

Nota de Discusión N° 01-2026

Análisis económico de la Ley N° 32581, “Ley que garantiza el pago de la pensión para la protección y seguridad social de los maestros jubilados y cesantes del Perú”

Dirección de Estudios Macrofiscales de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal

Resumen Ejecutivo

La Ley N.º 32581 establece que los maestros jubilados y cesantes comprendidos en su ámbito de aplicación reciban una pensión equivalente a la Remuneración Integral Mensual —RIM— de la primera escala magisterial, actualmente cercana a S/ 3 501 mensuales. Si bien la norma persigue el objetivo de mejorar la protección económica de los maestros durante la jubilación, **su diseño introduce una garantía pensionaria uniforme para trabajadores que pertenecen a regímenes previsionales con reglas de financiamiento y determinación de beneficios sustancialmente distintas —Decretos Ley N.º 19990, N.º 20530 y SPP—, sin definir el universo de beneficiarios, el mecanismo de actualización del beneficio ni su fuente de financiamiento.** Estas características generan incertidumbre respecto de su implementación y, especialmente, sobre la magnitud de las obligaciones fiscales que asumiría el Estado.

La información disponible no permite realizar una estimación actuarial completa del costo de la Ley. No obstante, **un ejercicio preliminar de la DEM-STCF estima que el incremento anual del gasto, de forma inmediata, para un universo referencial de actuales pensionistas de los regímenes de los Decretos Leyes N.º 19990 y N.º 20530 ascendería a alrededor de S/ 8,0 mil millones (0,7% del PBI).** Esta estimación no incorpora a los maestros pensionistas del SPP ni el costo de las nuevas cohortes que accederán progresivamente a la jubilación y, además, utiliza para el SNP un número de beneficiarios procedente del dictamen legislativo que no ha podido ser validado con base administrativa. Por estas razones, el resultado debe interpretarse como una estimación parcial y meramente **referencial del costo fiscal de la norma, y no como una estimación completa del mismo.** Las exclusiones y vacíos de la norma también sugieren que, con alta probabilidad, **esta estimación podría ser una cota inferior** del costo total de la misma.

El impacto fiscal presenta, además, una elevada sensibilidad frente a la evolución futura de la RIM. Esta remuneración ha registrado incrementos especialmente importantes en los últimos años y, entre 2017 y 2025, aumentó considerablemente más que las remuneraciones de la mayoría de los grupos laborales considerados en la nota. No obstante, estas comparaciones deben interpretarse también como referenciales, pues algunas de las series utilizadas presentan años base o fechas finales diferentes. **En un escenario mecánico que extiende el ritmo de crecimiento nominal de la RIM y que mantiene constante el número de beneficiarios, el costo incremental anual de la Ley subiría desde S/ 8,0 mil millones hasta aproximadamente S/ 13,4 mil millones en un horizonte de cinco años.** Este ejercicio no constituye una proyección, sino una prueba de sensibilidad que muestra que una interpretación de la Ley que vincule dinámicamente las pensiones con la RIM, lo cual contravendría la prohibición constitucional explícita de no nivelación, convertiría las futuras decisiones salariales del sector Educación en un determinante adicional del gasto previsional. El costo sería aún mayor si la regla se aplicara también a las nuevas cohortes que adquieran la condición de pensionistas.

La norma también rompe la correspondencia entre las contribuciones realizadas durante la vida laboral y la prestación de la pensión. Solo el 65% de la RIM está sujeto a cargas sociales, mientras que la pensión establecida por la Ley toma como referencia el 100% de la RIM de la primera escala. Como resultado, cuando la pensión se compara con la remuneración afecta a contribuciones, la relación oscilaría entre aproximadamente 73% y 154%. Este indicador relaciona

la pensión garantizada con la remuneración que constituye la base mensual de contribución. Estos estimados no representan por sí mismos el subsidio actuarial efectivo, sino que muestran un descalce entre la base contributiva y la base empleada para determinar el beneficio. Los ejercicios por perfiles previsionales desarrollados en la nota muestran, de manera ilustrativa, que la brecha que tendría que financiarse para alcanzar la RIM podría ser altamente heterogénea dependiendo de la pensión inicialmente financiable por cada beneficiario, lo cual **genera inequidades distributivas incluso al interior del sistema de pensiones magisteriales**, al no existir una regla de asignación que asegure proporcionalidad entre densidad contributiva y monto de aportes con la pensión otorgada.

Desde una perspectiva distributiva frente al resto de peruanos, **la Ley introduce un tratamiento diferenciado por ocupación dentro de sistemas previsionales generales y no incorpora mecanismos explícitos de focalización socioeconómica, generando profundas inequidades**. Un pensionista bajo esta ley podría acceder a la garantía independientemente de sus otros ingresos, patrimonio, densidad contributiva o capacidad de autofinanciamiento, mientras pensionistas del mismo régimen con condiciones contributivas comparables continuarían sujetos a las reglas generales. **Esto plantea problemas de equidad horizontal y un riesgo de regresividad intergrupar**, aunque la información disponible no permite determinar de manera concluyente la incidencia distributiva de la medida, pues dependerá, en ausencia de una modificación legal, de la interpretación reglamentaria. El riesgo adquiere relevancia adicional, al ser doblemente inequitativa, en el SPP, donde personas con trayectorias semejantes podrían recibir el mismo beneficio aun cuando lleguen a la edad de jubilación con saldos acumulados distintos como consecuencia de decisiones previas de retiro.

El costo de oportunidad de los recursos comprometidos es sustancial. Como referencia, **el escenario preliminar de S/ 8,0 mil millones equivale a alrededor de 25,7 veces el costo anual del reciente reajuste de hasta S/ 100 para más de 237 mil pensionistas del SNP; a 6,1 veces el presupuesto de Pensión 65; a 7,6 veces el presupuesto del Programa Juntos; y a cerca de 47% del presupuesto de la función Previsión Social**. Estas comparaciones no implican que dichos recursos sean directamente intercambiables, solo permiten dimensionar la magnitud de una obligación permanente destinada a un grupo particular frente a alternativas de política previsional y social de mayor cobertura o focalización.

Finalmente, **los efectos económicos identificados son relevantes para la evaluación constitucional de la norma**. La Ley fue originada en iniciativas parlamentarias, genera obligaciones permanentes sin identificar una fuente de financiamiento, fue aprobada pese a las observaciones del Poder Ejecutivo y puede admitir una interpretación que vincule la pensión con las remuneraciones del personal en actividad. **Estos elementos deben analizarse a la luz de las reglas constitucionales sobre equilibrio presupuestario, iniciativa de gasto, administración de la Hacienda Pública, igualdad y prohibición de nivelación pensionaria, entre otros, así como de los criterios recientemente establecidos por el Tribunal Constitucional para las leyes de iniciativa congresal que generan gasto público**. La nota identifica estos elementos desde una perspectiva económica y fiscal, y los vincula con sus implicancias constitucionales; la determinación definitiva sobre la constitucionalidad de la Ley, sin embargo, corresponde a los órganos constitucionalmente competentes.

En conjunto, el análisis muestra que una política orientada a mejorar las pensiones de los maestros requiere un diseño más preciso que el establecido por la Ley N.º 32581: un padrón validado de beneficiarios, criterios claros de elegibilidad, una evaluación actuarial integral, reglas explícitas sobre la interacción con cada régimen previsional, mecanismos de focalización, criterios de no vulneración de la equidad y no regresividad y fuentes permanentes de financiamiento. **Sin estos elementos, la medida introduce obligaciones fiscales de magnitud muy elevada e incierta, debilita la correspondencia contributiva, introduce inequidades intra y extra régimen, y reduce el espacio disponible para otras prioridades públicas de manera permanente, incidiendo, en última instancia, en la sostenibilidad fiscal**.

Contenido

I. Introducción	4
II. Contenido de la Ley N° 32581	6
III. Sobre la Carrera Pública Magisterial y los regímenes pensionarios para los maestros	6
IV. Análisis de la DEM-STCF	7
4.1 La Ley presenta vacíos que impiden su implementación y dificultan su costeo	7
4.2 La Ley puede generar distorsiones en las decisiones previsionales y salariales ..	8
4.3 La Ley genera obligaciones permanentes y riesgos para la sostenibilidad fiscal	10
4.4 La Ley se implementa en un contexto de crecientes riesgos para la sostenibilidad fiscal	15
4.5 La Ley amplía las inequidades frente a otros regímenes previsionales y presenta riesgos de regresividad.....	17
4.6 La implementación de la Ley genera un costo de oportunidad significativo	19
4.7 Consideraciones referidas a la constitucionalidad de la Ley N° 32581	19
V. Conclusiones	22
VI. Anexo	24

I. Introducción

1. La Ley N° 32581¹, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de abril de 2026, establece que jubilados y cesantes que hayan sido maestros de la Carrera Pública Magisterial (CPM) recibirán una pensión equivalente a la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) correspondiente a la primera escala magisterial. La implementación de la medida, sin embargo, supone incorporar una garantía pensionaria común a trabajadores pertenecientes a tres regímenes previsionales con características financieras y contributivas distintas: el Sistema Nacional de Pensiones —SNP—, el Sistema Privado de Pensiones —SPP— y el régimen cerrado del Decreto Ley N.º 20530.
2. La magnitud potencial de esta modificación hace que su evaluación trascienda el análisis del incremento inmediato de las pensiones. La implementación de la norma generará obligaciones de gasto permanente para el Estado, modificará la relación entre contribuciones y prestaciones, afectará los incentivos previsionales y aumentará la sensibilidad del gasto pensionario a las decisiones remunerativas del sector Educación. Asimismo, al establecer una garantía sobre la base de la ocupación previamente ejercida, plantea interrogantes respecto de la equidad entre pensionistas, la focalización de los recursos públicos y el costo de oportunidad frente a otras alternativas de política previsional y social.
3. Estimaciones parciales del costo fiscal de la propuesta indican que el gasto público anual derivado de la implementación de esta ley bordearía los S/ 8 mil millones (aproximadamente 0,7% del PBI) considerando únicamente a pensionistas actuales de los regímenes a cargo de la Oficina de Normalización Previsional, es decir únicamente a una fracción del total de beneficiarios actuales y sin considerar a los futuros maestros pensionistas que irán accediendo al mismo beneficio a medida que se jubilen. En ese sentido, el verdadero costo fiscal anual de la propuesta podría ser significativamente mayor a esa cifra.
4. El Consejo Fiscal (CF) es una comisión autónoma y técnica del sector público cuyo objeto es contribuir al análisis técnico e independiente de la política macroeconómica y fiscal, fortaleciendo así la transparencia, la institucionalidad y el manejo responsable de las finanzas públicas. Para el cumplimiento de dicho objetivo, el CF emite documentos técnicos sobre diversas materias que puedan afectar la evolución de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo.
5. El CF cumple su objetivo mediante el análisis y seguimiento de las políticas fiscales, así como de la evaluación de su consistencia con la sostenibilidad fiscal. En ese sentido, la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) del CF es competente para realizar el análisis que se presenta en esta nota de discusión, pues la norma modifica las condiciones pensionarias aplicables a los maestros y genera efectos fiscales relevantes de corto, mediano y largo plazo. En particular, crea obligaciones permanentes de gasto público, y dada su magnitud, incrementa la rigidez presupuestaria y reduce la capacidad del Estado para financiar otras políticas públicas. Por ello, la evaluación de la Ley N° 32581 se encuentra dentro de las competencias del CF, sin que ello implique sustituir el análisis jurídico que corresponde a las instituciones competentes.
6. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2022)², un sistema público de pensiones puede considerarse fiscalmente sostenible si, bajo el conjunto de políticas vigentes, la evolución demográfica prevista y supuestos macroeconómicos conservadores, no enfrenta problemas de financiamiento prolongados o permanentes en un horizonte de largo plazo. Esta evaluación no se limita a las reglas propias del sistema previsional —como aportes, beneficios y condiciones de acceso—, sino que también debe considerar su

