
RESOLVIENDO EL PROBLEMA DE COBERTURA EN EL PERÚ

EDUARDO MORÓN¹

-
- 1 Eduardo Morón es licenciado en Economía de la Universidad del Pacífico del Perú. Cursó un máster en Economía en la Universidad del CEMA, de Argentina, y un doctorado en Economía en la Universidad de California (UCLA) de Estados Unidos. Actualmente es director del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) del Perú, entidad educacional donde también se desempeña como profesor del Departamento de Economía. Este documento fue preparado para el Seminario Internacional “El futuro de las pensiones: desarrollo de los programas de capitalización individual”, organizado por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) y la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú, realizado en Lima los días 28 y 29 de mayo de 2008. Se agradece el eficiente trabajo de Martín Rostagno y Edgar Salgado en la preparación de las simulaciones que se presentan en este trabajo. Las opiniones vertidas en este documento son a título personal y no reflejan necesariamente las de la Universidad del Pacífico.

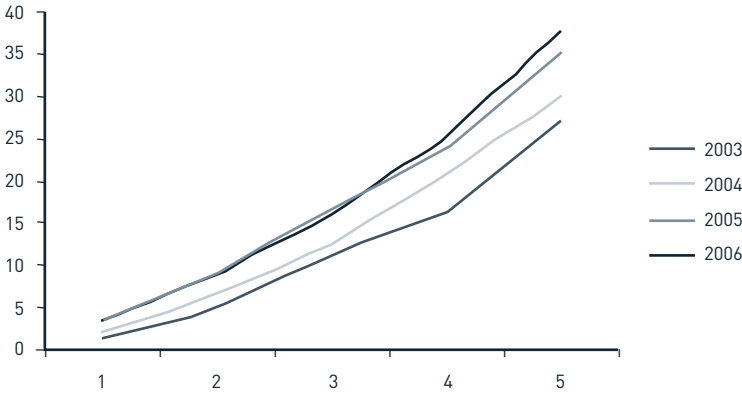
I. EL RETO QUE AÚN NO ENFRENTAMOS

A lo largo de los años, el foco de la preocupación en materia de seguridad social ha cambiado drásticamente. Luego de establecidos los primeros sistemas de seguridad social, la primera preocupación fue la sostenibilidad financiera y fiscal de los esquemas *pay-as-you-go* (PAYG). Dichos esquemas rápidamente mostraron varios problemas, entre los cuales destacaban: (i) el establecimiento de beneficios sobredimensionados comparados con los niveles de aporte; (ii) una evidente incapacidad en la gestión de los fondos bajo administración, incluso problemas de corrupción; y (iii) un abuso de parte de los gobiernos tanto de manera explícita como implícita, dado que ellos eran quienes finalmente estaban a cargo. Este abuso se daba tanto a través de la colocación de estos fondos en inversiones no rentables o poco apropiadas para un fondo de jubilación, como a través de la licuación de los pasivos previsionales no indexados por medio de mayores tasas de inflación.

La respuesta a este primer conjunto de preocupaciones fue privatizar la gestión del portafolio de activos y cambiar el modelo PAYG por uno de cuentas individuales de capitalización en el que cada afiliado fuera construyendo su propio fondo de jubilación. Luego de la euforia inicial de la reforma, surgió otro conjunto de preocupaciones. Ahora estas provenían mayoritariamente de una aparente falta de competencia y los costos administrativos del nuevo sistema, motivados en buena medida por una regulación que impedía a las nuevas administradoras diferenciar sus productos. Asimismo, se empezó a cuestionar la capacidad del nuevo esquema de generar pensiones con valores de reemplazo altos cuando la rentabilidad de los fondos requería una mayor densidad de aportes de los afiliados para tener impacto.

A mi juicio, hoy la preocupación debería estar en el reto que aún no enfrentamos. Han pasado quince años desde la reforma y lo que observamos como característica más saltante del sistema previsional peruano como un todo es la existencia de una profunda desigualdad en el acceso a las pensiones (véase el Gráfico 1). Los niveles de cobertura en personas de tercera edad son bajos, producto de la gran informalidad que reina desde hace décadas en nuestro mercado laboral.

