



Organización
Internacional
del Trabajo

► Avances en la implementación de un piso de protección social en el Perú

Actualización del indicador 1.3.1 de los Objetivos de
Desarrollo Sostenible, 2024



► Avances en la implementación de un piso de protección social en el Perú

Actualización del indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2024

Oficina de la OIT para los Países Andinos
Diciembre de 2025

¹ La nota informativa fue elaborada por Pablo Casali, especialista principal en Protección Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos; Pilar Cariño, consultora de la OIT; y Guillermo Coronado, pasante de la OIT.



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Véase: creativecommons.org/licenses/by/4.0. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: OIT, *Avances en la implementación de un piso de protección social en el Perú: Actualización del indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2024*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2026, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a: rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220437506 (impreso); 9789220437513 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/00034896>

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Véase: www.ilo.org/descargo-de-responsabilidad.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

► Índice

► 1. Antecedentes	7
► 2. El indicador 1.3.1 de los ODS	9
► 3. Proceso de actualización del indicador 1.3.1 de los ODS para el año 2024	11
► 4. Situación del indicador 1.3.1 de los ODS en el Perú	12
4.1. El sistema de protección social en el Perú	12
4.2. El Perú en el contexto regional del indicador 1.3.1 de los ODS	16
4.3. Avances, brechas y desafíos del sistema de protección social	17
► 5. Reflexiones finales	23
► Referencias bibliográficas	25
► Anexo: Perú - Indicador 1.3.1 de los ODS, 2024 (cálculo detallado)	26

► 1. Antecedentes

Los pisos de protección social constituyen un conjunto de garantías básicas de seguridad social, definidas a nivel nacional, que aseguran, como mínimo, que todas las personas que lo necesiten tengan acceso, a lo largo de todo el ciclo de vida, a servicios esenciales de atención de la salud y a una seguridad básica de ingresos. De este modo, contribuyen a prevenir y aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (OIT 2022). Los pisos de protección social son fundamentales para el cumplimiento del Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo». En particular, la implementación de pisos de protección social es relevante para cumplir con la meta 1.3: «Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables».

De acuerdo con el más reciente Reporte de Desarrollo Sostenible, en 2024 el Perú ocupó el puesto 64 en el Índice de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con una puntuación de 71,9 por ciento, superior al promedio regional de 67,7 por ciento. No obstante, en comparación con la medición anterior, el país solo registró un avance significativo en uno de los ODS. Asimismo, se observó una mejora moderada en diez ODS, mientras que seis permanecieron estancados (Sachs *et al.* 2024). En lo que respecta al ODS 1, solo experimentó una mejora moderada en el año 2024 en comparación con el año 2023. Esta situación se refleja en los indicadores de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, que disminuyeron de 29 a 27,6 por ciento y de 26,4 a 24,8 por ciento, respectivamente, entre 2023 y 2024 (INEI 2025).

Con el propósito de contribuir al logro de los ODS, el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en el Perú ha brindado apoyo continuo mediante acciones de cooperación para el desarrollo sostenible. En septiembre de 2021, el SNU y el gobierno peruano suscribieron el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2022-2026, instrumento que establece cuatro Prioridades Estratégicas orientadas a acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030, entre ellas aquellas vinculadas al ODS 1: Fin de la pobreza (Naciones Unidas Perú 2021).

Prioridad Estratégica 1: Bienestar de las personas e igualdad en el acceso a oportunidades

Prioridad Estratégica 2: Gestión del ambiente, gestión del cambio climático y gestión del riesgo de desastres

Prioridad Estratégica 3: Competitividad y productividad inclusiva y sostenible

Prioridad Estratégica 4: Gobernanza democrática efectiva y equitativo ejercicio de la ciudadanía

En concordancia con estas prioridades, se destacan los siguientes efectos directos para reducir y mitigar la pobreza:

- i) Efecto directo 1 de la Prioridad Estratégica 1, que implica aumentar el acceso al trabajo decente, al sistema de protección social y garantizar la cobertura universal de salud
- ii) Efecto directo 3 de la Prioridad Estratégica 1, que se centra en fortalecer la resiliencia ante situaciones de crisis para las personas en situación de vulnerabilidad, desprotección, pobreza e inseguridad alimentaria
- iii) Efecto directo 5 de la Prioridad Estratégica 3, que busca mejorar el acceso a medios de vida resilientes a través de la construcción de una matriz productiva diversificada, competitiva, formalizada, innovadora, sostenible e inclusiva, proporcionando empleo decente para las personas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad y discriminación

La colaboración en el Marco de Cooperación ha propiciado la estrecha alineación de las Prioridades Estratégicas 2022-2026, los ejes de la Visión del Perú al 2050, las 35 Políticas de Estado, los ejes y lineamientos de la Política General del Gobierno peruano, así como las políticas sectoriales y multisectoriales, con las metas de los ODS. Además, es relevante resaltar la colaboración conjunta en la creación de una metodología para alinear el presupuesto público ejecutado con las metas de los ODS, llevada a cabo entre el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Naciones Unidas Perú 2023).

La presente nota informativa tiene por objeto analizar el estado de implementación del piso de protección social en el Perú en el marco de la Agenda 2030, considerando las garantías que deben integrar este mecanismo de protección, conforme a lo establecido en la Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El análisis se basa en la consolidación de la información recopilada mediante la Encuesta de Seguridad Social (ESS), una herramienta de alcance internacional desarrollada por la OIT para recopilar datos sobre la cobertura de la protección social a lo largo del ciclo de vida, desglosados por sexo, y destacando a los niños y niñas, las personas desocupadas, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, las personas en situación de pobreza y aquellas en situación de vulnerabilidad.

La OIT es el organismo custodio del indicador 1.3.1 de los ODS y para el caso del Perú, el reporte de este indicador se basa en la consolidación de información proporcionada por diversas instituciones nacionales, entre ellas el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), el Seguro Social de Salud (EsSalud), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), entre otras.

► 2. El indicador 1.3.1 de los ODS

El indicador 1.3.1 de los ODS forma parte del Objetivo 1, que busca «poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo», y de la meta 1.3, que busca «implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, siendo el fin último que para el 2030 se haya logrado una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables». La finalidad de este indicador es evaluar la proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desagregando la información por sexo y diferenciando entre diversos grupos, como niños y niñas, personas desempleadas, personas mayores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de accidentes laborales, personas en situación de pobreza y en situación de vulnerabilidad. Su relevancia radica en su capacidad para cuantificar la efectividad de las políticas y programas implementados, así como para evaluar los progresos alcanzados en relación con la meta 1.3 y el objetivo de brindar al menos un nivel básico de protección ante las principales contingencias a lo largo del ciclo de vida.

► Cuadro 1. Objetivo 1, meta 1.3 e indicador 1.3.1 de los ODS

Objetivo	Meta	Indicador
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1 Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre niños y niñas, personas desempleadas, personas mayores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de accidentes laborales, personas en situación de pobreza y en situación de vulnerabilidad.

Fuente: Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El indicador 1.3.1 mide la proporción de la población cubierta por al menos una prestación monetaria de protección social. Para su cálculo, se considera la relación entre la población que recibe al menos una prestación monetaria (excluidas las prestaciones de atención de la salud y por enfermedad) correspondiente a alguna de las contingencias o funciones de la protección social (régimenes contributivos, no contributivos o semicontributivos), o que realiza cotizaciones activas a un régimen de seguridad social, y la población total.

Asimismo, este indicador puede ser desglosado para cada función de la protección social, de acuerdo con el siguiente detalle (OIT 2024):

- a. **Niños y niñas:** este indicador representa la proporción de niños y niñas que reciben prestaciones de protección social. Se calcula como el cociente entre el número de niños y niñas, o de hogares con hijos e hijas, que reciben prestaciones monetarias familiares o por hijo a cargo, y el total de niños y niñas, o de hogares con hijos e hijas, según corresponda.
- b. **Maternidad:** este indicador refleja la proporción de mujeres que dan a luz y son beneficiarias de prestaciones de maternidad. Se calcula dividiendo el número de mujeres que reciben prestaciones monetarias de maternidad entre el total de mujeres que dan a luz el mismo año².
- c. **Discapacidad:** este indicador muestra la proporción de personas con discapacidad que reciben prestaciones de protección social. Se calcula como la relación entre las personas que reciben prestaciones monetarias por discapacidad y el número de personas con discapacidad grave. Este último se estima a partir del producto de la tasa de prevalencia de la discapacidad grave³ y la población total del país, siempre que dicha información esté disponible.

2 Estimación basada en las tasas de fecundidad por edades publicadas en World Population Prospects, publicación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, o en el número de nacidos vivos corregido por la proporción de nacimientos de mellizos y trillizos.

