

# EL ESTADO COMO SUPERBENEFICENCIA PÚBLICA DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES: REESTRUCTURACIÓN MULTIPILAR Y CONSOLIDACIÓN DE LA CRISIS DE LA SUBPROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÚ

*The State as a Super-Public Charity of the Private Pension System:  
Multi-pillar Restructuring and Consolidation  
of the Crisis of Underprotection in Peru*

LUIS ALBERTO QUINTANA GARCÍA\*

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

## RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el sistema multipilar implantado en el Perú, para lo cual, se aborda: 1) el proceso de aprobación-imposición de la reforma multipilar; teniendo en cuenta sus dos intentos, explicando la participación del poder ejecutivo y legislativo como gestores de intereses del Sistema Privado de Pensiones, luego, se evalúa el costo económico y social de la reforma, considerando sus fuentes de financiamiento y reservas actuariales, y 2) la estructura del sistema multipilar; explicando críticamente su ámbito de aplicación, finalidad, estructura jurídico-formal y real, así como el papel de los sectores bancarios y financieros como nuevos entes administradores del Sistema Privado de Pensiones. Con todo ello se busca demostrar cómo el sistema multipilar representa la forma de reestructuración del Sistema Privado de Pensiones en crisis, transforma al Estado en una superbeneficencia pública y profundiza la subprotección social, obstaculizando la posibilidad de la construcción de una seguridad social genuina.

Palabras clave: Sistema Multipilar, Sistema Privado de Pensiones, Sistema Nacional de Pensiones, Seguridad Social, Política Social.

## ABSTRACT

This paper analyzes the multi-pillar pension system implemented in Peru. To this end, it addresses: 1) the approval and imposition process of the multi-pillar reform, considering its two attempts and explaining the participation of the executive and legislative branches as managers of the interests of the Private Pension System. It then evaluates the economic and social cost of the reform, considering its sources of financing and actuarial reserves; and 2) the structure of the multi-pillar system, critically explaining its scope of application, purpose, legal and formal structure, as well as the role of the banking and financial sectors as new administrators of the Private Pension System. Through this analysis, the paper seeks to demonstrate how the multi-pillar system represents a form of restructuring of the Private Pension System in crisis, transforms the State into a form of public over-charity, and deepens social underprotection, hindering the possibility of building genuine social security.

Keywords: Multi-pillar System, Private Pension System, National Pension System, Social Security, Social Policy.

## LABURPENA

Lan honetan, Perun ezarritako zutabe anitzeko sistema aztertzen da, eta, horretarako, honako hauek jorratzen dira: 1) zutabe anitzeko erreforma onartzeko eta inposatzeko prozesua; haren bi saiakerak kontuan hartuta, botere betearazleak eta legegleak Pentsio Sistema Pribatuaren interesen kudeatzaile gisa duten parte-hartztea azaldua; gero, erreformaren kostu ekonomikoa eta soziala ebaluatzentz da, finantzaketa-iurriak eta erreserba aktuarialak kontuan hartuta; eta 2) zutabe anitzeko sistemaren egitura; kritikoki azaltzen da haren aplikazio-eremu, helburua, egiturak jurídico-formala eta erreala, bai eta banku- eta finantz-sektoreek Pentsio Sistema Pribatuaren erakunde administratzaile berri gisa duten zereginak ere. Horrek guztiarekin frogatu nahi da zutabe anitzeko sistemak krisian dagoen Pentsio Sistema Pribatuaren berregitatzeko modua irudikatzen duela. Estatua supereraginkortasun publiko bilhurtzen duela eta gizarte-azpibases sakontzen duela, benetako gizarte-segurantza eraikitzeko aukera oztopatzu.

Hitz gakoak: Zutabe Anitzeko Sistema, Pentsioen Sistema Pribatu, Pentsioen Sistema Nazionala, Gizarte Segurantza, Gizarte Politika.

\* **Correspondencia a:** Luis Alberto Quintana García – luisquintanagarcia@hotmail.com – <https://orcid.org/0000-0002-2808-6892>

**Cómo citar:** Quintana García, Luis Alberto (2025). «El Estado como superbeneficencia pública del Sistema Privado de Pensiones: reestructuración multipilar y consolidación de la crisis de la subprotección social en el Perú»; *Lan Harremanak*, 54, 279-334. (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27828>).

Recibido: 12 septiembre, 2025; aceptado: 20 noviembre, 2025.

ISSN 1575-7048 — eISSN 2444-5819 / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia  
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

## 1. Introducción

Para finales del siglo xx, Europa sufrió un proceso largo de reformas en sus sistemas de seguridad social, donde Saintjours (1999) observó cómo los principales organismos financieros internacionales buscaban introducir un nuevo esquema de seguridad social: el sistema multipilar, el cual trastocaba la seguridad social y la transformaba en asistencia pública mejorada, desmembrando toda su estructura para otorgárselas a las compañías privadas, que progresivamente asumían el control de la política social y de los sistemas de seguridad social.

En igual sentido, en la década de 1990, en los países subdesarrollados y dependientes, se hicieron reformas, en el marco de la reestructuración económica de los grupos de poder, que les permitieron controlar, entre otros aspectos de la sociedad, el mercado de pensionistas a través de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). En el Perú, las AFP se implantaron, desarrollaron y consolidaron con apoyo del Estado y a costa del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), obteniendo el control del uso de los fondos de pensiones como eje central de su negocio previsional, con lo cual, construyeron un sistema de *subprotección social*, forma específica en que se manifiesta la protección social en los países subdesarrollados y dependientes.

En ese proceso de construcción de la subprotección social, el sistema multipilar tuvo su primera aparición en la escena política de nuestro país mediante la conformación del Grupo de Trabajo denominado *Comisión de Protección Social* mediante la Resolución Ministerial n.º 017-2017-EF/10 (15/1/2017), que en septiembre del 2017 publicó el producto de su trabajo que trajo a la escena nacional el esquema multipilar. Esta propuesta quedó estancada porque el Estado no pudo imponerlo ni era de interés del Congreso, además, tampoco fue de interés de los grupos de poder económico, pues controlaban el *statu quo* neoliberal y no padecían de alguna afectación que perjudique gravemente sus negocios previsionales. Aquella propuesta no representó un análisis de la realidad concreta de nuestro país ni se perfiló como propuesta de los sectores populares ante sus condiciones de explotación y supervivencia traída por décadas de subprotección social implantadas por el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y la crisis inducida del SNP. Esta propuesta fue importada sin mayor asimilación de las condiciones concretas previsionales en las que se desenvuelve nuestro país, teniendo como difusores y fomentadores a la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y sus aparatos ideológicos (*think tanks*) alineados al *statu quo* (vid. Quintana, 2023: 77-82).

Tiempo después, en el 2020 (periodo pandémico), se dejó ver con mayor claridad la crisis de las AFP, quienes se vieron envueltas en una situación turbulenta y crítica que amenazaba con su liquidación, situación que se prolongó, in-

cluso, después del periodo pandémico, debido al constante cuestionamiento de su existencia por los propios afiliados y a los siete retiros de los fondos de pensiones que aceleraron la crisis del SPP. Esto llevó a las AFP a perder su fuente de ingresos de capital monetario fresco ante lo cual buscaron establecer una propuesta de reestructuración, que desde hace tiempo venían anunciando, encontrando en el *sistema multipilar* una forma que podría permitirles superar la crisis.

Con la política neoliberal de pensiones existente, el Estado progresivamente se fue alineando a la política de endeudamiento para garantizar sus reformas al SNP, lo que se hizo observable en el proceso de promulgación en la Ley n.º 31301 (22/07/2021), la cual implicó la protección precarizada para los asegurados olvidados otorgándoles una prestación económica de subconsumo a los que —además de haber alcanzado los 65 años de edad— no alcanzaron los 20 años de aporte (requisito para acceder a la pensión de jubilación general) pero al menos consiguieron 10 años: lo que significó no solo la victoria de la sumisión del avance de la política previsional (y en general, de cualquier política de protección social) a la política de endeudamiento, sino que, además, indicó el camino para la imposición de reformas neoliberales a través del ahondamiento del déficit presupuestario del SNP (Quintana, 2022). Esta reforma representó el primer peldaño para asegurar, posteriormente, la conversión del Estado en una superbeneficencia pública, pues, en este caso, se encargaría —como plan piloto— de los asegurados del SNP que no adquirieron una pensión bajo el régimen común. Aquí también se fue viendo cómo el término jubilación y pensión perdieron sentido, pues, las prestaciones económicas que otorgaba el Estado convirtieron a la jubilación en un estado de necesidad y a la pensión en un subsidio económico de subconsumo.

Posteriormente, el sistema multipilar se ha hecho visible desde la conformación de Comisión Multisectorial, establecida en el gobierno de Pedro Castillo Terrones, mediante el Decreto Supremo n.º 081-2022-PCM (10/7/2022), vigente hasta el 31 de mayo del 2023, en el que abiertamente los principales órganos del Estado propugnaron como «nuevo» sistema, el multipilar; su propuesta es idéntica a la que luego fue presentada como proyecto de Ley n.º 6120/2023-PE. El Poder Ejecutivo ya tenía una propuesta predeterminada que concordaba con el del Poder Legislativo. Incluso, para generar una legitimidad formal sometieron a consulta pública del 2 hasta el 23 de agosto del 2023 la propuesta multipilar. Sólo faltó realizar las coordinaciones para llegar a su publicación como ley.

En este contexto se emitió la Ley n.º 32123 (24/9/2024), que representó la implantación del sistema multipilar en nuestro país y la forma en cómo los grupos de poder económico han visto la necesidad de modificar el sistema de pensiones en nuestro país, siendo que dicha reforma se ha ejecutado bajo un contexto de grave crisis en el que, por un lado, el SPP perdía las fuentes de ingresos

económicos debido a los diversos retiros de los fondos de pensiones autorizados por el Congreso mediante leyes; y por otro lado, el SNP ha generado y acumulado una deuda económica elevada que le exige ingresos del tesoro público para financiar sus obligaciones previsionales.

Es por ello que resulta central analizar el sistema multipilar traído con la Ley n.º 32123 (24/9/2024), con el objetivo de comprender el sentido real de su existencia y su diseño, que permita a los trabajadores, en general, y a los afiliados y pensionistas, en específico, comprender su nueva situación previsional y adquirir una conciencia de las consecuencias de la implantación de dicho sistema; además, resulta relevante que dichos sectores populares puedan comprender que la superestructura previsional solo podrá transformarse en su sentido real si las estructuras económicas cambian, de lo contrario las crisis cíclicas seguirán fomentando un reformismo previsional sin objetivos estratégicos económicos ni ligados a la construcción de una seguridad social genuina.

Para cumplir dicho objetivo, en el presente artículo, en primer lugar, se analizará el proceso de cómo el sistema multipilar traído con la Ley n.º 32123 (24/9/2024) se fue gestando hasta su entrada en vigencia, donde participó el Congreso y el Poder Ejecutivo, con el propósito de comprender los intentos para su implantación y su racionalidad económica, teniendo en cuenta el papel de cada sector, el costo de la reforma y sus contradicciones; en segundo lugar, se analizará críticamente su aspecto principal: la estructura del sistema multipilar, para lo cual se abordará su ámbito y finalidad, la estructura real y el papel del sector bancario y financiero en este nuevo sistema; y en tercer lugar, se hará, a manera de balance, una visión conjunta sobre el significado del reformismo multipilar para la política social.

A partir de estos elementos, el presente artículo buscará comprender cómo la política neoliberal del reformismo multipilar ha terminado por sustituir la política de seguridad social como palanca de redistribución de la plusvalía del trabajador por una política asistencialista de subsidios como mecanismo de atenuación de la pobreza generada por la crisis neoliberal, centrándose en mejorar los indicadores de pobreza. Se descarta así propósitos estratégicos a largo plazo y se subordina las reformas a la política neoliberal de pensiones cuyo control es de los grupos de poder económico.

Con dichos propósitos se busca explicar críticamente cómo operan las reformas del tipo multipilar en países subdesarrollados y dependientes (*cfr.* Aguilar, 2025), en los que se esperaría un cambio radical del sistema de pensiones pero que son obstaculizados por el SPP, que no tienen otra perspectiva que la de re-estructurarse luego de la crisis que amenazó con su existencia; lo que permite ver cómo la subprotección implantada por el SPP adopta una nueva faceta: sistema multipilar.

## 2. Proceso de aprobación-imposición de la reforma

### 2.1. Primer intento: imposición mediante el contrabando legislativo ante la crisis del SPP

Las pretensiones para la aprobación de una reforma previsional —de lo que será más adelante la Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano— se manifestaron en su primer intento de imposición en los debates congresales del 11 de abril del 2024. Dichos debates no tenían como punto de partida el desarrollo de una propuesta legislativa sobre las reformas al sistema de pensiones del país, sino el séptimo retiro de los fondos de las AFP. Una vez que se emitió el dictamen favorable del proyecto de ley del séptimo retiro de fondos de pensiones del SPP<sup>1</sup>, se sometió ante el pleno del Congreso para dar inicio a las discusiones correspondientes para aprobar y elaborar la autógrafo de ley que permitiera remitirla al Ejecutivo y este lo promulgara; sin embargo, en ese momento, se realizó un *cuarto intermedio* o una breve interrupción del debate debido a que una bancada de la Comisión del Congreso presentó un Texto Sustitutorio en el que se añadía al proyecto originario que se discutía (de tan solo 3 artículos y una disposición final complementaria) un texto extenso titulado «Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano»<sup>2</sup> que tenía 46 artículos, 21 disposiciones complementarias finales, 10 disposiciones complementarias transitorias, 4 disposiciones complementarias modificatorias y 2 disposiciones complementaria derogatoria; donde se introducía el sistema multipilar como propuesta reformadora del sistema de pensiones.

En ese debate, el congresista del partido Fuerza Popular, César Revilla Villanueva, en calidad de Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, señaló los beneficios del nuevo sistema previsional incorporado en el texto sustitutorio, por el que se crearía la pensión por consumo que permitiría acumular un fondo a partir de gastos en determinados servicios, la implementación para las AFP de comisiones por flujo, saldo y productividad para aminorar el costo administrativo que cobran; además —indicó— que la administración de los fondos de pensiones se someterían a licitación pública para aumentar la competitividad, te-

<sup>1</sup> Los proyectos de ley que dieron origen el séptimo retiro fueron los siguientes Proyectos de Ley: n.º 3585/2022-CR, 4190/2022-CR, 4201/2022-CR, 4378/2022-CR, 4556/2022-CR, 4799/2022-CR, 4992/2022-CR, 5761/2023-CR, 6021/2023-CR, 6032/2023-CR, 6091/2023-CR, 6170/2023-CR, 6230/2023-CR, 6289/2023-CR, 6340/2023-CR, 6456/2023-CR, 6465/2023-CR, 6494/2023-CR, 6544/2023-CR, 6566/2023-CR y 6642/2023-CR. Estos proyectos dieron origen a la Ley n.º 32002, publicado el 18 de abril del 2024, que habilitó, de forma extraordinaria, facultativa y sin excepciones, la posibilidad de que los afiliados al SPP pudieran retirar sus fondos de pensiones hasta por la suma de 4 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) o su equivalente a S/ 20 600 [USD 5.870] (art. 1).

<sup>2</sup> *Vid.*: Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (2024b).

niendo en cuenta que se estaría habilitando con este proyecto la participación en aquella administración, ya no sólo de las AFP sino de bancos, financieras, cajas, cooperativa de ahorro y créditos, bancos de inversión y empresas de seguro. Esto sería —desde su concepción— una mejora para el sistema de pensiones en favor de los afiliados y pensionistas, para que al momento de retirar sus fondos de pensiones puedan estar enmarcados en un sistema reformado; lo que —a su entender— distaría mucho de ser un asunto a favor de las AFP; esto implicó el sometimiento a crítica de varios congresistas que vieron en aquellas pretensiones una forma de dilatar un tema ya consensuado (el séptimo retiro de fondos de la AFP) y de traer al debate asuntos impertinentes. (Congreso de la República, 2024a: 2:06:22-3:43:46).

Esta posición altamente política, expresaba cómo se iba articulando la gestación de intereses a favor de las AFP por determinadas bancadas, pero que se presentaba como una propuesta neutral, que no interesaría a las AFP. Esta práctica discursiva es recurrente en los representantes de los negocios de las AFP en el Congreso. Esto de por sí, destaca cómo en el sistema capitalista, y en particular en el tercer mundo, entra en crisis la forma de representación política, pues los congresistas se desentienden de los intereses de sus electores (en este caso, afiliados y pensionistas); y, por el contrario, se convierten en gestores de intereses<sup>3</sup> de las grandes compañías, representando *de facto* los intereses de los grupos de poder económico, profundizando así la crisis de la democracia en el sistema capitalista.

Era evidente que no tenía sentido político —ni mucho menos económico ni jurídico— discutir en el Pleno del Congreso un asunto que por sus dimensiones exigiría todo un debate amplio y profundo que debería tener su procedimiento propio. Esto se pudo ver en cómo un proyecto de ley referido al retiro de aportes del SPP que contenía sólo 3 páginas iba a ser variado por el Texto Sustitutorio con un total de 30 páginas. Era pues, una medida sin sustento razonable, no sólo por la importancia que relevaba este tema sino por el tiempo en que el Pleno del Congreso necesitaría para su discusión y posterior aprobación (de ser el caso). Era claro que esta actuación no tenía más que un sentido polí-

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el art. 3 de la Ley n.º 28024 (12/7/2003), la gestión de intereses se define como «la actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas». Además —indica dicha norma—, los Congresistas y el Presidente de la República, en su calidad de funcionarios públicos, «se encuentran prohibidos de realizar actos de gestión por intereses distintos a los institucionales o estatales». Adicional a ello, el literal a) y b) del art. 4 de la dicha ley, indica que en la prohibición de gestionar intereses que conduzcan a una decisión pública se pueden considerar el proceso de estudios, dictámenes e inclusive la promulgación de una ley. Esta normativa, aunque derogada en cuanto a las sanciones posibles sólo contra los gestores de intereses y no así contra los funcionarios implicados, sólo brinda una dimensión del problema que permitiera identificar la necesidad de erigir sanciones penales y civiles a dichos funcionarios por su actuación contrario a los intereses de la población.

tico: aprobarse en bloque una norma sobre reformas del sistema de pensiones, y no sólo referido al SPP sino que incluía al SNP, donde tenía como anexo el retiro de aportes. Un contrasentido máxime si el art. 15 del Texto Sustitutorio de la «Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano», prohibía los retiros de fondos, lo que implicaba que este séptimo retiro sería el último. La introducción de disposiciones ajenas al proyecto primigenio era evidente: se buscaba utilizar el objetivo concreto de la aprobación inevitable para el séptimo retiro de los fondos de pensiones del SPP introduciendo una discusión impertinente: la reforma previsional, donde se traía el sistema multipilar.

En este punto, no es un dato menor señalar al partido que impulsó esta medida, debido a que debe analizarse las relaciones políticas y cómo los grupos de poder económicos desenvuelven sus actuaciones de gestión de intereses sobre los políticos. El grado de crisis en el que actualmente se desenvuelven las AFP permite comprender a la burguesía nativa, dueños de los principales bancos que tienen el control de las AFP, que disponen el redireccionamiento a sus empresas del capital monetario acopiado mediante los fondos de pensiones e instrumentalizan a determinados representantes de la política nacional. El caso más emblemático es el del Grupo Romero quien aportó a Fuerza 2011 [ahora Fuerza Popular] la suma de USD 3,65 millones dólares; asimismo, en la campaña del 2016, en diferentes momentos de la primera y segunda vuelta, a través de tres subsidiarias de Credicorp y su propia familia, aportó USD 650 mil dólares (Credicorp, 2019). Esto permite conectar las relaciones políticas entre la elaboración de proyecto de ley por el Congreso y los intereses de los grandes grupos de poder económico como consecuencia del financiamiento para las campañas políticas que se van generando en cada periodo. En el presente caso, determinados políticos se alinean a los intereses de los grupos de poder económico en cuanto a la implementación de su política económica, en general, y previsional, en particular, que les permita reestructurarse en su etapa de crisis a través de una reforma funcional a sus intereses. También esto permite observar los límites de la democracia en el sistema capitalista, donde, los sectores populares y de la clase trabajadora que vota por determinado partido político, no puede garantizarse una representación real de sus intereses en el Congreso de la República.

