

La reforma que no fue: análisis de la Ley de Modernización del Sistema Previsional peruano y su neutralización posterior

The reform that never happened: analysis of the modernization law of the Peruvian pension system and its subsequent neutralization

CÉSAR GONZÁLES HUNT*

Profesor de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Correo electrónico: cesar.gonzales@ppulegal.com
Código ORCID: 0000-0003-0447-6199

DANIEL PANIURA JIMENEZ**

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Correo electrónico: daniel.paniura@ppulegal.com
Código ORCID: 0009-0007-0303-0511

RESUMEN: El presente artículo es un análisis crítico de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 189-2025-EF, con el propósito de evidenciar que esta norma no constituye una reforma estructural del sistema previsional nacional, sino un conjunto de ajustes paramétricos que, en lo sustancial, mantienen el diseño previsional preexistente. Se examina, además, cómo la posterior aprobación de la Ley N.º 32445 dismanteló los tres pilares centrales de la reforma —la prohibición de retiros, la incorporación de trabajadores independientes y la viabilidad de la pensión mínima en el SPP—, configurando una verdadera contrarreforma que restableció el statu quo anterior. El trabajo concluye evidenciando que en el sistema previsional peruano persiste en un estado de cosas inconstitucional, donde la brecha entre la regulación normativa y la realidad de la protección social continúa ampliándose.

ABSTRACT: This article offers a critical analysis of Law No. 32123, the Law for the Modernization of the Peruvian Pension System, and its implementing regulations approved through Supreme Decree No. 189-2025-EF. Its purpose is to demonstrate that this statute

- * Abogado y Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Estudios Avanzados por la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España). Socio del área laboral del Estudio Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría – Perú.
- ** Integrante del equipo de Derecho Laboral en Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría. Especialista en sistemas de pensiones y subsidios laborales. Adjunto de docencia en los cursos “Instituciones de la Seguridad Social” y “Tendencias Jurisprudenciales en Materia Previsional” de la Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la PUCP. *Amicus Curiae* del Décimo Primer Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional.

does not constitute a structural reform of the national pension system, but rather a set of parametric adjustments that, in essence, preserve the preexisting pension design. The article also examines how the subsequent enactment of Law No. 32445 dismantled the three central pillars of the reform—the prohibition of withdrawals, the incorporation of selfemployed workers, and the viability of a minimum pension within the Private Pension System (SPP)—thus establishing a genuine counterreform that restored the previous status quo. The paper concludes by showing that the Peruvian pension system continues to exist in an unconstitutional state of affairs, where the gap between regulatory norms and the reality of social protection keeps widening.

PALABRAS CLAVE: sistema previsional peruano, reforma de pensiones, Ley N.º 32123, Ley N.º 32445, pensión mínima, retiro de fondos, seguridad social, estado de cosas inconstitucional.

KEYWORDS: Peruvian pension system, pension reform, Law No. 32123, Law No. 32445, minimum pension, fund withdrawal, social security, unconstitutional state of affairs.

SUMARIO: I. Introducción. II. El sistema previsional peruano previo a la reforma. 1. *Estructura y naturaleza del modelo mixto.* 2. *Problemas estructurales identificados.* A) Baja cobertura y exclusión del sector informal. B) Insuficiencia de las pensiones. C) Sostenibilidad financiera comprometida. III. La Ley N.º 32123: ¿modernización o reorganización normativa? 1. *Los tipos de reforma en los sistemas previsionales.* 2. *Análisis de la estructura multipilar propuesta.* A) El pilar no contributivo. B) El pilar semicontributivo y la pensión mínima en el SPP. C) El pilar contributivo. D) El pilar voluntario. 3. *La prohibición de retiros y la incorporación de independientes.* 4. *La incorporación universal al sistema previsional: una ilusión de protección.* 5. *Balance: una reforma de apariencia.* IV. La Ley N.º 32445: la contrarreforma. 1. *El nuevo retiro extraordinario de hasta 4 UIT.* 2. *La reapertura del retiro del 95.5%.* 3. *La eliminación del aporte obligatorio de independientes.* V. La pensión mínima en el SPP: una conquista vaciada de contenido. 1. *Una deuda histórica aparentemente saldada.* 2. *El mecanismo de las unidades de aporte y su vulnerabilidad.* 3. *La paradoja: retirar fondos es renunciar a la pensión mínima.* VI. El estado de cosas inconstitucional en materia previsional. 1. *El mandato constitucional incumplido.* 2. *El ciclo de retiros como política pública regresiva.* VII. Reflexiones finales. VIII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

El debate sobre las pensiones en el Perú no es nuevo. Desde que en 1993 entra un vigor un modelo mixto en el que coexisten el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de reparto y prestaciones definidas, y el Sistema Privado de

Pensiones (SPP), de capitalización individual, la promesa de una protección universal en la vejez ha sido más retórica que realidad. Tres décadas después, el sistema previsional peruano sigue siendo identificado no por los beneficios que otorga, sino por los problemas que lo aquejan: baja cobertura, pensiones insuficientes, sostenibilidad comprometida y una brecha estructural entre formalidad e informalidad que ningún legislador ha logrado cerrar.

En septiembre de 2024, el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 32123, denominada Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que fue presentada como el inicio de una transformación profunda del sistema de pensiones. Se habló de un modelo multipilar, de universalidad, de portabilidad entre regímenes, de la incorporación de trabajadores independientes y, sobre todo, del reconocimiento de una pensión mínima en el SPP, algo verdaderamente novedoso para un sistema que durante más de treinta años careció de este piso básico de protección. El reglamento de esta ley fue aprobado en setiembre de 2025 mediante el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF, con lo que se pretendía dar inicio a la implementación de esta pretendida reforma.

