Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 297-317

Reforma de pensiones en el Perú: novedades, afiliación obligatoria y retiro de aportes de los fondos de las AFPs

Pension reform in Peru: new developments, mandatory affiliation and withdrawal of contributions from AFP funds

César Abanto Revilla

Profesor de Seguridad Social en las Maestrías de Derecho del Trabajo
Maestría de Derecho del Trabajo de la Universidad de San Martín de Porres
Maestría de Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú
https://orcid.org/0000-0003-3590-2058

Sumario

1. Notas introductorias
2. La reforma pensionaria del 2024
   2.1. Cuentas nocionales en el SNP
   2.2. Pensión mínima garantizada y proporcional especial
   2.3. Pensión por consumo
   2.4. Régimen especial para trabajadores pesqueros
   2.5. Mecanismos de sostenibilidad y roles institucionales
3. Los cambios paramétricos a la jubilación
4. La afiliación obligatoria de los independientes
   4.1. Características especiales del grupo ocupacional
   4.2. Necesidad de una afiliación obligatoria
5. El retiro de fondos de las cuentas de las AFPs
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Cita Sugerida: ABANTO REVILLA, C.: «Reforma de pensiones en el Perú: novedades, afiliación obligatoria y retiro de aportes de los fondos de las AFPs». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 297-317.

Resumen

Este ensayo revisa la reforma previsional peruana, aprobada en 2024 mediante la Ley N° 32123, que busca modernizar y unificar el sistema de pensiones bajo un esquema multipilar. Este modelo incorpora principios de solidaridad, sostenibilidad y universalidad, con el fin de garantizar pensiones dignas y ampliar la cobertura. Entre sus novedades destacan las cuentas nocionales, la pensión mínima garantizada y la innovadora pensión por consumo. Asimismo, se reconoce la necesidad de atender a sectores vulnerables como los trabajadores pesqueros y de ajustar parámetros ante el envejecimiento poblacional. La obligatoriedad de la afiliación de los independientes se plantea como medida de equidad, que busca contrarrestar el problema de la informalidad laboral, pero medidas como el retiro de fondos de las AFPs, aparecen como una contradicción ante la pretendida reforma.

Palabras clave

Reforma; Seguridad social; Pensiones; Modernización; Retiros

Abstract

This essay reviews the Peruvian pension reform, approved in 2024 through Law No. 32123, which seeks to modernize and unify the pension system under a multi-pillar scheme. This model incorporates principles of solidarity, sustainability, and universality to guarantee dignified pensions and expand coverage. Among its innovations are notional accounts, the guaranteed minimum pension, and the innovative consumption-based pension. It also recognizes the need to address the needs of vulnerable sectors such as fishing workers and to adjust parameters in light of the aging population. Mandatory enrollment for the self-employed is presented as an equity measure to counteract the problem of informal employment, but measures such as the withdrawal of funds from the AFPs (private pension funds) appear to contradict the intended reform.

Keywords

Reform; Social Security; Pensions; Modernization; Retirements

1. NOTAS INTRODUCTORIAS

La viabilidad económica de un sistema de pensiones, así como también su prestigio y legitimidad política, dependen de su capacidad para cubrir efectivamente a la población a costos socialmente aceptables.

Hacia finales de la década de los ochentas, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP)[1] -régimen estatal de reparto intergeneracional- estaba desfinanciado, producto de diversos factores, entre los cuales destacaban una deficiente administración, la utilización indebida de los fondos de pensiones, el impago de los aportes previsionales, la hiperinflación, el cambio de moneda, entre otros. Por esta razón, el gobierno decidió, a inicio de la década de los noventa, realizar -dentro de la reestructuración integral de nuestra economía- una reforma del sistema pensionario, permitiendo la participación de la empresa privada en la administración de las prestaciones de jubilación, invalidez y sobrevivencia.

Este mecanismo, copiado del modelo chileno implementado en 1980, representaba el cambio del paradigma de la seguridad social tradicional, pasando del sistema de reparto (fondo común solidario) a uno de capitalización individual, manejado por la empresa privada, bajo la supervisión estatal.

En el régimen de capitalización individual cada afiliado posee una cuenta personal en la cual se depositan sus aportes o cotizaciones, las cuales se van acumulando con sucesivas contribuciones posteriores y la rentabilidad que generen las inversiones de estos fondos, realizadas por las administradoras privadas (AFP). Al término de su vida activa, el capital es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios en alguna modalidad de pensión (jubilación, invalidez o sobrevivencia). La cuantía de la prestación dependerá, entre otras variables, del monto del ahorro, existiendo, por tanto, una relación directa entre el esfuerzo de cada persona y la pensión que finalmente obtenga.

Más allá de las observaciones -a favor y en contra- respecto a la implementación del Sistema Privado de Pensiones (SPP) a finales de 1992, corresponde contrastar tal hecho con la reforma aprobada 32 años después -el 24 de setiembre de 2024- con la publicación de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, revisando las acotaciones técnicas a considerar, antes de ejecutar una reforma pensionaria.

Para Barr (2000: pp. 47-48), ni el nuevo modelo de capitalización, ni el multipilar, ideado por el Banco Mundial, son necesariamente mejores que el antiguo sistema de reparto (pay as you go). Partiendo de lo que llama "mitos o guías engañosas de política", llega a las siguientes conclusiones:

— La variable clave es una administración eficaz. No es posible sacar al gobierno del negocio de las pensiones.

— Desde una perspectiva económica, la diferencia entre capitalización y reparto es de segundo orden, pues son simples mecanismos financieros de organización. Su importancia es de política económica, dependiendo de cada país en un momento histórico específico.

— Un conjunto de objetivos pueden lograrse de diferentes maneras. Existen países industrializados que aplican -con éxito- modelos pensionarios completamente distintos.

[1] Creado por el Decreto Ley N° 19990. Administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) desde el 19 de diciembre de 1992.

— La gama de posibles opciones sobre un diseño de pensiones es amplia. La gestión del Estado puede ser optimizada, pero no debe ser minimizada.

En un trabajo posterior (2008: p. 77), Barr precisa que todos los sistemas de pensiones se exponen a cambios demográficos, perturbaciones macroeconómicas y riesgos políticos, pero los sistemas privados de capitalización suponen además otros riesgos, a saber:

a) Riesgo de gestión, por incompetencia o fraude del administrador, situación que consumidores imperfectamente informados -como en el caso peruano- quedan imposibilitados de monitorear efectivamente.

b) Riesgo de inversión, pues los fondos de pensiones que cotizan en bolsa son vulnerables a las fluctuaciones del mercado, por tanto, si la jubilación es a los 65 años, el valor acumulado obedecerá, en cierta medida, al azar.

c) Riesgo en el mercado de rentas vitalicias, que depende del monto acumulado, la esperanza de vida restante del afiliado y la tasa de retorno que la compañía de seguros pueda prever para ese periodo, es decir, variables vinculadas a riesgos e incertidumbres considerables.

Para Mesa-Lago (2000: pp. 7-8), uno de los aspectos más cruciales de la reforma pensionaria iniciada en Chile es la determinación del costo fiscal durante el periodo de transición, es decir, los gastos que el Estado -y el sistema- ha asumido y tendrá que pagar en el tiempo. Desde su perspectiva, independientemente del modelo aplicado (sustitutivo, paralelo o mixto), serían cuatros los factores que determinan dicho costo fiscal:

— La edad de la población, la antigüedad del programa y la cobertura poblacional.