GRÁFICO 1
COBERTURA POR QUINTILES DE INGRESOS



FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES.
ELABORACIÓN: CIUP.

En su momento se pensó que las bondades del nuevo sistema (la mayor seguridad y rentabilidad) lograrían atraer a aquellos trabajadores independientes que no estaban obligados a afiliarse. Lo cierto es que eso no ha pasado en la magnitud necesaria. Por lo tanto, se requiere de una atención especial al tema.

El riesgo de desatender esta preocupación es doble. Por un lado, estamos dejando desamparado a un gran sector de la población sin ningún soporte económico cuando ingrese a su etapa de jubilación. Por otro lado, la mayoría de la población que está en edad de trabajar no siente la reforma como suya pues no participa del nuevo sistema, y está dispuesta a apoyar cualquier intento de desandar lo logrado. A este grupo se suma quienes aunque forman parte del sistema reformado, no encuentran satisfacción como clientes.

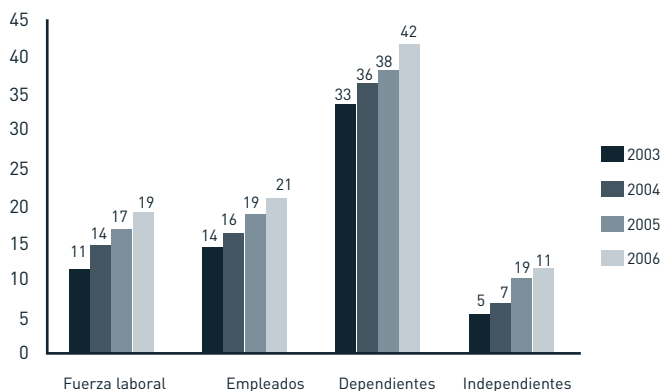
II. EL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO

En el Perú se optó por reformar el sistema previsional dejando a las entidades administradas por el Estado como sustitutos al nuevo esquema, en lugar de optar por una estrategia de complementar esfuerzos. Además del Sistema Privado de Pensiones conformado por las AFP, subsisten la Caja de Pensiones Militar Policial y los regímenes asociados al Decreto Legislativo 19990 y Decreto Legislativo 20530 (Cédula Viva), administrados por la Oficina de Normalización Previsional.

La presencia del Estado no ha servido para garantizar mayor cobertura, mejores pensiones o un sistema más eficiente. Lo peor es que se ha optado por subsidiar a personas con los recursos de otras personas que ni siquiera tienen acceso a pensiones. Es totalmente falso que la intervención estatal sea de carácter solidario. Usar recursos de los más pobres para pagar pensiones a los que tienen más recursos no es una definición aceptable de solidaridad.

El sistema previsional en su conjunto tiene su mayor déficit en no haber logrado hasta el momento otorgar cobertura a la mayoría de la población. Como se ve en el Gráfico 2, menos de 20% de la fuerza laboral y solo un poco más de 40% del total de trabajadores dependientes cuentan con cobertura. Uno de cada diez independientes también ha decidido voluntariamente cubrirse bajo alguno de los esquemas vigentes.

GRÁFICO 2
COBERTURA EN EL PERÚ



FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES.
ELABORACIÓN: CIUP.

Una manera alternativa de auscultar la cobertura previsional es mirar en el grupo de personas que ya alcanzaron la edad de jubilación (65 años en el Perú, tanto para hombres como mujeres). En el caso peruano (véase el Cuadro 1), solo 32% de los adultos mayores cuentan con dicha protección. Cuando uno separa la población por estratos de ingreso, observa que dicha cobertura prácticamente alcanza solo a los adultos mayores no pobres. Solo un pequeño porcentaje de pobres no extremos tiene cobertura, y casi ningún pobre extremo tiene cobertura. Esta es la realidad de la cobertura previsional en el Perú. Si eres pobre, no hay posibilidad de aspirar a cobertura previsional.