Sin embargo, apenas dos semanas después de publicado el reglamento, el Congreso aprobó la Ley N.º 32445, que habilitó un nuevo retiro extraordinario de hasta 4 UIT, reabrió la puerta al retiro del 95.5% del fondo para todos los afiliados en edad de jubilación, y derogó el artículo que obligaba a los trabajadores independientes a aportar. En los hechos, esta norma dismanteló los tres pilares centrales de la reforma sin siquiera declararlo expresamente, constituyendo lo que en este artículo denominamos una contrarreforma silenciosa.

El presente trabajo tiene por objeto demostrar que la Ley N.º 32123 no constituye una reforma estructural del sistema previsional, sino un conjunto de ajustes paramétricos que, en lo sustancial, mantienen la arquitectura preexistente, y que la Ley N.º 32445 terminó por inutilizarla. Para ello, examinaremos la estructura del sistema previsional previo a la reforma, analizaremos críticamente el contenido de la Ley N.º 32123 y su reglamento, evaluaremos el impacto demoledor de la Ley N.º 32445, y reflexionaremos sobre la persistencia de un estado de cosas inconstitucional en materia previsional.

II. EL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO PREVIO A LA REFORMA

1. Estructura y naturaleza del modelo mixto

El sistema previsional peruano ha operado históricamente bajo un esquema paralelo poco común en América Latina y en el mundo. Desde la reforma estructural de 1992, coexisten dos regímenes contributivos obligatorios que funcionan de manera independiente y no complementaria: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), regulado por el Decreto Ley N.º 19990, que opera bajo un modelo de reparto y prestaciones definidas, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP); y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), creado por el Decreto Ley N.º 25897, que funciona bajo un esquema de capitalización individual, administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Al iniciar su vida laboral, el trabajador dependiente debe optar por afiliarse exclusivamente a uno de estos dos sistemas, decisión que, en principio, tiene vocación de permanencia. La posibilidad de trasladarse del SNP al SPP está abierta en cualquier momento, mientras que el retorno del SPP al SNP ha estado estrictamente limitado a supuestos excepcionales. Junto a estos regímenes generales, existen regímenes cerrados y especiales —como el de militares y policías, el diplomático, o el extinto Decreto Ley N.º 20530— que, si bien exigen aportes, no logran financiarse con ellos y son altamente subvencionados por el Estado.

En el ámbito no contributivo, desde 2011 el programa Pensión 65 otorga una subvención económica de S/ 350 bimestrales a personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema. Sin embargo, este programa registra más de 170,000 adultos mayores en lista de espera por falta de presupuesto, evidenciando la insuficiencia de la red de protección social. (Programa Nacional Pensión 65, 2023; MIDIS, 2022)

En lo que al sistema contributivo concierne, en el SNP, los afiliados aportan el 13% de su remuneración y, al cumplir 65 años de edad y acreditar al menos 20 años de aportes, acceden a una pensión cuyo monto oscila entre S/ 600 (pensión mínima) y S/ 1000 (pensión máxima).

En el SPP, el aporte obligatorio al fondo es del 10% de la remuneración, más aproximadamente 1.35% por concepto de prima de seguro de invalidez y sobrevivencia, además de la comisión correspondiente a la AFP por la administración del fondo. A diferencia del SNP, en el SPP no existía pensión mínima universal ni se exigía un tiempo mínimo de cotización: la pensión dependía exclusivamente de lo acumulado en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) del afiliado.

2. Problemas estructurales identificados

A) *Baja cobertura y exclusión del sector informal*

El problema más grave y persistente del sistema previsional peruano es su limitada cobertura. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), solo el 36.7% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada se encontraba afiliada a algún sistema de pensiones en 2023. Esto significa que cerca de dos tercios de la fuerza laboral peruana carece por completo de protección previsional. La brecha es aún más pronunciada entre las zonas urbana y rural: mientras que en el área urbana la afiliación alcanza el 42.4%, en el área rural apenas llega al 14.2%. (INEI, 2025)

Este problema tiene raíz en la estructura misma del mercado laboral peruano, donde la informalidad supera el 70% de la PEA. Los sistemas contributivos están diseñados para mercados laborales formales y solo cubren a trabajadores con contrato de trabajo dependiente. Los trabajadores independientes, ya sean formales o informales, no tienen la obligación de afiliarse a ningún sistema de pensiones, salvo el frustrado intento de 2012 que fue rápidamente derogado ante la presión social. Como consecuencia, la expansión de la cobertura está estructuralmente condicionada a la evolución del empleo formal, cuyo crecimiento ha sido lento e insuficiente. (INEI, 2025; CEPLAN, 2025)

Las cifras señaladas evidencian el grave problema previsional que tenemos: el SPP registra aproximadamente 9.2 millones de afiliados, pero apenas 2.6 millones son aportantes activos. En el SNP, de 4.6 millones de afiliados, solo 1.4 millones aportan efectivamente. Esto revela un nivel de cotización extre-

madamente bajo, con periodos prolongados sin aportes que comprometen la posibilidad de acceder a una pensión digna. (SBS, 2025; ONP, 2024)

B) Insuficiencia de las pensiones

El segundo problema estructural es la insuficiencia de las pensiones. En el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la pensión máxima está fijada en S/ 1,000, un monto inferior a la Remuneración Mínima Vital (RMV) y que resulta claramente insuficiente para cubrir las necesidades básicas de una persona adulta mayor. Este límite ya representa una situación crítica, pero la problemática se agrava al considerar que la pensión mínima asciende apenas a S/ 600, cifra que no garantiza una calidad de vida digna ni cumple con los estándares mínimos de protección social que debería asegurar un sistema previsional.