Es preciso señalar cómo es que, la actuación de los partidos políticos —que trató de ser planteada como una actuación «común» y «sin» interés de las AFP (*craso error*)— termina siendo deliberada y consciente en el marco de las relaciones de subordinación política que permite generar proyectos de ley a favor de determinados grupos sociales representantes de los sectores de la burguesía nativa. Esto refleja una característica principal de la burguesía en el tercer mundo: no pueden aplicar los principios básicos del sistema capitalista —que se supone deberían defender—, tales como, el libre mercado y la competencia, y a partir de ellos enfrentarse a la crisis y dejar a un lado el aparato Estatal, con el objetivo

de atender sus deficiencias y garantizar su reflotamiento económico por sí mismas; y en caso no pudieran conseguir ello, asumir su liquidación y salir del mercado como cualquier empresa en el sistema capitalista. Lo que para otras empresas hubiera significado la liquidación o quiebre, para las AFP implicó —porque política y económicamente lo pueden hacer— la búsqueda de respaldo a sus proyectos legales a través de determinados congresistas.

La actuación desesperada de las AFP a través de los congresistas puede comprenderse a partir de cómo se encuentra su principal fuente de ingresos: los afiliados; pues a junio del 2023, los *afiliados activos*<sup>4</sup> al SPP fueron: 9.063.616, sin embargo, su proceso de crisis ha terminado por crear un grupo —de acuerdo con SBS Informa (2023: 8)— que no tiene saldo en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC): 2.447.176 afiliados (27%), pero también aquellos que próximamente pueden obtener dicha situación, que son un total de 5.075.624 afiliados (56%). Es decir, en total, 83% de afiliados activos no tendrían la posibilidad de acceder a una pensión en el SPP, cifra que aumentaría a 89% (8,1 millones de afiliados) con el último retiro (que eran siete en total, en ese momento), los cuales han servido para salvaguardar la existencia misma de los afiliados que, debido a la política neoliberal de pensiones —que ha consolidado la subprotección social en nuestro país—, no ha resuelto el problema de la protección a la vejez, sino que la ha agudizado.

Esta crisis ha ido creando, progresivamente, un nuevo sector de afiliados al SPP: los *afiliados formales forzados*, quienes son aquellos afiliados que, por un lado, se han incorporado *formalmente* al SPP debido a la exigencia legal impositiva, y por otro lado, se encuentran, *realmente*, predestinado a finalizar su ciclo de vida sin ninguna pensión, no sólo debido a tener saldo cero en su CIC sino que también se encuentran en un etapa de vulnerabilidad: ser adultos mayores, y por la imposibilidad de continuar aportando hasta la edad exigible (82 años de edad) que deberían trabajar para acumular una suma considerable para jubilarse; esto se ve agravado si se observa que se trata de personas entre 50 a 64 años de edad (*vid.: SBS informa, 2023*), particularmente, el segmento de adultos mayores. Este grupo de afiliados es el resultado inevitable de un sistema de ahorro forzoso que ha incidido en el individualismo a lo largo de su consolidación sin poder prever ni ofrecer una salida planificada ante sus crisis.

La solución —desde la óptima del SPP— sería aumentar la edad de jubilación, creando una figura altamente perjudicial para los futuros afiliados: la sobreexplotación para el fin previsional, que deroga *de facto* el derecho de todo afi-

<sup>4</sup> En el SPP existen dos tipos de afiliados: *activos e inactivos*, según la SBS (s.f.: 1), los primeros son: «personas incorporadas al Sistema Privado de Pensiones que no se encuentran percibiendo ninguna pensión en el SPP», mientras que los otros, son aquellos que se encuentran: «percibiendo una pensión bajo cualquiera de los productos previsionales que otorga el SPP».

liado para solicitar el acceso a su pensión una vez llegado a los 65 años de edad y el sentido original de la jubilación: una vida de bienestar económico, familiar, cultural y biopsicosocial en la vejez sin laborar. Adicional a esta medida, los grupos de poder económico han buscado que sea el Estado el que se haga cargo de este problema, por su crisis generalizada debido a cada retiro de fondos de pensiones del SPP.

Esto demuestra que las AFP estaban al pendiente de este conflicto y que evidentemente buscaban algún momento de la crisis parlamentaria y la hegemonía de sus partidos (a quienes financiaron en las elecciones) para introducir sus proyectos de ley que les permitiera su reforma. Ese momento fue las discusiones en el Pleno del Congreso sobre el séptimo retiro de fondos de pensiones, momento en el que vieron la oportunidad para aprobar su proyecto de ley que traía el sistema multipilar como un contrabando legislativo.

En todo este embrollado panorama, la estrategia política de los grupos de poder económico a través de sus representantes en el parlamento era la aprobación en bloque, rápido y sin discusión de su reforma. Esto generó que el Pleno del Congreso sometiera a votación la cuestión previa para decidir si los proyectos de ley tanto del séptimo retiro de fondos de pensiones como el de «Modernización del Sistema Previsional Peruano», se votarían por separados. El resultado de ello fue que ganó dicha propuesta por mayoría, en consecuencia, se permitió que cada proyecto se sometiera individualmente a votación. Un detalle importante es ver cómo el partido Fuerza Popular hizo hasta lo imposible para velar por la posibilidad de que se aprobara —siquiera por separado— su propuesta, pues se limitaron a leer un discurso escrito (Congreso de la República del Perú, 11 de abril del 2024, min. 3:43:009-3:43:46) sin atender a las preguntas formuladas ni rebatir siquiera lo señalado por sus colegas sobre su proyecto, pues su papel era de buscar alguna oportunidad para salvar lo inevitable: el rechazo de su proyecto. La mera lectura de un documento es un indicio importante que representa la forma en cómo los grupos de poder económico realizan sus actuaciones en el congreso: los representantes legislativos dan cuenta oralmente de sus informes escritos, donde no hacen más que explicitar sus intereses económicos en proyectos de ley. A pesar de que los grupos de poder económico no representan la voluntad popular elegida en las elecciones generales cada 5 años, sin embargo son los hacedores de la política económica y social. Aún con tales consideraciones, aquella estrategia final no les resultó favorable, pues, llegado el momento de la votación por separado, el proyecto de ley sobre el séptimo retiro de pensiones resultó aprobado, mientras que el otro proyecto de «Modernización del Sistema Previsional Peruano» no fue aprobado. Esto demandó a los grupos de poder económico, así como a los Congresistas gestores de sus intereses, reformular sus estrategias para implantar el sistema multipilar traído con su proyecto de ley.

## 2.2. Segundo intento: gestión de intereses a favor de las AFP y la imposición del sistema multipilar

Ante el fracaso del primer intento de gestión de intereses de los grupos de poder económico, los congresistas buscaron nuevamente retomar su pretensión a través del cauce propio de los proyectos de ley que discutían la necesidad de una reforma del sistema de pensiones en nuestro país. Los proyectos de ley que se fueron acumulando para la propuesta legal de reforma del sistema previsional se encontraban desde el 2021 hasta el 2024, siendo un total de 74 proyectos de ley [entre los que estaban el proyecto Ley n.º 344/2021-CR (actualizado), 551/2021-CR (actualizado), 866/2021-CR, entre otros] que en muchos casos fueron reactualizados para favorecer la introducción del proyecto de reforma que no fue aprobado en el primer intento. El interés por su conversión en ley no sólo pudo verse al Poder Legislativo, sino también al Poder Ejecutivo (mediante su proyecto de Ley n.º 6120/2023-PE, del 11 de octubre del 2023).

Esto no debe sorprendernos si se trata de un contexto político-social crítico donde existió una gran crisis de la representación institucional de la política oficial residida en el Congreso que se había expandido con mayor crudeza a la figura del presidente. A la presidenta Dina Ercilia Boluarte Zegarra —en cuyo periodo se promulgó la reforma en cuestión—, le correspondió asumir por sucesión constitucional el cargo de Presidente de la República (desde el 7 de diciembre 2022 hasta el 10 de octubre del 2025). Ella fue Ministra de Desarrollo e Inclusión Social del expresidente vacado Pedro Castillo Terrones (entre julio de 2021 y noviembre de 2022) y había adquirido participación y relevancia política a través del Partido Perú Libre de arraigo regional y popular. Estos antecedentes, no fueron determinantes para los objetivos personales que al final de cuentas terminó por alinearla al poder mediático, político (v.g. mediante la liberación inmediata del exconvicto Alberto Fujimori), militar y de las instituciones demoliberales para defender el *statu quo* y continuar y profundizar las políticas neoliberales. En lo que fue de su gobierno, empezó con una reacción popular por su reacomodo a las clases dominantes y su continuismo neoliberal, a tal punto que las jornadas de lucha contra su régimen generó aproximadamente 60 muertos, 1300 personas heridos y 600 detenidos, originando una insurgencia popular contra el régimen de Dina Boluarte, lo cual tuvo eco también a nivel internacional; siendo que la lucha de clases adquirió matices raciales (Pizarro y Saire, 2023). Esto representó un desgaste del aparato burocrático al punto de que, a noviembre del 2023, la población desaprobó con un 85% el gobierno de Dina Boluarte y con 91% al Congreso de la República; cifra que a julio del 2024 aumentó, quedando así: la población peruana desaprobó a la presidenta Dina Boluarte con 90% y al Congreso con un 94% (IEP, 2023; Paukar, 2024).

La comprensión de este contexto político-social, para lo que se refiere en el análisis de la promulgación de esta norma (y de otras más), resulta importante ya que la reforma previsional se emitió en un ambiente altamente contrario a la lógica de protección social, donde no interesó resolver las necesidades reales de la población, e incluso tanto el Congreso como el Ejecutivo estaban dispuestos —si fuera el caso— de imponer su propuesta sin siquiera respetar los principios mínimos de la democracia burguesa —que se supone deberían defenderlos—, transformándose así en una dictadura abierta y de represión contra los sectores populares que buscaban las mejoras de sus condiciones de seguridad social. Esta situación muestra cómo las democracias en el tercer mundo carecen de un contenido material y, por lo tanto, adquieren su fisonomía real cuando se las conceptualiza como *democracia burguesa* por la instrumentalización que la clase dominante hace del Estado, sea a través del Poder Legislativo o Ejecutivo, ya sin olvidarse del Poder Judicial, Ministerio Público y del Tribunal Constitucional.

Todo este panorama ha sido reflejado en el conflictivo proceso de imponer la reforma al sistema de pensiones. Es así que, se observa cómo se fueron gestando proyectos de reforma tanto en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República (2023a; 2024a) como en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República (2023a; 2023b; 2024), donde las discrepancias y coincidencias se cristalizaron en votos en mayorías *vs* minorías que aprobaban y no aprobaban la propuesta de reforma al sistema previsional. Lo común de estos proyectos tanto del sector político de «derecha» como de «izquierda» fue que se limitaron a la propugnación de un «nuevo» sistema previsional sobre la base del esquema multipilar, donde, o se hace sobrevivir a las AFP bajo el esquema de gestoras privados (propuesta de la izquierda) o se le asigna un papel más protagónico en el control e inversiones de los aportes previsionales (propuesta de la derecha). De este asunto, lo relevante es destacar la introducción del sistema multipilar por ambas propuestas, que en las condiciones de la crisis actual representaba un medio adecuado para que las AFP puedan reestructurarse en la crisis en la que se encontraban (y encuentran), crisis que no podían resolver más que con el apoyo del Estado y el financiamiento que este conseguiría mediante el endeudamiento público o la imposición de mayores tasas de cotización a los trabajadores. La diferencia, en todo caso, es que cada posición buscó determinado posicionamiento político en la opinión pública, siendo que el grupo parlamentario que sinceró sus intereses a favor de las AFP se nucleó en el partido Fuerza Popular, mientras que el resto no distaba mucho su propuesta legislativa, pues tenía el mismo esquema de funcionamiento: el sistema multipilar, pero que al parecer no habían sido capturados por los intereses de las AFP o no eran conscientes del perjuicio de dicho esquema, pues las propuestas que plantearon mediante sus comisiones se estructuraron sobre la base de dicho «nuevo» esquema previsional funcional a los intereses de las AFP.

Ahora bien, en todo este panorama, el proceso para la aprobación de los proyectos de ley acumulados referidos a la reforma previsional requería dos votaciones en el Pleno del Congreso en el que se definiría su aprobación o no<sup>5</sup>.

El primer Pleno se desarrolló el 29 de mayo del 2024, donde se presentó una cuestión previa para que aquellos proyectos de reforma retornen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso; sin embargo, no fue aprobado. Luego, se sometió a debate en el Pleno y fue aprobado ese mismo día. Lo que se puede observar de esta primera votación en el Pleno es que votaron a favor 49 personas y 44 en contra (105 marcaron asistencia como presentes), siendo que en dicha votación fue determinante la participación de los miembros del partido Fuerza Popular (21), seguidos de los partidos Alianza para el Progreso (6), Avanza País-Partido de Integración Social (5, pero con 2 abstenciones), Renovación Popular (3); sin embargo, el voto en contra lo realizó el partido Perú Libre (9), Cambio Democrático-Juntos por el Perú (10), Perú Bicentenario (4) y Honor y Democracia (3, pero con 1 abstención); por otro lado no fue unánime los votos en los partidos de Podemos Perú (1 por el sí 5 por el no y 1 abstención), Bloque Magisterial de Concertación Nacional (1 por el sí, 3 por el no y 3 abstenciones), Acción Popular (3 por el sí y 2 por el no), Somos Perú (4 por el sí, 1 por el no) y No Agrupados (5 por el sí, 7 por el no y 2 abstenciones) (Congreso de la República, 2024b).

La segunda reunión del Pleno del Congreso para la segunda votación se realizó el 6 de junio del 2024, ante lo cual, también se presentó una cuestión previa para que los proyectos de reforma retornen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso. En esta cuestión previa se suscitó lo siguiente (Congreso de la República, 2025): en *un primer momento*, el presidente del Congreso (quien fue Luis Arturo Alegría García, miembro del partido Fuerza Popular) dio cuenta de que 75 congresistas marcaron asistencia como presentes, siendo que, luego se pasó a la votación, obteniéndose como resultados lo siguiente: 36 a favor y 34 en contra; pero al final de dicha contabilización, indicó los nombres de 7 congresistas más que votaron a favor y 14 más en contra, siendo el resultado final: 43 a favor y 48 en contra; sin embargo, aquí cabe hacer una precisión de acuerdo con el tablero<sup>6</sup>: de los 7 mencionados, nin-

<sup>5</sup> Véase el Exp. Virtual que corresponde al Proyecto de Ley n.º 00344/2021-CR en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/344>. Al observar su seguimiento, este resulta ser el mismo al de los proyectos acumulados. Esto se debe a que todos se ajustan al mismo procedimiento aunque no dejan de tener algunos actos o incidentes específicos propios de la naturaleza de sus trámites.

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que el video (Congreso de la República, 2025) no muestra los resultados de la marcación de asistencia que es común al final de cerrarla para conocer las personas presentes y ausentes, sino que se ve interrumpida por una intervención del congresista del partido Fuerza Popular, César Revilla Villanueva, que es Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República y encargado de llevar a cabo la aprobación del pro-

guno marcó asistencia, y de los 14, sólo 1 había marcado asistencia, por lo que se tendría como ausentes para la votación de la cuestión de confianza; siendo que en realidad la votación debió ser así: 36 a favor y 35 en contra, por lo que correspondía retornar a la Comisión los proyectos de reforma. Esta situación —al parecer— fue percibido por el presidente del Congreso, por lo que en *un segundo momento*, desechó estos resultados aduciendo una práctica parlamentaria de volver a realizar la votación ante la falta de congresistas que no marcaron asistencia pero que sí hicieron constar su votación de forma verbal; entonces, se rehizo dicha marcación, dejando de lado la votación anterior en medio de abucheos de algunos congresistas, siendo que este nuevo conteo indicó que 85 congresistas marcaran asistencia como presentes, generándose un nuevo resultado: votaron a favor 34 y en contra 48 congresistas, en consecuencia, fue rechazada la cuestión previa.

Habiendo fracasado la cuestión previa, continuó el debate en el Pleno del Congreso de los proyectos de ley acumulados que implicaban la reforma previsional, luego de lo cual, fueron aprobados. En esta segunda votación del Pleno, votaron a favor 38 personas y 10 en contra (72 marcaron asistencia como presentes); volvieron a votar a favor en bloque el partido Fuerza Popular (19) y apoyaron en esta votación los partidos de Alianza para el Progreso (7), Avanza País-Partido de Integración Social (2, con 4 abstenciones), Podemos Perú (2), Perú Bicentenario (1) y Somos Perú (2, pero 1 abstención); sin embargo, votaron en contra Cambio Democrático-Juntos por el Perú (5), Bloque Magisterial de Concertación Nacional (1, pero 1 en abstención); por otro lado, votaciones dispersas se observaron en los partidos, Acción Popular (2 por el sí, 3 por el no y 2 abstenciones) y los No agrupados (3 por el sí, 1 por el no y 2 abstenciones), por otro lado, votó en abstención Renovación Popular (4), Honor y Democracia (2), mientras que no hubo respuesta por Perú Libre (Congreso de la República, 2024c).

Resulta importante advertir cómo en esta segunda reunión del 6 de junio del 2024, de la cuestión previa a la segunda votación del Pleno del congreso, el número de congresistas presentes varió de 85 a 72 en tan solo 6 minutos, siendo que, el bloque que buscó imponer la reforma previsional pasó de 48 a 38 congresistas, mientras que el sector opositor varió de 43 a 10 congresistas que respaldaron dicha posición. Este cambio brusco de la cantidad de congresistas puede verse a partir del *voto golondrino*, que significa aparecer sólo en el momento de las votaciones; donde se vota no de forma deliberada o consciente por

---

yecto de ley que encierra el reformismo multipilar, aclarando sobre la puesta en el SNP de las cuentas nacionales como cuenta individuales y para la pensión no contributiva se añade la pensión por sepelio. Sólo se observa el cuadro individualizado por congresista con el color de luces respectivo. Esto llama fuertemente la atención por los indicios de falta de transparencia o de un previsible fracaso de llevar adelante el proyecto de ley del reformismo multipilar.

la defensa de una posición programática o ideológica sino en función del favorecimiento a la posición de la clase dominante donde no importa si quiera estar presente en los debates, pues se aprovecha el voto electrónico. Esta actuación expresa cómo la política actual en nuestro país está en una crisis profunda. Esta práctica de manejo e imposición del debate fue lograda debido a que para ese momento, el presidente del Congreso que dirigía el Pleno era Luis Arturo Alegría García, quien era un miembro del partido Fuerza Popular. Pues, se trataba claramente de un manejo político de la sesión del Pleno del Congreso para tramitar rápido y sin apuros el «nuevo» sistema que reformaría el actual, cumpliendo los requerimientos formales del *quorum* y de votaciones en el Pleno del Congreso para conseguir su promulgación. Esto representa una manifestación de cómo el positivismo más estrecho sigue perviviendo en los procedimientos parlamentarios donde se pueden imponer voluntades políticas ajenas a los intereses de la población con el solo hecho de cumplir con los votos exigidos para aprobar un proyecto de ley. Ningún control sobre esto existe, de ahí que la minoría se imponga no por razones económicas, sociales o jurídicas, sino por un manejo político del procedimiento, de la sesión del Pleno del Congreso y/o de los congresistas.

