligatoria y gradual de trabajadores independientes.....	59
B. Piloto para medir el impacto de un programa de ahorro voluntario y opciones de ampliación de cobertura .....	61
C. Cambios paramétricos a los sistemas de pensiones.....	64
D. Creación y fortalecimiento del pilar solidario y del pilar de contribución voluntaria.....	65
E. Difusión de los nuevos beneficios ofrecidos por el SNP .....	66
F. Cruces de información con encuestas y agenda de políticas de largo plazo.....	67
<b>Bibliografía .....</b>	<b>69</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>73</b>
Anexo 1.....	74
Anexo 2 .....	78
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Perú: trabajadores independientes por sectores de la economía, 2020 .....
Cuadro 2	Perú: ingresos laborales mensuales promedio según nivel educativo y tipo de empleo, 2020.....
Cuadro 3	Perú: distribución del mercado laboral según sexo, 2020 .....
Cuadro 4	Perú: trabajadores según situación laboral y rango de edad, 2020 .....
Cuadro 5	Perú: cobertura de activos (aportantes que cotizan/PEA) según subsistema, 2001-2020 .....
Cuadro 6	Perú: cobertura de cotizantes del sistema según grupo de edad y sistema, 2019 y 2020 .....
Cuadro 7	Perú: densidad de cotización promedio por grupo de edad según subsistema, 2000 a 2019 .....
Cuadro 8	Perú: densidad de cotización promedio por quintil de ingresos según subsistema, 2000-2019 .....
Cuadro 9	Perú: gasto público en los subsistemas en moneda corriente, 2000-2020 .....
Cuadro 10	Perú: gasto público en los subsistemas en moneda real, 2000-2020.....
Cuadro 11	Perú: indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2020.....
Cuadro 12	Perú: cobertura de pasivos (personas de 65 años y más) según subsistema de pensiones, 2000-2020 .....
Cuadro 13	Perú: ingreso promedio mensual por quintil de ingresos, 2019 y 2020.....
Cuadro 14	América Latina (6 países): resumen de experiencias de ampliación de cobertura en países seleccionados de América Latina .....
Cuadro A1	Perú: composición del empleo en 2020 .....
Cuadro A2	Perú: educación de la PEA en el mercado laboral en 2019 y 2020 .....

Cuadro A3	Perú: ingreso mensual según tipo de empleo y sexo en 2019 y 2020 .....	74
Cuadro A4	Perú: sectores económicos del mercado laboral en 2019 y 2020 .....	75
Cuadro A5	Perú: distribución del empleo por sectores según quintil de ingresos en 2020.....	75
Cuadro A6	Perú: distribución del mercado laboral según sexo, 2019 y 2020 .....	76
Cuadro A7	Perú: relación entre jefe del hogar y el trabajo independiente, 2019 y 2020 .....	76
Cuadro A8	Perú: afiliación al sistema de pensiones según subsistema y tipo de zona, 2019 y 2020 .....	76
Cuadro A9	Perú: afiliación al sistema de pensiones según subsistema y zona geográfica, 2019 y 2020 .....	77
Cuadro A10	Perú: cotizantes al sistema de pensiones según tipo de empleo (formal o informal), 2019 y 2020.....	77
Cuadro A11	Perú: monto retirado de las cuentas individuales de capitalización (CIC) según proceso y rango de edad, al 31 de octubre de 2021.....	77
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Proporción de trabajadores por cuenta propia en países en América Latina y OCDE (45 países), 2020 .....	10
Gráfico 2	Proporción de trabajadores por cuenta propia y PIB per cápita en países de América Latina y OCDE (45 países), 2020 .....	10
Gráfico 3	Perú: participación en el sistema de pensiones de los trabajadores dependientes, independientes y total, 2020 .....	12
Gráfico 4	Perú: trabajadores independientes y dependientes por niveles de educación, 2020.....	19
Gráfico 5	Perú: participación (afiliados y cotizantes) en el sistema de pensiones según sexo, 2020 .....	28
Gráfico 6	Perú: cotizantes al sistema según relación del trabajador con el empleador y sistema, 2019 y 2020.....	29
Gráfico 7	Perú: afiliados que cotizan y no cotizan en el sistema de pensiones por quintil de ingresos y sistema, 2019 y 2020 .....	29
Gráfico 8	Perú: situación de cotización al sistema de pensiones según zona geográfica y sistema, 2019 y 2020.....	31
Gráfico 9	Perú: situación de cotización al sistema de pensiones por nivel de educación del trabajador independiente y sistema, 2019 y 2020 .....	32
Gráfico 10	Perú: cotizantes y afiliados del sistema de pensiones según sexo y sistema entre los trabajadores independientes, 2019 y 2020 .....	33
Gráfico 11	Perú: distribución de la densidad de cotización del sistema privado y sistema nacional de pensiones, 2000-2019 .....	35
Gráfico 12	Perú: distribución de la densidad de cotización en la ONP de los trabajadores independientes y dependientes, 2000-2019 .....	35
Gráfico 13	Perú: evolución del gasto público total en pensiones en moneda real .....	38
Gráfico 14	Perú: PEA ocupada en Lima Metropolitana (independientes) .....	44
Gráfico 15	Perú: índice de cotización de Sistema Privado de Pensiones y Sistema Público de Pensiones, 2010-2020 .....	46
Gráfico 16	Perú: aporte mensual total del Sistema Privado de Pensiones y Sistema Público de Pensiones, 2019-2020 .....	46
Gráfico A1	Perú: nivel educativo de los trabajadores formales e informales en 2020 .....	78
Gráfico A2	Perú: cotización al sistema de pensiones de los trabajadores independientes, según subsistema y quintil de ingresos, en 2019 y 2020 .....	78

Gráfico A3	Perú: cotización al sistema de pensiones de los trabajadores dependientes, según subsistema y quintil de ingresos, en 2019 y 2020 .....	79
Gráfico A4	Perú: afiliación al sistema de pensiones, según el nivel de educación alcanzado y subsistema, años 2019 y 2020 .....	79
Gráfico A5	Perú: cotizantes al sistema de pensiones según el sexo de los trabajadores, 2019 y 2020 .....	80
Gráfico A6	Perú: cotización al sistema de pensiones de los trabajadores independientes según sexo, en 2019 y 2020 .....	80
Gráfico A7	Perú: densidad de cotización según quintiles de ingreso, año 2019 .....	81
Gráfico A8	Perú: densidad de cotización según sexo y rango de edad para cada subsistema, año 2019 .....	81



## Resumen

Este estudio analiza las características del mercado laboral en Perú y su relación con el sistema de pensiones poniendo énfasis en la cobertura de los trabajadores independientes. De manera similar a otros países de América Latina, se encuentra que los trabajadores independientes se caracterizan por tener, en su mayoría, un empleo informal, bajos niveles de educación, ubicarse principalmente en los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos, trabajar como comerciantes y en el sector agropecuario y, tener bajos niveles de afiliación y cotización a pensiones. Por ejemplo, en el año 2020, sólo el 3% estuvo afiliado a pensiones y cotizó por lo menos una vez en el último año, viéndose especialmente afectados por los impactos sociales y económicos del COVID-19. Esta situación es preocupante pero predecible, en parte, porque la afiliación y cotización a pensiones de los trabajadores por cuenta propia en Perú es voluntaria, lo cual contrasta con la experiencia de otros países de la región.

En el estudio también se analizan dos esfuerzos del gobierno peruano para aumentar la cobertura de los trabajadores independientes que no fueron finalmente implementados: el primero, en el año 2008, dando facilidades tributarias a las microempresas para su formalización y creando un régimen especial de pensiones con subsidio del Estado a las aportaciones y; el segundo, en el año 2012, haciendo obligatoria la incorporación de estos trabajadores a pensiones. Asimismo, el estudio aborda experiencias de algunos países latinoamericanos para ampliar la cobertura. En general, se observa que los trabajadores independientes de altos ingresos están en algunos casos obligados a afiliarse a pensiones y, en otros casos, además, se identifica la tendencia a formular políticas que simplifican e integran el pago de impuestos con los de pensiones y salud, así como la creación de esquemas especiales para trabajadores independientes de bajos ingresos.

Teniendo en cuenta ello, así como los impactos de la pandemia, el estudio plantea seis recomendaciones para el Perú. Primero, en el corto plazo, afiliar de forma obligatoria y gradual a los trabajadores independientes de altos ingresos. Segundo, pilotear un programa de ahorro voluntario dirigido a independientes de ingresos medios y crear el pilar de contribución voluntaria, con el objetivo de fomentar las cotizaciones previsionales en la clase media. Se espera con estas recomendaciones identificar opciones para, en el largo plazo, llegar a la afiliación obligatoria y universal de esta población.

Tercero, expandir Pensión 65 y consolidar el pilar solidario, con el objetivo de ampliar la protección social (cobertura de pasivos) en los primeros quintiles de la distribución de ingresos e incentivar la participación en el sistema de pensiones. Cuarto, difundir las nuevas pensiones proporcionales del Sistema Nacional de Pensiones, ya que pueden ser atractivas para los trabajadores independientes. Quinto, realizar cambios paramétricos e incorporar a la tecnología como aliada para mejorar los esfuerzos de ampliación de cobertura. Y sexto, explotar los cruces de información para conocer mejor a los trabajadores independientes y avanzar hacia una agenda de políticas coordinadas de largo plazo.

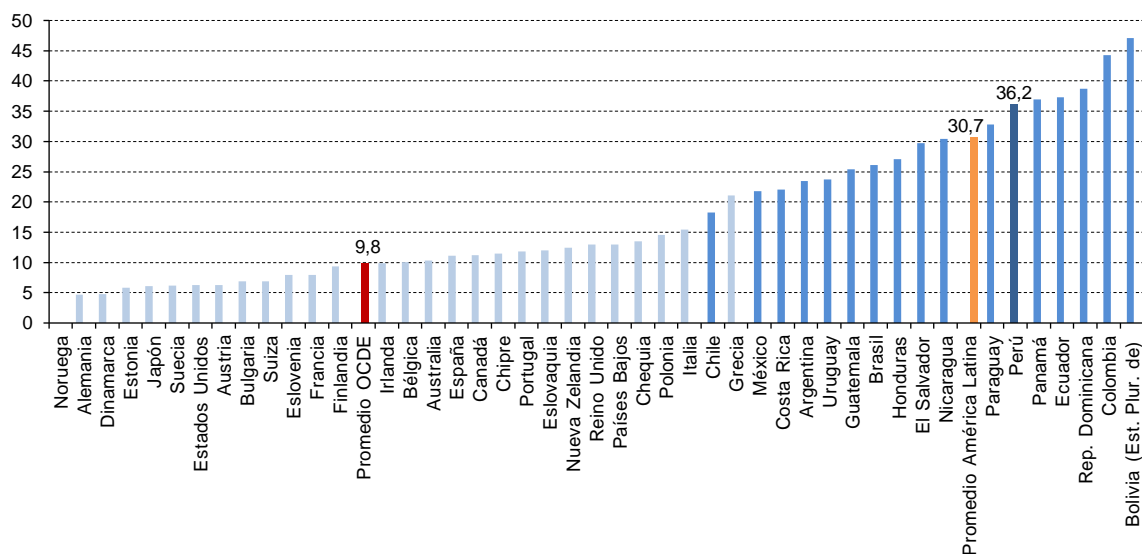
## Introducción

El Perú registra una baja tasa de cobertura de su sistema de pensiones. De cada diez trabajadores que pertenecen a la población económicamente activa (PEA), alrededor de sólo tres se encuentran aportando a algún sistema contributivo de pensiones y, en comparación con países de América Latina, esta cifra se encuentra muy por debajo del promedio.

El problema de la baja cobertura durante el ciclo de vida laboral no sólo afecta al Perú. Para el año 2015, a pesar del desarrollo de los sistemas contributivos en América Latina, la proporción de cotizantes como porcentaje de la PEA era equivalente a poco más de 40% (CEPAL, 2022; OIT, 2018b) y para el año 2017, esta proporción era inferior a 30% en varios de los 17 países de la región latinoamericana. De acuerdo a información para ese año, salvo el Uruguay, Panamá, Costa Rica, Chile, el Brasil y la Argentina, el resto de los países enfrenta el gran desafío de seguir incorporando a la mayoría de los trabajadores a la seguridad social (Arenas de Mesa, 2019) y, en particular, a los trabajadores independientes. Ello se vuelve más imperativo frente a los impactos sociales y económicos del COVID-19: en 2020, en 15 países de América Latina, la cobertura de trabajadores alcanzó 44,7% de la PEA, cayendo en 2,1 puntos porcentuales respecto de 2019 (46,8%) como efecto de la pandemia (CEPAL, 2022).

El trabajo independiente o por cuenta propia es de gran tamaño y constituye una fuente fundamental de generación de empleo e ingresos. Tal como se observa en el siguiente gráfico, en el Perú, alrededor de cuatro de cada diez trabajadores trabajan de manera independiente y esta cifra es superior al promedio latinoamericano y casi cuatro veces mayor al promedio de los países desarrollados.

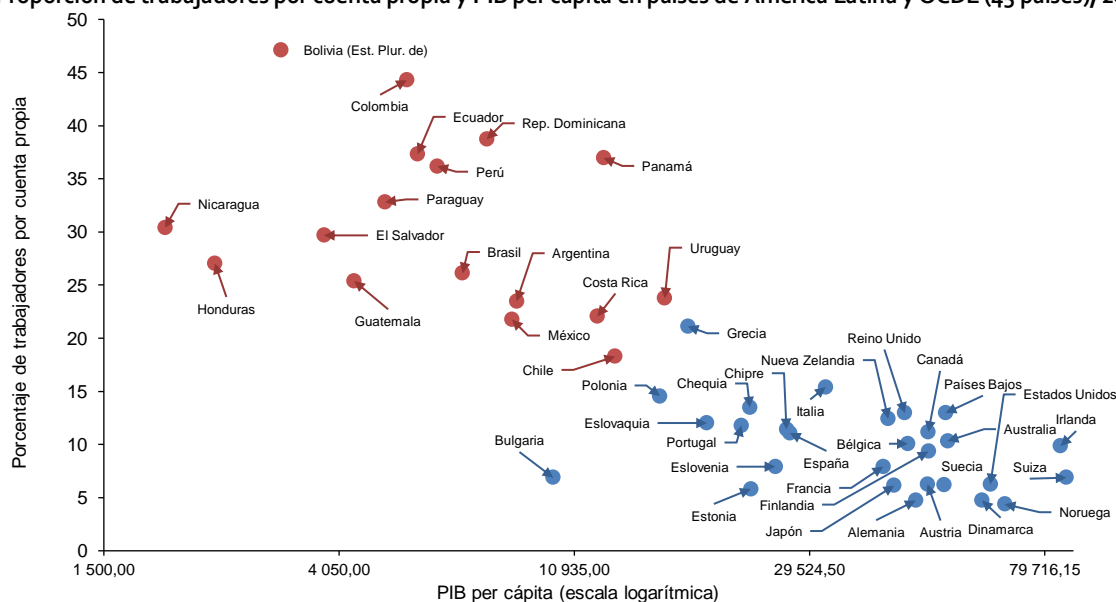
**Gráfico 1**  
**Proporción de trabajadores por cuenta propia en países en América Latina y OCDE (45 países), 2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la OIT (2022) para todos los países. Promedio simple para la OCDE y América Latina.

El tamaño del empleo independiente también es importante debido a su relación con el ciclo económico y el nivel de desarrollo de los países (Gluzmann y otros, 2012). Por ejemplo, en el gráfico 2 se observa una clara relación negativa entre la proporción de trabajadores por cuenta propia y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Debido al incremento de los empleos de calidad, a mayor nivel de crecimiento de los países menor es el tamaño del empleo independiente.

**Gráfico 2**  
**Proporción de trabajadores por cuenta propia y PIB per cápita en países de América Latina y OCDE (45 países), 2020**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la OIT (2022) y FMI (2021).

En el Perú, pese a las buenas tasas de crecimiento económico alcanzadas en las últimas décadas, no se observa una reducción importante del tamaño del trabajo independiente. Para lograrlo, es necesario no sólo seguir implementando políticas macroeconómicas en favor del crecimiento, sino también políticas laborales orientadas a mejorar activamente las condiciones laborales de los trabajadores independientes y políticas que fortalezcan la institucionalidad laboral.

En presencia de crisis económicas, existe evidencia de que el empleo por cuenta propia tiene un comportamiento contracíclico y puede servir como refugio frente al deterioro de la situación económica y del empleo asalariado. De esta manera, el empleo independiente aumenta frente a una crisis y caída del PIB de los países. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 y las consecuentes restricciones impuestas por los gobiernos han generado un efecto diferente. En el Perú, las restricciones de movimiento afectaron principalmente a los trabajadores independientes debido a que sus actividades laborales requerían de la presencialidad. De acuerdo con la encuesta permanente de empleo del Instituto Nacional de Estadística (INEI), el empleo independiente cayó significativamente en los primeros meses de la pandemia y sólo se recuperó cuando se moderaron las restricciones.

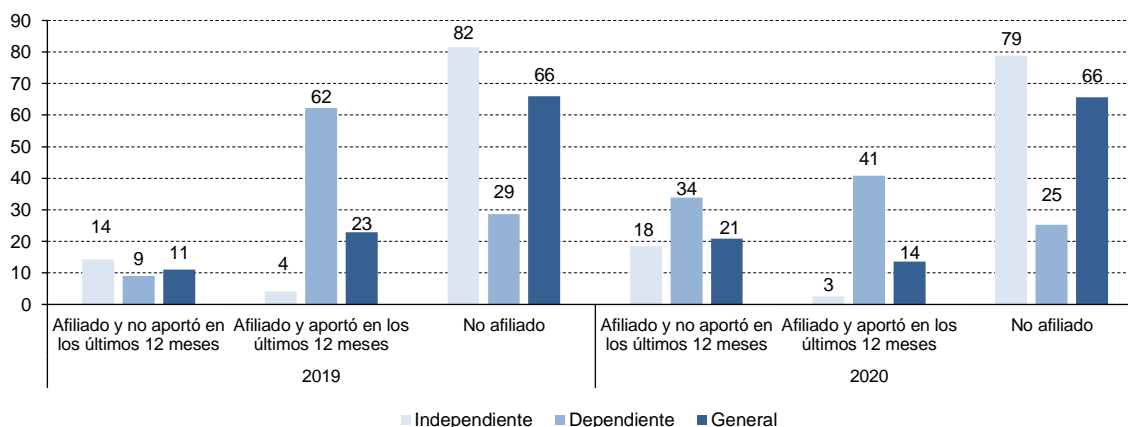
El objetivo de este documento es analizar las características del mercado laboral peruano y su relación con el sistema de pensiones poniendo énfasis en la cobertura de los trabajadores independientes, con el objetivo de conocerlos mejor y recomendar así el diseño de políticas realistas y pertinentes para aumentar su afiliación y cotización a los sistemas de pensiones. En el Perú, de manera similar a otros países de la región, los trabajadores independientes se caracterizan por tener en su mayoría un empleo informal; presentan una gran heterogeneidad en cuanto a niveles de educación, niveles de ingreso y tareas realizadas, y tienen bajísimos niveles de afiliación a regímenes previsionales. Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) al año 2020, los trabajadores independientes, en promedio, tienen bajos niveles de educación comparados con los trabajadores asalariados o dependientes y la mayoría cuenta sólo con primaria completa o no tiene ningún nivel de educación. También se encontró que los trabajadores independientes trabajan principalmente en sectores de comercio y agropecuario, y representan a la mayoría de los trabajadores que pertenecen a los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos. Si se comparan los ingresos promedio de los trabajadores independientes con los de los dependientes se encontró que los primeros perciben significativamente menores ingresos y que esta brecha se mantiene para todos los niveles de educación. Por último, se encontró que el empleo por cuenta propia es más común en personas de mayor edad, en su mayoría lo realizan hombres, y que un segmento grande de trabajadores independientes es representado por jefes de hogar.

En cuanto a la afiliación a la seguridad social, se encontró que el 79% de los trabajadores independientes no se encuentra afiliado a ningún sistema de pensiones en el año 2020, mientras que entre los trabajadores dependientes esta cifra es de 25%. Con respecto a la regularidad de los aportes, en 2020 sólo el 3% de los trabajadores independientes estuvo afiliado a algún sistema y cotizó por lo menos una vez en los últimos 12 meses (véase el gráfico 3). Otro hallazgo fue que el empleo independiente cayó significativamente por la pandemia y esto afectó la recaudación de los sistemas de pensiones, efecto que se suma al de la caída de los cotizantes en el período. Esta es una situación preocupante pero predecible porque la afiliación y cotización de los trabajadores por cuenta propia es voluntaria. El diseño de políticas públicas de protección social para estos trabajadores es todo un desafío<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un análisis regional en esta materia puede encontrarse en Gontero y Weller (2017).

**Gráfico 3**  
**Perú: participación en el sistema de pensiones de los trabajadores dependientes, independientes y total, 2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (2020a).

Ante tal situación, en el estudio también se analizaron los esfuerzos implementados por el gobierno peruano para aumentar la cobertura de los trabajadores independientes. Por ejemplo, en el año 2008 se aprobó el Decreto Ley N° 1086 que facilitaba flexibilidades tributarias para los microempresarios y creaba un régimen especial de pensiones con subsidio del Estado a las aportaciones, y en 2012 se aprobó la Ley N° 29903 que hacía obligatoria la incorporación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones. Esto implicaba un avance en la incorporación de los trabajadores por cuenta propia; sin embargo, estos aspectos de las normas nunca se implementaron.

Asimismo, el estudio aborda las experiencias de algunos países latinoamericanos para ampliar la cobertura de independientes. En general, en todos los países, se observa la voluntad de obligar a los trabajadores independientes de relativos altos ingresos a incorporarse a los regímenes generales de pensiones, aunque con distintos resultados en materia de contribución. En países como la Argentina, el Uruguay y el Brasil, se observa además la tendencia a formular políticas que simplifican e integran el pago de impuestos con los pagos a pensiones y salud, mientras que, en Colombia y el Perú, se observan políticas orientadas a crear esquemas especiales para trabajadores independientes de bajos ingresos.

Teniendo en cuenta estas experiencias el estudio plantea seis recomendaciones para el Perú. Primero, en el corto plazo, afiliar de forma obligatoria y gradual a los trabajadores independientes de altos ingresos, con el objetivo de reducir las desigualdades existentes con los trabajadores dependientes. Segundo, pilotear un programa de ahorro voluntario dirigido a trabajadores independientes de ingresos medios y crear el pilar de contribución voluntaria, con el objetivo de fomentar las cotizaciones previsionales en la clase media. Se espera con estas recomendaciones identificar opciones para, en el largo plazo, llegar a la afiliación obligatoria y universal de esta población. Tercero, expandir el programa de Pensión 65 y crear el pilar solidario, con el objetivo de ampliar la protección social de trabajadores ubicados en los primeros quintiles de la distribución de ingresos. Cuarto, difundir las nuevas pensiones proporcionales entre la población, ya que pueden ser atractivas entre los trabajadores independientes. Quinto, realizar cambios paramétricos e incorporar a la tecnología como aliada para mejorar los esfuerzos de ampliación de cobertura. Por último, explotar los cruces de información entre las diversas bases de datos que existen para conocer mejor a los trabajadores independientes y avanzar hacia una agenda de políticas coordinadas de largo plazo. La estructura del estudio es la siguiente.

En el primer capítulo se realiza un análisis de las características generales del mercado laboral peruano y su relación con el sistema de pensiones, poniendo énfasis en los trabajadores independientes y la institucionalidad del sistema de pensiones. En el segundo capítulo se analiza la cobertura actual del sistema de pensiones y densidades de cotización de los trabajadores independientes utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) y datos administrativos provistos por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). En este capítulo también se aborda el gasto público en pensiones y la cobertura de pasivos. En el tercer capítulo se presenta el impacto de la pandemia tanto en el mercado laboral como en el sistema de pensiones. Luego, en el cuarto capítulo, se analizan las estrategias de expansión de cobertura de trabajadores independientes implementadas en otros países de América Latina. Finalmente, en el quinto capítulo se plantean una serie de propuestas de reforma para el Perú.





# I. El mercado laboral y su relación con el sistema de pensiones

## A. Descripción general

El mercado laboral peruano se caracteriza por presentar una gran participación de trabajadores independientes o trabajadores por cuenta propia y grandes niveles de informalidad. De acuerdo con la ENAHO, el empleo por cuenta propia o independiente representaba alrededor del 35% de la fuerza laboral en el año 2020. Este tipo de empleo es el más representativo del mercado laboral<sup>2</sup>. El segundo grupo más importante es el de trabajadores dependientes o asalariados que representa cerca del 20% de la fuerza laboral. Asimismo, en el año 2020, la informalidad alcanzó 75% del total del mercado de trabajo.

En América Latina, así como en el Perú, el trabajo independiente está muy relacionado con el empleo informal. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo informal comprende a aquellos trabajadores cuyos derechos sociolaborales no son cubiertos. En el Perú se considera empleo informal cuando los empleadores y trabajadores independientes operan en el sector informal, cuando el asalariado no cuenta con seguridad social financiada por su empleador, o cuando los trabajadores familiares son no remunerados (Tomaselli, 2021). A su vez, el de sector informal hace referencia a las empresas sin persona jurídica, que no llevan una contabilidad auditable y no están registradas conforme a la legislación nacional (OIT, 2014). En el caso peruano, el sector informal está conformado por las unidades productivas no registradas en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

Para el análisis del presente estudio, en donde se haga alusión a este término, se utilizará la definición de empleo informal aplicada en el Perú, la cual, en combinación con el concepto del trabajador independiente se entiende como el empleo que no otorga o provee derechos sociolaborales

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el trabajador por cuenta propia o independiente es aquel trabajador que ejerce su profesión u oficio de forma autónoma, o explota su propio negocio, y no tiene trabajadores remunerados a su cargo (2020b).

como la seguridad social (para el caso de trabajadores dependientes se entiende como aquellos trabajos que no proveen los derechos sociolaborales). Definido esto puede darse el caso de que una persona tenga un empleo informal en el sector formal (representa alrededor de 12% del empleo informal en América Latina) o un empleo formal en el sector informal (poco frecuente). En América Latina y el Caribe, el 43,4% del empleo informal está compuesto por trabajadores por cuenta propia (OIT, 2018a) y en el Perú esta cifra asciende a 46% según la ENAHO.

Otra característica importante del mercado es que presenta uno de los mayores costos laborales no salariales en América Latina. Según Alaimo y otros (2017), los costos<sup>3</sup> representan en el Perú el 67% del salario promedio de trabajadores formales, superando al 49% de los países de América Latina y el Caribe. Destaca además la indemnización por despido en el Perú, que representa el 11% del salario promedio, cerca del doble de la región (6%).

Otra particularidad es que el Perú es uno de los países con niveles más bajos de acceso a las prestaciones de servicios de seguridad social (pensiones y seguro de salud) (Lavado y Yamada, 2021). Además, existe una brecha importante entre el sector formal e informal donde, según datos de la ENAHO, alrededor del 83% de trabajadores con empleo informal no está afiliado a ningún sistema de pensiones, mientras que entre los trabajadores con empleo formal los no afiliados representan sólo 14% en el año 2019. Es decir, una consecuencia directa de la informalidad es el gran número de trabajadores que no acceden a las prestaciones de la protección social. Estos bajos niveles de afiliación se mantienen cuando se analiza a los trabajadores por cuenta propia debido a la estrecha relación que existe entre este tipo de trabajadores y la informalidad, además de otros factores como la voluntariedad de afiliación. Cuando se compara entre trabajadores dependientes e independientes, se encuentra que entre los primeros quienes no están afiliados llegan al 25% mientras que, entre los independientes o trabajadores por cuenta propia, el 79% no está afiliado a ningún sistema de pensiones.