En el Sistema Privado de Pensiones (SPP), la situación resultaba todavía más preocupante. Al no existir una pensión mínima universal, los afiliados con ingresos bajos y trayectorias laborales intermitentes terminaban accediendo a pensiones irrisorias debido a la insuficiencia del capital o fondo acumulado. Las cifras evidencian la magnitud del problema: se estima que el 27 % de los afiliados del SPP no contaba con recursos en su fondo, y que aproximadamente 5.1 millones tenían acumulado menos de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT). (SBS, 2023)

Debe recordarse que, en el SPP, la pensión depende estrictamente del monto acumulado en la cuenta individual de capitalización; en consecuencia, antes de la reciente reforma previsional no existía ningún mecanismo de garantía estatal que pudiera asegurar un piso mínimo para el otorgamiento de la pensión. Esta ausencia de respaldo institucional dejaba a una amplia proporción de afiliados en una situación de vulnerabilidad previsional severa.

A esto se suma un dato revelador: apenas el 1% de los afiliados del SPP opta por el pago de una pensión mensual. La abrumadora mayoría prefiere el retiro del 95.5% de su fondo al cumplir 65 años, una opción habilitada desde 2016 por la Ley N.º 30425, que desnaturalizó por completo el propósito previsional del sistema y evidenció que, para la gran mayoría, el SPP funcionaba como un

simple mecanismo de ahorro forzoso y no como un régimen de seguridad social. (SBS, 2019; SBS, 2024)

C) Sostenibilidad financiera comprometida

El tercer problema es la sostenibilidad financiera. El SNP opera bajo un sistema de reparto en el que los aportes de los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados actuales. Sin embargo, la relación entre aportantes y pensionistas se ha deteriorado progresivamente: en 2015, la proporción era de tres aportantes por cada pensionista; las proyecciones más desfavorables indican que esta proporción se reducirá a 0.5 hacia 2055. Cada año, el Estado debe transferir recursos del Tesoro Público para cubrir el déficit: solo en 2022 se transfirieron S/ 1,200 millones para el pago de pensiones de la ONP.

En el SPP, la situación fue devastada por los retiros extraordinarios. Entre 2020 y 2024, se autorizaron siete retiros extraordinarios que permitieron a más de 7 millones de afiliados retirar más de S/ 115 mil millones, una cifra equivalente a cerca del 11% del PBI nacional. Los fondos del SPP se redujeron un 40% entre 2019 y 2022. El 23% del total de afiliados activos al mes de diciembre de 2024 accedió a retirar el 100% de su fondo de pensiones, quedando sin ahorro jubilatorio alguno. (SBS, 2025)

III. LA LEY N.º 32123: ¿MODERNIZACIÓN O REORGANIZACIÓN NORMATIVA?

1. Los tipos de reforma en los sistemas previsionales

Para evaluar adecuadamente la Ley N.º 32123 es necesario comprender los tipos de reforma que pueden implementarse en los sistemas previsionales. A grandes rasgos, podemos identificar tres categorías.

Las reformas paramétricas son las más habituales y comunes. No tienen como objeto cambiar la naturaleza del sistema, sino que suponen modificaciones dentro de la estructura existente, centradas en aspectos técnicos como la determinación del monto de la pensión, la edad de jubilación, la tasa de aporte o la

creación de prestaciones dentro del propio sistema. Son ajustes internos que no alteran la lógica fundamental del modelo.

Las reformas paradigmáticas o estructurales, en cambio, implican un cambio en la naturaleza misma del sistema: la transición de un modelo de reparto a uno de capitalización, la unificación de regímenes, o la creación de un sistema enteramente nuevo. Son transformaciones de fondo que redefinen la arquitectura del modelo previsional.

Existe también un tercer tipo, que podríamos denominar reformas degenerativas o de degradación. Estas son modificaciones que, pudiendo clasificarse formalmente como paramétricas, contienen reglas con un nivel de nocividad tal que desdibujan el sistema en su conjunto. No se refieren a reglas que en el futuro podrían fracasar, sino a aquellas que, sin indicarlo explícitamente, están diseñadas para beneficiar intereses particulares en detrimento del sistema previsional.

2. Análisis de la estructura multipilar propuesta

La Ley N.º 32123 establece el denominado Sistema Integral Previsional Peruano, basado en una estructura de cuatro pilares. A primera vista, esta organización parece responder a las recomendaciones internacionales del Banco Mundial y la OIT. Sin embargo, un análisis detenido revela que, en los hechos, esta estructura no modifica considerablemente el sistema vigente. Lo que hace es encasillar los regímenes ya existentes en una nomenclatura de pilares, calificando como reforma lo que en esencia es una reorganización normativa.

A) El pilar no contributivo

Este pilar tiene como finalidad asegurar la cobertura asistencial de las personas que, a la edad de jubilación, no cuenten con una pensión contributiva y se encuentren en condición de pobreza o vulnerabilidad, según los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). En la práctica, este pilar no es otra cosa que la institucionalización normativa de lo que ya existía: el programa Pensión 65 y el programa Contigo. La ley no crea prestaciones nuevas ni amplía

significativamente la cobertura; simplemente les otorga un marco jurídico dentro de la estructura que pretende, pero no logra ser multipilar. Las pensiones de este pilar, además, no generan prestaciones de sobrevivencia, lo que limita aún más su alcance protector.

B) El pilar semicontributivo y la pensión mínima en el SPP

Este es, sin duda, el componente más relevante de la reforma. El pilar semicontributivo otorga garantía estatal para el pago de prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, y permite acceder a una pensión mínima y, cuando corresponda, a una pensión de jubilación proporcional especial.

Para los afiliados del SPP, el acceso a la pensión mínima requiere cumplir con las unidades de aporte efectivas requeridas —equivalentes a 20 años de aportes para la pensión mínima o al menos 10 años para la pensión proporcional—, no haber realizado retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la ley, y que su CIC sea insuficiente para financiar la pensión. El pago de esta pensión mínima está a cargo de la ONP, con garantía estatal, previa transferencia de los fondos del afiliado del SPP al SNP.

