



Pensiones: entre retos y reformas

EL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO ASUME CAMBIOS
QUE BUSCAN INCLUSIÓN Y SOSTENIBILIDAD

ESPECIAL

PÁGS. 2-3 HABILITACIÓN DE RETIROS DESDE LOS 40 AÑOS EN EL SPP: IMPACTO. **CÉSAR GONZÁLES HUNT**

PÁGS. 4-5 MODERNIZACIÓN Y REFORMA PREVISIONAL: CUENTAS NOCIONALES Y APOORTE POR CONSUMO. **CÉSAR ABANTO REVILLA/**

PÁG. 6 REFORMA PREVISIONAL: RETOS DE LA AFILIACIÓN UNIVERSAL PENDIENTE. **DIEGO DUFFOÓ CALLIGOS**

PÁG. 7 INDEPENDIENTES: ¿DEBEN COTIZAR OBLIGATORIAMENTE EN UN SISTEMA DE PENSIONES? **JAVIER PAITÁN M.**

PÁG. 8 DE DEUDA HISTÓRICA A DERECHO: PENSIÓN MÍNIMA REDEFINE EL SPP. **DANIEL PANIURA J.**

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE PERMITE ESTA POSIBILIDAD

Retiros de fondos del SPP: impacto para los afiliados

Como Estado Social y Constitucional de Derecho, el Perú debe implementar políticas públicas integrales que protejan a la ciudadanía ante la vejez, enfermedades incapacitantes y accidentes laborales.

La Décimo Quinta Disposición Final de la Ley N° 32123, de Modernización del Sistema Previsional Peruano, permite que los trabajadores afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) mayores de 40 años a la entrada en vigencia de la ley, que al cumplir los 65 años de edad y estando en la posibilidad de obtener una pensión de jubilación dentro del SPP puedan, alternativamente a ello, retirar el equivalente al 95.5% y disponer libremente de él, renunciando con ello a la posibilidad de conseguir del sistema una pensión de jubilación, en tanto la norma señala que el ejercicio de tal opción implica que el afiliado no tendrá derecho a ningún beneficio con garantía del Estado.

Por el contrario, las nuevas personas que se afilien al SPP y los afiliados al mismo que fueren menores de 40 años a la entrada en vigencia de la ley, no podrán disponer libérrimamente del 95.5% del mismo al cumplir 65 años de edad y reunir los requisitos para jubilarse en el SPP.

Sobre el particular, cabe resaltar, en primer lugar, que las disposiciones normativas antes mencionadas establecen un tratamiento diferenciado de los afiliados al SPP en función a la edad. Así, solo los mayores de 40 años de edad podrán optar por esta alternativa. Los menores de 40 años deberán optar por alguna modalidad de pensión de jubilación al



CÉSAR GONZALES HUNT

SOCIO PHILIPPI PRIETOCARRIZOSA FERRERO DU & URÍA. DOCTOR UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (ESPAÑA)

reunir los requisitos establecidos para gozar efectivamente de una pensión de jubilación. Visto de otra manera, solo los menores de 40 años de edad tienen garantizado el derecho a una pensión de jubilación cumplidos los requisitos para gozar de ella.

¿Por qué un menor de 40 años que reúne los requisitos establecidos para obtener una pensión de jubilación tiene garantizada su protección dentro de la Seguridad Social y un mayor de 40 años no tiene garantía de tal protección si opta por retirar el equivalente al 95.5% de su fondo de capitalización individual del SPP? Tal interrogante no tiene respuesta alguna.

Esta observación a la nueva legislación de pretendida modernización del Sistema Previsional Peruano que, en términos generales, se encontraría alejada de los supuestos propósitos que ella misma pregona, no es la única, ni la más relevante, en cuanto a la habilitación de retiro de fondos del SPP.

Para comenzar, la subsistencia de la posibilidad de realizar el retiro de fondos del SPP al momento de reunir los requisitos establecidos para acceder a una prestación pensionaria resultaría contraria a la Constitución, constituyendo un ataque en contra de las políticas públicas desplegadas por el Estado para atender las necesidades previsionales de la población de trabajadores asalariados o

independientes ante la contingencia de la edad avanzada (otorgamiento de pensión de jubilación propia, que puede devenir en derivada) o la enfermedad o accidente incapacitantes (pensión de invalidez).

En este punto debemos hacer presente el grado de afectación cuando se permite efectuar retiros de la cuenta de capitali-

zación del SPP de forma alternativa a la obtención de una pensión de jubilación.

