



# La última reforma del sistema de pensiones en el Perú

por Leopoldo Gamarra Vélchez

El 5 de septiembre último se publicó el Reglamento de la Ley 32123, denominada Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, sin mayor debate en el Congreso de la República ni en los medios académicos. Formalmente estamos frente a un nuevo sistema de pensiones (y no previsional que abarca también el tema de salud) que surgió en la década del 90, como veremos a continuación para luego analizar qué cambios trae esta reforma y finalmente hacer algunos planteamientos ante la pregunta de qué hacer en esta situación.

## Antecedentes del actual sistema de pensiones

El cambio radical en pensiones se implementó con el Decreto Ley 25897 del 6 de diciembre de 1992 con la incorporación de la capitalización individual que no fue otra cosa que la privatización del régimen de jubilación pública creando el sistema privado de pensiones (SPP). Esta medida se aprobó cuando el Congreso fue disuelto debido a que no se enmarcaba en lo dispuesto por la Constitución de 1979, anterior a la actual que es de 1993 y que es objeto de muchos cuestionamientos como su origen espurio.

El cuerpo teórico del SPP se puede resumir en cuatro proposiciones que constituyen sus características esenciales, pero que no se lograron cumplir en más de 30 años de implementación, estos son: i) la oferta y la demanda regulan las pensiones, ii) la empresa privada es garantía de eficiencia y modernidad en la gestión jubilatoria, iii) la responsabilidad individual y libertad personal en el ahorro para obtener pensiones, iv) el sistema es rentable y seguro y posibilitará la reactivación económica del país. Con los aportes de los trabajadores, el SPP debe financiarse; pero solo fue posible con recursos del Estado que fueron destinados a los “bonos de reconocimiento”. De esta manera se introdujo otra forma de organizar el ahorro, cuando las personas capitalizan aportaciones y rendimientos sobre ellas para financiar sus pensiones de jubilación; es lo que se llama un SPP. Esto originó un momento de euforia en los que dirigían el SPP, pero irreal porque ahora afronta problemas y limitaciones.

## ¿Qué cambió la supuesta reforma de pensiones?

Podemos señalar solo tres cambios importantes de la reforma de pensiones con la Ley 32123:

- Obligación a los independientes a aportar

En el artículo 9 de la Ley 32123 se aprobó esa imposición que establecía la obligatoriedad y gradualidad de los aportes de los trabajadores independientes. Sin embargo, producto de la presión de los mismos trabajadores independientes que consideraban una reducción a sus ingresos

cotidianos y mediante la Ley 32445 del 19 de setiembre último se derogó el mencionado artículo de la Ley 32123, con la finalidad de eliminar el aporte previsional obligatorio, y se restableció el aporte voluntario de los trabajadores independientes al sistema de pensiones. No obstante, el seguro de los independientes debe considerarse como integrante de un sistema de seguridad social, aún incompleta, que -junto con los sistemas de prestaciones de salud y de pensiones- debe cubrir la necesidad de protección de todos.

- La prohibición de retiro de fondos aportados al SPP

En efecto, el artículo 15 de la Ley 32123 establecía la prohibición del retiro de los fondos del SPP bajo la lógica que es grave en tanto que se permite que las personas pierdan, como consecuencia del retiro casi total de su fondo, el derecho de contar con una pensión cuando más la necesitan lo cual en la práctica significaría el cierre del SPP. Sin embargo, igualmente con la Ley 32445 se derogó la prohibición y se autorizó “de manera extraordinaria y facultativa” (es el octavo) y el retiro de los fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización, hasta por el monto de cuatro unidades impositivas tributarias (4 UIT).

- La pensión por consumo

Finalmente, según el artículo 35 de la Ley 32123 se crea el aporte por consumo con naturaleza previsional, proveniente de los gastos por consumo realizados. Esto no tiene sustento técnico ni precedente en ningún país. Existen tres problemas serios al planteamiento para el Perú: i) los escasos recursos económicos destinados al consumo en los presupuestos diarios de la población mayoritaria que muchas se encuentra en situación de pobreza, ii) la informalidad de los 16 millones de la PEA, más del 75% están excluidos del seguro social y de todo sistema previsional; iii) todo ello genera el desincentivo a la formalidad.

### **¿Qué hacer?**

Ningún sistema previsional deja a más del 75 % de la población sin protección social. Por ello, consideramos que es necesario la implementación de la seguridad social que puede ser mínima en su creación y luego desarrollarse en aplicación del principio de progresividad. Tal como su nombre lo indica, con el minimalismo hacemos alusión al cumplimiento efectivo de los derechos y de las normas que se construyen a través del mínimo necesario alejándose de todo aquello que no resulte esencial. Esto supone, contrariamente a los que postulan por una intervención mínima del Estado en la vida de los ciudadanos, mayor participación del Estado para garantizar justamente los derechos y normas mínimas a los trabajadores y/o ciudadanos en general en donde lo mínimo sería sinónimo de eficiencia.

Específicamente en materia de pensiones, la propuesta es crear un sistema de pensiones único e integrado: único, en el sentido de que el sistema es para todos los trabajadores, sean dependientes o independientes, reducir los costos del sistema a través de un mayor aprovechamiento de economías de escala, una participación más efectiva del Estado en cuanto a los servicios de administración y la reducción de costos innecesarios. De esta manera se podría contar con un sistema de jubilación eficiente, equitativo y con legitimidad social.

**Leopoldo Gamarra Vilchez**  
Profesor principal de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social  
de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)  
e investigador en el IELA de la Universidad de Alcalá (España)