La pensión mínima de jubilación e invalidez quedó fijada en S/ 600, y la pensión mínima por derecho derivado en S/ 400. Las pensiones proporcionales especiales se establecieron en S/ 300 para quienes acrediten entre 10 y 15 años de aportes, y S/ 400 para quienes acrediten entre 15 y 20 años.

Es indiscutible que la incorporación de la pensión mínima en el SPP constituía una deuda histórica. Desde su creación en 1992, el SPP cargaba con la carencia estructural de no garantizar un ingreso mínimo vital a la totalidad de sus afiliados. Las únicas pensiones mínimas existentes en el SPP eran las creadas por las Leyes N.º 27617 y N.º 28991, reservadas para afiliados con historial previo en el SNP y requisitos prácticamente imposibles de cumplir. El resto de cotizantes quedaba expuesto a jubilarse con lo que su cuenta individual pudiera generar, sin garantía alguna.

Sin embargo, como examinaremos más adelante, la efectividad de esta pensión mínima depende crucialmente de que los afiliados no retiren sus fondos, condición que fue contrarrestada por la Ley N.º 32445.

C) El pilar contributivo

El pilar contributivo se soporta en el modelo dual ya existente: la ONP para el SNP y las AFP (junto con las empresas del sistema financiero autorizadas) para el SPP. La ley mantiene la coexistencia de ambos sistemas, sus reglas de financiamiento y sus modalidades de pensión. La edad de jubilación se mantiene en 65 años. Se introduce la afiliación automática a los 18 años a través de la Plataforma de Afiliación Segura y Transparente (PAST), y se facilita la portabilidad entre regímenes.

En esencia, el pilar contributivo reproduce la estructura vigente con ajustes operativos. No se unificaron los sistemas, no se modificaron las tasas de aporte de manera significativa, ni se rediseñó la relación entre el componente público y el privado.

D) El pilar voluntario

Este pilar es transversal y complementario al sistema. Permite a los afiliados realizar aportes voluntarios con fin previsional en cualquier momento, y contempla la posibilidad de que el Estado incentive el ahorro mediante asignaciones equivalentes a los aportes voluntarios. También se introduce la novedosa figura de la “pensión por consumo”, mediante la cual un porcentaje de las compras del afiliado se destina a su fondo previsional.

Sin embargo, la propia denominación de “pensión por consumo” resulta engañosa. El mero consumo de bienes y servicios no puede, por sí solo, producir o generar una pensión, ni siquiera una proporcional. Fue el reglamento el que se encargó de aclarar esta confusión terminológica, estableciendo expresamente en su artículo 72.1 que “el término aporte por consumo se refiere al término Pensión por Consumo utilizado en la Ley”. Es decir, la norma reglamentaria

tuvo que corregir lo que debió ser claro desde un inicio: se trata de un aporte por consumo, no de una pensión por consumo. Un aporte complementario, financiado con recursos del Tesoro Público, equivalente al 1% de los gastos de consumo sustentados en boletas de venta electrónicas, con un tope máximo de 8 UIT anuales de consumo. Esto significa que el aporte máximo anual por este concepto asciende apenas al 1% de 8 UIT, un monto manifiestamente insuficiente para financiar por sí solo una pensión mínima o siquiera una pensión proporcional. Lo que se presenta como novedad no es, en definitiva, más que un término eufemístico para un aporte externo menor, carente de capacidad real para mejorar sustancialmente la pensión de los afiliados.

Por ello, si bien el pilar voluntario introduce mecanismos creativos, su impacto real dependerá de la capacidad de ahorro de los trabajadores en un país donde la mayoría percibe ingresos cercanos a la remuneración mínima vital y donde la urgencia del presente prevalece sistemáticamente sobre la previsión del futuro.

3. La prohibición de retiros y la incorporación de independientes

Dos elementos adicionales merecen especial atención. Primero, el artículo 15 de la Ley N.º 32123 estableció que, a partir de su entrada en vigor, quedaba prohibido el retiro total o parcial de los fondos acumulados en las cuentas individuales de aportes obligatorios, salvo excepciones muy puntuales (retiro del 25% para vivienda y retiro del 50% por enfermedad terminal o cáncer). Esta prohibición resultaba razonable considerando la lógica de la pensión mínima: si se permite vaciar los fondos, se elimina la base financiera sobre la cual se construye la garantía estatal.

Segundo, la ley incorporaba a los trabajadores independientes al sistema previsional, reconociendo que la protección social no puede depender exclusivamente de la existencia de una relación laboral formal. Esta medida era especialmente relevante en un país donde más del 70% de la PEA es informal.

4. La incorporación universal al sistema previsional: una ilusión de protección

La Ley N.º 32123 introdujo una regla aparentemente transformadora: la incorporación obligatoria de todos los ciudadanos al sistema previsional a partir de los 18 años de edad. El artículo 29.1 de la ley dispone que “los ciudadanos al cumplir los dieciocho años, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, deben afiliarse al Sistema, eligiendo entre el SNP o SPP”. Para quienes no manifiesten su voluntad dentro del plazo de 12 meses, la afiliación es automática: al SNP para los jóvenes que cumplen 18 años y al SPP para los mayores de 18 que no estén afiliados. Las personas mayores de 55 años al momento de la entrada en vigor quedan exceptuadas.

El reglamento desarrolló estas reglas con mayor detalle. A partir del 1 de junio de 2027, todo ciudadano domiciliado que cumpla 18 años será incorporado al sistema a través de la Plataforma de Afiliación Segura y Transparente (PAST), gestionada por la ONP en coordinación con la SBS, alimentada con datos del RENIEC y Migraciones. Para los mayores de 18 años no afiliados al 31 de mayo de 2027, la obligación también es imperativa, con plazo hasta junio de 2028 para elegir régimen; vencido el plazo, serán asignados automáticamente al SPP.