¹ La Ley N° 32581, "Ley que garantiza el pago de la pensión para la protección y seguridad social de los maestros jubilados y cesantes del Perú"

² Fondo Monetario Internacional, FMI. (2022). *IMF engagement on pension issues in surveillance and program work*. IMF Technical Notes and Manuals 2022/004. Washington, DC: International Monetary Fund.

interacción con las demás políticas de ingresos y gastos públicos, así como con las reglas fiscales orientadas a garantizar la solvencia y sostenibilidad fiscal del país. En ese sentido, cuando un régimen requiere transferencias crecientes o persistentes del Tesoro Público para cubrir sus obligaciones, corresponde evaluar sus implicancias sobre el equilibrio presupuestario, las reglas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

7. Un elemento central del análisis es la incertidumbre respecto del costo fiscal efectivo de la medida. Las bases de datos administrativas disponibles no permiten identificar de manera completa a los maestros pensionistas del SNP y del SPP, mientras que la propia Ley no define aspectos relevantes como el tiempo mínimo de ejercicio docente, el tratamiento de trayectorias laborales mixtas, la inclusión de sobrevivientes como beneficiarios, la utilización de los fondos acumulados en el SPP o el mecanismo mediante el cual se actualizaría la pensión. En consecuencia, no es posible, con la información disponible, elaborar una estimación actuarial completa del pasivo creado por la Ley. La nota de discusión utiliza, por ello, los registros administrativos disponibles y ejercicios de escenarios para aproximar su orden de magnitud e identificar los principales canales a través de los cuales podría incrementarse el costo fiscal.
8. En particular, el documento analiza cinco dimensiones. Primero, identifica los vacíos de diseño e implementación de la Ley. Segundo, evalúa sus efectos sobre los incentivos previsionales y la política remunerativa del sector Educación. Tercero, estima escenarios del costo fiscal, su sensibilidad a la trayectoria de la RIM y las tasas de reemplazo y subsidios implícitos que podrían generarse. Cuarto, examina sus implicancias distributivas y el costo de oportunidad de los recursos comprometidos. Finalmente, analiza los elementos económicos y presupuestarios relevantes para evaluar la norma a la luz del marco constitucional aplicable a las iniciativas que generan gasto público.
9. El análisis desarrollado en este documento identifica que la Ley N° 32581 genera una obligación fiscal permanente, de magnitud significativa, y al mismo tiempo, incierta, sin una fuente de financiamiento expresamente prevista. La medida incrementa el gasto previsional presente y futuro, eleva la rigidez presupuestaria y reduce el margen disponible del Estado para financiar otras prioridades públicas. Asimismo, genera inequidades sustantivas y regresividad, al establecer un beneficio pensionario especial por ocupación previa sin criterios claros de focalización, correspondencia contributiva o sostenibilidad fiscal.
10. Este análisis resulta especialmente relevante en el contexto fiscal actual. La Ley N.º 32581 se incorpora a un conjunto creciente de normas aprobadas en los últimos años que generan obligaciones permanentes de gasto o reducen ingresos públicos, en un periodo caracterizado por restricciones de espacio fiscal y por incumplimientos recientes y reiterados de las reglas fiscales, incluidas las de crecimiento del gasto público, que han generado un incremento sustancial de la deuda pública, particularmente de la deuda neta. Por ello, la evaluación de la medida no debe limitarse a determinar si el gasto puede ser atendido en un ejercicio presupuestario particular, sino que debe considerar su sostenibilidad intertemporal, su interacción con otras obligaciones fiscales y los recursos que desplazaría de otros usos.
11. La nota de discusión se organiza de la siguiente manera. La sección II describe el contenido de la Ley N.º 32581; la sección III caracteriza la CPM y los regímenes previsionales en los que se encuentran los maestros; la sección IV desarrolla el análisis económico, fiscal, distributivo y de los aspectos constitucionalmente relevantes de la medida; la sección V presenta las principales conclusiones; y el Anexo sistematiza los vacíos normativos que inciden sobre la determinación de los beneficiarios y del costo fiscal.

II. Contenido de la Ley N° 32581

12. La Ley N° 32581 dispone que las pensiones de los maestros jubilados y cesantes de la CPM sean equivalentes al monto de la RIM correspondiente a la primera escala magisterial, equivalente actualmente a S/ 3 501³.
13. La norma consta de tres artículos y una disposición complementaria final. Los dos primeros regulan su objeto y finalidad; el tercero establece la nivelación de las pensiones tomando como referencia la RIM de la primera escala magisterial y delimita los niveles educativos y sistemas previsionales comprendidos. La disposición final encargó al Poder Ejecutivo aprobar el reglamento en un plazo de noventa días, plazo que venció el 14 de julio de 2026 sin que dicho reglamento hubiera sido publicado a la fecha de cierre de esta nota de discusión.
14. El beneficio comprende a los maestros jubilados y cesantes de la educación básica regular, alternativa y especial, así como de la educación técnico-productiva, comprendidos en los sistemas previsionales de los decretos leyes N° 19990 y N° 20530, además de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP).

III. Sobre la Carrera Pública Magisterial y los regímenes pensionarios para los maestros

15. En el ámbito de la educación básica regular, alternativa y especial, así como de la educación técnico-productiva, la CPM está integrada por los profesores nombrados con título de profesor o de licenciado en Educación que ingresan mediante concurso público y son nombrados en la primera escala magisterial, desde la cual pueden ascender mediante los procesos de evaluación previstos en la normativa, así como por aquellos que fueron incorporados o ubicados en ella mediante disposiciones transitorias o leyes especiales⁴. Los profesores contratados no forman parte de la CPM⁵. La CPM se estructura en ocho escalas y la RIM se determina de acuerdo con la escala magisterial y la jornada de trabajo. La RIM correspondiente a la primera escala constituye la base de referencia para determinar las remuneraciones de las demás escalas⁶. Para una jornada de treinta horas, la RIM de la primera escala asciende a S/ 3 501 a julio de 2026⁷.
16. La pertenencia a la CPM no determina la afiliación a un régimen previsional específico. Los docentes pueden encontrarse afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), regulado por el Decreto Ley N° 19990, o al SPP, creado por el Decreto Ley N° 25897. Asimismo, existen docentes comprendidos en el régimen del Decreto Ley N° 20530⁸. Cada régimen aplica reglas propias de financiamiento, aportación, determinación de pensiones y pagos adicionales⁹. Además, solo el 65% de la RIM se encuentra afecto a cargas sociales, mientras que la Ley N.º 32581 toma como referencia el 100% de la RIM de la primera escala para determinar el

³ Utilizando una base de jornada laboral semanal de 30 horas.

⁴ El ingreso ordinario a la Carrera Pública Magisterial se realiza mediante concurso público y se formaliza mediante resolución de nombramiento en la primera escala magisterial. Asimismo, las disposiciones transitorias de la Ley N° 29944 ubicaron en las escalas de la nueva carrera a los docentes procedentes de las leyes N° 24029 y N° 29062, de acuerdo con las equivalencias previstas para sus anteriores niveles magisteriales.

⁵ El artículo 76 de la Ley N° 29944 y el numeral 211.1 de su Reglamento establecen que los profesores contratados no forman parte de la Carrera Pública Magisterial, aunque se encuentran sujetos a dichas normas en lo que les resulte aplicable.

⁶ La RIM constituye el principal componente remunerativo de los profesores de la Carrera Pública Magisterial, pero no equivale necesariamente a su ingreso mensual total, que también puede comprender asignaciones temporales, incentivos y beneficios, conforme al artículo 125 del Reglamento de la Ley N° 29944.

⁷ El artículo 1 del Decreto Supremo N° 277-2025-EF fijó la RIM correspondiente a la primera escala magisterial en S/ 116,69 por hora de trabajo semanal-mensual. Para una jornada de 30 horas, este valor equivale a S/ 3 501.

⁸ El literal b) del artículo 3 del Decreto Ley N° 19990 incluyó entre los asegurados obligatorios al personal que, a partir de su entrada en vigor, ingresara a prestar servicios en el Magisterio. Por su parte, la Ley N° 28389 declaró cerrado definitivamente el régimen del Decreto Ley N° 20530 y prohibió nuevas incorporaciones o reincorporaciones.

⁹ El SNP funciona bajo un esquema de reparto administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), mientras que el SPP se basa en cuentas individuales de capitalización administradas por las AFP.

monto de las pensiones, sin establecer una correspondencia expresa con la remuneración sobre la cual se efectuaron los aportes previsionales¹⁰.

17. Según las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la Ley¹¹, en 2025 existían alrededor de 392 mil maestros en actividad, de los cuales aproximadamente 200 mil estaban afiliados al SPP, 191 mil al SNP y 83 se encontraban comprendidos en el Decreto Ley N° 20530. Sin embargo, la información previsional disponible no permite identificar de manera completa a los maestros pensionistas del SNP y del SPP. La planilla de pensionistas del SNP administrada por la ONP no registra como atributo sistematizado la ocupación previa del pensionista,¹² mientras que la SBS tampoco dispone de información que permita determinar qué pensionistas del SPP fueron docentes de la CPM ni cuáles se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley N° 32581¹³.
18. Para el régimen del Decreto Ley N° 20530, se dispone de un reporte nominal de pensionistas informados como docentes por el Minedu^{14 15}. La información identifica a 69 301 beneficiarios vinculados a quienes fueron docentes: 56 964 pensionistas titulares y 12 337 sobrevivientes, que incluyen viudez, orfandad y otras pensiones derivadas. El gasto anual registrado se sitúa en alrededor de S/ 1 060 millones y la pensión mensual promedio de los titulares asciende a aproximadamente S/ 1 293¹⁶. Esta constituye la información más completa disponible, pero no representa el universo total de potenciales beneficiarios de la Ley, pues excluye a los maestros aportantes y pensionistas bajo los regímenes regulados por el Decreto Ley N° 19990 y el SPP.

IV. Análisis de la DEM-STCF

4.1 La Ley presenta vacíos que impiden su implementación y dificultan su costeo

19. La Ley N° 32581 presenta vacíos relevantes que impiden su implementación y dificultan su costo fiscal agregado. No delimita adecuadamente el funcionamiento de la regla pensionaria especial que introduce y traslada al reglamento aspectos sustantivos relacionados con la elegibilidad de los beneficiarios, la determinación de las pensiones, el tratamiento de los recursos acumulados y el mecanismo de financiamiento. Estas omisiones no son únicamente operativas, sino que impiden determinar con certeza el contenido de la prestación, el universo de beneficiarios y la magnitud de la obligación fiscal creada por la norma.
20. **La ley no establece criterios suficientes para identificar a la población beneficiaria.** Si bien se refiere a los maestros jubilados y cesantes de la CPM, no se precisa el número mínimo de años que se debe haber ejercido la docencia, el tratamiento de las trayectorias laborales mixtas ni si la pertenencia a la carrera debe haberse mantenido hasta el momento del cese. Tampoco determina con claridad si el beneficio comprende exclusivamente a los pensionistas titulares o también a sus sobrevivientes. Asimismo, no precisa cómo se tratará a quienes efectuaron aportes durante la mayor parte de su vida laboral en ocupaciones distintas de la

¹⁰ El artículo único de la Ley N° 30002 estableció que el 65 % de la RIM está afecto a cargas sociales. La Octogésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 otorgó vigencia permanente a dicha disposición.