Esta situación, inmediatamente, generó la denuncia pública de un conjunto de bancadas parlamentarias que indicaron el indebido procedimiento en que se desarrolló el Pleno del Congreso, indicando en esencia lo siguiente: 1) se convocó a una sesión presencial pero se contabilizó los votos de los congresistas que no estaban en dicha sesión, 2) la verificación del *quorum* (la mitad más uno del número hábil de congresistas) de asistentes para pasar a votar se realizó dos veces, eliminándose la primera por el presidente del Congreso porque no se alcanzó la cantidad suficiente, luego de lo cual, previamente a hacer llamadas y coordinaciones para completarlo, se implementó una segunda verificación, donde recién se cumplió el *quorum* para votar, 3) no se desenvolvió un debate en extenso para comprender la dimensión de la reforma que se proponía, y 4) en el proceso de segunda cuestión previa para que el proyecto de ley pase o no a la comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso, estaba ganando el «sí», pero luego el presidente encargado en aquel momento comenzó a indicar las votaciones de congresistas que no estaban en el Pleno de forma presencial lo que supuso la victoria de la posición del «no» (Latina Noticias, 2024a: 3:17-14:40; 2024b: 1:45-16:02).

La denuncia daba cuenta de la falta de posición clara de los propios grupos políticos, que al no tener principios claros ni programas políticos (ya ni que decir un programa de política de seguridad social que aporte a la población) actuaban de manera inmediatista, coyunturalista y sin perspectiva alguna; de ahí que muchos de ellos se vean asimilados a los partidos hegemónicos y cedan ante las proposiciones que los grupos de poder económico entrelazan a determinadas bancadas parlamentarias. En estos temas, la pro-

pia dinámica congresal de legitimidad se ve afectada, al punto de que el reformismo multipilar no ha tenido el respaldo siquiera de la mayoría del número legal de congresistas (66 votos), por el contrario, ha reflejado la creciente crisis de la que no se puede reponer y donde prima la imposición política de las bancadas mayoritarias en un ambiente de nulo interés por el asunto técnico-jurídico de la seguridad social.

Además de la denuncia pública, ese mismo 6 de junio del 2024, las bancadas reclamantes presentaron una moción de censura contra Luis Arturo Alegría García por su actuación como Presidente del Congreso que manejó políticamente el Pleno para la aprobación de los proyectos de ley sobre reforma del sistema previsional, lo cual se tradujo en la Moción de Orden del Día n.º 11885<sup>7</sup> que se discutió en el Pleno del Congreso el 11 de junio del 2024, fundamentándose en que dicho presidente no habría facilitado el consenso ni la organización del congreso como ente dialogante, deliberante y pluralista; tampoco habría permitido la participación con voz y voto de determinados congresistas, ni siquiera habría considerado la solicitud de rectificación de la votación que se hizo respecto de la segunda votación, de conformidad con el inc. c) del art. 32, inc. a) del art. 22 y el art. 58 del TUO del Reglamento del Congreso de la República, respectivamente; ante lo cual, la bancada Fuerza Popular —para respaldar a su miembro político— indicó que la forma de votación virtual así como el de mano alzada eran prácticas comunes y que no merecían dicha sanción (La República, 2024). Dicha moción de censura no pudo prosperar y fue archivado por 60 votos en contra en la sesión realizada en el Pleno del Congreso. Era evidente que esta medida no iba a proceder debido al bloqueo mayoritario, por lo que muy poco se pudo hacer para impedir el avance hacia la promulgación de esta «reforma» multipilar. Aun así, de haber procedido, la máxima sanción que hubiera obtenido es el de la vacancia de su cargo como vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso, lo que llevaría al presidente de dicha Mesa a convocar elecciones para elegir otro [literal f) del art. 12 del TUO del Reglamento del Congreso de la República]. A pesar de esta situación, esto marca un derrotero de la lógica de la política: el actuar bajo las directivas de la clase dominante garantiza impunidad o, en su defecto, una protección especial ante denuncias o potenciales sanciones.

Casi todo estaba ya definido. Una vez aprobado en segunda votación en el Pleno del Congreso, lo que correspondía era emitir la autógrafo al Poder Ejecutivo (que como ya se demostró, estaba a favor de la propuesta multipilar), sin embargo, se presentaron —nuevamente y el mismo 6 de junio del 2024— dos reconsideraciones: la primera para que se vuelva a someter a evaluación la cuestión previa rechazada, y la segunda para que se vuelva a evaluar la segunda vo-

<sup>7</sup> Sobre el seguimiento de dicha moción puede verse en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/smociones-portal/#/expediente/2021/11885>

tación. Estas tuvieron que ser resueltas después de la culminación de la legislatura; es así que el Pleno del Congreso, con fecha 22 de agosto del 2024, sometió a votación dichas reconsideraciones, las cuales al no haber alcanzado más de la mitad del número legal de congresistas (art. 58 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República), esto es, más de 65, no se aprobó, pues sólo votaron a favor 56 congresistas, en consecuencia, correspondía elaborar la autógrafa para remitirla al Poder Ejecutivo (Congreso de la República, 2024d: 1:00:10-1:09:16). Ya todo estaba listo para la remisión de la autógrafa sin obstáculo alguno que se interponga hasta su promulgación. Según el procedimiento, correspondería al Poder Ejecutivo pronunciarse sobre el proyecto de ley de reforma del sistema previsional.

Es aquí cuando se observa el alineamiento de intereses entre el Poder Ejecutivo y el Congreso con el SPP, pues de la revisión del dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República (2024a), se pueden extraer los siguientes planteamientos: 1) los órganos del Estado como el Ministerios de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), señalaron la necesidad de que la reforma previsional considere los avances que se habían realizado en la Comisión Multisectorial creado mediante Decreto Supremo n.º 081-2022-PCM(10/7/2022); y 2) la Asociación de AFP indicó que los planteamientos para reformar el sistema previsional se encausen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso, quien tenía el encargo de establecer mejoras de manera integral a favor de los ciudadanos; por otro lado, daban su conformidad —pero con algunas observaciones insignificantes— al Proyecto de Ley n.º 6120/2023-PE (11/10/2023) presentado por el Poder Ejecutivo. Como se puede observar, los grupos de poder económicos tenían la certeza y seguridad de que era posible, en esta Comisión, o, en su defecto, a través de la propuesta del Poder Ejecutivo, dar viabilidad a la propuesta de reforma multipilar establecida en el Proyecto de Ley n.º 6120/2023-PE (11/10/2023), el cual recogió íntegramente el texto legal planteado por la Comisión multisectorial creada mediante Decreto Supremo n.º 081-2022-PCM (10/7/2022). Igualmente, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso (2024a: 181) a través de su dictamen hizo suyo el proyecto del Poder Ejecutivo con modificaciones insustanciales en el texto sustitutorio. Por donde se viera, la propuesta iba a obtener un resultado previsible: su promulgación. Con lo cual, las AFP consiguieron alinear a sus intereses tanto al Poder Ejecutivo como a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso.

Además, el proyecto que sustentó la existencia del sistema multipilar no hace más que omitir todo el análisis de fondo que hubiera permitido reconocer a la población los obstáculos de la construcción de una seguridad social genuina: las AFP, y ahora también a las Empresas del Sistema Financiero, que

además de generar la crisis actual en la que se encuentra la política de pensiones, han profundizado la crisis traída con el sistema de subprotección social a través de la política neoliberal del reformismo multipilar. Esto se hace ver con mayor claridad cuando se reconoce en dicho proyecto la existencia de un oligopolio en el SPP (Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, 2024a: 254) que ha generado desde el 2013 que solo se tengan a 4 AFP que son sometidas a licitaciones sin mayor repercusión sobre las comisiones (saldo y flujo) que han vuelto aparecer en esta reforma, añadiéndosele la comisión por productividad. La competencia en estas condiciones termina siendo sólo un discurso formal para justificar ficticiamente algo que nunca se realizará: abaratamiento de los costos de administración de las AFP. Es claro que el procesamiento de información de los hacedores del reformismo multipilar no es otra que la de acumular datos sin conexión ni propósito, omitiendo la necesidad de la transformación del estado actual de la crisis, asimismo, su objetivo ha sido crear nuevos órganos burocráticos que se encarguen de administrar la crisis actual llevándola a un nuevo nivel. Entonces, la verdadera construcción de una seguridad social genuina a favor de la población seguirá esperando.

La cuestión política de este asunto se hace notar con mayor claridad si se observa que los principales gerentes de las AFP habían expresado el punto de vista de los dueños del SPP indicando que la «reforma» se encaminaba de forma correcta a pesar de sus deficiencias (Perú 21, 2024). Resulta evidente que la visión tecnocrática neoliberal tiende a abordar el problema previsional de forma limitada e instrumental, pues preguntarse por el tema de fondo o del cómo se va gestando el conflicto en las propuestas legislativas, pasan a segundo plano si se tiene el poder político y económico para manejar e imponer en el congresos sus intereses, en el que la reforma multipilar termina siendo funcional a los intereses de los dueños de las AFP en esta etapa de crisis en la que se encuentran. Lo que está claro es que las AFP en esta nueva etapa, buscaron tomar el control directo, a través del sistema multipilar, de los fondos de pensiones y profesionalizarse en cuanto a su labor financiera respecto de los fondos de pensiones de los trabajadores. Para ello encontraron en el Estado un instrumento de clase para conseguir su reestructuración ante la crisis, tal y como lo hicieron los grupos de poder económico en la década de 1990; de ahí que se pueda comprender que esta reforma estaba bien encaminada para los dueños de las AFP.

El 3 de septiembre del 2024 se remitió la autógrafo al Poder Ejecutivo, quien no realizó ninguna observación y se procedió a publicar la norma, con fecha 24 de septiembre del 2024, en el diario *El Peruano*. Así, se oficializó la promulgación de la Ley n.º 32123 (24/9/2024), titulada «Ley de modernización del Sistema Previsional Peruano», norma que cristalizó los intereses de las AFP, convalidó la imposición y coordinación deliberada entre el Con-

greso y el Poder Ejecutivo, en contra de los intereses de trabajadores, afiliados y pensionistas en un contexto de crisis de legitimidad de las instituciones oficiales y del gobierno de turno, que llevó a los grupos de poder económico a sostener el régimen autoritario y de continuismo de la política neoliberal de pensiones.

### 2.3. Racionalidad económica del reformismo multipilar: imposición de más costos al erario público

Analizar el costo económico por el que se pretenda implementar cualquier reforma previsional permite comprender su viabilidad y el papel del Estado y los mecanismos (v.g. endeudamiento público) de los que se vale para garantizar aquella reforma. El problema del financiamiento es determinante para comprender si las reformas previsionales implementadas sirven o no para profundizar la privatización de la seguridad social y si se está ante el favorecimiento o no de los grupos de poder económico. Como en el presente caso, el proceso de reforma impulsada por los grupos de poder económico impuso un modelo multipilar que fue respaldado tanto por el Congreso como el Poder Ejecutivo, resulta fundamental comprender los argumentos por el que se puede cuestionar la emisión de normas sin sustento actuarial, el costo de la implementación de la reforma así como el papel del Estado ante la crisis previsional.

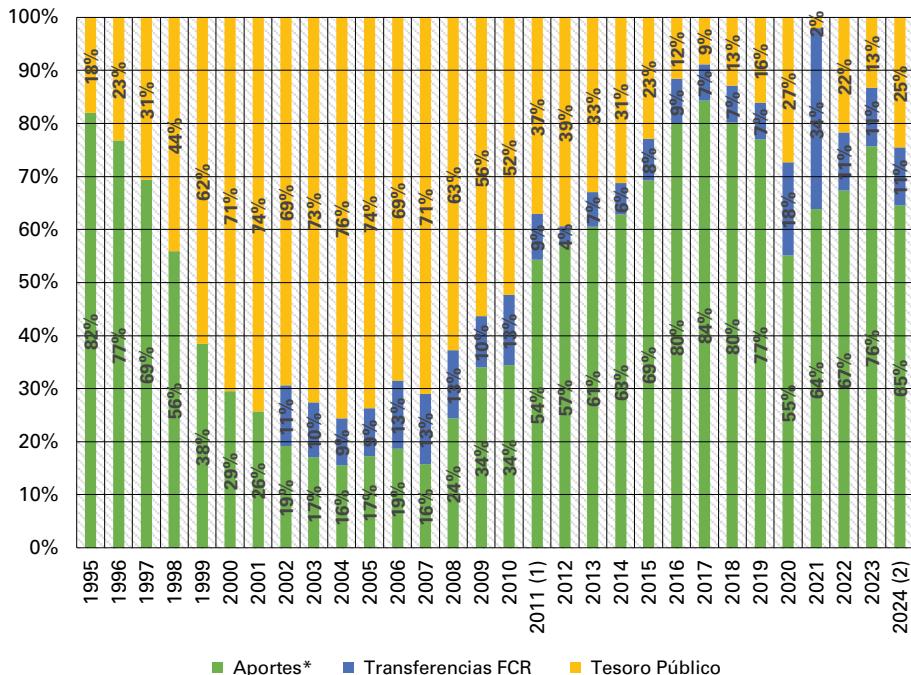
Al revisar detalladamente los fundamentos que dieron origen a la promulgación de la norma, no es difícil advertir los cuestionamientos jurídicos contra el proyecto de ley de los legisladores y el Poder Ejecutivo teniendo en cuenta determinadas normas y principios que buscan proteger el equilibrio económico y presupuestal, aspectos que a continuación se detallan: 1) *fuente de financiamiento*; no existía fuente de financiamiento del costo del reformismo multipilar ni se indicaba cómo el Estado iba a garantizar las fuentes de ingresos (v.g. endeudamiento público), a lo sumo se hicieron cálculos del costo fiscal tanto por el Poder Ejecutivo como el Legislativo y se limitaron a indicar que el financiamiento se realizaría con «recursos del tesoro público»; 2) *principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria*; que se regula en el art. 78 de la Constitución, por el que los proyectos presupuestales anuales presentados por el Presidente y debatidos por el Congreso se deben encontrar debidamente equilibrados, de ahí que no podría generarse —como se hizo con la implantación de la reforma— costos que durante el año en curso se inserten, producto de la promulgación de normas, pues desestabilizaría el presupuesto previamente fijado, generando el uso de reservas u otras fuentes poco convencionales; 3) *principio de sostenibilidad financiera*; que implica que las propias instituciones deberían tener capacidad para el manejo de sus propios recursos que le permitan autosostenerse y autofinanciarse ante las modificaciones que puedan existir, sin embargo, la ONP tiene un gran déficit, a tal punto que requiere recursos del tesoro público para cum-

plir con sus obligaciones previsionales, por lo que no tendría sentido exigirle mayores gastos a través de nuevas reformas —como la multipilar— porque profundizaría su déficit existente; 4) *prohibición de iniciativa legislativa que genere costos al erario público*; existe una prohibición explícita para los Congresistas de generar gastos económicos al momento de elaborar leyes, que está regulada en el art. 79 de la Constitución: «los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos», de tal forma que no pueden generar normas que impliquen gasto público tal y como lo hicieron con la reforma previsional; y 5) *la división de poderes del Estado y sus competencias*; que ha determinado que cada una cumpla funciones específicas; es así que el art. 43 de la Constitución se refiere al principio de separación de poderes, por lo que el Poder Ejecutivo, a través del Presidente, tiene determinadas competencias exclusivas que implican funciones, tales como la administración de la hacienda pública establecido en el numeral 17 del art. 118 de la Constitución, razón por la que no tendría mucho sentido que el Poder Legislativo se irrogue dicha función y promueva una norma —como la de la reforma previsional— cuya promulgación implique una interferencia con la función del Presidente en administrar el erario público y/o lo afecte.

En condiciones de racionalidad y defensa de los intereses de afiliados, pensionistas y trabajadores, las observaciones jurídicas señaladas hubieran sido un obstáculo para impedir la implantación del reformismo multipilar; sin embargo, todo esto fue dejado de lado porque la política neoliberal ya tenía su racionalidad que justificaba la promulgación de su norma: el costo de la reforma neoliberal debe ser asumido por el tesoro público. Esto también refleja cómo es que la Constitución pierde, progresivamente, legitimidad política en la defensa de los intereses de los sectores populares (aun si quiera, en el sentido más formal); por el contrario, refleja sus límites históricos no sólo porque resulta incumplido por un Congreso y Poder Ejecutivo carentes de legitimidad, sino que no existen mecanismos de control de sus arbitrariedades a través de la actuación directa o indirecta de la población que recoja los principios mínimos de una participación democrática y control efectivo de los actos de los congresistas y del presidente.

Ahora bien, para comprender la dimensión de la agudización del conflicto presupuestario deben ser explicadas las condiciones actuales del déficit económico previsional. Para dar cuenta de ello, es preciso consultar las fuentes de financiamiento que actualmente permiten sostener las obligaciones del SNP; en ese sentido, a continuación se muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 1  
Fuentes de financiamiento del gasto de planilla del SNP (1994-2024) (en porcentajes)



- (1) Recursos Ordinarios no considera S/.422.2 millones (USD 124.42 millones) que fueron transferidos al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) para el de pago de Bono de Reconocimiento, Bonos Complementarios, Electrolima y Centromín, conforme a Ley de Presupuesto 2011.

(2) Considera información hasta septiembre de 2024.

(\*) Este ítem incluye a la recaudación de aportes y los recursos directamente recaudados.

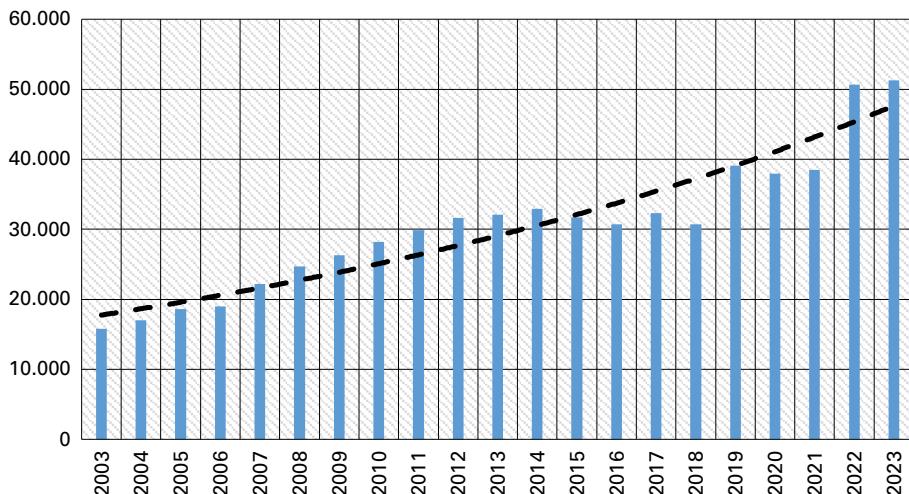
Fuente: ONP (2025).

Como se observa, de 1995 hasta el 2001, existió una tendencia al alza del gasto público, periodo que coincide con las imposiciones de las reformas neoliberales en materia laboral y de seguridad social, donde se implantó autoritariamente el SPP en un marco de una dictadura burguesa en la que se concentró el poder político en el Poder Ejecutivo y la cúpula militar (*vid.: Rendón, 2008: 76-81*). Posterior a dicho periodo, del 2002 hasta el 2017, se fue, progresivamente, reduciendo la fuente de financiamiento proveniente del tesoro público en un contexto de democracia burguesa, en la que se consolidó la subprotección social y llegó a su madurez el SPP. A partir del 2018 la tendencia es irregular y ha dependido mucho del contexto sociopolítico y de las crisis internacionales donde se destacó el 2020, año de la pandemia con un incremento del 27%, que

representó S/ 1.602 millones (USD 452 millones) en gastos para el tesoro público para sostener la planilla del SNP. Para el 2023, los recursos del Tesoro Público que sostuvieron el gasto de las obligaciones previsional del SNP correspondió al 13%, que ascendió a un total de S/ 792 millones (USD 223 millones). A septiembre del 2024, representó el 25%, lo que significó un gasto del erario público de S/ 1.055 millones (USD 298 millones).