En apariencia, esta medida podría interpretarse como un avance significativo hacia la universalidad del sistema. Sin embargo, un análisis crítico revela que se trata de una ilusión de protección. La norma crea una incorporación formal —administrativa, registral—, pero no asegura en absoluto que esa afiliación se traduzca en aportes efectivos ni, mucho menos, en una pensión futura. Se puede estar afiliado al sistema previsional desde los 18 años, figurar en los registros de la PAST, poseer un código de identificación previsional, y aun así no contar con un solo sol en la cuenta individual ni con una sola unidad de aporte acumulada.

Y aquí radica el problema central: en el diseño de la reforma, la real y efectiva pertenencia al sistema, así como la posibilidad de exigir un derecho pensionario, siguen derivándose exclusivamente de los aportes efectivos y no del mero hecho de figurar como afiliado. Para acceder a la pensión mínima se requieren 240 unidades de aporte; para la pensión proporcional, al menos 120. La afiliación, por sí sola, no genera derecho a prestación alguna. Lo que la norma hace, en-

tonces, es crear una ilusión de pertenencia, una cobertura estadística que infla artificialmente las cifras de afiliación sin modificar la realidad de la desprotección.

Es como si un hospital declarase que todos los ciudadanos están “cubiertos” por el sistema de salud por el solo hecho de registrarlos en una base de datos, sin que existan médicos, medicinas ni infraestructura para atenderlos. La afiliación sin aporte es una promesa vacía, una formalidad administrativa que no genera protección real. El sistema no protege por el hecho de inscribirte; protege cuando aportas, cuando acumulas, cuando llegas a la edad de jubilación con el respaldo financiero suficiente para exigir una prestación.

5. Balance: una reforma de apariencia

Evaluada en su conjunto, la Ley N.º 32123 no constituye una reforma paradigmática o estructural del sistema previsional peruano. Es, en el mejor de los casos, una reforma paramétrica con elementos rescatables —particularmente la pensión mínima en el SPP— pero que mantiene intacta la arquitectura fundamental del sistema: la coexistencia paralela y no complementaria del SNP y el SPP, la dependencia de la formalidad laboral como puerta de acceso a la protección, y la ausencia de soluciones reales para los más de 70% de trabajadores informales.

Lo que la ley hace es encasillar los regímenes difuminados en una estructura de pilares y calificar esto como un sistema nuevo. Es un conglomerado de normas con intención de ordenar, pero no un cambio sustancial o determinante. La unificación que se proclama es normativa, no real. En los hechos, el SNP y el SPP siguen operando de manera independiente, con lógicas distintas, administraciones separadas y reglas diferentes. No se eliminó la competencia entre ambos sistemas ni se diseñó una visión clara de cómo los pilares contributivos y no contributivos se complementan eficazmente.

En definitiva, estamos ante una reforma que no aborda de manera efectiva la incorporación de los trabajadores informales, que no modifica la estructura de financiamiento del sistema, que no resuelve el déficit actuarial del SNP y que no redefine el rol del SPP más allá de mantenerlo como administrador de

fondos individuales. Los problemas estructurales que motivaron la reforma permanecen intactos.

IV. LA LEY N.º 32445: LA CONTRARREFORMA

Si la Ley N.º 32123 representaba un intento; limitado pero al menos orientado en la dirección correcta; de recuperar el carácter previsional del sistema, la Ley N.º 32445, publicada el 20 de septiembre de 2025, constituyó su desmantelamiento. Sin declararse expresamente como una derogación de la reforma, esta norma neutralizó sus tres pilares fundamentales y restableció el statu quo anterior. Es, en toda su extensión, una contrarreforma.

1. El nuevo retiro extraordinario de hasta 4 UIT

La Ley N.º 32445 autorizó un nuevo retiro extraordinario y facultativo de hasta 4 UIT (aproximadamente S/ 21,400 o USD 6,400) de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización. Esta medida contradice directamente el artículo 15 de la Ley N.º 32123, que había prohibido expresamente estos retiros. (SBS, 2019; SBS, 2024)

Los mismos legisladores que aprobaron la prohibición de retiros en la Ley N.º 32123 votaron a favor de habilitarlos apenas meses después. Como se ha señalado con acierto, “parece que se les olvidó” que ellos mismos habían aprobado una norma que establecía claramente la prohibición de retiros, y que la Constitución consagra la intangibilidad de los fondos previsionales en su artículo 12.

Para dimensionar el impacto de este retiro, basta considerar que retirar 4 UIT del fondo de una AFP equivale aproximadamente a 12.14 años de aportes calculados sobre la base de la remuneración mínima vital. Esto significa que, con un solo retiro, el afiliado pierde el equivalente a más de una década de esfuerzo contributivo, comprometiendo no solo su pensión futura sino también el acceso a la pensión proporcional que la propia reforma había creado.

Los datos de la SBS confirman que el 70% de los retiros realizados entre 2020 y 2024 fueron efectuados por trabajadores con empleo estable y altos ingresos, y el 50% de los afiliados que retiraron se encontraban trabajando. Esto desmiente la narrativa de que los retiros responden a necesidades urgentes de supervivencia: en realidad, se han convertido en un mecanismo de liquidez inmediata que desnaturaliza el propósito previsional del sistema.

2. La reapertura del retiro del 95.5%

Quizás el golpe más contundente a la reforma fue la modificación de la Décimo Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32123. La versión original de esta disposición ya era problemática: permitía a los afiliados mayores de 40 años al momento de la entrada en vigor de la ley optar por el retiro del 95.5% de su fondo al jubilarse, excluyendo a los menores de 40 años de esta posibilidad. Esta distinción por edad carecía de justificación razonable y vulneraba el principio de igualdad.