¹¹ Las cifras fueron obtenidas a partir del cruce de la información registrada en el AIRHSP con la proporcionada por la ONP al MEF. La fuente no presenta una desagregación entre docentes nombrados y contratados. Las observaciones fueron remitidas por el Poder Ejecutivo mediante el Oficio N° 284-2025-PR.

¹² Ver Informe N° 000093-2026-DPE.PP-ONP, elaborado en atención al Oficio N° 0251-2026-EF/53.05 del MEF.

¹³ Ver Oficio N° 33402-2026-SBS, elaborado en respuesta al Oficio N° 0250-2026-EF/53.05 del MEF.

¹⁴ Ver Informe N° 000093-2026-DPE.PP-ONP, elaborado en atención al Oficio N° 0251-2026-EF/53.05 del MEF.

¹⁵ La información disponible solo permite cuantificar el gasto actual de las pensiones vinculadas a quienes fueron docentes en el régimen del Decreto Ley N° 20530, debido a que las bases previsionales del SNP y del SPP no permiten identificar a los maestros pensionistas de manera completa, como se señaló previamente.

¹⁶ Las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la ley, remitidas mediante el Oficio N° 284-2025-PR, identifican, con información del AIRHSP al 19 de agosto de 2025, a 56 964 pensionistas titulares y 12 337 sobrevivientes vinculados a quienes fueron docentes.

docencia ni si una permanencia breve en la CPM sería suficiente para acceder íntegramente al beneficio.

21. **La norma no define con precisión la forma de determinación de la pensión.** La referencia a una pensión “equivalente” a la RIM sugiere que cada aumento de la RIM se trasladará a las pensiones, lo cual generaría una indexación automática del gasto, que configura un mecanismo de nivelación pensionaria similar a la denominada “cédula viva”. Ello, a pesar de que el principio de no nivelación está prohibido constitucionalmente.
22. **La norma tampoco precisa los años de aportación para acceder al beneficio completo, ni cómo se calcularían las prestaciones de invalidez y sobrevivencia¹⁷.** Asimismo, no armoniza las diferencias en el número de pagos anuales: el SNP contempla pagos adicionales equivalentes a una pensión, el Decreto Ley N.º 20530 otorga aguinaldos fijos y el SPP opera usualmente con doce pagos. En consecuencia, una misma pensión mensual podría producir montos de pensión anualizados diferentes y, por tanto, generar costos anuales distintos según el sistema de origen.
23. **La Ley omite el mecanismo de implementación y financiamiento.** No determina qué entidad será responsable de administrar los fondos acumulados en los distintos regímenes previsionales ni quién se encargará de efectuar el pago de la pensión correspondiente; tampoco se precisa la disponibilidad de los recursos para garantizar el financiamiento de la nivelación de las pensiones principalmente en los casos en los que los aportes acumulados resulten insuficientes (presumiblemente la gran mayoría) ya sea por aportes insuficientes o por retiros efectuados de sus cuentas individuales de capitalización.
24. La reglamentación no puede resolver estos problemas sin adoptar decisiones que afectan la extensión del derecho y el gasto fiscal. Definir los años mínimos de docencia, incluir o excluir derechohabientes, determinar el tratamiento de las cuentas individuales del SPP o establecer la actualización de la RIM son elementos sustantivos que deberían quedar suficientemente delimitados por la propia ley. Para mayor detalle de los vacíos de la Ley, ver Anexo I.

4.2 La Ley puede generar distorsiones en las decisiones previsionales y salariales

25. Una garantía pública independiente de los aportes efectuados, de la densidad contributiva o del fondo acumulado puede alterar las decisiones de afiliación, ahorro y retiro. En particular, los nuevos docentes podrían considerar la garantía final al elegir entre el SNP y el SPP¹⁸, mientras que los afiliados al SPP podrían tener menores incentivos para preservar su ahorro previsional si el Estado cubriera posteriormente la diferencia hasta la RIM. Este riesgo es especialmente relevante dado el precedente de los retiros extraordinarios autorizados sobre los fondos del SPP¹⁹. Si dos maestros con trayectorias laborales semejantes llegan a la jubilación con saldos distintos —uno por conservar su ahorro y otro por haberlo retirado— y ambos reciben la misma pensión, el subsidio estatal sería mayor para quien llega con menores recursos previsionales. Ello quebraría la relación entre contribuciones, ahorro y prestaciones, acentuando las diferencias en el apoyo fiscal requerido por beneficiarios con trayectorias previsionales similares.
26. **La norma también rompe la neutralidad ocupacional de los sistemas previsionales.** Dos afiliados al mismo régimen, con remuneraciones, edades y aportes comparables, podrían

¹⁷ De corresponder que sean beneficiarios por el alcance de esta norma, será importante delimitar si al calcular la pensión como el 50% de la pensión del titular se aplicarán los topes máximos de pensión vigentes en los pensionistas del DL 19990 (S/ 1000). Dada la RIM actual en S/ 3 501, la pensión de los sobrevivientes se situaría en S/ 1750 para el régimen SPP y 20530, o se considerará el tope máximo de S/ 1000 para el caso de que sea sobreviviente de un pensionista del DL 19990.

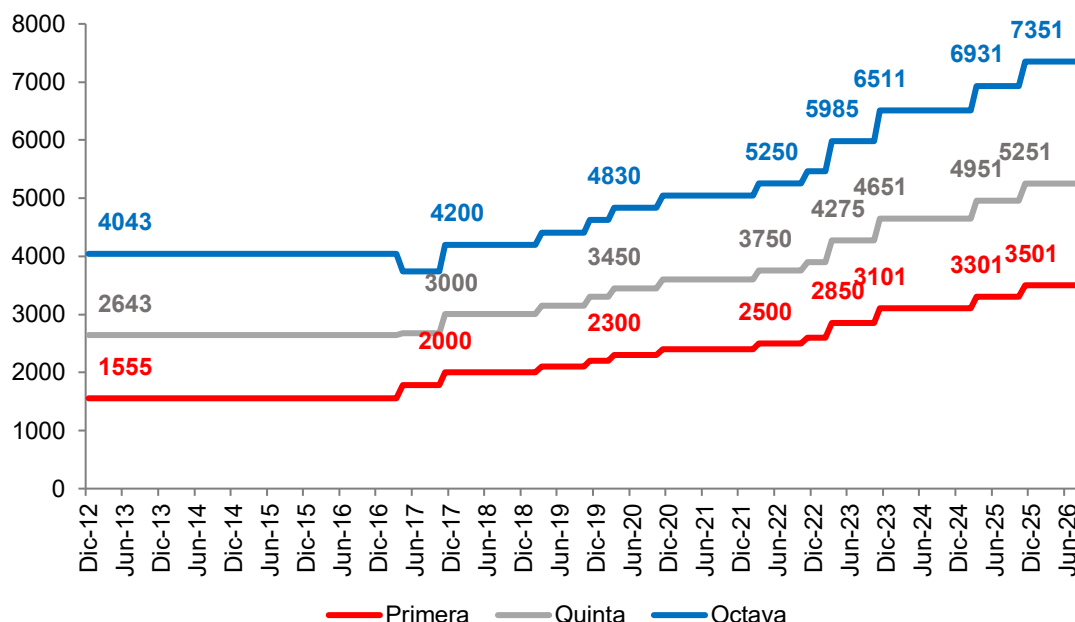
¹⁸ En el SNP la tasa de aporte es del 13%, mientras que en el SPP es del 10% a la cual se le añade la prima de seguro y la comisión por administración.

¹⁹ Esto debido a que entre 2020 y 2025 se han autorizado 8 retiros extraordinarios de los fondos de la Cuenta Individual de Capitalización de las AFP.

recibir garantías diferentes. Por ejemplo, un maestro comprendido en la Ley y afiliado al SNP podría recibir una pensión de S/ 3 501, equivalente a 3,5 veces la pensión máxima de S/ 1 000 prevista para los pensionistas del mismo régimen que acreditan 20 o más años de aportes. La diferencia respondería únicamente a la profesión ejercida y no a criterios contributivos, pese a que el sistema reconoce, en principio, prestaciones en función de las aportaciones y de las condiciones generales de acceso. Esta inequidad frente a otras ocupaciones, a su vez, genera riesgos de imitación por parte de otros grupos ocupacionales.

27. Finalmente, **la vinculación con la RIM puede generar aun mayores presiones para incrementar las remuneraciones de los docentes**, especialmente en el marco de las negociaciones colectivas del sector Educación, pues cada aumento salarial se trasladaría también al gasto pensionario. Entre 2022 y 2026, la RIM de la primera escala aumentó en seis oportunidades, de S/ 2 400 a S/ 3 501, lo que representó un incremento promedio nominal anual de 8,3%, superior al ritmo promedio anual registrado entre 2013 y 2021 (5,8%). Este mayor ritmo observado desde 2022 coincidió con la implementación de mecanismos de negociación colectiva en el sector, lo que evidencia que el costo pensionario previsto por la Ley es altamente sensible a la trayectoria futura de la RIM (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la RIM para docente nombrado, 30 horas



Fuente: Normas legales, MEF. Elaboración: DEM-STCF.

28. Cabe señalar que, entre 2017 y 2025 la RIM de la 1era escala acumuló un crecimiento de 125,3%, sustancialmente por encima del incremento registrado tanto en el sector privado formal (21,3%), como en otros regímenes laborales del sector público: docentes universitarios ordinarios (26,6%), trabajadores de la carrera administrativa (48,1%), personal sujeto a la Ley de Productividad (40,6%), trabajadores del régimen CAS (18,2%) y personal médico del nivel 5 (83,0%).

Tabla 1. Evolución nominal de remuneraciones seleccionadas
(S/ y variación porcentual acumulada)

	Ingreso promedio			Variación % acumulada
	2017	2025	Diferencia	
RIM 1era escala (30 horas)	1 554	3 501	1 947	125,3
Personal de salud médico (Nivel 5)	5 330	9 754	4 424	83,0
Carrera administrativa D. Leg. 276 ^{1/}	2 166	3 208	1 042	48,1
Ley de productividad D. Leg. 728 ^{1/}	5 447	7 660	2 213	40,6
Docentes universitarios ordinarios	7 007	8 870	1 863	26,6
CAS D. Leg. 1057 ^{1/, 2/}	3 228	3 816	588	18,2
Sector privado (general) ^{3/}	4 748	5 761	1 013	21,3

1/ La remuneración base para los regímenes 276, 728 y CAS (1057) corresponde al año 2018.

2/ Con la implementación de la ley que otorga mayores gratificaciones a los CAS, el sueldo se actualizaría a S/ 4 452, representando un incremento de 38% respecto a 2018.

3/ La remuneración del sector privado corresponde a los profesionales con grado de titulado.

Fuente: Planilla Electrónica – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Informe Final del Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público. **Elaboración:** DEM-STCF.