— Las responsabilidades asumidas por el Estado durante la transición: pensión mínima, bono de reconocimiento, bonos complementarios, entre otros gastos.

— Las condiciones de adquisición de derechos en el programa público.

— Las cotizaciones salariales al programa público.

Las estimaciones y proyecciones a las que llega, demuestran que el costo fiscal de una reforma previsional siempre será menor del que hubiera tenido que asumir el Estado de no haber modificado su régimen de pensiones, manteniendo directamente la gestión del sistema público de reparto simple.

Para Bernedo (2000: pp. 24-25), en tanto los regímenes de reparto se vinculan a la administración estatal, con frecuencia se le endosa a ésta todos los errores, sin tener en cuenta los componentes demográficos, que no son sólo poblacionales, pues se refieren actualmente a los cambios en la composición del mercado de trabajo, que -influenciado por el entorno económico- define a los afiliados activos, comprimiendo a la población asalariada y al sector formal.

Los riesgos son trasladados hacia el mercado de capitales, enfocando lo social como un compromiso con la equidad individual -búsqueda de la armonía entre la cuantía de las pensiones y los aportes de los trabajadores durante su vida laboral-, antes que como el ejercicio colectivo de la solidaridad. El destino del nuevo sistema dependerá tanto del entorno financiero internacional como de la situación económica del país, que resulta imposible de ser pronosticada a futuro, a lo cual se

suma que muchos de los problemas que afectaron a los sistemas de reparto también se trasladarán al modelo privado.

Casi todos los sistemas privados de pensiones del mundo se han visto afectados por las pasadas crisis financieras, lo que nos ha permitido apreciar no sólo su nivel de riesgo, al estar íntimamente vinculados a la volatilidad de los mercados de capitales, sino también la presión ejercida por las AFP, para procurar cambios en las reglas de juego que les permitan salvaguardar su patrimonio, antes que los fondos de sus afiliados.

Es importante recordar que, pese a que un gobierno tiene el poder necesario para llevar a cabo reformas, la viabilidad política de este tipo de acciones nunca es sencilla, pues se trata de una pieza más del ajedrez político de un país, donde el apoyo o la oposición que se reciba determinará su éxito, lo que dependerá de objetivos y requerimientos mutuos que nada tendrán que ver con los contenidos de la reforma misma, sino de sus intereses. La sustentabilidad en el tiempo estará supeditada al nivel de legitimidad que genere entre la población, en base a sus resultados, por ello, es fundamental que la mayoría conozca y comparta sus beneficios.

Romero (2007: p. 410) considera que los regímenes contributivos no sirven como vía de solución, pues la clase asalariada no es la más afectada, sino los que no tienen empleo o son informales, porque no pueden adecuarse al mecanismo de pago de las aportaciones. El sistema contributivo es excluyente, pues se aplica fundamentalmente en el ámbito urbano, dejando de lado a los trabajadores del campo, los desempleados, los informales y los independientes.

Desde su perspectiva, es necesario crear un nuevo modelo que proteja a los que más lo necesitan, de lo contrario, seguirá siendo inadecuado, fragmentario e insuficiente, pues la protección no solo es minoritaria, sino injusta, ya que el grueso de la población hace posible -con sus impuestos- que exista un seguro social al que, contradictoriamente, no podrán acceder, por no tener la condición formal de trabajadores.

Como hemos señalado anteriormente (Abanto, 2013: pp. 47-48), la elección del sistema de pensiones que en definitiva se adopte corresponderá a una decisión política; sin embargo, previo a ello será necesario que se cuente con el sustento técnico que justifique la determinación del modelo específico, lo que a su vez requiere de un debate previo en el que participen todos los actores del tema previsional -Estado, trabajadores, empleadores y pensionistas-, lo que resulta fundamental para legitimar la reforma, cuyo objetivo final debe ser tanto la mejora del nivel de las pensiones como su sostenibilidad en el tiempo. Pueden fijarse objetivos adicionales, pero todos deben estar -al final- subordinados a la obtención de dicho propósito.

Al implementarse el SPP (en 1992), así como la reciente reforma o modernización del 2024, no se tomaron en cuenta estas recomendaciones, lo cual ha generado reclamos sociales que originarán ajustes y eventualmente la derogatoria de la ley, debilitando la eficacia del sistema mismo y dejando en la desprotección a la mayoría de ciudadanos.

2. LA REFORMA PENSIONARIA DEL 2024

La dación de la Ley Nº 32123 y la reciente publicación de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 189-2025-EF, ha marcado un hito trascendental en la evolución del sistema de pensiones del país.

Esta reforma se orienta a la creación de un sistema integral, unitario y multipilar, con el objetivo de garantizar el acceso universal y progresivo a pensiones dignas.

En este punto, se desarrollarán los principios rectores, la estructura multipilar del nuevo sistema y las principales innovaciones normativas; en los siguientes capítulos, vamos a revisar las bases de los necesarios ajustes a la contingencia jubilatoria, para finalizar analizando la conveniencia de la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.

El nuevo sistema previsional se edifica sobre un conjunto de principios que orientan su diseño y aplicación. Entre ellos destacan:

— Unidad: establece un sistema único que articula los diversos pilares previsionales.

— Universalidad: asegura la inclusión de toda persona, con o sin vínculo laboral.

— Solidaridad: incorpora la participación del Estado y de los afiliados para compensar desigualdades.

— Progresividad: plantea la expansión gradual de cobertura y calidad de prestaciones.

— Intangibilidad: garantiza que los fondos previsionales no puedan ser destinados a fines distintos.

— Sostenibilidad: asegura reglas de largo plazo para el financiamiento estable del sistema.

— Suficiencia: busca pensiones que permitan una vida digna.

— Transparencia y confidencialidad: aseguran información clara, accesible y protegida.

— Igualdad y no discriminación: garantiza derechos en condiciones equitativas.

— Eficiencia: promueve una gestión de fondos con el menor costo y mayor rentabilidad posible.

El sistema se estructura en cuatro pilares complementarios:

a) Pilar no contributivo: financiado con recursos públicos, dirigido a personas en condición de pobreza o vulnerabilidad, así como a personas con discapacidad severa.

b) Pilar semicontributivo: integrado por el SNP y el SPP, con financiamiento mixto público-privado, y que asegura pensiones mínimas o proporcionales especiales.

c) Pilar contributivo: sostenido por los aportes de los afiliados, otorgando prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.

d) Pilar voluntario: complementario y flexible, basado en aportes voluntarios, incluyendo mecanismos innovadores como la pensión por consumo.

Algunas de las novedades claves que nos trae el sistema, son las siguientes:

2.1. Cuentas nocionales en el SNP

La ley dispone la implementación progresiva de cuentas nocionales en el SNP hasta el año 2030. Este régimen permite que cada afiliado acceda a una pensión en función de lo aportado, reemplazando las prestaciones actuales y buscando un equilibrio fiscal sostenible.