La Ley N.º 32445 eliminó esa distinción, pero no en el sentido de proteger a todos los afiliados, sino en el sentido contrario: habilitó el retiro del 95.5% para la totalidad de afiliados en edad de jubilación, sin distinción alguna. Se regresó así al escenario de inconstitucionalidad total, ya que cualquier persona, tenga 40 años o no al momento de la emisión de la norma, puede utilizar el 95.5% como opción, debilitando aún más el sistema previsional y comprometiendo el derecho a una pensión digna.

Esta medida es particularmente devastadora porque vacía de contenido la pensión mínima. Si el afiliado puede retirar el 95.5% de su fondo al jubilarse, ¿para qué existe una pensión mínima? La propia Ley N.º 32123 establecía como requisito para acceder a la pensión mínima que los afiliados “no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley”. Al reabrir la puerta al retiro total, se está, en la práctica, invitando a los afiliados a renunciar a la pensión mínima.

3. La eliminación del aporte obligatorio de independientes

La Ley N.º 32445 derogó el artículo 9 de la Ley N.º 32123, que incorporaba a los trabajadores independientes al sistema previsional. Con esta derogación se abandonó uno de los componentes más importante de la reforma ratificando la exclusión del sector más numeroso y vulnerable de la fuerza laboral peruana.

No es la primera vez que esto ocurre. En 2012, la Ley N.º 29903 ya había intentado establecer la afiliación obligatoria de los independientes, pero fue derogada ante el rechazo masivo de los trabajadores que consideraban la aportación como una afectación a sus ingresos. Este episodio evidencia un problema cultural profundo: la falta de cultura previsional en el Perú, donde las necesidades inmediatas prevalecen sistemáticamente sobre la planificación para la vejez.

Con la eliminación del aporte de independientes, el sistema previsional peruano vuelve a quedar confinado al reducido universo del empleo formal, perpetuando la baja cobertura que constituye su deficiencia más grave.

V. LA PENSIÓN MÍNIMA EN EL SPP: UNA CONQUISTA VACIADA DE CONTENIDO

1. Una deuda histórica aparentemente saldada

La creación de una pensión mínima real en el SPP fue, sin duda, el logro más significativo de la Ley N.º 32123. Desde 1992, el SPP cargaba con una deuda estructural: carecer de una pensión mínima que garantizara un ingreso vital a todos sus afiliados. Esta ausencia no solo dejaba desprotegidos a millones de trabajadores, sino que 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 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. No podemos concebir un

sistema previsional que no garantice una pensión mínima; de no ser así, será un sistema previsional fallido.

El nuevo marco normativo asumió la pensión mínima del SPP como un derecho exigible y equiparable, en monto, a la del SNP. El mecanismo era razonable: se exige al afiliado acumular al menos veinte años de aportes efectivos; el capital para financiar la pensión proviene principalmente de la cuenta individual y su rentabilidad; y solo si esos recursos resultan insuficientes, el Estado cubre la diferencia mediante un esquema de garantía fiscal. Así se integraban los principios de contributividad y solidaridad.

2. El mecanismo de las unidades de aporte y su vulnerabilidad

La reforma introdujo el concepto de “unidad de aporte” como métrica para medir el esfuerzo contributivo del afiliado. Se requieren 240 unidades de aporte efectivas para acceder a la pensión mínima, y al menos 120 para la pensión proporcional especial. Cada unidad de aporte se calcula sobre la base de la remuneración mínima vital, con la posibilidad de efectuar pagos fraccionados.

Como se apreciará, se vincula el acceso a la pensión mínima con un esfuerzo contributivo demostrable, evitando que la garantía estatal se convierta en un incentivo perverso para no aportar. Además, se estableció el reconocimiento excepcional de hasta seis unidades de aporte por hijo (máximo tres hijos) para aquellos periodos en que no se hubiera aportado por dedicación al cuidado de hijos en sus primeros seis meses de vida.

No obstante, el sistema evidencia una vulnerabilidad relevante: cada retiro extraordinario de fondos no implica únicamente la disposición de recursos líquidos, sino también la disminución efectiva de las unidades de aporte acumuladas. Bajo este supuesto, si un afiliado con ingresos cercanos a la remuneración mínima vital retirara un monto equivalente a 4 UIT, dicho retiro representaría aproximadamente la reducción de más de doce años de aportes. Ello lo colocaría, de manera inmediata, fuera del umbral requerido para acceder a la pensión mínima, o lo conduciría, en el mejor de los casos, a una pensión proporcional de menor cuantía. Naturalmente, este razonamiento no sería aplicable a trabajadores con

remuneraciones superiores, cuyos aportes acumulados permiten absorber retiros sin comprometer de manera tan drástica el acceso a las prestaciones mínimas.

3. La paradoja: retirar fondos es renunciar a la pensión mínima

Lo que emerge del contraste entre ambas leyes es una contradicción difícil de justificar desde cualquier perspectiva de política pública. Por un lado, la Ley N.º 32123 instituye la pensión mínima como garantía esencial del derecho a la seguridad social en el SPP y, por otro, la Ley N.º 32445, aprobada apenas meses después, abre las compuertas para que los afiliados extraigan sus fondos y, con ello, pierdan automáticamente el acceso a esa misma garantía. No se trata de una tensión sutil: el artículo 5.b) de la propia ley de reforma condiciona expresamente el acceso al pilar semicontributivo a que el afiliado no haya efectuado retiros de su CIC tras la entrada en vigor de la norma. En otras palabras, quien dispone de sus fondos queda excluido de la protección mínima que la reforma pretendía otorgar.

