

---

---

# LA PARTICIPACIÓN DE INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DEL PERÚ

JOSÉ CUESTA<sup>1</sup>

---

1 *Economista de investigación, especialista en el Sector Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

## I. INTRODUCCIÓN

La escasa y desigual cobertura de la seguridad social en América Latina, en general, y en el Perú en particular, es de enorme importancia. Un sistema de seguridad social escasamente poblado no puede hacer bien el trabajo para el que fue creado: cubrir los riesgos de reducir sustantivamente los niveles de bienestar asociados con enfermedad, vejez, riesgos profesionales y despidos, en algunos casos. A su vez, un sistema mal diseñado, esto es, que genera distorsiones, puede afectar la decisión de los individuos de trabajar, permanecer formales o informales, asalariados o no asalariados, lo cual a su vez contribuye a sesgar las decisiones de asignación de los recursos productivos en la economía, su productividad, sus incentivos a evadir y, en última instancia, el crecimiento económico del país. Los requerimientos financieros futuros de una población vulnerable no protegida, por un lado, y los presentes, para financiar un sistema de seguridad social distorsionador, pueden ser muy demandantes y afectar adicionalmente las decisiones de gasto social, política fiscal y, nuevamente, el crecimiento económico.

Esta nota presenta tres reflexiones que apuntan a explicar la baja participación de independientes en el sistema de seguridad social peruano, para lo cual el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido levantado información original que explora estas causas. Primero, esta nota resume muy brevemente lo que sabemos respecto de la participación de los independientes. La reflexión comprende América Latina y no solo el caso del Perú, y apunta a mostrar la limitada utilidad de lo que sabemos hasta el momento sobre los determinantes de esta baja y desigual participación en la región. En segundo lugar, se presentan los resultados preliminares de un estudio que está realizando el BID sobre los determinantes que explican la cobertura de la seguridad social en el Perú y en México. Esta reflexión apunta sobre todo a relativizar la importancia de las diferentes razones por las cuales los independientes reportan no estar participando y qué consecuencias tiene eso en términos de cómo miramos la solución del problema. Esta última parte, cómo avanzamos hacia la solución del problema, constituirá la tercera reflexión de este trabajo. El objetivo de esta reflexión es entender mejor cómo podemos articular la participación de los

independientes en un sistema de seguridad social como una parte de un continuo de opciones de protección social que empiezan por una asistencia social focalizada, maduran con otro tipo de programas de protección, tienen un paso intermedio –para un colectivo amplio de independientes– y acaban en lo que sería un sistema de seguridad social formal.

## II. ¿QUÉ ES LO QUE SABEMOS Y LO QUE NO SABEMOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES EN AMÉRICA LATINA?

Lo que todos sabemos es que el porcentaje de participación de cobertura es muy baja y, además, bastante desigual entre diferentes países de América Latina. Si tomamos las cifras de cobertura para varios países de América Latina, aproximadamente en un período que va desde principios de la década de 1990 hasta principios de la presente, la tendencia de participación para los independientes ha sido a la baja sin importar qué sistema o qué país miremos. Si bien es cierto que el descenso no ha sido muy marcado, en todos ellos, sin excepciones, se ha dado esta situación: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú. Destaca la muy bajísima proporción de cotizantes en México y en Perú. Cabe también decir que en el caso de los asalariados, las contribuciones en algunos países han aumentado ligeramente y en otros países han descendido, también ligeramente (véase el Cuadro 1). Esto lo podemos achacar en parte a las diferencias en los sistemas existentes en los distintos países. En parte, también podemos explicar estas diferencias por diferencias en el desempeño de las economías y el desempeño de la informalidad en los diferentes países. Tenemos, por ejemplo, países como Chile y el Perú, en los cuales durante los últimos diez años, aproximadamente, la formalidad ha caído. Dos países, México y Colombia, aumentaron su informalidad mientras su crecimiento económico era inferior al crecimiento promedio de la región latinoamericana. Las tendencias en cuanto a aseguramiento de pensiones y de salud varían, pero no podemos establecer una tendencia demasiado clara.