4.3 La Ley genera obligaciones permanentes y riesgos para la sostenibilidad fiscal

29. La estimación del costo fiscal requiere conocer el número de beneficiarios, la pensión vigente de cada uno, el régimen de origen, el tipo de prestación, el número de pagos anuales y, en el caso del SPP, el fondo disponible y la pensión autofinanciable. **La información disponible actualmente no permite elaborar una estimación actuarial completa y precisa.**
30. **La DEM-STCF cuenta con un ejercicio mecánico preliminar que estima un incremento del gasto anual.** En particular, al actualizar el cálculo del costo fiscal con el nuevo monto de la RIM a S/ 3 501²⁰ se obtiene que el costo fiscal se elevaría de S/ 7 396 millones anuales (estimado por el Poder Ejecutivo en las observaciones a la autógrafa) hasta S/ 8 018 millones anuales. Este costo constituye únicamente el gasto que implicaría nivelar las pensiones de los actuales maestros pensionistas para los regímenes previsionales del DL 19990 y 20530; no obstante, no incorpora el costo que generarían los actuales maestros pensionistas pertenecientes al SPP (y potencialmente también de sus beneficiarios) debido a la ausencia de información sistematizada sobre la ocupación²¹. Asimismo, esta estimación considera información solo referencial sobre el total de maestros pensionistas del DL 19990 toda vez que la ONP ha informado que no cuenta con una base de datos sistematizada de dichos pensionistas, de sus beneficiarios, ni de sus pensiones.

²⁰ De S/ 3 301 que es el monto con el que se elaboró el cálculo a S/ 3 501 que es el monto actual de la RIM.

²¹ Conforme a la respuesta de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) en su Oficio N° 33402-2026-SBS.

Tabla 2. Costo anual para el colectivo de maestros pensionistas

Régimen previsional	Número de beneficiarios	Pensión promedio (Soles)	Costo fiscal "sin ley" (millones de Soles)	Costo fiscal "con Ley" (millones de Soles)	Diferencia (millones de Soles)
DL 19990	162 000	800	1 814	7 940	6 125
DL 20530	69 301	1 293	1 088	2 981	1 893
SPP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	231 301		2 902	10 920	8 018

Nota 1: La información de los maestros pensionistas del DL 19990 proviene del dictamen que dio origen a la Ley y no se ha podido verificar con el MEF dichas cifras ya que no existe una base que sistematice la ocupación de los pensionistas de este régimen. Respecto a la información de los maestros pensionistas del 20530 la información ha sido verificada con la base de datos provista por el MEF (considera datos del AIRHSP y ONP).

Nota 2: Para el cálculo del costo fiscal en el régimen del DL 19990 se han considerado 14 pagos de pensión al año, mientras que para el caso del DL 20530 se han considera 12 pagos de pensión, 2 aguinaldos de S/ 300 y 1 pago por escolaridad de S/400.

Fuente: Observaciones a la Autógrafa PL 3864, MEF. **Elaboración:** DEM-STCF.

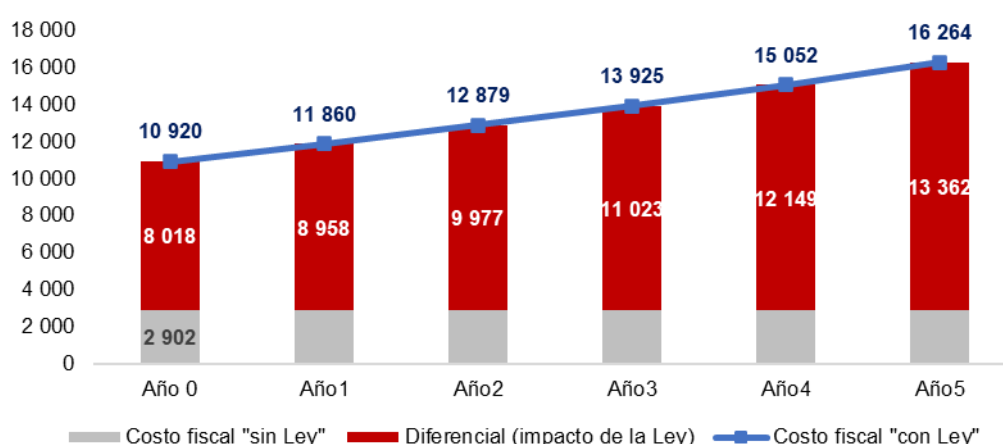
31. **La falta de información sobre la ocupación de los pensionistas del SNP y del SPP impide determinar el costo efectivo integral, lo que subestima su costo real.** Las instituciones encargadas de administrar el pago de las pensiones en el Perú han señalado que la planilla de pensionistas no registra la condición previa de maestro de la Carrera Pública Magisterial como atributo sistematizado, toda vez que el reconocimiento del derecho pensionario se sustenta en la condición de aportante y no en la categoría profesional o en el sector de procedencia del beneficiario. Por ello, el costo fiscal estimado de S/ 8 mil millones corresponde un punto de partida inicial, **una cota inferior que no refleja el costo efectivo integral que finalmente tendría que asumir el Estado** con la implementación de la norma.
32. Cabe precisar que **la estimación presentada corresponde únicamente al costo fiscal anual de la medida para los maestros pensionistas actuales y no incorpora una estimación actuarial en valor presente para los maestros en actividad (tanto del stock actual como de los futuros maestros) que generarán un gasto previsional conforme se jubilen**. En consecuencia, el referido costo no captura la trayectoria creciente que seguiría el gasto en los años posteriores con la incorporación de nuevas cohortes de beneficiarios. Como referencia se tiene la estimación realizada por el Poder Ejecutivo sobre la nivelación de las pensiones del personal militar y policial, el cual mostró un costo inicial inferior al que posteriormente se reportó en el reciente informe de la DEM-STCF al incorporar el flujo de nuevos afiliados²². Este antecedente evidencia que las medidas de nivelación pensionaria generan obligaciones fiscales de carácter creciente en el tiempo, por lo que una estimación basada únicamente en el costo anual inicial suele subestimar su impacto fiscal de largo plazo.
33. En este contexto, es preciso señalar que una parte importante de los maestros en actividad afiliados al SPP contarán con menores saldos acumulados en sus CIC como consecuencia de los retiros extraordinarios de fondos autorizados en los últimos años²³, lo que intensificaría aún más el impacto fiscal de esta norma. Esta reducción del ahorro previsional se traduciría en pensiones autofinanciadas de menor cuantía, lo que incrementaría el subsidio que el Estado debería asumir para garantizar el nivel de pensión previsto en la medida.

²² En las observaciones a la autógrafa de la Ley 32561 el Poder Ejecutivo realizó una estimación actuarial únicamente con los afiliados actuales al sistema del DL 1133, sin incorporar al personal que cada año se integraría a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú, debido a ello obtenían un costo fiscal con una trayectoria decreciente en el tiempo. Como resultado el costo fiscal en valor presentes reportado el Poder Ejecutivo (S/ 14,9 mil millones) fue significativamente inferior al estimado por la DEM-STCF (S/ 46 mil millones). Para un mayor detalle ver el Informe N° 01-2026-CF/ST.DEM (pág. 6-9)

²³ De acuerdo con la SBS, a junio de 2023, luego de los primeros 6 retiros, alrededor del 56% de los afiliados al SPP contaban con un saldo menor a 1 UIT acumulados en su CIC, y un 27% ya no registraba saldo en su CIC. En el mismo informe estiman que un séptimo retiro generaría que el 89% de los afiliados activos del SPP se queden sin fondo de pensiones (saldo cero en su CIC). A la fecha no se cuenta con información sobre el estado actual de los fondos acumulados, sin embargo, ya se han concretado 8 retiros, el último aprobado mediante la Ley 32445.

34. **La configuración de un esquema previsional de nivelación automática de pensiones afecta directamente a la sostenibilidad fiscal de las cuentas públicas.** En este escenario, cualquier incremento futuro de la RIM se trasladaría a las pensiones, independientemente de la evolución de los aportes efectuados o de la disponibilidad de recursos fiscales. Ello convertiría el gasto previsional en una obligación con crecimiento permanente y de magnitud incierta, que incrementaría aún más la rigidez del presupuesto público y limitaría seriamente el margen de maniobra fiscal para atender otras prioridades del Estado. De acuerdo con estimaciones de la DEM-STCF, el costo estimado de la norma podría elevarse de S/ 8 mil millones hasta S/ 13 mil millones en los próximos 5 años tan solo por una dinámica de la RIM en línea con la velocidad de los aumentos observados en el último quinquenio²⁴, lo que representa un incremento de más del 66% del costo inicial, y de 0,2 p.p. adicionales en términos del PBI²⁵.

Gráfico 2. Incremento estimado del costo de la norma ante variación de la RIM
(millones de Soles)



Nota: Para este ejercicio se estimó que la RIM de la 1era escala podría llegar hasta S/ 5225 mensuales en el año 5. Para el cálculo se mantuvo el número de beneficiarios actuales y no se incorporó a nuevos maestros jubilados.

Fuente: Normas legales, MEF. **Elaboración:** DEM-STCF.

35. **La medida incrementa sustantivamente la tasa de reemplazo de los maestros pensionistas al garantizar una pensión calculada sobre la RIM de la primera escala magisterial.** De acuerdo con la normativa vigente, solo el 65% de la RIM forma parte de la base contributiva. Bajo este enfoque, un docente que se jubile en la primera escala recibirá una pensión equivalente a aproximadamente el 154% de la remuneración sobre la cual efectuó aportes. Este porcentaje disminuiría en las escalas superiores: sería cercano al 140% en la segunda escala y al 73% en la octava²⁶ (ver el gráfico 3).
36. **Este contexto reduce la correspondencia entre las contribuciones realizadas y la prestación reconocida,** y sugiere que una parte relevante del beneficio tendría que financiarse mediante recursos públicos. Este aumento de la tasa de reemplazo se daría en un contexto en que esta misma población objetivo ha sido beneficiada sistemáticamente en

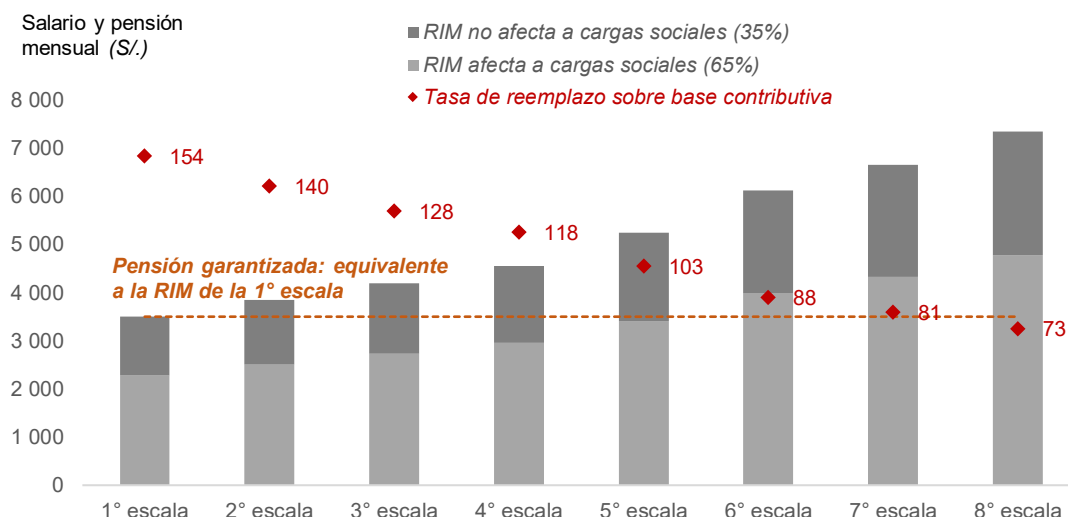
²⁴ Consideran un crecimiento promedio anual de 8,3% nominal, como el observado entre 2022 y 2026.