2.2. Pensión mínima garantizada y proporcional especial

El sistema garantiza una pensión mínima a quienes cumplan con los requisitos de unidades de aporte, así como una pensión proporcional especial para quienes no alcancen el umbral requerido. Se busca evitar que los afiliados queden desprotegidos tras años de contribución.

2.3. Pensión por consumo

Se crea un mecanismo innovador mediante el cual los gastos de consumo sustentados con boletas electrónicas a nombre del afiliado generan aportes previsionales adicionales. Este esquema fomenta la cultura de aportes y fortalece el ahorro previsional con recursos complementarios del tesoro público.

2.4. Régimen especial para trabajadores pesqueros

El Fondo Complementario de Jubilación para los Trabajadores Pesqueros (FCJTP) asegura un beneficio adicional para este sector, financiado por los armadores. Busca atender las particularidades de una actividad laboral caracterizada por la eventualidad y el riesgo.

2.5. Mecanismos de sostenibilidad y roles institucionales

La sostenibilidad del sistema se garantiza mediante estudios actuariales periódicos, ajustes de tasas de aporte, revisión de la edad de jubilación y mecanismos innovadores de financiamiento. Entre las entidades responsables destacan:

— ONP: administra el SNP y articula los pilares no contributivo y semicontributivo.

— Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS): regula y supervisa a las AFP y las entidades financieras que participan en la administración de fondos.

— Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT): responsable de la recaudación de aportes y su fiscalización.

— Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): diseña la política previsional, aprueba reglamentos y asegura la viabilidad financiera del sistema.

Como se aprecia, la reforma y modernización del sistema previsional peruano representan un avance sustancial en la búsqueda de un modelo integral, inclusivo y sostenible. La incorporación de cuentas nocionales, la garantía de pensiones mínimas, la innovación de la pensión por consumo y la atención diferenciada a sectores vulnerables como los trabajadores pesqueros, reflejan un esfuerzo por equilibrar solidaridad y sostenibilidad. El éxito de esta reforma dependerá de la correcta implementación normativa, la capacidad institucional y el compromiso de todos los actores sociales.

3. LOS CAMBIOS PARAMÉTRICOS A LA JUBILACIÓN

Como sostiene Paitán (2020), tomando como ejes conceptuales la deslaboralización del derecho de la seguridad social y la adopción de un modelo multipilar -tema que también desarrolla Ynga (2023)-, hay ciertos aspectos y factores indispensbales al momento de evaluar una reforma provisional:

— Diagnóstico histórico y estructural. Se identifica un sistema previsional sui géneris, resultado de capas históricas en coexistencia del SNP (reparto) y SPP (capitalización), además de un incipiente componente no contributivo; problemas: baja cobertura, fragmentación, competencia disfuncional y tensiones de sostenibilidad fiscal.

— Deslaboralización y universalismo. Se propone desplazar el foco desde la protección del trabajador a la protección de la ciudadanía frente a la vejez, asegurando cobertura universal basada en ciudadanía.

— Modelo multipilar. Que combina prestaciones no contributivas con contributivas obligatorias y voluntarias, con reglas claras de elegibilidad, financiamiento y coordinación, y énfasis en sostenibilidad y equidad intergeneracional.

— Los principios de universalidad, igualdad, solidaridad, redistribución, suficiencia, comprensibilidad, unidad (eficiencia), participación, responsabilidad estatal y sostenibilidad financiera.

Desde su perspectiva, existen desafíos y riesgos para la implementación de cambios en la reforma, que guarden relación con la contigencia vejez.

En un trabajo posterior (2023: pp. 351-352), Paitán sostiene que el envejecimiento de la población, además de ser un proceso intrínseco de la "transición demográfica", constituye un fenómeno mundial que, desde la perspectiva sociodemográfica, se explica por diversos factores: el progresivo aumento de la esperanza de vida de las personas, que impacta directamente en la composición por edad de la población, el descenso de la tasa de fecundidad -vinculada principalmente a los avances en el control de la reproducción-, el incremento poblacional de los años sesenta y los movimientos migratorios. A la luz de los datos cuantitativos, las evidencias empíricas en lo que va del primer decenio del siglo XXI permiten constatar las tendencias crecientes de la población de mayor edad.

Según el informe de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) titulado "Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070. Boletín de Análisis Demográfico N° 38", elaborado con base en los datos de los Censos Nacionales de 2017 y registros administrativos de nacimientos, defunciones, entradas y salidas de ciudadanos peruanos, se estima que, hacia finales del año 2021, la población del país ascendía a aproximadamente 33,035,304 habitantes.

Este análisis revela que, desde principios del siglo XXI, Perú ha experimentado y continuará experimentando un rápido envejecimiento de su población, lo que implica un deterioro físico y mental en la tercera edad, tanto en hombres como en mujeres. Como resultado, se anticipa un aumento significativo en la población de personas de 60 a 80 años, proyectándose un crecimiento que oscila entre un 12.7% y un 30.1% para el 2070. Este aumento es indicativo de un incremento exponencial en esta franja de edad.

El incremento de la población mayor tiene como consecuencia una disminución en la tasa de crecimiento de la población, que ha pasado de un 2.6% (1950-1955) a un 1.7% (2015-2020), principalmente debido a la reducción del promedio de hijos por mujer.

En cuanto a la esperanza de vida, según las Tablas de Mortalidad aplicables al SPP, se estima que la esperanza de vida al nacer es de 74.5 años para los hombres y 79.8 años para las mujeres. Esto significa que las personas mayores de 65 años que gocen de buena salud pueden esperar vivir hasta los 87.5 años si son hombres y 90.8 años si son mujeres. Se considera un aumento en la longevidad de cada cinco años.

El proceso de envejecimiento progresivo de la población, el aumento de la esperanza de vida, la disminución de las tasas de natalidad, la reducción del número de jóvenes que aportan al sistema, la alta tasa de informalidad laboral, el autoempleo y la escasa creación de empleo tiene un impacto directo en la estructura demográfica y en la organización y composición de los gastos presentes y futuros de los sistemas de pensiones.

De acuerdo con el informe previamente mencionado del INEI, solo el 37.9% de la población adulta mayor está afiliada a un sistema de pensiones. A pesar de que la afiliación al SPP era apenas del 9.8%, la promulgación de las Leyes N° 30425 y N° 30478 a mediados de 2016, que autorizaron los primeros retiros de fondos de las cuentas individuales de capitalización (95.5% y 25%), ha llevado a un aumento gradual en las afiliaciones a dicho sistema.

Al examinar la proyección de la estructura demográfica desde 2010 hasta 2050, se observa un proceso de envejecimiento que se intensifica a partir de 2020. En este contexto, la población total se compone en un 24% de menores de 15 años y en un 12.7% de adultos mayores, manteniéndose de manera constante en los años venideros hasta que alcancen una proporción igual en 2040 (19.9% cada uno). Posteriormente, hacia 2050, se anticipa una fase en la que la población de adultos mayores superaría a la de los jóvenes.

Es este sentido, la población peruana, al igual que la de otros países de la región, está experimentando un proceso de envejecimiento que se considera "moderado" en la actualidad, pero que tiene la tendencia de volverse "acelerado" en comparación con otros países. Esto implica que en el presente y en el futuro cercado, se plantea un desafío que debe abordarse en el ámbito de la seguridad social, tanto en término de inclusión (ampliación de la cobertura) como en cuestiones financieras (sostenibilidad).