La dimensión del problema, sin embargo, trasciende la esfera de la decisión personal. Cuando es el propio legislador, llamado a ser custodio de los derechos fundamentales y no su principal erosionador, es quien promueve y facilita los retiros masivos, se instala en el imaginario colectivo la percepción de que disponer del fondo previsional es un acto legítimo y hasta conveniente. El resultado previsible es que una proporción significativa de afiliados opte por el retiro, convirtiendo la pensión mínima en una figura decorativa: presente en el ordenamiento jurídico pero ausente en la vida real de quienes debería proteger.

Conviene detenerse en lo que verdaderamente significa esta decisión. Retirar fondos no es, como se suele presentar, una simple operación financiera de liquidez. Es, en rigor, la renuncia anticipada y muchas veces irreversible al derecho a percibir una pensión en la vejez, incluida la pensión mínima. Se cambia la certeza de un ingreso vitalicio —por modesto que sea— por un monto que, traducido a años de aporte, representa apenas un fragmento de la vida contributiva del trabajador. Es una transacción profundamente desventajosa: se sacrifica protección permanente a cambio de recursos que, según la evidencia, se agotan en consumo corriente en un plazo no mayor a dieciocho meses.

En última instancia, lo que está en juego no puede reducirse a cifras ni a unidades impositivas tributarias. El derecho a la pensión mínima forma parte del núcleo duro de la pensión. Cuando la actividad productiva cesa y los ingresos laborales desaparecen, la pensión es el único mecanismo institucional diseñado para sostener la dignidad del ser humano en su etapa de mayor vulnerabilidad. Comprometer ese derecho por una suma que difícilmente cubre las necesidades de un año no es ejercer la libertad individual: es hipotecar el futuro bajo la presión del presente, con la anuencia —y a veces con el estímulo— de quienes deberían impedirlo.

VI. EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA PREVISIONAL

1. El mandato constitucional incumplido

La Constitución Política del Perú consagra, en sus artículos 10, 11 y 12, el derecho universal a la seguridad social, el libre acceso a las pensiones y la intangibilidad de los fondos previsionales. Estos mandatos no son programáticos ni aspiracionales: son normas de cumplimiento obligatorio que vinculan a todos los poderes del Estado.

Sin embargo, la realidad del sistema previsional peruano contradice frontalmente estos mandatos. Solo alrededor del 31.2% de la población de 14 y más años cuenta con cobertura previsional, mientras que el 68.8% carece de ella. Según la OIT, el Perú se encuentra dentro del grupo de países con una cobertura previsional entre el 20% y 40% de adultos mayores, comparable únicamente con algunos países de África y Asia. La multiplicidad de regímenes pensionarios constituye un problema adicional, ya que no obedecen una misma lógica, no se encuentran articulados entre sí, y algunos se han vuelto insostenibles.

El propio Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00020-2021-PI/TC, realizó un diagnóstico que difícilmente pueda ser superado en precisión. Reconoció que “el problema de fondo reside en que en nuestro país todavía no se haya podido generar un verdadero sistema de seguridad social”, y advirtió que “mientras no se resuelva ello, seguramente continuarán

apareciendo otras regulaciones similares a la aquí cuestionada”. La anticipación fue certera: exactamente lo que el Tribunal vaticinó es lo que ha ocurrido con la Ley N.º 32445.

Sin embargo, lo paradójico —y lo verdaderamente preocupante— es que esa misma sentencia contribuyó a perpetuar el problema que tan lúcidamente diagnosticaba. Al declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad que cuestionaba la liberalización de los fondos previsionales, el Tribunal Constitucional convalidó jurisprudencialmente la posibilidad de los retiros, otorgándole un manto de legitimidad constitucional a una práctica que erosiona el sistema de seguridad social. El resultado es una sentencia que advierte sobre el incendio mientras entrega los fósforos: identifica con claridad que los retiros desnaturalizan el propósito previsional del sistema, pero se abstiene de declararlos inconstitucionales, dejando al legislador en libertad de seguir autorizándolos.

De este modo, al legislador carente de visión de largo plazo se suma ahora un Tribunal Constitucional que, pese a elaborar un análisis adecuado de la crisis previsional, termina avalando la causa misma del deterioro. Con ese criterio errado, la última trinchera institucional que podría haber contenido la degradación del sistema previsional quedó desarmada. Ya no se trata únicamente de un Congreso que legisla al compás de la coyuntura política; se trata también del máximo intérprete de la Constitución validando, en los hechos, que los fondos destinados a garantizar una vejez digna puedan ser liberados sin restricción sustancial alguna. El artículo 12 de la Constitución, que consagra la intangibilidad de los fondos previsionales, ha quedado reducido a una declaración programática sin fuerza vinculante efectiva.

2. El ciclo de retiros como política pública regresiva

Desde 2016, cuando la Ley N.º 30425 habilitó por primera vez el retiro del 95.5% del fondo, el Perú ha entrado en un ciclo vicioso de retiros que constituye una política pública regresiva en materia de derechos sociales. Cada retiro erosiona la base financiera del sistema, reduce las pensiones futuras, incrementa la dependencia de programas asistenciales y transfiere al Estado —es decir, a todos los contribuyentes— los costos de la desprotección social en la vejez.

El listado de normas de retiro es extenso y revelador: Ley N.º 30425 (2016), Ley N.º 30478 (2016), Decretos de Urgencia N.º 034-2020 y N.º 038-2020, Leyes N.º 31017 (2020), N.º 31068 (2020), N.º 31192 (2021), N.º 31478 (2022), N.º 32002 (2024), y finalmente la Ley N.º 32445 (2025). Es un desfile legislativo que, en su conjunto, ha desnaturalizado el propósito esencial del sistema de pensiones, transformando un mecanismo de protección social en una fuente de liquidez inmediata.