²⁵ Sumado al incremento del gasto en pensiones, el incremento de la RIM también implicaría un aumento de la planilla de personal activo en aproximadamente S/ 9,3 miles de millones (0,2% del PBI). Asimismo, cabe advertir que la magnitud y velocidad de los incrementos remunerativos observados vienen generando crecientes brechas respecto de trabajadores de otras actividades del sector público y, en términos relativos, incluso respecto de determinados segmentos del sector privado. En este contexto, mantener una dinámica de aumentos remunerativos con mecanismos de nivelación que extiendan estos beneficios de manera permanente podría profundizar las inequidades existentes y generar presiones fiscales adicionales de carácter estructural sobre unas cuentas públicas que ya enfrentan restricciones para absorber mayores compromisos fiscales.

²⁶ Estos indicadores no permiten cuantificar por sí solos el subsidio fiscal efectivo. Para ello sería necesario considerar la trayectoria completa de aportes, su densidad, la edad de jubilación, la duración esperada de la pensión y, en el SPP, el saldo acumulado y su rentabilidad.

los últimos años con mejoras de ingresos²⁷. Si bien esta mayor tasa de reemplazo mejora el nivel de protección de los beneficiarios, también supone un mayor esfuerzo fiscal, ya que el incremento de la prestación no estaría respaldado por un aparente aumento equivalente de las contribuciones realizadas durante su vida laboral.

Gráfico 3. Pensión garantizada y tasas de reemplazo según escala magisterial
(Soles y porcentaje)



Nota: Se considera como pensión el monto equivalente a la RIM de la primera escala vigente a junio de 2026. El ratio sobre la base contributiva relaciona la pensión con el 65% de la RIM y no constituye una medida del rendimiento de las contribuciones acumuladas. Los resultados son ejercicios ilustrativos y no representan tasas de reemplazo promedio ni estimaciones del subsidio actuarial efectivo. **Fuente:** Dirección General del Desarrollo Docente del Ministerio de Educación. **Elaboración:** DEM-STCF.

37. Estos resultados pueden contrastarse, de manera referencial, con las tasas de reemplazo observadas en los principales sistemas previsionales. De acuerdo con información publicada por la ONP, a diciembre de 2022, la tasa de reemplazo del SNP ascendía a 45,9%, mientras que para el SPP se reportaba una tasa de aproximadamente 24,0%. En el régimen del Decreto Ley N.º 20530, la pensión depende de los años de servicios reconocidos, por lo que no existe una tasa única aplicable a todos los pensionistas. En este contexto, la tasa de reemplazo resultante con la entrada en vigor de la Ley N.º 32581 sería superior al promedio del SPP en todas las escalas y superaría la tasa observada del SNP para todos los beneficiarios no docentes, alcanzando niveles particularmente elevados entre quienes se jubilen en las primeras escalas.

²⁷ La tasa de reemplazo presentada debe interpretarse como una aproximación simplificada basada en la remuneración correspondiente a la escala alcanzada antes del retiro. En las comparaciones internacionales, como las de la OCDE, suelen considerarse carreras contributivas completas y remuneraciones revalorizadas a lo largo de la vida laboral. En el caso de los maestros, los recientes incrementos de la RIM y la progresión entre escalas pueden hacer que la última remuneración difiera de los ingresos promedio de la carrera. Por ello, los ratios mostrados son ilustrativos y no directamente comparables con tasas de reemplazo internacionales estandarizadas; una estimación estrictamente comparable requeriría reconstruir las trayectorias remunerativas y contributivas de los beneficiarios.

Tabla 3. Tasa de reemplazo. Información a diciembre de 2022

Tipos	Sistema	Tasa de reemplazo
Modelos Contributivos	SNP ¹	45,9%
	Régimen 20530 y otros regímenes ²	Hombres: 1/30 del salario de referencia por cada año de servicios. Mujeres 1/25
	Regímenes 30003 ³	24,6%
	Régimen 18846 ⁴	Calculado en base a la jornada diaria al momento del accidente
	SPP ⁵	24,0%

1/ Se hace referencia a la tasa de reemplazo evidenciada en base a registros administrativos del SNP.

2/ Conforme al artículo 5 del DL 20530, las pensiones de cesantía se regularán en base al ciclo laboral máximo de 30 años para el personal masculino y 25 años para el femenino, siguiendo la tasa de reemplazo mencionada previamente.

3/ Para el presente régimen se considera la tasa de reemplazo establecido según normativa.

4/ Conforme al artículo 30 del Decreto Supremo 00272-TR, la prestación económica toma en consideración el grado de menoscabo.

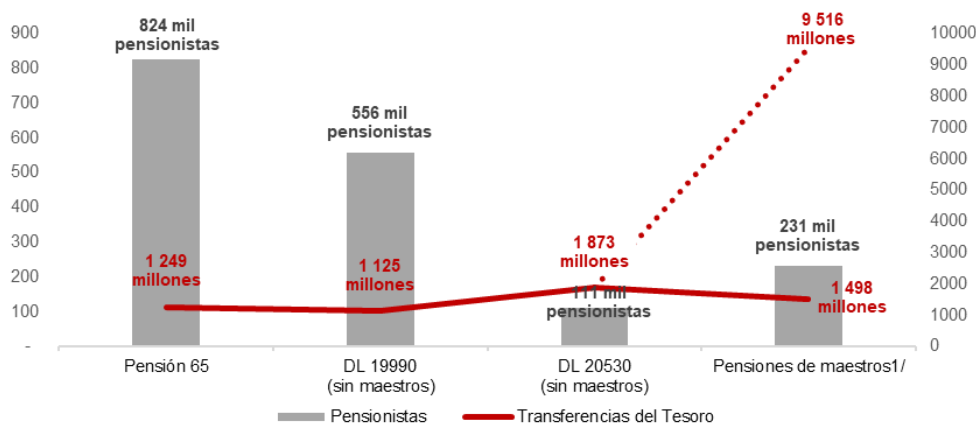
5/ Tomado del International Monetary Fund, 2019, Informality and the Challenge of Pension Adequacy: Outlook and Reform Options for Peru, Western Hemisphere Department. Washington D.C

* No se incorpora la tasa de reemplazo de militares y policías. En particular, La Ley N.º 32561, publicada el 22 de marzo de 2026, fue aprobada por insistencia luego de que el Poder Ejecutivo formulara observaciones relacionadas, entre otros aspectos, con su impacto fiscal y la posible afectación de principios constitucionales vinculados con la sostenibilidad previsional y la nivelación de pensiones. La norma modificó el régimen pensionario del Decreto Legislativo N.º 1133 y estableció, para el personal con treinta o más años de servicios, una pensión equivalente al 100% de la remuneración consolidada correspondiente a su grado en actividad. Sus principales efectos sobre el gasto pensionario se materializarían progresivamente conforme el personal actualmente en actividad acceda al retiro. En julio de 2026, el Colegio de Economistas de Lima presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 32561, cuestionando, entre otros aspectos, sus implicancias sobre la sostenibilidad del sistema previsional, el equilibrio presupuestario, la igualdad ante la ley y las restricciones constitucionales a la iniciativa congresal de gasto. El Consejo Fiscal analizó previamente los efectos fiscales y los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas asociados con esta norma en el Informe N.º 01-2026-CF/ST-DEM, "Informe de análisis de la Ley N.º 32561 que modifica el régimen de pensiones militar y policial del Decreto Legislativo N.º 1133", publicado el 24 de mayo de 2026

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), Diario El Peruano. **Elaboración:** DEM-STCF

38. La Ley N° 32581 no solo genera un costo fiscal relevante y creciente, sino que se inserta en un contexto en el que los regímenes previsionales involucrados demandan actualmente recursos públicos al Estado mediante transferencias debido a que no pueden ser financiados solo con los aportes de sus afiliados. De acuerdo con el gráfico 4, las transferencias que el estado realizaría para financiar las pensiones de maestros en el DL 19990 y 20530 ascienden a casi S/ 1,5 mil millones anuales, el cual se elevaría a por lo menos (aun usando la cota inferior) S/ 9,5 mil millones al año para cubrir la nivelación de pensiones de este sector.

Gráfico 4. N° de pensionistas o beneficiarios, y subsidios que perciben los regímenes previsionales y Pensión 65 a cargo del Estado, 2025
(número de pensionistas y Soles)

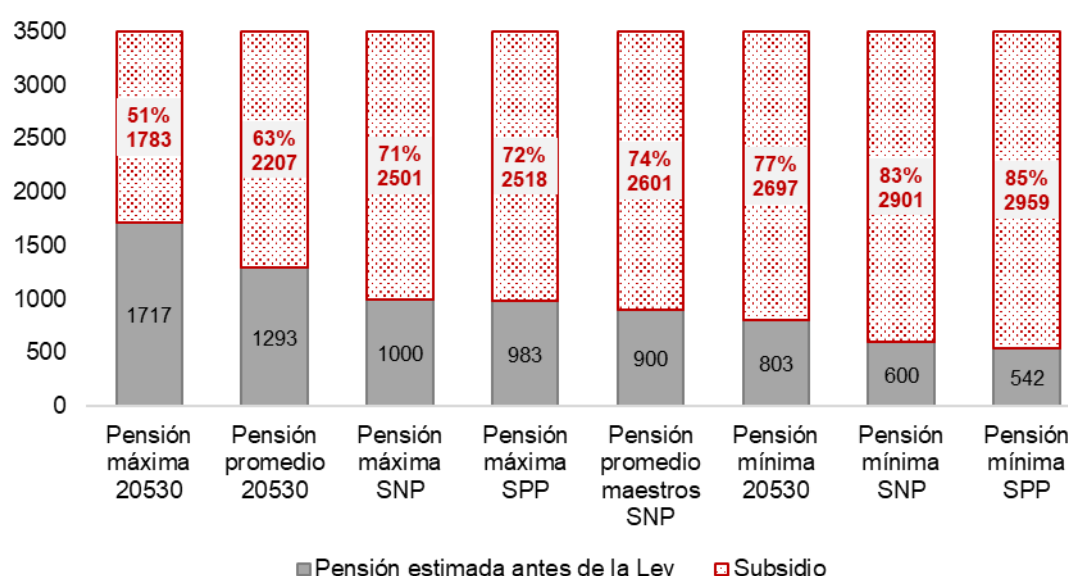


1/ Para el cálculo de las transferencias del tesoro para pagar pensiones de maestros se prorrateó el monto total según el número de pensionistas correspondiente en cada régimen previsional (DL 19990 y 20530).

Fuente: SIAF Consulta amigable, ONP, MEF. **Elaboración:** DEM-STCF.