Como es por todos conocido, el SPP tiene reconocimiento expreso constitucional y es considerado –con independencia que sea o no un sistema de pensiones propio de la Seguridad Social– como un mecanismo de Protección Social.





Como es por todos conocido, el SPP tiene reconocimiento expreso constitucional y es considerado -con independencia que sea o no un sistema de pensiones propio de la Seguridad Social- como un mecanismo de Protección Social.

Así mismo, habilitar el retiro de fondos previsionales para que el afiliado opte por destinarlos a propósitos distintos a los de la jubilación, implica afectar la intangibilidad de estos proscrita por el artículo 12° de la Constitución vigente. En este apartado resulta relevante recordar la doctrina del TC sobre esta materia; así, a decir del TC, la intangibilidad se entiende como una garantía que impide al Estado hacer uso de los fondos previsionales (públicos o privados) para gasto corriente o de otra naturaleza (STC 0013-2012-PI/TC, fundamento 81).

Del mismo modo, el TC tiene establecido que “(...) la intangibilidad de fondos previsionales tenga objeto último proteger el derecho a la pensión de quienes se jubilen, en tanto y en cuanto se persiga el aseguramiento y la garantía del pago (...)” y que “(...) el fondo manejado por las AFP definitivamente es parte del patrimonio del afiliado, pero no goza de los atributos de la propiedad como derecho, sino por el contrario, es salvaguardado por el derecho a la pensión (...) por lo tanto su posible vulneración debe ser examinada a partir de la garantía institucional de la intangibilidad de los fondos pensionarios” (STC 0013-2021-PI/TC, fundamentos 84 y 91).

La habilitación del retiro de los fondos existentes en las cuentas individuales de capitalización como lo proponen las iniciativas legislativas bajo comentario, no supera el test de razonabilidad, pues ello llevaría a que se imponga la voluntad de la persona antes del resguardo y protección de su futuro, cuestión de evidente interés social, no pudiendo garantizarse una vida digna, lo que constituye el fin supremo del Estado.

En resumen, estas propuestas normativas no solo serían inconstitucionales sino, además, contraproducentes para la sostenibilidad del SPP y del derecho a la pensión. Implicarían un retroceso y restricción en derechos de las personas, como es el acceso a una pensión, privándolas de una garantía de mantenimiento de una vida acorde con el principio de dignidad para el beneficiario y su familia nuclear.

Lo anterior muestra que jurídicamente no es admisible efectuar retiros de los fondos depositados en las cuentas individuales de capitalización de los trabajadores afiliados al SPP para atender necesidades ajenas a las estrictamente previsionales de este sistema, por el reconocimiento constitucional del SPP como un mecanismo de otorgamiento de pensiones.

El reconocimiento del Estado peruano como uno que se adscribe al modelo de Estado Social y Constitucional de Derecho, lo obliga a desplegar políticas públicas que atiendan las necesidades que se generan con la activación de la

contingencia de la edad avanzada y las enfermedades y accidentes incapacitantes. Habilitar el retiro del 95.5% de los fondos de pensiones al reunir los requisitos para obtener una pensión de jubilación como alternativa a pensionarse en el SPP contraría las bases de este mecanismo de Protección Social.

Además, el retiro de fondos de las cuentas individuales de capitalización atentaría contra el contenido esencial del derecho a la pensión delimitado por el Tribunal Constitucional (TC), pues en caso extremo traería como consecuencia directa el expulsar al asegurado del régi-

men previsional y, por tanto, impedirle el acceso a una pensión. Retiros parciales traerán como consecuencia una grave afectación al monto de las pensiones, cuestionando la finalidad de la misma: sustituir el ingreso que procura la actividad laboral del trabajador por otro que le permita atender sus necesidades existenciales con dignidad.

En este punto cabe recordar que el TC en la célebre sentencia del 3 de junio del 2005, que resuelve las acciones de inconstitucionalidad acumuladas en contra de la ley de reforma constitucional el Decreto Supremo N° 189-2025-EF.



**CÉSAR
ABANTO
REVILLA**

PROFESOR DE
SEGURIDAD SOCIAL
USMP, PUCP Y
UNMSM
SOCIO DEL ESTUDIO
RODRÍGUEZ
ANGOBALDO



La aprobación de la Ley N° 32123, de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 189-2025-EF, han marcado un punto de inflexión en la historia de la seguridad social en el Perú.

