



# Trabajadores independientes: ¿Ahora tiene que cotizar obligatoriamente a un sistema de pensiones?

por Javier Paitán Martínez

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

Al respecto, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024), la tasa de informalidad laboral en la región, en el que se encuentran muchos independientes, se situó en un *47,6 por ciento* a mediados de 2024, lo que refleja que los trabajadores que se encuentran en la economía informal carecen de protección social. Como, en países de Perú y Paraguay que lideran la informalidad laboral (pp. 12 y 56).

Es así como, para abordar la transición de la economía informal a la formal, se recomienda que es fundamental implementar un conjunto integrado y coherente de políticas públicas que tengan en cuenta las necesidades diferenciadas de las zonas urbanas y rurales, así como de los distintos grupos de trabajadores y sectores de la economía, y que atiendan las causas estructurales de la informalidad (como es el caso de los independientes). Por consiguiente, se propone un enfoque integrado que considera políticas interdependientes en cuatro áreas clave: a) desarrollo productivo, b) empleo y desarrollo de competencias, c) protección social y d) políticas de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales. (OIT, 2024, p. 57)

*¿Cuál de esas políticas se ve reflejada en el nuevo modelo multipilar de pensiones del Perú, específicamente, en el caso de los trabajadores independientes?* Con la implementación de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema de Pensiones del Perú (en adelante, Nueva Ley de Pensiones), esto es, con su reglamentación concretada con la dación del Decreto Supremo 189-2025-EF (vigente desde el 6 de setiembre de 2025), en cuanto a los trabajadores independientes se dispuso, entre otros aspectos, lo más resaltante:

- Desde enero de 2028, los trabajadores independientes aportarían de manera obligatoria al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), o al Sistema Privado de Pensiones (SPP), administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- Los aportes no serán el 13% de la remuneración mensual asegurable, lo que se mantiene para los trabajadores formales dependientes. En el caso de los independientes, la aportación será en un porcentaje menor y su implementación será progresiva en forma ascendente, a saber: (i) Durante los años 2028–2029: 2%; (ii) en los años 2030–2031: 3%; (iii) en los años 2032–2033: 4%; y, (vi) desde el año 2034 en adelante: 5%. ¿Dichas aportaciones serán suficientes para garantizar una pensión, por lo menos que garantice la canasta básica?

Parecía ser un avance prever la obligatoriedad de la afiliación a un sistema de pensiones por parte de los trabajadores independientes, en la línea de uno de los enfoques que plantea la OIT en cuanto a las políticas de la protección social, aunque insuficiente para el tan anhelado reconocimiento de pensiones a dicho grupo. No obstante, con la Ley 32445 (vigente desde el 21 de setiembre de 2025), se dejó sin efecto el aporte obligatorio de los trabajadores independientes en el sistema de pensiones peruano.

Desde el 6 hasta el 20 de setiembre de 2025, esto es, por apenas 15 días, en el Perú se intentó afiliar obligatoriamente a los trabajadores independientes. La primera vez se dio con los artículos 8 y 9 de la Ley 29903 (2012), que disponía que los independientes menores de 40 años aporten obligatoriamente a un sistema previsional, las que luego fueron dejadas sin efecto por la Ley 30237 (2014). Un revés que se avecinaba porque dicha obligatoriedad jamás se sustentó en un enfoque integrado que permita considerar las cuatro áreas clave propuestas por la OIT.

En la reforma del sistema de pensiones, no solo basta con afiliar obligatoriamente a los independientes, también son necesarias otras políticas que permitan concretar el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social en pensiones de los independientes. Lamentablemente, con la reglamentación de la Nueva Ley de Pensiones se perdió la oportunidad para implementar una reforma real e integral, que no solo en papel se diga que todos los independientes cotizarán obligatoriamente en porcentajes que van desde el 2% hasta llegar al 5%, sino que se ataque otros frentes, como el más importante y crucial, generar más empleo formal, más trabajos buenos para dicho grupo. Y, con ello, tener la sostenibilidad financiera.

Actualmente, la protección social de los trabajadores independientes en el Perú es una entelequia.

¿Cómo salir del pozo?, en el que los trabajadores independientes en su mayoría están en el empleo informal (más del 70% de la Población Económicamente Activa-PEA Ocupada) y difícilmente podrán ser obligados a formar parte de la ONP o de una AFP, proponer una real e integral reforma del sistema pensionario, lo que implica dejar sin efecto la Nueva Ley de Pensiones y su Reglamento. Ello, para generar protección social, no solo en cobertura (más afiliados de los que ya forman parte del empleo formal: no más del 30% de la PEA Ocupada), sino también en sostenibilidad financiera (por lo que la tasa de aportación deberá ser igual o superior al 13%, en el también participe el Estado), en suficiencia de prestaciones (para garantizar pensiones suficientes, oportunas y eficientes, por lo menos ante la vejez) y en la administración a cargo del Estado (que es el primer y último garante en brindarnos el servicio de la seguridad social a la ciudadanía en general).

Los independientes también tienen derecho a la seguridad social en pensiones, por lo que resulta indispensable su afiliación obligatoria a un sistema de pensiones, generando las condiciones y los incentivos para ello. Se necesita de un conjunto integrado y coherente de políticas públicas para implementarse en paralelo con cualquier propuesta normativa de afiliación obligatoria de los independientes. Entre otros aspectos, en el mercado laboral, en los temas tributarios, en la educación para fomentar la cultura de la seguridad.

#### **Bibliografía:**

- OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Panorama laboral 2024*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2025.

**Javier Paitán Martínez**

Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro de la Red Iberoamericana de Investigación en Seguridad Social – RIISS. Miembro de la Sección Peruana de Jóvenes Juristas (SPJJ) de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDTySS).