
CALIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÚ

HUGO ÑOPO¹

1 Economista, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

INTRODUCCIÓN

Esta presentación está basada en resultados preliminares de algunos grupos focales y encuestas que estamos realizando para un estudio de largo aliento que llevamos a cabo en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, utilizaré datos de la Encuesta Nacional de Hogares del Perú y de la Encuesta sobre Previsión de Riesgo Sociales del Banco Mundial (Prieso). Insisto, los resultados aún son preliminares, el estudio todavía va a madurar de aquí a un año aproximadamente, pero tenemos algunas pinceladas que queremos compartir con ustedes.

Una discusión completa acerca de lo que significa una red de protección social debería tocar diversos temas. La agenda de discusión sobre protección social entre los hacedores de política ha enfatizado temas de salud, educación, empleo, pobreza, pensiones y seguridad ciudadana. Dentro de nuestros grupos focales, nosotros preguntamos a los ciudadanos de a pie qué entendían ellos por protección social. Interesantemente, sus respuestas mostraban algunas coincidencias y algunas discrepancias con los temas de debate en la agenda pública. Los ciudadanos colocaban como prioritario el tema de salud; seguido por la necesidad de estabilidad económica; protección en caso de accidentes, crímenes, etcétera; seguridad pública; una gama de servicios, y dentro de ellos estaba también el tema de las pensiones. Ahora bien, en particular para el auditorio con el que nos encontramos y dado el interés temático de nuestra reunión, vamos a referirnos al ángulo pensionario de la protección social. En este documento discutiremos cómo es que las pensiones juegan un rol dentro de una red de protección social para las personas en edad de trabajar y para personas que pasaron esa edad. En tal sentido, déjenme proponer el siguiente mapa de la presentación.

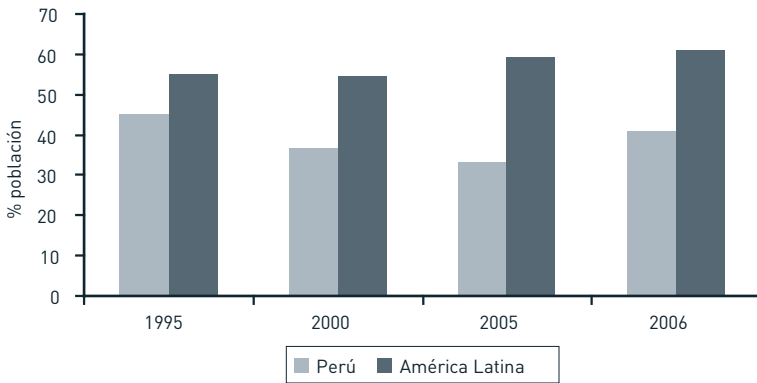
Nos vamos a referir en primer lugar a la cobertura, distinguiendo entre las personas en edad de trabajar y los adultos mayores. Luego analizaremos brevemente las opiniones de la gente sobre el sistema, distinguiendo por un lado entre quienes están cubiertos por los sistemas previsionales y quienes no lo están; por el otro, distinguiremos igualmente entre las personas en edad de trabajar y los adultos mayores. La tercera parte de esta presentación se pregunta: ¿Qué pasa con los adultos mayores?

¿Cómo es que financian sus gastos durante la vejez, especialmente quienes no están cubiertos? Por último, en la cuarta sección de este documento hablaremos un poco más acerca del estudio experimental que estamos realizando.

I. COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL PERÚ

Comencemos con la cobertura. Probablemente aquí hay algunos datos que ya todos conocemos, pero déjenme poner algunas cosas sobre la mesa. La cobertura previsional y de salud en el Perú está por debajo de lo que existe en América Latina. Sin embargo, hay unos cambios bastante interesantes en la tendencia. La cobertura comenzó a caer desde fines de la década de 1990 e inicios de la del 2000, pero ya en el año 2005 vemos que esta se comenzó a recuperar. La cobertura está comenzando a aumentar en América Latina, y en el Perú en particular (véase el Gráfico 1).

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE LA POBLACION OCUPADA URBANA CON PROTECCION Y SALUD Y/O PENSIONES



FUENTE: OIT, PANORAMA LABORAL 2007.

Pese a este repunte reciente, es importante recordar que la afiliación a nuestros sistemas previsionales es baja. Tres de cada cuatro personas en edad de trabajar (entre 25 y 64 años) no están afiliadas a ningún plan de pensiones. Entre los afiliados, aproximadamente dos de cada tres han decidido afiliarse al sistema de pensiones privado. Un agravante al problema de la baja afiliación es que la densidad de cotizaciones es también muy baja. Aquí voy a coincidir en varios puntos con lo ya mencionado por Eduardo Morón, quien me antecedió. El punto de que la pobreza juega un rol im-

portantísimo aquí, es muy relevante. Solamente uno de cada cinco pobres en edad de trabajar está efectivamente cotizando a un plan de pensiones; en contraste, tres de cada cinco no pobres en el mismo rango de edad consiguen cotizar. Además, es importante mencionar también que el promedio de las cotizaciones durante el 2007 fue de S/. 227, una cifra bastante baja para los estándares de nuestros mercados de trabajo.

La cobertura de los sistemas de pensiones es baja entre las personas activas, pero además pocos adultos mayores están cubiertos por una pensión. Cifras extraídas de la Encuesta Nacional de Hogares del INEP² sugieren que entre 22% y 29% de los adultos mayores están cubiertos por alguna pensión. Es decir, a lo sumo tres de cada diez adultos mayores pueden contar con una pensión. Pero, lamentablemente, 48% de los adultos mayores que reciben pensión, reciben un monto que está por debajo del salario mínimo. Más aun, entre los pobres las pensiones son prácticamente inexistentes.

II. OPINIONES ACERCA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Veamos ahora qué opina el ciudadano común sobre los sistemas de pensiones. Cuando se le pregunta a la gente: ¿Qué opina usted sobre los sistemas de pensiones?, resulta que la opinión de la gente, entre quienes están afiliados, no está tan mal. Alrededor de 40% opinan que los sistemas de pensiones están bien, ellos no tienen mayor complicación respecto del problema. Un porcentaje similar, sin embargo, no sabe o no opina, y es importante contrastar esta cifra con aquella que vamos a tener de las personas no cubiertas por el sistema. Por otro lado, entre quienes cotizan, el producto interesa. Los que están cotizando lo hacen sabiendo que están generando ingresos para su vejez, pues esa es la razón más importante que ellos mencionan cuando se les pide identificar por qué están cotizando en un sistema de pensiones.

Las posiciones de los afiliados respecto de la calidad de los sistemas de pensiones en el Perú parecen no estar tan mal. Las cifras muestran que entre los que están cubiertos, aportando al sistema, las percepciones van bien; pero tratemos ahora de distinguir un poco más entre el sistema público y el privado. Y para ello veamos las encuestas del Banco Mundial del año 2002. A todas las personas que estaban en el sistema privado se les preguntó: ¿Por qué usted eligió una AFP y no la ONP³ a la hora de decidir su plan de pensiones? (véase el Gráfico 2). Vemos que la fuerza principal aquí es la existencia de una persona, alguien que puso una cara al sistema y entonces lo ofreció. Ese mecanismo tiene importantes elementos de confianza in-

2 Instituto Nacional de Estadística e Informática.

3 Oficina de Normalización Previsional.

terpersonal y es muy importante al decidir por un sistema de pensiones. Sobre este punto vamos a volver al final de la presentación, porque alrededor de este tema está la motivación del estudio de largo aliento que venimos realizando.

GRÁFICO 2
"¿POR QUÉ ELIGIÓ LA AFP Y NO LA ONP U OTRO PLAN?"
(PREGUNTA DE RESPUESTA MÚLTIPLE)

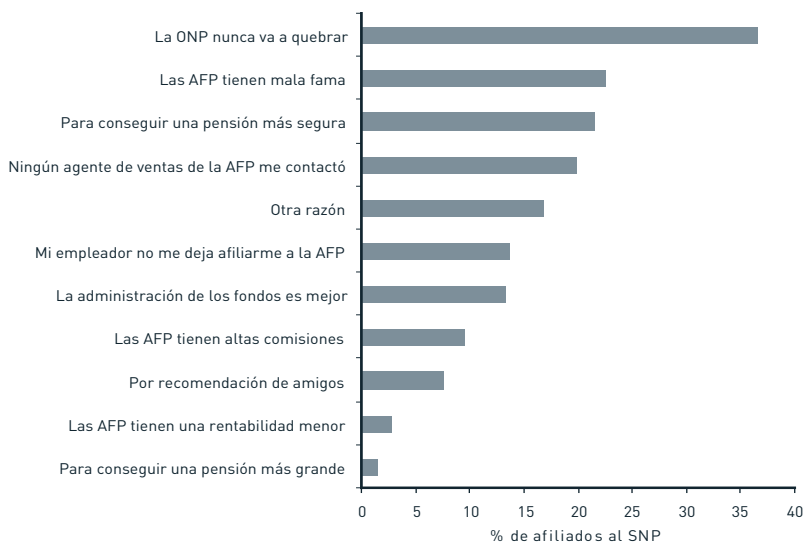


FUENTE: BANCO MUNDIAL, 2002.