Se trata de una reforma integral que combina elementos de universalidad, equidad y sostenibilidad, con instituciones innovadoras que buscan responder a los desafíos propios de un país caracterizado por altos niveles de informalidad y una débil cobertura previsional.

Entre las principales novedades destacan la pensión mínima garantizada, el aporte por consumo y la introducción progresiva de un régimen de cuentas nocionales en el Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990, administrado por la Oficina de Normalización Previsional.

La reforma previsional no solo fortalece la seguridad social, sino que también genera efectos positivos en la economía nacional. Al incentivar la formalización y ampliar la base contributiva, incrementa la recaudación y fomenta la sostenibilidad fiscal. Asimismo, al promover el ahorro

APORTE POR CONSUMO Y CUENTAS NOCIONALES

Modernización: novedades previsionales

La reforma previsional peruana se erige como un proceso ambicioso que busca corregir falencias históricas y extender la protección social a sectores tradicionalmente excluidos.

CONCLUSIONES

La reforma previsional peruana se erige como un proceso ambicioso que busca corregir falencias históricas y extender la protección social a sectores tradicionalmente excluidos.

Para una implementación estructurada, se podría considerar lo siguiente:

- En primer lugar, es necesario subrayar que la reforma solo tendrá éxito si logra superar el problema estructural de la informalidad laboral. Cualquier diseño normativo, por más sofisticado que sea, será insuficiente si ocho de cada diez trabajadores permanecen fuera del sistema contributivo. Ello exige políticas integrales que articulen fiscalización, incentivos a la formalización y campañas educativas para que la ciudadanía comprenda la importancia de cotizar regularmente.

- En segundo término, la implementación de cuentas nocionales y del aporte por consumo requerirá una coordinación interinstitucional sin precedentes entre el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Normalización Previsional, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. La capacidad del Estado para gestionar información, acreditar aportes y garantizar transparencia será determinante para generar confianza. Sin sistemas de control robustos y sin información clara para los afiliados, el riesgo de deslegitimación se incrementa.

El aporte por consumo constituye un mecanismo innovador de inclusión previsional, que

vincula el consumo cotidiano con el ahorro para la vejez, incentivando a la vez la formalización. Aunque enfrenta críticas respecto a su costo fiscal y potencial regresividad, puede convertirse en una herramienta poderosa si se gestiona con disciplina y se acompaña de medidas complementarias.

Las cuentas nocionales, por su parte, representan una apuesta por modernizar el Sistema Nacional de Pensiones bajo parámetros actuariales objetivos y transparentes. La experiencia comparada muestra sus bondades, pero también sus riesgos. El éxito de su implementación dependerá de la fortaleza institucional, la disciplina fiscal y la capacidad de generar confianza en los ciudadanos.

En definitiva, la combinación de estas instituciones refleja un esfuerzo por dotar al país de un sistema previsional más inclusivo, equitativo y sostenible. La clave estará en traducir la norma en práctica efectiva, capaz de garantizar derechos reales a las generaciones presentes y futuras.

Finalmente, la reforma debe entenderse como un proceso dinámico y no como un punto de llegada definitivo. Los cambios demográficos y económicos exigirán ajustes periódicos, así como la capacidad política de introducir correcciones oportunas. El éxito radicarán en construir consensos sostenibles y en mantener la visión de que la seguridad social es un derecho fundamental, cuyo cumplimiento fortalece la cohesión social y la legitimidad del Estado.

previsional mediante nuevos mecanismos, dinamiza el mercado de capitales, mejora la inversión productiva y contribuye al crecimiento económico con inclusión y equidad.

El presente comentario examinará críticamente estas figuras, con énfasis en los beneficios generales de la modernización, en especial el análisis del aporte por consumo y la discusión relativa a las cuentas nocionales, a la luz de la doctrina y la experiencia comparada internacional.

Innovaciones y aporte por consumo

La modernización del sistema previsional peruano busca articular un modelo multipilar que conjugue solidaridad, responsabilidad individual y sostenibilidad financiera. La universalización de la afiliación desde los 18 años constituye una medida de gran alcance, que busca insertar tempranamente a los jóvenes en una cultura provisional; asimismo, la garantía de una pensión mínima introduce un estándar común para todos los afiliados, reconociendo el derecho a un ingreso digno en la vejez.