En la reinvención del derecho de la seguridad social, Paitán añade (2023: pp. 405-406) que se debe superar la convencionalidad impuesta por muchos gobiernos, inclusive por la propia sociedad: las personas protegidas son solo las vinculadas por el contrato de trabajo, las prestaciones (por vejez, por ejemplo) se calculan únicamente en función al salario, la financiación se logra por medio de la contribución del trabajador. Se decía que si el derecho del trabajo protegía al trabajador mientras trabajaba, la previsión Social lo protegía mientras no trabajaba.

La seguridad social abarca a toda la ciudadanía y no solo a quien trabaja de manera subordinada y asalariada para un empleador (privado o público). En la idea del informe de William Beveridge (Seguro social y servicios afines: Inglaterra, 1942), dicho mecanismo de protección social no se aplica exactamente de la misma manera a todos los ciudadanos, pero todos deben quedar asegurados frente a las necesidades normales de la vida y por lo que todo el mundo necesita pensiones de vejez, por ejemplo.

De este modo, el derecho de la seguridad social deslaboralizado persigue proteger a los seres humanos de las contingencias o riesgos sociales (enfermedades, accidentes, vejez, muerte) o de los estados de necesidad que estos u otros acontecimientos generan.

4. LA AFILIACIÓN OBLIGATORIA DE LOS INDEPENDIENTES

4.1. Características especiales del grupo ocupacional

Para Casali y Pena (2012: p. 24), existe consenso en caracterizar al grupo de trabajadores independientes como heterogéneo y con alta incidencia de la informalidad. En el primer caso, fundamentado en la amplia gama de actividades que involucra al grupo objeto de estudio y que fluctúa desde profesionales con altos ingresos hasta trabajadores con baja capacidad contributiva o ingresos de subsistencia (artesanos y comerciantes de mercados, campos feriales y ambulantes, entre otros). En el segundo, debido a la alta proporción de trabajadores independientes que realizan sus actividades de manera informal.

Desde una perspectiva técnica, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[2] define al trabajador independiente como "la persona que explota su propia empresa o negocio, o ejerce por su cuenta una profesión u oficio, sin tener a su cargo ningún trabajador remunerado".

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)[3] considera a los independientes como: "todos los profesionales y no profesionales que desarrollan libre e individualmente cualquier profesión, oficio, arte o ciencia, capaces de generar ingresos por la prestación de sus servicios".

La discusión respecto a la necesidad de incorporar forzosamente a dicho grupo laboral dentro del sistema previsional no es nueva, pues ya en 1999 la hoy extinta Superintendencia de AFP llevó a cabo un estudio específico de este tema[4], que fuera también analizado por la Comisión Técnica creada por la Ley N° 28991[5].

En ambas oportunidades existía consenso en cuanto a la afiliación obligatoria, pero también en reconocer que el principal obstáculo para implementar esa medida era la dimensión operativa del proyecto, pues para hacer efectiva la propuesta tendría que efectuarse, cuando menos, los siguientes ajustes legales:

— Establecer el momento en el cual se ejecutaría la afiliación, determinando si existiría alguna responsabilidad por la omisión o la demora.

— Precisar el momento en que nacería la obligación de aportar: ¿sería mensual o anual, junto con el pago del Impuesto a la Renta?

— Determinar la entidad recaudadora y su retribución: ¿se recurriría a la SUNAT[6] o se crearía una entidad especial (pública o privada)?

[2] http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0862/anexo04.pdf.
[3] http://www.guiatributaria.sunat.gob.pe/index.php/contribuyentes/rentas-del trabajo.
[4] SAFP. "Ampliación de la cobertura previsional en el SPP: El caso de los trabajadores independientes", 102 páginas.
[5] Informe Final de la Comisión Técnica (2007), páginas 76-78.
[6] Desde el 30 de julio de 2000 dicha entidad estatal es la encargada de recaudar los aportes públicos de pensiones y salud, por mandato de la Ley N° 27334.

— Fijar el porcentaje de los aportes y la responsabilidad de la retención, así como el mecanismo de declaración y pago.

La afiliación obligatoria debería generar dos consecuencias positivas:

a) Incrementar la cobertura subjetiva, por una mayor cantidad de personas afiliadas a la seguridad social, que podrían gozar en el futuro de una pensión de jubilación, invalidez o sobrevivientes.

b) Aumentar la recaudación, pues en este grupo se incluye a profesionales, técnicos y personas naturales con negocios (empleadores) con altos ingresos.

Hasta antes de la dación de la Ley N° 29903, la afiliación de los independientes a un régimen pensionario era mínima: apenas un porcentaje del 11%.

La citada ley pretendió solucionar el problema al establecer la obligatoriedad de la afiliación a un régimen pensionario -sea SNP o SPP- de los trabajadores independientes nacidos a partir del 1 de agosto de 1973, que perciban ingresos mensuales totales de cuarta o de cuarta-quinta categoría iguales o mayores a una (1) Remuneración Mínima Vital (RMV), que emitan recibos de honorarios.

Cabe señalar, que si bien estamos a favor de la afiliación obligatoria, debe reconocerse la complejidad operativa que se impuso a los asegurados -como consta en los modelos de recibos de honorarios de la propia SUNAT-, como la ausencia de beneficios colaterales que incentivasen a los independientes a incorporarse a un sistema previsional.

Los reclamos sociales que se presentaron el 2013, con ocasión de entrar en vigencia dicho mandato obligaron al Estado a prorrogar la obligatoriedad del pago de los aportes -no la de afiliación- hasta el 2014 (Ley N° 30082), sin embargo, al pretender aplicar nuevamente el mandato las protestas se reactivaron, originando que el Congreso de la República apruebe la derogatoria de la norma (Ley N° 30237).

Dejamos constancia que en la Nota de Prensa N° 120, publicada el 4 de agosto de 2013 en su página web, el INEI precisó que existían unos 2'700,000 independientes menores de 41 años, de los cuales sólo el 13.3% (unos 351 mil) contaba con Registro Único de Contribuyente (RUC); por tanto, solamente a dicho grupo hubiera alcanzado la norma y su obligatoriedad.

En la medida que existen muchas personas que realizan labores productivas sin la dependencia a un empleador, puede afirmarse que el concepto "trabajador independiente" (o autónomo) nace de un dato negativo.

Para efectos del ensayo, consideraremos como trabajadores independientes susceptibles de ser sometidos a una afiliación obligatoria previsional:

— A los trabajadores por cuenta propia formales,

— A los trabajadores dependientes de empleadores formales, pero que no están en planillas (falsos independientes), y,

— A los empleadores (personas naturales) que no están en planillas

Si bien en los grupos señalados se podrían considerar (teóricamente) a quienes laboran en el comercio ambulatorio, lo más adecuado sería excluir inicialmente de esta obligatoriedad a aquellas personas que perciben ingresos irregulares, que se encuentren por debajo de la RMV. Este grupo debe ser materia de una regulación especial o evaluar su inclusión en los regímenes asistenciales de prestaciones no contributivas, como "Pensión 65".