Por otro lado, a las personas afiliadas al sistema público se les hizo la pregunta inversa: ¿Por qué usted no aportó a un sistema privado en lugar del sistema público? La respuesta comúnmente encontrada fue que la creencia de que la ONP nunca va a quebrar motivó su afiliación al sistema público (véase el Gráfico 3). Las personas entrevistadas opinaban que si es que existiera algún problema financiero con la ONP, vendrá el Estado a hacer un salvataje de la situación. Esta percepción constituye un elemento adicional de confianza de los individuos sobre el sistema, que está jugando un rol importante.

GRÁFICO 3

“¿POR QUÉ ELIGIÓ NO AFILIARSE A LA AFP?”
(PREGUNTA DE RESPUESTA MÚLTIPLE)



FUENTE: BANCO MUNDIAL, 2002.

Ahora lo que piensan los no cubiertos. ¿Qué percepciones tienen las personas en edad de trabajar y que no están cubiertas? Resumamos esto en cuatro puntos. El primero y más recurrente es que el ahorro previsional no es un bien básico; a las personas no les alcanza el dinero, tienen que cubrir algunas necesidades básicas inmediatas antes de poder pensar en las pensiones. El ahorro previsional es un bien que no está al alcance de la mayoría de la gente.

El segundo punto es que el sistema todavía no inspira mucha confianza, los no afiliados sienten que no tienen la suficiente confianza hacia el sistema como para depositar su dinero y esperar 20, 30 ó 40 años para recibirlo.

En tercer lugar está el problema de la insuficiente información sobre el sistema. Nosotros hicimos una serie de preguntas a los no cubiertos acerca del funcionamiento del sistema, si sabían las reglas básicas, por ejemplo: a qué edad uno se puede jubilar, cuál es la tasa de cotización, cuál es el costo administrativo de la pensión y temas relacionados. Fue lamentable constatar que las personas no sabían absolutamente nada del funcionamiento del sistema; y esto está ligado al último punto.

Cuarto: el producto, en general, carece de interés para el ciudadano promedio.

El Cuadro 1 es muy revelador sobre el cuarto punto que acabo de mencionar. Mostramos aquí algunas de las reglas o características básicas del sistema: edad de jubilación, monto de las pensiones, aportaciones mensuales, comisiones, etcétera. Aquí tenemos columnas que nos dicen qué pasa en la realidad y algunos de los resultados que obtuvimos en los grupos focales. Las percepciones de las personas están totalmente desconectadas de la realidad. Es decir, la información no ha fluido al parecer casi nada hacia la población. Esto también tiene mucho que ver con algo que se ha venido discutiendo recurrentemente en este seminario, que es el problema de la alfabetización financiera de nuestras poblaciones. Este es un elemento importantísimo que hay que tomar en cuenta al generar confianza en nuestros sistemas de pensiones.

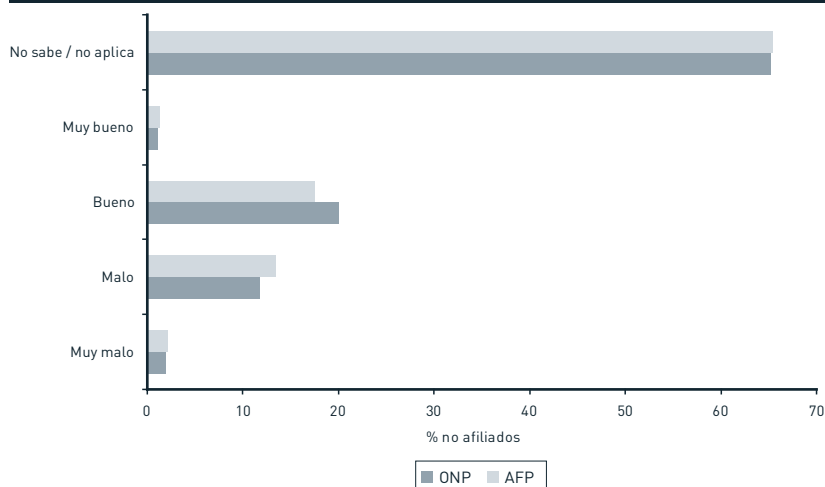
CUADRO 1
SISTEMA DE PENSIONES: REALIDAD FRENTE A PERCEPCIONES