El sistema reconoce también trayectorias laborales intermitentes, mediante la pensión proporcional especial y del cómputo de unidades de aporte efectivas, lo cual otorga mayor justicia a los aportes efectuados.

Entre las innovaciones más comentadas se encuentra el aporte por consumo. Según la Ley y el Reglamento, este mecanismo consiste en que el Tesoro Público aporte un 1% anual sobre el valor de las boletas electrónicas vinculadas con el DNI del afiliado, con un límite máximo de 8 UIT por año y considerando solo boletas de hasta 700 soles cada una.

El monto se acredita en una cuenta especial de carácter intangible, administrada por entidades del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Su finalidad es ampliar la cobertura previsional, incorporando a los trabajadores independientes y a los informales, cuyo acceso al sistema ha sido históricamente restringido.

Hay quienes han resaltado el potencial de esta medida, destacando que la pensión por consumo beneficiará a quienes no cuentan con empleo formal, pues basta con exigir una boleta electrónica para generar

La reforma debe entenderse como un proceso dinámico y no como un punto de llegada definitivo. Los cambios demográficos y económicos exigirán ajustes periódicos, así como la capacidad política de introducir correcciones oportunas.

un aporte automático a su cuenta previsional. Esta lógica de incentivo fomenta la formalización tributaria, al trasladar al ciudadano la utilidad de solicitar comprobantes. Creemos que el aporte por consumo, junto con la pensión mínima, pueden marcar la ruta hacia un sistema inclusivo y sostenible.

No obstante, también hay detractores que señalan que la propuesta nació con un fuerte componente político y que puede convertirse en una carga fiscal considerable si no se acompaña de políticas de formalización; asimismo, la eventual regresividad preocupa, pues los sectores más pobres, que consumen en mercados informales (sin boleta), podrían quedar fuera del beneficio. La crítica se centra en la sostenibilidad del subsidio estatal y en la equidad de su distribución.

El Reglamento prevé que los aportes acumulados en la cuenta por consumo se integren al cálculo de la Unidad de Aporte, permitiendo completar meses faltantes y acceder a pensiones mínimas o proporcionales. De este modo, la medida no solo constituye un complemento de ahorro, sino que puede ser determinante para acceder a una prestación. Adicionalmente, se contempla que estos fondos sirvan para cubrir prestaciones de invalidez o sobrevivencia, ampliando el alcance del beneficio.

En suma, el aporte por consumo refleja un esfuerzo de innovación institucional. Aunque con riesgos de sostenibilidad, puede convertirse en un mecanismo efectivo para reducir brechas de cobertura, incentivar la formalización y fortalecer la corresponsabilidad ciudadana en la construcción de un sistema previsional más equitativo.

Sobre las cuentas nocionales

La introducción de cuentas nocionales en el Sistema Nacional de Pensiones constituye un cambio estructural de gran calado. Se trata de un mecanismo intermedio entre el reparto tradicional y la capitalización individual. Con este esquema, cada afiliado posee una cuenta virtual en la que se registran sus aportes, actualizados de acuerdo con variables macroeconómicas como la masa salarial o la productividad. Llegado el momento de la jubilación, el capital nocional acumulado se divide por un factor de conversión que incorpora la esperanza de vida y una tasa de interés técnica, obteniendo así el monto de la pensión vitalicia.

El modelo no implica la existencia de fondos financieros reales, sino un registro

contable que busca fortalecer el vínculo entre aportes y beneficios, dotando al sistema de mayor transparencia y equidad actuarial. La Ley establece que el Ministerio de Economía y Finanzas regule progresivamente su implementación, con un horizonte máximo de 2030. Se garantiza, en todo caso, que los pensionistas actuales no verán alteradas sus condiciones.

En la doctrina se han destacado varias ventajas de este sistema. En primer lugar, permite medir la deuda implícita y facilita el ajuste automático frente a desequilibrios financieros. En segundo lugar, alinear pensión y aportes reduce la percepción de que las contribuciones previsionales son un impuesto, incentivando la formalización. En tercer lugar, genera credibilidad política y social al basarse en reglas objetivas y predecibles. Algunos autores resaltan que las cuentas nocionales pueden obtener resultados equivalentes a un reparto bien diseñado, y mejor aún cuando se complementan con un pilar de capitalización.