CUADRO 1
PERÚ: COBERTURA PREVISIONAL DE ADULTOS MAYORES

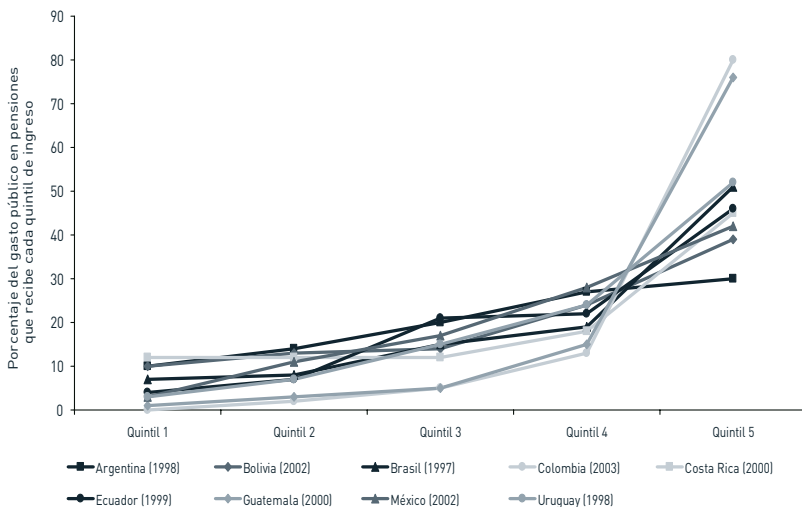
	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total
Total	13%	21%	66%	100%
Estuvo afiliado a algún sistema	0%	3%	28%	32%
No estuvo afiliado	13%	17%	38%	68%
Tiene cobertura previsional o trabaja	10%	15%	46%	71%
Sin cobertura previsional y sin trabajo	90%	85%	54%	29%

FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES.
ELABORACIÓN: CIUP.

El peor error es asignar la responsabilidad de estos resultados a la reforma previsional. Ninguna reforma previsional en el Perú ha tenido como objetivo ampliar la cobertura. La baja cobertura previsional depende de las características del mercado laboral así como de las empresas e instituciones en el país. Más de dos tercios de la fuerza laboral trabajan informalmente o por cuenta propia. La mayoría de las empresas son pequeñas empresas o microempresas familiares que tienen baja productividad y, por lo tanto, son incapaces de contratar formalmente a sus trabajadores. La gran mayoría de los trabajadores no tienen habilidades competitivas y, por lo tanto, sus salarios reflejan la baja productividad. Además, no hay una real capacidad de fiscalización de los aportes de las empresas. Y para complicar más el panorama, se ha optado por una legislación laboral que hace innecesariamente costosa la formalización pues otorga muchos beneficios de manera inmediata al empleado formal. Esta combinación genera firmas con baja productividad y escasa capacidad de formalización. La receta perfecta para no poder ampliar la cobertura previsional.

Un punto que me parece importante destacar y que pocas veces se menciona es la regresividad del gasto público en pensiones. La idea es que el gasto público cumpla el rol de equiparar oportunidades. Por eso el Estado interviene en salud y en educación. Dicha intervención debería estar focalizada en quienes menos tienen, pero, cuando vemos la situación en toda América Latina, eso no pasa. Como se aprecia en el Gráfico 3, hay un marcado sesgo a destinar recursos al quintil de mayores ingresos.

GRÁFICO 3
EXCLUSIÓN EN PENSIONES EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: UTHOFF (2006).

Lo que más impacta es que frente a esta situación las entidades responsables del tema no sean capaces de liderar un proceso de reforma. En el Perú se viene anunciando hace más de un año una reforma previsional inspirada en lo hecho recientemente en Chile. Sin embargo, los únicos anuncios son anuncios para postergar dicho lanzamiento. Nos parece que resulta ineludible que el país asuma el enorme reto que estas cifras representan y plantee una comisión de expertos que informe directamente al Presidente de la República y al país sobre qué es lo que realmente se puede hacer para atacar frontalmente esta situación.