Además de aquella fuente de financiamiento y para comprender la dimensión de los costos para el erario público que representó la reforma previsional burguesa, resulta importante relevar otro concepto: la *reserva actuarial*, que de acuerdo con el art. 4º del Decreto Supremo n.º 026-2003-EF (28/2/2003), significa: «valor de las obligaciones previsionales a una fecha determinada resultante del cálculo actuarial que se efectúe para un régimen previsional específico. Comprende las reservas pensionarias, reservas no pensionarias y reservas para contingencias, hasta la extinción de las respectivas obligaciones». Esto quiere decir que, la reserva actuarial expresa el costo del pago de las obligaciones futuras del SNP, el cual, de acuerdo con el manejo del SNP y las reformas que impacten o le creen nuevas obligaciones, se irán incrementando, lo que genera que el Estado tenga que asumir dichos costos como un monto adicional del déficit del SNP que no puede sustentarse en sus propios recursos. A continuación, se muestra el gráfico de la evolución de la reserva actuarial del SNP:

Gráfico 2  
Reserva actuarial del SNP (2003-2023)\* (en millones de dólares)



(\*) Incluye a la reserva de pensionistas, reserva para contingencias y la diferencia entre la reserva bruta de trabajadores activos y el valor presente de aportes.

Fuente: ONP (2025).

La crisis del SNP que no permite cumplir con sus obligaciones previsionales ha generado un incremento progresivo de la necesidad de intervenir al Estado para cubrir el déficit y solventar las obligaciones del SNP, siendo que las propias reformas impuestas al SNP no se han orientado a disminuir dicha dependencia que a largo plazo profundiza la crisis inducida al SNP por el SPP en 1993. De acuerdo con el gráfico, para diciembre del 2023 la reserva actuarial del SNP es de S/ 181.824 millones (USD 51.272 millones). La tendencia es que esta se mantenga al alza, lo que permite comprender la dimensión de la crisis normalizada por el Estado en coalición con los grupos de poder económico, pues, el costo del pago de las obligaciones lo asume la totalidad de la población.

Entonces, teniendo en cuenta que para el 2023 el gasto económico del erario público asignado por concepto de gasto de planilla fue de S/. 792 millones (USD 233 millones) y por las reservas (déficit) actuariales fue S/ 181.824 millones (USD 51.272 millones); ambos sumarían un total de S/ 182.616 millones (USD 51.495 millones) que son asignados por el Estado para cubrir el déficit del SNP. Si con los datos disponibles hacemos el mismo ejercicio para el 2024, el monto debería ser más de S/. 182.879 millones (USD 51.569 millones). Entonces, el SNP encierra una gran deuda que se va incrementando progresivamente a la cual habrá que añadir el costo de la política neoliberal del reformismo multipilar que ha sido traída con la Ley n.º 32123 (24/9/2024).

El costo de la política neoliberal de reformismo multipilar que la Ley n.º 32123 (24/9/2024) generará, puede verse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1  
Costo fiscal del reformismo multipilar asumidas por el Estado**

Medidas	Costo fiscal (en millones S/. o USD)			
	Primer año		Décimo año	
	S/. USD	S/. USD	S/. USD	S/. USD
Beneficios de garantía estatal a los afiliados del SPP (pensión mínima y proporcional)	15,0	4,21	222	62,58
Otorgar pensión a los afiliados del SPP con aportes incorrectamente pagados al SNP	7,4	2,08	62	17,48
Pensión no contributiva a los afiliados al SNP y SPP en pobreza extrema	42,0	11,08	107	30,16
Pensión no contributiva a los afiliados al SNP y SPP en pobreza no extrema	68,0	19,11	286	80,62
Incentivos al ahorro	19,0	5,34	522	147,14
Reajuste de pensiones del SNP	782,0	219,77	1018	286,95
Pensión por consumo	1.302,0	365,92	2.328	656,20
Pensión mínima para afiliados que realizaron retiros	23,0	6,46	579	163,20
Bono de reconocimiento	581,0	163,29	343	96,68
<b>Total (millones de S/.)</b>	<b>2.839,4</b>	<b>798,00</b>	<b>5.467</b>	<b>1.541,00</b>

Fuente: Poder Ejecutivo (2023) y Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso (2024a).

Como se observa del cuadro, el costo total de la reforma al año de su implementación alcanzaría en sí un monto de S/ 2.833,4 millones (USD 798 millones), mientras que en el décimo año sería en total S/5.467 millones (USD 1.541 millones). Aquí cabe destacar además que el costo total de los beneficios de garantía estatal a los afiliados del SPP —que implicaría su pago hasta cumplir el total de obligaciones para los actuales afiliados del SPP— representaría la suma de S/ 122.582 millones [USD 34.566 millones] (Poder Ejecutivo, 2023: 66 y 70). Por otro lado, la reserva actuarial pasaría de S/ 181.824 millones (USD 51.272 millones) a S/ 224.380 millones (USD 63.272 millones), incrementándose —producto de la propuesta— en S/ 42.556 millones (USD 12.000 millones), calculándose el número de beneficiarios en 658.698 pensionistas (Poder Ejecutivo, 2023: 70). Entonces, si añadimos a los costos ya existentes (S/. 182.879 millones) los generados por el reformismo neoliberal multipilar ( $S/ 122.582 + S/ 42.556 = S/. 165.138$  millones), se alcanzaría un aproximado de S/ 348.017 millones (USD 98.136 millones).

Si se compara el costo de esta reforma (S/ 165.138 millones o USD 46.567 millones) con otras reformas neoliberales, esta suma dineraria supera de forma excesiva el costo (14 veces) y es menor en cuanto a beneficiarios de lo que representó la implementación de la Ley n.º 31301(22/07/2021) —norma que había significado el pago de una prestación económica de subconsumo para aquellos asegurados al SNP que, además de la edad de 65 años, tuvieran mínimamente 10 años de aporte pero menos de 20 años (requisito del régimen general)— cuyo costo en términos actuariales fue S/ 12.002 millones (USD 3.384 millones) con 763 mil beneficiados. De esta manera, la reforma neoliberal multipilar es más cara y poco eficiente respecto de la cobertura de beneficiarios que otras reformas; sin embargo, con la vigencia de la Ley n.º 32123 (24/9/2024) se complementa y perfecciona el proceso de expansión de protección precarizada para los asegurados empezada por la Ley n.º 31301(22/07/2021), lo que trae consigo que, además de la política de endeudamiento para garantizar una política de subprotección social en nuestro país, se implemente una política deliberadamente beneficiosa para el SPP a través de la estructura multipilar que diversifica y amplía los rubros de subsidios garantizados por el tesoro público.

El costo del reformismo multipilar, ante un SNP con una deuda social en incremento, representa cómo el Estado y las clases dominantes pueden contradecir sus propios principios de la protección y equilibrio del erario público; además, agudizan la precariedad de las instituciones previsionales llevándolas a una nueva contradicción: el Estado como superbeneficencia del SPP, pues se convierte en garante económico y social de la crisis del sistema de pensiones, donde su función es la de subsidiar al SPP ante la crisis que anunciaba su liquidación, donde los afiliados y pensionistas ya habían adquirido conciencia de su papel perjudicial en la seguridad social. Esto también trae una consecuencia, que es la

de que el Estado se verá progresivamente animado a generar lazos de dependencia y endeudamiento para conseguir los fondos. A futuro, el reformismo multipilar representa un gran obstáculo para cualquier construcción de una seguridad social genuina, en general, y de la transformación del SNP, en particular.

Es así que, la extensión de los subsidios estatales provenientes del pilar no contributivo, la garantía estatal de la obtención de pensiones mínimas o proporcionales especiales, los bonos de reconocimiento para garantizar el traspaso del SNP al SPP y el pago de las pensiones por consumo, representan beneficios remitidos en un solo sentido: del SNP al SPP, los cuales serán financiados por el erario público administrado por el Estado, en general, y de los recursos propios de la ONP, en particular, lo que expresa la política neoliberal del reformismo multipilar respecto del Estado: asignación de funciones orientadas a garantizar medios de subsistencia a los afiliados que no han alcanzado una pensión ante el SPP, de tal forma que las compañías del SPP se concentran en la administración de los fondos de pensiones de los afiliados; además, el Estado se convierte en un garante económico y social del SPP para que pueda reestructurarse en esta etapa de crisis terminal, ofreciéndole su apoyo ante los daños generados contra sus propios afiliados para que pueda reflotar y seguir vigente en la escena nacional a costa del SNP y de la población misma que financia dicha reforma.

### 3. Estructura del sistema multipilar

¿Qué es pues, este sistema multipilar que tanto el Poder Legislativo y Ejecutivo han defendido como eje central en sus propuestas? Es aquí que del análisis crítico de la propia Ley n.º 32123 (24/9/2024) se podrá extraer dicha respuesta, para ello, centraremos en sus aspectos neurálgicos y develaremos la estructura real de este modelo.

#### 3.1. Ámbito de aplicación: mayores fuentes de ingresos para el SPP

El nuevo sistema se basa en la creación de un «Sistema Integral Previsional Peruano», el cual integra al SNP y SPP, creando un sistema formalmente universal de pensiones, donde se incorporan a todas las personas tengan o no vínculo laboral, e inclusive, alcanzando a las personas mayores de edad afiliadas o no; todo lo cual se encuentra articulado mediante una estructura de cuatro pilares: 1) no contributivo, 2) semicontributivo, 3) contributivo, y 4) voluntario (arts. 1, 3 y 5, Ley n.º 32123).

Esto refleja cómo la estructura multipilar sólo representa un ordenamiento del *status quo* en materia previsional, lo que quiere decir que el nuevo sistema previsional refleja, simplemente, la integración en el «Sistema Integral Previsional Peruano» de los programas y sistemas de subprotección social existentes. Si

en las condiciones actuales se viene desenvolviendo una política neoliberal de pensiones, entonces, lo que se hace con este «nuevo» sistema con su «nueva» estructura multipilar es, simple y llanamente, reacomodar ese estado de cosas sin transformarlo, con lo que no existe una variación en y entre sus componentes (v.g. SNP, SPP, sistemas asistencialistas, etc.). Esto traslada el conflicto entre los componentes del sistema de pensiones —donde el SPP tiene el control de la política previsional del país—, hacia la estructura multipilar. Resulta evidente que el que controla la política previsional no sufrirá ninguna afectación.

Entonces, lo que se obtiene, de forma real, es que este «nuevo» sistema no es más que un reacomodo de la política neoliberal de pensiones donde se reestructura, principalmente, al SPP, para que su control sobre el mercado cautivo de afiliados y pensionistas se expanda hacia sectores nuevos: personas sin vínculo laboral, lo que se ha extendido a la administración del pilar voluntario (art. 32, Ley n.º 32123), en general, y de la pensión de consumo (numeral 35.5 del art. 35, Ley n.º 32123), en particular; pudiendo llegar a aquellos sectores de trabajadores mayores de edad que no tienen afiliación alguna a un sistema de pensiones (numeral 29.3 del art. 29, Ley n.º 32123); es decir, al SPP se le extiende la cobertura a nuevos sectores sociales para que puedan obtener un mayor fondo de capital monetario fresco con el objetivo de atender a sus necesidades de rentabilidad en las condiciones de crisis actual en la que se encuentra.

En cambio, para el SNP, el ámbito sobre el que recae su administración son los sectores de la población en estado de vulnerabilidad a través del pilar 1 (literal a de los arts. 5 y 17, Ley n.º 32123), aquellos sectores que no alcanzaron alguna pensión tanto en el SPP como en el SNP mediante el pilar 2 (literal b de los arts. 5 y 21, Ley n.º 32123) y los nuevos asegurados que adquieran mayoría de edad de acuerdo con el pilar 3 (numeral 29.1 del art. 29, Ley n.º 32123), manteniéndose aquellos asegurados que se encuentran actualmente en el SNP. Siendo que su población objetiva se encuentra enfocado en sectores que requieren atención inmediata sin ningún plan estratégico ni de obtención de mejorías progresivas para los asegurados y pensionistas, limitándose a establecer prestaciones que terminan siendo subvenciones económicas de subconsumo financiadas por el erario público. El SNP también se especializa para convertirse en una superbeneficencia pública que desarrollará toda una burocracia y sus procedimientos para atender a dichos sectores de la población, haciéndose cargo incluso de afiliados provenientes del SPP.

Esta conversión en superbeneficencia pública del Estado a través del SNP, trae una consecuencia para la «universalidad», con la que se pretendería justificar esta incorporación de nuevos beneficiarios. Si bien es cierto, la seguridad social tiene como naturaleza la expansión a la totalidad de la población u otras categorías socioprofesionales más allá de los trabajadores dependientes, además representa un servicio público donde el Estado asume una autoridad crucial sus-

tentada en el principio de solidaridad nacional (Dupeyroux y Prétot, 2008: 27), sin embargo, con el sistema multipilar se produce una distorsión de dichas características.

En el SNP se trata de una incorporación forzosa de diversos sectores a un sistema precarizado y deficiente, donde obtendrán una prestación económica de subconsumo; esto es, su pretensión de abarcar la mayor cantidad de beneficiarios asistenciales se consigue precarizando la condición de vulnerabilidad, sometiéndolos a una situación de consumo de los más indispensable para su sobrevivencia, donde la solidaridad es sustituida por las subvenciones económicas financiadas por el Estado. Este fenómeno puede ser calificado como *subuniversalidad*, donde el sistema de pensiones —en su conjunto— pretende abarcar el mayor ámbito de alcance pero en condiciones de una protección precarizada, esto es, condiciones de existencia que se encuentran por debajo de los estándares personales, familiares, profesionales, económicos, sociales, culturales, etc. que permitan a los miembros de la sociedad reproducir su forma de existencia de forma adecuada y digna; siendo que el SNP se convierte en un servicio asistencialista mejorado. En el caso del SPP es diferente, pues, este obtiene una expansión de un tipo de beneficiarios: aquellos que pueden constituirse en fuentes de capital monetario para obtener mayores ingresos, dejando de lado a aquellos que no tengan fondos en su CIC o estos sean insuficientes para su proceso de reestructuración y continuidad del uso de los fondos de pensiones; de lo último de que se trata en esta situación, es de estrechar lazos de solidaridad y de afianzar la cohesión de y entre los afiliados, o si quiera garantizarles una prestación continua de los servicios brindados. El Estado deja de ser un ente central en la seguridad social en el sistema multipilar y el SPP se refuerza como una institución de acopio de nuevo capital monetario para continuar su proceso de rentabilidad.

Es así que, se puede observar que el ámbito de aplicación se diferencia en que, para el SPP, se trata de un aumento del capital monetario a través de la incorporación de nuevos afiliados que incrementen los fondos de pensiones que administran, mientras que para el SNP, se trata de una incorporación de sectores a los que el Estado atenderá sin más perspectiva que ofrecerles un subsidio económico o prestaciones económicas de subconsumo en el marco de la *subuniversalidad*. Mientras que el ámbito de aplicación en el SPP los nuevos afiliados garantizan y financian su reestructuración; en el caso del SNP se expande las prestaciones económicas de subconsumo hacia mayores sectores de la población, donde estos tienen un papel pasivo de ser meros sujetos de dotación económica y se mantienen al margen de la posibilidad de constituirse como sujetos conscientes de la necesidad de las transformaciones económicas y sociales para generar un sistema de pensiones que les permita obtener una vida digna en la etapa de jubilación.

### 3.2. La finalidad: prestaciones económicas de subconsumo y competencia falaz

Aquí es preciso entender cuál es la finalidad del reformismo multipilar, pues, esta permitirá dimensionar el objetivo que las AFP le han impregnado. La finalidad que se propugna —según la propia norma—, se orientaría, principalmente, hacia la estructuración de un sistema donde exista una «pensión justa» y «una mayor competencia en la oferta de gestores de pensiones» (art. 2, Ley n.º 32123).

Aunque la redacción de por sí es abstracta, demuestra con claridad cómo es que el sentido de «pensión justa» implica que se debe otorgar lo indispensable hasta lo que los recursos económicos permitan para cumplir dicha obligación. Sin embargo, lo indispensable muchas veces en el sistema capitalista no es más que aquellos ingresos que se encuentran por debajo de los medios existenciales.

Esta situación es una consecuencia de cómo se acumula dicho fondo de pensiones; pues, si partimos de que la remuneración es la base sobre la que se fija un monto de aporte que luego servirá para cuantificar la pensión, se debe comprender que en los países del tercer mundo se trata de una situación de superexplotación, esto es, el trabajador recibe una remuneración por su labor realizada por debajo de su valor real (Marini, 1981, p. 42). Esto importa muchas consecuencias que deben señalarse respecto a la pensión.

La pensión siempre ha sido asociada a ser un beneficio económico que permita a la persona en estado de vulnerabilidad (v.g. vejez) adquirir una capacidad económica suficiente en función del costo de vida, procurándole los medios de subsistencia adecuados para afrontar la vejez en dignidad (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994: 324; Romero, 1993: 10-12; Barajas, 2001: 31-32). Es por ello que, la pensión representa una prestación económica que permite al beneficiario adquirir una renta adecuada e indexada al costo de vida, que le permita desenvolverse y afrontar de forma digna la etapa de vulnerabilidad en la que se encuentra (v.g. jubilación), de tal forma que su forma de vida no se vea afectada significativamente y pueda reproducirla personal, familiar, profesional, económica, social, cultural, etc. como en la etapa activa de su vida. El problema es que la remuneración no permite generar una pensión con dichas características, y por el contrario, se trata de un monto y de los mecanismos de protección que se desenvuelven para afrontar —por ejemplo— la vejez, que no se orientan hacia dichos objetivos; convirtiendo la pensión en un monto económico que no permite procurar los medios de subsistencia de acuerdo con el costo de vida a los jubilados<sup>8</sup>, esto es, se trataría de un fondo de subconsumo. Este fondo de

<sup>8</sup> En el SNP la pensión fluctúa en una mínima de S/. 600 (USD 170) y máxima de S/. 893 (USD 253), mientras que en el SPP la pensión promedio de jubilación asciende a S/. 1.134 (USD 321). Esto se abordará más adelante en el sistema contributivo. Estos montos son inferiores a la canasta básica familiar, cuyo monto es S/. 1.784 (USD 506).

subconsumo, cuando se trata del sistema de pensiones, se acumula con aportes otorgados exclusivamente por los afiliados o asegurados, eximiendo a los empleadores de aportar; en el caso del SNP, es administrado por el Estado, mientras que, en el SPP, este extrae un monto adicional en calidad de comisiones y tiene como eje central el control del uso de los fondos de pensiones que administra.

Esto determina que la pensión —en el esquema multipilar— se convierta en un concepto vacío, pues la «pensión justa» en realidad no permitirá satisfacer las condiciones de existencia en el periodo de vulnerabilidad, sino que se trata, simple y llanamente, de una subvención en calidad de prestación económica de subconsumo para el beneficiario. Una redacción correcta hubiera propuesto abiertamente que la pensión alcanzaría un porcentaje de un periodo remunerativo de los pensionistas o de la canasta básica familiar, de tal forma que reciba como pensión cierta una parte considerable de su remuneración (tasa de reemplazo) como cuando era un trabajador activo o un ingreso que le permita continuar reproduciendo su forma de vida en la etapa de vulnerabilidad.

En lo referido a la competencia, en sí, esto está estrechamente relacionado con un objetivo del SPP, donde son estas las que se profesionalizan para ofrecer otros productos previsionales sin más perspectivas que controlar el mercado cautivo de pensiones con un mayor número de aportantes gracias a la labor del Estado. La división del trabajo dentro del nuevo sistema de pensiones permite observar el papel determinante del SPP que lo profesionaliza, lo que le permite obtener una ventaja sobre el SNP respecto del uso de los fondos de pensiones, pues, el sistema público se limita a administrar y asumir tareas asistencialistas sin perspectiva de avocarse a la inversión y rentabilidad de los fondos de pensiones; funciones que han sido transferidas a exclusividad al SPP.