La experiencia sueca es paradigmática. Desde 1994 introdujo un sistema de cuentas nocionales con una tasa de cotización del 16% del salario, indexada al crecimiento de los salarios y con un mecanismo automático de equilibrio. El “sobre naranja” enviado periódicamente a los afiliados refleja la transparencia y el acceso a información clara sobre sus derechos futuros. Italia, Letonia y Polonia han seguido caminos similares, adaptando parámetros a sus realidades demográficas y fiscales.

No obstante, organismos como la FIAP han señalado que, al tratarse de un sistema financiado por reparto o capitalización colectiva, persiste el riesgo político de manipulación de parámetros. Además, al no existir fondos reales, los afiliados no gozan de derechos de propiedad ni de herencia. Ello plantea dudas sobre la percepción ciudadana y la aceptación social del modelo. A su vez, la complejidad técnica del sistema puede dificultar la comunicación efectiva hacia los trabajadores.

En el caso peruano, la implementación exigirá fortalecer la capacidad administrativa de la Oficina de Normalización Previsional, definir reglas de transición claras y disciplinar la política fiscal. La informalidad laboral representa un desafío adicional, ya que limita la base de contribuyentes regulares. En este sentido, las cuentas nocionales deben enmarcarse en una estrategia integral de formalización y educación previsional. Solo así podrán consolidarse como un pilar sostenible y legítimo del sistema.

REFORMA Y RETOS PENDIENTES

Afiliación previsional universal

La Ley N.º 32123 y su reglamento impulsa la afiliación obligatoria desde los 18 años, para garantizar una cobertura mínima universal. Sin embargo, la alta informalidad laboral podría limitar el logro de una protección previsional realmente efectiva.



**DIEGO
DUFFO
CALLIRGOS**

ABOGADO
ASOCIADO DEL
ESTUDIO RODRÍGUEZ
ANGOBALDO.
CURSANDO LA
MAESTRÍA EN
DERECHO DEL
TRABAJO EN LA
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE
PORRÉS.

La Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano (en adelante, la Ley), publicada en setiembre del año pasado, inició una nueva reforma del sistema de pensiones en el Perú al establecer un marco normativo orientado a garantizar el acceso a una pensión mínima universal para todos los ciudadanos, independientemente de su condición laboral. La norma introduce la creación del Sistema Integral Previsional Peruano (SIPP), que articula los componentes del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y nuevos mecanismos complementarios bajo un enfoque multipilar.

El 5 de setiembre pasado se publicó el Reglamento de la Ley mediante el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF; que establece, entre otras disposiciones, que todo ciudadano domiciliado en el país y que cumpla 18 años a partir del 1º de junio del 2027, se afilia obligatoriamente al sistema, pudiendo elegir entre el SPP o el SNP.

Aquellas personas que cumplan 18 años a partir del 1º de junio del 2027 que no se encuentren afiliadas deben elegir un sistema previsional antes de cumplirse 12 meses de su mayoría de edad. Si el ciudadano no selecciona un régimen previsional dentro del plazo, será afiliado automáticamente al SNP.

Para el caso de los ciudadanos mayores de 18 años al 31 de mayo del 2027 que al 1º de junio del 2028 no hayan elegido entre el SPP y el SNP, quedan automáticamente afiliados al SPP y se sujetan a la licitación del servicio de administración de CIC.

Estas medidas reflejan un esfuerzo legislativo por acercar al Perú a estándares internacionales de universalización de la seguridad social en pensiones. Sin embargo, el análisis de su implementación evidencia desafíos estructurales que deben ser atendidos para que la afiliación universal no se quede en una simple formalidad.

Protección universal

Los sistemas previsionales existen para proteger a las personas cuando ya no puedan generar ingresos propios, como en la vejez, en caso de invalidez o ante situaciones de enfermedad grave. Su finalidad es evitar que los ciudadanos queden desamparados en momentos de vulnerabilidad.

Si bien la reforma busca universalizar la afiliación para garantizar un acceso más amplio a la protección social, el cumplimiento de ese objetivo está condicionado a la densidad de aportes que logre acumular cada ciudadano. En otras palabras, estar afiliado no asegura por sí mismo acceder a una pensión, pues ello dependerá del cumplimiento de las unidades de aporte (UdA) exigidas por cada sistema.

Este aspecto se vuelve crítico en el contexto peruano, donde más del 70% de la población económicamente activa labora en la informalidad. La informalidad impide que la mayoría de los ciudadanos coticen regularmente, lo que limita severamente la efectividad del principio de universalidad previsto por la Ley. Se trata, por tanto, de un acceso potencial y no efectivo, que mantiene latente la exclusión de amplios sectores sociales.