La finalidad de esta medida es ampliar la cobertura subjetiva, pero en la medida que la fiscalización es uno de los principales problemas de su implementación, se debería iniciar este proyecto enfocándonos en los independientes que perciben un ingreso medio o superior, que pueda ser más fácil de detectar a través del circuito tributario, lo que no ocurre en el caso del trabajador ambulatorio.

El problema del bajo índice de independientes afiliados al régimen de pensiones -de forma voluntaria- no es un fenómeno que sólo se presente en el Perú.

Para Paredes e Iglesias (2004: p. 30), existen diversos factores que influyen en esta decisión de no afiliarse, los mismos que han sido agrupados en dos categorías:

a) Factores no relacionados con el modelo pensionario: Dentro de esta clasificación, se consideran circunstancias variadas como:

   — El nivel de ingreso. Quien percibe un menor ingreso prefiere la liquidez actual que una pensión futura (prioridad), mientras quienes perciben un mayor ingreso cuentan con ahorros, seguros privados o invierten en el mercado financiero o bursátil.

   — El acceso al crédito. Los ingresos excedentes se utilizan para financiar proyectos, como la adquisición de una casa.

   — La informalidad laboral.

   — El bajo nivel del salario mínimo: sólo cubre las necesidades básicas.

   — Las características del impuesto a la renta. No existen incentivos para la aportación, además, los independientes siempre declaran ingresos por debajo de lo percibido realmente.

   — La interacción con otros programas asistenciales. Si pueden acceder a una prestación dineraria por otra vía, sin tener que aportar, lo harán.

   — Las características demográficas. A mayor edad recién se desarrolla la preocupación por la jubilación: por lo general, a partir de los 50 años.

   — El nivel de educación.

b) Factores relacionados con el modelo pensionario: En esta clasificación podemos encontrar los siguientes supuestos:

   — La tasa de aportación. En el Perú, 13% y 10% de la remuneración, para el SNP y el SPP, respectivamente.

— La bajo nivel de la tasa de retorno.

— Las comisiones. En el caso de las AFP era del orden del 2%.

— Los costos de transacción. Procedimientos de afiliación y recaudación complejos, en especial para las zonas rurales.

Estos autores consideran (2004: p. 33) que la motivación para afiliarse (o la falta de esta) es la misma entre los trabajadores independientes y los dependientes, la diferencia es que estos últimos están obligados a incorporarse a un régimen previsional, de lo contrario, posiblemente tampoco estarían afiliados.

Consideramos que el trabajador independiente debe tener la obligación de cotizar para un régimen pensionario, pues la previsión social no solo constituye un derecho, sino también un deber social, ya que con ocasión de realizar una labor el individuo establece un vínculo directo de responsabilidad económica para con su núcleo familiar, que tiene incluso un reconocimiento constitucional (artículos 4 y 6 de la Carta Magna de 1993); por ello, en tanto la pensión vendría a sustituir su retribución, ésta constituiría una garantía del mantenimiento de una vida acorde con el principio de dignidad para sus derechohabientes.

Para la implementación de la afiliación obligatoria, consideramos, tomando como referente las propuestas planteadas por la Comisión Técnica del 2007, que deberían realizarse los siguientes ajustes a la propuesta de obligatoriedad de afiliación:

a) Programa de aportaciones diferenciadas: Mediante tasas de aportación escalonadas que se incrementarían o reducirían, según el caso, en función a la edad y a los ingresos.

b) Beneficios colaterales: En primer lugar, facilitando el acceso a atenciones de salud, para captar el interés de los informales. Podría establecerse uno o más planes o capas de cobertura, dependiendo del nivel de cotización, pero todos los afiliados tendrían acceso a una prestación sanitaria. Debería evaluarse también la posibilidad de deducir del monto de la declaración del Impuesto a la Renta anual el monto pagado por aportes previsionales.

c) Facilidades operativas: Medidas orientadas a mejorar el pago del aporte, parar reducir los costos de operación y transacción (declaraciones virtuales o pagos a través de celulares, en especial en las zonas rurales), utilizando un solo formulario que unifique las aportaciones pensiones y salud.

Desde nuestra perspectiva, a los independientes se les debería aplicar una tasa de aporte diferenciada, dependiendo de sus ingresos mensuales totales, que no sea modificada en el tiempo, por la cual accederían a un porcentaje del tope de la pensión mínima del SNP, dependiendo del monto de su cotización:

Ingreso total	**1 a 3 RMV**	**4 a 6 RMV**	**7 a 9 RMV**	**+ 10 RMV**
Tasa aplicable	6%	7%	8%	10%
Beneficio	50% PM	70% PM	80% PM	100% PM

En tanto los independientes perciben ingresos variables, en monto y tiempo, es razonable que la tasa de aporte sea distinta a las aplicadas a los dependientes, y, por ello, que el beneficio que reciban también sea proporcional a dicha cotización.

Para Bertranou (2007: p. 3), la baja cobertura de los trabajadores independientes en la región es producto de varios factores. Por un lado, las limitaciones estructurales en la generación de empleo asalariado de calidad; por otro, también concurren los problemas de diseño de los programas de seguridad social como las restricciones institucionales para una efectiva política pública. De esta forma, la baja cobertura es explicada por el tipo de inserción laboral y su baja capacidad contributiva; a ello se suma la falta de incentivos adecuados para la adhesión y la incapacidad del Estado para hacer cumplir la obligatoriedad de las cotizaciones.

Lo expuesto hasta el momento nos lleva a la conclusión que es necesario afiliar de manera obligatoria a los trabajadores independientes -no a todos a la vez, sino de manera progresiva-, pero también nos muestra que existe una ausencia total de interés en las personas menores de 50 años por el tema pensionario, lo cual sólo podrá ser revertido con la implantación de la educación previsional desde el nivel primario hasta el superior, pues en tanto el propio individuo no sea consciente de la necesidad de ahorrar para el futuro (cuando no pueda trabajar), cotizando desde hoy tanto para salud como para pensiones, todo proyecto quedará trunco.

El compromiso de la reforma es formar conciencia en sus afiliados, en especial en los jóvenes, que el futuro de la expectativa del monto de su pensión está directamente relacionado con el capital acumulado en su cuenta individual, en cada momento de su vida laboral, por ello, resulta fundamental implementar -a nivel básico y superior- un plan nacional de cultura y educación previsional.

Esta medida es indispensable, si tenemos presente el aumento de la esperanza de vida de hombres y mujeres al pensionarse, ya que técnicamente será necesario que el afiliado cuente con un mayor fondo para lograr en el tiempo el mismo nivel de pensión.

Los independientes tendrían una mayor disposición de formalizarse y cumplir las disposiciones previsionales, siempre que obtengan condiciones especiales, más accesibles, además del reconocimiento a atenciones de salud con costos más bajos: debería evaluarse la aplicación de un producto que permita el otorgamiento de un beneficio conjunto -salud y pensiones- con el pago de un sólo aporte.

4.2. Necesidad de una afiliación obligatoria

Para Rivas (2016), con el fin de justificar por qué la afiliación y el aporte obligatorio de los trabajadores independientes es necesaria y legítima, y debería analizarse desde dos planos complementarios: (i) la economía conductual -que explica las fallas previsionales bajo decisiones puramente voluntarias- y (ii) la concepción de la seguridad social no solo como un derecho fundamental, sino también como un deber correlativo de solidaridad y de previsión individual.