Esta situación de falta de condiciones de competencias igualitarias entre el SNP y SPP pudo verse en el tratamiento de los fondos generados por los aportes de los trabajadores independientes, pues, por su administración, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) estaba prohibido de cobrar comisiones, tasas u otros concepto por la recaudación (Décima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 32123), lo que representaba el aislamiento del Estado de las actividades de rentabilidad. Contrariamente a ello y cuando se trataba de trabajadores independientes afiliados forzosamente al SPP, este mismo órgano se encargaba de administrar los aportes y cobrar una comisión por productividad (Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley n.º 32123, que modificó el literal e, art. 24, D.S. n.º 054-97-EF). Esta situación varió, pues, se suscitaron movilizaciones de los sectores juveniles en septiembre del 2025 que permitieron derogar y/o modificar estos apartados, generando que los trabajadores independientes no sean

compelidos a aportar ni afiliarse a algún sistema de pensiones. Es así que, a través de la segunda Disposición Complementaria Final y de la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley n.º 32445 (20/9/2025) sólo quedó la figura del trabajador independiente que desee, voluntariamente, afiliarse al SNP o al SPP; excluyéndose de convertir a este sector de trabajadores en fuente de financiamiento de la rentabilidad del SPP.

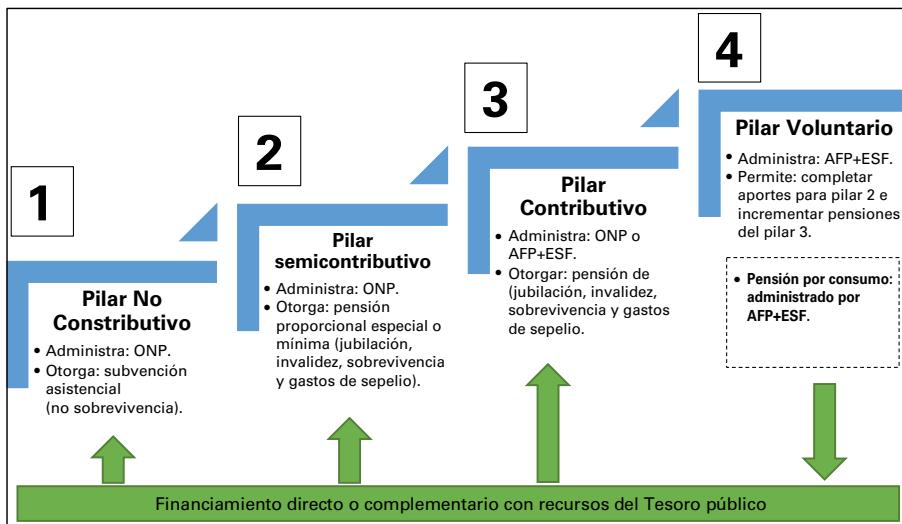
La competencia en estas condiciones se desglosa en su real sentido: se trata de la promoción y garantía al SPP de actuar a costa del SNP y obtener una ventaja real respecto del uso de los fondos, de tal forma que se especializa en el desarrollo de mecanismos de rentabilidad. Esto es una manifestación del neoliberalismo en materia previsional, que en los países del tercer mundo se expresa como una imposibilidad de competencia y, por el contrario, se trata de una medida que facilita, a través del Estado, determinada ventaja económica, social o política sobre el resto de sujetos o empresas que potencialmente representen una amenaza para sus negocios. En el caso nuestro, se trata de la reafirmación y hegemonía del SPP a costa del SNP, donde el Estado es un facilitador de dicho proceso.

Esto da a entender dos cuestiones fundamentales relacionadas con la finalidad de este sistema multipilar: 1) El nuevo sistema previsional se basa en la distorsión del significado de la pensión para convertirla en subvenciones económicas que permitirán un subconsumo a los jubilados (prestaciones económicas de subconsumo), esto es, una reproducción de sus condiciones de existencia por debajo del valor económico que permite al asegurado o afiliado acceder a una jubilación digna; y 2) El SPP mantienen y reafirma su papel como gestoras de los fondos de pensiones, con lo cual, se les facilita el despliegue sobre el aspecto central de un sistema de pensiones: los fondos provenientes de los afiliados, manteniendo intacto su poder de decisión sobre el destino e inversión de dichos fondos, donde nunca han asumido responsabilidad por las pérdidas económicas, tampoco están sujetos a control ni fiscalización ni mucho menos han sufrido perjuicio alguno como los numerosos afiliados en las diversas crisis financieras y sociales; situación que aleja al SNP de la posibilidad de rentabilizar los fondos de pensiones y lo limita a administrar la crisis previsional a través de los pilares encargados.

### 3.3. Estructura del nuevo sistema previsional: diseño a favor del SPP

La estructura refleja el conjunto de relaciones entre los órganos que componen un sistema, de tal forma que, analizar cómo se encuentra estructurado el sistema previsional impuesto por la Ley n.º 32123 (24/9/2024) permitirá conocer su real accionar así como sus limitaciones. Los arts. 5, 14, 17-36 de la Ley n.º 32123 (24/9/2024) permiten observar la siguiente estructura del modelo reformista multipilar:

Gráfico 3  
Estructura formal del sistema multipilar según la Ley n.º 32123



Fuente: elaboración propia.

Como se observa, se han insertado 4 pilares por lo que resulta importante analizar la dimensión de cada una para comprender el carácter deformado y subdesarrollado de su estructura que expresa la profundización de la subprotección social existente en nuestro país:

### 1. Primer pilar o pilar no contributivo

Es el pilar de subuniversalidad (expansión de la subprotección) por el que se ha buscado nuevos beneficiarios de una subvención asistencial de supervivencia. Este programa de beneficencia pública está orientado para aquellas personas mayores de edad que no cuentan con una pensión proporcional especial otorgada por el pilar 3 (que está fijada en S/ 300 [USD 85], si se aportó entre 10 a 15 años, o S/400 [USD 113] si se aportó entre 15 a menos de 20 años) y deben tener la siguiente condición: encontrarse en pobreza o vulnerabilidad de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO), tener discapacidad severa o pertenecer a otros grupos poblacionales con vulnerabilidad señalados mediante ley. La prioridad lo tendrán los afiliados con 65 años de edad en situación de pobreza extrema y aquellos mayores de 75 que no hayan accedido a una pensión (literal b, Segunda Disposición Complementaria Transitoria, Ley n.º 32123). El monto de la pensión no contributiva no podrá superar el 25% de la pensión mínima, esto es, S/. 150 [USD 43] (nume-

ral 18.5 del art. 18, Ley n.<sup>o</sup> 32123). Toda esta actividad estará administrada por la ONP.

Lo que se observa es cómo se va creando un instrumento que pretende absorber las funciones que realiza ya el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, que otorga una subvención económica de S/ 250 (USD 78) cada dos meses, pero aumentado —al menos para el año 2025— a S/ 300 (USD 85). Este programa se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y se orienta al servicio asistencial de los adultos mayores de edad en situación de pobreza extrema según el SISFHO. La ampliación de este programa asistencial será progresiva y según la capacidad financiera del Estado y posibilidades de la economía nacional (literal a, Segunda Disposición Complementaria Transitoria, Ley n.<sup>o</sup> 32123). Igualmente, se busca absorber el Programa Nacional de pensión no contributiva creado por Decreto Supremo n.<sup>o</sup> 004-2015-MIMP (11/8/2015), denominado CONTIGO, que se encuentra adscrita al MIDIS, el cual beneficia a las personas con discapacidad severa que se encuentren en situación de pobreza bajo los criterios del SISFHO, otorgando una pensión no contributiva de S/ 300 (USD 85) cada dos meses. A diferencia de estos órganos, la ONP se encuentra adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); lo que indica una dispersión de órganos encargados para una misma función.

El problema de diseño de la política social es que si se incrusta la lógica de subvenciones de sobrevivencia al sistema de pensiones traído con la reforma, es que se busca justificar una «universalidad» por debajo de los estándares de existencia, pero instrumentaliza a sectores de la población con determinadas características (v.g. pobreza, discapacidad, etc.) para articularlos en una superbeneficencia pública que carece de objetivos estratégicos desde ellos (análisis de su realidad concreta) y con ellos (adquirir conciencia respectos de la necesidad de cambios nacionales y no sólo de determinados sectores), limitándolos a ser meros objetos estadísticos para la medición favorable de la disminución de la pobreza monetaria. Este programa también garantiza la reproducción de su estado de subdesarrollo y superexplotación en la que se encuentran hasta perennizarlo y depender absolutamente de una subvención asistencial en su etapa de adultos mayores de edad.

Esto deja claro que el Estado burocrático, no trata de cambiar las condiciones que han originado el estado de vulnerabilidad de los adultos mayores, sino que busca paliar dicha situación que le permita mostrar cifras de pobreza o extrema pobreza menores en los indicadores que las instituciones nacionales puedan obtener de la población, a partir de la utilización de sus programas asistenciales existentes. Esto significa que, se combina la caridad o ayudas económicas con la política social bajo objetivos de instrumentalización de los adultos mayores en estado de vulnerabilidad para disminuir los índices de miseria en la

que viven y justificar la necesidad de la intervención del Estado burgués. El adulto mayor requiere de estímulos para gozar el periodo de jubilación a través de una política de turismo, arte, recreación, salud, etc. y no dependiendo de la caridad del Estado burgués vía déficit fiscal (que a largo plazo perjudicará a toda la población, incluyendo al sector específico beneficiario con la reforma). El Estado y el SPP, al haber administrado los fondos de pensiones están en la obligación de garantizar tasas de reemplazo que permita acercar a los adultos mayores al costo real de la fuerza de trabajo en el momento en que se jubilan. La plusvalía de los trabajadores que es retenida en diferentes conceptos de impuestos debe servir para la protección social de toda la población y no reorientarse en programas de caridad o ayudas económicas reforzadas y focalizadas que no hace más que desfigurar la necesidad de un sistema de seguridad social genuino.

En este pilar, el Estado se erige como una superbeneficencia pública que garantiza en su totalidad los costos económicos, ante décadas de subprotección social donde el SPP no tiene ninguna responsabilidad de lo acontecido. Es el Estado instrumentalizado por la clase dominante ante la crisis para garantizar la subprotección social al grueso de sectores vulnerables afectados por décadas de política neoliberal que, además de haber adquirido una cultura individualista promovido por el SPP, se encuentran arrojados en la sociedad sin posibilidades de desarrollo autónomo.

## 2. *Segundo pilar o pilar semicontributivo*

Se trata de un sistema de aportes complementarios entre el Estado y el afiliado para que este último pueda alcanzar una pensión mínima (S/ 600 o USD 170) o de jubilación proporcional especial (S/ 300 [USD 85], si se aportó entre 10 a 15 años, o S/400 [USD 113] si se aportó entre 15 a menos de 20 años). Para acceder a este pilar, el asegurado al SNP deberá cumplir con determinadas unidades de aporte requeridos para una pensión; en el caso del afiliado al SPP, este: i) no deberá haber retirado fondos de su CIC, ii) contará con determinados números de aportes, y iii) su monto en la CIC no debe ser suficiente para alcanzar la pensión mínima o proporcional especial. En caso el afiliado no alcance acreditar las unidades de aportes efectivas para el acceso a una pensión mínima, tendrá derecho a recibir una pensión de jubilación proporcional especial (numeral 25.3, Ley n.º 32123). Este pilar está administrado por la ONP.

Respecto al requisito para los afiliados al SPP de no retirar los fondos de pensiones del CIC para acceder al pilar semicontributivo, resulta incierta esta situación porque deja en el desamparo a la mayoría de ellos, pues, hasta el séptimo retiro de fondos se previó que el 89% (8,1 millones de afiliados) no tendría fondos porque los retirarían (SBS Informa, 2023), lo que originará que

muchos de ellos se vean obligados a migrar —si es que tienen la posibilidad de conocer el funcionamiento de este nuevo sistema, sino se mantendrá tal y como están: sin pensión— hacia una pensión voluntaria del pilar 4 (que por su situación de necesidad estarían forzados a hacerlo) o incorporarse —si se tiene suerte— dentro de los supuesto de vulnerabilidad para acceder a la pensión no contributiva (pilar 1); situación que expresa la lógica de la subprotección social de nuestro país: el Estado se hace cargo y se especializa en la atención de los afiliados del SPP que no alcanzaron un monto en su CIC suficiente para obtener una pensión.

En esencia, este pilar se constituye como un mecanismo de garantía Estatal por el que, independientemente de donde provenga el afiliado o asegurado, si no puede alcanzar una pensión mínima o proporcional especial, podrá integrarse a este pilar para obtenerlo; siendo que el monto que falta, el Estado se encargará de subsidiarlo; medida que excluye a la mayoría de afiliados del SPP que deberán optar forzosamente por el pilar 1 o 4 donde el Estado se hará, también, cargo de su atención.

Un aspecto adicional a lo señalado es cómo el nuevo sistema ha identificado a los afiliados y asegurados que llegando a la edad de 65 años tienen bajo su cargo hijos que se encuentran en los primeros 6 meses de vida, ante lo cual este pilar les reconocería 6 unidades de aporte por 1 hijo con un máximo de 18 unidades por tres hijos, ya que se presupondría que se habrían encontrado cuidando a sus hijos en esta etapa de inactividad; siendo que este reconocimiento económico proviene del Estado (numeral 26.4 del art. 26, Ley n.º 32123). Estas intenciones de apoyo a sectores vulnerables se encuentran obstaculizadas por el requisito de edad tanto del afiliado o asegurado como del hijo; de ahí que esta forma de asistencialismo resulta incoherente: si es que se quiere apoyar a un sector que no puede continuar laborando, en consecuencia, no puede continuar aportando por la situación de cuidado de menores, el apoyo no puede ser todavía a partir de que el afiliado o asegurado tenga 65 años de edad, pues, la situación de cuidado por tener un hijo no se vinculada en lo absoluto con la obtención de la edad de jubilación sino que es parte del proceso de constitución de un proyecto familiar que se puede suscitar antes de alcanzar la edad de 65 años.

En lo que respecta al financiamiento del subsidio, el esquema semicontributivo tiene cierta coherencia cuando el Estado financia a los asegurados del SNP para que alcancen la prestación económica de subconsumo denominada «pensión mínima» o de «jubilación proporcional especial». En este caso es entendible que el Estado tiene que ajustar su aparato burocrático para expandir más la subuniversalidad, esto es, convertir a los afiliados y asegurados en beneficiarios asistenciales, pero esta subcobertura también se expande forzosamente hacia los afiliados del SPP que no alcanzaron un monto en su CIC suficiente para

obtener una pensión o retiraron sus fondos de pensiones, de los cuales, existirían 8,1 millones de afiliados que no tendrían fondos de pensiones (SBS Informa, 2023). Es por ello que no se comprende —desde la propia óptica de la competencia capitalista— cómo el SPP no tiene ningún papel en la garantía económica para alcanzar aquellas pensiones ante sus propios afiliados que se hayan quedado con la imposibilidad para acceder a una pensión. Es así que se observa cómo el Estado se convierte en garante económico del SPP a través del subsidio a sus afiliados para garantizarles una pensión que no fue obtenida por su propio sistema. Esta asunción de responsabilidad única por parte del Estado en la dotación de garantía económica expresa la relación de subordinación e instrumentalización que de este pueden hacer los grupos de poder económico para desmembrarse y desentenderse de sus afiliados del SPP, quedándose con determinados afiliados que pueden realmente representar una fuente de rentabilidad nueva o continua para su capital y especializarse en sus actividades especulativas a partir del pilar contributivo.

### *3. Pilar tercero o pilar contributivo*

Se trata de la estructura formal que articula tanto al SNP como al SPP, que permite acceder a las pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia, así como al beneficio por gastos de sepelio, según el régimen donde la persona se afilió. Para el acceso a la pensión en el SNP, el trabajador debe aportar mínimamente 20 años y tener 65 años de edad, mientras que, en el SPP, sólo basta con la edad indicada. La pensión en el SNP se encuentra enmarcada entre una pensión mínima de S/. 600 o USD 170 (5ta. Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 32123) y máxima de S/. 893 o USD 253 (numeral 3 del art. 81 del Decreto Supremo N.º 354-2020-EF), siendo el promedio de S/. 746 o USD 212. Para el caso del SPP, a diciembre del 2024, la pensión promedio de jubilación ascendió a S/. 1.134 o USD 322, el de invalidez a S/. 1.880 o USD 533 y el de sobrevivencia a S/. 737 o USD 209 (SBS, 2024: 35); siendo que dichos montos no representan una cantidad considerable respecto del SNP. Para el año 2023 la canasta básica familiar alcanzó el monto de S/. 1.784 o USD 506 (INEI, 2024a: 56). De esta forma, las pensiones otorgadas tanto por el SNP como por el SPP, en general, se encuentran por debajo del costo de vida y, en consecuencia, son prestaciones económicas de subconsumo, lo que refleja la subprotección social existente.

Además, con la vigencia de la Ley n.º 32123 (24/9/2024) se ha establecido que los ciudadanos al cumplir 18 años (nuevos ciudadanos) deben afiliarse al sistema optando entre SNP o SPP, en su defecto, esto es, falta de manifestar su voluntad, serán afiliados al SNP; por otro lado, para aquellos que teniendo más de 18 años y no se han afiliado a ningún sistema actualmente, deberán optar entre el SNP o SPP, en su defecto, serán afiliados al SPP; además de ello, los ya afiliados al SNP o SPP, se mantienen como parte del nuevo sistema. Esta afilia-

ción deberá hacerse mediante un código de identificación en el nuevo sistema que será el Documento Nacional de Identidad (DNI), siendo que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la ONP y La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) velarán por los mecanismos para hacer efectivo esta afiliación (art. 29, Ley n.<sup>o</sup> 32123).

Aquí cabe precisar un poco de la Población Económicamente Activa (PEA), que es la fuerza de trabajo que desarrolla alguna actividad productiva o de producción de bienes y servicios, con el objetivo de comprender la dimensión del favorecimiento al SPP en detrimento del SNP. En la PEA puede encontrarse entre otros, a la población ocupada, esto es, aquel sector que está trabajando; que, en el tercer trimestre del año 2024, ascendió a 17 millones 305 mil personas. Dentro de este sector, la población ocupada que no tuvo afiliación al sistema de pensiones fue de 59,2%, esto es, 10.244.560 de personas. Ahora, en lo que se podría calificar como los futuros afiliados de un sistema de pensiones, se tendría a la población ocupada con 14 a 24 años, la cual fue de 2.383.000 personas, siendo que el 79% no estaba afiliada a un sistema de pensiones, esto es, 1.882.570 personas. De esto es posible deducir que los potenciales *nuevos ciudadanos* que no están afiliados son un total de 1.882.570 personas, mientras que el resto, que siendo ya mayores a 24 años de edad serían un total de 8.361.990 personas. (INEI, 2024b: 11-12, 18 y 20).

Como se observa, el favorecimiento al SPP mediante una gran masa de trabajadores (más de 8 millones) que no han estado inscritos en ningún sistema en las condiciones actuales es evidente; en comparación con la cantidad de *nuevos ciudadanos* (casi 2 millones) que podrían ser afiliados al SNP, lo que podría disminuir por el factor edad (ya que se ha incluido a personas entre 18-24 años de edad), así como por el despliegue de propaganda y una campaña agresiva para que se afilien al SPP por parte de los grupos de poder económico. Esto denota cómo a través de una medida coyuntural se facilita al SPP una gran masa disponible de trabajadores, quienes por su propia falta de conocimiento sobre la cuestión previsional y el desinterés del propio Estado en que se afilien al SNP, serán articulados forzosamente por la propaganda que los grupos de poder económico realizarán, tal y como se suscitó en los años de 1993 respecto de los traslados de los asegurados del SNP hacia el SPP, donde el Estado abiertamente apoyó la campaña del SPP. La introducción forzosa del SPP al sistema de seguridad social le dota de herramientas que como empresa nunca podrían concebirse, como es, la afiliación forzosa, mecanismo que termina por favorecer al SPP y genera la aquiescencia del Estado ante la crisis del SNP que no hace nada por obtener medidas que le permitan revertir el déficit en el que se encuentra y obtener recursos para no extraerlos del erario público, como pudo haber sido afiliar a la totalidad de la población ocupada no asegurada en ningún sistema de pensiones.