¿Por qué hay tantos trabajadores informales en el Perú? ¿por qué hay tantos trabajadores independientes con empleo informal? ¿por qué hay tantos trabajadores independientes sin cobertura de pensiones? En este estudio no se busca responder causalmente estos fenómenos, sin embargo, sí se exploran algunos factores que pueden ayudar a comprenderlos. Por ejemplo, Loayza y Rigolini (2006) encuentran que la informalidad es mayor en aquellos países con PIB más bajo y que, junto con imponer más costos a las empresas formales, tienen regulaciones más rígidas, sistemas de justicia poco eficientes y bajos controles para la informalidad. Según de Soto (1986, 2000), las empresas informales existen debido a las excesivas regulaciones gubernamentales, de modo que si estas se reducen o flexibilizan y se otorgan los derechos de propiedad, se puede promover su crecimiento y desarrollo. En la misma línea, Loayza (2016) explica que las rigideces por costos laborales producen distorsiones en el mercado, lo cual produce desincentivos en los empleadores para contratar formalmente. Esto sería uno de los principales factores que explica la mayor informalidad en el Perú respecto de Chile. A esto le siguen diferencias en servicios públicos deficientes y baja productividad por debido al bajo nivel educativo.

Por otro lado, se resalta desde otra perspectiva el rol de la institucionalidad laboral, incluyendo la capacidad de regulación y fiscalización. Una de las causas de la informalidad es el incumplimiento de normas tributarias, así como de los derechos laborales y de la seguridad social. Este problema de aplicación de las normas está asociado a la baja capacidad de las instituciones de fiscalización (Gontero y Weller, 2017), además de factores como la precarización del trabajo como estrategia para reducir costos o la falta de acceso de las autoridades a regiones rurales. En este sentido, fortalecer instituciones fiscalizadoras permitiría mejorar el monitoreo del mercado laboral e incrementar su capacidad para hacer efectivas las normas (Abramo, 2021). Al respecto, existen diferentes estrategias

---

<sup>3</sup> El indicador de costos laborales no salariales corresponde a la suma del pago de bonificaciones, licencias remuneradas, contribuciones obligatorias a la seguridad social y provisiones para el despido, todo esto dividido por el salario base promedio que no considera la bonificación anual.

como el incremento del número de fiscalizadores, promover y modernizar las bases de datos del mercado laboral, permitir el cruce de bases de datos de diferentes instituciones, hacer pública la información y utilizar nuevas tecnologías de la información, entre otras.

El desarrollo de los sistemas de protección social también tiene un rol importante como mecanismo para disminuir la informalidad en América Latina. Este es un aspecto relevante principalmente al considerar el grupo de trabajadores independientes puesto que el desarrollo de sistemas de previsión social especiales genera incentivos para una transición hacia la formalidad. Casanova y otros (2016) resaltan el rol de la flexibilidad de mecanismos tributarios que incorporan el acceso a prestaciones de protección social como mecanismos para incentivar la formalización laboral. La generación de sistemas que consideren las particularidades de los grupos generalmente excluidos por la protección social tuvo un rol vital en los incrementos de los niveles de formalización de estos grupos, además de asegurar una mayor igualdad en cuanto a derechos laborales refiere (OIT, 2018b). En ese sentido, debieran considerarse reformas que promuevan simplificaciones en los procesos tributarios, pero que a la vez ofrezcan incentivos como el acceso a la seguridad social. Sin embargo, como señalan Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018) es necesario garantizar que estos mecanismos incentiven una transición a la formalidad en lugar de institucionalizar relaciones laborales precarias.

Por otra parte, el empleo informal sería el resultado de la incapacidad para generar empleos formales de calidad, por lo tanto, el trabajo independiente sería un refugio para realizar actividades que generen ingresos de subsistencia, es decir, es el resultado de un fenómeno de exclusión (Bertranou y Saravia, 2009). Según Levy (2008), la informalidad se explica por dos factores: i) baja productividad de trabajadores y empresas y ii) autoexclusión de aquellos trabajadores, o empresas, que obtienen mayores beneficios en el sector informal de la economía. Bajo esta mirada, el trabajo independiente informal sería el resultado de un análisis costo-beneficio realizado por estos trabajadores.

Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018) mencionan que otro factor relevante para explicar la persistencia de la informalidad es la baja productividad de los trabajadores. Esta característica está altamente relacionada con los bajos niveles educativos, factor que dificulta la inserción en el mercado laboral formal a un segmento importante de la población. Relacionado con lo anterior, Tomaselli (2021) analiza los niveles de informalidad según la actividad económica predominante de una región en el Perú. Señala que los niveles de informalidad son menores en zonas urbanas de Callao y Lima Metropolitana donde se desarrollan actividades como servicios financieros, comercio exterior y servicios especializados, los cuales requieren de trabajadores con mayor nivel de formación, y por ende, productividad. Entre otras regiones con menores niveles de informalidad se encuentra Ica donde la estructura productiva está principalmente determinada por el sector agroexportador, actividad que otorga valor agregado a sus productos. El departamento con mayor informalidad es Huancavelica y se caracteriza por tener una economía principalmente compuesta por actividades agrícolas.

Más allá de discutir conceptualmente estos fenómenos o apoyar alguna de estas miradas, a continuación, se caracteriza al mercado laboral poniendo especial énfasis en los trabajadores independientes o por cuenta propia. Este análisis encuentra que, en promedio, los trabajadores independientes en el Perú tienen bajos niveles de educación en relación con los trabajadores dependientes. La mayoría de los trabajadores independientes cuenta con primaria completa o no tiene ningún nivel de educación. Además, los independientes representan a la mayoría de los trabajadores que pertenecen a los dos quintiles de ingresos más bajos y estos laboran principalmente en sectores de comercio y agropecuario. Si se comparan los ingresos promedio de los trabajadores independientes con los de los dependientes se encuentra que los primeros perciben significativamente menores ingresos y esta brecha se mantiene para todos los niveles de educación. Por último, se encuentra que el empleo independiente es más común en personas de mayor edad, en su mayoría son hombres, y que un segmento grande de trabajadores independientes es representado por jefes de hogar.

## 1. El trabajo independiente representa una proporción importante de la fuerza laboral

La ENAHO clasifica los tipos de empleo en 7 categorías como se presenta en el cuadro A1<sup>4</sup>. Entre todas las categorías destaca el grupo de trabajadores independientes o por cuenta propia que representaba a alrededor del 36% de la fuerza laboral en 2020, por encima del colectivo de empleados o trabajadores dependientes. En su conjunto, las y los trabajadores independientes son muy heterogéneos y abarcan desde dueños de pequeñas y medianas empresas hasta trabajadores por cuenta propia con ingresos muy disímiles y, por lo tanto, diferentes exposiciones a riesgos y vulnerabilidad, es decir, capacidades para afrontar consecuencias de shocks de ingresos (Bertranou y Saravia, 2009).

El tamaño del empleo por cuenta propia también es importante debido a su relación con el ciclo económico y nivel de desarrollo de la economía (Gluzmann y otros, 2012). Se argumenta que el empleo por cuenta propia tiene un comportamiento contracíclico al servir como refugio en caso del deterioro de la situación económica y del empleo asalariado. En el año 2020 se presentó un fenómeno particular debido a que durante los primeros meses de las restricciones de movilidad el empleo informal presentó un comportamiento procíclico, y se redujo junto con la reducción del PIB. Pero este tipo de empleo tuvo una recuperación en los siguientes meses, lo cual estuvo asociado principalmente a la destrucción de empleos de calidad y la recuperación con mayor preeminencia de empleos precarios, a la vez que se redujeron las restricciones de movilidad impuestas por el Estado (una dinámica similar fue la que siguió el empleo informal).

## 2. La mayoría de independientes tiene primaria completa o no ha completado un nivel educativo

Con respecto al nivel educativo, el mercado laboral se caracteriza porque la mayoría de trabajadores no cuentan con estudios superiores. Los dos niveles de educación más frecuentes son los de educación secundaria completa y primaria completa con porcentajes de 42% y 27%, respectivamente en el año 2020. Esta tendencia no cambia en el empleo informal. En 2020, 42% del empleo informal era conformado por trabajadores con educación secundaria completa. El empleo informal tiene una pequeña proporción de personas con educación superior, representando el 11% en 2020. Esto contrasta con el empleo formal donde la mayoría de los empleados cuentan con educación superior, representando el 52% (véase el gráfico A1).

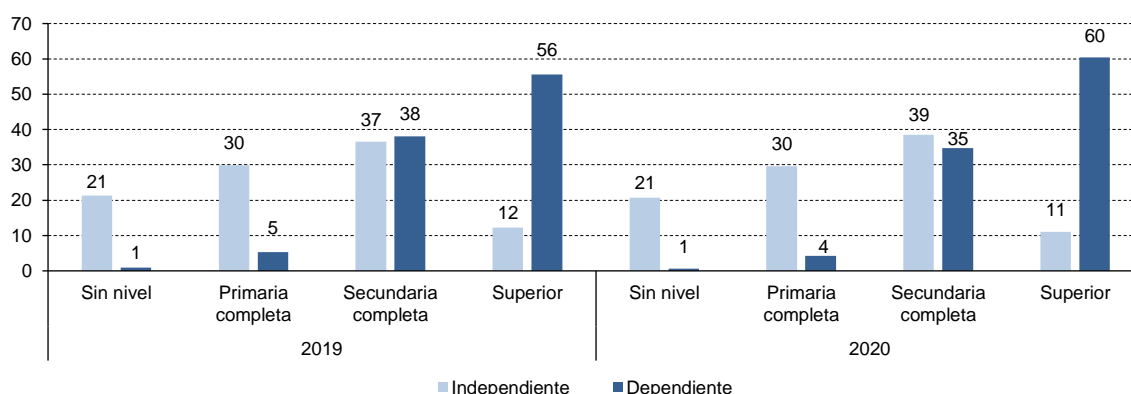
El caso de los trabajadores independientes se presenta en el gráfico 4, donde el 39% contaba con secundaria completa. Pero de forma similar que el empleo informal, la proporción de trabajadores independientes con educación superior es baja porque sólo representa al 11%. La gran mayoría de trabajadores independientes reporta tener primaria completa o no haber completado un nivel educativo (30% y 21%, respectivamente). Esto nos indica que el trabajador independiente no puede ser agrupado sólo en un nivel de productividad, y que la decisión de ser independiente probablemente en algunos casos depende del nivel educativo. Aquellos que tienen un nivel de educación más elevado pueden optar por el trabajo independiente como una forma de obtener más ingresos o como una vía para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado. En cambio, aquellos en el nivel más bajo de educación probablemente se dedican al trabajo independiente debido a la ausencia de oportunidades o menor demanda laboral debido a su falta de formación.

A diferencia del caso anterior, un empleado formal promedio se caracteriza por haber alcanzado un nivel de educación superior. Alrededor del 60% de los trabajadores dependientes en 2020 contaban con estudios superiores. Sin embargo, aún hay un grupo importante de trabajadores dependientes que sólo obtuvieron educación secundaria (35% en 2020).

---

<sup>4</sup> Las categorías usadas por la ENAHO son: empleador o patrono, trabajador independiente o por cuenta propia, empleado dependiente, obrero, trabajador familiar no remunerado, trabajador del hogar, y otros.

**Gráfico 4**  
**Perú: trabajadores independientes y dependientes por niveles de educación, 2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2020.

### 3. La mayoría de independientes trabaja en los sectores comercio y agropecuario

Con respecto a los sectores económicos del mercado laboral, este se concentra principalmente en los sectores agropecuario y comercial (véase el cuadro A4). Ambos sectores proveen más del 50% de los empleos en el Perú. Dicha proporción se mantiene cuando se analiza sólo a los trabajadores independientes como se observa en el cuadro 1. El sector de comercio representó en el año 2019 al 35% de los trabajadores independientes, y en 2020 pasó a representar al 31%. Esta disminución puede asociarse con la dificultad que supuso ejercer actividades en este sector a causa de las restricciones impuestas por el Estado para contrarrestar la pandemia de COVID-19 en 2020. El segundo sector más relevante es el agropecuario que representa al 30% y 36% de los empleados por cuenta propia en los años 2019 y 2020, respectivamente. Por otro lado, el empleo dependiente es más heterogéneo puesto que se concentra en los sectores de comercio, finanzas, administración pública, educación y servicios.

**Cuadro 1**  
**Perú: trabajadores independientes por sectores de la economía, 2020**  
*(En porcentajes)*

Sector	2019		2020	
	Independiente	Resto de oferta laboral	Independiente	Resto de oferta laboral
Agropecuaria	29,7	23,6	36,4	32,3
Pesca	0,7	0,5	0,4	0,5
Explotación de minas y canteras	0,3	1,5	0,2	1,4
Industrias manufactureras	7,2	9,6	7,2	9,0
Suministro de electricidad, gas y agua	0,0	0,3	0,0	0,4
Construcción	2,3	7,8	2,5	8,0
Comercio, hoteles, restaurantes	34,8	23,1	30,9	19,6
Transporte y comunicaciones	14,6	4,0	14,1	3,1
Intermediación financiera, inmobiliaria	4,4	6,7	3,6	5,8
Administración pública y defensa	0,0	6,0	0,0	6,1
Enseñanza	0,9	6,9	0,6	6,1
Servicios comunales, sociales y de salud	5,3	6,4	4,2	5,5
Hogares privados con servicio doméstico	0,0	3,6	0,0	2,5
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2020.

#### 4. Posición de los trabajadores independientes en la distribución de ingresos

Relacionado con el punto anterior, es interesante notar que aquellos sectores en los cuales se concentra el empleo independiente son los que comprenden a los trabajadores con menores ingresos. En el cuadro A5 se puede observar que más del 50% de los trabajadores del sector comercio y agropecuario se ubican en los primeros dos quintiles de la distribución de ingresos laborales. En cuanto al quintil más alto de ingresos, este se distribuye en los sectores con mayor presencia de trabajadores dependientes.

Asimismo, si se analizan los ingresos promedio de los trabajadores independientes y se compara con los ingresos de los dependientes (empleados) se encuentra que los primeros perciben menores ingresos. Incluso si se desglosa este análisis por el nivel de educación máximo alcanzado, se encuentra que el trabajador dependiente gana significativamente más (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Perú: ingresos laborales mensuales promedio según nivel educativo y tipo de empleo, 2020**  
(En dólares)

Educación	Sin nivel	Primaria completa	Secundaria completa	Superior
Independiente	106,9	150,3	201,4	296,8
Dependiente	235,0	227,6	372,1	678,8
Otros <sup>a</sup>	223,3	254,2	324,3	439,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2020.

Nota: Tipo de cambio del 2020 según Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

<sup>a</sup> Categoría "otros" incluye: empleador o patrono, obrero, trabajador familiar no remunerado, trabajador del hogar y otros.

#### 5. Las desigualdades de género en el trabajo independiente

Otra distinción importante acerca del mercado laboral es la relacionada con las desigualdades de género. Sólo en los puestos de empleados dependientes existe una igualdad en la participación entre hombres y mujeres. Ocupaciones como empleador, trabajador independiente y obrero presentan una participación mayor de hombres, representando al 74%, 59% y 78% en el año 2020, respectivamente. Las mujeres tienen una mayor participación en ocupaciones relacionadas con el trabajo del hogar y trabajo familiar no remunerado, donde representan al 95% y 67%, respectivamente (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Perú: distribución del mercado laboral según sexo, 2020**  
(En porcentajes)

Tipo de empleo	Hombre	Mujer
Empleador o patrono	73,9	26,1
Trabajador independiente	58,9	41,1
Empleado	50,6	49,4
Obrero	78,4	21,6
Trabajador familiar no remunerado	33,5	66,5
Trabajador del hogar	5,1	94,9
Otro	50,6	49,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2020.

Las desigualdades de género también son evidentes cuando se analizan los sueldos promedio para cada tipo de empleo. Según los datos procesados de la ENAHO, los hombres tienen un sueldo mensual promedio mayor en cada categoría. Pero, entre los empleadores o dueños de empresa, la brecha es menor en relación con el ingreso entre trabajadores dependientes, y más aún si se compara entre los trabajadores independientes. En el año 2020 el sueldo promedio para los trabajadores independientes de ambos géneros disminuyó; sin embargo, la brecha es persistente (véase el cuadro A3).

## 6. El trabajo independiente cobra importancia a partir de los 30 años y a los 65 años

Otra característica importante acerca de los trabajadores independientes es la participación por grupo etario como se muestra en el cuadro 4. La participación de jóvenes en ocupaciones por cuenta propia es relativamente pequeña, pero a partir de los 30 años este tipo de ocupación cobra una mayor importancia. Desde los 65 años hay una fuerte diferencia con respecto a la importancia relativa que supone el grupo etario de mayores de edad en trabajadores independientes con respecto a los dependientes. La mayor participación entre trabajadores independientes se explica por la mayor edad a la que se jubilan y que se extiende, en promedio, más allá de los 65 años. Ante tal situación, aquellas personas que aún necesitan de una fuente de ingresos (o que quieren seguir trabajando) encuentran una salida con trabajos por cuenta propia.

**Cuadro 4**  
**Perú: trabajadores según situación laboral y rango de edad, 2020**  
(En porcentajes)

Rango de edad	Independiente	Resto de oferta laboral
<21	7,8	92,2
21-25	18,5	81,5
26-30	27,8	72,2
31-35	35,9	64,1
36-40	40,9	59,1
41-45	41,9	58,1
46-50	46,5	53,5
51-55	45,2	54,8
56-60	49,0	51,0
61-65	53,3	46,7
>65	61,5	38,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2020.

## 7. La mayoría de independientes son jefes de hogar

También es relevante considerar el análisis del trabajador independiente según su rol en el hogar. El jefe o jefa del hogar es considerado comúnmente como la principal fuente de ingresos de este. A ello se debe que su elección entre un tipo de empleo sobre otro dependerá en la medida de que sea su mejor alternativa económica, a diferencia de un miembro secundario del hogar que puede considerar su trabajo como una fuente extra de ingresos. De acuerdo con la ENAHO, una persona catalogada como jefe de hogar representaba el 61% de la fuerza laboral independiente en 2020 y en las ocupaciones dependientes cae su relevancia. Pero si se considera sólo a las trabajadoras independientes cae la importancia relativa de ser jefa de hogar, reduciéndose al 41% en 2020. Sin embargo, su participación se reduce aún más entre las trabajadoras dependientes, donde una jefa de hogar sólo representaba al 21% de este grupo en 2020. Estas tendencias pueden explicarse por la menor participación laboral de las mujeres como producto de factores sociales o culturales, y especialmente, la desigual distribución del trabajo remunerado y de cuidados no remunerado.

## B. Institucionalidad del sistema de pensiones y afiliación de los independientes

El sistema de pensiones peruano tiene dos componentes principales: contributivo y no contributivo. Los sistemas contributivos consisten en aquellos donde el trabajador realiza aportes para recibir una pensión. Existen dos tipos de sistemas contributivos: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). El SPP fue creado en el año 1992 mediante el Decreto Ley N° 26897 y está administrado por entidades privadas llamadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). En cuanto al SNP, creado en 1973 mediante el Decreto Ley N° 19990, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) es la encargada de administrar el fondo de pensiones de las personas inscritas. Respecto de las prestaciones no contributivas, se creó en el año 2011 el programa “Pensión 65” y es administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este programa está dirigido a los adultos mayores a 65 años, quienes no reciben ninguna pensión y se encuentran en situación de pobreza extrema. Además, en 2015 se creó el Programa Nacional de Entrega de la Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) a través del DS 004-2015-MIMP. Este programa busca atender las necesidades básicas de subsistencia de personas con discapacidad severa en condiciones de pobreza otorgando transferencias monetarias de carácter no contributivo de 300 soles (alrededor de 82,9 dólares) cada dos meses<sup>5</sup>.

Si bien tanto el SPP como el SNP son sistemas contributivos que requieren del aporte del trabajador, estos tienen mecanismos distintos para administrar los aportes. El SPP es un régimen de capitalización individual donde los aportes realizados por el trabajador se depositan en un fondo personal con el fin de acumular los recursos suficientes para financiar las pensiones. Estos se reciben tras la edad de jubilación de 65 años, o a cualquier edad si es que se acumula un capital que cubre 40% del ingreso medio de los últimos 120 meses. La pensión recibida dependerá de la cantidad aportada durante la vida laboral más los intereses ganados. La contribución es de 10% del ingreso bruto mensual declarado, además de un aporte de 1,74% que corresponde a la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia, así como un porcentaje por comisiones de administración que depende de la AFP.

El SPP opera mediante las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), empresas de capitales privados que se encargan exclusivamente del manejo de los aportes de los afiliados. Las AFP tienen como objetivo otorgar pensiones a los trabajadores jubilados según los aportes que realizaron durante su etapa laboral. Al momento de incorporarse en el mercado laboral, el trabajador puede elegir entre afiliarse al SPP o al SNP. Tiene un plazo de diez días tras recibir información de su empleador, y unos diez días adicionales por si cambia de decisión, siendo el plazo máximo de su decisión la fecha en que recibe su remuneración. Si no se decide en el plazo establecido entonces el empleador le requerirá afiliarse a una AFP. Desde el año 2012, los afiliados al SPP ingresan por lo menos por dos años a la AFP que ofrezca la menor comisión por administrar los fondos. A partir de este período el trabajador puede transferirse libremente a la AFP de su preferencia. En el Perú existen actualmente cuatro AFP: Prima, Integra, Hábitat y Profuturo. Para el año 2020, los afiliados aportantes al SPP representaban alrededor del 19% de la población económicamente activa (PEA) como se observa en el cuadro 5.

---

<sup>5</sup> Existen también otros regímenes previsionales: el sistema del régimen N° 20530 y la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encarga de administrar los fondos de pensiones de los trabajadores civiles incorporados en el régimen N° 20530, el cual fue creado en 1974, pero cuyo origen está relacionado con leyes anteriores y actualmente se encuentra cerrado a nivel constitucional. Este régimen cubría a trabajadores del sector público y otorgaba pensiones vitalicias. Dejó de admitir afiliados en 2004 a causa de los costos fiscales que generaba. La CPMP es la institución que se encarga del manejo de los fondos de pensiones de los trabajadores policiales y militares como establece el Decreto Ley N° 19.846, creado en 1972.



**Cuadro 5**  
**Perú: cobertura de activos (aportantes que cotizan/PEA) según subsistema, 2001-2020**  
*(En porcentajes)*

Año	Total	SNP	SPP
2001	11,7	2,7	9,0
2002	12,2	2,9	9,3
2003	12,8	2,9	9,9
2004	12,6	3,1	9,5
2005	12,9	3,4	9,5
2006	13,6	3,8	9,8
2007	15,8	4,4	11,4
2008	16,4	5,3	11,1
2009	18,3	6,0	12,2
2010	19,9	7,1	12,8
2011	21,1	7,7	13,4
2012	23,8	8,4	15,5
2013	25,0	9,5	15,4
2014	25,0	9,6	15,4
2015	25,6	9,9	15,7
2016	25,0	9,6	15,3
2017	26,6	9,3	17,3
2018	26,8	9,2	17,6
2019	27,6	9,3	18,3
2020	27,4	8,6	18,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Boletines estadísticos (SPP) e Informes anuales de la ONP.

Respecto al SNP, este es un sistema de reparto administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) que otorga pensiones vitalicias para los trabajadores jubilados, independientemente del nivel de aportes realizados durante la etapa laboral. En el régimen general se otorga 14 pensiones al año al beneficiario, y 12 al año en el caso de la Ley N° 31301 (reciben la pensión proporcional especial) aprobada en el año 2021. La lógica del sistema consiste en recaudar lo suficiente en contribuciones provenientes de aportantes actuales con el fin de poder sustentar las pensiones actuales de los jubilados; es decir, la pensión depende de un fondo colectivo. Los afiliados al SNP realizan aportes de 13% de su salario. Aquellos que realizan aportes por al menos 20 años pueden acceder a una pensión al llegar a la edad de jubilación que es de 65 años para hombres y mujeres. Sin embargo, los asegurados en la SNP tienen la posibilidad de acceder a pensiones de jubilación adelantadas a partir de los 50 años para hombres y mujeres, siempre y cuando se hayan realizado 25 años de aportes como mínimo.

La pensión recibida es una suma fija sujeta a niveles mínimos y máximos de 500 soles y 893 soles (138 y 246 dólares), respectivamente. Dada esta característica de montos mínimos y máximos, el diseño del sistema tiene cierta redistribución. Los trabajadores de menores ingresos obtienen una pensión mayor a la que les corresponde según sus contribuciones, mientras que los trabajadores de altos ingresos obtienen una pensión menor a la que les correspondería de acuerdo con sus aportes. Sin embargo, esta redistribución no se aplica en la práctica porque existen muy pocos trabajadores de altos ingresos afiliados al SNP. La gran mayoría de trabajadores de altos ingresos está en el SPP. En el año 2020, los aportantes al SNP representaban alrededor del 9% de la PEA tal y como se observa en el cuadro 5.

En 2020, el gobierno flexibilizó los requisitos para que los aportantes obtengan pensiones como se muestra en el Reglamento Unificado de la ONP. Mediante el Decreto Supremo N° 354-2020-EF se establecieron mecanismos para facilitar la inscripción y recaudación de aportes de los trabajadores independientes. Entre estas innovaciones destaca la posibilidad de realizar pequeñas contribuciones que se acumulan hasta que la suma de aportes acumulados sea de por lo menos el 13% del sueldo mínimo (120 soles o 33 dólares), tras lo cual se contabilizará el monto como un mes de aporte. El mismo decreto supremo permitió el acceso a una pensión para aquellos trabajadores con un mínimo de 17 años de aportes, pero el aportante deberá acceder a un préstamo previsional de hasta 36 meses para poder completar los 20 años de aportes exigidos. Estos préstamos se pagarán mediante montos mensuales que serán descontados de la pensión recibida, los que no pueden ser mayores al 30% de la pensión. La pensión mensual máxima en estos casos es de 893 soles, y se determina con base en las 60 últimas remuneraciones que recibió el aportante.

En el año 2021 se promulgó el Decreto Supremo N° 282-2021-EF que establece la posibilidad de otorgar pensiones especiales a aquellos trabajadores que cumplieron un mínimo de años de aporte, pero no lograron aportar por al menos 20 años. En específico, todos los contribuyentes, retirados y aportantes actuales, que cuenten con 65 años y puedan acreditar aportes de entre 10 a 14 años, o 15 y 19 años, tienen derecho a una pensión proporcional de 250 o 350 soles mensuales (alrededor de 69 y 96 dólares), respectivamente. Este sistema de pensiones proporcionales es un avance importante en la cobertura del sistema previsional en el Perú puesto que, dados los niveles de informalidad y la cantidad de trabajadores independientes, muchos no pueden cotizar durante mucho tiempo y se ven desprotegidos en el retiro.

Un aspecto relevante de los sistemas contributivos es la diferencia entre la cobertura para trabajadores dependientes e independientes. Para los primeros, la participación en alguno de los subsistemas es obligatoria, en cambio, el trabajador independiente puede afiliarse y contribuir a un subsistema de manera voluntaria.

En la ONP, la afiliación del trabajador independiente se puede realizar de forma presencial o a través de Internet de forma gratuita. Este último medio de inscripción denominado "Afiliación automatizada para trabajadores independientes" está disponible desde el año 2013 y fue creado con el fin de facilitar el proceso a los trabajadores independientes que aún no pertenecen a un subsistema de pensiones. También está disponible un proceso de desafiliación mediante la página de la ONP, que permite a los afiliados al SPP iniciar con el proceso de desafiliación para pasarse a la ONP. Una vez afiliado a la ONP, el trabajador debe realizar aportes mensuales del 13% del ingreso mensual declarado, que no puede ser menor que la remuneración mínima vital vigente (930 soles o 256 dólares).

El trabajador independiente puede realizar estos aportes de manera virtual a través de la SUNAT, o en oficinas del Banco de la Nación. Fuera de estos canales tradicionales, la ONP ha buscado medidas alternativas para poder captar de mejor forma a los trabajadores independientes. Entre las alternativas actuales destaca el sistema piloto de agregador. De acuerdo con el artículo 13 del DS N° 354-2020-EF se prevé que, de forma adicional a los mecanismos comunes para la afiliación, esta se realice a través de personas jurídicas de derecho privado que se denomina agregador. El agregador, previo convenio con la ONP, asume la obligación de recaudar, retener y pagar los aportes facultativos de sus colaboradores. Además, el agregador cuenta con la facultad de incorporar personas al SNP. Este tipo de mecanismos alternativos busca aprovechar las organizaciones entre comunidades de trabajadores independientes donde se desarrollan actividades de ahorros denominadas juntas. Actualmente, se está realizando un piloto del programa de agregadores. Un método alternativo para afiliarse y recaudar para el SNP, aunque aún sin un marco normativo, es el uso de las Entidades de Contacto. Este medio opera a través de una entidad u organización, o personas jurídicas que desarrollan actividades, y no requieren de un convenio para operar. Las unidades de contacto se comprometen a promover el aseguramiento al SNP entre sus asociados en el marco de normas del SNP. Pero, a diferencia del agregador, este medio no cuenta con facultades para incorporar a sus asociados al SNP.