En el Perú, casi diez millones de personas trabajan de manera independiente y, en su mayoría, fuera de los regímenes previsionales. El marco legal ha establecido históricamente la obligatoriedad del aporte para los trabajadores dependientes, mientras que ha mantenido la afiliación de los independientes como facultativa. La tentativa de la Ley Nº 29903 (2013) para incorporar obligatoriamente a un segmento de independientes fracasó por razones de diseño e implementación: percepción de onerosidad, ausencia de beneficios tangibles en el corto plazo, falta de gradualidad, y un fuerte sesgo de status quo ante un cambio súbito.

Para Rivas, no existiría justificación válida para un trato asimétrico entre dependientes e independientes: las contingencias (vejez, invalidez, muerte) son universales y no dependen del tipo de relación laboral. Por ello, el esquema bifurcado -obligatorio para unos, voluntario para otros- es incoherente y regresivo. La pregunta ya no es si debe existir obligatoriedad, sino cómo diseñarla para que sea tolerable, eficaz y socialmente aceptada.

De acuerdo a los artículos 10 y 11 de la Constitución de 1993, el Estado garantiza el acceso a prestaciones de salud y pensiones y supervisa su funcionamiento. En el plano dogmático, la seguridad social se fundamenta en los principios de universalidad, solidaridad, unidad, equidad y sostenibilidad. Desde esta óptica, la afiliación obligatoria de los independientes se justifica por tres razones principales:

a) No existe un 'derecho a la imprevisión'. El ordenamiento rechaza la legitimidad de quedar expuestos a la vejez o invalidez sin ahorro mínimo y luego trasladar esa carga a la familia o a la sociedad. La obligatoriedad materializa el deber jurídico de prever.

b) Solidaridad y equidad inter e intrageneracional. La obligatoriedad sostiene el financiamiento estable del sistema y distribuye costos entre generaciones y dentro de la propia cohorte, evitando que solo quienes internalizan voluntariamente el costo carguen con todo el peso previsional.

c) Coherencia sistémica. En un Derecho Pensionario dual (SNP y SPP), el aporte directo es ineludible al menos para el SPP; mantener voluntario el aporte de independientes erosiona la base financiera y consolida inequidades.

La evidencia conductual explica las bajas tasas de afiliación y aporte voluntario de independientes, como consta de las siguientes circunstancias:

— Sesgo de presente y descuento hiperbólico. La preferencia por el consumo inmediato lleva a subestimar beneficios de largo plazo (pensión), especialmente bajo ingresos variables.

— Aversión a la pérdida y status quo bias. Cambios percibidos como 'impuestos' al ingreso disponible generan resistencia, más aún si el régimen se presenta de modo abrupto y con escasa comunicación de beneficios.

— Falta de cultura de ahorro provisional y baja saliencia de beneficios. Cuando los beneficios son inciertos o diferidos, y no hay 'contraprestación' visible, predomina la renuencia a aportar. La obligatoriedad bien diseñada actúa como 'compromiso' que corrige estas fallas.

— Carga cognitiva y fricciones administrativas. Trámites, elección de régimen y cálculo de aportes complejos desincentivan la incorporación espontánea.

Desde la economía del comportamiento, la obligatoriedad no es mero paternalismo, sino un instrumento de corrección de fallas previsionales sistemáticas que el mercado y la decisión individual no corrigen por sí solos. Su legitimidad aumenta cuando se acompaña de reglas que minimicen la sensación de pérdida, eleven la saliencia de beneficios y otorguen certidumbre.

Rivas (2016: pp. 218-219) sostiene que para que la obligatoriedad sea practicable y aceptable, deberá estar centrada en cinco ejes:

1) Delimitación y segmentación por ingresos y edad. Definir el universo de obligados priorizando tramos de ingresos y edades con mayor capacidad contributiva, con fases de incorporación progresiva (evita choques y permite aprendizaje institucional).

2) Régimen especial para independientes con reglas propias. Crear un subsistema con parámetros adecuados a la irregularidad de ingresos:

   — Aporte fijo 'tolerable' para ingresos bajos y medios, complementado con cobertura indirecta (por ejemplo, mecanismos de salud vinculados).

   — Para ingresos altos, alícuotas proporcionales y esquemas que mantengan incentivos al cumplimiento.

3) Mecanismos de cálculo y recaudación compatibles con la realidad del independiente. Vincular la recaudación a flujos observables (boletas de honorarios, recibos electrónicos) y habilitar micro-aportes mensuales o por evento; introducir facilidades de regularización anual y periodos de gracia en baja estacionalidad. Reducir fricciones administrativas (inscripción 'one click', pasarelas de pago diversas).

4) Gradualidad, incentivos y visibilidad de beneficios. Aplicación escalonada por tramos, con incentivos transitorios (cofinancios focalizados, comisiones reducidas, bonos de cumplimiento) y estados de cuenta claros que muestren rendimientos/bonificaciones para elevar la saliencia del beneficio futuro.

5) Justificación constitucional y de política pública. La medida supera el test de razonabilidad y proporcionalidad: persigue un fin constitucional imperioso (protección previsional), es idónea (eleva cobertura), necesaria (el voluntarismo ha fallado) y proporcional (segmentación, gradualidad e incentivos mitigan la afectación sobre el ingreso disponible).

En esa misma línea, consideramos que la libertad no ampara la imprevisión social, si es que su costo se trasladará a terceros. La obligatoriedad, acotada y proporcional, protege la autonomía futura (evita vejez vulnerable) y reduce externalidades.

El rediseño del sistema provisional, basado en una afiliación obligatoria razonable y gradual, debe alinear aportes con capacidad de pago, visibilizar beneficios y mejorar la ecuación costo–beneficio percibida (bonos, cobertura asociada, información clara).

El mandato por sí solo es insuficiente: debe integrarse con simplicidad, incentivos y fiscalización inteligente basada en cruces tributarios y trazabilidad electrónica.

La obligación de afiliarse y aportar de los trabajadores independientes es jurídicamente legítima y socialmente necesaria. La economía conductual demuestra que el ahorro voluntario falla de manera sistemática en este colectivo; la seguridad social, entendida como derecho-deber, exige corregir esa falla para evitar costos privados y sociales inaceptables. Aplicando un diseño concreto de segmentación, gradualidad, régimen especial y recaudación compatible con ingresos irregulars, la obligatoriedad debería ser tolerable, eficaz y sostenible. Implementar estas líneas permitirá cerrar la brecha de cobertura y avanzar hacia un sistema previsional más justo y coherente.

5. EL RETIRO DE FONDOS DE LAS CUENTAS DE LAS AFPS

Desde la puesta en marcha del SPP, a mediados de 1993 (Decreto Ley N° 25897), el nuevo sistema sirvió de alternativa a los trabajadores con ingresos medios y altos, a los cuales no les convenían las reglas del SNP, que en esa época padecía una crisis financiera crónica, pese a lo cual se implementaron reformas legislativas a favor de las AFP, siendo las más resaltantes las del 2002 (Ley N° 27617), el 2007 (Ley Nº 28991) y el 2012 (Ley N° 29903).