3 Dato publicado para cada grupo de países por la Organización Mundial de la Salud.

- d. **Desempleo:** este indicador representa la proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones por desempleo. Se calcula como el cociente entre la cantidad de beneficiarios de prestaciones monetarias de desempleo y el total de personas desempleadas.
- e. **Riesgos del trabajo:** este indicador muestra la proporción de trabajadores que cuentan con cobertura en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Se obtiene dividiendo el número de trabajadores protegidos por un seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales entre la fuerza de trabajo.
- f. **Vejez:** este indicador mide la proporción de personas de edad que recibe una pensión de vejez, incluyendo pensiones contributivas y no contributivas. Surge de la relación entre el número de personas que han superado la edad legal de jubilación y reciben una pensión de vejez y el total de personas que han superado la edad legal de jubilación.
- g. **Contribuyentes al sistema de pensiones:** este indicador muestra la proporción de la población en edad de trabajar que contribuye activamente a un régimen de pensiones. Se calcula dividiendo el número de trabajadores protegidos por un plan de pensiones (cotizantes activos) entre el total de la población en edad de trabajar mayor de 15 años.
- h. **Población en situación de vulnerabilidad:** este indicador representa la proporción de personas en situación de vulnerabilidad que reciben prestaciones de protección social. Se calcula como la relación entre el número de personas beneficiarias de prestaciones monetarias de asistencia social y el total de personas en situación de vulnerabilidad. Para estimar este último, se excluye de la población total a las personas en edad de trabajar que cotizan a un régimen de seguridad social o que reciben prestaciones contributivas, así como a las personas que han alcanzado la edad de jubilación y reciben prestaciones contributivas. En el caso del Perú, el denominador también incluye a las personas menores de edad beneficiarias de pensiones de sobrevivencia del sistema de pensiones.
- i. **Población en situación de pobreza:** este indicador refleja la proporción de personas en situación de pobreza cubiertas por prestaciones de protección social. Se calcula como la relación entre el número de personas que reciben prestaciones monetarias de asistencia social y el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza.

Para calcular el indicador 1.3.1 del ODS 1, la OIT se basa principalmente en la información proveniente de los registros administrativos de cada país, los cuales recopilan datos de los ministerios de Trabajo, Desarrollo e Inclusión Social, Economía y Finanzas, así como de las instituciones de seguridad social, entre otras entidades. Esta información se complementa con datos procedentes de fuentes internacionales y se consolida en la ESS, administrada por el Departamento de Protección Social Universal de la OIT. Posteriormente, la información consolidada se utiliza para el seguimiento de la cobertura de las distintas funciones de la protección social consideradas en el indicador.

► 3. Proceso de actualización del indicador 1.3.1 de los ODS para el año 2024

La actualización del indicador de síntesis de la protección social (o cobertura agregada), así como de los indicadores sobre coberturas efectivas por cada función de la protección social, requiere en primera instancia la identificación de los programas que proporcionan prestaciones monetarias y que cumplen con lo dispuesto en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)⁴ y la Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT⁵.

En el año 2024, se tuvieron en cuenta datos de 10 programas de protección social, tanto del régimen contributivo como del no contributivo, los cuales abarcan prestaciones relacionadas con la vejez, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, sobrevivientes y otros programas enfocados en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

► Cuadro 2. Sistemas y programas del sistema de protección social del Perú

N.º	Sistema / Programa	Institución que administra
1	Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley N.º 19990)	Oficina de Normalización Previsional (ONP)
2	Sistema Privado de Pensiones	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)
3	Régimen Especial Pesquero de Pensiones (Decreto Legislativo N.º 30003)	Oficina de Normalización Previsional (ONP)
4	Régimen de Pensiones del Decreto Legislativo N.º 20530	Oficina de Normalización Previsional (ONP) ⁶
5	Seguro Social de Salud – EsSalud	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
6	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF)	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
7	Programa Nacional de Asistencia Solidaria «Pensión 65»	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
8	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
9	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – Contigo	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
10	Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo	Seguro Social de Salud (EsSalud), Entidad Prestadora de Salud (EPS) y Oficina de Normalización Previsional (ONP)

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Encuesta de Seguridad Social de la OIT para el Perú

La información recopilada en la Encuesta de Seguridad Social en el caso de Perú abarca un mayor número de programas de protección social de los que se utilizan para llevar a cabo el seguimiento del indicador 1.3.1. En este sentido, algunos de los programas incluidos en la encuesta tienen un propósito informativo y son relevantes únicamente si pueden ser considerados como insumo para la Base de Datos Mundial sobre la Protección Social de la OIT. Por ende, estos programas, aunque no son directamente relevantes para el seguimiento del indicador 1.3.1, adquieren importancia al contribuir a una comprensión más detallada y completa del contexto y las dimensiones del sistema de protección social en el país.

- 4 Este Convenio constituye el principal instrumento internacional que establece normas mínimas para las nueve ramas de la seguridad social: 1) asistencia médica; 2) prestaciones monetarias de enfermedad; 3) prestaciones de desempleo; 4) prestaciones de vejez; 5) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional; 6) prestaciones familiares; 7) prestaciones de maternidad; 8) prestaciones de invalidez; y 9) prestaciones de sobrevivientes.
- 5 Los pisos de protección social deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social: 1) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; 2) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; 3) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y 4) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.
- 6 El régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530 cubre a ciertas categorías de funcionarios públicos y actualmente se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones. El pago de las prestaciones de este régimen está a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP); sin embargo, una parte de la planilla de pensionistas continúa siendo administrada directamente por las entidades públicas o empresas estatales en las que estos prestaron servicios.

► 4. Situación del indicador 1.3.1 de los ODS en el Perú

La siguiente sección presenta un panorama general del sistema de protección social en el Perú, incluyendo la cobertura efectiva de los regímenes contributivo, no contributivo y semicontributivo. Asimismo, se centra en las funciones de protección social que estos regímenes cubren a lo largo del ciclo de vida.

4.1. El sistema de protección social en el Perú

El sistema de protección social peruano se compone de tres regímenes de financiamiento: el régimen contributivo, el régimen semicontributivo o mixto y el régimen no contributivo. Esta sección presenta un panorama general de dichos regímenes, las instituciones encargadas de administrar las prestaciones y las funciones de protección social que cada uno comprende.

El Perú ha ratificado cinco de las nueve ramas de la seguridad social definidas por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT. No obstante, la legislación y la práctica nacionales contemplan la cobertura de ocho de las nueve contingencias previstas en dicho Convenio: asistencia médica, enfermedad, responsabilidades familiares, maternidad, invalidez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, vejez y sobrevivencia. Asimismo, el sistema de protección social comprende programas orientados a garantizar la seguridad de los ingresos de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, en concordancia con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y con el indicador 1.3.1 de los ODS, cuyo seguimiento es responsabilidad de la OIT. En este contexto, pese a las limitaciones existentes, el sistema de protección social peruano brinda cobertura frente a los distintos riesgos y contingencias a lo largo del ciclo de vida.

El **régimen contributivo** del sistema de protección social peruano comprende principalmente el sistema de pensiones, la protección frente a los riesgos laborales y el aseguramiento en salud. En este último, la provisión de servicios se organiza a través de los sectores público y privado. En el sector público, el Seguro Social de Salud (EsSalud) brinda prestaciones de salud, económicas y sociales a las personas aseguradas y sus derechohabientes, financiadas mediante aportes obligatorios sobre la remuneración de los trabajadores, que son efectuados por los empleadores. Asimismo, las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú proporcionan cobertura de salud a su personal en actividad y en retiro, así como a sus derechohabientes. En el ámbito privado, participan las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), clínicas, laboratorios y otros establecimientos de salud privados que complementan la prestación de servicios de salud para la población asegurada.

La protección frente a los riesgos laborales se materializa a través del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), de carácter obligatorio para los trabajadores que desarrollan actividades de alto riesgo definidas por la legislación peruana. Este seguro complementa la cobertura otorgada por EsSalud y comprende prestaciones de salud y económicas derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La contratación y el financiamiento del SCTR corresponden al empleador. La cobertura de salud puede ser brindada por EsSalud o por una EPS autorizada, mientras que la cobertura previsional puede contratarse con la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o con una compañía de seguros.

En materia previsional, el régimen contributivo comprende el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). El SNP, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), es un sistema público de reparto que otorga prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia a quienes cumplen los requisitos establecidos por la legislación. Por su parte, el SPP es un sistema de capitalización individual administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), en el cual las prestaciones dependen de los aportes acumulados en la cuenta individual de cada afiliado (OIT 2020). Adicionalmente, existen regímenes especiales, como el establecido por el Decreto Ley N.º 20530, actualmente cerrado a nuevas afiliaciones; el régimen regulado por el Decreto Legislativo N.º 30003, dirigido a los trabajadores pesqueros; y el administrado por la Caja de Pensiones

Militar-Policial para el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. En 2024 se aprobó la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, mediante la cual se crea el Sistema Peruano de Pensiones, organizado en cuatro pilares: no contributivo, semicontributivo, contributivo y voluntario.

El **régimen semicontributivo** comprende modalidades de aseguramiento en salud parcialmente financiadas por el Estado, administradas por el Seguro Integral de Salud (SIS). Estas modalidades están dirigidas a personas que no cumplen los requisitos para acceder al aseguramiento gratuito, pero que tampoco cuentan con ingresos suficientes para financiar un seguro contributivo. Las personas afiliadas realizan aportes reducidos, determinados en función de sus ingresos o de la composición de su hogar, y acceden a una red de establecimientos de salud públicos y privados que mantienen convenios con el SIS. Entre las principales modalidades se encuentran el SIS Independiente, el SIS Microempresas y el SIS Empleado.