En el SPP, la afiliación del trabajador independiente se puede realizar de forma presencial o virtual. Para realizar la inscripción, el trabajador debe entrar a la web de la AFP o puede usar la página AFPnet que permite la inscripción llenando un formulario. Una vez afiliado, el trabajador independiente puede hacer aportes desde 93 soles (25,6 dólares), equivalente al 10% de la remuneración mínima vital, más la comisión que depende de la AFP y la prima del seguro. La frecuencia de los aportes depende del mismo trabajador; independientemente de esto, la AFP a la que se afilió seguirá administrando e invirtiendo sus fondos.

Existen dos mecanismos a través de los cuales se pueden realizar los aportes a una AFP: débito automático y AFPnet. El primero consiste en que el aportante brinda su consentimiento para que la misma AFP realice cargos sobre su cuenta bancaria o tarjeta de crédito. Si bien esta primera alternativa no implica un costo de tiempo al no requerir operaciones presenciales, no considera el hecho de que muchos de los trabajadores independientes pertenecen a los quintiles más bajos de ingresos y no están en la capacidad de que se les descuente todos los meses parte de sus ingresos. Además, según data procesada de la ENAHO, cerca del 72% de trabajadores independientes no cuenta con una cuenta de ahorro o tarjeta de crédito y los niveles de educación financiera son generalmente bajos en esta población. El segundo mecanismo llamado AFPnet consiste en que el afiliado debe entrar al sitio web donde deberá imprimir un ticket que indica el monto a pagar y luego pagar en cualquiera de los bancos asociados al sistema de SPP.

Por último, es relevante mencionar que para aquellas personas que tuvieron ocupaciones por cuenta propia, con más de 65 años y en situación de pobreza extrema, pueden ser elegibles a Pensión 65, con una pensión de 125 soles (alrededor de 34 dólares).



## II. Cobertura y gasto público en pensiones

### A. Cobertura de independientes usando datos de la ENAHO

En general, como se observa en el cuadro 4, ha habido un incremento gradual de la cobertura contributiva a los sistemas de pensiones medido a través de mayores tasas de afiliados tanto en la ONP como en el SPP. Esto ocurre por el crecimiento económico experimentado por el Perú en los últimos 20 años, así como la implementación de mejoras en ambos subsistemas. Sin embargo, la afiliación y cotización aún es baja con relación al total de la PEA, situación que se ha visto aún más perjudicada con la pandemia. Con el fin de realizar un análisis más profundo, el estudio se enfoca en los trabajadores independientes cuya participación en los sistemas de pensiones es voluntaria utilizando en primer lugar datos de la encuesta de hogares y luego datos administrativos a nivel individual.

Para esta primera parte se analizará la cotización de los trabajadores independientes. La ENAHO no brinda información acerca de la densidad de la cotización de los trabajadores. En su lugar, entrega información acerca de la fecha (mes y año) de la última vez que la persona cotizó para su pensión. Basado en dicha información se creó una variable dicotómica que indica si el individuo encuestado cotizó al sistema de pensiones en los últimos 12 meses<sup>6</sup>, en cuyo caso se le considerará un cotizante regular, mientras que al resto se calificará como aportantes esporádicos o no aportantes. Esto permitirá conocer acerca de las tendencias en la cotización.

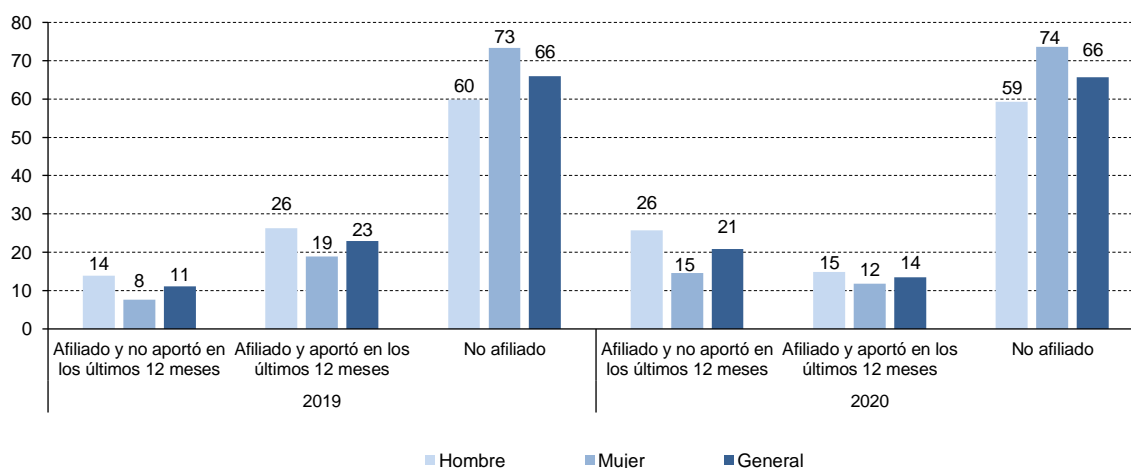
En general, alrededor del 66% de los trabajadores no estaba afiliado a un sistema de pensiones tanto en 2019 como en 2020, mientras que el porcentaje de personas afiliadas, pero no cotizantes en los últimos 12 meses fue de 11% y 21% para 2019 y 2020, respectivamente. Si se desagrega este análisis por género se encuentra que hay un mayor porcentaje de trabajadoras que no están afiliadas

---

<sup>6</sup> Para crear esta variable, se calculó la diferencia en meses entre la fecha en que la persona fue encuestada y la fecha que señala como la última ocasión en que realizó el aporte. Si esta diferencia entre fechas señala que la brecha es de menos de 12 meses entonces el encuestado es catalogado como un cotizante regular. En caso contrario, se le cataloga como un cotizante esporádico o no cotizante.

a un sistema de pensiones. Sin embargo, hay un mayor porcentaje de hombres que estaban afiliados, pero no cotizaron en relación con las mujeres como se observa en el gráfico 5.

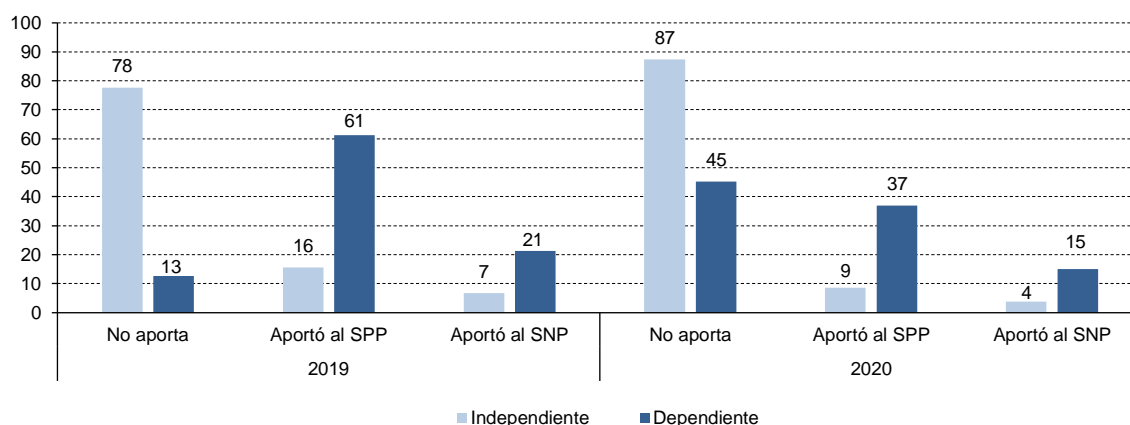
**Gráfico 5**  
Perú: participación (afiliados y cotizantes) en el sistema de pensiones según sexo, 2020  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019 y 2020.

En el gráfico 6 se muestra que la mayor parte del porcentaje de los afiliados que cotizó al menos una vez en los últimos 12 meses al sistema de pensiones tiene una relación de trabajo dependiente con su empleador, una tendencia que se mantiene en el año 2020 aunque con una disminución importante a causa de la pandemia de COVID-19. En total, para 2019 y 2020, el 13% y 45% de los trabajadores dependientes no cotizó al menos una vez, respectivamente; mientras que **entre los trabajadores independientes el porcentaje de no cotizantes fue de 78% y 87% en los años 2019 y 2020, respectivamente**. Entre los trabajadores dependientes fue mayor el incremento de no cotizantes, pero este puede explicarse en parte por el nivel relativamente bajo que presentaba en 2019. Las altas tasas de no cotización entre independientes son predecibles porque su cotización al sistema es voluntaria, además de que sus ingresos están muy correlacionados con el ciclo económico. Dentro del grupo de trabajadores independientes afiliados a algún subsistema de pensiones, la mayoría no realizó aportes, el segundo grupo más importantes es el de cotizantes en el SPP con una tasa de aportes de 16% en 2019, la que disminuyó en 2020 hasta 9%. A este subsistema le sigue el SNP con una tasa de aportes de 7% en 2019, y una tasa de 4% en 2020.

**Gráfico 6**  
**Perú: cotizantes al sistema según relación del trabajador con el empleador y sistema, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

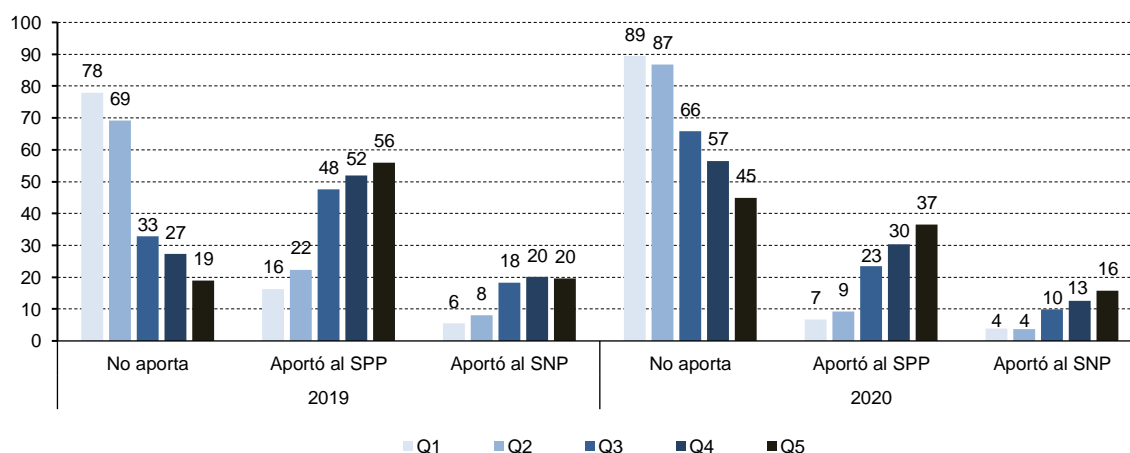


Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019 y 2020.

Otra clasificación importante es la presentada en el gráfico 7 que muestra la relación entre el nivel de ingresos y la tasa de cotizantes a cada subsistema. Este gráfico considera sólo a los afiliados a algún esquema de pensiones. Como es de esperarse, la proporción de trabajadores que no cotizó a algún subsistema disminuye en la medida que aumenta el quintil de ingresos. Es decir, existe una relación negativa entre los ingresos de un trabajador y la probabilidad de no cotizar a un subsistema de pensiones. Esto puede explicarse por el costo de oportunidad, una persona perteneciente al primer quintil puede necesitar más el dinero dirigido al fondo de pensión, sobre todo si tiene un ingreso de subsistencia.

En la medida que el ingreso aumenta el trabajador podrá cubrir las necesidades básicas, por lo que el costo de oportunidad de ahorrar para su futuro disminuirá. En el Perú, los trabajadores afiliados a algún subsistema pertenecientes al primer quintil de ingresos tienen un porcentaje de no cotización de 78% y 89% para los años 2019 y 2020, respectivamente. Al igual que en los casos anteriores, el mayor porcentaje de personas que cotizó al menos una vez está en el SPP, seguido por el SNP.

**Gráfico 7**  
**Perú: afiliados que cotizan y no cotizan en el sistema de pensiones por quintil de ingresos y sistema, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019 y 2020.

Es necesario mencionar que existe una diferencia importante cuando este análisis del ingreso se enfoca sólo en los trabajadores independientes como se muestra en el gráfico A2. La tendencia del gráfico 7 se mantiene en los primeros tres quintiles tanto para trabajadores dependientes como independientes; sin embargo, **en el grupo de los trabajadores independientes, en los dos quintiles más altos la tasa de no cotizantes es alta respecto al total de la fuerza laboral**. En el quintil 5 el porcentaje de trabajadores independientes que no cotizó al menos una vez es de 71% y 80% para los años 2019 y 2020, respectivamente, cifras mayores que el 19% y 45% de no cotizantes del total de trabajadores para los mismos años. A diferencia de los trabajadores independientes, la tasa de no cotizantes en los dependientes del primer quintil es de 9% en 2019 y 40% en 2020 (véase el gráfico A3).

Este resultado entrega un primer indicio acerca de dos grupos distintos de trabajadores independientes que no cotizan. Por un lado, aquellos que están debajo o cerca de la brecha de pobreza que deciden no cotizar porque deben usar su dinero para satisfacer necesidades del día a día. El otro está compuesto por un grupo importante de trabajadores independientes que tienen ingresos altos y por ende cuentan con la capacidad de realizar aportes, pero dada la legislación que hace voluntaria su participación, deciden no hacerlo, ya sea por falta de incentivos, asimetría de información o simples preferencias.

En el cuadro 6 se presenta información acerca de la cotización según el grupo de edad de los trabajadores. Un resultado interesante indica que **el porcentaje de no cotizantes aumenta en la medida que sube el rango de edad**. Este resultado a primera vista parece contradictorio, puesto que se esperaría que las personas tomen conciencia de la importancia de cotizar para su pensión mientras más cerca estén al retiro. La causa de esta disminución de cotización a mayor edad puede relacionarse con el hecho de que la tasa de afiliación aumenta con la edad, pero no todos los que ingresan al sistema de pensiones cotizan de forma regular. Sin embargo, una característica interesante es que para el año 2019, la tasa de cotización de la ONP aumentaba con la edad hasta llegar al grupo de mayores de 65 años. Sin embargo, esta tendencia se pierde en 2020, lo cual puede estar relacionado con la disminución de ingresos a causa de las restricciones por la pandemia.

**Cuadro 6**  
**Perú: cobertura de cotizantes del sistema según grupo de edad y sistema, 2019 y 2020**  
(En porcentajes)

Rango de edad	2019			2020		
	No cotiza	SPP	SNP	No cotiza	SPP	SNP
<21	15,6	71,4	11,3	59,7	5,5	34,8
21-25	25,8	59,8	11,8	78,9	16,2	5,0
26-30	29,5	52,5	15,1	79,8	15,7	3,2
31-35	34,0	47,0	16,8	87,3	8,2	4,5
36-40	34,6	47,4	16,1	87,1	8,4	4,2
41-45	34,6	47,4	16,2	86,1	8,6	5,2
46-50	33,3	48,2	16,3	89,6	8,1	2,4
51-55	36,1	40,2	20,0	86,6	10,7	2,7
56-60	41,8	32,2	23,5	94,4	3,1	2,5
61-65	55,6	20,2	22,4	90,7	4,8	4,5
>65	90,4	3,7	5,0	95,3	1,8	2,5

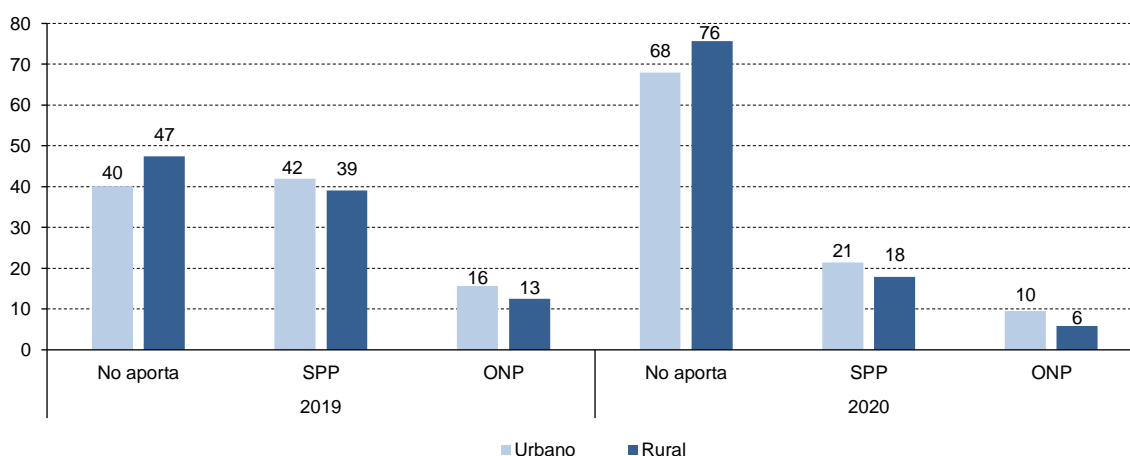
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.



**La falta de cobertura del sistema de pensiones también varía según la región.** En zonas rurales, como se muestra en el gráfico 8, según la ENAHO el porcentaje de no cotizantes es de 47% en 2019 y 76% en 2020. Esta tasa disminuye en zonas urbanas, donde el porcentaje de no cotizantes es de 40% en 2019 y 68% en 2020. En ambos casos las zonas rurales tienen una menor tasa de cotizantes; sin embargo, es necesario mencionar que la tasa de no afiliados al sistema es significativamente mayor en áreas rurales por lo que es probable que sólo los trabajadores de áreas rurales con mayores ingresos están afiliados a un sistema previsional. Los datos también reflejan el impacto de la pandemia en la cotización al sistema de pensiones. Según el cuadro A8, en zonas rurales el porcentaje de no afiliados llegaba al 90% en 2020, mientras que en zonas urbanas era de 65% en 2020. Esta situación puede estar asociada con los menores ingresos que tiene un trabajador rural relativo a uno urbano, junto con el hecho de que en zonas rurales también existen menos instituciones que promuevan la afiliación.

Un análisis más detallado acerca de las regiones encuentra que Lima Metropolitana cuenta con la menor tasa de trabajadores que no son cubiertos por un sistema de pensiones (véase cuadro A9) y que la tasa de no afiliados en la costa es menor al promedio del país (69% en 2020). En cambio, en la Sierra y la Selva la proporción de no afiliados es superior al promedio nacional. A pesar de esto, la tasa de no cotizantes es menor en esas dos zonas en comparación con Lima Metropolitana. Esto da una idea acerca de dos retos distintos que tiene el sistema de pensiones: en regiones como la Selva y la Sierra tiene un problema de falta de alcance a la población; por otro lado, en Lima Metropolitana hay una menor tasa de no afiliados, pero con más trabajadores que no cotizan al sistema. La menor afiliación en zonas de la Sierra o Selva relativo al promedio del país se explica por la menor presencia de las instituciones que deben promover la importancia del ahorro para el retiro.

**Gráfico 8**  
Perú: situación de cotización al sistema de pensiones según zona geográfica y sistema, 2019 y 2020  
(En porcentajes)



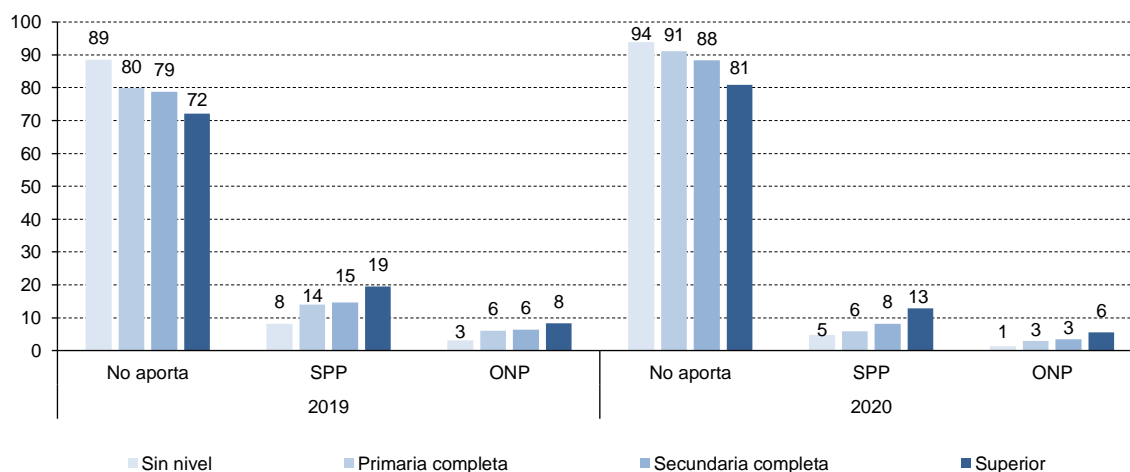
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2019 y 2020.

En cuanto a la relación entre la informalidad y el sistema de pensiones, el cuadro A10 muestra que existe una diferencia muy grande entre los porcentajes de trabajadores que cotizan a algún subsistema dependiendo del sector de la economía a la que pertenecen. El porcentaje de cotizantes en el sector formal es de casi 88% (11,5% no realizó aportes a algún subsistema) en 2019, y 55% (44,6% no realizó aportes a algún subsistema) en 2020. En el caso de los trabajadores con empleo informal, el porcentaje de cotizantes es de tan sólo 28% en 2019, y 17% en 2020.

En el gráfico A4 se presenta la relación entre la cobertura activa entre afiliados y el nivel de educación del trabajador. Al igual que en los casos anteriores, el SPP agrupa a la mayor cantidad de cotizantes para todos los niveles de educación, siguiéndole el SNP. Casi la mitad de los trabajadores con educación superior cotizaron por lo menos una vez al SPP. Este es el único grupo donde más de la mitad de los trabajadores cotiza a algún subsistema. La gráfica también muestra que la proporción de no cotizantes está relacionada negativamente con el nivel de educación alcanzado. Esto puede explicarse por el hecho de que en la medida que una persona obtiene un mayor nivel de educación tendrá entonces un mayor nivel de ingresos.

En el gráfico 9 se presenta la relación entre la cobertura activa y la educación sólo para los trabajadores independientes. En este caso se reduce el porcentaje de cotizantes en los últimos 12 meses para todos los niveles de educación. Destaca que el cambio más grande se da en el grupo de personas con educación superior donde la tasa de no participación llega a 72% y 81% para los años 2019 y 2020, respectivamente. Su negativa a participar puede explicarse por su preferencia hacia otros métodos de ahorro como inversiones en un negocio, casa u otros. Para los trabajadores con menor educación la reducción en el nivel de participación puede ser producto de que tienen trabajos poco productivos y mal remunerados, lo cual es a la vez relevante para describir el incremento considerable en el porcentaje de no cotizantes durante la pandemia.

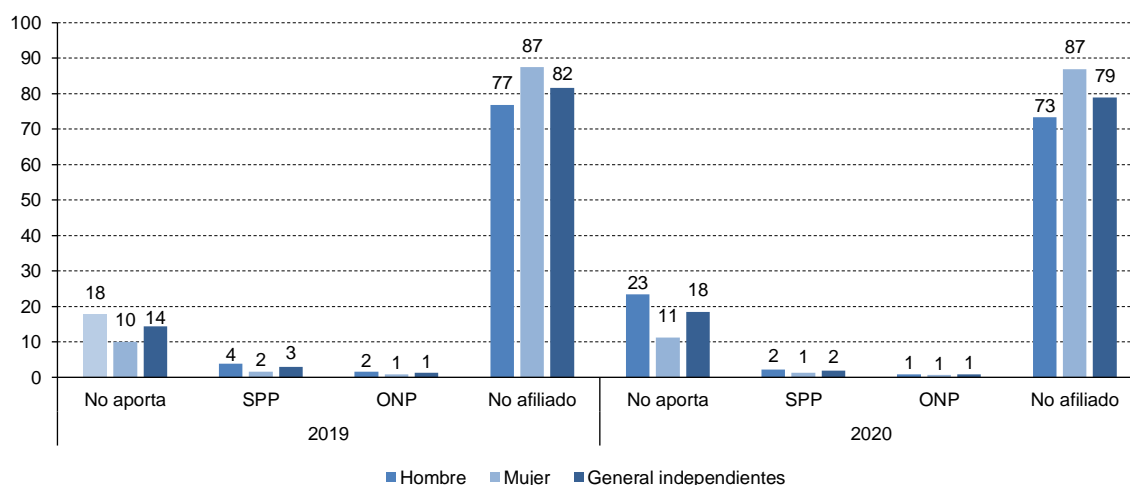
**Gráfico 9**  
**Perú: situación de cotización al sistema de pensiones por nivel de educación del trabajador independiente y sistema, 2019 y 2020**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

Al analizar los aportes con respecto al sexo no se encuentran muchas diferencias entre hombres y mujeres. En ambos grupos se cotizó principalmente al SPP, seguido por el SNP. Tras la pandemia, el incremento en el porcentaje de no cotizantes también se mantuvo similar. Al considerar sólo a los trabajadores independientes, no se hallaron mayores diferencias entre ambos grupos, el único cambio relevante es que se incrementa el porcentaje de afiliados no cotizantes tanto para hombres como mujeres que laboran de forma independiente (véase el gráfico A5 y el A6). Sin embargo, se pueden observar diferencias según sexo al considerar la tasa de no afiliados a algún subsistema. En específico, el porcentaje de no afiliados es mayor en el caso de las mujeres. Como se observa en el gráfico 10, esta tendencia se mantiene al restringir el análisis entre trabajadores independientes.

**Gráfico 10**  
**Perú: cotizantes y afiliados del sistema de pensiones según sexo y sistema**  
**entre los trabajadores independientes, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

En cuanto a la relación entre el sector económico y la no cotización al sistema de pensiones se encuentra que existe una menor tasa de no cotización en posiciones relacionadas con el sector público como administración, en educación, industria minera o en industrias relacionadas con el suministro de electricidad, gas y agua. A esto le sigue trabajos en actividades que requieren de una mayor preparación académica como lo son servicios financieros o la industria manufacturera. **Las ocupaciones con una mayor tasa de no cotizantes pertenecen a trabajos del sector de agricultura, pesca, comercio y servicios domésticos.** Es relevante mencionar, como se detalló previamente, que los trabajadores por cuenta propia tienen una alta participación laboral en estos sectores. En específico, del total de trabajadores por cuenta propia no afiliados, el sector comercio agrupa al 36% en 2019 y 32% en 2020, el sector agropecuario contiene al 33% en 2019 y 39% en 2020. Esto puede dar una idea acerca de aquellos sectores hacia los cuáles focalizar los esfuerzos de política pública para fomentar la afiliación, así como entender que cada sector requerirá un enfoque distinto.

## B. Densidad de cotización usando datos administrativos

Es importante considerar que, en muchos casos, los trabajadores encuestados pueden haber tenido comportamientos distintos en el pasado y aquellos que están cotizando actualmente pueden no seguir haciéndolo en el futuro. Por ello, con el fin de tener una idea de la probabilidad de cotización, en esta sección se utiliza un indicador a nivel individual llamado densidad de cotización y definido como el número de meses cotizados sobre el número de meses de potenciales cotizaciones (esto incluye el periodo desde que se afilió al sistema de pensiones hasta la fecha en que se obtuvo la información) tanto en el SPP como en la ONP. La construcción del indicador se ha hecho utilizando una muestra aleatoria de la población afiliada activa en cada subsistema entregada previamente por la Superintendencia de Banca y Seguros para el SPP y por la ONP para el SNP. La ventaja de tener un indicador de este tipo es que representa mejor la cobertura efectiva (en la etapa activa) y permite analizar los factores que explican mejor la probabilidad de obtener prestaciones de pensión en el futuro y, por lo tanto, el nivel de protección efectiva de los trabajadores.

En general, el análisis de los microdatos encuentra que la regularidad con la que se realizan los aportes al sistema de pensiones decrece con la edad, aunque a partir de los 30 años se mantiene una tendencia en la densidad de cotización hasta que el trabajador pasa de los 65 años debido a que a partir de esta edad empieza a recibir la pensión. En el caso de la ONP, el porcentaje de trabajadores independientes que no cotizan nunca es significativamente superior al de los trabajadores dependientes. Es decir, hay una alta probabilidad de que una parte significativa de los trabajadores independientes no lleguen a tener los aportes suficientes para alcanzar la pensión mínima. También se encuentra que las mujeres, en promedio, cotizan más que los hombres. Por último, el cotizante medio de la ONP tiene ingresos menores que el cotizante medio del SPP.