Hay múltiples razones que se han venido aventurando en la literatura para explicar esta baja cobertura, específicamente además para los independientes. Las razones son muchas y el objetivo de esta sección no es evaluarlas. Cabe insistir, no obstante, en que son muchas y variadas estas explicaciones: (i) las contribuciones a la seguridad social limitan la capacidad de invertir más productivamente esos recursos; (ii) implican costos de formalidad empresarial (registro, impuestos); (iii) los individuos pueden simplemente preferir altos niveles de riesgo o son miopes respecto a los mismos; (iv) los hogares son incapaces de ahorrar en este u otro mecanismo alternativo, o, por el contrario, prefieren o usan otros mecanismos (desde montar un negocio propio hasta invertir en la educación de los hijos); (v) la seguridad social acarrea altos costos para un producto de ahorro de poca liquidez y retorno;

(vi) desconocimiento, percepciones, prejuicios; (vii) falta de credibilidad; (viii) los individuos consideran la seguridad social como un “impuesto” para obtener lo que realmente interesa, esto es, un seguro de salud.

CUADRO 1  
PORCENTAJE DE TRABAJADORES QUE CONTRIBUYEN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

	Independientes	Asalariados
Brasil	17,4 → 16,9	69,5 → 73,3
Chile	23,5 → 19,5	76,7 → 77,4
Colombia	8,5 → 7,4	52,3 → 54,5
Costa Rica	46,0 → 37,1	78,2 → 73,8
México	0,19 → 0,09	66,0 → 63,7
Perú	2,8 → 1,5	37,6 → 28,7

FUENTE: AUERBACH, GENONI Y PAGES (2007).

Lo llamativo de esta lista (no exhaustiva) no es solamente su magnitud, sino, sobre todo, que a pesar de que sabemos cuáles son las posibles múltiples razones para una muy reducida participación de los independientes, en verdad no sabemos cuáles son las **principales** determinantes que producen estos resultados. Un reciente estudio realizado por el BID desarrolla un modelo que trata de predecir por qué los independientes, por un lado, y por qué los asalariados, por otro lado, no participan en los sistemas de seguridad social. Los determinantes que se introducen en el modelo para producir el diferente comportamiento de esos agentes básicamente comprenden características individuales, características del hogar y características laborales como el sector en que trabaja o los niveles de ingresos, entre otros. Este modelo es capaz de predecir entre un 10% y un 20% de la variación observada en las tasas de cobertura a los sistemas de seguridad social en varios países de la región. Dicho de otra manera, todas estas características de los individuos, de los hogares y del trabajo no son capaces de explicarnos demasiado bien por qué los independientes no participan (véase el Cuadro 2).

CUADRO 2

**CAPACIDAD DE EXPLICACIÓN DE LA AFILIACIÓN DE INDEPENDIENTES Y ASALARIADOS A SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (R<sup>2</sup> DE LAS REGRESIONES EXPLICATIVAS DE AFILIACIÓN)**

	Independientes	Asalariados
Brasil		26%
Chile	11%	21%
Colombia	19%	23%
Costa Rica	19%	31%
México		31%
Perú		34%

FUENTE: AUERBACH, GENONI Y PAGES (2007).

Toda la lista de posibles explicaciones de la literatura están afectando la decisión de los independientes y son responsables de entre 80% y 90%, en promedio, de la variación observada de la cobertura. Pero simplemente no sabemos cuál de ellas es la más importante o cuáles son determinantes significativas de esa baja y desigual cobertura.

Asimismo, resulta interesante notar que en el caso de los asalariados estas características individuales, del hogar y del trabajo, son capaces de explicar más la decisión de estos individuos con respecto a los independientes. Lo interesante no es que esos factores expliquen **más**, sino que uno esperaría que explicaran **menos**, porque precisamente estos individuos son los que de manera obligatoria deben participar en sistemas de seguridad social. Otro punto importante es que el porcentaje que estas razones puede explicar y el porcentaje que no podemos explicar es bastante similar entre los países. Aun cuando diferentes países tienen diferentes sistemas, al explicar qué es lo que sabemos y qué es lo que no sabemos, los países se comportan de manera bastante parecida.

Entonces tenemos una situación en la cual las características que podemos observar fácilmente de los individuos no nos explican mucho y los factores importantes que determinan, o que esperamos que determinen, por qué los individuos dejan de participar o participan, constituyen una caja negra de la que no sabemos cuál(es) es(son) más importante(s).

### III. NUEVA EVIDENCIA SOBRE LA COBERTURA DE INDEPENDIENTES EN EL PERÚ

Con el propósito de aportar nueva evidencia a esa “caja negra” que determina la baja cobertura de los independientes al sistema de seguridad social, el BID ha iniciado una investigación en el Perú y en México primeramente, centrada en una muestra de individuos independientes y no independientes con edades comprendidas entre 25 y 55 años, en la que se indagan las razones de por qué no participan en el sistema de pensiones. La encuesta tiene además objetivos adicionales relacionados con entender de manera más específica las actitudes frente al riesgo, y cuál es el conocimiento y la información que manejan los individuos, tanto del sistema como de conocimiento financiero básico (esto es, su educación financiera).