El **régimen no contributivo** comprende prestaciones financiadas íntegramente con recursos públicos y dirigidas principalmente a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. En materia de salud⁷, incluye las modalidades no contributivas del Seguro Integral de Salud (SIS), entre ellas el SIS Gratuito, dirigido a personas en condición de pobreza o pobreza extrema, y el SIS Para Todos, destinado a personas que no cuentan con otro seguro de salud.

En el ámbito de la seguridad de ingresos, el régimen no contributivo comprende el Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65, administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que otorga una transferencia monetaria a personas de 65 años o más en situación de pobreza extrema que no perciben una pensión contributiva⁸.

Asimismo, incluye el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos, administrado por el MIDIS, que entrega transferencias monetarias condicionadas a hogares en situación de pobreza para promover el acceso de las mujeres gestantes, niños, niñas y adolescentes a los servicios de salud y educación. También forma parte de este régimen la Asistencia Económica por Orfandad, administrada por el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), destinada a niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o pobreza extrema cuyo padre, madre o tutor legal haya fallecido⁹.

Por último, el régimen no contributivo comprende el Programa Nacional para la Entrega de la Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – Contigo, administrado por el MIDIS.

Además de las prestaciones monetarias, el régimen no contributivo comprende programas sociales que proporcionan prestaciones en especie y servicios sociales. Entre ellos destacan el Programa Nacional Cuna Más, orientado al desarrollo integral de niños y niñas menores de tres años mediante servicios de cuidado diurno y acompañamiento familiar; el Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria, encargado de brindar alimentación escolar; y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), que financia proyectos de desarrollo productivo e infraestructura económica y social dirigidos a poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión. Todos estos programas son administrados por el MIDIS.

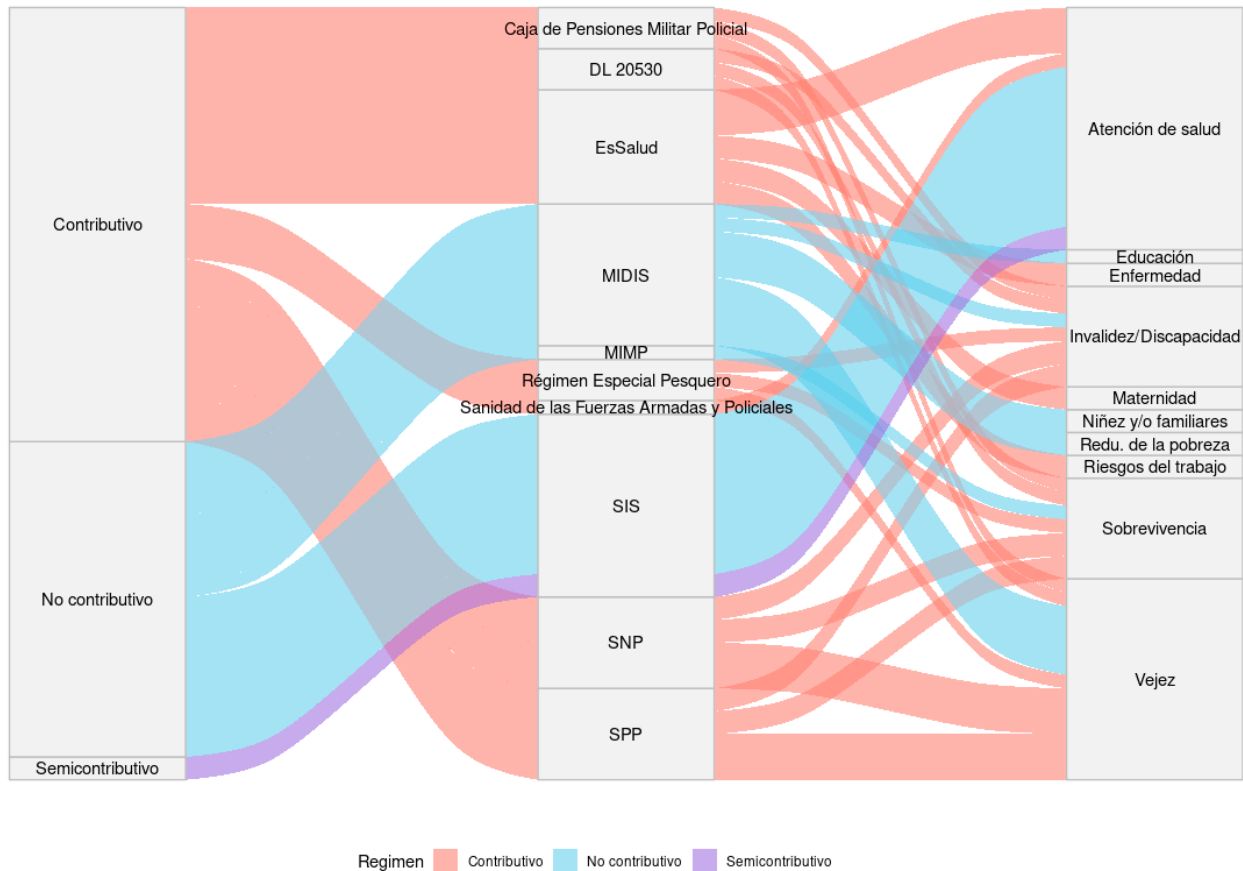
El gráfico 1 presenta los regímenes e instituciones que integran el sistema de protección social peruano, así como las funciones de protección social que cubren a través de sus programas y prestaciones. La gobernanza del sistema se caracteriza por una estructura institucional descentralizada, en la que las distintas entidades responsables dependen de diversos ministerios y organismos públicos, sin una única instancia rectora. En este contexto, resulta fundamental fortalecer los mecanismos de coordinación horizontal, entre las entidades responsables, y vertical, entre los distintos niveles de gobierno, con el fin de garantizar la coherencia de las políticas de protección social, mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información y fortalecer los mecanismos de focalización e identificación de las personas beneficiarias (Schwarzer, Tessier y Gammage 2014).

⁷ Los regímenes no contributivo y semicontributivo del Seguro Integral de Salud (SIS) financian los costos variables de la atención en salud, mientras que los costos fijos son asumidos por el Ministerio de Salud (MINSA) y los gobiernos regionales.

⁸ Para el año 2024, los beneficiarios del Programa Pensión 65 recibían una pensión bimensual de 250 soles.

⁹ Para el año 2024, el incentivo monetario del Programa Juntos ascendía a 200 soles, la Asistencia Económica por Orfandad a 400 soles y la pensión del Programa Contigo a 300 soles, en todos los casos bimensuales. Los hogares beneficiarios de Juntos con gestantes o hijos recién nacidos contaban con un abono bimensual adicional de 100 soles denominado transferencia a la primera infancia (TPI), siempre que las gestantes hayan acudido a sus controles prenatales y las niñas y los niños recién nacidos hayan recibido sus controles de crecimiento y desarrollo (CRED), dosaje de hemoglobina, vacunas y suplementación de hierro y ácido fólico, con el fin de prevenir la anemia infantil.

►Gráfico 1. Regímenes, instituciones y funciones del sistema de protección social

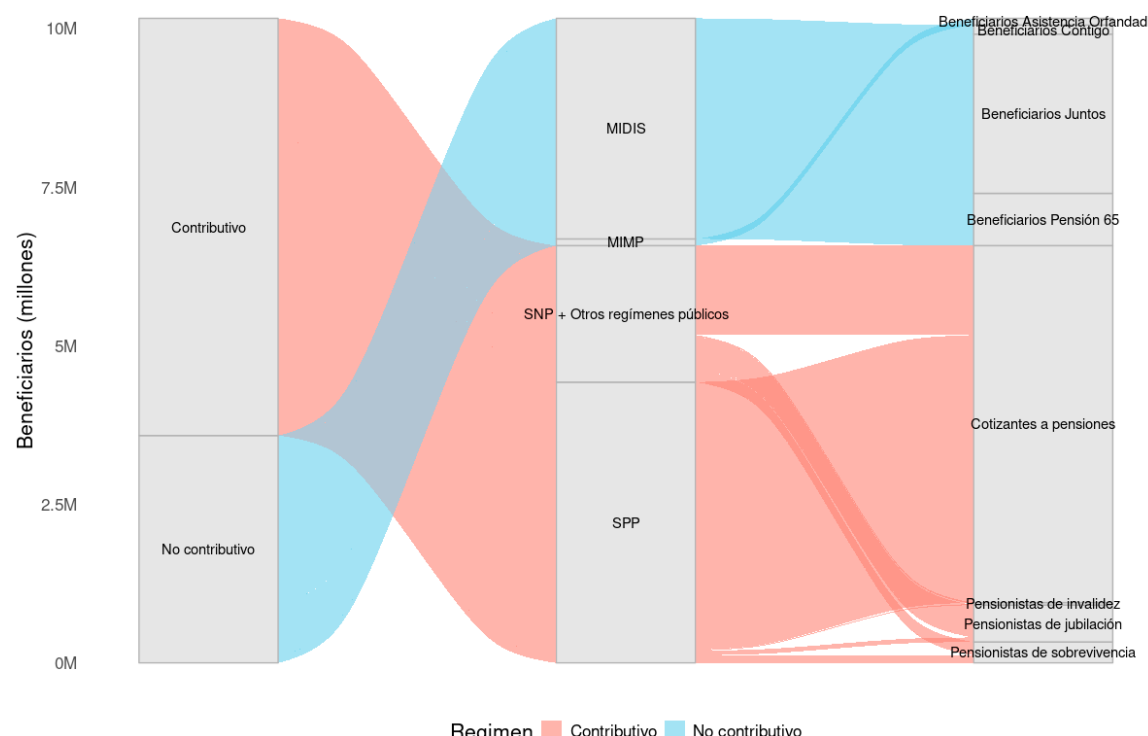


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa vigente al año 2024.