	La realidad		Las percepciones de la gente
	SNP	SPP	
Edad de jubilación	60	65	78% de trabajadores afiliados y 54% de trabajadores no afiliados saben la edad de jubilación (IDB, 2008) "No tengo una idea clara sobre la edad de jubilación, a mí me han dicho que solo a partir de 25 años de aportación uno se jubila por la ONP, si no es así uno pierde su fondo".
Monto de la pensión (nuevos soles / mes)	Mínimo 415 Máximo 857	Máximo No	Solo 3% de trabajadores saben cómo se calculan las pensiones en alguno de los dos sistemas de pensiones (IDB, 2008) "Uno sabe de lo que se dice por ahí, lo que sale en los diarios o por la experiencia de terceros, que por lo general siempre son malas: que les pagan muy poco, que no vale la pena aportar".
Aportaciones mensuales	Varía	Varía	60% de los afiliados no sabe cuánto se les descuenta del sueldo, y 94% de los no afiliados tampoco lo saben (IDB, 2008) "No sabe cómo será, supongo que te descuentan un porcentaje".
Comisiones	Varía	Varía	Solo 33,65% de los afiliados saben cuánto pagan en comisiones. De los no afiliados, solo 9% saben cuánto se paga (IDB, 2008) "Uno ni se fija en eso, yo no sé".

FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

El Gráfico 4 hace un contraste bastante interesante con uno mostrado anteriormente acerca de la percepción de los individuos respecto de los sistemas de pensiones. Anteriormente les decía que alrededor de 30% ó 40% de los afiliados tenían buena impresión sobre el sistema y un porcentaje similar no sabía o no opinaba sobre el sistema. Lo que sucede entre los no afiliados es una situación muy diferente: alrededor de 65%, casi dos de cada tres de los no afiliados, no tienen una opinión sobre el sistema; no saben, no opinan, no saben de qué se trata, no tienen información.

GRÁFICO 4
 “¿CÓMO CALIFICARÍA USTED LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS OFRECIDOS POR...
 ¿ONP? ...¿AFP?”



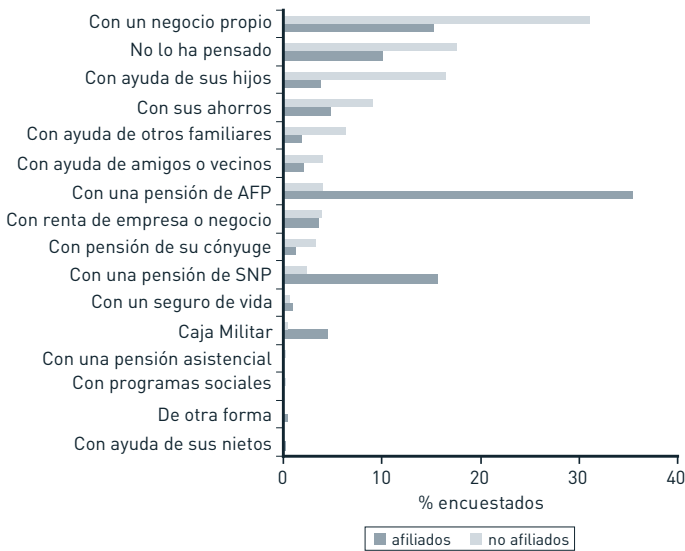
FUENTE: BID, 2008.

III. EL FINANCIAMIENTO DE LA VEJEZ

Lo que en realidad ocurre es que la gente no piensa mucho en el futuro. Aquí podemos entrar a revisar algunas explicaciones que tratan sobre la miopía de los agentes. La gente no ha pensado tanto en el futuro y cuando se les pregunta sobre qué es lo que piensan hacer para financiar su vejez, lo que las personas por lo general dicen es: “Bueno, voy a abrir mi propio negocio y este después va a dar algunos rendimientos que van a permitir financiarme en la vejez” (véase el Gráfico 5). Y cuando volvemos a preguntar: ¿Y dado eso, qué ha hecho?, las respuestas que tenemos es que en realidad no han hecho mucho, es decir que este es el ideal sobre el cual toda-

vía no han trabajado mucho. El tema del financiamiento de la vejez es un tema que de alguna manera preocupa a la gente, pero no es inmediato y no está cercano en el tiempo. Entonces no toman acciones concretas en ese sentido para trabajar. Otro dato de nuestros grupos focales es que la mayoría de los adultos mayores que no cuentan con pensiones reciben transferencias de sus hijos. Entre los no pensionados, las fuentes principales son estas transferencias corrientes y rentas de la propiedad en menor medida.