La afiliación temprana, al imponerse desde los 18 años, podría tener un efecto positivo al generar conciencia previsional en las nuevas generaciones, incentivando la cultura de ahorro para la vejez. Sin embargo, este esfuerzo necesita acompañarse de políticas complementarias que reduzcan la informalidad y promuevan aportes voluntarios con incentivos tributarios o financieros. De lo contrario, el riesgo es que la afiliación se quede como un atascado en un requisito meramente formal, sin impacto real en la cobertura de pensiones.

Otro reto fundamental es que el sistema peruano sigue siendo predominantemente contributivo y laboralizado, es decir, depende de la existencia de relaciones de trabajo formales. En un país donde solo alrededor del 25% de los trabajadores se encuentran formalizados, la promesa de pensiones universales se ve seriamente restringida. El principio de universalidad, en este escenario, se convierte en una aspiración incompleta mientras no se desvincule parcialmente la seguridad social de la formalidad laboral.

Reflexión final

Las intenciones de la Ley N.º 32123 y su Reglamento se orientan a corregir deficiencias estructurales del sistema previsional peruano, y la afiliación universal representa un avance significativo en esa dirección. No obstante, su efectividad se encuentra condicionada por la alta informalidad del mercado laboral y por la lógica contributiva que todavía estructura el acceso a las pensiones. En suma, la afiliación universal constituye un paso inicial, pero no suficiente, hacia la plena realización del derecho a la seguridad social.

El verdadero reto consiste en transformar la afiliación universal en cobertura universal. Ello exige que el Estado asuma un rol más activo, consolidando pilares solidarios o semicontributivos que garanticen una pensión mínima a todos los ciudadanos. Solo así podrá garantizarse que la promesa de pensiones universales no quede como un anhelo, sino que se convierta en un derecho efectivo y progresivo para toda la ciudadanía.

De lo contrario, la universalidad seguirá siendo un ideal, más que una realidad tangible para millones de peruanos.





FORMALIDAD Y EQUIDAD EN CURSO

Independientes: el aporte previsional es obligatorio

La afiliación obligatoria es un avance, pero se requiere políticas laborales, tributarias y educativas que fortalezcan la seguridad social independiente.

Dime que eres trabajador dependiente formal para decirte que tienes protección social en pensiones. Esta es la narrativa hegemónica en casi toda la región de América Latina y el Caribe, en la que los trabajadores independientes, al no contar con un empleo formal, no cuentan con un mecanismo de protección cuando se enferman, accidentan, quedan desempleados, envejecen, entre otros riesgos sociales.

Con la implementación de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema de Pensiones del Perú (en adelante, Nueva Ley de Pensiones), reglamentada mediante el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF, pareciera ser un avance prever la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes a un sistema de pensiones. Esta medida se alinea con uno de los enfoques promovidos por la OIT respecto a las políticas de protección social; sin embargo, resulta aún insuficiente para garantizar el tan esperado reconocimiento de pensiones para dicho grupo.

En efecto, una de las novedades que trae la reglamentación de la Nueva Ley de Pensiones es que desde enero del 2028 los trabajadores independientes aportarán de



JAVIER
PAITÁN
MARTÍNEZ

DOCENTE DE LA
PUCP. ESPECIALISTA
EN TEMAS DE
SEGURIDAD SOCIAL
EN SALUD Y
PENSIONES.

manera obligatoria al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), o al Sistema Privado de Pensiones (SPP), administrado por las administradoras de fondos de pensiones (AFP). De manera similar a quien actualmente, ingresa al mercado laboral formal, desde el mencionado año los trabajadores independientes también tendrán obligación de formar parte del SNP o del SPP, no ambas.

Ahora bien, los aportes no serán el 13% de la remuneración mensual asegurable, lo que se mantiene para los trabajadores formales dependientes. En el caso de los independientes, la aportación será en un porcentaje menor y su implementación será progresiva en forma ascendente, a saber: (i) Durante los años 2028-2029: 2%; (ii) en el bienio 2030-2031: 3%; (iii) en la etapa 2032-2033: 4%; y (vi) desde el 2034 en adelante: 5%. ¿Dichas aportaciones serán suficientes para garantizar una pensión, por lo menos que garantice la canasta básica?