39. Como complemento al análisis del costo fiscal agregado, se incorpora una estimación de la trayectoria del subsidio implícito para distintos perfiles previsionales de docentes representativos según su régimen pensionario (SNP, SPP y DL 20530) y su progresión en la escala magisterial. A partir de la simulación de estos distintos perfiles previsionales de docentes **se observa que los subsidios implícitos que asumiría el Estado bajo esta ley serían no solo desproporcionadamente elevados, sino que además presentarían una considerable heterogeneidad, tanto al interior de los grupos de pensionistas del magisterio dependiendo de su trayectoria laboral, como de los regímenes pensionarios a los cuales estén afiliados.** Por ejemplo, un docente afiliado al SPP sin retiros y que alcanzó la 8va escala a los 45 años podría alcanzar una pensión autofinanciada máxima de S/ 983 requiriendo un subsidio mensual de S/ 2518 (72%). En contraste, un afiliado que accede a la pensión mínima de S/ 600, sin haber efectuado retiros podría tener un subsidio mensual de 83% (S/ 2 900). Evidentemente, el subsidio para docentes afiliados al SPP que hubiesen realizado retiros, podría aproximarse al 100%, de calificar a pensión. Estos resultados también ilustran que el costo fiscal de la medida no depende únicamente del número de beneficiarios, sino también de la composición de los perfiles previsionales de los docentes, siendo mayor en aquellos maestros con menores saldos acumulados, o trayectorias remunerativas más reducidas.

Gráfico 5. Subsidios para distintos perfiles previsionales de maestros pensionistas
(Soles y % de la RIM total)



Nota: La pensión máxima del SPP se estimó considerando que el maestro accede a la octava escala magisterial a los 45 años, y que no ha realizado retiros de su fondo de pensiones con una densidad de aporte igual a 1, y una rentabilidad de 4.5%. Por su parte, la pensión mínima del SPP se estimó considerando que el maestro se mantuvo durante todo su periodo laboral en la primera escala magisterial y no realizó retiros a sus fondos (S/ 542). Cabe señalar que esta pensión es referencial ya que con la actual reforma del SPP le correspondería la pensión mínima de S/ 600.

Fuente: ONP, MEF. **Elaboración:** DEM-STCF.

4.4 La Ley se implementa en un contexto de crecientes riesgos para la sostenibilidad fiscal

40. Sin perjuicio de lo antes señalado, la evaluación de la Ley N° 32581 no puede dejar de enmarcarse en un contexto de la proliferación de leyes con impacto fiscal adverso aprobadas por el Congreso de la República, práctica que está generando importantes desequilibrios fiscales y que impone serios retos para la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. Esta situación ha sido advertida por el Consejo Fiscal en múltiples ocasiones, pues en los últimos años el Congreso de la República ha venido aprobando diversas normas que crean gasto público o limitan la capacidad de recaudar ingresos fiscales

sin considerar criterios de responsabilidad fiscal. Esto se refleja en el hecho de que el anterior Congreso de la República aprobó en todo su periodo de labores (agosto de 2021 a julio de 2026), 316 leyes con impacto fiscal adverso, 4 veces el número de leyes de este tipo generadas en promedio por cada Congreso desde 2006 hasta 2021. Pero más allá del número de normas aprobadas, también se ha documentado que esta práctica está generando normas significativas y crecientemente costosas en términos fiscales. Así, solo con la información²⁸ del costo fiscal estimado para 70 leyes aprobadas durante el periodo 2021-2026, se estima un costo total anual de casi S/ 40 mil millones (3,3% del PBI), por su parte, otras 5 leyes aprobadas en este periodo acumulan un costo total de S/ 132 mil millones (10,9% del PBI).

41. En ese sentido, la DEM-STCF estima que, en un escenario de estricta implementación de las leyes aún pendientes de ejecución²⁹, el déficit fiscal registraría un incremento promedio de hasta 4,3 p.p. del PBI durante los próximos 10 años, mientras que la deuda pública aumentaría, hasta en 22,7 p.p. del PBI en el mismo periodo. Este escenario generaría importantes desequilibrios macrofiscales y afectaría significativamente las finanzas públicas y la economía en su conjunto.
42. En ese contexto, el problema no se limita a determinar si una norma aislada puede ser financiada en el corto plazo, sino a evaluar si, en conjunto con otras normas aprobadas con impacto fiscal, desplazan recursos de otras prioridades públicas, introducen rigideces presupuestarias y reducen la capacidad del Estado para responder a necesidades emergentes y a políticas de largo plazo.
43. Por ello debe considerarse que la promulgación de la Ley N° 32581 forma parte de un conjunto creciente de leyes e iniciativas legislativas que crean obligaciones permanentes de gasto, amplían los beneficios laborales y previsionales y rigidizan el presupuesto público. Ello resulta particularmente relevante en un contexto en el que el país ha registrado el incumplimiento consecutivo de las reglas fiscales de gasto durante los últimos tres años, y se incumplirían el 2026 por cuarto año consecutivo, lo que evidencia la urgente necesidad de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar la aprobación de medidas que incrementen presiones permanentes sobre el presupuesto sin una fuente de financiamiento identificada.
44. Todo ello es aún más grave dado que la aplicación de la Ley N° 32581 está sujeta a restricciones fiscales en todos los horizontes temporales al generar obligaciones de gasto permanentes y crecientes en el tiempo. En el corto plazo, el espacio fiscal de la economía peruana es nulo, debido a que existen compromisos de gasto ya asumidos por el Gobierno, y múltiples otros aprobados por el Congreso de la República, como es el caso de esta ley, que no cuentan con marco presupuestario ni fuente de financiamiento. En ese contexto, el costo fiscal asociado a la implementación de la Ley constituye un gasto no contemplado en las proyecciones oficiales del MEF que podría afectar, nuevamente, el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes o, en su defecto, exigir un ajuste en otras partidas de gasto. Dada la magnitud del gasto involucrado, en el corto plazo podrían ocurrir ambas cosas.
45. Por ello **toda ley debe sujetarse a las restricciones presupuestarias existentes, a fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas**, pilar fundamental de la estabilidad macroeconómica. De lo contrario, podría afectar la credibilidad fiscal del país, su calificación crediticia, el costo y el acceso al financiamiento internacional de todos los agentes económicos —sector público, sector privado y ciudadanos—, el desarrollo de los mercados financieros y de capitales internos, así como la capacidad del Estado para implementar políticas fiscales contracíclicas ante choques exógenos o crisis. Esto último podría derivar en recortes abruptos del gasto público y de la provisión de servicios básicos, una mayor

²⁸ Los costos fiscales considerados corresponden a las estimaciones contenidas en los informes técnicos publicados en la web del Congreso de la República, principalmente los emitidos por el MEF y, según corresponda, por otras entidades públicas. No obstante, en muchos casos las leyes con impacto fiscal adverso no cuentan con ninguna estimación sobre el costo fiscal que generan.

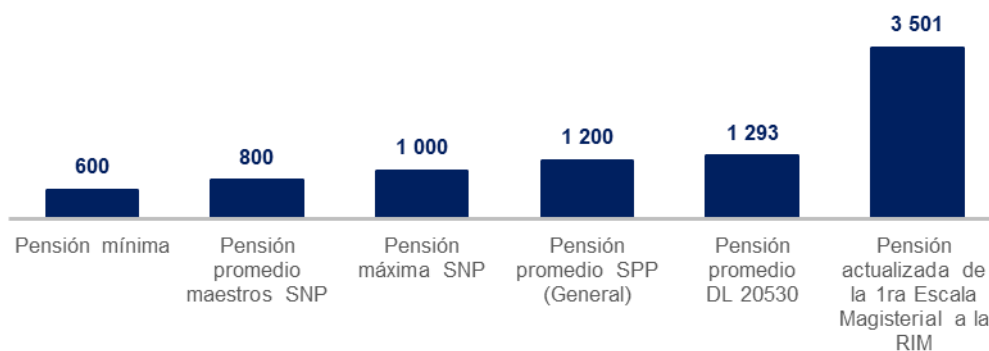
²⁹ De las 75 leyes con información sobre su costo fiscal, se estima que 48 leyes aún no habrían sido implementadas.

frecuencia y severidad de las recesiones económicas, mayores niveles de desempleo, subempleo e informalidad, depreciaciones cambiarias e inflación, incremento de la pobreza y la desigualdad, entre otros efectos adversos.

4.5 La Ley amplía las inequidades frente a otros regímenes previsionales y presenta riesgos de regresividad

46. **Además de las presiones fiscales analizadas previamente, la Ley N° 32581 introduce un tratamiento diferenciado respecto de los regímenes previsionales generales.** La norma dispone que la pensión de los maestros comprendidos en su ámbito sea equivalente a la RIM de la primera escala magisterial. Con el valor vigente para una jornada de 30 horas por semana, esto representa S/ 3 501 mensuales³⁰. Este monto equivale a 5,8 veces la pensión mínima de jubilación del SNP (S/ 600), 3,5 veces su pensión máxima (S/ 1 000) y 3,2 veces la pensión promedio de jubilación del SPP (S/ 1 200)³¹. Asimismo, representa 2,7 veces la pensión promedio mensual de los pensionistas titulares del Decreto Ley N° 20530 identificados como docentes (S/ 1 293)³².

Gráfico 6. Comparación de pensiones por régimen previsional
(Soles)



Fuente: MEF, ONP, Observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa que dio origen a la Ley N° 32581 (Oficio N° 284-2025-PR) y SBS. **Elaboración:** DEM-STCF.

47. **Esta diferencia es relevante desde el punto de vista de la equidad horizontal, pues la Ley incorpora la ocupación previa como criterio para acceder a una pensión especial dentro del SNP y del SPP.** En consecuencia, dos pensionistas del mismo régimen y con condiciones contributivas semejantes podrían recibir pensiones distintas por haber ejercido la docencia uno de ellos. La propia Ley establece un trato diferenciado que debe evaluarse en función de grupos jurídicamente comparables³³.
48. **La Ley también presenta un problema de focalización.** Desde la perspectiva de la equidad vertical —es decir, de la asignación de una mayor ayuda a quienes más la necesitan—, la Ley establece la misma pensión de referencia sin considerar el monto de la pensión previa, los años o la densidad de aportes, el saldo acumulado o los retiros efectuados en el SPP, ni la situación económica del beneficiario. De este modo, personas con trayectorias contributivas y capacidades económicas distintas podrían acceder al mismo monto. Como la Ley no regula

³⁰ Los artículos 1 y 3 de la Ley N° 32581 establecen como referencia la RIM de la primera escala magisterial. El artículo 1 del Decreto Supremo N° 277-2025-EF fija dicha remuneración en S/ 116,69 por hora de trabajo semanal-mensual.

³¹ El literal a), numeral i), de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 32123 fija en S/ 600 la pensión mínima de jubilación e invalidez del SNP. El artículo 4 del Decreto Supremo N° 330-2025-EF establece en S/ 1 000 la pensión máxima mensual. La pensión promedio de jubilación del SPP, de S/ 1 200, corresponde a marzo de 2026.

³² El promedio se obtiene al dividir la planilla mensual de S/ 73 667 618 entre los 56 964 pensionistas titulares identificados como docentes. El cálculo no incluye a los 12 337 sobrevivientes registrados por separado en el cuadro N° 10 del Oficio N° 284-2025-PR (pp. 25-26), elaborado con información del AIRHSP al 19 de agosto de 2025.

³³ El fundamento 127 de la Sentencia 47/2023 del Tribunal Constitucional precisa que las situaciones comparadas no tienen que ser idénticas, sino jurídicamente equiparables, para lo cual deben compartir cualidades, caracteres, rasgos o atributos.

esta interacción ni establece criterios de focalización, no es posible asegurar que el gasto se concentre en quienes presentan una mayor insuficiencia pensionaria.