En el cuadro 7 se muestra la densidad de cotización promedio por cada grupo de edad para el SPP y el SNP. La densidad promedio para toda la muestra es de 0,42 en el SPP, y de 0,45 para el SNP. En ambos sistemas se observa que a medida que aumenta el grupo de edad, la densidad de contribución promedio disminuye. Este resultado puede relacionarse con el hecho de que la tasa de afiliación a un subsistema es muy baja en los primeros años, por lo que esta alta densidad puede ser de aquellos profesionales jóvenes con ingresos superiores al promedio de su edad.

**Cuadro 7**  
**Perú: densidad de cotización promedio por grupo de edad según subsistema, 2000 a 2019**  
(En porcentajes)

Rango de edad	SPP (2006-2019)	ONP (2000-2019)
<21	0,53	0,53
21-25	0,47	0,44
26-30	0,48	0,44
31-35	0,45	0,46
36-40	0,42	0,48
41-45	0,42	0,47
46-50	0,42	0,45
51-55	0,43	0,45
56-60	0,45	0,45
61-65	0,43	0,43
>65	0,12	0,30

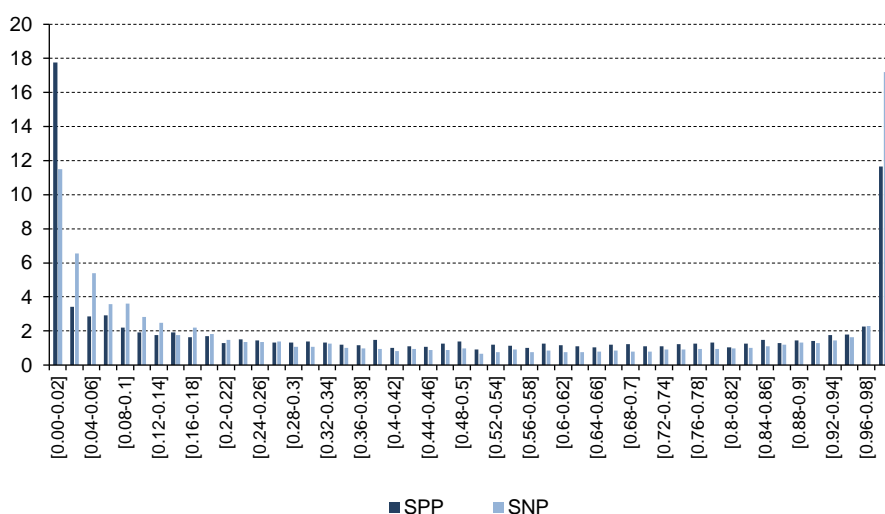
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de microdatos administrativos de SBS y ONP.

En el gráfico 11 se entrega información acerca de la distribución de la densidad de cotización para los dos subsistemas principales. Más del 17% de trabajadores afiliados al SPP tenía una densidad de cotización de 0, es decir, nunca realizaron un aporte. En cambio, cerca del 12% tenía una densidad de cotización de 1, es decir, cotizó todos los meses. Para el SNP el porcentaje de personas que nunca cotiza es de casi 12%, mientras que poco más de 17% contribuye siempre. Se puede observar que en ambos casos hay una distribución bimodal, lo cual indica que existen dos grupos representativos: aquellos que cotizan cada mes, y los que no cotizan o lo hacen de forma muy poco frecuente.

En el gráfico 12 se hace una distinción entre trabajadores dependientes e independientes para los afiliados a la ONP. Los microdatos de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) no permiten hacer esta distinción para los afiliados al SPP. Considerando que sólo los trabajadores dependientes tienen que hacer un aporte obligatorio es de esperarse que el porcentaje de personas que no cotiza, o cotiza menos, son trabajadores independientes. En el caso del Sistema Nacional de Pensiones, el 22% de los trabajadores independientes tiene una densidad de cotización de 0, mientras que esta cifra es de 11%

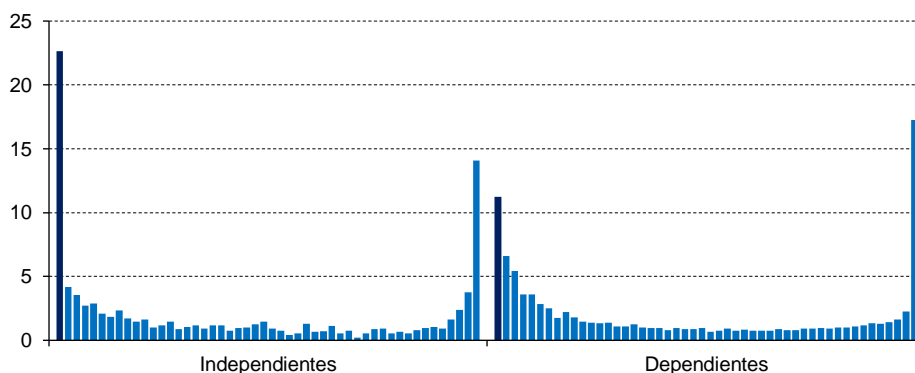
para los trabajadores dependientes. Destaca que el porcentaje de trabajadores con una densidad de cotización igual a 1 es similar entre ambos grupos, con un porcentaje de alrededor de 14% en independientes y 17% en dependientes, lo que refuerza la idea de que existe un grupo entre los trabajadores independientes con potencial para cotizar regularmente. Este resultado indica que los trabajadores independientes, pese a haberse inscrito en el sistema de la ONP, son más propensos a no realizar ningún aporte al sistema en comparación con un trabajador dependiente. Esto implica que alrededor del 23% de trabajadores independientes no lograrán cumplir los requisitos mínimos exigidos para poder recibir una pensión tras el retiro.

**Gráfico 11**  
Perú: distribución de la densidad de cotización del sistema privado  
y sistema nacional de pensiones, 2000-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de microdatos administrativos de SBS y ONP.

**Gráfico 12**  
Perú: distribución de la densidad de cotización en la ONP de los trabajadores  
independientes y dependientes, 2000-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de microdatos administrativos de SBS y ONP.

Analizando la cobertura y su relación con el ingreso de los cotizantes se encuentra que existe una relación positiva entre la densidad de cotización y el ingreso. En el cuadro 8 se evidencia que hay una alta densidad de cotización para los quintiles de ingreso más altos. También es interesante observar que el ingreso promedio en la SPP es mayor al de la ONP; sin embargo, estos resultados no son totalmente comparables puesto que la ONP recoge información más antigua, por lo que puede capturar una elevación en el ingreso de las personas que la data de la SPP ignora. En cuanto al quintil más bajo, la densidad promedio es de 0.17 para la ONP y 0.27 para el SPP.

**Cuadro 8**  
**Perú: densidad de cotización promedio por quintil de ingresos según subsistema, 2000-2019**  
(En dólares)

Quintil de ingresos	ONP (2000-2019)		SPP (2006-2019)	
	Ingreso promedio	Densidad de cotización	Ingreso promedio	Densidad de cotización
Q1	77,9	0,2	82,2	0,3
Q2	210,0	0,2	252,7	0,4
Q3	292,5	0,6	381,8	0,5
Q4	400,2	0,6	580,2	0,6
Q5	806,9	0,7	1 883,2	0,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos administrativos de SBS y ONP.

Nota: Tipo de cambio del 2020 según Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Este análisis se complementa al analizar las distribuciones de las densidades por quintiles de ingreso como se presenta en el gráfico A7 para el SPP y la ONP. Para los quintiles de ingreso más alto, tanto para la ONP como el SPP, el porcentaje de personas que no cotiza es casi nulo, mientras que aquellos que siempre cotizan representan al 25% y 23% de trabajadores, respectivamente. En los quintiles más bajos, para ambos sistemas la tasa de personas con una densidad de cotización igual o cercana a cero es muy grande. Esto implica que aún aquellas personas que, pese a distintos obstáculos, lograron afiliarse a un subsistema, no alcanzaran los requisitos mínimos de aporte para poder recibir una pensión en su retiro, o la suma ahorrada será muy pequeña por lo que no cubrirá sus necesidades básicas en el retiro.

El gráfico A8 muestra las densidades de cotización diferenciando por sexo y grupo etario para cada subsistema. Se mantiene la relación negativa entre la edad y la densidad de cotización, aunque no para todos los grupos. Existe una tasa promedio de aporte mayor entre las mujeres afiliadas a algún subsistema en comparación con los hombres afiliados.

## C. Gasto público del sistema de pensiones

### 1. Gasto público del sistema de pensiones contributivo

Como se mencionó en la sección de institucionalidad, los dos subsistemas contributivos peruanos con más pensionistas son: SNP (DL N°19990) y el SPP. En esta sección se analizará el gasto que el Estado realiza en estos dos subsistemas. El gasto público en el SNP está dirigido al pago de pensiones del subsistema y, en cuanto al SPP, el gasto está dirigido a pagar bonos de reconocimiento, bonos complementarios y pensiones mínimas a un subgrupo de afiliados.

En el cuadro 9 se muestra la evolución del gasto público en cada subsistema en miles de soles corrientes en el periodo entre 2000 y 2020. Se observa que el gasto en pensiones en el SNP aumenta con el tiempo mientras que el SPP presenta periodos de aumento y reducción en el gasto. En conjunto, dado que el gasto en el SNP es mayor, el gasto entre ambos sistemas contributivos ha aumentado en el tiempo, alcanzando un máximo en el año 2020. En ese año el SNP alcanzó su máxima cifra a diferencia del SPP donde el gasto viene reduciéndose desde el año 2018.

**Cuadro 9**  
**Perú: gasto público en los subsistemas en moneda corriente, 2000-2020**  
(En miles de soles)

Año	SNP	SPP	Gasto total contributivo	Pensión 65	Gasto total pensiones
2000	1 863 991	-	1 863 991	-	1 863 991
2001	2 635 420	154 307	2 789 727	-	2 789 727
2002	3 074 474	165 700	3 240 174	-	3 240 174
2003	3 338 706	591 069	3 929 774	-	3 929 774
2004	3 756 274	727 138	4 483 412	-	4 483 412
2005	3 920 971	601 885	4 522 856	-	4 522 856
2006	3 467 892	473 775	3 941 667	-	3 941 667
2007	3 306 981	420 588	3 727 569	-	3 727 569
2008	3 582 434	274 406	3 856 840	-	3 856 840
2009	3 729 482	303 049	4 032 531	-	4 032 531
2010	4 579 076	741 967	5 321 042	-	5 321 042
2011	4 062 062	530 060	4 592 122	-	4 592 122
2012	4 325 251	508 599	4 833 850	229 657	5 063 506
2013	4 545 395	448 406	4 993 802	451 715	5 445 516
2014	4 545 114	692 240	5 237 354	669 381	5 906 734
2015	4 204 746	677 806	4 882 552	762 215	5 644 768
2016	4 278 623	627 826	4 906 448	800 619	5 707 067
2017	4 512 245	818 049	5 330 294	882 409	6 212 703
2018	4 737 734	1 175 582	5 913 316	863 195	6 776 512
2019	5 281 874	956 374	6 238 248	867 474	7 105 721
2020	5 869 709	508 317	6 378 026	880 162	7 258 189

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de boletines estadísticos (SPP), informes anuales de la ONP, y memorias anuales "Pensión 65".

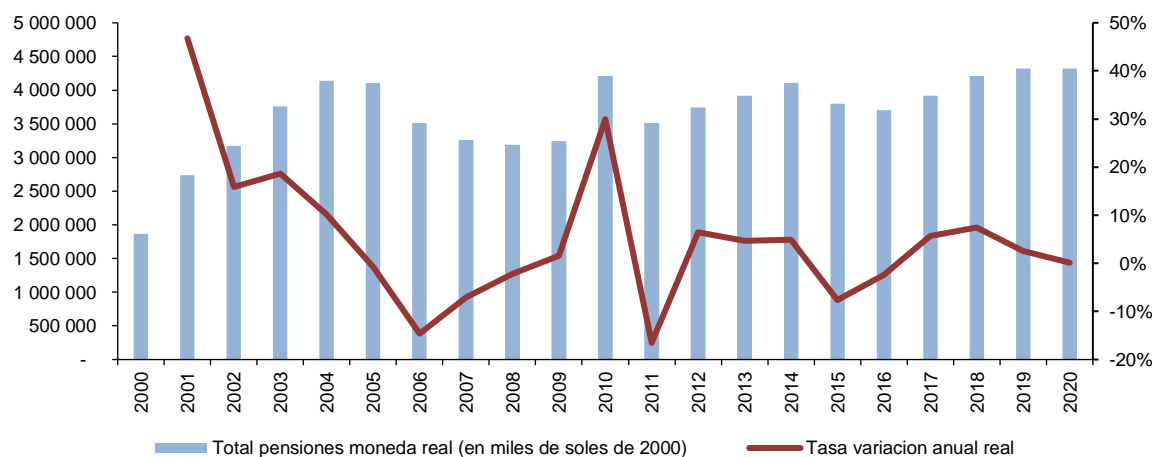
## 2. Gasto público del sistema de pensiones no contributivo

La pensión no contributiva más importante en el Perú es el programa social Pensión 65. El gasto público en este subsistema se enfoca en pagar las pensiones y gastos extra que incluye el programa. Desde el año 2012 se otorga una pensión de 125 soles mensuales (34,5 dólares) a los adultos mayores que viven en condiciones de pobreza extrema. El cuadro 9 muestra que el gasto ha ido aumentando con los años hasta 2017, año a partir del cual se reduce para volver a incrementarse en 2020. Como la cobertura del programa ha ido aumentando con el tiempo era de esperarse que el gasto también aumentase. De esta forma, se pasó de un gasto de alrededor de 229 millones de soles hasta más de 800 millones de soles en 2020.

### 3. Gasto total en pensiones en moneda corriente

En conjunto, en la última columna del cuadro 9 se muestra la suma del gasto de los sistemas contributivos con el gasto de Pensión 65. La tendencia del gasto total ha sido creciente, alcanzando un máximo en el año 2020 con alrededor de 7 mil 258 millones de soles. Por otro lado, en el gráfico 13 se muestra el gasto conjunto de los subsistemas analizados en moneda real, tomando como año base el año 2000. A diferencia de lo descrito en el cuadro 9, este gráfico muestra que no hubo tendencia fija en el gasto en los subsistemas de pensiones analizados. La tasa de crecimiento real del gasto total indica que hubo periodos de crecimiento y reducciones en el gasto real. Esto puede deberse a la estabilización financiera del SNP, a la vez que se incrementaba la cobertura tanto del SNP como del SPP. Por otro lado, a partir de 2012 hay una nueva carga fiscal con la creación del programa social Pensión 65 y la posterior ampliación de su cobertura, aunque el cambio no parece ser significativo para los datos agregados (véase el cuadro 10).

**Gráfico 13**  
Perú: evolución del gasto público total en pensiones en moneda real  
(En miles de soles del 2000)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de boletines estadísticos (SPP), informes anuales de la ONP, y memorias anuales "Pensión 65".

**Cuadro 10**  
Perú: gasto público en los subsistemas en moneda real, 2000-2020  
(En miles de soles del año 2000)

Año	SNP	SPP	Gasto total contributivo	Pensión 65	Gasto total pensiones
2000	1 863 991	-	1 863 991	-	1 863 991
2001	2 584 325	151 316	2 735 641	-	2 735 641
2002	3 009 056	162 175	3 171 230	-	3 171 230
2003	3 195 467	565 710	3 761 178	-	3 761 178
2004	3 468 103	671 354	4 139 457	-	4 139 457
2005	3 562 582	546 871	4 109 453	-	4 109 453
2006	3 089 065	422 021	3 511 086	-	3 511 086
2007	2 894 216	368 092	3 262 307	-	3 262 307



Año	SNP	SPP	Gasto total contributivo	Pensión 65	Gasto total pensiones
2008	2 963 805	227 021	3 190 826	-	3 190 826
2009	2 997 448	243 565	3 241 014	-	3 241 014
2010	3 624 881	587 355	4 212 236	-	4 212 236
2011	3 110 791	405 929	3 516 720	-	3 516 720
2012	3 196 899	375 918	3 572 817	169 745	3 742 562
2013	3 269 127	322 502	3 591 628	324 881	3 916 509
2014	3 161 070	481 444	3 642 515	465 546	4 108 061
2015	2 828 243	455 913	3 284 156	512 690	3 796 846
2016	2 779 077	407 789	3 186 867	520 023	3 706 890
2017	2 845 599	515 894	3 361 492	556 482	3 917 974
2018	2 943 381	730 346	3 673 727	536 272	4 209 998
2019	3 209 160	581 074	3 790 234	527 059	4 317 294
2020	3 496 307	302 780	3 799 087	524 271	4 323 358

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de boletines estadísticos (SPP), informes anuales de la ONP y memorias anuales "Pensión 65".

#### 4. Indicadores del gasto público

A partir de la base de datos CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se construyeron indicadores para representar la importancia relativa del gasto en pensiones. Esta información ayuda a conocer mejor cuánto margen existe para poder aplicar programas o reformas. En el cuadro 11 se presentan los resultados para el periodo 2000 – 2020.

De acuerdo con los datos de la CEPAL, el gasto social está compuesto por el gasto público del Estado en funciones como la protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, culturales y religiosas, educación y protección social. En la segunda columna del cuadro 11 se presenta el tamaño del gasto en los subsistemas analizados como porcentaje del gasto social. Se observa una tendencia creciente hasta 2004, año a partir del cual el porcentaje del gasto en pensiones disminuye. El gasto en pensiones pasó de un 19,9% en 2004 hasta 7% en 2020. Este cambio puede ser explicado por el mejor manejo financiero de los subsistemas.

En la tercera columna del cuadro 11 se presenta información acerca de la importancia relativa del gasto en pensiones con relación al gasto público del gobierno. Se observa una tendencia decreciente de la participación del gasto en pensiones a partir de 2006 en adelante. En la cuarta columna se muestra el gasto en pensiones como porcentaje del PIB del Perú. Se observa la misma tendencia descrita anteriormente, y para el año 2020 es importante destacar que el gasto en los tres subsistemas analizados representó sólo 1% del PIB, lo cual da un amplio espacio fiscal para pensar en reformas de ampliación de cobertura, en especial para los trabajadores independientes, que requieran de la inversión de recursos.

**Cuadro 11**  
**Perú: indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2020**  
*(En porcentajes)*

Año	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público	Gasto en pensiones como porcentaje del PIB
2000	11,4	5,0	1,1
2001	16,2	8,4	1,6
2002	16,8	9,6	1,7
2003	19,0	10,3	1,9
2004	19,9	10,9	2,0
2005	18,0	9,7	1,8
2006	14,7	7,4	1,4
2007	13,1	7,0	1,2
2008	11,7	5,8	1,1
2009	10,9	5,3	1,1
2010	13,5	6,3	1,3
2011	10,7	5,1	1,0
2012	10,6	5,1	1,0
2013	9,7	4,8	1,0
2014	9,3	4,7	1,0
2015	8,5	4,3	0,9
2016	8,5	4,3	0,9
2017	7,9	4,2	0,9
2018	8,4	4,3	0,9
2019	8,4	4,5	0,9
2020	7,0	4,0	1,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT (gasto social, gasto público y PIB).

## D. Cobertura de pasivos

En el cuadro 12 se muestra la evolución de la cobertura de pasivos según el tipo de subsistema. En primer lugar, la cobertura del SPP muestra un incremento desde el año 2000 hasta el año 2020, lo que es de esperar dado que es el que tiene más afiliados actualmente.

Con respecto al SNP, es interesante notar que su cobertura se mantuvo más o menos constante en el periodo 2000–2006. A partir del año 2007 la cobertura ha ido reduciéndose de manera considerable, y se pasó de una cobertura de 27,5% de los adultos mayores de 65 años en 2000 a una cobertura de 19,6% en el año 2020. La reducción en la cobertura del SNP puede explicarse por el hecho de que a partir de la década del 2000 los primeros trabajadores que cambiaron el SNP por el SPP empezaron a recibir una pensión.

Con respecto a la cobertura del programa Pensión 65, esta se inició en 2012 y tuvo un rápido crecimiento hasta el año 2017. En este año, su cobertura sobrepasó a la del SNP. Sin embargo, a partir de esta fecha el incremento en su cobertura se ha ido reduciendo ligeramente, y se pasó de una cobertura del 22,2% de los adultos mayores en 2017 a 19,6% en 2020, a pesar de lo cual sigue siendo el subsistema con mayor cobertura. Entre los tres esquemas de pensiones hubo una tendencia creciente en la cobertura de pasivos desde el año 2000 hasta 2015, fecha a partir de la cual se observa una reducción en la cobertura general.

**Cuadro 12**  
**Perú: cobertura de pasivos (personas de 65 años y más) según subsistema de pensiones, 2000-2020**  
*(En porcentajes)*

Año	Total	Pensión 65	Sistemas contributivos	SNP	SPP
2000	27,9	-	27,9	27,5	0,4
2001	26,8	-	26,8	26,3	0,5
2002	28,4	-	28,4	27,6	0,8
2003	28,3	-	28,3	27,2	1,0
2004	28,9	-	28,9	27,5	1,4
2005	30,1	-	30,1	28,3	1,8
2006	30,3	-	30,3	28,2	2,1
2007	29,3	-	29,3	27,1	2,2
2008	28,4	-	28,4	26,1	2,3
2009	28,1	-	28,1	25,7	2,4
2010	28,0	-	28,0	25,2	2,8
2011	27,9	-	27,9	24,8	3,0
2012	40,4	12,7	27,7	24,4	3,2
2013	42,3	15,1	27,2	23,7	3,5
2014	47,6	21,2	26,4	22,7	3,7
2015	49,9	22,5	27,5	23,5	4,0
2016	47,7	21,5	26,2	22,5	3,7
2017	47,5	22,2	25,3	21,8	3,5
2018	45,5	21,0	24,5	21,2	3,3
2019	44,2	20,6	23,6	20,6	3,1
2020	42,0	19,6	22,4	19,6	2,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de boletines estadísticos (SPP), informes anuales de la ONP y memorias anuales "Pensión 65".



### III. El impacto de la pandemia

#### A. Impacto en el mercado laboral

El COVID-19 llegó en un momento vulnerable para el mercado laboral peruano. Desde 2017 hasta 2019, el crecimiento de la economía fue moderado, lo cual generó un menor ritmo en la generación de empleos. Antes del inicio de la pandemia, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) estimaba que había un total de 679 mil personas desocupadas (INEI, 2020b).

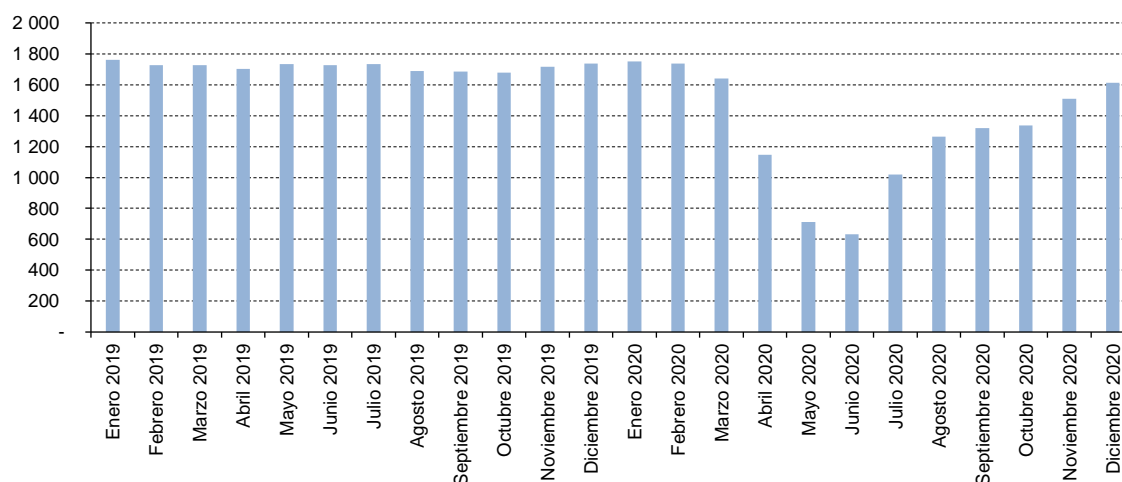
En marzo de 2020, ante la llegada del COVID-19, el gobierno decidió tomar medidas para contener la propagación de la pandemia en el país, las que consistían en restricciones de movilización y cuarentena obligatoria. Estas restricciones paralizaron a distintos sectores económicos, lo cual redujo el PIB. De acuerdo con el INEI, el PIB alcanzó una contracción de 39,1% en el mes de abril de 2020. En los meses siguientes, con un mejor control sobre la pandemia, se empezaron a reducir las restricciones impuestas; sin embargo, muchos sectores no pudieron operar en la misma capacidad que en el periodo prepandemia, lo cual generó disminuciones en el PIB en los meses siguientes. No es sino hasta diciembre de 2020 que el PIB crece respecto al año anterior.

La caída del PIB tuvo un efecto directo en el empleo. De acuerdo con el INEI, en Lima Metropolitana la tasa de desempleo llegó hasta 16,5% en septiembre de 2020. La tasa anual de desempleo pasó de 6,6% en 2019 a 13% en 2020. Esto implica que, en el año 2020, 566 mil personas estaban en busca de empleo sólo en Lima. Sin embargo, el efecto de las restricciones sobre el desempleo fue distinto según el sector económico o tipo de trabajo, dependiente o independiente.

Dadas las características de un trabajador independiente, sus actividades laborales fueron las más afectadas con las restricciones impuestas. Con frecuencia, la naturaleza de sus funciones y ocupaciones dificulta o impide que la mayoría de las actividades de un trabajador independiente se puedan realizar telemáticamente y requieren de la presencialidad. Esto se evidenció con la caída en la PEA ocupada de independientes en Lima Metropolitana como se muestra en el gráfico 14. El punto mínimo fue el trimestre móvil de junio, a partir del cual se observa una recuperación. Como

se destacó anteriormente, los sectores con mayor presencia de trabajadores independientes son construcción, manufactura, servicios y comercio, todos sectores que requieren poco de la tecnología.

**Gráfico 14**  
**Perú: PEA ocupada en Lima Metropolitana (independientes)**  
(Miles de personas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estadísticas de BCRP.

Si bien se evidencia una recuperación en la actividad de trabajadores independientes, esto no implica que la calidad del trabajo también se recuperó, en términos de remuneraciones y cobertura de la seguridad social. La recuperación económica no se traduce en una recuperación inmediata de los trabajos perdidos. Según el INEI, para el caso de Lima Metropolitana, aún existe un déficit en el número de empleos adecuados<sup>7</sup> con respecto al año 2019, mientras que el subempleo aún es mayor que en la época prepandemia (INEI, 2021). Es por esto por lo que sería necesario diferenciar si el incremento de trabajadores independientes es a causa de una decisión voluntaria (hay más beneficios que ser un trabajador dependiente) o involuntaria (no hay otras opciones de trabajo).

Respecto de las respuestas del gobierno para afrontar la pandemia, además de las prestaciones de índole no contributivo implementadas, con el fin de apoyar a las empresas durante esta etapa de restricciones y evitar despidos masivos, se llevó a cabo el programa Reactiva Perú, mediante el cual se otorgaron créditos a empresas de distintos tamaños. Un aspecto que generó desafíos al inicio fue el de su llegada a empresas pequeñas. Posteriormente, se realizaron reformas al programa (creación de FAE-MYPE) para incrementar el alcance en las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, los trabajadores independientes o por cuenta propia en general se mantuvieron al margen de este tipo de apoyo; ámbito que requiere ser previsto ante futuras crisis.