La encuesta en el Perú cubre aproximadamente 6.000 hogares representativos de Lima Metropolitana, con trabajadores remunerados entre 25 y 55 años que estén afiliados o no afiliados a sistemas de pensiones. En estos momentos se está terminando de levantar una línea de base, y habrá una encuesta de seguimiento a esos mismos hogares en aproximadamente nueve meses más. En medio de esas dos encuestas se realizará un experimento en el que se invitará a aproximadamente 4.000 individuos sin afiliación a la seguridad social y se los distribuirá en cuatro grupos: uno de ellos recibirá una clase de educación financiera básica; otro participará específicamente en una feria de seguridad social con todas las AFP existentes en Perú y la ONP<sup>2</sup> –proveedor público–, feria en la que estas explicarán básicamente cuál es el producto que están ofreciendo, cuáles son las condiciones, etcétera; el tercer grupo estará expuesto a ambos tratamientos explicados anteriormente (clases y ferias); y el último grupo no estará expuesto a ninguno de estos tratamientos. En estas encuestas se capturarán la cobertura, la historia previsional de la persona, su situación laboral y de salud, sus activos, sus pasivos, sus patrones de ahorro, pero también, y de manera muy importante, sus preferencias, sus conocimientos, sus percepciones y sus expectativas respecto de estos sistemas.

Las cifras que se presentan en esta sección son el resultado de un primer análisis de la primera remesa de datos disponibles que conforman la línea de base. Aun cuando la línea de base no está completa, los resultados preliminares permiten ilustrar varios puntos de suma importancia. No obstante, las cifras reportadas aquí no deben tomarse como absolutamente exactas.

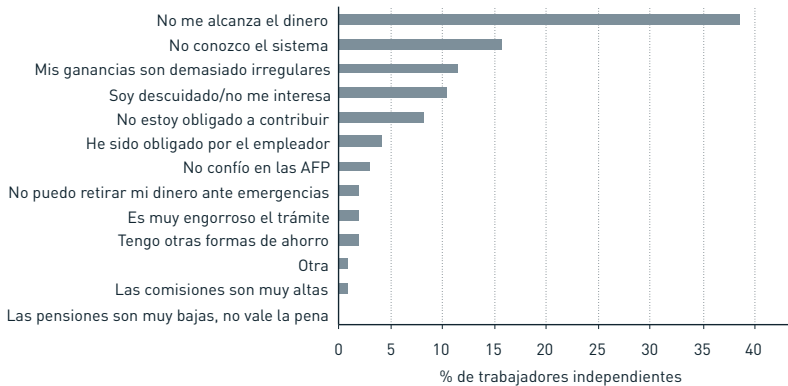
Un 70% de los independientes de la muestra en Lima no están cubiertos por un sistema de seguridad en absoluto. Si miramos el grupo de “otros informales”, básicamente aquellos que trabajan en microempresas –definidos como personas que

2 Oficina de Normalización Previsional.

trabajan en empresas de menos de cinco individuos-, obtenemos a los formales asalariados que no están cotizando. Entonces, aproximadamente 30% de los formales asalariados que sí deberían estar cotizando, en esta muestra no lo están, y cerca de 70% u 80% de los informales no están participando.

Una pregunta es por qué no están participando del sistema de seguridad social y busca obtener una primera idea de cuál es el orden relativo de las diferentes razones, al menos de las más determinantes. La encuesta plantea aproximadamente veinte opciones posibles por las que los individuos no estén participando y se pide a cada uno que reporte la razón o razones principales por las cuales no aportan ni contribuyen. Aproximadamente 40% de los individuos independientes que reportan no participar lo atribuyen a que no les alcanza el dinero. Otro 15% reportan como principal razón no conocer el sistema, mientras que 10% reportan que sus ganancias son demasiado irregulares. Otro bloque de respuestas señala causas del tipo "soy descuidado o no me interesa". Y la siguiente causa, cercana a 10%, tiene que ver con que el individuo no está obligado a contribuir. El resto de las respuestas son reportadas por menos de 5%. Entre ellas están el no confiar en las AFP, no poder retirar dinero ante emergencias, que el trámite es muy engorroso, tener otras formas de ahorro, que las comisiones son muy altas y/o que las pensiones son muy bajas (véase el Gráfico 1).

**GRÁFICO 3**  
**¿POR QUÉ NO ESTÁ AFILIADO NI COTIZANDO?**



FUENTE: CÁLCULOS PROPIOS A PARTIR DE LA ENCUESTA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÚ DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2008.

