



Nueva Ley de pensiones en el Perú: ¿Hacia un nuevo modelo de protección social universal y sostenible?

por Javier Paitán Martínez

I. Introducción

En este mundo globalizado y de cambios acelerados, todos los países enfrentan grandes desafíos del siglo XXI. Las dinámicas demográficas (envejecimiento de la población), las Revoluciones 4.0 y 5.0 (en el que la tecnología y la inteligencia artificial vienen cambiando el mundo laboral), las migraciones, las pandemias, los cambios climáticos, entre otros fenómenos sociales.

El fenómeno del envejecimiento poblacional y el nuevo contexto digital, solo para poner algunos ejemplos, tienen una incidencia en la economía y las relaciones de producción de cualquier país y, por ende, están vinculados estrechamente con el empleo y la seguridad social. En esta última, encontramos a las pensiones como una de sus principales manifestaciones y preocupaciones.

Con las pensiones se permite a los integrantes de una sociedad acceder a una prestación económica frente a cualquier riesgo social que se presente en el devenir de la vida (accidentes, enfermedades, vejez, desempleo, muerte, entre otros riesgos sociales). Por ejemplo, a una pensión de invalidez si la persona se accidenta o enferma; a una pensión de desempleo si pierde su empleo; o, a una pensión de jubilación si llega a la vejez.

Razón por lo cual, se diseñan los sistemas de pensiones para brindar el servicio público de la seguridad social en pensiones, ya sea bajo la administración del Estado y/o la gestión de agentes privados. Un sistema previsional, sustentado en los principios de la seguridad social, brinda cobertura de pensiones a toda la ciudadanía (universalidad), con la participación de toda la sociedad (solidaridad), mediante prestaciones económicas eficientes, oportunas y suficientes (integralidad). Todo ello, de acuerdo con la capacidad económicas del país (sostenibilidad financiera) y bajo la administración siempre del Estado (institucionalidad), aunque su gestión puede estar a cargo de los privados.

He ahí el dilema de los sistemas de pensiones de la mayoría de los países que durante los últimos años han acometido procesos revisionistas o de reformas de sus respectivos modelos de protección social, de acuerdo con sus condiciones financieras, económicas, sociales y políticas, para brindar y garantizar a sus afiliados pensiones universales, dignas, adecuadas y eficientes. Estas reformas fueron estructurales y paramétricas, muchas veces prefiriendo estas últimas.

Siguiendo a Mesa-Lago, las *reformas estructurales* implican transformar totalmente el sistema público, sustituyéndolo total o parcialmente por uno privado; lo que ya se concretó en el Perú el año 1992, con la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Con posterioridad el mismo autor, acuña el término de “re-reforma”, para referirse a aquellos sistemas previsionales privados que regresan a ser total o parcialmente sistemas públicos.

Por su parte, las *reformas paramétricas* implican solo cambios de algunos aspectos de un determinado sistema de pensiones, por ejemplo, aumentar la edad de jubilación o de las cotizaciones para fortalecer su financiamiento, entre otros aspectos. Son medidas indispensables que complementan y permiten viabilizar cualquier reforma estructural o re-reforma.

II. Ley 32123: ¿Tenemos una reforma previsional con la Nueva Ley de Pensiones?

El sistema de pensiones peruano ha evolucionado desde las cajas de previsión social y de los seguros sociales al sistema privatizado, en los siglos XIX y XX. Y, posteriormente, de los regímenes jubilatorios contributivos a los no contributivos en el sistema de pensiones, desde inicios del siglo XXI.

Así, de acuerdo con la Carta Magna y la legislación previsional, tenemos un sistema de pensiones de corte *contributivo y laboralizado*. Está conformado por el Sistema Privado de Pensiones (SPP), regulado por el Decreto Ley 25897 y bajo la administración de las Administradoras de Fondos de Pensiones-AFP; y, por el Sistema Público de Pensiones (SPuP). Este último, está compuesto por el régimen previsional general representado por el Sistema Nacional de Pensiones-SNP y regulado por el Decreto Ley 19990 (administrado por la Oficina de Normalización Previsional- ONP), así como por 3 regímenes especiales, regulados por: (i) el Decreto Ley 20530 (administrado por la ONP); (ii) el Decreto Ley 19846 y el Decreto Legislativo 1133 (administrados por la Caja de Pensión Militar-Policia-CPMP); y, (iii) el Decreto Legislativo 894 (bajo la administración del Ministerio de Relaciones Exteriores-MRE).