III. LOS IMPACTOS DE LA BAJA COBERTURA

El que millón y medio de adultos mayores no puedan reemplazar sus ingresos laborales por pensiones de jubilación impacta directamente en la vida de dichas personas y su entorno familiar inmediato. Lo primero que ocasiona es forzar la extensión de la vida laboral. Lejos de poder disfrutar de un reparador descanso luego de años de esfuerzo, el adulto mayor tendrá que seguir trabajando para mantener sus ingresos. Dos de cada tres adultos mayores que viven en pobreza se ven forzados a tomar esta decisión. No importa si su salud les permite o no hacerlo, tienen que hacerlo.

Una segunda alternativa es compartir la vivienda con los hijos para reducir gastos. En el Perú, más de 70% de los adultos mayores viven con sus hijos (o viceversa).

En un estudio econométrico que realizamos como parte de este trabajo, encontramos que la probabilidad de caer en pobreza cuando una persona llega a la edad de jubilación es seis veces más alta si no se tiene cobertura previsional. Es decir que cuando no hay pensión, hay pobreza.

No es lo mismo heredar de tus padres que heredar a tus padres. El drama de que los adultos mayores no cuenten con cobertura previsional es que pueden representar una carga demasiado difícil de llevar para sus familias, fundamentalmente por los costos de salud, que tienden a ser mucho mayores en dicha etapa de la vida. Es decir, podemos estar comprometiendo la capacidad de acumulación necesaria que le permita a la familia pobre salir de su pobreza. Esto es lo que se conoce como la “transferencia intergeneracional de la pobreza”. Un círculo vicioso que impide a muchas familias superar las condiciones de pobreza en las que viven.

IV. LAS ALTERNATIVAS DE REFORMA

Resulta obvio a mi juicio que hace falta una acción decidida del Estado para resolver el mayor problema que enfrenta el sistema previsional peruano. Pero para ello es imprescindible pensar “fuera de la caja”. Hasta hoy hemos insistido en mejorar el pilar obligatorio y aún hay mucho más por hacer. En este sentido, se creó con éxito el sistema de multifondos, el cual permitió un mejor emparejamiento entre la composición del portafolio y la tolerancia al riesgo de los afiliados. Después de muchas batallas, se consiguió adecuar los límites de inversión para ofrecer a los afiliados fondos mejor diversificados. Finalmente, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) fomentó el ingreso de nuevos competidores al sistema privado, lo cual ha generado menores comisiones. Pero, en mi opinión, nada de este esfuerzo ayudará a expandir de manera significativa la cobertura en ese segmento de la población. Así que no pidamos peras al olmo.

Lo que aún falta son dos cosas claves. Una es promover un mejor cumplimiento del pago de los aportes previsionales, pues muchos trabajadores no tienen forma de exigir estos derechos. En segundo lugar, falta promover una formalización gradual de la economía, que permita lentamente la incorporación de más trabajadores con derechos que gradualmente pueden ser acumulados.

Pero si realmente queremos atacar frontalmente el problema de cobertura, la opción más relevante para el Perú es discutir la viabilidad de las pensiones no contributivas (PNC). La gran promesa de este tipo de reforma es que ataca directamente al pro-

blema que tenemos: la inexistencia de pensiones en los estratos de menores ingresos de la población.

El objetivo de las PNC es claro: reducir la pobreza en tercera edad por medio de una pensión social, es decir, no vinculada a aportes individuales. Es importante reconocer que cualquier política que se adopte para reducir la informalidad y aumentar los empleos dignos tardará mucho en reducir la brecha de cobertura en personas de tercera edad. Los distintos trabajos del Banco Mundial refuerzan la idea de que es muy difícil establecer planes para dotar de cobertura previsional a trabajadores informales, tanto aquí en el Perú como en cualquier parte del mundo. Por último, y como ya lo hemos mencionado antes, establecer PNC permitirá que la intervención estatal en el sistema previsional sea mejor focalizada.