Si agrupamos todas esas razones en varias categorías temáticas vemos, en primer lugar, la incapacidad de pago. Básicamente, aquellos que reportaron “no me alcanza la plata” o “mis ingresos son irregulares” corresponden al 50% de los independientes. Esto es similar, e incluso más marcado, en el caso de “otros informales”, básicamente personas que trabajan en microempresas. Razones de desconfianza y desconocimiento representan casi 20% de las respuestas entre los independientes. Si se suman otras razones, tales como “no estoy obligado”, “no me interesa”, “soy una persona descuidada”, y a quienes piensan que se sienten protegidos con el sistema de protección social público, esta categoría incluiría un 15% de la muestra de independientes. Otras alternativas de ahorro representan 10% de las respuestas. Lo interesante es que todas las razones que tienen que ver con los costos de transacción, esto es, con las condiciones específicas del sistema, reciben únicamente 5% de las respuestas.

Otro punto importante que vemos es que en ningún caso pareciera que el sistema de protección social público estuviera **compitiendo** con el sistema de seguridad social. En concreto, nadie, ningún independiente, reporta no estar participando en el sistema de seguridad social porque “el sistema de protección social público me da el servicio que me daría el sistema de seguridad social de forma gratuita”. Esto tiene implicancias importantes de cara a cómo articular un continuo de protección y seguridad social, como se explicará en la próxima sección.

#### IV. HACIA UNA MAYOR COBERTURA DE LOS INDEPENDIENTES

A partir de los datos preliminares reportados arriba, podemos extraer algunas nociones generales sobre cómo iniciar estrategias que aumenten la cobertura de independientes. En primer lugar, al abordar cómo aumentar la participación de este u otro grupo, debemos tener un mejor conocimiento del actual, respecto de cuáles son las razones por las que optan por no participar. Como muestra la sección II, las razones son muchas, nuestro conocimiento de cuáles son las más importantes es limitado, y por ello se hace necesario poder diseñar instrumentos que discriminen entre las principales causas. Dentro de las opciones que tienen que ver con las intervenciones desde dentro del sistema de seguridad social, no cualquier intervención, no cualquier respuesta, será efectiva. Este punto se puede articular en una matriz de  $2 \times 2$ , en la cual hay medidas que podrían tener un alto costo o un bajo costo para el sistema de seguridad social y que podrían tener un alto retorno o un bajo retorno en cuanto a aumentar la participación (véase el Cuadro 3). Lo principal de este esquema es darse cuenta de que aumentar el ahorro previsional con cambios que alteran las condiciones actuales que rigen la participación en el sistema de seguridad social podrían tener bajo costo, pero también un bajo retorno. Esto es debido a que estas condiciones no figuran entre las principales razones de no participar para más de



95% de trabajadores independientes que reportaron no estar afiliados ni cotizando. En cambio, actividades que pueden tener bajo costo y ser más efectivas podrían ser aumentar la confianza y el conocimiento del sistema. A manera de ilustración, en los grupos focales realizados para validar el cuestionario de la línea de base, uno de los mensajes recurrentes entre los participantes de los grupos fue que consideraban a las AFP como empresas privadas, por lo tanto, las asociaban con “mayor eficiencia”, pero, a la vez, desconfiaban de que dentro de veinte años el sistema estuviera funcionando para pagarles la pensión. Todo lo contrario ocurría con las percepciones de eficiencia y sobrevivencia del sistema público de pensiones. Es importante atacar este tipo de prejuicios y desconfianzas; ello puede ser más efectivo y más barato que una reforma estructural del sistema.

CUADRO 3

**BALANCE ENTRE COSTO Y RETORNO DE ALTERNATIVAS QUE AUMENTEN COBERTURA**

	Alto retorno	Bajo retorno
Alto costo	Leyes (con <i>enforceability</i> )	Reforma de las condiciones del Sistema de Seguridad Social
Bajo costo	Mejorar conocimiento/confianza	Leyes (sin <i>enforceability</i> )

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

En este sentido, un punto importante es que hay que evitar también la tentación de soluciones marginales: soluciones o acciones que van a cambiar un pequeño detalle, una condición del sistema de seguridad social, bajar una comisión medio punto, etcétera. Esto no quiere decir que no sean necesarias, pero siguen siendo soluciones en el margen. De igual manera, como se indicó arriba, también es preciso evitar soluciones grandiosas, grandes reformas legales que podrían carecer de capacidad de *enforcement* y, por tanto, convertirse en inefectivas.