La estructura formal que ha integrado al SNP y SPP en este pilar ha terminado por convalidar la imposición y control de la política previsional por parte del SPP (legitimando su imposición *manu militari*). Sin embargo, no todo lo formal es real, por lo que dicha estructura formal se limita a recoger lo que existe: SNP y SPP. La agrupación de ambos sistemas en este pilar no aporta algo nuevo, pues se enmarca en una política neoliberal de mera reproducción del estado de cosas existentes: un sistema de superbeneficencia pública donde el Estado asume los costos de un SNP en crisis inducida pero garantiza la reestructuración del SPP para que este continúe con un mercado cautivo de afiliados y pensionistas ante la crisis que anuncia su liquidación pero le dota de mayores fuentes de ingresos con la expansión hacia sectores no afiliados a ningún sistema de pensiones. Por ello, un «modelo dual» es inexistente si se trata de una política social real; sólo es posible reconocer aquel modelo en una conceptualización formal y forzosa que busque legitimar un esquema ficticio de competencia y perfeccionamiento continuo en condiciones iguales, donde el SPP se hubiese constituido al margen del SNP y enfocado en ofrecer productos previsionales mejores en el mercado, lo que no ha ocurrido. Este pilar es una forma nueva de imposición gestada por los grupos de poder económico que tratan de crear una atmósfera social de diversidad y competencia, cuando son ellos los únicos beneficiarios de la política social en el marco de la profundización de la subprotección social en el país.

#### *4. Pilar cuarto o pilar voluntario*

Significa un sistema de prestación basado en los aportes que voluntariamente pueden realizar los afiliados o asegurados con el objetivo de complementar los aportes que le permitan obtener una pensión del pilar semicontributivo (pensión mínima o de jubilación proporcional especial) o incrementar la pensión de jubilación obtenida mediante el pilar contributivo (pilar 3). Este pilar se encuentra administrado por el SPP. Dentro del esquema de desarrollo se han establecido diversas modalidades: *la primera*, es la que propiamente se refiere a un aporte voluntario como acto de desprendimiento por parte de los afiliados o asegurados, quienes pueden transferir una suma dineraria a través de los mecanismos digitales, bancarios, etc., *una segunda* es el aporte del monto por concepto de devolución por pagos en excesos del impuesto a la renta, y *un tercero*, es el aporte mediante los gastos por consumo.

Las primeras dos modalidades voluntarias no sólo representan una forma de acopio formal sin mayor trascendencia y estímulo en un país con alto grado de informalidad (70%) sino que no representa —desde la óptica de rentabilidad— un monto considerable<sup>9</sup>, por lo que son factores del que se pueden prescindir

---

<sup>9</sup> De acuerdo con la SBS (2024, p. 26), para el caso del SPP, los aportes voluntarios con fin previsional representan respecto de los fondos de pensiones el 0,2%, mientras que los sin fin previsional son el 2%.

para analizar este pilar; sin embargo, la tercera modalidad representaría un mecanismo diferenciado y novedoso, por lo cabe detenerse en explicar su esencia. El aporte reconocido mediante los gastos por consumo ha sido calificado como «pensión de consumo», no obstante, no representa en sí un mecanismo de voluntariedad sino de subsidio otorgado por el Estado, pues se convierten los gastos por venta, cesión en uso y/o servicios prestados en aportes al fondo de pensión, los cuales deberán ser menores a S/ 700 (USD 198) y no podrán superar de forma anual las 8 UIT (que en el 2025 equivale a S/. 42.800 [USD 12.134]); para su cálculo, se deberá extraer el 1% de forma anual del monto total generado por aquellos gastos, que de acuerdo con las cantidades indicadas el tope anual que se podría acumular llegaría a S/428 [USD 121]; monto que se constituirá como aporte voluntario anual máximo para complementar los aportes requeridos para obtener una pensión mínima o de jubilación proporcional especial o incrementar la pensión de jubilación obtenida en el SNP o SPP. Este tipo de pensión estará administrado por el SPP y recibe el apoyo de la SBS y SUNAT para identificar a los beneficiarios (numeral 35.3 del art. 35 y numeral 36.3 del art. 36, Ley n.º 32123). La forma de demostrar estos gastos pueden ser las boletas de venta electrónicas donde se indiquen los importes por la venta, cesión en uso y/o servicios prestados. Además, no constituyen renta los aportes y rendimientos de la pensión de consumo tanto para el afiliado como la entidad administradora (Décimo Octava Disposición Complementaria Final, Ley n.º 32123).

Si el análisis se reduce al aspecto netamente formal, nuevamente se incurrirá en una limitación: que la propuesta de esta «pensión de consumo» buscaría que el afiliado o asegurado adopte una conducta ahorrativa por el estímulo de obtener aportes mediante el subsidio otorgado por el Estado a través de los gastos que realice por venta, cesión en uso y/o servicios prestados. Sin embargo, aquí hay que atender a otro aspecto central de esta situación: las dos modalidades de aporte voluntario mediante transferencia o por concepto de devolución de pagos en excesos del impuesto a la renta tiene como fuente de financiamiento al afiliado o asegurado mismo; mientras que la «pensión de consumo» tiene como fuente de financiamiento al Estado. Se trata, por un lado, de un ahorro privado y, por el otro, de una dotación de capital monetario entregado por el Estado en calidad de subsidios al afiliado o asegurado, que pasarán a ser administrados por el SPP, el cual tendrá una cartera adicional de ingresos monetarios para continuar con sus actividades especulativas sobre los fondos de pensiones, pero que en esta ocasión —además de obtener ingresos del ahorro privado de los afiliados—, el Estado le brinda dichos ingresos de forma indirecta, donde la «pensión de consumo» se convierte en un medio adicional para contribuir a la reestructuración del SPP en crisis y fomentar su especialización en materia de utilización de los fondos de pensiones. Lo preocupante de este asunto es que, ante el déficit para garantizar los recursos que permitan a los afiliados y asegurados obtener

esta «pensión de consumo», se les prorrateará el monto y en caso de que sea insostenible, el MEF podrá evaluar si este esquema continúa (art. 36.7 y 36.8 del art. 36 de la Ley n.º 32123); es decir, se tiene la previsión del fracaso y la posible acumulación de una deuda social en la propia redacción de la norma que implementa este reformismo multipilar. Por ello, no es difícil deducir que el Estado, instrumentalizado a favor de los grupos de poder económico, les permite generar un capital monetario en calidad de subsidios económicos que están a disposición del SPP para sus fines, lo que permite observar cómo opera la subprotección social y su relación real con el Estado burgués.

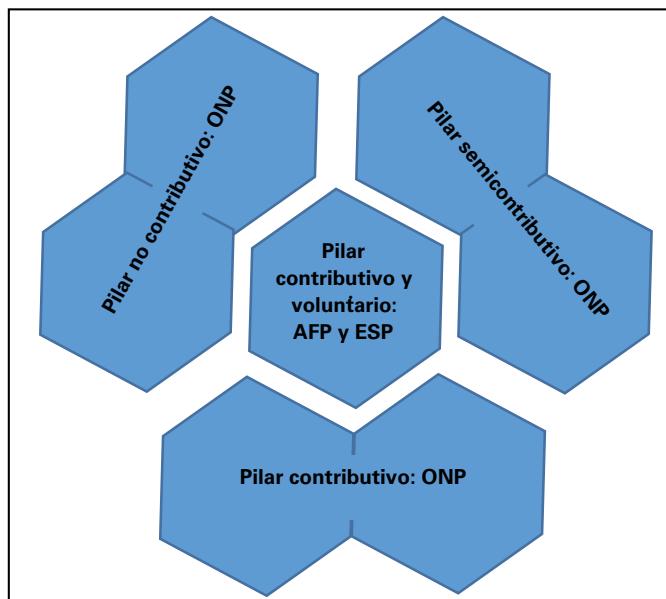
Ahora, habiendo ya realizado un análisis crítico de los cuatro pilares, se puede observar en esencia que, el Estado se convierte en una superbeneficencia pública que realizará diversos actos de caridad-ayuda social y generación de subsidios económicos que permiten al SPP reestructurarse, obtener una profesionalización respecto del uso de los fondos de pensiones y se deja intangible su poder sobre el control de dichos fondos. El Estado, así adquiere su sello de clase por el que se convierte en un mero administrador de la crisis actual del sistema de pensiones. Se mantiene intacto la política neoliberal de pensiones que fomenta y controla el SPP: subprotección social, deformando el sentido real de lo que significa la etapa de la jubilación y la posibilidad de obtener pensiones indexadas al costo de vida, de tal forma que la «nueva» estructura previsional garantiza una prestación económica de subconsumo que se encuentra por debajo de las condiciones mínimas de existencia de los afiliados y asegurados. Además, intervienen otros órganos ajenos a la seguridad social: SBS, SUNAT, RENIEC y MEF, que tienen un papel determinante en la ejecución de los pilares de tal forma que distorsionan y dispersan los esfuerzos centralizados que se esperaría que fuera adoptado por la ONP; este factor determinará la conversión de los afiliados o asegurados en meros contribuyentes, beneficiarios, personas naturales, etc. que distorsiona la configuración del sujeto a proteger en un sistema de seguridad social.

La crítica hasta aquí desarrollada permite delinear la *estructura real* del sistema multipilar traído con la Ley n.º 32123 (24/9/2024), la cual puede verse en dos dimensiones: *horizontal* y *vertical*, las cuales representan dos aspectos centrales de dicho sistema. En el gráfico 4 de la página siguiente, se muestra el primero.

El enfoque horizontal es aquel que muestra la articulación real y la forma en cómo están determinadas las funciones de todos los órganos que constituyen el modelo multipilar, evaluándose el papel de cada pilar en su desenvolvimiento real e interdependiente. Este enfoque horizontal muestra una parte de la estructura real del modelo multipilar impuesto, pues, en realidad no se trata de pisos ni de pilares de subprotección, sino que se trata de articular al aparato burocrático en un esquema de tercerización, en donde el núcleo o corazón del negocio (*core business*) se concentra, principalmente, en el pilar contributivo y voluntario; los cuales están controlados y administrados por el SPP. Entonces,

es una gran empresa pública tercerizada por los grupos de poder económico, la cual se encuentra enmarcada en el negocio previsional (giro del negocio), donde la actividad que permite diferenciarse del resto de sistemas «clásicos» (tipo *bismarckiano* o *de Beveridge*) es que trae como producto diferenciado (ventaja comparativa) la especialización en el control de los fondos de pensiones por el SPP mediante productos previsionales para el mercado cautivo de asegurados y afiliados, reforzados con la participación del sector bancario y financiero y expresados en el sistema contributivo y voluntario.

Gráfico 4  
Enfoque horizontal de la estructura real del sistema multipilar  
según la Ley n.º 32123



Fuente: elaboración propia.

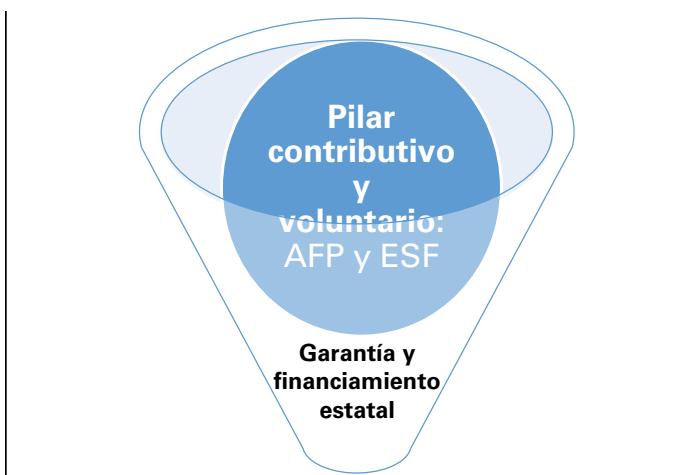
El Estado se autoimpide adentrarse en la posibilidad de rentabilizar los fondos de pensiones, creando las condiciones para que el SPP se encargue en su totalidad y de forma exclusiva. En esta articulación, el capital monetario extraído y aumentado de los aportes de los afiliados y nuevos sectores de trabajadores, permite al SPP erigirse en un aparato dedicado únicamente a la función de rentabilizadora de los fondos de pensiones, donde el Estado asume el resto de operaciones de la gran empresa tercerizada a la que se ha sometido, proporcionando prestaciones económicas de subconsumo mediante los pilares no contributivos

(asistencialismo social), semicontributivo (subsídios económicos) y contributivo (prestaciones de subconsumo). Estos pilares administrados por el Estado no representan más que actividades accesorias y complementarias que sostienen el núcleo del negocio, pues se enfocan a la población en situación de vulnerabilidad, facilitando al SPP el resto de la población con capacidad económica. El papel de estos 3 pilares a cargo del Estado no es más que la administración de la crisis inducida del SNP actual sin más perspectiva que otorgarles prestaciones económicas de subconsumo, mientras que la actividad central de rentabilidad del sistema de pensiones lo tiene en exclusividad el SPP.

La labor del Estado es liberar al SPP de actividades no rentables y ocuparse de la gran mayoría de sectores en situación de pobreza, eximiendo de responsabilidad al SPP por la imposibilidad de otorgar (o no haber otorgado) pensiones adecuadas y suficientes a sus afiliados, o si quiera, una pensión; es decir, el Estado asume la carga social (control de daños) de las consecuencias del fracaso del SPP. Por otro lado, el Estado también se hace cargo de los asegurados del SNP que han sido parte de la crisis inducida por los grupos de poder económico. En ambos casos, se trata de afiliados y asegurados que sufren las consecuencias de la subprotección social implementada por el SPP.

Además de esta visión horizontal, corresponde advertir el aspecto vertical, que representa la otra parte de la interpretación que permite comprender de forma integral la estructura real del modelo multipilar impuesto. A continuación, se muestra el esquema que representa dicho aspecto:

Gráfico 5  
Enfoque vertical de la estructura real del sistema multipilar según la Ley n.º 32123



Fuente: elaboración propia.

El enfoque vertical de la estructura real del modelo multipilar permite observar las relaciones de subordinación entre los órganos que tienen el control de cada pilar, con el objetivo de advertir el papel que tiene el Estado respecto del SPP, de tal forma que se observe el conflicto previsional desde sus aspectos de financiamiento. En la imagen se puede ver el papel determinante del SPP en la estructuración del modelo multipilar a través de la administración del pilar contributivo y voluntario, siendo que los otros pilares desaparecen porque son sistemas sin ninguna conexión con la posibilidad de construir una seguridad social genuina; además, su existencia depende *absolutamente* del erario público, por lo que son, en esencia, subsidios económicos que protegen y garantizar el desarrollo de las actividades del SPP, de ahí que el pilar no contributivo, semicontributivo y contributivo administrados por el SNP no tienen ninguna relevancia en este enfoque. Es por ello que el aspecto principal aquí a comprender es que, dentro del esquema multipilar, el SPP adquiere un papel dominante porque el Estado garantiza y financia su proceso de reestructuración empresarial. Esta garantía y financiamiento permite profesionalizar y especializar al SPP y consolidar su proceso de articulación al capital bancario y financiero. Esto también permite observar cómo el Estado es instrumentalizado para sostener los negocios de la burguesía nativa en épocas de crisis y poder reflotarlas. El poder político para conseguir ello es reflejo del poder político que detentan los grupos de poder económico, a partir de lo cual pueden influir en toda la superestructura para ajustarla a sus requerimientos en cada coyuntura.

Entonces, a partir de la explicación tanto del enfoque horizontal como vertical es posible comprender la estructura real del modelo multipilar impuesto, donde se obstaculiza la posibilidad de iniciar un proceso de construcción de una seguridad social genuina que desconecte el control político de los grupos de poder económico sobre la política previsional; asimismo, se agrupan diversos y dispersos sistemas preexistentes para dotarle al SPP de un papel relevante y garantizarle su proceso de reestructuración ante la crisis que anunciable su liquidación. El Estado, una vez más instrumentalizado y convertido en una superbeneficencia pública, no tiene otro fin que respaldar dichos objetivos a costa del erario público sin perspectiva de transformaciones estructurales ni de proyectos nacionales de desarrollo. Se trata de una solución coyuntural al problema previsional del SPP que lo favorece, elevando el grado de dificultad para reformas de fondo a largo plazo que pudieran surgir. Este conflicto se ha extendido (aunque con el financiamiento del déficit presupuestario en el SNP ya se había iniciado la participación indirecta de la población) a la totalidad de la población del país, quienes no podrán eximirse de buscar más que una solución que deberá pasar *necesariamente* por el cuestionamiento de la subprotección social impuesta, desarrollada y consolidada por los grupos de poder económico, que liquide su SPP, anule el control que tienen del uso de los fondos de pensiones y entreguen dicho poder a los afiliados y pensionistas a través de sus organizaciones e instituciones populares.

### 3.4. El sector bancario y financiero como nuevos administradores de los fondos de pensiones del SPP

El inicio de las operaciones del SPP empieza con la promulgación del Decreto Ley n.<sup>o</sup> 25897 (6/12/1992) en un contexto de dictadura militar y concentración del poder político absoluto por parte del Ejecutivo, enmarcado en el cambio de Constitución por la de 1993 que rige en la actualidad. En ese periodo inicial se fueron constituyendo 8 AFP, que luego de diversas fusiones y adquisiciones, han pasado a convertirse en 4 AFP en la actualidad, que tienen el control de la política neoliberal de pensiones; las cuales tienen las siguientes características:

1. **AFP Habitat:** tiene como accionista mayoritario a la compañía Habitat Andina S.A. (99.97% de participación), la que a su vez tiene como accionista mayoritario a la Administradora Americana de Inversiones S.A. (AAISA) (que nace de la división de AFP Habitat Chile) con un 99,9%, cuya entidad controladora es la Administradora de Inversiones Previsionales S.A. De esta última, el 50% de sus acciones son de propiedad de la empresa Construcción S.A. (ILC), cuyo controlador final es la Cámara Chilena de la Construcción A.G.; el 50% restante de acciones es controlado por Prudential Chile II SpA, la que a su vez es controlada por Prudential Chile SpA II cuyo controlador final es Prudential Financial Inc. (AFP Habitat, 2023: 21; AAISA, 2023: 10).
2. **AFP Integra:** se encuentra representada por dos grupos, el primero es SURA Asset Management Perú S.A. con el 55.82%, cuyo capital está invertido en Perú; el segundo, SURA Asset Management S.A. con una participación del 44.18%, cuyos capitales residen en Colombia. Esta AFP forma parte del grupo económico denominado Grupo Empresarial SURA, el cual es un grupo multilateral listado en la Bolsa de Valores de Colombia (AFP Integra, 2024: 5-6).
3. **Prima AFP:** cuyo accionariado está controlado por el Grupo Crédito S.A. con el 99.99% de acciones y pertenece al grupo económico peruano Credicorp, donde se destaca el Grupo Romero (Prima AFP, 2023: 88).
4. **Profuturo AFP:** forma parte del grupo económico The Bank of Nova Scotia (BNS), banco internacional con sede en Toronto, Canadá, que participa indirectamente a través de Perú Holdings S.A. con el 99,99% de acciones (Profuturo AFP, 2023: 8).

Como es posible observar de las características del capital y los accionistas de las AFP, el SPP representa una extensión de los negocios de los grupos económicos que se encuentran indisolublemente ligados al sector bancario y financiero chileno, colombiano, peruano y canadiense; además, las AFP se configuran como sucursales o parte de la empresa bancaria encargada de administrar

el mercado previsional a través de las actividades especulativas (v.g. acciones en la bolsa de valores) y de inversión (v.g. depósitos, bonos, etc.), constituyéndose también como una fuente de obtención de capital monetario para desarrollar sus actividades nucleares. Es de advertir que, el sector bancario y financiero, principalmente, ejercen el control, de forma indirecta a través de las AFP, del uso de los fondos de pensiones del SPP.

Ahora bien, aquí resulta importante resaltar quienes son las principales empresas beneficiarias donde se invierten los fondos de pensiones del SPP atendiendo a las conexiones que existen entre las AFP y los grupos de poder económico nativos. Para ello, en la página siguiente, se muestra el cuadro 2.