La evidencia con respecto a la relación entre el ciclo económico y el trabajo independiente es ambigua en América Latina (Gontero y Weller, 2017). Para el Perú existe evidencia acerca de una relación negativa entre el crecimiento económico y el empleo informal (Machado, 2014). Además, a diferencia del sector formal, el mercado laboral informal se caracteriza por tener una mayor flexibilidad en la entrada y salida de trabajadores. Esta situación permite que un empleo informal sirva como un mecanismo de

<sup>7</sup> La población con empleo adecuado se conforma por los trabajadores que a la semana trabajan 35 horas o más, y perciben un ingreso mensual superior al sueldo mínimo (INEI, 2021).

contención ante el desempleo. Aquellos trabajadores que entran al mercado informal en época de recesión lo hacen debido a que es su única alternativa para poder sobrevivir. Este grupo suele estar compuesto por personas con poca experiencia, bajo nivel de educación y en ocupaciones de baja productividad.

De acuerdo con la ENAHO, el empleo informal pasó de representar el 72,7% del empleo en 2019 al 75,3% en 2020. Para el caso de los trabajadores independientes, el empleo informal pasó de representar al 89,2% de trabajadores en 2019 al 90,8% en 2020. Es decir, debido a la pandemia hubo un aumento en el empleo de baja calidad para los trabajadores independientes. La pandemia también impactó a los trabajadores a través de reducciones del ingreso.

En el cuadro 13 se muestra el ingreso promedio según el quintil de ingreso para los años 2019 y 2020. Para el mercado en general hubo una reducción en los ingresos, tendencia que se mantuvo para cada quintil de ingresos. El cuadro también entrega información acerca del trabajador independiente medio, el cual gana menos que un trabajador promedio, y muestra que este tipo de trabajador tuvo una significativa reducción en el ingreso en 2020.

**Cuadro 13**  
**Perú: ingreso promedio mensual por quintil de ingresos, 2019 y 2020**  
(En dólares)

Quintil de ingreso	2019		2020	
	General	Independientes	General	Independientes
Q1	44	42	34	33
Q2	152	150	115	113
Q3	267	266	224	213
Q4	402	404	347	343
Q5	914	819	831	762

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2019 y 2020.

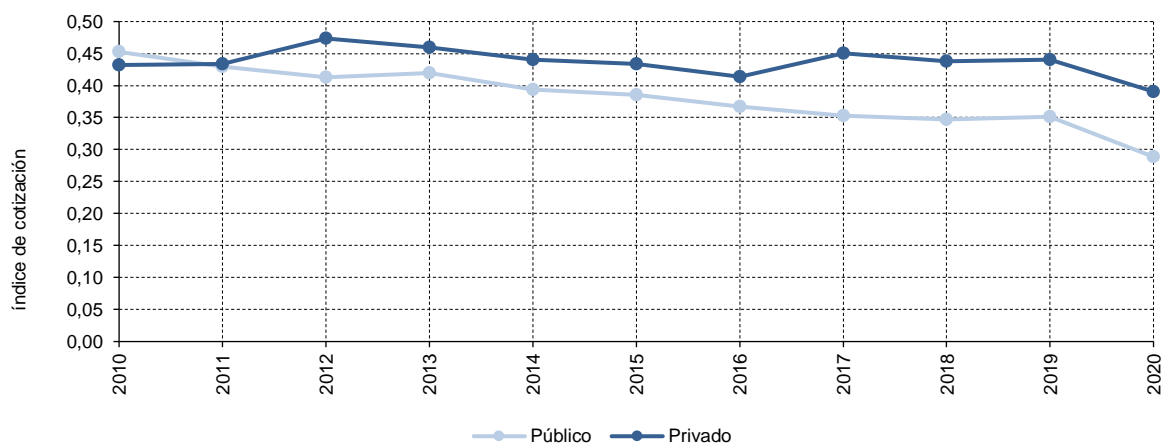
Nota: Tipo de cambio del 2020 según Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

## B. Impacto en el sistema de pensiones

El sistema de pensiones peruano se vio especialmente afectado por la disminución de los aportes de los trabajadores y el retiro de fondos durante la pandemia. Los trabajadores, al ver reducidos sus ingresos, tienen menos incentivos en ahorrar para su futuro, sobre todo si tienen ingresos de subsistencia. El efecto de esta situación es mayor en los trabajadores independientes, pues solo cotizan de forma voluntaria, además de que fue el grupo más golpeado por las restricciones impuestas.

En el gráfico 15 se muestra la evolución del índice de cotización para el SNP (administrado por la ONP) y el SPP. Este indicador se mide como el porcentaje de cotizantes activos del mes entre el total de afiliados a cada sistema. Se puede apreciar una caída importante en el indicador para el año 2020, lo que refleja la menor cantidad de trabajadores realizando aportes para su pensión en un año de recesión económica.

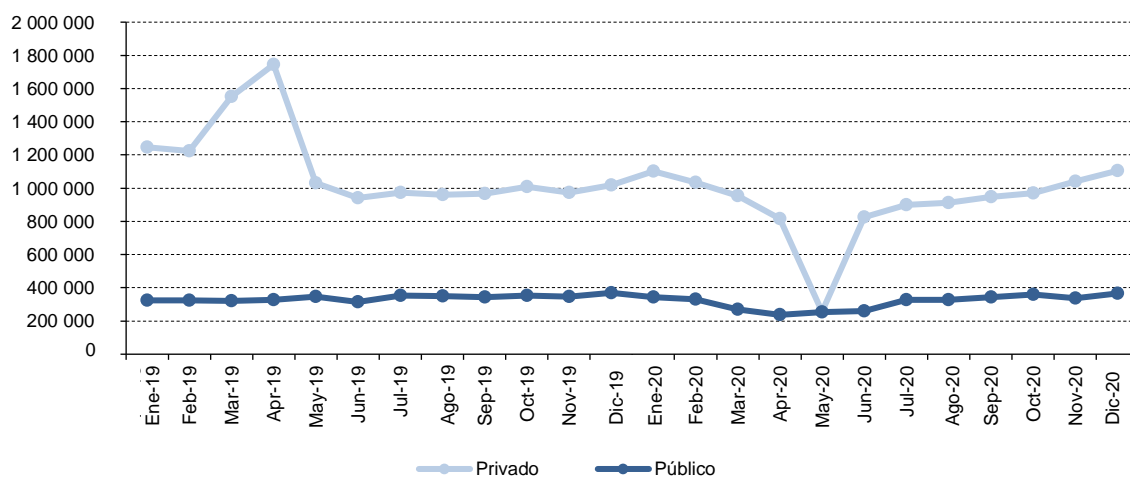
**Gráfico 15**  
**Perú: índice de cotización de Sistema Privado de Pensiones y Sistema Público de Pensiones, 2010-2020**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de boletines estadísticos SBS (SPP) y memorias anuales ONP.

En el gráfico 16 se muestra información respecto a los aportes mensuales que ingresan a cada subsistema. En términos absolutos, el SPP tuvo una caída mayor en la recaudación mensual respecto a la ONP. Entre mayo y julio de 2020 se registraron los menores aportes a cada subsistema. A partir de agosto se registra un incremento en los aportes mensuales hasta llegar a los niveles prepandemia.

**Gráfico 16**  
**Perú: aporte mensual total del Sistema Privado de Pensiones y Sistema Público de Pensiones, 2019-2020**  
 (En miles de soles)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de boletines estadísticos SBS (SPP) y memorias anuales ONP.

El segundo efecto negativo de la pandemia sobre los sistemas de pensiones fueron los retiros de fondos que se permitieron a través de normas dadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo. Esto se realizó bajo el argumento de compensar la reducción o pérdidas de ingresos de los trabajadores. Es necesario mencionar que solo se permitieron estos retiros en el SPP, mientras que los intentos de retiro de fondos de la ONP fueron denegados por el Tribunal Constitucional.



Para el retiro de los fondos del SPP se aplicó primero el Decreto de Urgencia N° 034-2020 que permitía un retiro de hasta dos mil soles, disponible para todos los cotizantes. El 6 de abril de 2020 se aprobó la Ley N° 31017 que establecía el retiro de hasta el 25% del total de fondos de un cotizante. El monto máximo de este retiro era de 3 UIT (13200 soles o alrededor de 3646 dólares), y el mínimo de 1 UIT (4400 soles o 1215 dólares). El 13 de abril de 2020 se establece el Decreto de Urgencia N° 038-2020, que otorgaba la oportunidad de retirar hasta dos mil soles a aquellos trabajadores que estaban en suspensión laboral perfecta. El 4 de noviembre de 2020 se aprueba la Ley N° 31068 que otorgaba la oportunidad de retirar hasta 4 UIT (17 600 soles o 4862 dólares) a aquellos afiliados que no registraban un aporte en los últimos doce meses. Finalmente, la Ley N° 31192 publicada en mayo de 2021 otorgó la posibilidad de retirar hasta 4 UIT de sus cuentas a todos los afiliados a la AFP. A la fecha se registró que más de 5 millones de afiliados realizó por lo menos un retiro, y el monto retirado llega a 65 923 millones de soles (véase el cuadro A11).

Si bien con estos decretos de urgencia el Estado buscaba dar un apoyo al ingreso de las personas, este retiro temprano desnaturalizó la finalidad del sistema previsional. Además, impone riesgos sobre el mismo sistema de pensiones el que fue afectado durante la crisis sanitaria, pues la caída de la economía tuvo repercusiones en el valor de los activos. El menor valor de los activos de renta fija generó pérdidas en los Fondos 1 de las AFP y a causa de los retiros la mayoría de los fondos privados de pensiones presentaron reducciones en sus ganancias (BCRP, 2021). Junto con lo anterior, al afectar el ahorro de largo plazo estos retiros también repercuten en el desarrollo del mercado de capitales peruano.

De acuerdo con Bosch y otros (2020), el acceso temprano al fondo de pensiones peruano debió ser una herramienta de última instancia, ya que compromete las pensiones en el largo plazo y por sus efectos sobre la rentabilidad y valor de los activos que maneja el administrador de los fondos (2020). La liquidez que otorga el retiro temprano de estos fondos excluye al grupo más sensible, aquellos trabajadores de bajos ingresos que no cuentan con la capacidad de ahorro. En cambio, el segmento de aquellos trabajadores que cuentan con los suficientes ahorros en el SPP pudo retirar sus fondos aun cuando no era necesario.



## **IV. Experiencias en América Latina para mejorar la cobertura de independientes**

Los regímenes generales de pensiones en América Latina fueron estructurados principalmente con el fin de afiliar a los trabajadores asalariados o con relación de dependencia. Es a partir de las últimas décadas, debido a la baja cobertura, que se ha incrementado el interés de llegar a más trabajadores distintos a los asalariados, como por ejemplo los trabajadores por cuenta propia. En cada país se observan distintas reformas a sus sistemas de pensiones, cada una con resultados distintos. En algunos casos, por ejemplo, la Argentina, el Uruguay y el Brasil, se observa la tendencia a formular políticas que simplifican e integran el pago de impuestos con los pagos a pensiones y salud. En otros países se observan políticas orientadas a crear esquemas especiales para trabajadores independientes de bajos ingresos, como es el caso de Colombia y el Perú. En todos los países se observa la voluntad de obligar a los trabajadores independientes de relativos altos ingresos a ingresar a los regímenes generales de pensiones, aunque con distintos resultados en materia de contribución. A continuación, se explican las distintas experiencias de los países en sus intentos de ampliar la cobertura entre trabajadores independientes.

### **A. Argentina**

La Argentina fue uno de los primeros países en proveer regímenes previsionales para incluir a los trabajadores independientes con la creación de un régimen único en 1954. Este sistema sufrió distintos cambios con el pasar de los años. En 1994, con la institución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) se plantea entre otras cosas la obligatoriedad de la contribución de todos los trabajadores, independientemente de si ejercen labores con relación de dependencia o independencia. Esto configura el régimen general de autónomos (Bertranou, 2007). En 2008 se realizó una reforma legislativa que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que eliminó el régimen de capitalización individual y extendió el régimen de reparto.

Una innovación interesante implementada en 1998 para trabajadores independientes es el **régimen simplificado para pequeños contribuyentes**, o también llamado **monotributo**. Este sistema se caracteriza por implantar un único tributo, el cual simplifica e integra los componentes previsionales (**pensión y salud**) e impositivos (como el impuesto sobre ganancias). Para formar parte del monotributo, un trabajador independiente debía cumplir con ciertos requisitos respecto al nivel de ingresos y su actividad económica, entre otros. El componente previsional del monotributo requiere de pagos mensuales de **montos fijos** que dependen de la categoría a la que pertenece el trabajador; los aportes van desde los 1,270 pesos argentinos (alrededor de 15,1 dólares)<sup>8</sup>, hasta los 3,296 pesos (alrededor de 39,2 dólares). En comparación, el régimen general exige un aporte del 11% sobre la remuneración bruta, mientras que el régimen para autónomos exige aportes que van desde los 5,220 pesos (alrededor de 62,1 dólares) hasta los 22,968 pesos (alrededor de 273,3 dólares). Todos aquellos trabajadores que opten por cotizar al monotributo son sujetos al Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes<sup>9</sup>.

Actualmente, la mayoría de los trabajadores independientes están registrados en el sistema de monotributo, seguido por el régimen general para independientes. Es interesante destacar que el régimen general ha tenido una tendencia decreciente desde la aparición del monotributo, lo cual podría indicar un efecto desplazamiento. Para febrero del 2021 se registran 2.248 millones de trabajadores independientes registrados entre el monotributo y sistema general para autónomos (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2021). El 84% de trabajadores independientes cotizantes en la Argentina pertenecen al sistema de monotributo, mientras que el 16% restante pertenecen al régimen general.

En la medida que el monotributo capta a trabajadores informales, los que en su mayoría son independientes, se podría decir que este esquema estaría ayudando a reducir la informalidad al proveer una transición suave para estos trabajadores hacia un régimen de tributación, y a la vez estaría permitiendo proveer cobertura de salud y de pensiones. En ese sentido, y dado que la cobertura de pensiones ha ido en aumento, se puede decir que es una innovación relativamente exitosa. Sin embargo, es necesario no generar incentivos para que el monotributo funcione como una trampa que atrae a gente para la cual no fue creado, es decir no produzca un efecto desplazamiento. Asimismo, es necesario analizar con más profundidad su costo fiscal. De acuerdo con Cetrángolo y Grushka (2020), en la actualidad el sistema previsional de la Argentina ha tenido incrementos importantes en la cobertura; sin embargo, esto fue acompañado por el uso de medidas de emergencia que permitieron mantener los niveles de cobertura en el tiempo. Es decir, el gobierno tuvo que perdonar en varias ocasiones las deudas de los contribuyentes para que estos pudieran disfrutar de las prestaciones previsionales.

## B. Uruguay

El Uruguay fue uno de los primeros países de la región en crear un sistema de pensiones. El sistema de cobertura para trabajadores independientes uruguayos es similar al de la Argentina. Existen tres regímenes principales para los trabajadores independientes: el régimen general para unipersonales, régimen de monotributo y el sistema para profesionales universitarios.

El régimen general es el sistema general para todos los trabajadores, aunque con algunas reglas diferentes acerca de la contribución para los trabajadores independientes. A partir de la reforma de 1996 se instauró un sistema mixto compuesto por un sistema público de reparto y un sistema privado de capitalización individual. A partir de 2014 se permitió que los trabajadores pudieran abandonar el

---

<sup>8</sup> Según la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), para diciembre de 2020 el tipo de cambio de la Argentina era de 84,05 pesos por dólar.

<sup>9</sup> Un último sistema son las Cajas de Profesionales Provinciales, las que son dirigidas para profesionales universitarios que son obligatoriamente comprendidos en algún régimen previsional provincial.

sistema mixto por uno de reparto si es que este les convenía. También existe la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) que tiene un mecanismo similar al de la Argentina. Esta contiene a los egresados universitarios que realizan libre ejercicio de su profesión.

**El monotributo, similar al esquema argentino**, fue instaurado en el año 2001 con la Ley N° 17.296 y estaba dirigido sólo para algunas empresas unipersonales de determinadas actividades económicas. En 2007 se realizó una reforma al sistema debido a su bajo alcance, se incluyeron otras actividades económicas y se flexibilizaron requerimientos. Este sistema fue creado con el fin de simplificar otros trámites e incluir el pago de impuestos por ingresos, impuesto por el valor agregado y pago por la seguridad social. **El monotributo está dirigido especialmente a trabajadores independientes de bajos ingresos**, por lo que, de esta manera, también se buscaba disminuir la informalidad mediante las facilidades de pago. La contribución al monotributo es obligatoria para sus afiliados. Un beneficio adicional es la posibilidad de pagar de manera voluntaria por un **seguro de salud**; estas contribuciones también pueden servir para incluir a la familia en el seguro de salud (OIT, 2015). La cantidad cotizada depende de los ingresos y puede incrementarse si se decide otorgar servicios de salud al cónyuge o hijos. Los aportes jubilatorios van desde 689 pesos uruguayos (alrededor de 16,3 dólares<sup>10</sup>) hasta 1378 pesos (alrededor de 32,5 dólares) y el aporte total va desde 897 pesos (alrededor de 21,2 dólares) para la escala más baja y sin incluir ni al cónyuge ni a hijos, hasta 3,782 pesos (alrededor de 89,3 dólares).

En el año 2007, sólo el 17,6% de los trabajadores independientes estaba cubierto por la seguridad social (alrededor de 3,000 trabajadores independientes). En el año 2020, el sistema de monotributo ha crecido casi 10 veces y cuenta con 29,623 afiliados (Banco de Previsión Social, 2021). Sin embargo, al igual que en la Argentina, la recaudación es pequeña en relación con la tributación total, o el PIB; la principal causa de esto es que el segmento hacia el que se enfoca este esquema es de trabajadores independientes con bajos ingresos (Cetrángolo y otros, 2014). Amarante y Perazzo (2013) analizan la razón por la que el alcance del monotributo uruguayo es bajo, y encuentran que se debe a las restricciones de actividades económicas que impone el régimen para que alguien pueda afiliarse. La mayoría de los trabajadores independientes no cuenta con un local, que es requisito, y de aquellos que cuentan con uno, un 20% pertenece a actividades que no contempla el monotributo. Entonces, una ampliación en la cobertura del monotributo sobre los trabajadores independientes se puede lograr en la medida que se incluya un mayor número de actividades en el régimen.

## C. Brasil

Al igual que el resto de los países en América Latina, desde las últimas tres décadas en el Brasil se empezó a dar mayor importancia a la afiliación de los grupos más vulnerables, entre ellos los trabajadores independientes. Este proceso comenzó en 1997 con la **reforma tributaria de la Ley de SIMPLES**, que originalmente estuvo enfocado en micro y pequeñas empresas, a las cuales buscó incorporar de forma obligatoria en el sistema tributario. Con el tiempo se amplió su alcance para incorporar a los trabajadores independientes.

Esta reforma integró y simplificó la recaudación con el fin de facilitar los trámites y de esta forma reducir la evasión tributaria e incrementar el alcance del sistema previsional. Para esto se ofrecían tasas reducidas sobre las rentas brutas mensuales, y se centralizó el pago de impuestos y las contribuciones al sistema de protección social. De acuerdo con Delgado y otros (2007), tras esta reforma hubo un incremento en la creación de empleos (o formalización de empleos) en las micro y pequeñas empresas; además, hubo un incremento en la afiliación al sistema previsional, especialmente entre los trabajadores de salarios más bajos.

---

<sup>10</sup> Según datos del FMI, para diciembre de 2020 el tipo de cambio del Uruguay era de 42,34 pesos por dólar.

Para integrar a los trabajadores independientes de baja renta en el año 2007 se dio inicio al **Plan Simplificado de Previsión Social**. La reforma estableció la afiliación y contribución obligatoria al sistema previsional bajo la modalidad de contribuyentes individuales. **La cuota fija exigida es equivalente al 11% del salario mínimo mensual**, mientras que para el Régimen General de Previsión Social (RGPS) se tienen tasas de contribución progresivas, que van desde 7,5% a 11,68% de los ingresos; la tasa exigida es de hasta 14% en el sector privado, y hasta 20% para empleadores. Las prestaciones a las que pueden acceder son: derecho a una pensión por vejez o invalidez, aportes monetarios en el caso de accidentes o enfermedades que incapaciten ir al trabajo por más de quince días, salario por maternidad, pensión por muerte del asegurado y aportes monetarios por causas de reclusión del asegurado. Si contribuyen un 20% del salario mínimo, pueden acceder al derecho de prestación por tiempo de contribución.

**Un esquema complementario al Plan Simplificado es el de Micro - emprendedor Individual (MEI)**, el cual se estableció en el año 2009. El objetivo de este programa fue incentivar la formalización del grupo de trabajadores que no calificaba para el régimen del Plan Simplificado. Está dirigido a micro emprendedores con una **facturación anual de hasta 81 mil reales** (alrededor de 15 576 dólares<sup>11</sup>). También funciona como un esquema simplificado con el que se cotiza a la seguridad social con un monto fijo del 5% del salario mínimo mensual (menor al Plan Simplificado). Se obtienen todas las prestaciones de la seguridad social como jubilación ordinaria, por invalidez, las pensiones y la ayuda por natalidad en el caso de las mujeres; además, tienen la ventaja de impuestos reducidos y acceso al crédito. En general, tiene un funcionamiento similar al Plan Simplificado, con la diferencia del público objetivo. Sin embargo, un problema con el MEI es el alto índice de falta de pago de las contribuciones.

Un último régimen relevante es la **Previsión Rural**, vigente desde 1991. Está enfocado en trabajadores rurales informales que laboran en actividades para su subsistencia (economía familiar). Este permite equiparar las prestaciones sociales que reciben tanto los trabajadores rurales como los urbanos, entre los que se encuentra una pensión equivalente al salario mínimo del Brasil. La contribución de los asegurados es de 2,1% de lo comercializado de su producción.

Para 2007, el 37% de trabajadores independientes estaba cubierto por algún sistema de previsión social. Tras la reforma en el régimen del Plan Simplificado, hubo un incremento significativo en la cantidad de contribuyentes y en la recaudación de este régimen. A nivel regional, el Brasil es el país que más recauda entre el grupo de los pequeños contribuyentes en términos de su PIB.

## D. Chile

En 2008, mediante la Ley N° 20.255 se modificó la estructura del sistema previsional chileno, incorporando un sistema de pensiones solidario complementario al esquema de capitalización individual previamente existente. Esta reforma estableció la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) que reemplazaron la Pensión Asistencial (PASIS) y la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM). Además, esta misma ley fortaleció el Ahorro Previsional Voluntario (APV) al introducir un componente colectivo y el APV para la clase media (Bentancor, 2020). El sistema de pensiones actualmente tiene tres esquemas: Pilar Solidario, Pilar de Ahorro Obligatorio y Pilar de Ahorro Voluntario.

El pilar solidario o sistema de pensiones solidarias ha tenido como objetivo aliviar la pobreza en la vejez e invalidez. Esto se realiza mediante el pago de prestaciones a aquellas personas mayores de 65 años con nula o poca participación en el sistema previsional. La cobertura en la actualidad alcanza el 90% de la población, a partir de la última reforma aprobada por el Congreso que corresponde a la Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal.

---

<sup>11</sup> Según datos del FMI, para diciembre de 2020, el tipo de cambio del Brasil es de 5,2 reales por dólar.

La Pensión Garantizada Universal generará cambios estructurales al pilar solidario creado en 2008. En primer lugar, se transforma la estructura progresiva diseñada a partir de la PBS y el APS. La PBS estaba prevista para comprender un monto fijo mensual de 203 dólares a partir de 2022 para aquellas personas que no se afiliaron al sistema de pensiones y que actualmente son adultos mayores en pobreza. En cambio, el APS está diseñado como un complemento a aquellos cotizantes del sistema que no logran una pensión suficiente, es decir una pensión de 627 dólares (a partir de 2022) que es la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), de tal forma que el APS se determina como un complemento solidario en función a un cálculo progresivo ajustado por la pensión autofinanciada. La lógica detrás de este esquema es que todos quienes participan en el pilar solidario reciban al menos una pensión equivalente a la PBS, y quienes tengan más ahorros obtengan una pensión total (es decir, la suma entre la pensión autofinanciada y el APS) creciente a través de una transferencia decreciente.

El Pilar Solidario corresponde en promedio al 26,4% del ingreso monetario de adultos mayores, y representa la única fuente de ingresos para 8,9% de estos. Basado en información de marzo del año 2021, el Estado gasta en el Pilar Solidario alrededor de 1,2% del PIB. En este sentido, el Pilar Solidario es relevante en la medida que permite sacar a los adultos mayores de la pobreza (Superintendencia de Pensiones, 2021b).

La Pensión Garantizada Universal reemplaza, a partir de febrero de 2022, tanto la PBS como el APS por una prestación cuyo valor dependerá del tramo en que se encuentre la pensión autofinanciada. Para quienes están dentro del 80% de la población de menores ingresos (con una pensión autofinanciada menor o igual a 759 dólares aproximadamente), se les otorga una prestación mensual plana de 223 dólares (una línea de pobreza por persona equivalente). Luego, para el segundo tramo, se otorga un complemento decreciente para quienes se encuentren por sobre el 80% y bajo el 90% de la población (es decir, con una pensión autofinanciada menor a 1205 dólares). El sistema mantiene el bono por hijo nacido vivo que es una transferencia para las mujeres y que se suma al saldo individual al momento de pensionarse (Superintendencia de Pensiones, 2022).

**En el año 2008, con la Ley N° 20.255 también se establece la afiliación obligatoria de los trabajadores por cuenta propia** al sistema de pensiones, la cual previamente era voluntaria y además no se contaba con un esquema alternativo de cotización para este grupo de la fuerza laboral. Esto se hizo para reducir las desigualdades existentes de derechos y obligaciones entre los trabajadores independientes y los asalariados (Bertranou y Saravia, 2009). La medida también buscaba contrarrestar la baja cobertura que tenía el sistema previsional entre los trabajadores independientes. La obligatoriedad de afiliación inicialmente se propuso de **manera gradual** y se estableció un plan de siete años, incluyendo una primera etapa de información. La ley estableció que, a partir del 1 de enero del cuarto año siguiente desde la publicación de la ley, se empezaría a aplicar la obligatoriedad con un plazo de 3 años. Sin embargo, esto no se aplicó de forma efectiva, ya que posteriormente se legisló para permitir a los trabajadores decidir no cotizar mediante una declaración jurada.

La obligatoriedad sin la posibilidad de no cotizar comenzó en el año 2019 (Ley N° 21.133) para los trabajadores por cuenta propia que emiten boletas de honorarios por 5 o más Ingresos Mínimos Mensuales para la Operación Renta (las cuales previo a la reforma tenían una tasa de retención del 10% para impuestos). Además, se estableció un aumento de la tasa de cotización en forma gradual de 0,75 puntos porcentuales al año y 1 punto en el último año hasta alcanzar el 17% en 2028. Para el año 2022, la tasa corresponde al 12,25%. Por otra parte, se crearon dos esquemas de cobertura de la renta sobre la cual se cotiza, uno parcial y otro total.

La retención permite pagar las cotizaciones de forma obligatoria al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), Seguro Social contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP) y la Ley del Seguro para el acompañamiento de niños y niñas afectados por una condición grave de salud (SANNA). Luego, dependiendo del año de la transición y el esquema de cobertura, el incremento se

destinará a salud y pensiones. La cotización para pensiones está al final del orden de los pagos y alcanza el valor en régimen en el último año.

En cuanto a los esquemas de cobertura, estos se diferencian en la remuneración imponible (80% de las rentas brutas anuales) que se considera para determinar las cotizaciones de salud y pensión. Bajo el esquema de cobertura parcial, durante la transición se cotiza por un monto menor a la remuneración imponible, lo que afecta las tasas de cotización de salud y previsionales en la transición (dado el orden de pagos, cada año se observará un aumento mayor en la tasa de cotización para salud en comparación con la pensión). En cuanto a la cobertura total, el trabajador o trabajadora destina el total de su retención de impuestos al pago de las cotizaciones desde el primer momento. Esto significa que cotizará por los seguros obligatorios y el 7% del ingreso imponible para salud, mientras que el saldo creciente de la retención de impuesto se destinará al pago de pensiones.

En 2018, más de un millón de trabajadores independientes estaban sujetos a la obligatoriedad de afiliación, pero de este grupo llegaron a cotizar alrededor de 234 mil personas. Este número representa a alrededor del 10% del total de trabajadores independientes de Chile. Tras la reforma del año 2019 (Ley N° 21.133) se redujo el número de trabajadores sujetos a la obligatoriedad de cotizar (se incrementó el nivel mínimo de ingresos declarados) y pasó a estar enfocado hacia 544 mil trabajadores. Sin embargo, también hubo un incremento significativo en el número de trabajadores independientes que cotizaba con una cifra de 528 mil cotizantes (representa alrededor del 23% de todos los trabajadores independientes en 2019). En 2020, 553 mil personas cotizaron para su pensión (Subsecretaría de Previsión Social, 2021; Superintendencia de Pensiones, 2019, 2021c)<sup>12</sup>.