En la reforma del sistema de pensiones, no solo basta con afiliarse obligatoriamente a los independientes; se requieren, además, otras políticas que permitan

concretar el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social en pensiones para este sector. Lamentablemente, con la reglamentación de la Nueva Ley de Pensiones se ha perdido la oportunidad de impulsar una reforma real e integral. No se trata únicamente de establecer en el papel que los independientes aportarán obligatoriamente entre el 2% y el 5% de sus ingresos, sino de enfrentar otros desafíos estructurales, entre ellos el más importante: promover la generación de empleo formal y de calidad para este grupo.

Si no se garantiza el desarrollo productivo del trabajo de los independientes -que debe ir acompañado de empleo de calidad, desarrollo de competencias y políticas efectivas de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales-, la protección social de este sector en el Perú seguirá siendo una entelequia.

¿Cómo salir del pozo? La mayoría de trabajadores independientes se encuentran en el empleo informal (más del 70% de la población económicamente activa-PEA Ocupada) y difícilmente podrán ser obligados a formar parte de la ONP o de una AFP. Por ello, resulta necesario

revisar las disposiciones de la Nueva Ley de Pensiones y su Reglamento, a fin de generar un modelo que brinde verdadera protección social. Esto implica no solo ampliar la cobertura -actualmente limitada a trabajadores formales, que no superan el 30% de la PEA ocupada-, sino también asegurar: sostenibilidad financiera (por lo que la tasa de aportación deberá ser igual o superior al 13%, en la que también participe el Estado); suficiencia de prestaciones (para garantizar pensiones suficientes, oportunas y eficientes, por lo menos ante la vejez); y una administración estatal responsable, considerando que el Estado es el primer y último garante del derecho a la seguridad social.

Es cierto que la afiliación obligatoria de los independientes a un sistema de pensiones constituye un avance; sin embargo, ello no basta. Se necesita un conjunto integrado y coherente de políticas públicas que acompañen dicha medida, especialmente en el ámbito laboral, en los temas tributarios, en la educación, con el objetivo de fomentar una cultura de seguridad social y avanzar hacia una verdadera protección de los trabajadores independientes.

LA OIT

De acuerdo con la OIT, la tasa de informalidad laboral en la región, donde se encuentran muchos independientes, alcanzó el 47.6% a mediados del 2024, lo que refleja que los trabajadores que se hallan en la economía informal carecen de protección social, como en el Perú y Paraguay, países que lideran la informalidad laboral. Para avanzar en la transición de la economía informal a la formal, se recomienda implementar un conjunto integrado y coherente de políticas públicas que respondan a las necesidades diferenciadas de las zonas urbanas y rurales, de los distintos grupos de trabajadores y sectores de la economía, y que, además, aborden las causas estructurales de la informalidad, como el caso de los independientes. En esa línea, la OIT propone un enfoque integrado que considera políticas interdependientes en cuatro áreas clave: a) desarrollo productivo, b) empleo y desarrollo de competencias, c) protección social y d) políticas de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales. Ante ello, cabe preguntarse: ¿cuál de esas políticas se refleja en el nuevo modelo multipilar de pensiones del Perú, en lo que respecta a los trabajadores independientes?



PENSIÓN MÍNIMA QUE REDEFINE EL SPP

De deuda histórica a derecho fundamental

La pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) salda una deuda histórica y fortalece la seguridad social; se requiere garantizar prudencia, transparencia y protección universal para su sostenibilidad.

La seguridad social tiene como objeto principal dar protección a las personas cuando la maternidad, la vejez, la enfermedad, el desempleo o la muerte reducen su capacidad de generar ingresos. En el Perú, en lo que a las pensiones concierne, ese paraguas protector se ha construido mediante un sistema mixto: el público (SNP) y el privado (SPP). Sin embargo, desde su creación en 1992, el SPP cargaba con una deuda estructural: carecer de una pensión mínima que garantizara un ingreso vital a todos sus afiliados. Esa ausencia no solo dejaba desprotegidos a millones de trabajadores formales e independientes, sino que también limitaba al SPP a la mera lógica del ahorro forzoso, alejándolo de su verdadera naturaleza previsional y de los principios de universalidad y dignidad que exigen los artículos 10 y 11 de la Constitución.