En 2024, aproximadamente 10,3 millones de personas estuvieron cubiertas por al menos una prestación monetaria del sistema de protección social en el Perú o realizaron cotizaciones a un régimen de pensiones. De este total, 6,6 millones correspondieron al régimen contributivo (considerando tanto a las personas cotizantes como a las beneficiarias de prestaciones), mientras que 3,6 millones recibieron prestaciones del régimen no contributivo. El detalle del número de personas beneficiarias por régimen de financiamiento, institución administradora y tipo de prestación se presenta en el gráfico 2.

Cabe señalar que el gráfico 2 excluye a las personas cubiertas por el sistema de salud, debido a que, desde la entrada en vigor del Decreto de Urgencia N.º 017-2019, se estableció la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS) de toda persona que no contara con otro seguro de salud. En consecuencia, la cobertura legal del aseguramiento en salud es prácticamente universal, equivalente a 36,4 millones de personas aseguradas en 2024.

► Gráfico 2. Número de beneficiarios del sistema de protección social, por régimen de financiamiento, institución y beneficio (excluyendo salud)



Fuente: SBS 2024, MIDIS 2025, Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar 2025 y ONP 2024.

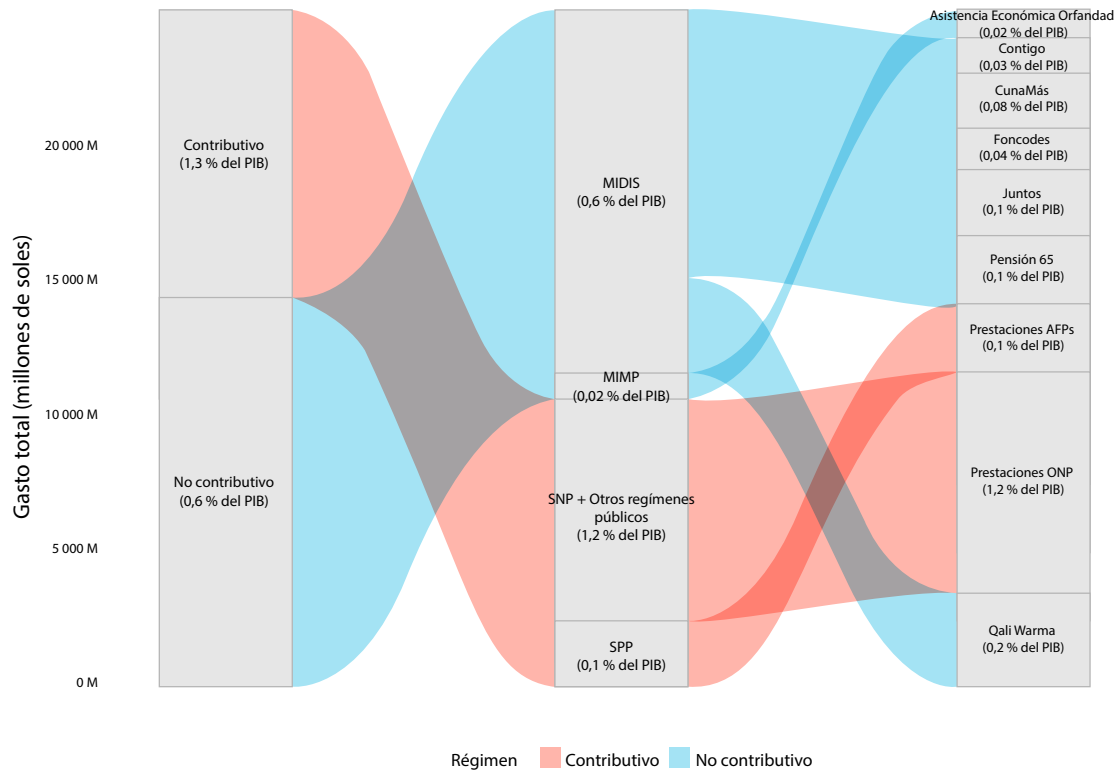
En 2024, el gasto en protección social en el Perú, excluyendo las prestaciones de salud e incluyendo tanto los gastos administrativos como los prestacionales, ascendió a 20,9 mil millones de soles, equivalente al 1,9 por ciento del PIB¹⁰. De este monto, la mayor proporción correspondió al régimen contributivo de pensiones, cuyos pagos de prestaciones y compensaciones alcanzaron 14,4 mil millones de soles¹¹. En el régimen no contributivo, los programas Pensión 65 y Juntos concentraron el mayor nivel de gasto, con 1,3 y 1,1 mil millones de soles, respectivamente.

El gráfico 3 presenta la distribución del gasto en protección social por régimen de financiamiento, institución administradora y programa. Este comprende el gasto total, incluidos los gastos administrativos, de los programas que otorgan prestaciones monetarias o en especie, con excepción de las prestaciones de salud. Al incorporar el gasto correspondiente a los subsistemas de salud (EsSalud, SIS y las IAFAS de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, así como los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, gobiernos regionales y locales), el gasto total en protección social asciende a 65,2 mil millones de soles, equivalente al 6 por ciento del PIB.

¹⁰ Esta estimación se basa en la información disponible de los regímenes y programas del gráfico 3.

¹¹ El gasto en protección social de 2024 no considera los 5 289 millones de soles que en 2024 el SPP otorgó a sus afiliados por retiros de hasta el 95,5 por ciento de las cuentas individuales por jubilación.

► **Gráfico 3. Gasto en protección social incluyendo gastos administrativos, por régimen de financiamiento, institución y beneficio (excluyendo salud)**



Fuente: SBS 2024 y MEF 2025.
Nota: Se consideró la información sobre el gasto correspondiente a los siguientes regímenes y programas: Sistema Privado de Pensiones, Sistema Nacional de Pensiones, régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, Régimen Especial Pesquero de Pensiones, Asistencia Económica por Orfandad del INABIF, Contigo, Pensión 65, Juntos, Foncodes, Qali Warma¹² y Cuna Más. Los datos se obtuvieron de los boletines estadísticos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), para el Sistema Privado de Pensiones; de los estados financieros de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), para los regímenes públicos de pensiones; del portal de seguimiento de la ejecución presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para los programas no contributivos; y de información remitida directamente por las instituciones, en el caso de la Asistencia Económica por Orfandad del INABIF.

4.2. El Perú en el contexto regional del indicador 1.3.1 de los ODS

En 2021, el indicador 1.3.1 del ODS 1 alcanzó el 25,1 por ciento en el Perú. Este resultado situó al país por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y de los niveles registrados en Uruguay (95,0 por ciento), México (80,8 por ciento), Chile (75,3 por ciento), Brasil (71,2 por ciento), Argentina (65,9 por ciento), Colombia (54,3 por ciento), Bolivia (38,4 por ciento), Ecuador (46,8 por ciento) y Paraguay (36,1 por ciento).

12 Actualmente denominado Programa de Alimentación Escolar – PAE.

► Cuadro 3. Indicador 1.3.1 del ODS 1: cobertura de la protección social en el Perú y otros países de América Latina y el Caribe, último año disponible
Población cubierta por al menos una prestación monetaria de protección social y proporción de personas protegidas, según contingencia

País	ODS 1.3.1	Proporción de personas protegidas por sistemas de protección social, incluidos pisos de protección social							
		Niñez	Maternidad	Accidentes del trabajo	Discapacidad	Desempleo	Vejez	Cotizantes	Vulnerabilidad
América Latina y el Caribe	61,2	42,3	29,6	44,5	61,3	10	79,3	49,6	42,9
Argentina	65,9	87,8	29,8	45,8	100,0	14,3	90,8	58,6	33,5
Bolivia	38,4	62,8	38,7	13,9	7,0	0,0	100	13,9	32,6
Brasil	71,2	65,9	48,9	52,2	100,0	13,9	88,6	65,4	47,1
Chile	75,3	57,5	39,7	74,4	91,5	24,6	71,6	64,1	30,0
Colombia	54,3	33,9	...	45,6	8,7	2,7	51,4	50,0	34,5
Ecuador	46,8	29,2	5,0	35,5	41,7	3,8	66,1	45,1	29,4
México	80,8	23,5	14,9	41,7	54,1	8,3	100	41,8	72,4
Paraguay	36,1	21,1	7,6	25,4	13,6	0,0	82,2	28,9	21,3
Perú	25,1	14,4	5,1	12,8	12,9	0,0	46,9	25,7	10,2
Uruguay	95,0	65,6	81,9	66,8	100,0	31,4	100	68,3	87,0
Venezuela	30,8	...	...	...	28,3	5,1	100	33,9	...

Fuente: OIT 2024.