Pero el esquema de PNC no está exento de riesgos. El principal riesgo es que si el nivel de dichas pensiones es muy alto, se corre el riesgo de promover la no participación en el sistema de pensiones contributivas. Asimismo, como cualquier otro programa social, necesita ser focalizado, si no es así, el costo fiscal puede crecer sin control. Otro gran peligro es que es una herramienta que puede tener un manejo político muy arbitrario. Por último, los costos administrativos y la potencial corrupción en su administración podrían ser una amenaza a la sostenibilidad del programa.

Para tener una mejor idea de cifras, hemos calculado el costo de un programa de PNC para el Perú. Para ello hemos supuesto que este es focalizado y solo se entrega a aquellos adultos mayores de 65 años de edad que están en condición de pobreza. Asimismo, el valor de la pensión individual no debería ser mayor a un tercio del salario mínimo (es decir, S/. 183). Se ha supuesto que la economía crece a un ritmo de 4% real al año y que la elasticidad de la pobreza extrema al crecimiento económico es de 0,1%, mientras que la elasticidad de la pobreza no extrema al crecimiento es de 0,5%. Es decir, por cada 10 puntos en que crece el producto interno bruto (PIB), la pobreza extrema se reduce solo en 1%, mientras que la no extrema, en 5%.

El Cuadro 1 muestra el costo de la propuesta a lo largo de los años y dependiendo de cuál es el monto de la pensión asignada. Como se puede apreciar, un programa focalizado en aquellos adultos mayores que viven en condición de pobreza extrema no sobrepasa el 0,4% del PIB como flujo anual en el presupuesto público. Este es un programa que debería ser cubierto con los recursos ordinarios del presupuesto público, como cualquier otro programa social. Incluso en caso se quiera abarcar con la protección a todos aquellos en condición de pobreza, el costo del programa nunca superaría el 1% del PIB. Dado que se está asumiendo un escenario de crecimiento moderado que va reduciendo los niveles de pobreza, el costo del programa tiende a reducirse en el tiempo.

CUADRO 2

COSTO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

Focalizado en pobres				
Monto S/.	2010	2015	2020	2025
400	1,98%	1,78%	1,59%	1,39%
300	1,49%	1,33%	1,19%	1,04%
183	0,91%	0,81%	0,73%	0,64%
100	0,50%	0,44%	0,40%	0,35%

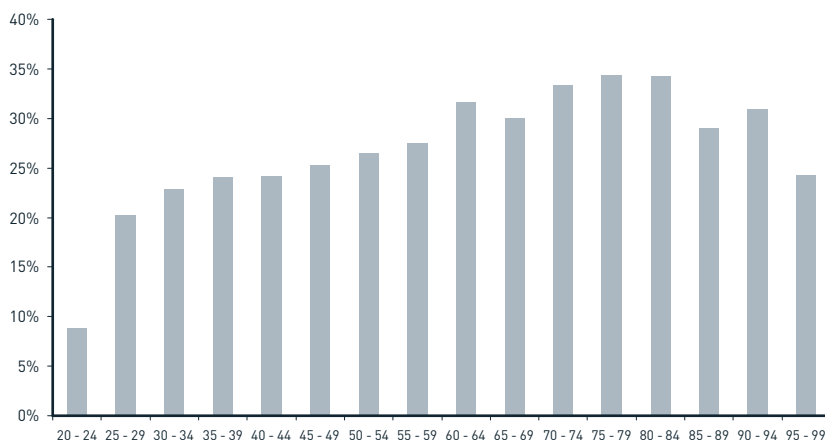
Focalizado en pobres extremos				
Monto S/.	2010	2015	2020	2025
400	0,82%	0,78%	1,76%	0,74%
300	0,61%	0,59%	1,57%	0,56%
183	0,37%	0,36%	0,35%	0,34%
100	0,20%	0,20%	0,19%	0,19%

ELABORACIÓN: PROPIA.