## E. Colombia

En Colombia existen, desde la reforma de 1993, dos esquemas de ahorro previsional principales entre los cuales el trabajador puede decidir en el que participará: el solidario Prima Media con Prestación Definida (RPM) o el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). **Desde 2003, mediante la Ley N° 797, se amplió la obligación de afiliarse y cotizar a todos los trabajadores independientes,** de forma similar que los dependientes. Para los trabajadores independientes, la cotización se realiza sobre el 40% de los ingresos mensuales, con un mínimo de ingreso base de 1 salario mínimo y un tope de 25 salarios mínimos. En el RAIS, el 11,5% se destina al fondo individual del trabajador; en el RPM es el 13%. El resto se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) en el RAIS, y al fondo de discapacidad y supervivencia en el RPM (Azüero Zúñiga, 2020).

Ambos esquemas cuentan con incentivos al aporte de un trabajador por parte del gobierno. En el caso del RAIS, cuando un trabajador no logró cotizar para lograr una pensión mínima, se activa el uso del FGPM cuando se agotan los ahorros del fondo individual. Por otro lado, está el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), financiado por las contribuciones de trabajadores afiliados al RAIS y al RPM. El FSP se divide en dos sub fondos. El primero, el subfondo de solidaridad que subsidia temporalmente las contribuciones de grupos con limitaciones financieras específicas menos propensos a tener una pensión. El segundo subfondo, de subsistencia, busca proveer protección contra la pobreza en la vejez.

---

<sup>12</sup> Con el fin de incentivar el ahorro previsional voluntario, Azuara y otros (2021) realizó en Chile un experimento que buscaba incentivar la participación de los trabajadores de ingresos medios y bajos. Este estudio es relevante al análisis de experiencias de trabajadores independientes dado que este grupo se caracteriza por concentrarse en los niveles medios y bajos de ingresos. Además, este ahorro voluntario sobre el obligatorio permitiría compensar la baja tasa de cotización obligatoria. En este programa, el grupo de tratamiento era contactado cuando estaba a punto de terminar de pagar una deuda, es decir, contaban con mayor liquidez que de costumbre. De esta manera, se reducía el sentido de pérdida que ocurre cuando uno tiene que ahorrar por un servicio de muy largo plazo como lo es el sistema previsional. Los resultados del programa encontraron que no hay una diferencia estadística significativa entre los grupos de tratamiento y control con respecto al ahorro previsional. Sin embargo, un efecto que encontró el programa es que los individuos que recibieron información (grupo de tratamiento) redujeron su deuda hipotecaria.



Una innovación interesante se dio en el año 2005 a través de la creación del sistema de **Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)** el cual otorga una pensión menor a un salario mínimo a aquellos trabajadores de escasos recursos que no cumplen con las condiciones para recibir una pensión. En 2009, con la Ley N° 1328, se incrementó el alcance del programa porque permitía que aquellas personas de bajos recursos que realizaron ahorros esporádicos puedan recibir un BEPS inferior al salario mínimo. Asimismo, hizo que los aportes sean voluntarios, y permitió flexibilidad en los pagos. En este esquema el Estado contribuye un 20% de lo que cotizó el trabajador. En el año 2017, el programa BEPS contaba con 808 mil trabajadores inscritos y alrededor de 215 mil trabajadores que cotizaban.

Sin embargo, para el año 2018, el 67% de trabajadores por cuenta propia no cotizaba para su pensión. El principal factor es que este segmento se caracteriza por tener un ingreso medio menor al salario mínimo. En este caso, cotizar al sistema de pensiones implica un fuerte gasto (Azua y otros, 2021).

Para incrementar la capacidad de captación del BEPS, en 2018 se realizó un estudio acerca del factor de la información. El programa consistía en enviar mensajes de texto a los trabajadores, tanto aquellos que venían ahorrando en el pasado como quienes nunca lo habían hecho. El resultado fue que la información incrementa el ahorro de aquellos que ya venían ahorrando en un sistema previsional en el pasado. Pero no hubo un efecto significativo en quienes no habían participado previamente en el sistema de pensiones (Azua y otros, 2021).

## F. Perú

En el Perú, la afiliación de un trabajador independiente al sistema de pensiones es voluntaria y este puede elegir entre un sistema de reparto (ONP) o un sistema con cuentas de capitalización individual (AFP). En ambos casos los aportes se realizan de manera voluntaria.

Desde 2008 ha habido algunos intentos de aumentar la cobertura de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, estas normativas han sido derogadas parcialmente o no han sido implementadas o reglamentadas, por lo que no se aplican en la práctica. La primera es el Decreto Legislativo N° 1086, establecido en junio del 2008, con el objetivo de formalizar y desarrollar las medianas y pequeñas empresas (MYPES). Se buscaba otorgar flexibilidades en los trámites e incentivos para reducir el costo de contratación de empleo formal, creando asimismo un **Sistema de Pensiones Sociales (SPS), de carácter voluntario, para los trabajadores y conductores de las microempresas que decidieran formalizarse**. Además, también se estableció que los trabajadores de las microempresas sean afiliados al Régimen Especial Semi-contributivo del Seguro Integral de Salud (SIS). Dentro de este esquema el **Estado subsidiaba parte de las contribuciones tanto a pensiones como salud**. Para pensiones, el aporte del trabajador se reducía a 4% de remuneración mínima vital mensual y el Estado cotizaba al año el 100% de lo efectivamente cotizado por el trabajador. En cuanto al seguro de salud, el empleador de la microempresa debía pagar 15 soles mensuales (4,14 dólares) por cada trabajador y el Estado pagaba un monto similar.

En 2012, se aprobó la Ley N° 29.903 que reformó el sistema privado de pensiones y modificó sustancialmente el SPS. Esta norma hizo **obligatoria la afiliación al SPS para aquellos trabajadores de las microempresas con edad menor a 40 años**, y para los mayores de 40 años se dejó la afiliación voluntaria. La contribución por realizar era de 4% del salario mínimo. A esta suma, el Estado realizaría un match que equivalía hasta 100% de los aportes efectuados por el trabajador. El trabajador podría cotizar montos extra, pero estos no serían emparejados por el Estado. Este beneficio se otorgaba a los trabajadores con ingresos menores a 1.5 veces la remuneración mínima vital.

En la misma norma se incluyó la **afiliación obligatoria de trabajadores independientes menores de 40 años** y definidos como aquellos que perciben ingresos que son considerados rentas de cuarta categoría y/o de quinta categoría para impuestos. Si el trabajador tenía una edad de hasta 40 años,

entonces tenía un plazo para afiliarse a un sistema previsional, ya sea el SPP o la ONP. Pasado este plazo, el trabajador era afiliado al SPP de forma automática, es decir, la afiliación pasaba a ser obligatoria. Para los mayores de 40 años, la afiliación seguía siendo voluntaria. Para todos los trabajadores independientes con ingresos mensuales superiores a 1.5 del sueldo mínimo se les aplicaba una tasa de aporte obligatoria, de 10% si era afiliado a la AFP y 13% si era afiliado de la ONP. En caso de que los ingresos mensuales eran de hasta 1.5 veces el sueldo mínimo, se aplicaba una tasa de aporte gradual que establecía el MEF. A partir de dichas tasas el trabajador podía hacer aportes voluntarios. Las AFP debían proveer un sistema que permitiera la flexibilidad de estos aportes. A pesar de que la Ley fue promulgada, nunca se reglamentó y por lo tanto no se aplica en la práctica en lo que se refiere al SPS. En lo que se refiere a la afiliación obligatoria de independientes, esta fue derogada.

Por otro lado, desde la academia y con la colaboración de organismos multilaterales y el sector privado, se vienen desarrollando dos estudios que intentan promover el ahorro financiero y el ahorro en los sistemas de pensiones entre los trabajadores independientes probando mecanismos distintos usando lecciones de la economía del comportamiento y explotando el uso de la tecnología.

El primero (Bernal y otros, 2020), es un experimento de campo a través de la aplicación de taxi llamada Cabify, mediante el cual se busca promover el ahorro automático entre los taxistas con ofertas de planes de ahorro a través del aplicativo. En específico, los tratamientos buscan ofrecer: ahorro de un porcentaje de los ingresos semanales para cubrir emergencias, y la opción de ahorrar un porcentaje de lo obtenido sólo en semanas donde se obtuvieron ingresos superiores a determinados umbrales. Los resultados preliminares muestran que los trabajadores en promedio compran estos planes de ahorro (18%) y no retiran significativamente el dinero de sus cuentas. Asimismo, al tratarse de mecanismos de ahorro automático, esta tasa de afiliación es la misma para la contribución porque cuando los conductores se afilian a los planes, automáticamente contribuyen a sus cuentas a través de las deducciones que Cabify hace de sus ingresos y las transferencias que hace al banco.

El segundo trabajo de campo (Bernal y otros, 2020) analiza si el esquema de “Matching Contributions” es eficaz para fomentar el ahorro previsional entre los trabajadores independientes. Este esquema es una transferencia al inicio del ciclo de vida hecha por un tercero en la cuenta individual de un trabajador condicionado a sus contribuciones. Mediante este incentivo se busca promover la participación en el sistema privado de pensiones (AFP) de aquellos trabajadores que no estaban afiliados en el pasado. Este experimento está enfocado en trabajadores de microempresas en Lima Metropolitana. Se dividió a la muestra en tres grupos: de control que sólo recibió información acerca de la importancia del ahorro para el retiro, grupo de *matching* 50 que recibió información y la oferta de que sus aportes serían empatados en un 50%, y el grupo *matching* 100 que recibió información y la oferta de que sus aportes serían empatados al 100%. Agentes de venta ofrecieron a los trabajadores el plan correspondiente, y con base en esto los trabajadores decidían si participar o no del programa. Los trabajadores eran afiliados vía tablet como independientes por lo que sus aportes eran voluntarios y por lo menos de 108 soles (29,8 dólares), el cual equivale al aporte mínimo de 10% de la RMV. Los incentivos de *matching* duraron 6 meses, periodo durante el cual todos también recibían mensajes de texto recordándoles acerca de las fechas y la importancia de ahorrar para su retiro. Los resultados preliminares del programa muestran que el plan de *matching* incrementa la tasa de afiliación y contribución, principalmente entre aquellos que pertenecen al grupo de *matching* 100.

En el siguiente cuadro se resume las experiencias de los distintos países:

**Cuadro 14**  
**América Latina (6 países): resumen de experiencias de ampliación de cobertura en países seleccionados de América Latina**

País	Año	Programa	Cotizantes autónomos en año de implementación	Cotizantes actuales	Descripción	Prestaciones	Gasto fiscal total
Argentina	1994	Régimen general de autónomos (Ley N° 24.241)	1 616 081	377 mil, 15% de trabajadores independientes (2020)	Independientes pueden distinguirse por ser pequeños contribuyentes. Bajo nivel de afiliación y baja tasa de pago. Se realizaron perdones de deuda para otorgar pensión. Aportes que van desde 5220.21 hasta 22968.62 pesos.	Monto fijo establecido por ley.	Todo el sistema de pensiones: 10,7% del PIB (2017)
	1998	Monotributo	520 176	1998,9 miles de monotributistas (incluye monotributo social), 84,1% de no asalariados (2020)	Sistema se caracteriza por implantar un único tributo, el cual simplifica e integra los componentes previsionales (pensión y salud) e impositivos (como el impuesto sobre ganancias). Aportes van desde los 1270.99 pesos argentinos, hasta los 3296.62 pesos.	Monto fijo. Cobertura de asignaciones familiares y de obra social.	
Uruguay	2001	Monotributo	3000 en 2007	Mas de 30 mil afiliados para el año 2020	Creado con el fin de simplificar otros trámites e incluir el pago de impuestos por ingresos, impuesto por el valor agregado y pago por la seguridad social. La cantidad cotizada depende de los ingresos y puede incrementarse si se decide otorgar servicios de salud al cónyuge o a los hijos. Sólo aportes jubilatorios van desde 689 pesos uruguayos hasta 1378 pesos. El aporte total va desde 897 pesos (escala más baja y sin incluir ni al cónyuge ni a los hijos) hasta 3782 pesos.	Monto fijo establecido por ley. Flexibilidad en impuestos.	Todo el sistema de pensiones: 10,7% del PIB (2017)
Brasil	1991	Previsión Rural			Enfocado en trabajadores informales de áreas rurales que participan en actividades de subsistencia. Busca equiparar los beneficios sociales de los trabajadores rurales y urbanos. Contribución de 2,1% de lo comercializado en su producción.	Pensión equivalente al salario mínimo.	Todo el sistema de pensiones: 11,1% del PIB (2017)
	2007	Plan Simplificado	37% de independientes en 2007		Independientes que no tengan vínculo de empleo, pequeños empresarios cuyos ingresos no superen un umbral y contribuyentes facultativos (amas de casa). Contribución de 11% del salario mínimo mensual al sistema de reparto.	Derecho a pensión por vejez o invalidez, aportes monetarios por accidentes o enfermedades que incapaciten ir al trabajo, salario por maternidad, pensión por muerte y aportes monetarios por reclusión del asegurado.	
	2009	Microemprendedor Individual (MEI)			Dirigido a microemprendedores con una facturación anual de hasta 81 mil reales. También funciona como un esquema simplificado con el que se cotiza a la seguridad social con un monto fijo del 5% del salario mínimo mensual. Alto índice en falta de pago de contribuciones.	Mismos beneficios que Plan Simplificado, además de flexibilidad con los impuestos.	
Chile	2008	Pilar Voluntario			Ley N° 20.255 fortaleció el ahorro voluntario introduciendo un componente colectivo y el Ahorro Previsional Voluntario (APV) para la clase media.	PBS: 203 dólares monto fijo mensual.	1,24% del PIB (Gasto en Pilar Solidario)
		Pilar Solidario Ley N° 20.255 (2008)		-	Tiene como objetivo aliviar la pobreza. Se dirige al 60% de los adultos mayores más pobres. Ofrece el PBS para quienes nunca cotizaron en el sistema de pensiones, y el APV para quienes cotizaron, pero tienen una pensión menor a 627 dólares.	APS: Cubre la diferencia entre pensión y la PMAS (627 dólares)	

País	Año	Programa	Cotizantes autónomos en año de implementación	Cotizantes actuales	Descripción	Prestaciones	Gasto fiscal total
Colombia		Pilar Obligatorio Ley N° 20.255 (2008) y Ley N° 21.133 (2019)	65.398 de independientes, o 3,64% (2008)	553 572 personas, o 23% del total de trabajadores independientes (2020)	Obligatoriedad para trabajadores por cuenta propia en participación del sistema si registra boletas por honorarios de más de 5 RMV. Pensión de cuenta individual. En 2022 se contribuye 12,25% de la renta imponible.	Seguros obligatorios, salud, y pensión (depende de aporte).	2,3% del PIB en 2008; 3,7% del PIB en 2019 (total gasto contributivo)
	2022	Pensión Garantizada Universal	Reemplazará a PBS y APS a partir de febrero del 2022	-	Reemplaza a PBS y APS. Para aquellos dentro del 80% de la población de menores ingresos se les otorga una prestación mensual plana de 223 dólares. Se otorga un complemento decreciente para quienes se encuentren por sobre el 80% y bajo el 90% de la población.	Prestación de 223 dólares mensual (menor 80%). Complementos decrecientes (superior al 80% y bajo el 90%). Bono por hijo nacido vivo a mujeres.	-
	2003	Ley N° 797			Ley de obligatoriedad de contribución de independientes. Amplió la obligación de afiliarse a todos los trabajadores independientes.	Depende del capital acumulado más intereses.	4,5% del PIB
	2018	BEPS	808 mil inscritos, 214.716 mil cotizantes		Para aquellos trabajadores con montos acumulados que son insuficientes para financiar la pensión mínima. Pensión de cuenta individual (semi contributivo).	Balance acumulado más subsidio del 20%.	0,4% del PIB (gasto del BEPS)
Perú	2008	DL N° 1086	No ejecutado	-	Objetivo de formalización y desarrollo de las medianas y pequeñas empresas (MYPES). Se buscaba otorgar flexibilidades en los trámites e incentivos para reducir el costo de contratación de empleo formal. Crea Sistema de Pensiones Sociales (SPS) voluntario con match del Estado a las contribuciones para pensiones y salud.	Mismos beneficios que sistema nacional y privado de pensiones, con match del Estado.	
	2012	Ley N° 29.903	No ejecutado	-	Vuelve al SPS obligatorio para trabajadores de las MYPES menores de 40 años y establece afiliación obligatoria de los trabajadores independientes de 4ta y 5ta categoría. Precisa que el match del Estado se otorga sólo para trabajadores con ingresos menores a 1.5 veces la RMV.		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de sitios de información previsional de cada país y Arenas de Mesa, A. (2020) "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", serie Macroeconomía el Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Azuero Zúñiga, F. (2020), "El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía Del Desarrollo N° 206 (LC/TS.2020/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Bertranou, F. (2007), "Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay", OIT; Bertranou, F. y L. Saravia, (2009), "Trabajadores Independientes y protección social en América Latina" (F. Bertranou (ed.)). Oficina Internacional del Trabajo; Bentancor, A. (2020), "El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía Del Desarrollo N° 205 (LC/TS.2020/61). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Cetrángolo, O. y C. Grushka, (2020), "El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo N° 208 (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social (2021), "Alcance de la Seguridad Social Personas aportantes y beneficiarias", Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, "Informe de Situación y Evolución del Trabajo Registrado (SIPA)", Argentina, Disponible [en línea] [www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajoregistrado/trabajoregistrado\\_2112\\_informe.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajoregistrado/trabajoregistrado_2112_informe.pdf); Superintendencia de Pensiones (2021a) "Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social". Disponible [en línea] [www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Primer-Semestre\\_2021.pdf](http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Primer-Semestre_2021.pdf), y (2022), "Pensión Garantizada Universal". Disponible [en línea] [www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13450.html](http://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13450.html).

## V. Recomendaciones de política

En el Perú debieran realizarse reformas de pensiones según su realidad laboral, social y fiscal. Luego del análisis realizado en el presente documento y en atención a los impactos de la pandemia, se plantean a continuación algunas propuestas orientadas principalmente a aumentar la cobertura de los trabajadores independientes.

Del análisis realizado se deriva la existencia de una realidad altamente heterogénea entre las y los trabajadores independientes, incluyendo grupos con mayor potencial de contribución y otros entre quienes su contribución regular se podría tornar más dificultosa. Asimismo, existen elementos relevantes a considerar, como su situación tributaria que podría facilitar o no la aplicación de diversas medidas. En consonancia, a continuación, se incluyen propuestas con una atención diferenciada a los diversos grupos identificados dentro de esta población.

### A. Afiliación obligatoria y gradual de trabajadores independientes

Se recomienda retomar la política de afiliar de forma obligatoria a los trabajadores independientes de cuarta categoría del pago de impuestos a la renta, tal y como se había aprobado en la Ley N° 29.903 y como se observa en 8 de los 18 países de la región (Gontero y Weller, 2017). En las secciones anteriores se ha mostrado que **existen grupos significativos de trabajadores independientes pertenecientes a los quintiles más altos de la distribución de ingresos que no están afiliados y/o no cotizan al sistema de pensiones**. Por ejemplo, se observa que en el quintil 5 de la distribución de ingresos el porcentaje de trabajadores independientes que no cotiza llegó hasta 80% en el año 2020, y esta cifra duplica el porcentaje de los trabajadores dependientes o asalariados que no cotizan para el mismo año (véase el gráfico A3). Esta diferencia se explicaría porque los trabajadores independientes no están obligados a afiliarse ni a contribuir al sistema y, por lo tanto, a recibir las prestaciones de la seguridad social. En contraste, los trabajadores dependientes o asalariados siempre han estado obligados a afiliarse y a cotizar en tanto generen rentas del trabajo (además de pagar

impuestos de quinta categoría del impuesto a la renta). Con esta medida, se lograría reducir esta desigualdad de trato, pues los trabajadores por cuenta propia, al igual que los dependientes, generan rentas del trabajo y lo declaran ante la SUNAT al pagar el impuesto a la renta de cuarta categoría.

Según la SUNAT, los trabajadores independientes que generan rentas de cuarta categoría no están subordinados a otra persona o entidad empleadora por lo que están **obligados anualmente a presentar una declaración jurada (formulario) mediante la cual se determina el impuesto a la renta** que les corresponde pagar. En tal sentido, se puede aprovechar el momento en el cual estos trabajadores declaran sus rentas a la SUNAT para hacer que se afilien al sistema de pensiones. Este proceso no tiene que ser inmediato y se puede hacer de **manera gradual**, tal y como lo hizo Chile, con el objetivo de suavizar el impacto de la medida y podría ir acompañado de información sobre la importancia de ahorrar para el retiro. Se podrían establecer varias etapas en un horizonte de varios años (por ejemplo, 10 años), creando primero una **etapa de decisión de afiliación voluntaria o esquema de elección activa ("active choice approach")**, en la cual se le presenta al trabajador la opción de afiliarse al momento de llenar la declaración jurada de la SUNAT. Posteriormente, se establece una segunda etapa, en la cual la **afiliación se hace obligatoria y automática** al momento de llenar la declaración jurada ("automatic enrollment approach"), pero no es necesario cotizar. En la tercera etapa, **la afiliación y la cotización se hacen obligatorias y automáticas** al momento que se termina con la declaración jurada y se realiza el pago del impuesto a la renta ("automatic enrollment and saving approach")<sup>33</sup>, lo cual sigue una estructura similar al monotributo.

Como se ha expuesto previamente, el Monotributo ha tenido un relativo éxito en países como la Argentina, el Uruguay y el Brasil, y ello podría deberse a su estructura de pago unificado tanto para los tributos como la seguridad social. En todo caso, se recomienda evaluar esta posibilidad en coordinación con la SUNAT y prestar atención en que el diseño de política no profundice la fragmentación en el acceso a prestaciones diferenciadas ni perpetúe la transición hacia el régimen general de pensiones.

Naturalmente, **facilitar el pago anual de aportes no tiene que ser excluyente al pago mensual** que los trabajadores independientes de cuarta categoría puedan realizar en los canales de pago existentes. Sin embargo, una ventaja de realizar el pago anual de la cotización para pensión junto con el pago de impuestos es que reduciría los costos de transacción asociados a: i) tomar la decisión de ahorrar para la vejez, pues es menos costoso, mentalmente, decidir una vez que doce veces al año; ii) tiempo, porque el tiempo adicional para realizar el aporte una vez llenada la declaración jurada sería mínimo, y iii) transporte, en aquellos casos en los que los trámites se realicen en agencias de la SUNAT o los pagos se hagan en las agencias de bancos.

Asimismo, **se puede implementar una opción predeterminada o "default option" de contribución** como estrategia para simplificar mentalmente la decisión de cuánto contribuir. Por ejemplo, al final de la declaración jurada o formulario virtual se podría implementar un link que diga: *"Marque aquí para dirigir el X% de sus ingresos declarados a una cuenta del Sistema Nacional (o Privado) de Pensiones"*, donde X% representa la tasa de aporte predeterminada que se fijaría para los independientes. Esto simplificaría mentalmente la decisión que enfrentan los trabajadores – luego de afiliarse – de cuánto ahorrar para la vejez, y la evidencia sugiere que alternativas de este tipo son

---

<sup>33</sup> Enfoques de elección activa y afiliación automática son ampliamente recomendados por la literatura. Ver por ejemplo el documento de políticas basadas en el comportamiento para la toma de decisiones financieras en el hogar de Madrian y otros (2017). Una intervención reciente es la implementada en Estados Unidos por la Casa Blanca Social y el Equipo de Ciencias del Comportamiento, en colaboración con el Departamento de Defensa, en el año 2015. En esta intervención se probó un enfoque de elección activa para aumentar la participación en un plan de ahorro del personal militar. En este caso, el momento de la decisión ocurría cada vez que un empleado cambiaba de base militar. En ese momento, se instó a los empleados a tomar una decisión activa de inscribirse en el "Thrift Savings Plan" del gobierno federal, un plan de ahorro para la jubilación para los trabajadores federales. Además, se estableció una opción default o predeterminada de contribución que la mayoría eligió junto con ocho opciones adicionales de contribución (básica, incentivo o especial, entre otros).

exitosas y llaman la atención de los trabajadores. De la misma forma, este tipo de mecanismos virtuales permite automatizar el pago de la contribución para pensiones utilizando la misma fuente de financiamiento que los trabajadores usan para el pago del impuesto a la renta.

Finalmente, cabe señalar que la integración de pagos de aportes e impuestos también podría tener una desventaja. Esta podría ser la de provocar (o aumentar) un sesgo conductual de aversión a la pérdida de ingresos porque exige el pago de contribuciones junto con el pago de impuesto a la renta, lo cual puede alertar a las personas al tener un menor ingreso disponible. No obstante, esto puede mitigarse haciendo que las devoluciones de impuestos sean utilizadas como contribuciones para pensiones. Para más detalles, ver Duflo y otros (2006), quienes proveen evidencia de que este tipo de devoluciones han funcionado para individuos de bajos ingresos en Estados Unidos.

## **B. Piloto para medir el impacto de un programa de ahorro voluntario y opciones de ampliación de cobertura**

En el mediano y largo plazo, la expansión de la cobertura debe incluir la afiliación obligatoria de todos los trabajadores independientes, tanto los de altos ingresos como los ubicados en los primeros quintiles de la distribución de ingresos. Sin embargo, en el caso de estos últimos, la obligación de afiliarse y cotizar es más difícil de fiscalizar por las autoridades. Generalmente, estos trabajadores, si bien generan rentas del trabajo, no realizan pago de impuestos a la renta por cuarta categoría a la SUNAT, como sí lo hacen los trabajadores mencionados en la recomendación anterior. Por tal motivo, en el corto plazo es necesario implementar una estrategia distinta para fomentar la cobertura efectiva de estos trabajadores.

En tal sentido, para estos trabajadores se recomienda realizar una evaluación aleatoria o piloto para medir el impacto de un **programa de ampliación de cobertura de pensiones con incentivos**, con el objetivo de evaluar si los trabajadores con ingresos bajos y medios **deciden afiliarse y contribuir voluntariamente a un programa** que le brinda un incentivo, el cual puede darse en el sistema nacional de pensiones, o privado, o ambos. El incentivo específico dependerá de la preferencia que tenga el Estado, así como de su capacidad financiera y logística, pero la revisión de literatura sugiere implementar alguno o varios de los siguientes incentivos: no financiero, financiero o con reformas paramétricas. Lo importante es que este piloto sirva de base para ver qué tipo de incentivos les interesan a los trabajadores y logran cambiar su comportamiento de ahorro para la vejez.

Como se ha expuesto a lo largo de este documento, los trabajadores independientes en el Perú, en promedio, tienen bajos niveles de educación y cuentan sólo con secundaria completa, están ubicados en los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos, en su mayoría son hombres (59%), tienen más de 30 años, y un segmento grande es representado por jefes de hogar. Trabajan, asimismo, principalmente, en sectores de comercio y agropecuario, pequeñas unidades productivas o microempresas que, a su vez, no siempre son fiscalizadas y en su mayoría no ofrecen contratos de trabajo formales con aseguramiento en pensiones o salud. Por ejemplo, usando datos de la ENAHO, al año 2020, se obtiene que 99% de los trabajadores independientes lo hace en empresas con menos de 20 personas y sólo 2,7% cotiza a un sistema de pensiones. Una cifra similar obtiene Bernal y otros (2020) cuando analizan a los trabajadores por cuenta propia en Lima Metropolitana. Ellos encuentran que las microempresas (aquellas definidas como firmas con menos de 5 trabajadores) tienen en promedio 2 trabajadores y que prácticamente ninguno tiene contrato laboral formal. Sólo alrededor de la mitad cuenta con un seguro de salud (principalmente el seguro subsidiado denominado Seguro Integral de Salud) y apenas 27% contribuyó alguna vez al sistema de pensiones.