Este ciclo contradice el principio de progresividad en materia de derechos sociales. En lugar de fortalecer el sistema y ampliar la cobertura, se promueven políticas regresivas que debilitan la protección social. Se está desregularizando las instituciones propias del derecho previsional peruano, inclusive rebasando la Carta Magna en materia de seguridad social. En estos últimos años, se acude a medidas que trasladan a cada persona la responsabilidad de velar por su protección social, cuando esta debe estar siempre a cargo del Estado. Estamos vislumbrando un futuro sin pensiones en el país, y resulta inconcebible.

Además, la autorización de retiros tiene implicancias que van más allá de la vejez. Los fondos en la CIC no solo sirven para la jubilación: si un afiliado sufre un accidente, una enfermedad incapacitante o fallece, aun teniendo 20, 30 o 40 años de edad, podría acceder a una pensión de invalidez o de sobrevivencia. Sin fondos, estas coberturas se desvanecen.

VII. REFLEXIONES FINALES

La Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, pasará a la historia como un intento más —acaso el más elaborado en su formulación, pero igualmente infructuoso— de lograr una reforma del sistema de pensiones en el Perú. No fue una reforma estructural sino una reorganización normativa con elementos paramétricos rescatables, siendo el más importante la creación de la pensión mínima en el SPP. Pero incluso este logro ha quedado neutralizado por la Ley N.º 32445, que lo inutilizó apenas días después de su reglamentación.

La experiencia peruana revela una contradicción insuperable entre la proclamación legislativa y la voluntad política real. Los mismos legisladores que votan a favor de una reforma son los que, pocas semanas después, aprueban su contrarreforma. No existe coherencia, no existe visión de largo plazo, y no existe compromiso genuino con la protección social de los ciudadanos. Lo que prevalece es el cortoplacismo, la búsqueda de réditos políticos inmediatos y la instrumentalización de los fondos previsionales como herramienta de popularidad.

Los tres pilares de la reforma —la prohibición de retiros, la incorporación de independientes y la viabilidad de la pensión mínima— fueron desmantelados sistemáticamente. La prohibición de retiros fue burlada con un nuevo retiro extraordinario. La incorporación de independientes fue derogada. Y la pensión mínima fue vaciada de contenido al reabrir la posibilidad de que todos los afiliados retiren el 95.5% de su fondo, lo que equivale a renunciar expresamente a la pensión mínima.

El sistema previsional peruano persiste en un estado de cosas inconstitucional. La brecha entre el mandato constitucional de garantizar una seguridad social universal, solidaria y progresiva, y la realidad de un sistema fragmentado, excluyente e insostenible, no solo no se ha cerrado, sino que se ha ampliado. El Perú se dirige hacia un escenario en el que una proporción creciente de su población envejecerá sin protección previsional alguna, dependiendo exclusivamente de la caridad familiar o de programas asistenciales cuyo presupuesto ya resulta insuficiente.

La solución para la crisis previsional no es desbaratar el sistema y devolver a todos lo que aportaron para “reactivar la economía”. Será difícil, o hasta imposible, construir sobre algo totalmente destruido. Se requiere una reforma verdaderamente integral que garantice cobertura universal y sostenibilidad a largo plazo; que integre los pilares existentes en un diseño eficiente eliminando la competencia entre el SNP y el SPP; que incorpore efectivamente al sector informal; que diseñe esquemas de jubilación que ofrezcan ingresos estables a lo largo de la vejez; y que aborde factores estructurales como la formalización laboral y la educación financiera previsional.

Mientras tanto, si el SPP aspira a consolidarse como un verdadero régimen de seguridad social, es indispensable que los legisladores abandonen el cortoplacismo y que, si no lo hacen, el Tribunal Constitucional actúe con firmeza para proteger el fondo previsional. Solo así el SPP podrá dejar de ser percibido como un simple plan de ahorro individual y convertirse, finalmente, en una pieza integral de la seguridad social peruana.

VIII. REFERENCIAS

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN]. (2024). *Observatorio Nacional de Prospectiva: Sistema previsional peruano y envejecimiento poblacional*. <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28>
- Defensoría del Pueblo. (2019, agosto). *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores* (Informe de Adjuntía N.º 006-2019-DP/AAE). Defensoría del Pueblo.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2022, 11 de julio). *Perú: 50 años de cambios, desafíos y oportunidades poblacionales*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2025, junio). *Situación de la población adulta mayor: enero-febrero-marzo 2025* (Informe Técnico N.º 02). INEI.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS]. (2022, mayo). *Informe de Resultados: Encuesta de Percepciones de los usuarios del programa Pensión 65 de 2021*. Dirección General de Seguimiento y Evaluación.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. (2004, mayo). *Los sistemas de pensiones en Perú*.
- Oficina de Normalización Previsional [ONP]. (2022, agosto). *Boletín Estadístico ONP – Marzo 2022*. ONP.
- Oficina de Normalización Previsional [ONP]. (2024). *Resolución Jefatural N.º 000132-2024-JF* [Memoria Institucional 2023].
- Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. (2023). *Indicadores de desempeño al cierre 2023*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS]. (2019, noviembre). *Estudio Nacional de Dependencia Económica en Adultos Mayores en el Perú*. SBS – Intendencia General de Supervisión Previsional.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS]. (2023, octubre). *Impacto de los Proyectos de Ley que proponen nuevos retiros extraordinarios en el Sistema Privado de Pensiones (SPP)* [Presentación ante el Congreso de la República].

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS]. (2024, julio). Sistema Privado de Pensiones: Evolución de los nuevos afiliados. *SBS Informa, Boletín Semanal*, (25).

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS]. (2025, 10 de abril). *Oficio N.º 19208-2025-SBS* [Opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N.º 10355/2024-CR]. SBS.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS]. (2025, 26 de mayo). *Oficio N.º 27477-2025-SBS* [Opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N.º 10440/2024-CR]. SBS.