Fue con posterioridad a los problemas derivados de la implementación de la reforma del 2012, en especial, de la frustrada obligatoriedad de afiliación a un régimen de pensiones (público o privado) de los trabajadores independientes, que -a finales del 2015- la SBS presentó una propuesta de nuevas Tablas de Mortalidad que generó observaciones tanto del sector político como de la colectividad, lo que determinó no solo la desaparición de dicho proyecto, sino que aparezcan una serie de ideas para reformar el SPP, dentro de las cuales obtuvo mayor consenso la de liberar el 95.5 % de los fondos de la cuenta individual de los afiliados de las AFP al cumplir los 65 años de edad.

Este proyecto derivó en la dación de la Ley N° 30425 (22 de abril de 2016), que en poco o nada contribuyó al desarrollo y fortalecimiento del Derecho Previsional; al contrario, ha venido debilitando la existencia misma de los regímenes pensionarios al colocar en entredicho la razonabilidad del "ahorro forzoso", en aras de defender (en la teoría) la libertad de elección del afiliados al SPP, quien debe, finalmente, decidir el destino de sus fondos, aunque ello (en la práctica) implique que no tenga acceso a una pensión de jubilación para la vejez.

En efecto, a partir de la dación de dicha norma, los asegurados con 65 o más años de edad -luego se extendió también a los supuestos de pensión anticipada: a partir de los 50 años- podrán optar, de forma excluyente, entre las siguientes posibilidades:

— Acceder a una pensión bajo alguna de las modalidades que ofrece el SPP.

— Solicitar la entrega de hasta el 95.5 % del total del fondo disponible en su CIC, en las armadas que considere necesarias. De elegir esta última opción, el afiliado no tendrá derecho a ningún beneficio de garantía estatal (por ejemplo, "Pensión 65").

La segunda opción no aplicará para los afiliados que ya se encuentran recibiendo una pensión en el SPP.

Con la llegada de la pandemia de la COVID-19, el estado peruano se vio obligado a recurrir a mecanismos para habilitar ingresos colaterales a los trabajadores y asegurados, permitiendo retiros mínimos, pero el Congreso de la República tomó dicha medida y se dictaron hasta seis leyes de retiro, entre el 2020 y el 2025, pese a que la emergencia sanitaria fue declarada extinta en el país a finales del 2022.

Precisamente contra una de dichas normas (Ley N° 31192 del 7 de mayo de 2021) el Colegio de Abogados de Lima Sur interpuso demanda de Acción de Inconstitucionalidad contra el Congreso de la República, por aprobar el retiro de hasta 4 UITs (S/ 18,400.00 soles) para todos los afiliados al SPP.

El 4 de octubre de 2022 fue publicada en la web del Tribunal Constitucional la sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2021-PI/TC, que declaró infundada la demanda. El sustento principal (aparente) de dicho fallo eran los siguientes argumentos:

— El SPP no forma parte de la seguridad social.

— Los fondos de los afiliados a las AFPs, al ser privados, no estarían protegidos por la intangibilidad prevista por el artículo 12 de la Constitución.

Ambas premisas son erradas, como lo ha establecido el propio Tribunal Constitucional -sí, este mismo Tribunal- desde hace más de quince años.

Cabe recordar que desde finales de 1992 en el Perú tenemos un modelo bipartito de pensiones en el cual coexisten el sistema nacional (SNP) y el privado (SPP). El trabajador debe elegir uno de ellos, al iniciar su vida laboral como trabajador dependiente (para un empleador), pues para el independiente la afiliación en pensiones no es obligatoria, sino voluntaria.

Las normas que habilitan el retiro de aportes de las cuentas de las AFP afectan el sistema previsional e hipotecan el futuro y presente de los afiliados, contraviniendo la intangibilidad prevista por el citado artículo 12 de la Carta Magna, que prohíbe utilizar los fondos y reservas de la seguridad social (pública o privada) para otros fines que no sean el pago de las prestaciones previsionales; por tanto, están excluidos supuestos de retiros o de devolución de aportes, como declaró el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC.

Los retiros, contrariamente a lo que piensa la mayoría, no beneficia a los afiliados del SPP, por el contrario, los deja desprotegidos, pues la cuenta de AFP no solo sirve para la vejez (pensión de jubilación). En efecto, si en este momento un trabajador sufre un accidente o padece una enfermedad incapacitante o fallece, así tenga 20, 30 o 40 años -lejos aún de los 65 años-, podría tener acceso a una pensión de invalidez (para el) o una de sobrevivientes (para sus deudos: viudez, orfandad o ascendientes).

Las pensiones de invalidez y de sobrevivientes se financian tanto por el aporte que se encuentra en la Cuenta Individual de cada afiliado del SPP, como por la protección que brinda (complementariamente) la Póliza Previsional unida a dicha cuenta. Si en el fondo no tenemos dinero ni reservas ¿cómo obtendrá el asegurado dichas pensiones?

La sostenibilidad financiera del sistema previsional no es un tema o requisito menor, sino uno de los principios constitucionales de la seguridad social en pensiones, de acuerdo a lo reconocido por el Tribunal Constitucional, como consta en el fundamento 50 de la sentencia del Expediente N° 00050-2004-AI/TC.

Adicionalmente, estas leyes de retiro también atentan contra el contenido esencial del derecho a pensión, reconocido en el fundamento 107 de la citada sentencia, pues al afectar los fondos de la Cuenta Individual de los afiliados a las AFP, limitan y eliminan -en algunos casos, cuando la cuenta queda en cero- el acceso a dicha prestación.

No puede existir una habilitación excepcional de retiro que pretenda contravenir la intangibilidad previsional sin que se presente expresamente una contingencia o estado de necesidad tangible, cierto e indubitable que lo justifique, sea una enfermedad, accidente o, incluso, el desempleo, como exigió la Ley N° 31068.

Volviendo sobre la sentencia cuestionada, se equivoca el Tribunal -contraviniéndose a sí mismo- cuando sostiene que el SPP no forma parte de la seguridad social, pues ello ya fue analizado hace más de quince años, como veremos en los puntos siguientes.

En efecto, el SPP es un mecanismo de aseguramiento o administración privada de fondos de pensiones que ha sido creado por el Estado, que se encarga a su vez, tanto de la regulación como de la fiscalización del mismo; por tanto, sí forma parte del sistema de seguridad social y tiene un carácter público implícito e inherente del cual no se le puede desligar. En puridad, es una moderna manifestación de la seguridad social, aunque sujeto a criterios y reglas distintas de los modelos clásicos o tradicionales, que ciertamente no lo sustrae de su protección.