Como se observa en la cuadro 3, en 2021 el Perú registró una cobertura de protección social relativamente baja en comparación con otros países de América Latina y el Caribe. En todas las contingencias analizadas, la cobertura fue inferior al promedio regional. Las contingencias con menor cobertura fueron maternidad (5,1 por ciento), vulnerabilidad (10,2 por ciento), accidentes del trabajo (12,8 por ciento), discapacidad (12,9 por ciento) y niñez (14,4 por ciento). Asimismo, en cuatro de las ocho contingencias consideradas, el Perú presentó los niveles de cobertura más bajos entre los países incluidos en la comparación. La contingencia con la mayor cobertura fue la de vejez; no obstante, este porcentaje también se situó por debajo del promedio regional.

La elevada incidencia del empleo informal en el Perú (74,0 por ciento en 2021 y 70,9 por ciento en 2024) constituye uno de los principales factores que contribuyen a explicar estos resultados, ya que limita la expansión de la cobertura de los regímenes contributivos. Asimismo, el bajo nivel de gasto público observado en protección social restringe la capacidad de ampliar la cobertura de los programas no contributivos y de mejorar la suficiencia de sus prestaciones, contribuyendo también a explicar los niveles de cobertura observados.

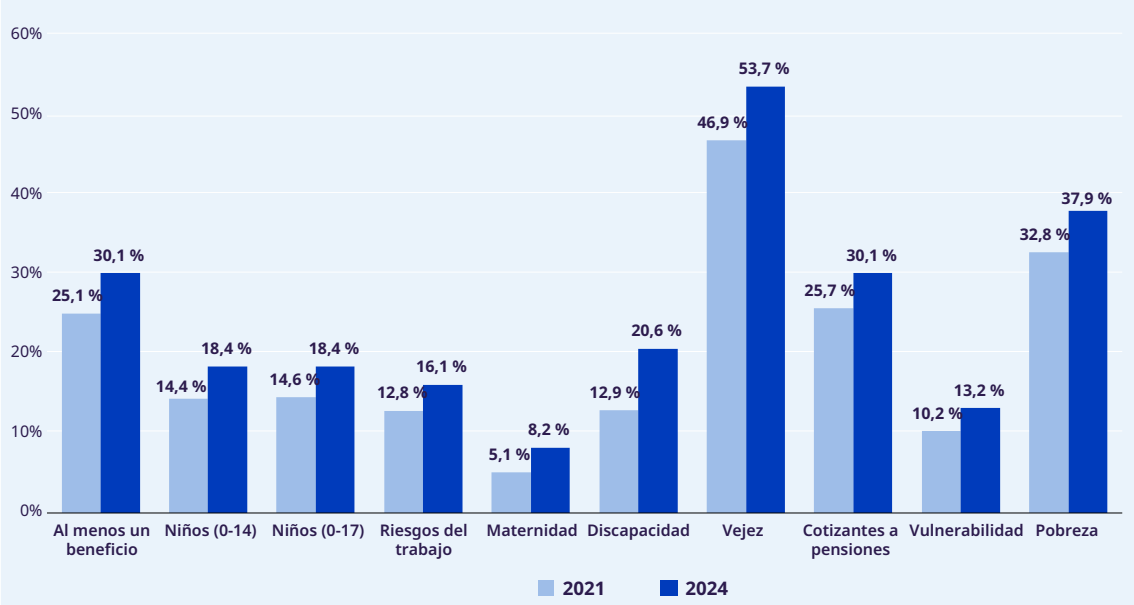
4.3. Avances, brechas y desafíos del sistema de protección social

Desde 2021, la cobertura de la protección social en el Perú ha mostrado una recuperación sostenida. La proporción de la población cubierta por al menos una prestación monetaria de protección social o que cotiza a un régimen de seguridad social aumentó en 5,0 puntos porcentuales, al pasar de 25,1 por ciento en 2021 a 30,1 por ciento en 2024. Este nivel de cobertura es similar al registrado en 2019 (29,3 por ciento), lo que sugiere que el sistema de protección social ha recuperado los niveles previos a la pandemia de COVID-19. Durante la pandemia, el Perú registró el mayor impacto de la región sobre el empleo, con una reducción del 13 por ciento de la ocupación, así como una caída del 37,2 por ciento en el número de personas cotizantes a los regímenes contributivos de seguridad social (OIT 2022).

Al analizar las distintas contingencias, se observa que la cobertura aumentó en todas ellas, con excepción de la protección frente al desempleo, debido a que el país aún no cuenta con un sistema de protección

frente a la desocupación. Los mayores incrementos se registraron en las prestaciones de vejez y discapacidad, cuya cobertura aumentó en 6,8 y 7,7 puntos porcentuales, respectivamente. En contraste, los menores incrementos correspondieron a las prestaciones de maternidad y de accidentes del trabajo, cuya cobertura aumentó en 3,1 y 3,3 puntos porcentuales, respectivamente.

► **Gráfico 4. Evolución del indicador 1.3.1 del ODS 1 entre 2021 y 2024**



Fuente: ONP 2024, MIDIS 2025, Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar 2025 e información suministrada por las instituciones que conforman el sistema de protección social peruano.

A continuación, se analiza el indicador para cada función:



Este indicador sintético de la cobertura de la protección social en el Perú aumentó de 25,1 por ciento en 2021 a 30,1 por ciento en 2024. Este incremento estuvo asociado, en proporciones similares, al aumento del número de personas cotizantes a los regímenes de pensiones, que pasó de 4 809 164 en 2021 a 5 626 550 en 2024, y al incremento del número de personas beneficiarias de programas no contributivos, que pasó de 2 861 520 a 3 583 332 durante el mismo periodo.



La cobertura de protección social de las niñas y los niños de 0 a 14 años aumentó de 14,4 por ciento en 2021 a 18,4 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 4,0 puntos porcentuales. En el caso de la población de 0 a 17 años, la cobertura pasó de 14,6 por ciento a 18,4 por ciento, equivalente a un aumento de 3,8 puntos porcentuales. Este incremento se explica, en parte, por un efecto composición, dado que la población de niños, niñas y adolescentes disminuyó durante el periodo analizado. No obstante, también refleja una mayor cobertura de los principales programas dirigidos a este grupo poblacional, en particular de la Asistencia Económica por Orfandad administrada por el INABIF y del Programa Juntos. Asimismo, en esta actualización del indicador se incorporó la información correspondiente a las personas beneficiarias de pensiones de sobrevivencia de los regímenes establecidos por los Decretos Legislativos N.º 20530 y N.º 30003, así como del SPP.



Maternidad

La cobertura de las prestaciones de maternidad aumentó de 5,1 por ciento en 2021 a 8,2 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 3,1 puntos porcentuales. Este aumento se explica, en parte, por la reducción del número de mujeres que dieron a luz, que pasó de 593 523 en 2021 a 536 515 en 2024. Asimismo, durante el mismo periodo aumentó el número de mujeres que accedieron al subsidio por maternidad otorgado por EsSalud, pasando de 30 195 a 43 754 beneficiarias. No obstante, la cobertura de esta prestación continúa siendo reducida, debido a que el subsidio por maternidad es otorgado únicamente por el régimen contributivo y, por tanto, beneficia principalmente a las trabajadoras del sector formal de la Economía.



Desempleo

El Perú no cuenta con un seguro de desempleo ni con un esquema integral de protección social frente a la desocupación. En consecuencia, las personas desocupadas no tienen acceso a una prestación monetaria para compensar la pérdida de ingresos derivada de esta contingencia.



Riesgos del trabajo

La cobertura frente a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales mediante el SCTR aumentó de 12,8 por ciento en 2021 a 16,1 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 3,3 puntos porcentuales. Este aumento obedeció tanto al incremento del número de personas afiliadas como a una ligera reducción de la fuerza de trabajo, que pasó de 18 712 426 a 18 666 093 personas durante el mismo periodo. No obstante, la cobertura de esta contingencia continúa siendo reducida debido a que el SCTR forma parte del régimen contributivo y su contratación es obligatoria únicamente para las actividades consideradas de alto riesgo por la legislación peruana. En consecuencia, una parte importante de la fuerza de trabajo permanece fuera de la cobertura legal de este seguro.



Discapacidad

La cobertura de las personas con discapacidad severa aumentó de 12,9 por ciento en 2021 a 20,6 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 7,7 puntos porcentuales. Este avance estuvo asociado principalmente a la expansión del Programa Contigo, cuyo número de personas beneficiarias pasó de 74 126 en 2021 a 142 771 en 2024.



Vejez

La cobertura de las personas adultas mayores aumentó de 46,9 por ciento en 2021 a 53,7 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 6,8 puntos porcentuales, el mayor registrado entre las contingencias analizadas. Este avance estuvo asociado principalmente a la expansión del Programa Pensión 65, cuyo número de personas beneficiarias aumentó de 568 599 en 2021 a 824 351 en 2024. La ampliación de la cobertura del programa respondió, entre otros factores, al incremento de los recursos presupuestarios asignados y al aumento de la incidencia de la pobreza entre las personas adultas mayores, que pasó de 10,9 por ciento en 2021 a 13,6 por ciento en 2024. Asimismo, durante el mismo periodo se incrementó el número de personas pensionistas de jubilación del SNP, que pasó de 361 914 a 453 677 beneficiarias.