La pensión mínima es mucho más que



DANIEL PANIURA JIMENEZ

ABOGADO UNMSM. MIEMBRO DE PHILIPPI PRIETOCARRIZOSA FERRERO DU & URÍA. DOCENTE ADJUNTO EN LA PUCP. AMICUS CURIAE DEL DÉCIMO PRIMER PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO LABORAL Y PREVISIONAL.

un monto; es la manifestación concreta del contenido esencial del derecho a la pensión. El Tribunal Constitucional lo dejó claro en las sentencias 050-2004-PI/TC y 00009-2015-AI: sin ella, el sistema previsional pierde su justificación. En el régimen de reparto (SNP) la pensión mínima siempre ha sido un componente estructural; en cambio, el SPP solo ofrecía dos pensiones mínimas “residuales” (leyes 27617 y 28991) reservadas para afiliados con historial previo en el SNP y requisitos casi imposibles de cumplir. El resto de cotizantes quedaba expuesto a jubilarse con lo que alcanzara su cuenta individual, sin garantía de un mínimo necesario para mantener su calidad de vida.

Esa brecha de protección convertía al SPP en un mecanismo de capitalización puro, útil para quienes podían aportar de manera continua y suficiente, pero ineficaz para los afiliados con trayectorias laborales

interrumpidas –el perfil mayoritario en un mercado marcado por la informalidad–. Por ello, el debate sobre la “pensión mínima” estuvo siempre en la agenda. La Ley N.º 31670 pretendió resolverla creando la denominada Pensión Mínima Objetivo (PMO), pero con un objetivo oculto, el permitir retirar el excedente del fondo una vez asegurado el capital requerido. La falta de claridad sobre el momento y la forma de ese retiro, además de proyectar una prestación cercana a los 300 soles mensuales, terminó socavando la reforma antes de despegar.

El punto de quiebre llegó con la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF. El nuevo marco normativo asume –por fin– la pensión mínima del SPP como un derecho exigible y equiparable, en monto, a la del SNP. ¿Cómo lo hace? Primero, exige al afiliado acumular al menos veinte años

de aportes efectivos; segundo, determina que el capital para financiar la pensión provendrá principalmente de la cuenta individual y su rentabilidad; y tercero, establece que solo si esos recursos resultan insuficientes el Estado cubrirá la diferencia mediante un esquema de garantía fiscal similar al que opera en el SNP. Así, se integran los principios de contributividad, poco valorado en la realidad peruana, y la solidaridad sin regalar una prestación: se financia con el esfuerzo del trabajador y, en última instancia, con la responsabilidad estatal de no permitir pensiones indignas.

Esta nueva arquitectura revela dos novedades jurídicas resaltantes. La primera es la prohibición de retiros extraordinarios de la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) una vez entrada en vigor la reforma, esta prohibición resulta del todo lógica, ya que permitirlos vaciaría el fondo que sirve de base a la pensión mínima y, en la práctica, supondría renunciar al derecho que ahora se reconoce como esencial. La segunda es la redefinición del rol del SPP: deja de ser un simple “sistema de ahorro” –como lo calificó el Tribunal Constitucional en la sentencia 00020-2021-AI al analizar los retiros por covid-19– para convertirse en un verdadero régimen de seguridad social que ofrece, además, una novedosa pensión mínima respaldada por el tesoro público.

La coherencia del nuevo diseño también se proyecta a alinear el interés de los gestores con la rentabilidad de los afiliados y facilitar el ingreso de nuevos actores al mercado, aumentando competencia y reduciendo costos. Si se cumple la lógica regulatoria, la pensión mínima debería ser la excepción; la regla será alcanzar tasas de reemplazo suficientes mediante una gestión eficiente del capital.

Quedan retos importantes: la densidad de aportes sigue condicionada a un mercado laboral con 70% de informalidad, y el pilar no contributivo –Pensión 65– aborda apenas una fracción de la población vulnerable. No obstante, la reforma da un paso firme: reconoce que todo sistema previsional digno de ese nombre necesita un piso mínimo y que la solidaridad intergeneracional no es incompatible con la capitalización individual, sino su complemento necesario.

En definitiva, la creación de una pensión mínima real en el SPP salda una deuda histórica y alinea el modelo mixto con el mandato constitucional de asegurar protección universal. Ahora corresponde a los legisladores resistir la tentación de “repartir” nuevamente los fondos cada vez que surja una crisis económica, o la necesidad de réditos políticos, y a los reguladores garantizar que las AFP gestionen los recursos con criterios de prudencia y transparencia. Solo así el SPP dejará de ser percibido como un plan de ahorro individual para convertirse, al fin, en una pieza integral de la seguridad social peruana.