Dado este contexto, lo recomendable es ir diseñando un programa realista que responda a dichas características de esta población, aun cuando en el mediano plazo se tenga una perspectiva universal de cobertura. Esto no es sencillo, y justamente por ello **las evaluaciones aleatorias se hacen para una**

**muestra de la población objetivo y utilizan encuestas de línea de base y seguimiento** para, además de ver el impacto del tratamiento (que, en este caso, sería invitarlos a participar de un programa de ahorro), recoger información que no suele encontrarse disponible en las encuestas de hogares relacionadas con preferencias (por ejemplo, disposición a ahorrar), otras fuentes de ahorro (o deuda), o expectativas sobre cómo van a financiar el retiro, entre otros. Esta información es importante para ir rediseñando el programa de ahorro y definiendo los tipos de incentivos que podrían ser más exitosos. De implementarse una encuesta de línea de base, se puede diseñar preguntas para capturar este tipo de información y otras variables relacionadas también con los sesgos conductuales. Por ejemplo, aun conociendo que ciertos trabajadores estarían dispuestos a contribuir a pensiones, diversos estudios han encontrado que la declaración es distinta al comportamiento real de los individuos. Una explicación es que los individuos pueden adoptar comportamientos diferentes a los que declaran en encuestas por lo que **es recomendable que el programa de ahorro que se implemente también ayude a los trabajadores a abordar estos desafíos**<sup>14</sup>.

Un factor adicional para considerar realizar esta evaluación aleatoria es su potencial efecto en cerrar brechas de género en el sistema de pensiones. Como se señaló en la segunda sección del informe, hay menos mujeres que están afiliadas a algún subsistema de pensiones en comparación con los hombres, lo cual ocurre tanto entre trabajadores independientes como en el mercado en general. Por tal motivo, el piloto propuesto podría ayudar también a cerrar las brechas existentes en afiliación y contribución de trabajadores que no pertenecen al sistema de pensiones, beneficiando relativamente más a las mujeres.

La evidencia sugiere evaluar tres tipos de incentivos: no financieros, financieros y con reformas paramétricas. **Entre los incentivos no financieros están el débito automático, los recordatorios y la simplificación.** El débito automático consiste en que cada mes se debita de una cuenta del trabajador una cantidad determinada que se destina al ahorro para la pensión y este puede tener una opción de renunciar. Con esto se aprovecha el uso de cuentas bancarias para facilitar la contribución de los trabajadores que suelen trabajar en ocupaciones asociadas con un alto nivel de informalidad. También se aprovechan los canales digitales para facilitar la comunicación con el trabajador. Según la literatura, pocos individuos se desafilian del débito automático por lo que este mecanismo aprovecha la inercia del comportamiento en favor de los trabajadores<sup>15</sup>. El estudio de Bernal y otros (2020) para conductores de taxi provee evidencia exitosa de este tipo de mecanismos en el Perú. Para implementar recordatorios y simplificar información, usualmente se envían mensajes recordatorios (ya sea por correo, SMS o whatsapp) con información simple para que los trabajadores contribuyan a su sistema de pensiones. En Colombia, por ejemplo, se llevó a cabo un experimento que mandaba SMS a los afiliados activos del BEPS, el cual es un plan de retiro para trabajadores de bajos ingresos donde no se pagan comisiones y es administrado por el Estado. Lo que se encuentra es un aumento de 7,6% en la probabilidad de realizar un aporte y de 14% en el número total de contribuciones. También concluyen que es más efectivo establecer metas de ahorro mensuales antes que anuales y que este tipo de incentivos son bastante costo-efectivos (Azuara y otros, 2021).

**Entre los incentivos financieros estaría la co-aportación o “matching contribution”,** mediante la cual el Estado brindaría un monto de dinero a cada trabajador en su cuenta previsional por cada contribución que este realice. Generalmente, este monto es un porcentaje de la contribución del trabajador (que va desde 25% a 100%), y suele haber un monto máximo de dinero que se ofrece como “match”. Se puede otorgar a lo largo de toda la vida laboral o por un período de tiempo. Una de sus ventajas es que es un incentivo al ahorro mientras los trabajadores son jóvenes y no genera distorsiones

<sup>14</sup> Están por ejemplo los problemas de autocontrol para ahorrar y reducir su consumo presente a favor de su consumo futuro (Thaler y Benartzi, 2004) o que los individuos tienen buenas intenciones, pero sobreestiman su capacidad de realizar una acción y al final no logran concretarla (DellaVigna y Malmendier, 2006).

<sup>15</sup> Thaler, 2016; Madrian, 2012; Besehears, 2009; Blakstad y otros (2018).



en la oferta laboral como sí lo hacen a largo plazo las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas (Palacios y Robalino, 2009). Además, reduce el subsidio que tiene que dar el Estado para financiar la pensión mínima, puesto que si el “match” se ofrece cuando el trabajador comienza a trabajar, entonces ese dinero genera rentabilidad durante toda la vida laboral, sobre todo si se deposita en una cuenta que no cobra comisiones. La evidencia internacional muestra que este mecanismo funciona muy bien para la afiliación y parcialmente para la contribución<sup>16</sup>. Para el caso peruano vale la pena ver el estudio de Bernal y otros (2020) para trabajadores independientes que trabajan en microempresas ubicadas en Lima Metropolitana. A largo plazo, la literatura señala también que el esquema de co-aportación resulta más barato que una pensión universal o una pensión mínima, siempre y cuando el “match” y la contribución de los individuos no sean muy bajos (Palacios y Robalino, 2009).

Un esquema similar se da a través de los subsidios financieros dirigidos a la población joven o a las mujeres, los cuales buscan fortalecer la cobertura contributiva de estos grupos de la población. Por ejemplo, está **el subsidio al empleo juvenil existente en Chile dirigido a trabajadores entre 18-24 años de edad que pertenecen al 40% de la población más vulnerable**, sujeto a que el empleador cumpla con pagar las cotizaciones previsionales (el Estado subsidia 30% del salario: 20% al trabajador y 10% al empleador). La evidencia sugiere que el subsidio aumentó la tasa de cotizaciones entre el grupo elegible entre 2.1 y 4.5 puntos porcentuales, pero sólo el 21% de trabajadores elegibles recibió el beneficio (Bosch y otros, 2013). Asimismo, está el subsidio de empleo a la mujer llamado “Bono al trabajo mujer”, que es un incentivo financiero que entrega el Estado para mejorar los ingresos de las mujeres trabajadoras que tengan entre 25 años y 59 años, que trabajen de manera dependiente o independiente y que pertenezcan al 40% de las familias más vulnerables de la población. **Otro tipo de incentivos que se observan en la literatura son esquemas con contribución variable, retiros periódicos y/o formalización laboral.** La contribución variable se refiere a que cada trabajador puede ahorrar lo que sus posibilidades le permitan a su cuenta previsional, sin que se fije un monto mínimo. Esto suele estar acompañado de la posibilidad de ahorrar de manera diaria, semanal o mensual. Por ejemplo, así funcionan los BEPS en Colombia. De manera similar, en Ghana, se planteó un atractivo **esquema de ahorro voluntario para trabajadores informales con contribución variable y retiros periódicos**. En este país, el Fideicomiso Nacional de Seguros de la Seguridad Social (SSNIT) piloteó un Plan de Pensiones del Sector Informal de 2005 a 2008 antes de lanzarlo a nivel nacional (Dorfman, 2015). En 2010, más de 90,000 afiliados estaban contribuyendo al esquema. Este es un plan de pensiones contributivo voluntario con tasas de contribución variables que se basan en la preferencia y capacidad de los miembros y donde las contribuciones pueden realizarse de manera diaria, semanal, mensual, anual o por temporada. Asimismo, las contribuciones se dividen en dos partes iguales y se acreditan a dos subcuentas (un 50% de la contribución a una cuenta de plan de trabajo y el otro a una cuenta de jubilación). Después de la deducción de una prima de seguro de vida, se permite a los afiliados hacer retiros periódicos de la cuenta del plan ocupacional luego de cinco (5) meses de contribuciones iniciales, siempre y cuando la cuenta tenga un saldo acreedor. Los afiliados pueden retirarse de la cuenta de jubilación sólo cuando mueren, alcanzan la edad de 60 años o quedan en situación de discapacidad; y, los afiliados pueden usar sus contribuciones como garantía parcial para asegurar el crédito de instituciones financieras aprobadas.

**Otros esquemas ofrecen además de los incentivos de tasas menores de contribución, el beneficio de la formalización laboral.** Por ejemplo, en el Brasil se planteó un programa denominado **Microempreendedor Individual que logró aumentar la formalidad de los trabajadores independientes de 20% a 24% en tres años**. El programa redujo el pago mensual a la seguridad social para los trabajadores independientes: antes era el 20% de ingresos mensuales y con el programa bajó

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Duflo y otros (2006); Blumenstock y otros (2018); Engelhardt y Kumar (2007) y Saez (2009). La mayoría de estos experimentos se enfocan en trabajadores formales y encuentran que el matching incrementa la afiliación en 5 puntos porcentuales (la magnitud depende del monto de matching), pero puede llegar hasta 25% si se les da facilidades para que los trabajadores contribuyan.

al 11% del salario mínimo. También tuvo una campaña intensa de captación y marketing. Los retos del programa se dan en cuanto a la densidad de aportes: sólo 44% cotiza en un periodo dado (Bosch y otros, 2013). De manera similar, pero a nivel de firmas, **el programa SIMPLE en el Brasil logró un aumento en la cantidad de trabajadores formales de empresas pequeñas entre el 10% y el 40%**. El programa redujo en 8% los costos de la formalidad para las empresas y simplificó las normas relacionadas con la formalidad (Bosch y otros, 2013).

Los incentivos o esquemas antes mencionados no son excluyentes y pueden pilotarse simultáneamente en el programa de ahorro. Lo importante es que el piloto sirva de base para saber cuáles de estos incentivos les interesan más a los trabajadores y son más costo-efectivos en lograr que los trabajadores ahorren. Es importante señalar que una ventaja de realizar pilotos es que permiten recoger evidencia del comportamiento de los individuos y evaluar si el programa que se quiere implementar es efectivo antes de plasmarlo en una legislación y luego no obtener resultados. Nótese también que la potencial implementación de un incentivo de “matching contribution” está en línea con los esquemas de Pensiones Sociales aprobados anteriormente en el DL N°1086 y la Ley N°29.903 pero que nunca fueron implementados. No obstante, una diferencia con estas normativas es que se recomienda **ofrecer los incentivos a los trabajadores (y conductores de las microempresas), más no a las empresas**, porque son éstos quienes toman la decisión de ahorrar, y por lo tanto se espera que el incentivo modifique su conducta<sup>17</sup>. De igual modo, es importante señalar que el incentivo de co-aportación fue considerado en el proyecto de ley elaborado por la Comisión Especial Multipartidaria del Congreso de la República en el año 2020. Esta comisión estuvo encargada de evaluar, diseñar y proponer una reforma integral del Sistema Previsional Peruano y elaboró un proyecto de norma donde se incluyó al “matching contribution” como uno de los incentivos del nuevo sistema de pensiones<sup>18</sup>.

Finalmente, cabe notar asimismo que otro incentivo que se podría probar sería el aseguramiento en salud. Por ejemplo, si de la información que se recoja en la línea de base del piloto se observa que los trabajadores valoran mucho la cobertura de un seguro de salud para ellos y sus familias y están dispuestos a contribuir, entonces se podría ofrecer a las y los trabajadores la cobertura de un seguro de salud junto a la pensión y quizá otras prestaciones relacionadas a la seguridad social que puedan vincularse.

### C. Cambios paramétricos a los sistemas de pensiones

Independientemente de si se conduce o no el piloto antes mencionado, **se recomienda evaluar la introducción de los siguientes cambios paramétricos a los sistemas vigentes, tanto SNP como SPP**.

Primero, reducir la tasa de cotización mínima (por ejemplo, a 4% de la remuneración mínima vital como se previó en la Ley N°29.903) para que los trabajadores independientes ahorren lo que puedan y reciban una pensión en función a ese ahorro. Por ejemplo, el BEPS colombiano funciona así. Para el Perú, el trabajo de campo del estudio de Bernal y otros (2020) sobre matching contributions para trabajadores independientes que trabajan en microempresas, también dio indicios de que el precio actual o cotización mínima de 13% del ingreso puede resultar muy caro para este tipo de trabajadores y que probablemente, al reducir el precio, aumente la demanda por seguridad social.

Segundo, flexibilizar los pagos a frecuencias diarias o semanales, para que los trabajadores no perciban una fuerte reducción de su ingreso disponible. Existe literatura de la economía del

---

<sup>17</sup> La decisión de formalización de las empresas es mucho más compleja y está fuera del alcance del presente estudio, pero se recomienda evaluar políticas coordinadas de ser el caso.

<sup>18</sup> En el siguiente enlace se puede acceder al proyecto de ley: <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/prensa/presentaciones/>. En este proyecto también se incorporó un incentivo de cofinanciamiento a las cuentas de los afiliados provenientes de un porcentaje de los impuestos de IGV pagados por los consumidores (cotizantes) finales. Sin embargo, al no existir evidencia del impacto de este mecanismo, su factibilidad quedó sujeta a un informe técnico del Ministerio de Economía y Finanzas.

comportamiento que sostiene que este tipo de flexibilizaciones ayudan a que la contribución sea menos “dolorosa” para los trabajadores y por tanto incrementan la probabilidad de contribuir (Thaler, 2016).

Tercero, masificar los canales de pago de aportes utilizando las diversas redes que ofrecen los bancos (agentes), supermercados, grifos y otros, para así acercar la oferta del sistema de pensiones a los trabajadores y facilitar la recaudación de aportes.

Cuarto, utilizar la tecnología y los diversos aplicativos existentes como aliados para llegar a los trabajadores independientes, dándoles por ejemplo información del sistema, ofreciéndoles afiliación y, de ser posible, automatizando el pago de contribuciones. **Aplicaciones como Uber, Rappi o Cabify, entre otros, tienen identificado a sus miembros por lo que mediante acuerdos o convenios se puede aprovechar esta tecnología para vincularlos de forma virtual en el que se les ofrezcan facilidades en los canales para contribuir al sistema.** Estos aplicativos brindan la oportunidad de crear sistemas que recauden automáticamente un porcentaje pequeño de los ingresos que puede destinarse para su pensión. Existe evidencia acerca de los beneficios que tienen los sistemas de ahorro por defecto (default) en incentivar el ahorro de los trabajadores (Blumenstock y otros, 2018). El estudio de Bernal y otros (2020) para conductores de taxi que usan el aplicativo de Cabify es un ejemplo de que esto es posible de implementar en el Perú. Se sugiere también revisar la experiencia del Uruguay en esta materia.

Cabe notar que esta recomendación puede coincidir conceptualmente con el programa de agregadores que actualmente conduce la ONP, en el que se acuerda con una persona jurídica para que actúe como recaudador de aportes de sus colaboradores. Sin embargo, la recomendación pone énfasis usar la tecnología para reducir costos y generar economías de escala.

## **D. Creación y fortalecimiento del pilar solidario y del pilar de contribución voluntaria**

De forma similar a la reforma que se hizo en Chile en el año 2008, se recomienda crear y fortalecer el pilar solidario y el pilar de ahorro voluntario. En cuanto al pilar solidario, es importante notar que **ya existen en el Perú las prestaciones básicas para cubrir los riesgos de vejez y discapacidad que caracterizan a un pilar solidario.** Por un lado, está **Pensión 65**, que es una pensión no contributiva dirigida a los mayores de 65 años, pobres extremos, que nunca han cotizado para su pensión (muchos de los cuales están ubicados en zonas rurales) y, por otro lado, está **CONTIGO**, que es una pensión no contributiva dirigida a personas con discapacidad severa y que son pobres. Por lo tanto, se sugiere evaluar la creación formal del pilar solidario cuyo objetivo central sería el de mejorar la cobertura (en la vejez) de los trabajadores ubicados en la parte baja de la distribución de ingresos (que concentra a buena parte de los trabajadores independientes), y eventualmente potenciar mecanismos solidarios que puedan contemplarse para complementar los montos de las pensiones obtenidas ante bajos niveles de contribución. La creación de este pilar debe estar acompañado de un liderazgo institucional que permita fortalecerlo y generar el financiamiento adecuado en el tiempo.

Una segunda recomendación asociada al pilar solidario sería la de utilizar una sola clasificación de pobreza, pues mientras que Pensión 65 utiliza la clasificación de pobreza extrema para identificar a su población elegible, CONTIGO utiliza sólo la clasificación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Por tal motivo, sería importante **uniformizar el requisito de clasificación de pobreza** y que ambos programas utilicen la misma clasificación. Nótese además que el seguro subsidiado, SIS Gratuito, también utiliza la condición de pobreza como requisito para la afiliación y no el criterio de pobreza extrema. El gasto público en Pensión 65 que generaría este cambio no crecería mucho en los próximos años pasando de 0,21% a 0,30% del PIB en 2025, pero efectivamente mostraría un aumento a partir de 2050 (pasando de 0,44% a 1,38%). Ver Bernal (2016) y Bernal (2020) para más detalles sobre esta estimación.

Otra reforma importante que se recomienda evaluar es la **creación de un pilar de contribución voluntaria como mecanismo para generar más ahorro y cotizaciones previsionales principalmente para la clase media o trabajadores ubicados en los quintiles medios de la distribución de ingresos**. Las prestaciones específicas de este pilar estarían sujetas a la evidencia que se recoja del programa piloto de ahorro voluntario con incentivos descritos anteriormente. Por ejemplo, si los resultados del piloto revelan que el incentivo de co-aportación o “matching contribution” es exitoso y logra aumentar las probabilidades de afiliación y cotización, entonces los gastos de “match” que haría el Estado serían justamente las prestaciones o subsidios que brindaría este pilar a los trabajadores elegibles. De esta manera, probando diversos tipos de incentivos, se puede crear el pilar de ahorro y contribución voluntaria y, para mantener controlado el gasto público, en un inicio la población objetivo pueden ser los trabajadores independientes de relativos bajos ingresos (por ejemplo, los que laboran en microempresas), y posteriormente se iría expandiendo de manera gradual al resto de trabajadores.

Según Azuara y otros (2021) y, al igual que el pilar solidario, apostar por el ahorro voluntario necesita un liderazgo institucional que permita superar las barreras regulatorias, tecnológicas y las fallas de mercado que limitan la implementación de soluciones de ahorro efectivas. Esa institución podría ser la ONP, pues conoce muy bien la regulación de todo el sistema y administra no sólo el SNP sino también otros regímenes previsionales. Al margen de ello, los autores señalan las siguientes recomendaciones para la implementación del pilar de contribución voluntaria. Primero, es necesario generar un entorno regulatorio favorable al ahorro voluntario, haciéndolo fácil, accesible y comprensible. Para ello, es necesario eliminar restricciones, implementar mecanismos de ahorro automático y apostar por la educación financiera y previsional. Segundo, se requiere diseñar un producto de ahorro a largo plazo que verdaderamente responda a la realidad y a las necesidades de muchos trabajadores (incluidos los independientes), permitiendo, por ejemplo, retiros que permitan a las personas acceder a una parte de sus ahorros para enfrentar emergencias. Tercero, se debe llegar más y mejor a los trabajadores usando la tecnología, la que permite acceder de manera simple a una diversidad de canales y hace que el ahorro sea fácil y accesible. La tecnología debería ser una aliada para mejorar la recaudación de microaportaciones a bajo costo, haciendo el ahorro una realidad.

## E. Difusión de los nuevos beneficios ofrecidos por el SNP

Recientemente se aprobó el Decreto Supremo N° 282-2021-EF que otorga **pensiones proporcionales** para todos aquellos trabajadores que no alcanzan a cotizar por 20 años como establece el Decreto Ley N° 19.990, sino que logran cotizar sólo 10 o 15 años. Esta medida puede resultar muy interesante para los trabajadores independientes, pues tienden a cotizar de forma poco regular para su pensión. Asimismo, el Decreto Supremo N° 354-2020-EF otorga facilidades a aquellos cotizantes que tienen 17, 18 o 19 años de aportes denominados **préstamos previsionales**. Este esquema ofrece a los cotizantes la acreditación de los 20 años de aportes y una pensión. Los años de diferencia son un monto prestado el que se paga en un plazo máximo de 36 meses mediante montos que provienen de la misma pensión que recibe el pensionista (los descuentos son de máximo 30% de la pensión percibida).

En tal sentido, se recomienda evaluar su difusión masiva mediante campañas de concientización e información acerca de las facilidades ofrecidas por el SNP. Para esto se puede usar la tecnología o pueden realizarse programas piloto dirigidos a distintas poblaciones a quienes se ofrece información acerca de los beneficios. Existe evidencia de que sólo entregar información tiene un éxito relativo para afiliar a trabajadores a planes de ahorro para el retiro. De esta forma se puede medir en qué medida influye la información, y si estas medidas se convierten en mecanismos atractivos que atraigan a los trabajadores.

## **F. Cruces de información con encuestas y agenda de políticas de largo plazo**

En las secciones anteriores se ha realizado un análisis de las densidades de cotización a partir de la información disponible de afiliados a los sistemas de pensiones. En particular, llama la atención encontrar grupos significativos de afiliados que prácticamente no cotizan y que la mayoría de ellos pertenece al primer quintil de ingresos. Estas bajas densidades de cotización son más alarmantes para el caso de los trabajadores que se afiliaron como independientes. Sin embargo, con la información disponible no se puede conocer más acerca de ellos, por lo que se recomienda realizar encuestas representativas a esta población para conocer los motivos para no cotizar y cuáles serían los mecanismos necesarios para facilitar su cotización. Ambos sistemas, el SNP y el SPP, cuentan con información básica de estas personas y podrían implementar encuestas telefónicas o, de no contar con esta información, podrían implementar convenios con los operadores de telefonía para recuperar los números telefónicos y así establecer contacto con los trabajadores. Otra opción, más de corto plazo, podría ser realizar cruces de información entre las bases de datos administrativas del SPP y del SNP con la ENAHO y construir un panel de datos que registre información de los individuos en el tiempo, de modo que se pueda analizar las transiciones entre los estados de contribuir y no contribuir a través de los años, y entender así los factores que estarían explicando dichas transiciones especialmente para el caso de los trabajadores que se afiliaron como independientes. A más largo plazo, sería recomendable contar con una encuesta propia de seguridad social similar a la Encuesta de Protección Social implementada en Chile y en otros países de la región.

Finalmente, una recomendación adicional de largo plazo, sería impulsar una agenda de políticas que interrelacione el objetivo de cómo mejorar la cobertura en pensiones de trabajadores independientes con otros objetivos como la creación de más empleo formal, reducción de desigualdades de género y fortalecimiento de la institucionalidad laboral. Por ejemplo, avanzar en un sistema de cuidados es clave para incrementar la participación laboral femenina y a su vez, las contribuciones al sistema de pensiones.



## Bibliografía

- Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", *Serie Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47406-politicas-enfrentar-desafios-antiguas-nuevas-formas-informalidad-america-latina>.
- Alaimo, V. y otros (2017), "Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean", *IADB Technical Note*, June. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.18235/0000758>.
- Amarante, V. e I. Perazzo, (2013), "Trabajo por cuenta propia y monotributo en el Uruguay", *Revista Internacional Del Trabajo*, 132(3-4), 623-641. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2013.00197.x>.
- Arenas de Mesa, A. (2020) *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*, serie Macroeconomía el Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_. (2019) *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azuara, O. y otros (2021), "Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro", Interamerican Development Bank. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Ahorro-sin-barreras-Lecciones-de-las-intervenciones-del-Laboratorio-de-Ahorro-para-el-Retiro.pdf>.
- Azuero Zúñiga, F. (2020), "El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie *Macroeconomía Del Desarrollo* N° 206 (LC/TS.2020/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45780-sistema-pensiones-colombia-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú) (2021), Reporte de Estabilidad Financiera. Disponible [en línea] <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2021/noviembre/ref-noviembre-2021-recuadro-6.pdf>.

- Bernal N. (2020), "Sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 207 (LC/TS.2020/64), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45800-sistema-pensiones-peru-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad-financiera>.
- (2016), "Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México", en *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, Vol N° 43, No 79, pp. 79-128.
- Bernal, N., M. Bosch y O. Molina (2020), "The impact of digital saving accounts on savings and welfare: Evidence from drivers using a smartphone network app in Peru". Disponible [en línea] <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-489183581-99>.
- Bernal, N., O. Molina y S. Galiani (2020), Do Matching Contributions incentivize informal workers to participate in retirement saving plans? A Randomized Evaluation in Peru. Disponible [en línea] <https://doi.org/https://doi.org/10.1257/rct.3395-2.0>.
- Beshears, J. y K. L. Milkman (2009), "Mental Accounting and Small Windfalls: Evidence from an Online Grocer", *Journal of Economic Behavior & Organization* 71, N° 2, 384-394.
- Bertranou, F. (2007), "Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay", OIT. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/empolicy/events/WCMS\\_125982/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/empolicy/events/WCMS_125982/lang-es/index.htm).
- Bertranou, F. y L. Saravia, (2009), *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina* (F. Bertranou (ed.)). Oficina Internacional del Trabajo.
- Bentancor, A. (2020), "El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía Del Desarrollo* N° 205 (LC/TS.2020/61). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45779-sistema-pensiones-chile-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>
- Blakstad M., C. Hodgkinson y W. Sandbrook (2018), Retirement saving and the self-employed: a research summary. NEST Insight, London. Disponible [en línea] <https://www.nestinsight.org.uk/wp-content/uploads/2021/02/Retirement-saving-and-the-self-employed.pdf>.
- Blumenstock, J., M. Callen y T. Ghani, (2018), "Why Do Defaults Affect Behavior? Experimental Evidence from Afghanistan", *American Economic Review*, 108(10), 2868-2901. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1257/aer.20171676>.
- Bosch, M., A. Melguizo, y C. Pagés (2013), "Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe", BID.
- Bosch, M. y otros (2020), "Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de COVID-19: consideraciones de política pública", Interamerican Development Bank. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Access-to-Mandatory-Retirement-Savings-in-Times-of-COVID-19-Public-Policy-Considerations.pdf>.
- BPS (Banco de Previsión Social) (2021), *Comentarios de Seguridad Social. Asesoría General en Seguridad Social*. Disponible [en línea] <https://www.bps.gub.uy/bps/file/18400/1/79.-setiembre-2021.pdf>.
- Casanova, L. y otros (2016), *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica*. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2016.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka, (2020), "El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 208 (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45821-sistema-pensiones-la-argentina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>.
- Cetrángolo, O. y otros (2014), *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay* (Primera ed). OIT. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_357452/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_357452/lang-es/index.htm).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. In Black Swan (First). Black Swan.



- \_\_\_\_\_. (1986), *El Otro Sendero; la revolución informal* (Primera ed). El Barranco.
- Delgado, G. 2007 *Avaliação do simples: Implicações a formalização previdenciária*. (Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão).
- DellaVigna, S. y U. Malmendier (2006), "Paying Not to Go to the Gym", *American Economic Review*, 96(3), 694–719. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1257/aer.96.3.694>.
- Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social (2021), Alcance de la Seguridad Social Personas aportantes y beneficiarias, Argentina. Disponible [en línea] [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ass-pab-06-junio-2021\\_210806.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ass-pab-06-junio-2021_210806.pdf).
- Dorfman, M. (2015), "Pension Patterns in Sub-Saharan Africa", *Social protection and labor discussion paper*, N° 1503; World Bank Group, Washington, DC.
- Duflo, E. y otros (2006), "Saving Incentives for Low- and Middle-Income Families: Evidence from a Field Experiment with H&R Block", *The Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1311–1346. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1093/qje/121.4.1311>.
- Engelhardt y A. Kumar (2007), Employer matching and 401(k) saving: Evidence from the health and retirement study, *Journal of Public Economics*, 91(10), 1920–1943.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), World Economic Outlook Database. Disponible [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/download-entire-database>.
- Gluzmann, P., D. Jaume y L. Gasparini, (2012), "Decisiones laborales en América Latina: el caso de los emprendedores". Disponible [en línea] <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/235>.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en sistemas contributivos de protección social en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42085/1/S1700628\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42085/1/S1700628_es.pdf).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2021), Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana. Disponible [en línea] <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/12-informe-tecnico-mercado-laboral-set-oct-nov-2021.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2020a), Encuesta Nacional de Hogares. Disponible [en línea] <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>.
- \_\_\_\_\_. (2020b), Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento, 2007–2019. Disponible [en línea] [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1790/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1790/libro.pdf).
- Lavado, P. y G. Yamada (2021), "Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad". Disponible [en línea] [https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/15\\_dp\\_empleo.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/15_dp_empleo.pdf).
- Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes*. Brookings Institution Press.
- Loayza, N. (2016), "La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo", *Estudios Económicos*, 31, 9–28. Disponible [en línea] <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/31/ree-31-loayza.pdf>.
- Loayza, N. y J. Rigolini, (2006), "Informality Trends And Cycles (WPS 4078)". Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4078>.
- Machado, R. (2014), "La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980–2011)", *Apuntes Revista de Ciencias Sociales*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.21678/apuntes.74.707>.
- Madrian B. (2012), "Matching Contributions and Savings Outcomes: A Behavioral Economics Perspective", en R. Hinz y otros (Eds), *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*. Washington, World Bank.
- Madrian, B. y otros (2017), "Behaviorally informed policies for household financial decision making", *Behavioral Science & Policy*, 3(1), 26–40. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1353/bsp.2017.0003>.
- Organización Internacional del Trabajo (2022), ILOSTAT. Disponible [en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>.
- \_\_\_\_\_. (2018a), "Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico" (tercera ed). OIT. Disponible [en línea] [https://ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_635149/lang-es/index.htm](https://ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang-es/index.htm).
- \_\_\_\_\_. (2018b), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe". Oficina Regional Para América Latina y El Caribe, 224.