Lo más relevante no solo es que el costo no es muy alto, sino que el impacto en aumento de la población con cobertura previsional es realmente significativo. En el escenario más pesimista, la cobertura en tercera edad pasa de 32% a por lo menos 68% en el 2010 y hacia el 2025 la cobertura podría estar, dependiendo del comportamiento de otras variables, entre 57% y 76%. Esto sería un vuelco enorme con respecto a la actual situación del sistema previsional en el Perú.

Una segunda reforma que puede tener un impacto interesante en la cobertura previsional es orientar todos los incentivos posibles a cubrir a la parte de la población de afiliados donde no solo la cobertura es más baja sino donde el impacto de un aporte temprano posibilitará una mayor pensión. Ese grupo son los jóvenes. Si vemos el Gráfico 4, encontraremos que el segmento de 20 a 24 años es, por mucho, el grupo de la población con la menor cobertura. Mientras que el promedio de cobertura es 23%, el de dicho grupo es de solo 9%.

GRÁFICO 4
COBERTURA POR EDADES



FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES.
ELABORACIÓN: CIUP.

La pregunta que deben hacerse las autoridades es dónde tiene más impacto un sol gastado en pensiones: ¿en la pensión de un adulto mayor o en el fondo de jubilación de un joven que recién ingresa al mercado laboral? Lo cierto es que ese sol depositado en el fondo de jubilación podrá ser rentabilizado de una manera tal que el aporte del Estado se multiplicará.

La idea de este programa es que el Estado contribuya junto con el joven que recién empieza a trabajar. El Estado aportaría siempre y cuando el joven aporte al menos 50% de sus contribuciones a su fondo individual. Para lograr que este programa sea focalizado, el aporte del Estado se restringe a aquellos trabajadores con un salario por debajo del salario mínimo, con algún tipo de contrato, y solo se otorga durante cinco años. Solo se otorga este subsidio a quienes opten por el Sistema Privado de Pensiones, pues se busca potenciar el impacto del subsidio mediante la capacidad de generar una mayor pensión por la rentabilidad del fondo administrado así como por la mayor densidad de aportes.

Para evaluar el costo de la propuesta y su potencial impacto, se asumen los siguientes supuestos: el crecimiento del PIB real es de 4% al año y la rentabilidad del fondo administrado es de 5% real anual. Es decir, supuestos sumamente conservadores. Asimismo, suponemos que la población objetivo crece a un ritmo de 0,83% al año, de acuerdo con las actuales proyecciones demográficas. Y tal como indica la eviden-

cia para este grupo, se asume que sus salarios se mantendrán constantes a lo largo de su vida laboral.

En el escenario más probable, los costos anuales ascienden a no más de 0,16% del PIB. El impacto, medido en términos de ampliación de cobertura, es permitir que dicho grupo pase de 9% a 14%.

CONCLUSIONES

En resumen, quisiera dejar tres mensajes. El primero es que hace falta que el Estado lidere un esfuerzo por modificar la situación actual. No hacer nada o, incluso, hacer algunas reformas que ayuden a la formalización de las empresas, solo afectará marginalmente los bajos niveles de cobertura previsional.

El segundo es que los esquemas de pensiones no contributivas no son tan costosos y, por lo tanto, son fiscalmente viables. No ponerlos en marcha es renunciar a ayudar a una gran porción de la población y condenarlos a seguir entregando de generación en generación la pesada herencia de la pobreza. El Estado debe utilizar mejor los recursos que tiene, debe focalizar su atención donde realmente es el único actor que sí puede marcar una diferencia.

Por último, esta reforma debe hacerse sin afectar el funcionamiento del resto del sistema que hoy funciona. Las autoridades deben reflexionar sobre cuál es la verdadera responsabilidad del Estado en materia previsional. ¿Se imaginarían a un ministro de Salud o de Educación no adoptando políticas específicamente orientadas a atender a los más pobres? Es la hora de pensar y actuar en serio a favor de los adultos mayores en el Perú.

BIBLIOGRAFÍA

UTHOFF, Andras

2006 "Gaps in the Welfare State and Reforms to Pension Systems in Latin America". En: *Cepal Review*, 89, p. 9-36.