49. **A esta diferencia se suma un riesgo de efecto arrastre, pues la Ley no delimita con claridad a todos sus beneficiarios.** Su artículo 1 se refiere a los maestros jubilados y cesantes de la Carrera Pública Magisterial, mientras que el artículo 3 incluye también a quienes están comprendidos en la Ley N° 29944. Esta diferencia impide determinar con certeza si la pensión alcanza a los profesores contratados, quienes están sujetos a dicha ley, pero no forman parte de la Carrera Pública Magisterial³⁴. La norma tampoco exige un periodo mínimo de ejercicio docente, por lo que no precisa el tratamiento de quienes trabajaron como maestros solo durante una parte de su vida laboral. Asimismo, los docentes contratados, los auxiliares de educación, los docentes de instituciones privadas y el personal administrativo del sector Educación no están expresamente comprendidos, lo que puede dar lugar a posteriores solicitudes de incorporación o de un tratamiento equivalente³⁵. El reglamento puede precisar las ambigüedades dentro del ámbito establecido por la Ley, pero no debería ampliar el beneficio a nuevos grupos³⁶.
50. **El impacto fiscal que podría generar este efecto arrastre se observa en las estimaciones realizadas por el Poder Ejecutivo durante la observación de la autógrafa.** Con información del AIRHSP al 19 de agosto de 2025 y una RIM de S/ 3 300, el costo anual estimado ascendía a S/ 1 726 millones si el aumento se otorgaba a los 69 301 pensionistas y sobrevivientes identificados como docentes del Decreto Ley N° 20530. Si se extendiera a los 176 473 pensionistas y sobrevivientes de dicho régimen, el costo aumentaría a S/ 4 186 millones anuales, es decir, S/ 2 460 millones adicionales. Estas cifras no corresponden al costo actual de la Ley, pero muestran que una ampliación del universo de beneficiarios puede elevar sustancialmente el gasto pensionario. No es posible realizar un cálculo equivalente para los profesores contratados, auxiliares de educación, docentes privados u otros grupos, porque no se cuenta con información sobre cuántos son pensionistas, a qué régimen pertenecen y qué pensión reciben actualmente³⁷. **Por ello, su eventual incorporación constituye un riesgo fiscal no cuantificado y no una obligación ya generada.**
51. **La norma genera regresividad porque asigna el subsidio en función de la ocupación previamente ejercida y no de la vulnerabilidad económica.** Un maestro podría acceder a esta mayor pensión independientemente de sus ingresos, patrimonio o capacidad de autofinanciamiento, mientras que otros pensionistas del mismo régimen o adultos mayores con mayores necesidades continuarían recibiendo prestaciones considerablemente inferiores. El riesgo es especialmente relevante en el SPP. Dos maestros con trayectorias laborales semejantes podrían llegar a la jubilación con fondos distintos —uno por conservar sus ahorros y otro por haber efectuado retiros— y recibir finalmente la misma pensión garantizada. En dicho caso, el subsidio estatal sería mayor para quien dispone de menores recursos previsionales, incluso cuando dicha diferencia responda a decisiones individuales de retiro. En consecuencia, la Ley no asegura que el gasto se concentre en los beneficiarios

³⁴ El numeral 211.1 del artículo 211 del Reglamento de la Ley N° 29944 establece expresamente que el profesor contratado no está comprendido en la Carrera Pública Magisterial, aunque se encuentra sujeto a la Ley y a su Reglamento en lo que resulte aplicable.

³⁵ El artículo 1 de la Ley N° 29944 circunscribe su ámbito a los profesores que prestan servicios en instituciones y programas educativos públicos. El artículo 215 de su Reglamento establece que el auxiliar de educación presta apoyo al docente, mientras que el artículo 218 señala que puede postular a los concursos públicos de acceso a la Carrera Pública Magisterial y que su ingreso o incorporación no es automático. Asimismo, la Carta N° 130-2024-2025-FPM-CR del Congreso de la República registra que, durante la presentación del Proyecto de Ley N° 4786/2022-CR, se solicitó incluir a los auxiliares de educación y se respondió que no formaban parte de la propuesta.

³⁶ Los fundamentos 140 y 141 de la Sentencia 86/2023 del Tribunal Constitucional señalan que los reglamentos pueden precisar preceptos legales de carácter genérico, pero no transgredir ni desnaturalizar la ley, contradecirla o regular materias reservadas a esta.

³⁷ El Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público 2026 presenta información sobre plazas y remuneraciones del personal activo de educación, pero no identifica cuántos son pensionistas ni el régimen previsional al que pertenecen. Además, el Informe N° 000093-2026-DPE.PP-ONP señala que la planilla del Decreto Ley N° 19990 no registra como atributo la condición previa de maestro de la Carrera Pública Magisterial.

más vulnerables y carece de mecanismos que garanticen la progresividad del subsidio fiscal. Asimismo, la norma privilegia una ocupación particular, concediendo beneficios en función de la diferencia de las personas, lo cual está prohibido constitucionalmente.

4.6 La implementación de la Ley genera un costo de oportunidad significativo

52. **Además del mayor gasto permanente y del riesgo de ampliar el universo de beneficiarios, la Ley N° 32581 reduce los recursos fiscales disponibles para otros usos.** Por ello, la evaluación de la medida debe considerar, junto con su costo directo, el costo de oportunidad de asignar recursos para nivelar las pensiones a un grupo específico de la población frente a otras intervenciones públicas. Esta comparación debe realizarse con criterios homogéneos de cobertura, gasto anual por beneficiario, focalización e incidencia distributiva.
53. **Este costo de oportunidad resulta especialmente relevante dentro del propio sistema previsional.** Un esfuerzo fiscal superior a S/ 8 000 millones anuales, el costo mínimo estimado de la Ley, pero con grupos no cuantificados por la ausencia de información, podría destinarse a fortalecer el régimen general del SNP. Para dimensionar esta magnitud, el reajuste de hasta S/ 100 mensuales otorgado en 2026 a más de 237 mil pensionistas de jubilación e invalidez del SNP generó un costo anual de S/ 311 millones³⁸. En consecuencia, el costo mínimo de la Ley equivale a 25,7 veces el costo de dicho reajuste.
54. **Los recursos públicos comprometidos con la implementación de la Ley también podrían destinarse al financiamiento de otras intervenciones prioritarias del Estado.** En términos comparativos, S/ 8 000 millones anuales equivalen a 6,1 veces el PIM 2026 de Pensión 65, a 7,6 veces el PIM del Programa Juntos y al 46,4% del PIM de la función Orden Público y Seguridad³⁹. Estas equivalencias permiten dimensionar el costo de oportunidad de asignar recursos permanentes a la nivelación de pensiones establecida por la Ley.
55. **El costo mínimo estimado de la Ley equivale a casi la mitad del PIM de la función Previsión Social.** Los S/ 8 000 millones anuales representan el 47,2% del PIM 2026 de dicha función y el 3,5% del PIM del Gobierno Central⁴⁰. Esta comparación evidencia la magnitud del esfuerzo fiscal que implicaría asignar recursos permanentes para el pago de esta medida.

4.7 Consideraciones referidas a la constitucionalidad de la Ley N° 32581

56. El análisis de la DEM-STCF sobre la Ley N° 32581 identifica elementos que, conforme a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, resultan relevantes para evaluar una posible vulneración de los principios previstos en los artículos 78, 79 y 118, numeral 17, de la Constitución⁴¹. En primer lugar, **la Ley genera mayores obligaciones de gasto público sin identificar una fuente de financiamiento, lo que podría afectar el equilibrio presupuestal y la sostenibilidad fiscal.** En segundo lugar, el proceso parlamentario de la Ley N° 32581 muestra que en él **no se respetó el principio de coordinación, lo que vulnera las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en la administración de la Hacienda Pública.** En tercer lugar, la Ley **crea un régimen pensionario especial que incorpora un esquema de nivelación de pensiones con las remuneraciones del personal en actividad.** En cuarto lugar, **la ley genera inequidades y tratos desiguales con otros grupos**

³⁸ El número de beneficiarios y el impacto presupuestal anual del reajuste se obtuvieron del Informe de Rendición de Cuentas de Titulares por periodo anual 2025 de la ONP.

³⁹ Las equivalencias se calcularon utilizando el PIM 2026 de las categorías presupuestales 0097: Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, y de la función 05: Orden Público y Seguridad, registrado en el SIAF y consultado al 31 de julio de 2026.

⁴⁰ Las equivalencias se calcularon con información del PIM 2026 registrada en el SIAF y consultada al 31 de julio de 2026.

⁴¹ El artículo 78 de la Constitución sustenta el principio de equilibrio presupuestario; el artículo 79 establece la prohibición de iniciativa congresal para crear o aumentar gastos públicos; y el artículo 118, numeral 17, atribuye al Presidente de la República la administración de la hacienda pública.

poblacionales, lo que vulneraría conceptos constitucionales como los de la igualdad ante la ley y la prohibición de normar por diferenciación de las personas.

57. Sin perjuicio de lo anterior, la DEM-STCF considera que corresponderá a las instituciones facultadas por la Constitución interponer las acciones de inconstitucionalidad y, eventualmente, al Tribunal Constitucional realizar el análisis definitivo de la constitucionalidad de la Ley N° 32581.
58. Como se vio anteriormente, la Ley N° 32581 genera mayores obligaciones de gasto público como consecuencia de garantizar un nivel de pensión para los maestros jubilados de la CPM superior a la pensión máxima vigente en el sistema del Decreto Ley N° 19990 y a la pensión promedio en el sistema del Decreto Ley N° 20530, sistemas pensionarios a cargo del Estado. Del mismo modo, garantiza a los maestros jubilados del SPP un monto de pensión mínima superior al previsto en la Ley N° 32123 (Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano), el cual presumiblemente deberá financiarse con fondos públicos.
59. Dicho gasto público es permanente y se tendría que materializar en el año en curso (tan pronto se implemente la ley) y en los años futuros. Considerando que la ley no identifica las fuentes de financiamiento para cubrir el gasto público, se generan desequilibrios presupuestarios tanto presentes como futuros. En ese sentido, la Ley vulneraría el artículo 78 de la Constitución, que establece que el presupuesto de la República debe estar efectivamente equilibrado.
60. La Ley N° 32581 que genera gasto público tuvo origen en iniciativas legislativas del parlamento⁴² y además, fue aprobada por insistencia, en contra de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo. En ese sentido, la norma vulneraría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala: *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”*.
61. Con relación a los aspectos procedimentales de la aprobación de la Ley N° 32581, cabe volver a resaltar que esta no solo fue aprobada en contra de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo (por insistencia y haciendo caso omiso a los distintos informes negativos recibidos) y en ausencia de un estudio actuarial que permitiera dimensionar los efectos económicos que genera, sino que, además, para su aprobación se prescindió del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, comisión ordinaria que por su especialidad debería analizar el impacto de las leyes en las cuentas fiscales. En ese sentido, para aprobar la Ley 32581 el Congreso no habría respetado el principio de cooperación entre poderes del Estado y las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública.
62. La norma, al crear obligaciones de gasto sin financiamiento y al crear un nuevo sistema previsional, vulneraría competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, que de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución es competente para “dirigir la política general del gobierno” y para “administrar la hacienda pública”. Como se ha visto la Ley generaría como mínimo un costo fiscal anual de aproximadamente S/8 mil millones (aproximadamente 0,7% del PBI), estimado que considera únicamente a los pensionistas actuales de los regímenes 19990 y 20530. Ello evidencia que la ley restringe significativamente la capacidad del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública y que, para financiar el mayor gasto en pensiones, podría tener que afectar de manera significativa otras partidas presupuestales de los sectores involucrados o restringir el presupuesto de otros sectores.