A estos regímenes contributivos y laboralizados, de manera incipiente se adiciona el régimen no contributivo (Pensión 65 y Pensión para personas con discapacidad), bajo la administración del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, para la protección un grupo vulnerable que no forma parte de ningún sistema de pensiones y se encuentra en extrema pobreza.

De la revisión de la *Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano*, que está vigente desde el 25 de setiembre de 2024, se tiene el siguiente diagnóstico:

- *No plantea ninguna reforma estructural o re-reforma.* No hay ninguna intención de sustituir total o parcialmente el sistema público, mucho menos el privado; pues solo propone recomendaciones para el SNP y el SPP, en la reglamentación de la Nueva Ley de Pensiones. Si bien, plantea formalmente un esquema previsional con base en 4 pilares (no contributivo, semicontributivo, contributivo y voluntario), en la realidad solo implicará mantener el actual sistema de pensiones que tenemos, en el que los trabajadores dependientes e independientes se afilian obligatoria y voluntariamente a la ONP o a la AFP, respectivamente; y, mientras que solo un grupo de adultos mayores en extrema pobreza acceden a Pensión 65. Ello, por ningún motivo, puede implicar una modernización del sistema previsional peruano, mucho menos una reforma estructural o re-reforma.
- *No plantean reformas paramétricas concretas.* Más allá de crear la pensión por consumo obligatoria para los trabajadores independientes, como un producto más bajo la administración de las AFP, la Nueva Ley de Pensiones plantea solo recomendaciones de aspectos que ya están regulados actualmente, a saber, entre otros aspectos fundamentales: que la tasa de aportación no sea menor al 13%; que la edad de jubilación se mantenga en los 65 años; que siga el traslado voluntario del SNP al SPP, habilitando ahora que sea viceversa; que se continúe con la administración de cada régimen por la respectiva entidad pública o agente privado; y, que se siga permitiendo el retiro de los fondos de pensiones del SPP, para los afiliados mayores de 40 años (la Ley 30425 ya regula que los afiliados que tengan 65 años o más pueda retirar voluntariamente sus fondos pensionarios de las AFP).

III. Sostenibilidad, cobertura, suficiencia, solidaridad y administración: ¿Principales desafíos de la Nueva Ley de Pensiones?

Una reforma previsional sin sustento económico, además de mantener casi incólume el *establishment* de los regímenes previsionales público y privado, es demagogia.

La Nueva Ley de Pensiones no garantiza ninguna *sostenibilidad financiera y actuarial* para el acceso a las pensiones que se ofrece, a través de un sistema multipilar. En diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC), a los que el Legislativo está acostumbrando en inobservar, se dispuso que, en las reformas previsionales “resulta necesario que se rijan por el criterio de sostenibilidad financiera.” (STC 00016-2020-PI/TC). Por ello, se reconoce a la sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestal como un principio fundamental de cualquier modelo de protección social (STC 00050-2004-AI/TC y acumulados). Sin que se implemente dicho principio, el Estado será el que siga subsidiando todas las pensiones públicas y privadas, mediante los impuestos que pagan todos los ciudadanos y residentes en el Perú, sean trabajadores formales o no; así como beneficiarios o no de dichas prestaciones económicas.

¿Cómo se pretende ampliar la cobertura de las pensiones para toda la sociedad sin contar con los recursos económicos suficientes? En nuestro país, 8 de cada 10 jóvenes peruanos trabaja sin derechos y beneficios sociales y, por ende, sin tener posibilidad alguna de acceder a cualquier pensión. Con una alta tasa de informalidad laboral, la Nueva Ley de Pensiones apenas permitirá seguir otorgando pensiones para los trabajadores formales y afiliados de las AFP y de la ONP (menos del 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) Ocupada), excluyendo a los trabajadores informales (más del 70% de la PEA Ocupada). Pensiones para toda la ciudadanía (sobre todo los grupos vulnerables e informales)...¿y con qué? Sin sostenibilidad financiera y actuarial es imposible garantizar ello.