Los resultados preliminares de la línea de base reportada en la sección anterior indican que la protección social no **compite** con la seguridad social, esto es, la existencia o participación en sistemas o programas de protección no afecta la decisión de participar o no en la seguridad social. Esto son buenas noticias en tanto que no se están generando dependencias, distorsiones o incentivos perversos a abusar de uno u otro sistema, y por lo tanto no existen círculos viciosos que relacionan ambas (protección y seguridad social). Es, pues, posible articular un continuo de intervenciones que protejan de vulnerabilidades y *shocks* mientras otros aseguran contra riesgos, sin que unas produzcan ineficiencias en las otras. No obstante, es necesario determinar si la ausencia de un círculo vicioso entre protección y seguridad social no se da en el Perú porque los programas públicos de protección están muy focalizados y son muy efectivos en la tarea asignada o, por el contrario, no afectan a la seguridad social

porque simplemente estos programas son insuficientes, no están haciendo el trabajo y los independientes no los valoran. De ser el segundo caso, la primera parte del continuo de intervenciones públicas simplemente no sería efectiva.

En busca de nuevas fórmulas, una pregunta relevante es si un sistema de seguridad social para los independientes puede o no convertirse en un catalizador de ahorro. La respuesta es “sí”. De hecho, ya hay experiencias, como en el caso del mecanismo de ahorro para retiro del Programa de Oportunidades en México, en el cual participantes de dicho programa, que es una transferencia condicional, tienen la posibilidad y el incentivo de poder ahorrar parte de esa transferencia que reciben, en un fondo que será utilizado para su pensión. Por supuesto, hay que ver cómo este u otros mecanismos se pueden ajustar a diferentes contextos y, sobre todo, cómo se puede escalar para que no sea una pequeña iniciativa que apenas moviliza recursos o beneficia a un puñado de independientes.

Dado entonces que es posible utilizar mecanismos de seguridad social para aumentar el ahorro de independientes, una próxima interrogante es si se puede ver el sistema de seguridad social para independientes específicamente como un mecanismo flexible, parcial y colectivo que aumenta el ahorro. Es importante insistir en la palabra “parcial”, en el cual el objetivo inmediato no sea necesariamente aumentar la pensión por jubilación del participante independiente, sino convertir este mecanismo de seguridad social de manera inmediata en un instrumento para aumentar el ahorro, aumentar la formalización, y la capacidad de acceder a créditos por parte del independiente. En contrario a la respuesta anterior, en este caso la respuesta es que todavía esta visión no está siendo propiamente considerada en la región. Estamos, en cambio, en un contexto en el cual hay una muy baja participación, a la vez que buscamos fórmulas mágicas que lleven directamente de esa baja participación a una alta participación en un sistema formalizado de seguridad social.

## V. CONCLUSIÓN

La reflexión final, por lo tanto, a manera de conclusión, sería la necesidad de concentrar esfuerzos para desarrollar un mecanismo que actúe como puente que articula a lo largo de un continuo de protección social en el cual se dan diferentes sistemas de asistencia, de transferencias condicionadas que apoyan la creación de capital humano, y un siguiente paso en el cual se permite a ese grupo específico ahorrar, para posteriormente dar un salto hacia un sistema de seguridad social más formal. ¿Es esto último posible? La respuesta es que dependerá de muchas cosas; entre otras, de si la sociedad está o no dispuesta a aceptar este modelo, de si los países están dotados fiscalmente para hacerlo y, también, de si hay suficientes incentivos para que las AFP lleven adelante este tipo de esquemas. Porque, hasta el momento, cuan-

do hablamos de incentivos en el mundo de la seguridad social, nos hemos venido refiriendo a incentivos a los trabajadores y escasamente a los incentivos a los proveedores para que ofrezcan un servicio parcial, flexible y, por ende, más costoso a los trabajadores de escasos recursos o, más generalmente, a aquellos más difíciles de administrar.

En un contexto de baja participación, altos niveles de informalidad y pobreza, y limitados conocimientos concretos y específicos de las motivaciones de los trabajadores, lo que es seguro es que grandiosas reformas con escasos medios de *enforcement* y cambios marginales al sistema, sin un cambio conceptual hacia un mecanismo más gradual y articulado con el propio ciclo vital del independiente, muy difícilmente podrán ser efectivas para aumentar la cobertura de la protección social en el Perú o en el resto de la región.

## BIBLIOGRAFÍA

AUERBACH, Paula; María Eugenia GENONI y Carmen PAGÉS  
2007 *Social Security Coverage and the Labor Market in Developing Countries*. IZA Discussion Paper N° 2979.