- \_\_\_\_\_. (2015), "Uruguay. Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo". OIT. Disponible [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=52799>.
- \_\_\_\_\_. (2014), "Panorama Laboral Temático 1. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe". Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_315054.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_315054.pdf).
- Palacios, R. y D.A. Robalino (2009), "Matching Defined Contributions: A Way to Increase Pension Coverage", en R. Holzmann, D.A. Robalino y N. Takayama, *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, The World Bank.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2012), "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", *Documentos de Trabajo Sobre Políticas Sociales* N° 7. World Bank. Disponible [en línea] [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/C6B81C2A8A07B13005257DDA0077C9Bo/\\$FILE/CoberturaPrevisionalLAC.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C6B81C2A8A07B13005257DDA0077C9Bo/$FILE/CoberturaPrevisionalLAC.pdf).
- Saez, E. (2009), "Details Matter: The Impact of Presentation and Information on the Take-up of Financial Incentives for Retirement Saving", *American Economic Journal: Economic Policy* Vol 1 N°1, 204-228.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana (2018), "Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos". OIT. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf).
- Superintendencia de Pensiones (2022), "Pensión Garantizada Universal". Disponible [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13450.html>.
- \_\_\_\_\_. (2021a), "Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social". Disponible [en línea] [https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Primer-Semestre\\_2021.pdf](https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Primer-Semestre_2021.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2021b), "El Sistema de Pensiones Chileno y la Reforma Previsional". Disponible [en línea] [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14762\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14762_recurso_1.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2021c), "Ficha Estadística Previsional N° 109 - diciembre 2021". Disponible [en línea] [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14831\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14831_recurso_1.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2019), "Ficha Estadística Previsional N° 85 - diciembre 2019". Disponible [en línea] [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13819\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13819_recurso_1.pdf).
- Thaler, R. (2016), "Behavioral Economics: Past, Present, and Future", *American Economic Review*, 106 (7): 1577-1600.
- Thaler, R. y S. Benartzi (2004), "Save more tomorrow<sup>TM</sup>: Using behavioral economics to increase employee saving", *Journal of Political Economy*, 112(S1), S164-S187. Disponible [en línea] <https://doi.org/https://doi.org/10.1086/380085>.
- Tomaselli, A. (2021), "Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/12), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46647-determinantes-departamentales-estimacion-riesgo-distrital-trabajo-informal-peru>.

## Anexos

## Anexo 1

### Cuadros estadísticos

**Cuadro A1**  
**Perú: composición del empleo en 2020**  
*(En porcentajes)*

Tipo de empleo	2020
Empleador o patrono	2,6
Trabajador independiente	35,9
Empleado	20,3
Obrero	21,1
Trabajador familiar no remunerado	18,0
Trabajador del hogar	1,6
Otro	0,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A2**  
**Perú: educación de la PEA en el mercado laboral en 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

Nivel de educación	2019	2020
Sin nivel	13,7	13,2
Primaria completa	27,6	27,1
Secundaria completa	40,0	41,9
Superior	18,7	17,8
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A3**  
**Perú: ingreso mensual según tipo de empleo y sexo en 2019 y 2020**  
*(En dólares)*

Tipo de empleo	2019		2020	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Empleador o patrono	765,1	713,1	603.3	646.9
Trabajador independiente	295,9	181,1	201.2	142.9
Empleado	684,4	513,4	626.3	473.6
Obrero	372,2	230,0	296.2	202.4
Trabajador del hogar	256,5	221,1	145.7	194.5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A4**  
**Perú: sectores económicos del mercado laboral en 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

Sector económico	2019	2020
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	25,7	33,8
Pesca	0,6	0,5
Explotación de minas y canteras	1,1	0,9
Industrias manufactureras	8,8	8,3
Suministro de electricidad, gas y agua	0,2	0,2
Construcción	5,9	6,0
Comercio, hoteles, restaurantes	27,2	23,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,7	7,0
Intermediación financiera, inmobiliaria	5,9	5,0
Administración pública y defensa	3,9	3,9
Enseñanza	4,8	4,1
Servicios comunales, sociales y de salud	6,1	5,0
Hogares privados con servicio doméstico	2,4	1,6
Otros	0,0	0,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A5**  
**Perú: distribución del empleo por sectores según quintil de ingresos en 2020**  
*(En porcentajes)*

Sectores económicos	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	General
Agropecuaria	52,1	36,6	18,8	13,6	4,1	25,1
Pesca	0,3	0,5	0,8	0,8	0,5	0,6
Explotación de minas y canteras	0,1	0,3	0,6	1,4	3,0	1,1
Industrias manufactureras	8,0	7,3	9,7	12,1	9,3	9,3
Suministro de electricidad, gas y agua	0,0	0,0	0,2	0,4	0,8	0,3
Construcción	3,1	5,6	6,9	10,6	10,0	7,2
Comercio, hoteles, restaurantes	25,4	28,4	30,7	22,5	14,3	24,3
Transporte y comunicaciones	3,2	8,5	11,8	11,4	7,9	8,6
Intermediación financiera, inmobiliaria	1,8	2,8	7,1	8,1	10,4	6,0
Administración pública y defensa	0,1	1,0	3,2	6,6	12,9	4,8
Enseñanza	0,8	1,4	2,1	4,3	16,4	5,0
Servicios comunales, sociales y de salud	4,0	4,2	5,1	6,6	10,0	6,0
Hogares privados con servicio doméstico	1,2	3,3	3,1	1,7	0,3	1,9
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A6**  
**Perú: distribución del mercado laboral según sexo, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

Tipo de empleo	2019		2020	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Empleador o patrono	69,1	31,0	73,9	26,1
Trabajador independiente	55,5	44,5	58,9	41,1
Empleado	50,2	49,8	50,6	49,4
Obrero	77,9	22,1	78,4	21,6
Trabajador familiar no remunerado	33,1	66,9	33,5	66,5
Trabajador del hogar	4,6	95,4	5,1	94,9
Otro	40,6	59,4	50,6	49,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A7**  
**Perú: relación entre jefe del hogar y el trabajo independiente, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

Tipo de empleo	2019		2020	
	Otro miembro	Jefe/jefa de hogar	Otro miembro	Jefe/jefa de hogar
Empleador o patrono	34,3	65,7	29,7	70,3
Trabajador independiente	45,1	54,9	38,9	61,1
Empleado	68,2	31,8	64,7	35,3
Obrero	55,3	44,7	53,2	46,9
Trabajador familiar no remunerado	94,2	5,8	94,6	5,4
Trabajador del hogar	72,0	28,0	63,4	36,6
Otro	77,4	22,6	78,4	21,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A8**  
**Perú: afiliación al sistema de pensiones según subsistema y tipo de zona, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

Área	2019			2020		
	SPP	ONP	No afiliado	SPP	ONP	No afiliado
Urbano	22,5	10,2	64,9	21,3	11,6	65,4
Rural	5,9	2,2	91,6	7,0	3,1	89,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A9**  
**Perú: afiliación al sistema de pensiones según subsistema y zona geográfica, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

Región	2019			2020		
	SPP	ONP	No afiliado	SPP	ONP	No afiliado
Costa	21,8	10,4	65,7	21,6	12,0	64,8
Sierra	11,9	6,9	79,9	11,9	7,4	79,8
Selva	14,2	2,9	81,9	13,2	4,1	81,8
Lima metropolitana	26,9	11,4	58,6	25,3	13,7	59,0
General	19,6	8,8	69,6	18,9	10,2	69,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

**Cuadro A10**  
**Perú: cotizantes al sistema de pensiones según tipo de empleo (formal o informal), 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*

Sistema de pensiones	2019		2020	
	Empleo informal	Empleo formal	Empleo informal	Empleo formal
No cotizantes	71,6	11,5	83,0	44,6
Cotiza al SPP	21,2	61,6	12,4	36,8
Cotiza al SNP	6,9	23,2	4,4	16,4
Otros subsistemas	0,3	3,7	0,2	2,1
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

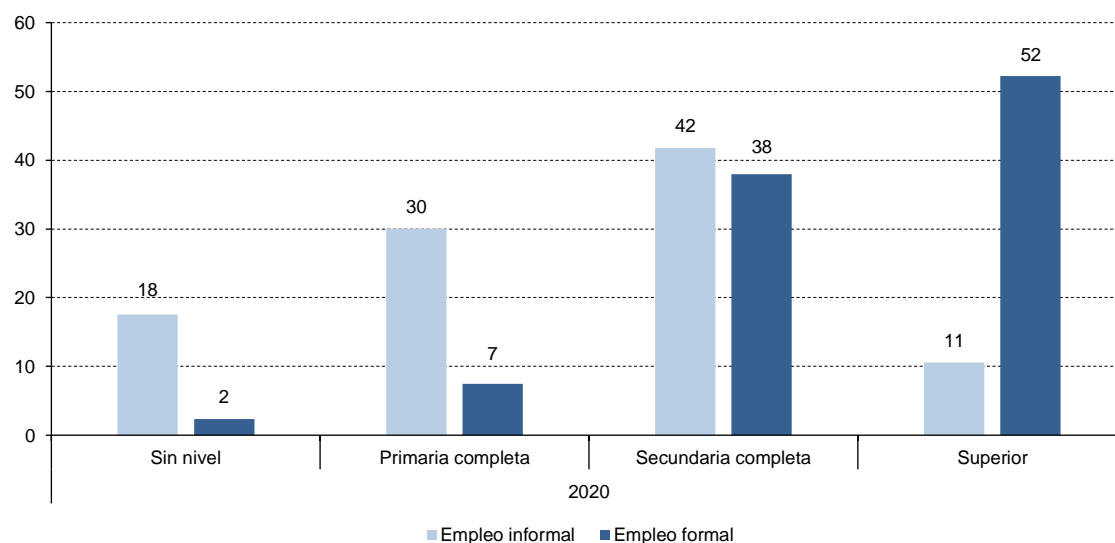
**Cuadro A11**  
**Perú: monto retirado de las cuentas individuales de capitalización (CIC) según proceso y rango de edad, al 31 de octubre de 2021**  
*(En millones de soles)*

Proceso de retiro	Rango de edad											Total
	<21	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	>65	
Decreto de Urgencia N° 34-2020	0,2	89	340	502	550	534	448	291	122	60	31	2 966
Decreto de Urgencia N° 38-2020	4	183	385	381	347	296	226	146	76	37	12	2 094
Ley N° 31.017	4	354	1 453	2 443	3 189	3 635	3 523	2 661	1 481	771	132	19 647
Ley N° 31.068	1	32	322	1 077	1 765	2 200	2 061	1 237	188	90	42	9 016
Ley N° 31.192	26	423	2 175	4 458	5 651	6 260	5 866	4 124	2 081	1 018	119	32 200
Total	35	1 082	4 677	8 861	11 501	12 925	12 125	8 460	3 948	1 975	336	65 923

Fuente: Obtenido de Estadísticas Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

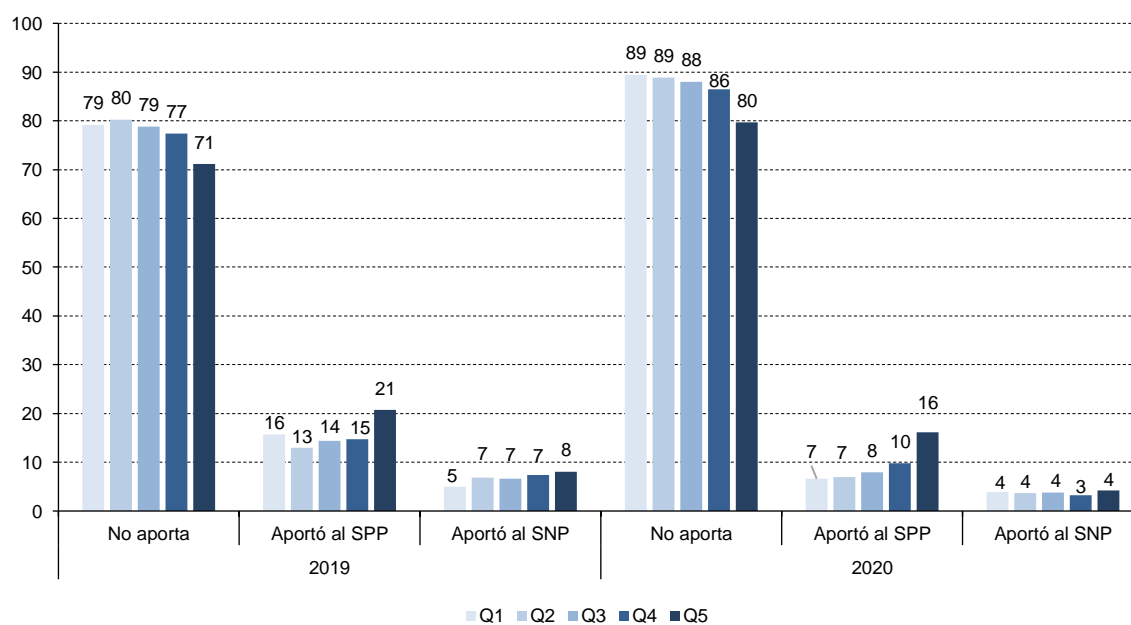
## Anexo 2 Gráficos

**Gráfico A1**  
**Perú: nivel educativo de los trabajadores formales e informales en 2020**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

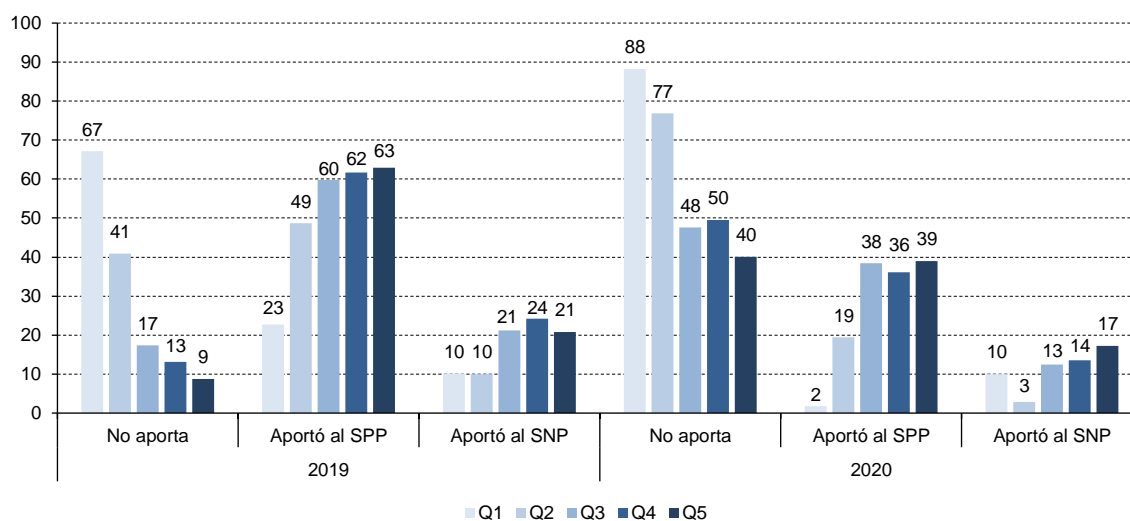
**Gráfico A2**  
**Perú: cotización al sistema de pensiones de los trabajadores independientes, según subsistema y quintil de ingresos, en 2019 y 2020**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2019 y 2020.

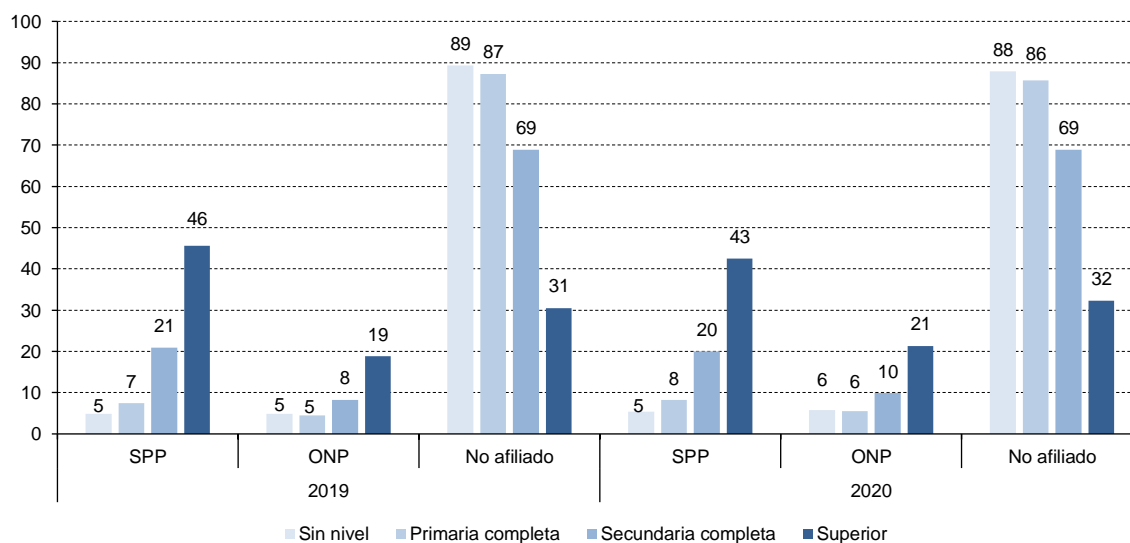


**Gráfico A3**  
**Perú: cotización al sistema de pensiones de los trabajadores dependientes, según subsistema y quintil de ingresos, en 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*



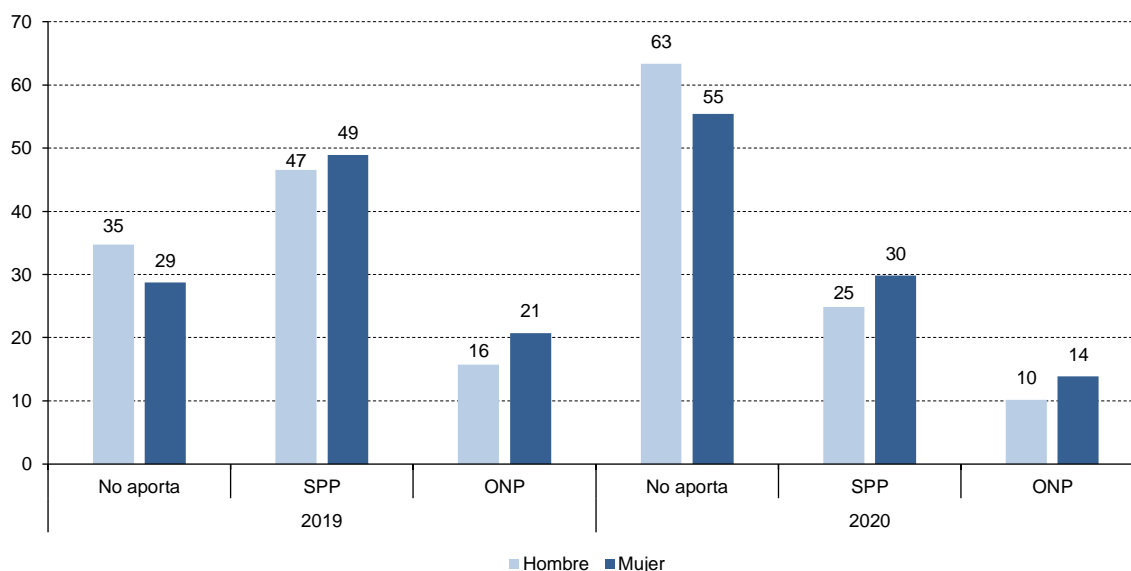
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019 y 2020.

**Gráfico A4**  
**Perú: afiliación al sistema de pensiones, según el nivel de educación alcanzado y subsistema, años 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*



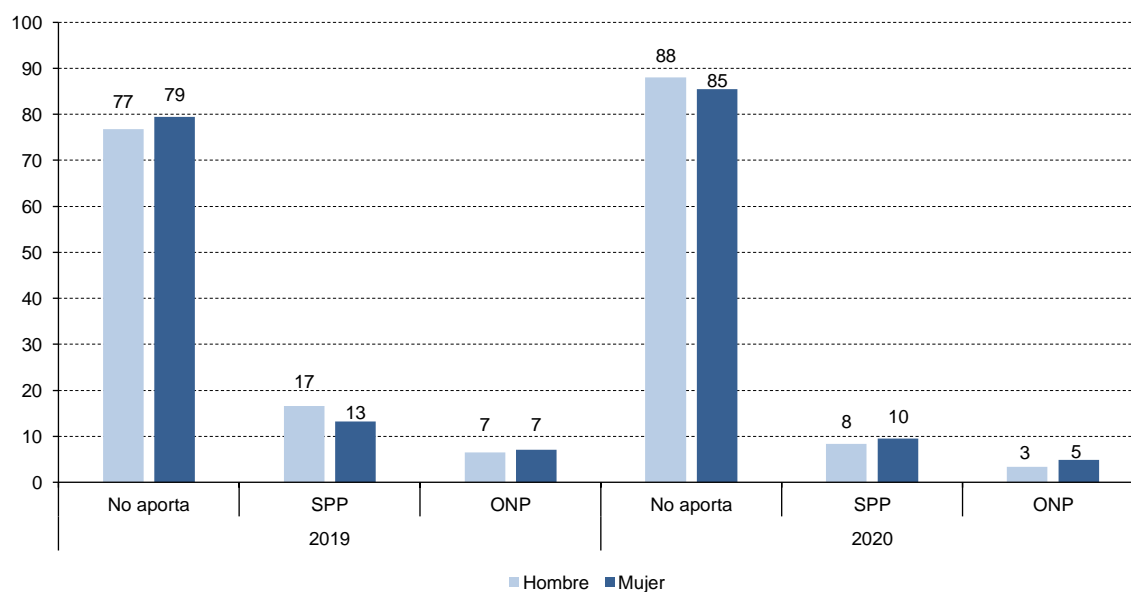
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019 y 2020.

**Gráfico A5**  
**Perú: cotizantes al sistema de pensiones según el sexo de los trabajadores, 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*



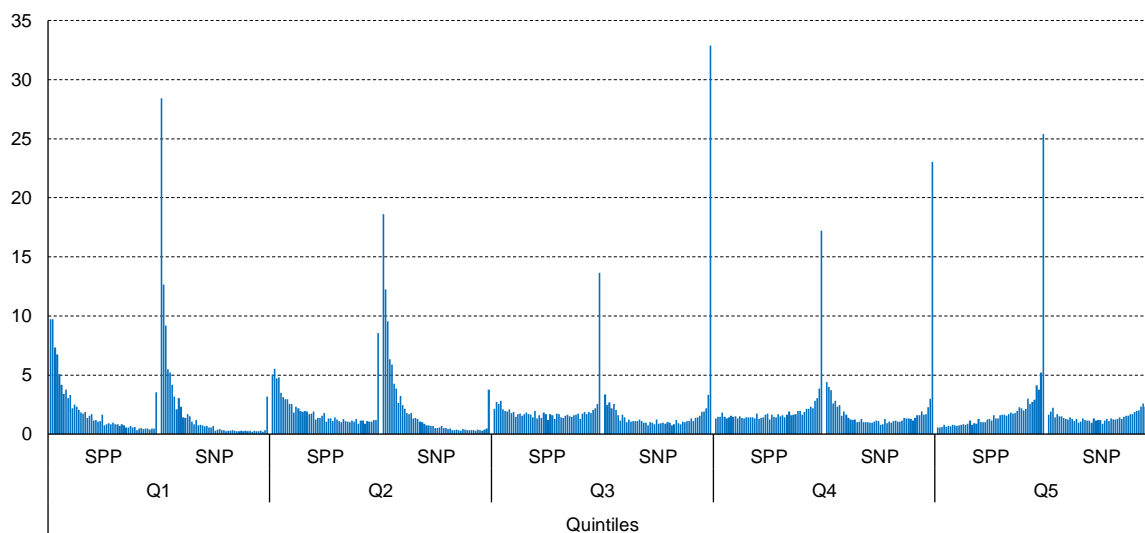
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019 y 2020.

**Gráfico A6**  
**Perú: cotización al sistema de pensiones de los trabajadores independientes según sexo, en 2019 y 2020**  
*(En porcentajes)*



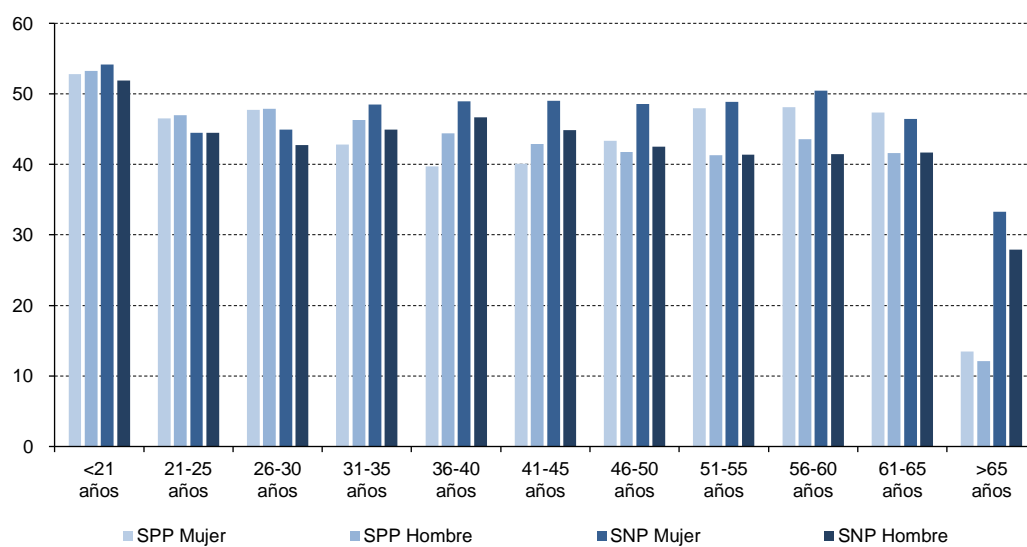
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento especiales de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019 y 2020.

**Gráfico A7**  
**Perú: densidad de cotización según quintiles de ingreso, año 2019**  
*(En porcentajes)*




Fuente: Elaboración propia, sobre la base de microdatos administrativos de SBS y ONP.

**Gráfico A8**  
**Perú: densidad de cotización según sexo y rango de edad para cada subsistema, año 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de microdatos administrativos de SBS y ONP.



Ante un contexto marcado por la alta informalidad laboral y las brechas de cobertura contributiva del sistema de pensiones en el Perú, y en atención a los impactos ocasionados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en este estudio se analizan las características del mercado laboral y su relación con el sistema de pensiones en el país, con énfasis en la cobertura de los trabajadores independientes. Junto con indagar en la institucionalidad y los indicadores del sistema de pensiones, así como en el impacto de la pandemia y en experiencias recientes de algunos países de América Latina, el estudio plantea un conjunto de recomendaciones para ampliar la cobertura del sistema de pensiones para los trabajadores independientes en el país.