GRÁFICO 5
"UNA VEZ QUE DEJE DE TRABAJAR, ¿CÓMO PIENSA FINANCIAR SU VEJEZ?"



FUENTE: BID, 2008

Otro punto importante y que no debe dejar de mencionarse aquí es que uno podría pensar que reducir los costos de los ahorros previsionales podría ser una buena estrategia para aumentar la cobertura previsional. De hecho, esto es lo que se pensó hasta hace muy poco tiempo. Nosotros hicimos la pregunta a las personas: Si los costos previsionales se redujeran a la mitad de lo que ahora son, ¿usted ahorraría más? Y la respuesta no fue tan contundente. Solo 40% de los no contribuyentes dijeron: "Ah, sí, yo contribuiría más al sistema". Reducir los costos no moviliza a grandes masas.

Así pues, este panorama se caracteriza por: (i) la reducción de costos no parece tener gran impacto en el aumento de la cobertura; (ii) un flujo de información bastante

limitado sugiere que no hay una armonía perfecta entre emisor de información y receptor de información; y (iii) es necesario también trabajar en la confianza de los individuos. Frente a esto, en el BID estamos planteando la realización de un estudio que analice el potencial de la información y la confianza como herramientas para mejorar la cobertura previsional.

IV. ESTUDIO EXPERIMENTAL: INFORMACIÓN Y CONFIANZA

El problema no parece ser de costos, los problemas tienen que ver más con información y confianza. Estos son los elementos que en este momento creemos que son importantes en el diagnóstico, y es para eso que estamos diseñando un estudio experimental. Estamos en este momento levantando la línea de base de una muestra representativa de 6.000 hogares en Lima metropolitana, hogares de todos los estratos, con una serie de características que representarán a la población. A esta muestra representativa se le está aplicando una encuesta, comparable a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEI en su estructura básica pero a la que estamos añadiendo algunos módulos. Es decir, estamos levantando información sociodemográfica de los hogares, explorando condiciones laborales y de bienestar de los hogares; pero además estamos indagando acerca del grado de conocimiento financiero y la información que tienen los individuos sobre el sistema de pensiones, sus estrategias de ahorro (de corto y largo plazo) y sus estrategias de inversión (en los mercados financieros y fuera de ellos).

El conocimiento que podamos adquirir a partir de la recolección de datos de la línea de base será complementado con un tratamiento experimental. Los individuos de la muestra serán repartidos en cuatro grupos a los que aplicaremos combinaciones de tratamientos. Básicamente los tratamientos son dos: clases de alfabetización financiera y facilitar el acceso de la gente al sistema de pensiones. Entonces, a un grupo de tratamiento le asignaremos únicamente las sesiones de alfabetización financiera, a un segundo grupo le asignaremos solamente el facilitar el acceso a los sistemas de pensiones, a un tercer grupo le asignaremos ambos tratamientos (información y facilitación), y a un cuarto grupo, que servirá de control, no le asignaremos ningún tratamiento.

Las clases de alfabetización financiera transmitirán conceptos financieros básicos y del funcionamiento de los sistemas de pensiones, necesarios para que un ciudadano promedio tome decisiones mejor informadas sobre sus estrategias de ahorro previsional. Además de transmitir conceptos, estas clases tratarán de transmitir vivencias de manera tal que los individuos salgan de ellas con mayor conciencia sobre la importancia del ahorro previsional.

Para facilitar el acceso a los sistemas de pensiones, se organizará una feria en la que los individuos participantes tendrán la oportunidad de conversar con promotores

de cada una de las AFP y de la ONP. Además, los individuos tendrán la oportunidad de afiliarse a un sistema de pensiones en el momento. Esto está muy en línea con lo que se ha venido discutiendo en otras sesiones dentro de este seminario: “las pensiones no se compran sino que se venden”. Hay que ponerle una cara al sistema y hay que poner a una persona que haga interacción con los potenciales afiliados. De esta manera esperamos que ciertas barreras de transacción se minimicen y las personas puedan afiliarse.

Dadas estas combinaciones de tratamientos, haremos encuestas de seguimiento nueve meses después de estas intervenciones. Con estas encuestas vamos a poder responder a preguntas del tipo: ¿hasta qué punto estas intervenciones tuvieron un impacto en la afiliación de la gente, la cotización de la gente o sus mecanismos de ahorro en general? Pero todo esto podremos compartirlo en una próxima oportunidad.