El cuadro permite advertir que a diciembre del 2021-2024, existe un conjunto de entidades financieras, bancarias y comerciales<sup>10</sup> tanto internacionales como nacionales (sombreadas de color amarillo) donde se invierten los fondos de pensiones del SPP. Lo primero que se puede observar es cómo los fondos de pensiones alimentan, principalmente, a las empresas multinacionales, quienes son parte de empresas de gestión de activos en el sector financiero. Por otro lado, en lo referido al sector nativo y para efectos de dimensionar el conflicto traído por el reformismo multipilar, corresponde evaluar las interrelaciones entre las empresas beneficiarias con los fondos de pensiones del SPP y los grupos nativos de poder económico:

- La empresa Alicorp (industria de alimentos y bebidas), Banco de Crédito del Perú y Credicorp LTD. (holding); pertenecen al Grupo Romero.
- Banco Internacional del Perú, Intercorp Financial Services Inc. (holding) e InRetail Perú (almacenes comerciales) pertenecen al multimillonario Carlos Rodríguez-Pastor.
- Banco Continental; pertenece al grupo español Banco Bilbao Vizcaya (BBV), mediante BBVA Perú Holding S. A. C con 46,12%, y el Grupo Breca, a través del Holding Continental S. A. con 46,12%; siendo que, la denominación actualmente es BBVA Banco Continental o BBVA Continental (BBVA, 2023: 404-405).
- Minsur, es una empresa minera que pertenece al grupo Breca (de la familia Brescia y Cafferata).
- Cía. de Minas Buenaventura, empresa minera en cuya estructura accionaria tiene a The Bank of New York Mellon Dr con el 80.59%, Compañía Minera Condesa S.A con 7,69% y Benavides Harten, Alberto Martín (usufructo a favor de Benavides Ganoza, Roque Eduardo) con 5,03%, donde el primero es de capitales estadounidenses, mientras que los otros dos son peruanos (Buenaventura, 2023: 17).

<sup>10</sup> Descartamos el resto por pertenecer a entidad gestora de inversiones o empresas financieras que no tienen vinculación con los grupos de poder económico del país ni con las AFP.

Cuadro 2

**Quince principales emisores donde se invierten los fondos de pensiones tipo 1, 2 y 3  
(en porcentaje)**

Emisor	Dic-21	Dic-22	Dic-23	Dic-24
Gobierno Central	15,6	19,2	24,4	18,5
BlackRock Fund Advisors	7,0	3,6	4,8	5,6
Van Eck Associates Corporation				3,2
Minsur	2,2	2,5	2,3	2,9
InRetail Peru	2,3	2,8	2,7	2,6
Credicorp LTD.	2,3	2,2	2,0	2,6
Invesco Capital Management LLC				2,5
Banco Internacional del Perú	1,6	1,3		2,2
Cía. de Minas Buenaventura	1,7	2,3	2,0	2,0
State Street Global Advisors Inc		1,1	1,3	2,0
Banco de Crédito del Perú	1,3	1,8	1,4	1,7
Intercorp Financial Services Inc.	1,7	1,7		1,4
Banco Continental		1,5	1,7	1,2
Ferreycorp S.A.A.				1,2
Vista Equity Partners Fund VII GP, L.P.				1,1
República Federal de Brasil		1,4	1,8	
Gobierno de Colombia				1,8
Alicorp	2,2	2,4	1,5	
Gobierno de los Estados Unidos				1,4
Gobierno de México				1,4
Empresas Públicas Medellín				1,3
Telefónica del Perú	1,1	1,3		
Moneda S.A. Administradora General de Fondos		1,3		
Groupama Asset Management	1,7			
State Street Bank and Trust Company	1,6			
Allianz Global Investors	1,3			
Scotiabank Peru	1,2			
<b>Total</b>	<b>44,9</b>	<b>46,3</b>	<b>51,9</b>	<b>50,9</b>

Dentro de los 5 principales emisores en el mes de referencia



Dentro de los 10 principales emisores en el mes de referencia



Dentro de los 15 principales emisores en el mes de referencia



Fuente: SBS (2024).

- Ferreycorp S.A.A., empresa proveedora de bienes de capital y servicios que tiene la siguiente distribución: 46.10% entre las 4 AFP, 14.73% corresponde a accionistas retail, 20% de los inversionistas extranjeros y 19% de los locales (Ferreycorp, 2022: 77 y 171-172).
- Scotiabank Perú S.A.A. es una empresa financiera subsidiaria de The Bank of Nova Scotia (BNS), entidad financiera constituida en Canadá que a la fecha posee indirectamente, a través de Scotia Perú Holdings S.A., el 99.31% de su capital social. Esta entidad bancaria tiene una conexión con Profuturo AFP.

Estas interrelaciones entre las principales empresas que se benefician de la inversión de los fondos de pensiones del SPP y los grupos de poder económico resultan central para comprender una parte significativa del reformismo multipilar, pues, es observable que los fondos de pensiones se invierten en las empresas de los grupos de poder económico (Grupo Romero, Carlos Rodríguez-Pastor, Grupo Breca, Roque Benavides); siendo que en sede nativa, las actividades mayoritarias pertenecen al sector bancario y financiero. De esta manera, los negocios de los principales grupos de poder económico en nuestro país son beneficiarios directos de los fondos de pensiones del SPP; es decir, no basta con obtener beneficios directos a través del cobro de comisiones por administrar los fondos de pensiones del SPP, sino que de ello, hay que sumar el desvío de los fondos hacia sus negocios que permiten obtener capital fresco para el desenvolvimiento de sus actividades económicas.

Ahora, con la imposición del reformismo multipilar, el papel del sector bancario y financiero y la forma en cómo los grupos de poder económico se beneficiaban de la inversión de los fondos de pensiones, se modificó. Así, mediante el numeral 14.2 del art. 14 de la Ley n.º 32123 (24/9/2024), se incorporó (adicional a las 4 AFP: Profuturo, AFP Integra, Prima AFP y AFP Hábitat), para la labor de administración y control de los fondos de pensiones del SPP, a las Empresas del Sistema Financiero (ESF) según la siguiente especificación: i) Empresas de Operaciones Múltiples: 1. Empresa Bancaria, 2. Empresa Financiera, 3. Caja Municipal de Ahorro y Crédito, 4. Caja Municipal de Crédito Popular, 5. Empresa de Créditos, 6. Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público, y 7. Caja Rural de Ahorro y Crédito; ii) Bancos de Inversión; y iii) Empresas de Seguros: 1. Empresa que opera en un solo ramo, 2. Empresa que opera en ambos ramos (de riesgos generales y de vida), 3. Empresa de Seguros y de Reaseguros, y 4. Empresa de Reaseguros (literal a, c y d del art. 16 de la Ley n.º 26702). Como se observa, se trata de una incorporación, principalmente, del sector bancario y financiero a la administración directa de los fondos de pensiones.

Esto permite deducir claramente que, el reformismo multipilar otorgó el control directo al sector bancario y financiero (sin empresas intermediarias) so-

bre los fondos de pensiones. Es por ello que el derrotero en esta nueva etapa de la subprotección social se concentra en lo siguiente: las actividades destinadas a la rentabilidad de los fondos de pensiones encontrarán un mayor grado de especialización con el sector bancario y financiero a través de los productos previsionales que puedan ofrecer, de tal forma que, ya no se trata de la inversión de los fondos en —si quiera— actividades económicas de los sectores productivos (v.g. industria de alimentos, comerciales, bienes de capital, servicios, etc.) sino de una progresiva financiarización en el uso de los fondos de pensiones. Representa un salto cualitativo para la administración y control de los fondos de pensiones, donde los fondos de pensiones son fuentes directas para la inversión del sector bancario y financiero de los grupos de poder económico. Esta incorporación de la burguesía bancaria y financiera al control directo de los fondos de pensiones permite advertir el grado de poder (autoritario y despótico) que concentran, el cual no estará sujeto a limitantes reales<sup>11</sup>, pues, como lo demuestra el conflicto en torno a retirar o no los fondos de pensiones (donde las AFP se opusieron ante los afiliados) y la imposición del reformismo multipilar, sus intereses se ejecutan sin cuestionamientos ni por parte del Estado ni de los propios afiliados y pensionistas, lo que se agravará ahora porque intervienen de forma directa, sin intermediarios (sus AFP).

El Estado, en esta situación, no hace más que expresar su carácter de clase a favor de los grupos de poder económico, permitiéndoles la especialización de sus administradoras y garantizándolas en un «nuevo» sistema previsional, donde ellos detentan de forma directa el control sobre el destino del uso de los fondos de pensiones, orientando dichos fondos de forma directa a los negocios que ellos tienen y articulándolo de forma progresiva con el capital financiero y bancario. Lo que está claro es que no se trata de una reforma pensando en el afiliado o pensionista, sino en la forma de otorgar mayor poder a los grupos de poder económico y garantizarles su reestructuración ante la crisis de sostenimiento económico por la falta de capital monetario que amenazaba con liquidar su SPP. De lo último que se trata aquí también es de la posibilidad de construir una seguridad social genuina, pues la propia dinámica del SPP sólo permite desencadenar en procesos de mejora continua a favor de los propios dueños del SPP: los grupos de poder económico.

---

<sup>11</sup> Ni la cultura previsional generada por proyectos educativos previsionales financiada por el Estado para formar una cultura previsional ni los Consejos de Participación Ciudad en Seguridad Social, cuya composición no necesariamente puede ser de afiliados ni pensionistas y que no tienen ningún impacto en la toma de decisiones, regulados por el décimo sexta y séptima Disposición Final y Transitoria del D.S. n.º 054-97-EF, respectivamente, permitirán variar la posición de fuerza real de los grupos de poder económico sobre la administración del SPP.

#### 4. A modo de conclusión: la política neoliberal del reformismo multipilar como profundización de la subprotección social

El proceso de implantación del reformismo previsional viene a traer un tema importante que permite verificar cómo la burguesía nativa a través del Congreso y el Poder Ejecutivo convierten los mecanismos de protección social en políticas de atenuación de las contradicciones que se erigen en el capitalismo: desempleo, subempleo, informalidad, contrataciones precarias, etc. y que se ven reflejado en las condiciones de subdesarrollo de la fuerza de trabajo en el país (*cfr.* Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, 2024a: 183). Por otro lado, este proceso también permite inferir los límites de la burguesía en presentar medidas de solución, pues no pueden adoptar más que propuestas sin miramiento estructural del conflicto previsional para resolverlo; por lo que se ajustan a parámetros carentes de estudio de la realidad nacional y sus condiciones concretas (sistema multipilar), que son previamente establecidos e impuestos por órganos financieros internacionales, lo que demuestra su agotamiento en la formulación de una política de construcción de una seguridad social genuina y, por el contrario, se erigen como un obstáculo para las transformaciones estructurales.

¿Realmente el sistema de pensiones representa un instrumento que se instaura, desarrolla y consolida para reducir la pobreza? O es que, llegado a un punto de desarrollo de las contradicciones del capitalismo, dicho objetivo asignado ¿representa una forma de atención a las necesidades sociales por el Estado y las clases dominantes? El proceso de desarrollo de la seguridad social hasta constituirse en los sistemas modernos actuales ha tenido un antecedente claro en la ayuda mutua ante los riesgos sociales que ha pasado de las técnicas primarias hasta los seguros, para luego dar pase a los sistemas de seguridad social que articulan la política de la sociedad para atender aquellos riesgos sociales producto de las contradicciones en el sistema económico. En todo este proceso, el Estado (sea en los modelos capitalistas o socialistas de protección social) han tenido un papel central en su organización y administración centralizada, así como su sostenimiento para la prevención y reparación de los riesgos sociales, al margen de la mercantilización de los derechos sociales traída por el SPP (Chauca, 2020).

De ahí que muy poco haya sido que la seguridad social se configure como una suerte de paliativo a la agudización de la lucha de clases y la pauperización de la población, mas este aspecto habría sido una consecuencia a su objetivo central: la redistribución de la plusvalía o parte de la remuneración que el trabajador periódicamente aporta al sistema para que sea protegido ante los riesgos sociales. Los sectores neoliberales han visto muy adecuado en limitar la política de pensiones a una consecuencia (reducción de la pobreza) y elevarla como aspecto principal; asignando al Estado el papel de garante para el reflote del SPP ante su crisis, expandiendo el campo de aplicación para que el SPP acopie ma-

yores y mejores aportes y le permita especializarse en el control de los fondos de pensiones para que circule el capital monetario directamente a sus negocios. La concepción neoliberal de la política social como atenuadora de la pauperización se ha consolidado a través del reformismo multipilar que busca amortiguar débilmente las tasas de pobreza y mantenerlas al límite de la sobrevivencia para que en la estadística nacional generada puedan verse que en los países del tercer mundo existen cantidades mínimas (o «aceptables») de personas en pobreza extrema debido a los subsidios que reciben por parte del Estado y con ello puedan ser admitidos en algún órgano económico internacional (v.g. OCDE).

Esta suerte de inversión metodológica en el análisis de la seguridad social, por el que se eleva a aspecto principal una consecuencia (atenuación de la pauperización, más visible o exigido a los países del tercer mundo) responde a una necesidad de la clase dominante para enmarcar las pautas de las reformas y ajustes de la política social: evitar el cuestionamiento de las relaciones de dependencia y subdesarrollo que ha generado toda una superestructura previsional anquilosada y deformada que no permite acceder a una pensión en la etapa de jubilación de acuerdo con el costo de vida. Este fenómeno de la deformación jurídica no puede ser más que un síntoma de la superexplotación a la que el trabajador es sometido, de tal forma que la función económica del Derecho de la Seguridad Social no se puede cumplir.

Esto lleva a comprender también lo insuficiente de analizar las instituciones jurídicas desde la simple mirada positivista o de una interpretación literal de la ley, pues, como ha sido parte de la exposición de motivos desarrollada de forma extensa en el proyecto de ley que justificó el reformismo multipilar; se ha hecho hincapié en la existencia de un modelo «paralelo» o «dual», pues, existiría un SNP al lado del SPP (art. 27, Ley n.º 32123). Esta afirmación resumiría sólo un enfoque en función de la existencia de dos normas que regulan a cada sistema, por un lado, el Decreto Ley n.º 19990 (30/4/1973), para el sistema público y, por el otro, el Decreto Ley n.º 25897 (6/12/1992), para el sistema privado. Sin embargo, esta forma de análisis no permite comprender si existe relación o interacción entre ambos sistemas; asimismo, suprime la posibilidad de comprender el rol que tienen cada una ante los fondos de pensiones, cobertura, cantidad de afiliados, etc., tampoco permite entender el rol del Estado respecto de cada una; es decir, el análisis positivista no permite comprender todos las interacciones económicas, sociales, política, históricas, etc. entre cada sistema para entender si *realmente* existe o no un modelo «paralelo» o «dual». Un sistema dual presupone dos sistemas que, o compiten o trabajan sin vincularse. Esto nunca sucedió cuando en 1992 se impuso el SPP, pues este surgió a costa del SNP (Gómez, 2012: 283-290; Quintana, 2021); asimismo, el SNP a partir de 1975 comenzó a ser inducido a una crisis que lo ha llevado a diversas modificaciones que agudizaron dicha crisis (v.g. bonos de reconocimiento por traslado al SPP, modificaciones bruscas en la edad de jubilación, etc.), lo que implicó su sobrevivencia;

la cual sólo se explica porque aún es funcional al Estado para fomentar subsidios de subconsumo a la población en calidad de pensión.

Entonces, si no se tiene un modelo paralelo ¿qué se tiene y por qué? La política previsional actual es la política neoliberal de pensiones, donde los grupos de poder tienen el control político de la seguridad social, de tal forma que han constituido *de facto* en nuestro país un sistema de *subprotección social*, en el que el Estado se convierte en su garante económico y social del SPP. Además, tanto el Estado como los grupos de poder económico desarrollan sus actuaciones en el marco de la política de la dependencia a los grupos financieros internacionales, de tal forma que se desarrolla una política de endeudamiento y subordinación al capital financiero internacional. Este señalamiento permite comprender que pueden existir *formalmente* «modelos duales» pero estos se subordinan a una política social *real*: la política neoliberal de pensiones donde el SPP es el principal modelo, de tal forma que los «modelos duales» son sólo denominaciones para crear una atmósfera de legalidad que justifique de manera *ficticia* la existencia de dos sistemas *formalmente* independientes sin ninguna interacción ni conflicto y que el fracaso que tuviesen debería ser atribuido a las decisiones internas de gestión. Entonces, la posibilidad de existencia de «modelos duales» resulta ilusoria, pues estos son más una manifestación de la *política neoliberal de pensiones* que es lo real. Es por ello que, desde una metodología dialéctica se puede señalar que no todo lo legal es real y que la realidad del conflicto previsional no se agota en la emisión de normas sino en el proceso de desarrollo, implantación y consolidación de cada sistema para comprender quien controla y dirige la política social del país.

Todo esto determina también que los afiliados y pensionistas no sean más que objeto de la política neoliberal de pensiones sin ninguna participación democrática en el control de los fondos de pensiones, de ahí que sus intereses sean antagónicos con los grupos de poder económico que tienen el control de sus aportes. Esto repercute inevitablemente en cómo se afianza el individualismo previsional producto del actuar de las clases dominantes ante la propiedad de los fondos de pensiones, que ha generado una suerte de cultura de «mi pensión», lo que ha devenido en una falta de solidaridad entre los propios afiliados al momento de enfrentar a los grupos de poder económico y que dicha frase sólo tiene sentido real en los dueños del SPP, pues son estos que disponen y se oponen muchas veces a las exigencias de los propios afiliados y pensionistas (como ha ocurrido en cada retiro de fondos de pensiones en época de pandemia). La miopía previsional de los grupos de poder se ve reflejada en su no comprensión del papel de rentistas que tienen, de constituirse como una clase hegemónica en el mercado previsional y de actuar de forma cortoplacista sin papel estratégico para el país; asimismo, los grupos de poder económico que controlan el SPP evidencian sesgos conductuales (desviaciones irrationales desde la óptica del afiliado) basado en la apropiación de facto de los fondos de los afiliados y la

articulación de los fondos con sus negocios, no alineándose a los intereses de los afiliados y pensionistas, y por el contrario, exigen que sean estos los que se alineen a sus intereses. De ahí que este problema no se resuelva con meras capacitaciones o propaganda sino que debe ser devuelto el control del uso de los fondos de pensiones a sus verdaderos dueños: afiliados y pensionistas.

Este conflicto es más palpable si se observa la función de rentabilización de los fondos de pensiones, la cual representa un aspecto principal de las diferencias entre un SPP y SNP. Esta función nunca fue exclusiva del SPP (que se impone en 1992), pues desde el proceso de unificación de los seguros que dio origen al SNP en 1973, este tenía habilitada la función de rentabilidad los fondos de pensiones. Así se puede observar en los arts. 19 y 21-23 del Decreto Ley n.º 19990 (30/4/1973), que señalan la posibilidad de acumular a través del Fondo de Reserva un capital monetario capitalizado que podría ser invertido teniendo en cuenta, entre otros criterios, la mayor rentabilidad posible, y que al entrar en conflicto este criterio con el beneficio común de los asegurados, debería preferirse este. El asunto es que históricamente no se pudo llevar a cabo dicho proceso de rentabilidad por la crisis inducida al SNP que lo llevó a un déficit en nuestra época, obligándolo a depender de los ingresos del tesoro público. Es que, la diferencia entre un sistema y otro nunca fue la imposibilidad de rentabilizar el capital monetario formado por los aportes de los asegurados sino de quién controla dichos fondos: los grupos de poder económico, por un lado, o, los trabajadores, asegurados y pensionistas, por el otro. La diferencia es que bajo la dominación de los grupos de poder económico, la rentabilidad está en función de sus negocios, ligados principalmente al sector bancario y financiero; mientras que la instrumentalización del Estado enmarcado en el interés de los trabajadores, asegurados y pensionistas podría buscar rentabilizarlos de tal forma que mejore la dotación de servicios; incluso, ante la contradicción entre rentabilidad y bienestar social, se opte por este último.