En cuanto al hecho de sostener que los fondos de los afiliados a las AFPs (al ser privados) no están protegidos por la intangibilidad prevista por el artículo 12 de la Constitución, también yerra el Tribunal, contradiciéndose una vez más a sí mismo, pues hace casi 10 años -en el 2013- sostuvo en los fundamentos 81, 84 y 91 del fallo del Expediente N° 00013-2012-PI/TC, en el cual revisó los sustentos de la reforma de la Ley N° 29903, concluyendo lo siguiente:

> La intangibilidad de los fondos pensionarios
> 81. Según el artículo 12 de la Constitución, "Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles (…)". De la lectura del diario de los debates del Congreso Constituyente Democrático, cabe advertir dos temas relevantes. El primero es el hincapié efectuado por los constituyentes en torno a la necesidad de que no se repitan experiencias gubernamentales anteriores en las que se dispuso indebidamente de estos fondos para fines distintos al pago de pensiones, tal como sucedió en los gobiernos de los años ochenta, donde dichos fondos fueron destinados a la construcción de carreteras, de infraestructura, entre otras materias. El segundo es la precisión en tanto que dicha intangibilidad no implica que los fondos "(…) deban estar metidos en una caja fuerte (…)", es decir que, "(…) son intangibles en la medida en que no pueden ser utilizados para fines distintos para los cuales la ley los ha creado" (Intervención del constituyente Ricardo Marcenaro Frers en el pleno del CCD, de 1993). (…)
> 84. Entenderla como garantía institucional, por tanto, posibilita que la intangibilidad de fondos previsionales tenga como 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. La pregunta que cabe responder de forma genérica es si dentro del artículo 12 de la Constitución puede admitirse la retribución a la AFP como pago por la administración de los fondos. A juicio de este Colegiado, la respuesta no puede ser otra que positiva, en vista de que una correcta administración de los fondos previsionales redunda de manera directa en el otorgamiento de una pensión digna cuando el afiliado concluya su vida laboral, tal como lo exige el artículo 11 de la Constitución y la STC 0050-2004-AI/TC y otros. (…)
> 91. Lo que sí ha establecido este Tribunal es que la pensión es parte del patrimonio de la persona, pero no es una forma de propiedad (STC 0050-2004-AI/TC y otros). Ahora bien, se ha establecido normativamente que existe "(…) la propiedad sobre los fondos acumulados en su Cuenta Individual de Capitalización (…)" (artículo 45 del Decreto Supremo 054-97-EF). 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 (artículo 11 de la Constitución), y por lo tanto, su posible vulneración debe ser examinada a partir de la garantía institucional de la intangibilidad de los fondos pensionarios (artículo 12 de la Constitución).

Como se aprecia de lo expuesto en los puntos precedentes y más allá que se pretenda justificar la decisión en la excepcionalidad derivada del periodo de pandemia por la COVID-19, lo cierto es

que el Tribunal Constitucional ha retrocedido 15 años, variando una postura correcta y adecuada a los principios de la seguridad social moderna, que se incardina en una tutela objetiva de los fondos previsionales, públicos y privados, que confiamos pueda ser aclarada o revertida en un futuro pronunciamiento, en el cual se analice y tenga en cuenta las reglas antes mencionadas.

6. CONCLUSIONES

1) La modernización del sistema de pensiones peruano, a través de la Ley N° 32123, representa un hito normativo que busca superar la fragmentación histórica entre el SNP y el SPP. Al instaurar un esquema multipilar con principios de unidad, solidaridad y sostenibilidad, se pretende garantizar cobertura universal y pensiones dignas, aunque su éxito dependerá de la capacidad de implementación y la legitimidad social alcanzada.

2) La introducción de innovaciones como las cuentas nocionales en el SNP, la pensión mínima garantizada y la pensión por consumo constituye un avance significativo en la construcción de un modelo más inclusivo. Estas medidas buscan corregir fallas estructurales, ampliar la cobertura y fortalecer la cultura previsional, reduciendo las brechas de protección social que afectan a la población vulnerable.

3) El proceso de reforma se enfrenta a desafíos demográficos y económicos de gran magnitud, como el envejecimiento poblacional, la alta informalidad laboral y la insuficiente tasa de afiliación. Estos factores condicionan la sostenibilidad del sistema, lo que exige ajustes paramétricos continuos, estudios actuariales rigurosos y políticas públicas que aseguren equilibrio financiero y equidad intergeneracional.

4) La obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores independientes se justifica jurídicamente y responde a criterios de equidad y solidaridad. Desde la perspectiva de la economía del comportamiento, esta medida corrige fallas previsionales que el voluntarismo no ha resuelto, siempre que se diseñe con segmentación, gradualidad y mecanismos adecuados a la realidad de ingresos de este colectivo.

5) La habilitación indiscriminada de retiros de los fondos de las AFP no solo desnaturaliza el sentido del ahorro previsional, sino que compromete gravemente la función protectora del sistema frente a los riesgos de invalidez, muerte y vejez. Bajo una aparente defensa de la libertad individual, se traslada al afiliado una decisión que, en los hechos, lo expone a escenarios de desprotección absoluta. Al vaciar o debilitar las cuentas individuales, se afecta la sostenibilidad financiera del SPP y se neutraliza la cobertura de pensiones vitales que operan incluso antes de la jubilación. Ello contradice la intangibilidad constitucional de los fondos previsionales y vacía de contenido esencial el derecho a la pensión. En lugar de fortalecer la seguridad social, estas medidas erosionan su razón de ser y trasladan al futuro -y al propio Estado- el costo social de la desprotección actual.

7. BIBLIOGRAFÍA

Abanto, C.: *Manual del Sistema Privado de Pensiones*. Lima, Gaceta Jurídica, 2013

Barr, N.: *Reforming pensions: myths, truths and policy choices*. Washington, FMI, 2000

Barr, N.: *Sistemas de contribución definida nocional: consideraciones básicas*. En: VV.AA. Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto. Bogotá, CEPAL, 2008

Bernedo, J.: *El derecho humano a la seguridad social y la privatización de los sistemas de pensiones en América Latina. Ganancia para algunos y desprotección para todos*. Lima, CEDAL, 2000

Bertranou, F.: *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, OIT, 2007

Casali, P. y Hernán, P.: *Los trabajadores independientes y la seguridad social en el Perú*. Lima, OIT, 2012

Durand, F., Cárdenas, J. y Salcedo, E.: *La crisis de las AFP: poder y malertas previsional*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2012

Gonzáles, C. y Paitán, J.: *El derecho a la seguridad social*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2017

Herrera, R.: *El principio de solidaridad en el sistema de pensiones peruano*. Lima, Palestra Editores, 2023

Mesa-Lago, C.: *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, 2000

Neves, J.: *Pensiones: reforma y jurisprudencia*. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2009

Paitán, J.: *La reforma de las pensiones de jubilación en el Perú: un nuevo modelo de protección social por armar*. Lima, PUCP, Tesis de Magíster, 2020

Paitán, J.: *¿Estamos protegidos en la vejez? Jubilación, deslaboralización y un modelo para armar*. Lima, Palestra Editores, 2023

Paredes, R. e Iglesias, A.: *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el Sistema de AFP*. Santiago de Chile, s/d, 2004

Rivas, G.: *La obligatoriedad del aporte del trabajador independiente: Una propuesta necesaria para la reforma del sistema pensionario peruano*. Lima, PUCP, Tesis de Abogado, 2016

Romero, F.: *La financiación de la seguridad social*. En: VV.AA. Actas del VII Congreso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Lima, Editorial San Marcos, 2007

Ynga, F.: *Hacia un sistema multipilar de pensiones: apuntes para una necesaria reforma*. Lima, Palestra Editores, 2023