⁴² Dicha ley se basa en 6 proyectos de ley todos de iniciativa congresal, sin ningún proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo.

63. Como se indicó anteriormente la Ley 32581 genera un trato desigual con otros grupos de pensionistas que no recibirán una pensión similar. En ese sentido, la norma vulneraría lo previsto en el Artículo 2 Inciso 2 y en el artículo 103 de la Constitución que establecen que:

Artículo 2 Inciso 2: *“Toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.*

Artículo 103: *“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas”*

64. Adicionalmente, al establecer un nivel de la pensión equivalente a la RIM en la primera escala de la CPM, la norma genera un esquema de nivelación de pensiones con las remuneraciones de la primera escala de la CPM. Dicha modificación vulneraría lo previsto explícitamente en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, la cual señala, entre otras materias, que en las nuevas reglas pensionarias *“no se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones (...)”*.
65. Finalmente, es importante analizar esta norma a la luz de la reciente sentencia del TC que establece nuevos criterios jurisprudenciales para evaluar las leyes que generan gasto público:
- a) La Sentencia 158/2026 del Tribunal Constitucional⁴³ estableció como criterio interpretativo vinculante que la iniciativa de gasto corresponde, como regla general, al Poder Ejecutivo y que los congresistas no tienen iniciativa para incrementar gastos que incidan en el presupuesto anual o impacten hacia el futuro.
 - b) La sentencia precisa que, excepcionalmente, las iniciativas congresales relacionadas con derechos económicos, sociales y culturales que generen gasto público pueden ser compatibles con la Constitución si son coordinadas con el Poder Ejecutivo y cumplen con cuatro condiciones: (i) identifican expresamente una fuente de financiamiento mediante nuevos ingresos o reasignaciones; (ii) cuentan con un informe previo de sostenibilidad fiscal del órgano competente del Poder Ejecutivo; (iii) priorizan necesidades sociales básicas claramente identificadas, de acuerdo con el principio de justicia presupuestaria; y (iv) programan progresivamente el gasto, en estrecha coordinación con el MEF.
 - c) La Ley N° 32581 no identifica una fuente de financiamiento ni una reasignación que permita cubrir el mayor gasto. Además, los vacíos de la Ley y la falta de información impiden determinar con precisión su costo fiscal, por lo que la estimación disponible constituye únicamente una cota inferior. En estas condiciones, tampoco es posible establecer la magnitud de los recursos que tendrían que financiarse ni evaluar si una eventual fuente sería suficiente para garantizar el equilibrio presupuestario.
 - d) La Ley tampoco establece una programación progresiva del gasto. Aunque señala que la pensión debe cubrir necesidades básicas, no incorpora criterios que permitan priorizar el gasto según la situación económica de los beneficiarios. Asimismo, los antecedentes legislativos contienen observaciones desfavorables del Poder Ejecutivo, no un pronunciamiento que sustente la viabilidad fiscal de la medida.
 - e) A la luz de los criterios fijados por el TC y de los aspectos desarrollados en esta sección, la Ley vulneraría los principios de equilibrio presupuestario, cooperación entre poderes, justicia presupuestaria y desarrollo progresivo de las regulaciones que generan gasto; el criterio rector de sostenibilidad fiscal; la prohibición de iniciativa congresal de gasto; y la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública.

⁴³ La Sentencia 158/2026 recayó en el Expediente N° 00018-2023-PI/TC. Véanse sus fundamentos 113 a 118 y el numeral 3 de la parte resolutive.

V. Conclusiones

66. La Ley N.º 32581 tiene por finalidad mejorar la protección económica de los maestros jubilados y cesantes; sin embargo, establece una garantía pensionaria común para personas pertenecientes a tres regímenes previsionales con reglas financieras y contributivas sustancialmente distintas. La Ley no contiene mecanismos suficientes para armonizar estas diferencias.
67. La norma presenta vacíos relevantes respecto de la identificación de los beneficiarios, el tiempo mínimo de ejercicio docente, las trayectorias laborales mixtas, las prestaciones de sobrevivencia e invalidez, el número de pagos anuales, la utilización de los fondos acumulados en el SPP, la fecha de referencia de la RIM y las responsabilidades institucionales para reconocer, financiar y pagar el beneficio. Estas indefiniciones impiden determinar con precisión la obligación fiscal establecida por la Ley.
68. La información disponible no permite realizar una estimación actuarial completa y precisa. El ejercicio preliminar de la DEM-STCF estima un incremento anual de aproximadamente S/ 8 018 millones para un universo referencial de pensionistas de los decretos leyes N.º 19990 y N.º 20530. Este resultado no incorpora a los pensionistas del SPP y utiliza, para el SNP, una cifra de beneficiarios que no ha podido validarse con registros administrativos. Por ello, debe interpretarse como un escenario de referencia parcial y no como el costo definitivo. Se aproxima más a una cota inferior, dadas las múltiples exclusiones por falta de información y los riesgos de extender los beneficios de la ley a otros grupos.
69. El costo fiscal podría aumentar significativamente si la equivalencia con la RIM se interpreta de manera dinámica. Bajo el escenario mecánico considerado, el costo incremental anual aumentaría de S/ 8,0 mil millones a aproximadamente S/ 13,4 mil millones en cinco años, únicamente por el efecto del crecimiento supuesto de la RIM y sin incorporar nuevas cohortes. Este resultado evidencia la elevada sensibilidad del gasto pensionario frente a las futuras decisiones remunerativas del sector Educación.
70. La estimación actual excluye, por falta de información, los costos fiscales derivados de las pensiones de los maestros que se jubilen después de la entrada en vigor de la ley, cuyo impacto fiscal será adicionalmente creciente por la incorporación sucesiva de estas nuevas cohortes. Una evaluación integral requiere, por tanto, una proyección actuarial que incorpore la edad, la mortalidad, la densidad de aportes, la trayectoria remunerativa, el régimen previsional, los derechohabientes y la evolución de la RIM.
71. La Ley reduce la correspondencia entre la base contributiva y la prestación. Los aportes de los docentes se calculan sobre el 65% de la RIM, mientras que la pensión garantizada toma como referencia el 100 % de la RIM de la primera escala. En este contexto, la relación entre la pensión y la remuneración afecta a contribuciones fluctuaría entre 73% y 154%. Estos indicadores evidencian el descalce, aunque no permiten cuantificar por sí solos el subsidio actuarial efectivo.
72. Los subsidios implícitos que asumiría el Estado bajo esta ley serían elevados y heterogéneos según los distintos perfiles previsionales de los docentes. De manera ilustrativa, bajo los supuestos del ejercicio, un docente afiliado al SPP podría financiar una pensión máxima de S/ 983, por lo que el Estado tendría que cubrir S/ 2 518 mensuales para alcanzar la primera escala de la RIM, equivalente a un subsidio de 72% de dicha pensión. Para los docentes que lleguen a la jubilación con menores saldos acumulados en el SPP, debido a trayectorias remunerativas más reducidas o a retiros de sus fondos, el subsidio podría aproximarse al 100%, de calificar a esta pensión.
73. La norma puede alterar los incentivos de ahorro y retiro, especialmente en el SPP, si el monto que finalmente debe financiar el Estado no depende del saldo acumulado ni de los retiros

efectuados. La falta de información individual sobre los maestros afiliados al SPP impide cuantificar actualmente este efecto.

74. La Ley introduce un tratamiento diferenciado por ocupación en los sistemas previsionales generales. Ello plantea un problema de equidad horizontal frente a pensionistas con condiciones contributivas comparables que no ejercieron la docencia y un problema de focalización, dado que el beneficio no se determina a partir de la situación socioeconómica de sus beneficiarios. La información disponible no permite concluir que la medida sea necesariamente regresiva, pero sí identifica un elevado riesgo de regresividad intergrupala.
75. El costo de oportunidad del escenario preliminar es elevado. Los aproximadamente S/ 8 mil millones anuales equivalen a 25,7 veces el costo del reciente reajuste de las pensiones del SNP, a 6,1 veces el presupuesto de Pensión 65, a 7,6 veces el presupuesto de Juntos y a alrededor del 47% del presupuesto de la función Previsión Social. Estas equivalencias no suponen una sustitución automática de gasto, pero muestran la magnitud de los recursos comprometidos frente a otras alternativas de política pública.
76. La Ley se implementaría, además, en un contexto de elevada presión sobre las finanzas públicas derivada de la aprobación acumulada de normas con impacto fiscal adverso y de un espacio fiscal limitado. En este entorno, una obligación previsional permanente sin una fuente de financiamiento explícita incrementa la rigidez presupuestaria y reduce el margen para atender otras prioridades.
77. Los hechos económicos y presupuestarios identificados resultan relevantes para la evaluación constitucional de la Ley N.º 32581. En particular, la ausencia de financiamiento, su origen parlamentario, la aprobación pese a las observaciones del Poder Ejecutivo, la nivelación con la RIM y el tratamiento especial por ocupación constituyen elementos que corresponde evaluar a la luz de los artículos 78, 79, 118, numeral 17, 2, inciso 2, y 103 de la Constitución, la Primera Disposición Final y Transitoria y los criterios vinculantes establecidos por la Sentencia 158/2026 del Tribunal Constitucional.
78. Una política destinada a mejorar las pensiones de los maestros requeriría, como condiciones mínimas para su evaluación fiscal, un padrón validado de beneficiarios, reglas claras de elegibilidad, una estimación actuarial integral, la definición del tratamiento de los saldos y de los retiros del SPP, mecanismos explícitos de focalización, una regla de actualización claramente definida y fuentes permanentes de financiamiento compatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

VI. Anexo

Anexo I: Diseño incompleto de la Ley e indeterminación de la obligación fiscal

Dimensión	Vacío normativo	Consecuencia fiscal
Condición de beneficiario	No define con precisión quién califica como "maestro jubilado o cesante de la CPM".	El universo puede ampliarse o restringirse según el reglamento.
Tiempo de docencia	No establece años mínimos de ejercicio ni permanencia en la CPM.	Trayectorias breves o mixtas podrían generar el mismo derecho.
Contratados y auxiliares	No resuelve su inclusión. Los auxiliares solicitaron ser incorporados.	Riesgo de expansión reglamentaria, legislativa o judicial.
Invalidez y sobrevivencia	No define viudez, orfandad, ascendencia ni invalidez.	Aumenta población, duración y costo del beneficio.
Número de pagos	No armoniza 12 pagos del SPP, 14 del SNP y 12 más aguinaldos del 20530.	La misma pensión mensual genera beneficios anuales distintos.
SPP y saldo individual	No establece si el fondo financia primero la pensión o si el Estado paga la totalidad.	Subsidio y entidad pagadora indeterminados.
Retiros del SPP	No regula fondos retirados parcial o totalmente.	Puede trasladar al Estado el costo de decisiones privadas de retiro.
Momento de la RIM	No precisa si es la RIM al cese, al inicio del pago o la vigente cada periodo.	Incertidumbre sobre indexación y pasivo futuro.
Entidad responsable	MEF y Minedu "establecen" la pensión, pero la Ley no asigna claramente reconocimiento, pago y financiamiento.	Riesgo de mandatos reglamentarios que excedan la ejecución de la Ley.
Padrón e interoperabilidad	No define procedimiento ni entidad que consolida la relación nominal.	Impide identificar beneficiarios y cerrar el costeo.