**Personas cotizantes
a un régimen de
pensiones**

La proporción de personas cotizantes a un régimen de pensiones aumentó de 25,7 por ciento en 2021 a 30,1 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 4,4 puntos porcentuales. Este resultado estuvo asociado principalmente al aumento del número de personas cotizantes, que pasó de 4 809 164 en 2021 a 5 626 550 en 2024. El mayor crecimiento se registró en el SPP, cuyos cotizantes aumentaron de 3 311 032 a 4 216 988 durante el mismo periodo. Asimismo, la ligera reducción de la fuerza de trabajo contribuyó, en menor medida, al incremento observado en la cobertura.



**Población en situación
de vulnerabilidad**

La cobertura de las personas en situación de vulnerabilidad aumentó de 10,2 por ciento en 2021 a 13,2 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 3 puntos porcentuales. Este avance se explica por la expansión de los principales programas no contributivos, en particular Pensión 65 y Juntos, y, en menor medida, por el incremento del número de personas beneficiarias del Programa Contigo y de la Asistencia Económica por Orfandad administrada por el INABIF. La ampliación de la cobertura de estos programas permitió incrementar la proporción de personas protegidas, pese al aumento del número de personas en situación de vulnerabilidad durante el periodo analizado.



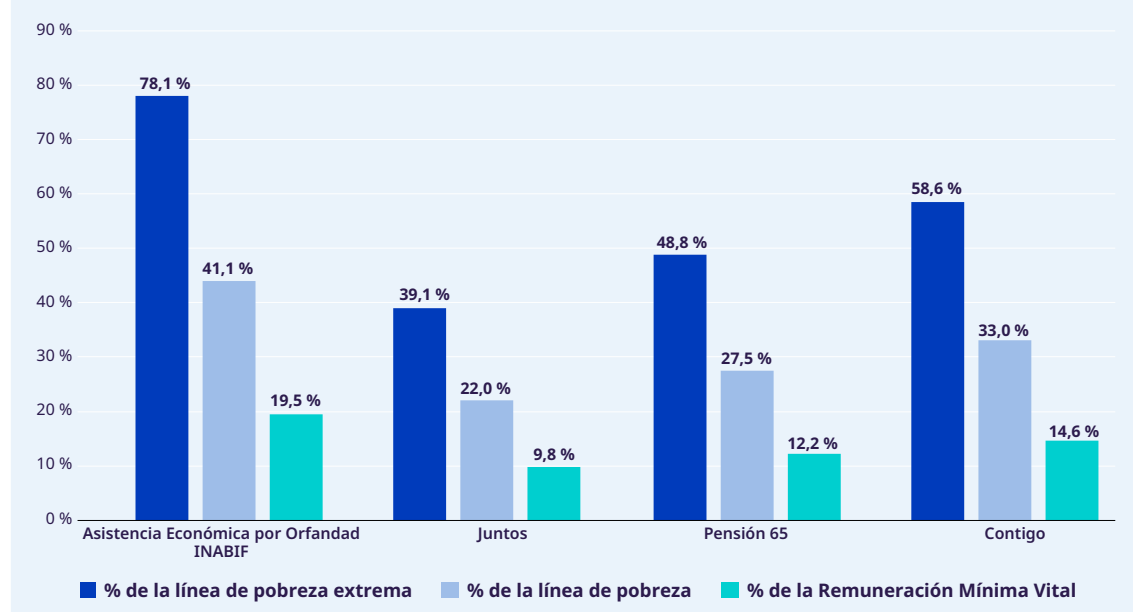
**Población en situación
de pobreza**

La cobertura de las personas en situación de pobreza aumentó de 32,8 por ciento en 2021 a 37,9 por ciento en 2024, lo que representa un incremento de 5,1 puntos porcentuales. Al igual que en el caso de la población en situación de vulnerabilidad, este avance se explica por la expansión de los principales programas no contributivos dirigidos a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Además de las brechas de cobertura y de los avances recientes identificados, resulta pertinente analizar, aunque no constituya el objetivo principal de la presente nota, la suficiencia de las prestaciones monetarias otorgadas por el sistema de protección social en el Perú. Así, el gráfico 5 presenta el monto de las principales prestaciones no contributivas como proporción de las líneas nacionales de pobreza, pobreza extrema y de la Remuneración Mínima Vital (RMV).

Como se observa, la Asistencia Económica por Orfandad administrada por el INABIF equivale al 78,1 por ciento de la línea de pobreza extrema, mientras que la prestación básica del Programa Juntos representa el 39,1 por ciento y las pensiones no contributivas de los programas Pensión 65 y Contigo alcanzan el 48,8 y 58,6 por ciento, respectivamente, de dicha línea. En todos los casos, el monto de las prestaciones es inferior tanto a la línea de pobreza extrema como a la línea de pobreza y a la RMV. No obstante, estos programas desempeñan un papel fundamental en la mejora de las condiciones de vida de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, aunque aún existe margen para fortalecer progresivamente la suficiencia de las transferencias monetarias.

► **Gráfico 5. Monto de las principales prestaciones no contributivas como porcentaje de la línea de pobreza extrema, la línea de pobreza y la RMV, 2024**



Fuente: INEI 2025, MIDIS 2025 y Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar 2025.

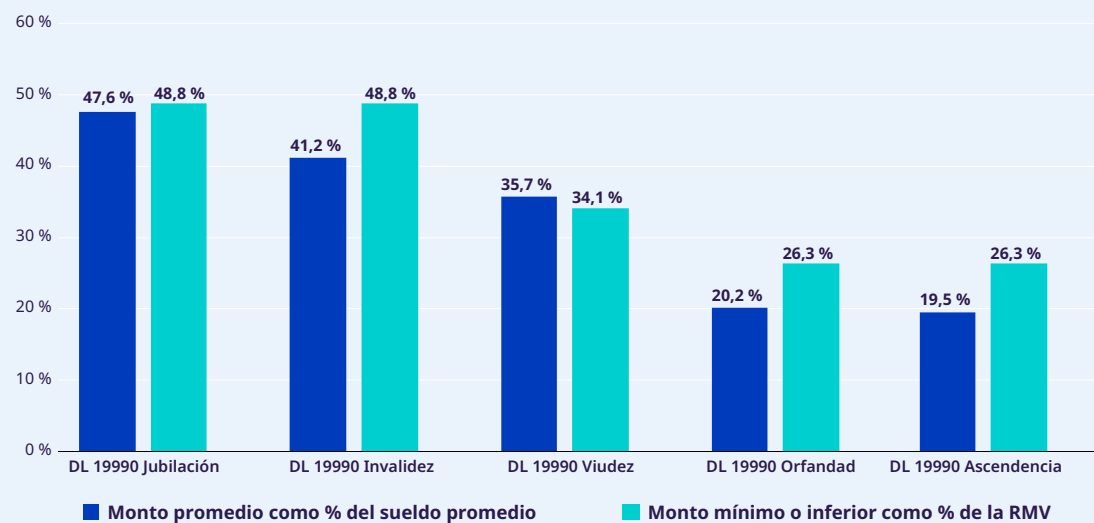
En el régimen contributivo, los datos del SNP presentados en el gráfico 6 muestran que la pensión promedio de jubilación equivale al 47,6 por ciento de la remuneración promedio de las personas afiliadas a este régimen. Asimismo, la pensión mínima de jubilación, fijada en 500 soles en 2024, representó el 48,8 por ciento de la RMV. En el caso de las pensiones de invalidez, la pensión promedio alcanzó el 41,2 por ciento de la remuneración promedio, mientras que la pensión mínima (500 soles) también representó el 48,8 por ciento de la RMV.

En cuanto a las pensiones de sobrevivencia, la pensión promedio de viudez representó el 35,7 por ciento de la remuneración promedio de las personas afiliadas, mientras que las pensiones promedio de orfandad y de ascendientes alcanzaron el 20,2 y el 19,5 por ciento, respectivamente. Estos porcentajes son inferiores debido a que las pensiones derivadas se distribuyen entre las personas sobrevivientes con derecho al beneficio.

Es importante precisar que el monto de la pensión de viudez equivale al 50 por ciento de la pensión de jubilación o invalidez que habría percibido la persona asegurada causante. El porcentaje restante se distribuye entre los hijos con derecho a pensión de orfandad, por lo que el monto de la prestación individual disminuye a medida que aumenta el número de personas beneficiarias. En 2024, la pensión mínima de viudez ascendía a 350 soles, equivalente al 34,1 por ciento de la RMV. Ese mismo año, la pensión mínima de orfandad fue de 270 soles, monto equivalente al 26,3 por ciento de la RMV. Por su parte, las pensiones de ascendientes solo se otorgan cuando no existen otras personas con derecho a una pensión de sobrevivencia; en ese caso, el monto mínimo que puede percibir un ascendiente es de 270 soles, equivalente al 26,3 por ciento de la RMV.

En lo que respecta al SPP, el análisis de la suficiencia de las prestaciones requiere comparar el monto de las pensiones con la remuneración promedio de las personas afiliadas. Si bien no se dispone de información suficiente para realizar este análisis para 2024, la información disponible para 2022 muestra que la pensión promedio de jubilación equivalía al 34,2 por ciento de la remuneración promedio de las personas cotizantes al SPP (Casalí, Pena y Velásquez 2023).

► **Gráfico 6. Monto de las pensiones del SNP en relación con la remuneración promedio de las personas afiliadas y de la RMV, 2024**



Fuente: ONP 2024.