¿Cómo se pretende brindar pensiones eficientes, oportunas y suficientes sin sustento económico? Con los estudios actuariales, de los que adolece enormemente la Nueva Ley de Pensiones, se posibilita fijar los montos justos de las pensiones para quienes la necesiten. Con dicha norma, no se garantiza en lo absoluto ello, solo se reitera las prestaciones que actualmente ya se reconocen (pensiones de jubilación, invalidez, sobrevivencia: viudez, orfandad y ascendientes y pensiones no contributivas), con las mismas tasas de aportaciones (13%) y edad de jubilación (65 años). Es una incertidumbre, por ejemplo, si las pensiones de jubilación serán equivalentes como mínimo al 40% o 45% de la remuneración final de la vida del trabajo (como lo exigen los Convenios 102 y 128 de la OIT). La norma en cuestión tampoco plantea la forma y los mecanismos para asegurar pensiones eficientes, oportunas y suficientes de los actuales y futuros pensionistas del SNP y del SPP y, en sobremanera, de los grupos vulnerables.

¿Cómo involucrar a la sociedad para que participe en el financiamiento del sistema de pensiones? Al promover y fomentar la solidaridad social, mediante incentivos para que exista una desinteresada y mayor participación de la ciudadanía (sobre todo de los trabajadores independientes e informales), en colaboración con el Estado, las empresas y las administradoras de fondos de pensiones. La Nueva Ley de Pensiones no aspira al financiamiento tripartito de las pensiones. Tiene un enfoque más individualista al centrarse más en el ahorro forzoso previsional. Muestra de ello, es la creación de las pensiones por consumo, cuyo financiamiento estará a cargo de cada individuo. Sin solidaridad social esta norma no brindará seguridad social.

¿Cómo implementar una reforma previsional sin tener una institucionalidad eficiente? Al crear un ente rector único en materia de pensiones. La Nueva Ley de Pensiones se resiste a cambiar la actual y desordenada regulación de la administración del sistema previsional, a cargo del Estado (ONP, CPMP, MRE, MIDIS, todas bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF) y de los agentes privados (AFP, bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBS); siendo que, en estos últimos persistirá los altos costos administrativos que son asumidos por sus afiliados actuales y futuros (trabajadores independientes). Sin esa administración eficiente y única a cargo del Estado, más allá de que la gestión pueda estar a cargo de las AFP, es ficticio

concretar cualquier medida que tenga por finalidad brindar protección social y económica de la ciudadanía. Incluso para determinar algunos indicadores (por ejemplo, el porcentaje de la tasa de aportación y la fijación de la edad de jubilación); y, mucho menos para empezar a realizar estudios actuariales.

IV. Reflexión final

El actual sistema pensional, ni aún con la reforma que plantea la *Ley 32123*, resuelve los desafíos de cualquier modelo de protección social. Solo analizando el principio (indicador) de la sostenibilidad financiera, la Nueva Ley de Pensiones ¡es una bomba de tiempo! Sin sustento económico es imposible otorgar pensiones de cualquier tipo a la ciudadanía.

En el Perú, posiblemente, permaneceremos en un sistema previsional *laboralizado* (al considerar a las pensiones más como un derecho laboral, a favor solo de los trabajadores formales, que un derecho humano fundamental, a favor de toda la ciudadanía); *focalizado* (al brindar pensiones a no más del 30% de la población que conforma la PEA Ocupada); *desordenado* (al mantener una regulación y legislación previsional variada e incongruente, sin una administración única y eficiente); *inequitativo* (al otorgar pensiones en montos desiguales ante contingencias similares); en *(de)construcción* (al seguir promulgando normas que vulneran el Convenio 102 de la OIT y la Constitución de 1993, como son las leyes de libre retiro de fondos de pensiones sin fines previsionales). Un sistema sin auténticas *reformas estructurales y paramétricas*, con base en una política pública, diálogo y concertación social.

El derecho humano y fundamental a la pensión de la ciudadanía están en juego. La protección social actual y futura debe estar en nuestras manos, y no de quienes politizan las pensiones; sobre todo para enfrentar los grandes fenómenos del envejecimiento poblacional, la informalidad laboral, el trabajo en plataformas virtuales, las migraciones, las pandemias, entre otros. ¡Advertidos estamos!

Javier Paitán Martínez

Docente de las Maestrías en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)
jpaitanm@pucp.edu.pe