El hecho de que en las condiciones actuales, esta posibilidad de rentabilizar los fondos de pensiones se haya derogado *de facto* por el déficit del SNP no implica su imposibilidad a futuro, sino que demuestra que esa posibilidad siempre existió y que fue deliberadamente imposibilitada de hacerse por los gobiernos de turno (que respondían a los intereses de la clase dominante), siendo que en el periodo de implantación del SPP la posibilidad de rentabilizar los fondos de pensiones por el SNP fue cerrada definitivamente. Es por ello que, la política neoliberal de pensiones vigente ha determinado que el control de los fondos de pensiones lo tenga en exclusividad el SPP, mientras que el Estado está limitado a garantizar las condiciones sociales y económicas para que el SPP pueda desarrollar sus funciones en condiciones normales ante la crisis. En ese contexto, el SNP si bien tenía las funciones de rentabilidad de los fondos de pensiones, sin embargo, no progresaron por el papel de los sectores políticos que coparon las instituciones y la indujeron a crisis; e inclusive, el Estado contribuyó abierta

y deliberadamente a la implantación, desarrollo y consolidación del SPP. Es decir, las contradicciones del proceso de desarrollo y maduración de los sistemas muestran el real contenido y diseño de los sistemas más que las propias normas. Esto también demuestra que, postular la existencia de un «modelo dual», «mixto» o «paralelo» no tiene sentido, cuando es el SPP el que tiene el control del uso de los fondos de pensiones.

En toda esta lógica de favorecimiento al SPP, se destaca una figura que desde hace tiempo era una necesidad en nuestro país: las cuentas nacionales (art. 6, Ley n.º 32123), que no sólo tienen un objetivo de verificar el fondo acumulado producto de los aportes realizados, sino también para conocer la posible tasa de reemplazo y, en consecuencia, el monto de pensiones en el SNP. Sin embargo, bajo el reformismo multipilar, dicha cuentas no tiene otra finalidad más que —si la enmarcamos ya en la política neoliberal de pensiones—, la de favorecer los trasladados y la cuantificación de los aportes para dar certeza de los montos que el SPP puede disponer. Si bien es cierto, el esquema de reparto en las condiciones actuales podría verse reforzado con las cuenta nacionales, sin embargo, debido al control de la política previsional por los grupos de poder económico y el papel de superbeneficencia pública del Estado, el SNP se limitará a administrar dichas cuentas sin dotarles ningún objetivo concreto ni estratégico más que abonar el camino para una futura contabilización del capital monetario que permita anexar a la totalidad de asegurados del SNP al SPP y garantizarle con mayor certeza la cuantía pensionaria que pueda resultar adeudando el SNP al asegurado, y así, poder generar los bonos de reconocimiento como garantía del pago si el Estado no puede subvencionarlos inmediatamente.

Por otro lado, el reformismo multipilar ha previsto la generación de «nuevos» tipos de fuente de financiamiento para el SPP: los trabajadores mayores de 18 años de edad que no se encuentran afiliados a ningún sistema de pensiones y el sector de trabajadores que buscan aportar de forma voluntaria u obtener una pensión de consumo; todo lo cual permite acumular mayor capital monetario al SPP. Además de ello, se ha (sub)expandido la cobertura precarizada (pilar no contributivo y semicontributivo) garantizada absolutamente por el Estado con el erario público, lo que asigna un papel de garante del Estado de la atenuación de la pauperización no sólo de los asegurados del SNP sino de los afiliados del SPP. Como se observa de la reforma de este aspecto, se termina por beneficiar al SPP a costa del subsidio Estatal que no es más que el pago subvencionado de la población en su conjunto. Lo más graves es que ninguna de dichas medidas se articulan con procesos de integración social, de tal forma que permitan cohesionar a la población en su totalidad hacia su concientización, participación y fiscalización del sistema de pensiones, así como en establecer lazos sociales para unificarse en torno a un proyecto de mejora continua y cambio de la seguridad social en su conjunto; esto es una consecuencia de la falta de una política social de transformaciones que se enmarca en un proceso de cambios a la estructura

económica subdesarrollada, que permita avizorar cambios cualitativos del sistema de subprotección social actualmente imperante.

Es así que el significado de la política neoliberal del reformismo multipolar representa una nueva etapa de la reestructuración del SPP ante la crisis que amenazaba con su liquidación administrativa, económica y social; pero además, representa la profundización de la subprotección social traída con la política neoliberal de pensiones desarrollada por los grupos de poder económico. Este nuevo sistema no representa más que un reordenamiento del *status quo* previsional que otorga un papel relevante al SPP que le permite profesionalizarse en las tareas del uso de los fondos de pensiones directamente a través de sus compañías bancarias y financieras, donde el Estado no es más que una superbeneficencia pública que se hace cargo de los afiliados y asegurados que durante décadas de subdesarrollo previsional no han adquirido una pensión o, de recibirla, es precaria; además, su papel central es el de ser el garante económico que subsidia al SPP para que cumpla con sus objetivos. Entonces, el inicio de la construcción de una seguridad social genuina resulta ser una tarea pendiente que se deberá ejecutar por los sectores populares, la clase trabajadora, sus intelectuales y aquellos partidos que realmente busquen transformar la sociedad.

## 5. Bibliografía

- AGUILAR, Omar (2025). *El fracaso del sistema AFP en Chile, el modelo replicado en Perú durante el régimen de Fujimori y ahora está en crisis*. Disponible en: <https://larepublica.pe/mundo/2025/09/21/el-fracaso-del-sistema-afp-en-chile-el-modelo-replicado-en-peru-durante-el-regimen-de-fujimori-y-ahora-esta-en-crisis-ntpe-755802> (accedido: 30-10-2025).
- AAISA (2023). *Memoria Anual 2023*. Disponible en: <https://aaisa.net/wp-content/uploads/2024/04/Memoria-AAISA-2023.pdf> (accedido: 1-2-2025).
- AFP HABITAT (2023). *Memoria Anual 2023*. Disponible en: <https://www.smv.gob.pe/ConsultasP8/temp/MEMORIA%20AFP%20HABITAT%20PERU%202023.pdf> (accedido: 1-2-2025).
- AFP INTEGRA (2023). *Memoria Anual 2024*. Disponible en: <https://www.smv.gob.pe/ConsultasP8/temp/MEMORIA%20AFP%20INTEGRA%202024%20VFF.pdf> (accedido: 1-2-2025).
- BARAJAS, Santiago (2001). *Derechos del pensionado y del jubilado*, 2.<sup>a</sup> ed., México: UNAM.
- BBVA (2023). *Memoria Anual 2023*. Disponible en: <https://www.bbva.pe/content/dam/public-web/peru/documents/personas/memoria-anual/memoria-anual-2023.pdf> (accedido: 1-2-2025).
- BUENAVENTURA (2023). *Memorial Anual Integrada 2023*. Disponible en: <https://buena-ventura.com/wp-content/uploads/2024/09/memoria-anual-2023.pdf> (accedido: 1-2-2025).
- CHAUCA, Max (2020). «Los sistemas de financiamiento de la Seguridad Social: pasado y presente de un problema inconcluso». *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad So-*

*cial del Taller de Investigación de Derecho Laboral y la Seguridad Social «José Matías Manzanilla», VII, 7, 161-178.*

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2023a).

*Dictamen que recomienda la no aprobación de los Proyectos de Ley 118/2021-CR, 551/2021-CR, 938/2021-CR, 1332/2021-CR, 1405/2021-CR, 1728/2021-CR, 2120/2021-CR, 2633/2021-CR, 2659/2021-CR, 3227/2022-CR, 3230/2022-CR y 3341/2022-CR.* Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAzNDM1/pdf> (accedido: 1-6-2025).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2023b).

*Dictamen en minoría recaído en los proyectos de ley 118/2021-CR, 551/2021-CR, 938/2021-CR, 1128/2021-CR, 1332/2021-CR, 1405/2021-CR, 1728/2021-CR, 2120/2021-CR, 2633/2021-CR, 2659/2021-CR, 3227/2022-CR, 3230/2022-CR y 3341/2022-CR que propone la ley que optimiza el sistema de pensiones.* Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIxNzE3/pdf> (accedido: 1-6-2025).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2024).

*Dictamen recaído en los proyectos de ley 344/2021-CR, 2851/2022-CR, 3090/2022-CR, 3093/2022-CR, 3717/2022-CR, 4055/2022-CR, 4743/2022-CR, 5086/2022-CR, 5150/2022-CR, 5246/2022-CR, 5377/2022-CR, 5386/2022-CR, 5929/2023-CR, 6120/2023-PE, 6227/2023-CR, 6338/2023-CR, 6369/2023-CR, 7229/2023-CR, que proponen la reforma del sistema previsional peruano.* Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTkwMTE0/pdf> (accedido: 1-6-2025).

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2023a).

*Dictamen en minoría recaído en los proyectos de ley 118/2021-CR, 344/2021-CR, 551/2021-CR, 866/2021-CR, 912/2021-CR, 1306/2021-CR, 1356/2021-CR, 1513/2021-CR, 1595/2021-CR, 1922/2021-CR, 2047/2021-CR, 2110/2021-CR, 2659/2021-CR, 2718/2021-CR, 2728/2021-CR, 2880/2021-CR, 3133/2021-CR, 3227/2022-CR, 4087/2022-CR, 4200/2022-CR, 4366/2022-CR, 4528/2022-CR, 4743/2022-CR, 4864/2022-CR, 4921/2022-CR y 5150/2022-CR, que propone la «ley marco del sistema universal de pensiones».* Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEyMTE0/pdf> (accedido: 1-6-2025).

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2024a).

*Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 344/2021-CR, 551/2021-CR, 866/2021-CR, 912/2021-CR, 1079/2021-CR, 1306/2021-CR, 1356/2021-CR, 1513/2021-CR, 1595/2021-CR, 1922/2021-CR, 2047/2021-CR, 2110/2021-CR, 2278/2021-CR, 2659/2021-CR, 2718/2021-CR, 2728/2021-CR, 2880/2021-CR, 3133/2021-CR, 3227/2022-CR, 3341/2022-CR, 3436/2022-CR, 3717/2022-CR, 4055/2022-CR, 4087/2022-CR, 4200/2022-CR, 4366/2022-CR, 4379/2022-CR, 4452/2022-CR, 4528/2022-CR, 4743/2022-CR, 4864/2022-CR, 4907/2022-CR, 4921/2022-CR, 5139/2022-CR, 5149/2022-CR, 5150/2022-CR, 5242/2022-CR, 5246/2022-CR, 5377/2022-CR, 5386/2022-CR, 5499/2022-CR, 5531/2022-CR, 5623/2023-CR, 5795/2023-CR, 5929/2023-CR, 5965/2023-CR, 6120/2023-PE, 6227/2023-CR, 6338/2023-CR, 6359/2023-CR, 6369/2023-CR, 6380/2023-CR, 6535/2023-CR, 6634/2023-CR, 7006/2023-CR, 7068/2023-CR, 7092/2023-CR, 7229/2023-CR, 7674/2023-CR y 7821/2023-CR que propone la «Ley de modernización del Sistema Previsional Peruano».* Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg5MzM4/pdf> (accedido: 1-6-2025).

- COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2024b). *Proyectos de Ley 3585/2022-CR, 4190/2022-CR, 4201/2022-CR, 4378/2022-CR, 4556/2022-CR, 4799/2022-CR, 4992/2022-CR, 5761/2023-CR, 6021/2023-CR, 6032/2023-CR, 6091/2023-CR, 6170/2023-CR, 6230/2023-CR, 6289/2023-CR, 6340/2023-CR, 6456/2023-CR, 6465/2023-CR, 6494/2023-CR, 6544/2023-CR, 6566/2023-CR y 6642/2023-CR*. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc1MDE5/pdf> (accedido: 1-6-2025).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2025). *Carta n.º 0404-1743669-5-2024-2025-DGP-OM-CR. (Solicitud de Acceso a la Información Pública)*.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2024a). *Congreso en vivo: debate y votación del retiro de #AFP y otros dictámenes - 11 de abril del 2024* [archivo de vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rJOUx2SIVVo>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2024b). *Texto sustitutorio de los proyectos de ley 344 (actualizado), 551 (actualizado), 866, 912, 938, 1079, 1306, 1332, 1356, 1405, 1513, 1595, 1728, 1922, 2047, 2110, 2120, 2278, 2633, 2659, 2718, 2728, 2880, 3133, 3227, 3230, 3341, 3436, 3717, 4055, 4087, 4200, 4366, 4379, 4452, 4528, 4743, 4864, 4907, 4921, 5139, 5149, 5150, 5242, 5246, 5377, 5386, 5499, 5531, 5623, 5628, 5795, 5929, 5965, 6120, 6227, 6338, 6359, 6369, 6380, 6535, 6634, 7006, 7068*. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk2NzIz/pdf> (accedido: 1-6-2025).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2024c). *Segunda votación del texto sustitutorio de los proyectos de ley 344 (actualizado), 551 (actualizado), 866, 912, 938, 1079, 1306, 1332, 1356, 1405, 1513, 1595, 1728, 1922, 2047, 2110, 2120, 2278, 2633, 2659, 2718, 2728, 2880, 3133, 3227, 3230, 3341, 3436, 3717, 4055, 4087, 4200, 4366, 4379, 4452, 4528, 4743, 4864, 4907, 4921, 5139, 5149, 5150, 5242, 5246, 5377, 5386, 5499, 5531, 5623, 5628, 5795, 5929, 5965, 6120, 6227, 6338, 6359, 6369, 6380*. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk4Nzgx/pdf> (accedido: 1-6-2025).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2024d). *Sigue en vivo la sesión del pleno del congreso|22 de agosto del 2024* [archivo de vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=f8xRT8m-Rco> (accedido: 1-2-2025).
- CREDICORP (2019). *Carta de Dionisio Romero Paoletti a todos los colaboradores de las empresas de la corporación*. Disponible en: <https://twitter.com/CredicorpGroup/status/1196517170064363521> (accedido: 1-2-2025).
- DUPEYROUX, Jean-Jacques y PRÉTOT, Xavier (2008). *Droit de la sécurité sociale*, 12e édition, Paris: Dalloz.
- FERREYCORP (2022). *Memoria Anual 2022*. Disponible en: <https://fcsaprdferreycorp01.blob.core.windows.net/fcsaprdferreycorp01/2023/11/Memoria-Anual-2022.pdf> (accedido: 1-2-2025).
- GÓMEZ, Francisco (2012). *Derecho previsional y de la Seguridad Social, análisis doctrinario, jurisprudencial y comparado*, Perú: Editorial San Marcos.
- INEI (2024a). *Perú: evolución de la pobreza monetaria, 2014-2023, Informe técnico*. Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6578175/5558423-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2014-2023.pdf?v=1720047420](https://cdn。www.gob.pe/uploads/document/file/6578175/5558423-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2014-2023.pdf?v=1720047420) (accedido: 7-5-2025).
- INEI (2024b). *PERÚ: comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional y en 26 ciudades*. Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/](https://cdn。www.gob.pe/uploads/document/)

- file/7231897/6188990-peru-comportamiento-de-los-indicadores-del-mercado-laboral-a-nivel-nacional-y-26-ciudades-tercer-trimestre-2024.pdf?v=1731683581 (accedido: 7-5-2025).
- IEP (2023). *El 72% de la ciudadanía considera que Dina Boluarte no defiende la autonomía del Poder Ejecutivo ante el Congreso*. Disponible en: <https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-peru-aprobacion-desaprobacion-presidencia-congreso-de-la-republica-ejecutivo-legislativo/noviembre-2023/> (accedido: 7-5-2025).
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (1994). *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México: UNAM.
- LATINA NOTICIAS (2024a). *Congreso en vivo: debaten reforma de pensiones entre incidentes* [archivo de vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jGPFWaM9-UQ> (accedido: 7-5-2025).
- LATINA NOTICIAS (2024b). *Bronca en el Congreso: Parlamento reclama a Arturo Alegria por reforma de sistema de pensiones* [archivo de vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=S0s0fKBunls> (accedido: 1-5-2025).
- LA REPÚBLICA (2024). *Congreso debate censura contra Arturo Alegria | EN VIVO | #EnDirectoLR* [archivo de vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1i6dLGXuVCs> (accedido: 1-5-2025).
- ONP (2025). *Oficio n.º 000235-2025-FRAI-ONP (solicitud de acceso a la información pública)*.
- MARINI, Ruy (1981). *Dialéctica de la dependencia*, 5.<sup>a</sup> ed., México: Ediciones Era S.A.
- PAUCAR, Carlos (2024). *Encuesta de IEP: Congreso tiene solo un 4% de aprobación*. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/2024/07/07/encuesta-de-iep-congreso-tiene-solo-un-4-de-aprobacion-dina-sigue-en-5-80647> (accedido: 1-6-2025).
- PERÚ 21 (2024). *CEO's de las AFP coinciden en que la reforma aprobada «va por el camino correcto»*. Disponible en: <https://peru21.pe/economia/ceos-de-las-afp-coinciden-en-que-la-reforma-aprobada-va-por-el-camino-correcto-prima-afp-afp-pensiones-igv-pensiones-noticia/> (accedido: 1-3-2025).
- PIZARRO, Selna y SAIRE, J. (2023). *El año de Boluarte en el Perú: muertes, corrupción e indulto*. Disponible en: <https://www.elsaltodiaro.com/peru/ano-boluarte-peru-muertes-corpcion-indulto> (accedido: 1-3-2024).
- PODER EJECUTIVO (2023). *Proyecto de Ley n.º 6120/2023-PE*. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMzMjIy/pdf> (accedido: 1-1-2024).
- PRIMA AFP (2023). *Memoria Integrada 2023*. Disponible en: <https://www.smv.gob.pe/ConsultasP8/temp/Memoria%20Anual%20Integrada%20PRIMA%20AFP%202023.pdf> (accedido: 1-1-2024).
- PROFUTURO AFP (2023). *Memoria Anual 2023*. Disponible en: <https://www.smv.gob.pe/ConsultasP8/temp/Memoria%20Anual%20Profuturo%202023.pdf> (accedido: 1-1-2024).
- QUINTANA, Luis (2021). «El Sistema Privado de Pensiones como obstáculo para la construcción de la Seguridad Social en los países subdesarrollados: lecciones desde el caso peruano». *Lan Harremanak-Revista de Relaciones Laborales*, (45). Disponible en: <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.22690> (accedido: 1-11-2025).
- QUINTANA, Luis (2022). «El Sistema Nacional de Pensiones y la política de endeudamiento en el Perú: financiamiento de las reformas paramétricas en crisis pandémica». *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, (5). Disponible en: <https://doi.org/10.25267/REJUCRIM.2022.i5.05> (accedido: 31-10-2025).

- QUINTANA, Luis (2023). *El Sistema Previsional Peruano. Morfología del subdesarrollo de la Seguridad Social*, Perú: el Autor.
- RENDÓN, Jorge (2008). *Derecho de la Seguridad Social*, 4.<sup>a</sup> ed., Perú: Grijley.
- ROMERO, Javier (1993). *La jubilación en el Perú*, Perú: Servicios Gráficos.
- SAINTJOURS, Yves (1999). «El conflicto Seguridad Social y seguros privados: la experiencia francesa», *Contextos, Revista Crítica de Derecho Social*, 3, 121-122.
- SBS (s.f.). *Glosario de términos e indicadores del SPP*. Disponible en: <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2019/Setiembre/SP-0002-se2019.PDF> (accedido: 1-3-2024).
- SBS INFORMA (2023). «Sistema privado de pensiones: un retiro más sí importa». *Boletín Semanal*, 38. Disponible en: <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/2291>(accedido: 1-2-2024).
- SBS (2024). *Carpeta Informativa del Sistema Privado de Pensiones*. Disponible en: [https://www.sbs.gob.pe/app/stats\\_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=35#](https://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=35#) (accedido: 1-2-2024).