En relación con las prestaciones mínimas, el SPP no garantizaba hacia el 2024 una pensión mínima. No obstante, las leyes N.º 27617 y N.º 28991 establecen pensiones mínimas para determinados grupos de afiliados, entre ellos las personas de mayor edad y quienes se trasladaron del SNP al SPP, siempre que cumplan los requisitos previstos en la normativa. En 2024, dicha pensión ascendía a 583 soles, equivalente al 56,9 por ciento de la RMV.

En el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, hasta 2024 no existía una pensión mínima establecida por ley. La cobertura de estas contingencias depende del Seguro de Invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio (SISCO), y no se dispone de información sobre los montos mínimos efectivamente otorgados durante ese año. Por otra parte, el SPP no garantiza tasas mínimas de reemplazo, ya que el monto de la pensión depende del saldo acumulado en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) de cada persona afiliada. Asimismo, entre 2020 y 2024 se aprobó una serie de retiros extraordinarios de los fondos de las CIC, lo que reduce el saldo disponible para financiar las pensiones futuras y, en consecuencia, afecta la suficiencia de las prestaciones de una parte importante de las personas afiliadas.

Toda esta evidencia pone de manifiesto la necesidad de continuar ampliando la cobertura de la protección social y, al mismo tiempo, adoptar medidas orientadas a incrementar progresivamente la suficiencia de las prestaciones, tanto en el régimen contributivo como en el no contributivo.

► 5. Reflexiones finales

Cobertura general: el análisis realizado pone de manifiesto avances importantes en la implementación del piso de protección social en el Perú. Ello se refleja en el incremento de 5,0 puntos porcentuales registrado por el indicador 1.3.1 del ODS 1 entre 2021 y 2024, al pasar de 25,1 por ciento a 30,1 por ciento. Los mayores avances se observaron en las contingencias de vejez y discapacidad y estuvieron asociados, en gran medida, a la expansión de los programas no contributivos.

La protección social no contributiva ha desempeñado un papel fundamental en la ampliación reciente de la cobertura. En efecto, del total de personas que reciben una prestación monetaria de protección social (excluyendo a quienes únicamente cotizan a un régimen de pensiones), el 79 por ciento accede a través de programas no contributivos.

No obstante, persisten desafíos importantes. Entre ellos destacan los bajos niveles de cobertura de las prestaciones de maternidad y de protección frente a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, debido a que ambas dependen principalmente del régimen contributivo, cuya cobertura legal continúa limitada a cierto grupo de personas trabajadoras formales. En el caso del SCTR, la restricción de su obligatoriedad a las actividades calificadas como de alto riesgo limita el alcance de esta protección. Asimismo, continúa pendiente la implementación de un esquema integral de protección social frente a la desocupación, que combine una prestación monetaria por desempleo con políticas activas del mercado de trabajo orientadas a facilitar la reinserción laboral de acuerdo con lo establecido en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) de la OIT.

Cobertura contributiva: en 2024, solo el 30,1 por ciento de la fuerza de trabajo cotizaba a un régimen de pensiones, lo que implica que más de 13 millones de personas trabajadoras no contaban con cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia. Entre los principales factores que explican esta brecha destacan el carácter voluntario de la afiliación de las personas trabajadoras independientes y la elevada incidencia del empleo informal, que alcanzó el 70,9 por ciento del empleo total¹³.

En este contexto, las normas internacionales del trabajo de la OIT, en particular el Convenio núm. 102, ratificado por el Perú en 1961, y la Recomendación núm. 202, constituyen un marco de referencia para orientar los esfuerzos dirigidos a ampliar la cobertura del sistema, fortalecer la suficiencia de las prestaciones y garantizar, al mismo tiempo, su sostenibilidad económica y financiera en el largo plazo.

En esta línea, la OIT (2021) propone un conjunto de lineamientos que pueden adaptarse a las particularidades del contexto peruano. Entre ellos destacan el diseño de mecanismos de afiliación y cotización acordes con las características de las micro y pequeñas empresas, así como de las personas trabajadoras independientes. No obstante, estas medidas deben articularse con una estrategia integral de formalización y con políticas de empleo y desarrollo productivo. Asimismo, dado que gran parte del incremento reciente de la cobertura en el Perú ha sido impulsado por la expansión de la protección social no contributiva, resulta fundamental fortalecer los regímenes contributivos. Ello permitiría avanzar hacia una mayor cobertura de la protección social, promover el trabajo decente y reforzar el financiamiento y la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

Cobertura no contributiva: como se señaló anteriormente, la expansión de la protección social no contributiva ha sido uno de los principales factores que han permitido avanzar en la implementación del piso de protección social en el Perú. No obstante, la mayoría de los programas sociales mantiene criterios de focalización estrictos, lo que deja fuera de su cobertura a un número importante de personas en situación de vulnerabilidad que no cumplen los requisitos de elegibilidad. Esta situación resulta particularmente evidente en el caso de la protección de las personas mayores. Se estima que alrededor de 1,6 millones de personas no reciben una pensión contributiva; sin embargo, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de 2024, el 74 por ciento de ellas no se encuentra en situación de pobreza ni de pobreza extrema, por lo que no reúne los requisitos para acceder al Programa Pensión 65.

En este contexto, resulta necesario continuar ampliando progresivamente la cobertura de los programas no contributivos, con el fin de fortalecer la seguridad económica de las personas mayores que actualmente carecen de protección previsional. Al mismo tiempo, dicha expansión debe articularse con una estrategia integral de formalización y con políticas de empleo y desarrollo productivo que favorezcan la incorporación progresiva de la población a los regímenes contributivos.

Suficiencia: en el régimen contributivo, las prestaciones otorgadas por el SNP equivalen al 47,6 por ciento de la remuneración promedio de las personas afiliadas en el caso de las pensiones de jubilación y al 41,2 por ciento en las pensiones de invalidez. En el SPP, la pensión promedio de jubilación representó el 34,2 por ciento de la remuneración promedio de las personas cotizantes en 2022. Asimismo, la pensión mínima vigente en 2024 equivalía al 56,9 por ciento de la RMV, aunque únicamente es accesible para determinados grupos de afiliados que cumplen los requisitos establecidos por la normativa. Por otra parte, los retiros extraordinarios de fondos aprobados entre 2020 y 2024 redujeron los saldos acumulados en las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), disminuyendo la capacidad de estos fondos para financiar las pensiones futuras y afectando, en consecuencia, la seguridad económica de las personas en la vejez.

En el régimen no contributivo, las prestaciones monetarias constituyen un instrumento fundamental para fortalecer la seguridad económica de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. La prestación básica del Programa Juntos equivale al 39,1 por ciento de la línea de pobreza extrema, mientras que las pensiones no contributivas de los programas Pensión 65 y Contigo representan el 48,8 y 58,6 por ciento de dicha línea, respectivamente. Por su parte, la Asistencia Económica por Orfandad administrada por el INABIF alcanza el 78,1 por ciento de la línea de pobreza extrema. No obstante, ninguna de estas prestaciones alcanza el valor de dicha línea.

Asimismo, un estudio reciente de la OIT (2025) que analiza la legislación peruana a la luz de los parámetros mínimos establecidos por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) concluye que, en materia de prestaciones familiares, el monto otorgado por el Programa Juntos es inferior al nivel mínimo previsto por dicho Convenio. Si bien las prestaciones no contributivas representan un esfuerzo sostenido del Estado peruano para fortalecer la protección de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, los resultados del presente análisis ponen de manifiesto la necesidad de avanzar progresivamente en el fortalecimiento de la suficiencia de las prestaciones, tanto en los regímenes contributivos como en los no contributivos, en concordancia con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

Gobernanza: el fortalecimiento de la gobernanza del sistema de protección social peruano constituye un desafío prioritario para garantizar una cobertura efectiva e integrada a lo largo del ciclo de vida. En la actualidad, la existencia de múltiples instituciones bajo la rectoría de diferentes entidades públicas, incluso al interior de los sistemas de salud y de pensiones, genera una fragmentación institucional que dificulta la articulación de las políticas de protección social y limita la interoperabilidad de los sistemas de información.

En este contexto, resulta fundamental establecer mecanismos de gobernanza y coordinación de alto nivel que integren a las instituciones responsables de la protección social, con el fin de fortalecer la coordinación horizontal entre sectores. Del mismo modo, es necesario consolidar la coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno, considerando que los gobiernos regionales desempeñan un papel central en la provisión de servicios de salud y que los gobiernos locales cumplen funciones relevantes en la identificación y focalización de las personas beneficiarias de los programas sociales.

Asimismo, es necesario avanzar hacia una mayor interoperabilidad entre las bases de datos y los sistemas de información de las entidades involucradas, lo que facilitaría la identificación de brechas de cobertura, mejoraría la coordinación de las intervenciones y contribuiría a una gestión más eficiente de los recursos públicos. Finalmente, estos esfuerzos deberían complementarse con el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación de los interlocutores sociales, en concordancia con los principios de buena gobernanza promovidos por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y de las Normas Internacionales del Trabajo en materia de seguridad social de la OIT.

► Referencias bibliográficas

- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática).** 2025. *Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024*.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo).** 2014. *Coordinación institucional y pisos de protección social. Experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay)*.
- . 2020. *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*.
- . 2021a. *Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*.
- . 2021b. *Extending social security to workers in the informal economy. Lessons from international experience*.
- . 2022. *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores*.
- . 2023. *La situación actual de las pensiones en el Perú. Orientaciones para implementar un piso de protección social en pensiones*.
- . 2024. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa*.
- . 2025a. *Análisis de la legislación peruana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*.
- . 2025b. *World Social Protection Data Dashboards*. Obtenido de Social Security Inquiry (SSI).
- . 2025c. *Informe Mundial sobre la Protección Social: Informe regional complementario para América Latina y el Caribe*.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas).** 2017. *Anexo. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- . 2018. *“Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”*. En Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- . 2021. *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Perú 2022-2026*.
- . 2023. *Informe de resultados de las Naciones Unidas en el Perú 2022. Contribuyendo al desarrollo cuando y donde el país lo requiera*.
- . 2024. *World Population Prospects 2024*.
- Sachs, J.D., Guillaume Lafortune y Grayson Fuller.** 2024. *The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024*. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press.
- Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).** 2025. *Aportes para la Consolidación de un Sistema Integral de Protección Social en el Perú, Sensible a la Niñez, Inclusivo y Resiliente*.

► Anexo: Perú - Indicador 1.3.1 de los ODS, 2024 (cálculo detallado)

Indicadores	Fórmula	Numerador		Denominador		%
Proporción de la población cubierta por al menos una prestación económica de protección social	Beneficiarios de beneficios en efectivo+ cotizantes / Población total	Cotizantes al sistema de pensiones	5 626 550	Población total	34 217 848	30,1
		Beneficiarios de prestaciones contributivas	1 105 641			
		Beneficiarios de prestaciones no contributivas	3 583 332			
		Total	10 315 523			
Proporción de niños y niñas de 0 a 14 años cubiertos por prestaciones de protección social	Niños y niñas de 0 a 14 años recibiendo beneficios en efectivo / Número de niños y niñas de 0 a 14 años	Beneficiarios Asistencia Económica por Orfandad INABIF (0-14 años)	72 243	Población de 0-14 años	8 202 157	18,4
		Beneficiarios Juntos (0-14 años)	1 387 906			
		Pensionistas de orfandad SNP (0-14 años)	7 568			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 (0-14 años)	21			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 no administrados por la ONP (0-14 años)	161			
		Pensionistas de orfandad Régimen Especial Pesquero (0-14 años)	22			
		Pensionistas de orfandad SPP (0-14 años)	16 554			
		Beneficiarios Contigo (0-14 años)	24 084			
		Total	1 508 559			
Proporción de niños y niñas de 0 a 17 años cubiertos por prestaciones de protección social	Niños y niñas de 0 a 17 años recibiendo beneficios en efectivo / Número de niños y niñas de 0 a 17 años	Beneficiarios Asistencia Económica por Orfandad INABIF (0-17 años)	100 204	Población de 0-17 años	8 940 379	18,4
		Beneficiarios Juntos (0-17 años)	1 657 471			
		Pensionistas de orfandad SNP (0-17 años)	11 687			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 (0-17 años)	40			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 no administrados por la ONP (0-17 años)	303			
		Pensionistas de orfandad Régimen Especial Pesquero (0-17 años)	49			
		Pensionistas de orfandad SPP (0-17 años)	25 616			
		Beneficiarios Contigo (0-17 años)	32 339			
		Total	1 827 709			
Proporción de mujeres que dan a luz cubiertas por prestaciones de maternidad	Beneficiarios de beneficios de maternidad en dinero / Mujeres dando a luz en el mismo periodo de referencia	Beneficiarias subsidio por maternidad EsSalud	43 754	Mujeres dando a luz en 2024	536 515	8,2
		Total	43 754			
Proporción de personas con discapacidad que reciben prestaciones	Beneficiarios de pensiones de discapacidad / Personas con discapacidad severa	Beneficiarios Contigo	142 771	Personas con discapacidad severa	889 664	20,6
		Pensionistas de invalidez SNP	22 978			
		Pensionistas de invalidez DL 20530	4			
		Pensionistas de incapacidad física DL 20530	49			
		Pensionistas de invalidez o incapacidad física DL 20530 no administrados por la ONP	1 975			
		Pensionistas de invalidez Régimen Especial Pesquero	141			
		Pensionistas de invalidez SPP	15 717			
		Total	183 635			

Indicadores	Fórmula	Numerador		Denominador		%
Proporción de desocupados que reciben prestaciones	Beneficiarios de beneficios de desempleo en dinero / Personas desocupadas	nd		Fuerza de trabajo	18 666 093	0
Proporción de trabajadores cubiertos en caso de accidente laboral y enfermedad profesional	Personas cubiertas en caso de accidente laboral y enfermedad profesional / Fuerza de trabajo	Afiliados SCTR EsSalud	464 488	Fuerza de trabajo	18 666 093	16,1
		Afiliados SCTR EPS	2 534 472			
		Total	2 998 960			
Proporción de personas mayores que reciben una pensión	Beneficiarios de pensiones (contributivas+ no contributivas) / Personas adultas mayores que superan la edad de retiro	Pensionistas Pensión 65	824 351	Población de 65 años a más	3 157 665	53,7
		Pensionistas de jubilación SNP (mayores de 65)	453 677			
		Pensionistas de vejez SNP	2			
		Pensionistas de invalidez SNP (mayores de 65)	17 150			
		Pensionistas de viudez SNP (mayores de 65)	130 254			
		Pensionistas de orfandad SNP (mayores de 65)	1 780			
		Pensionistas de ascendencia SNP (mayores de 65)	1 665			
		Pensionistas de jubilación DL 20530 (mayores de 65)	712			
		Pensionistas de cesantía DL 20530 (mayores de 65)	29 358			
		Pensionistas de cesantía/jubilación DL 20530 no administrados por la ONP (mayores de 65)	112 498			
		Beneficiarios DL 20530	2			
		Pensionistas de invalidez DL 20530 (mayores de 65)	4			
		Pensionistas de incapacidad física DL 20530 (mayores de 65)	48			
		Pensionistas de invalidez/incapacidad física DL 20530 no administrados por la ONP (mayores de 65)	954			
		Pensionistas de viudez DL 20530 (mayores de 65)	6 460			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 (mayores de 65)	458			
		Pensionistas de ascendencia DL 20530 (mayores de 65)	7			
		Pensionistas de viudez DL 20530 no administrados por la ONP (mayores de 65)	33 978			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 no administrados por la ONP (mayores de 65)	1 488			
		Pensionistas de ascendencia DL 20530 no administrados por la ONP (mayores de 65)	139			
		Pensionistas de jubilación Régimen Especial Pesquero (mayores de 65)	4 154			
		Pensionistas de invalidez SNP (mayores de 65)	126			
		Pensionistas de viudez SNP (mayores de 65)	2 310			
		Pensionistas de orfandad SNP (mayores de 65)	8			
		Pensionistas de jubilación legal SPP	67 744			
		Pensionistas de invalidez SPP (mayores de 65)	4 878			
		Total	1 694 205			

Indicadores	Fórmula	Numerador		Denominador		%
Proporción de personas vulnerables que reciben prestaciones	Beneficiarios de beneficios no contributivos en efectivo / Población sin cobertura contributiva (todos los niños y niñas + personas >65 años que no reciben pensión contributiva + población en edad de trabajar que no cotiza y no recibe beneficio contributivo)	Pensionistas Pensión 65	824 351	Población vulnerable	27 680 404	13,2
		Beneficiarios Contigo	142 771			
		Beneficiarios + titulares Juntos	2 510 202			
		Beneficiarios Asistencia Económica por Orfandad INABIF	106 008			
		Pensionistas de orfandad SNP (menores de edad)	11 687			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 (menores de edad)	40			
		Pensionistas de orfandad DL 20530 no administrados por la ONP (menores de edad)	303			
		Pensionistas de orfandad Régimen Especial Pesquero (Menores de edad)	49			
		Pensionistas de sobrevivencia SPP (menores de edad)	26 616			
		Total	3 621 027			
Proporción de población pobre que recibe prestaciones económicas de asistencia social	Personas beneficiarias de asistencia social en efectivo / Número de personas viviendo bajo la línea de pobreza	Pensionistas Pensión 65	824 351	Población por debajo de la línea de pobreza	9 444 126	37,9
		Beneficiarios Contigo	142 771			
		Beneficiarios + titulares Juntos	2 510 202			
		Beneficiarios Asistencia Económica por Orfandad INABIF	106 008			
		Total	3 583 332			
Proporción de la población cotizando al sistema de pensiones	Cotizantes activos al sistema de pensiones / Fuerza de trabajo	Cotizantes SNP	1 406 555	Fuerza de trabajo	18 666 093	30,1
		Cotizantes Régimen Especial Pesquero	3 007			
		Cotizantes SPP	4 216 988			
		Total	5 626 550			
Cobertura legal de salud	Personas con derecho a servicios de salud / Población total	Total de asegurados en registro SUSALUD	36 391 810	Población total	34 217 848	106,4
		Total	36 391 810			



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275
San Isidro
Lima - Perú

(511) 615 0300

www.ilo.org/peru

-  OITAndina
-  OIT_Americas
-  OITAmericas
-  OITAmericas

