

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/08/05

Resolviendo el problema de cobertura en el Perú

Eduardo Morón

Documento de Discusión

Resolviendo el problema de cobertura en el Perú*

Elaborado por Eduardo Morón

Julio 2008

Resumen

El actual Sistema de Pensiones en el Perú adolece de dos deficiencias, la baja cobertura y la poca densidad de aportes. Además, el Estado ha agravado este problema al causar mayores desigualdades con sus subsidios mal enfocados. En este contexto, se plantean dos medidas. En primer lugar, se analiza la viabilidad y la necesidad de introducir pensiones no contributivas como mecanismo para garantizar que los adultos mayores no estén en situación de pobreza al llegar a la edad de jubilación. Asimismo, se plantea la necesidad de subsidiar la cobertura de los jóvenes que recién ingresan al mercado laboral, lo cual es más eficiente que subsidiarlos al momento de la jubilación. Ambas medidas permiten aliviar los problemas antes mencionados y no ejercen una presión significativa sobre los recursos fiscales.

Palabras claves: Sistemas de Pensiones, Cobertura, Pensiones no Contributivas.

E-mail de los autores: emoron@up.edu.pe

*Este trabajo ha sido 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 Pensiones (FIAP) y la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú que se realizará en Lima el 28 y 29 de mayo de 2008. Agradezco 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.

Resolviendo el problema de cobertura en el Perú

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, inclusive problemas de corrupción; y (iii) un abuso de parte de los gobiernos tanto en forma 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 así 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 los nuevos administradores a 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. Del mismo modo, algunas acciones de los gobiernos en cuanto a la gestión de los fondos volvió a surgir como un fantasma del pasado que amenazaba la posibilidad de ofrecer seguridad y rentabilidad.

A mi juicio, hoy la preocupación debería estar en el reto que aún no enfrentamos. Han pasado 15 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 [ver gráfico de Cobertura por ingresos]. 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.

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 desamparados 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 dispuesto a apoyar cualquier intento de desandar lo logrado. A este grupo se suma quienes siendo 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 del Pescador, 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 recursos de otras personas que ni siquiera tienen acceso a pensiones. Es totalmente falso que la intervención estatal sea de carácter solidaria. 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 [Cobertura en el Perú] menos del 20% de la fuerza laboral y solo un poco más del 40% del total de trabajadores dependientes cuenta con cobertura. Uno de cada 10 independientes también ha decidido voluntariamente cubrirse bajo alguno de los esquemas vigentes.

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 [ver gráfico Perú: Cobertura Previsional de Adultos Mayores] solo 32% de los adultos mayores cuenta 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.

El peor error es achacar 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 trabaja informalmente o por cuenta propia. La mayoría de las empresas son pequeñas o micro empresas 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 forma 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 remarcar y que pocas veces se dice 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 [Exclusión en pensiones en América Latina] hay un marcado sesgo a destinar recursos al quintil de mayores ingresos.

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 de 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 de modo de reducir gastos. En el Perú más del 70% de los adultos mayores viven con sus hijos (o al revés...).

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

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 crearon con éxito los multifondos que 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 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 problema 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 vía 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 tardarán mucho en reducir la brecha de cobertura en personas de tercera edad. Los distintos trabajos del Banco Mundial refuerzan la idea que es muy difícil establecer planes para dotar de cobertura previsional a trabajadores informales, aquí en el Perú como en cualquier parte del mundo. Finalmente, y como ya hemos mencionado antes, establecer PNC permitirá que la intervención estatal en el sistema previsional sea mejor focalizada.

Pero el esquema de PNC no está exenta 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. Finalmente, 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 sólo 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, 183 soles). 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 PBI la pobreza extrema se reduce solo en 1% mientras que la no extrema en 5%.

El siguiente cuadro [Costos de las pensiones no contributivas] muestra el costo de la propuesta a lo largo de los años y dependiendo de cual 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 PBI 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. Inclusive en el caso que se quiera abarcar la protección a todos aquellos en condición de pobreza el costo del programa nunca superaría el 1% del PBI. 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.

Lo más relevante no sólo 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 es un vuelco enorme de la actual situación del sistema previsional en el Perú.

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

La pregunta que deben hacerse las autoridades es donde 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 aporta 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 sólo se otorga por cinco años. Sólo se otorga este subsidio a quienes opten por el Sistema Privado de Pensiones pues se busca potenciar el impacto del subsidio a través de 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 PBI 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 evidencia 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 del 0.16% del PBI. El impacto medido en términos de ampliación de cobertura es permitir que dicho grupo pase de 9% a 14%.

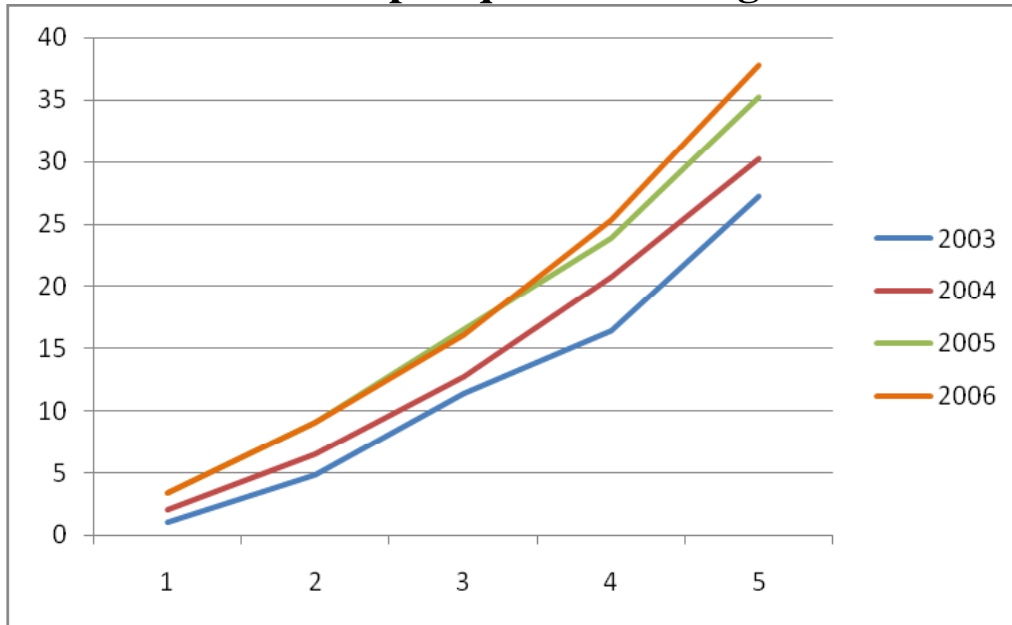
V. Conclusiones

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 inclusive 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 si puede marcar una diferencia.

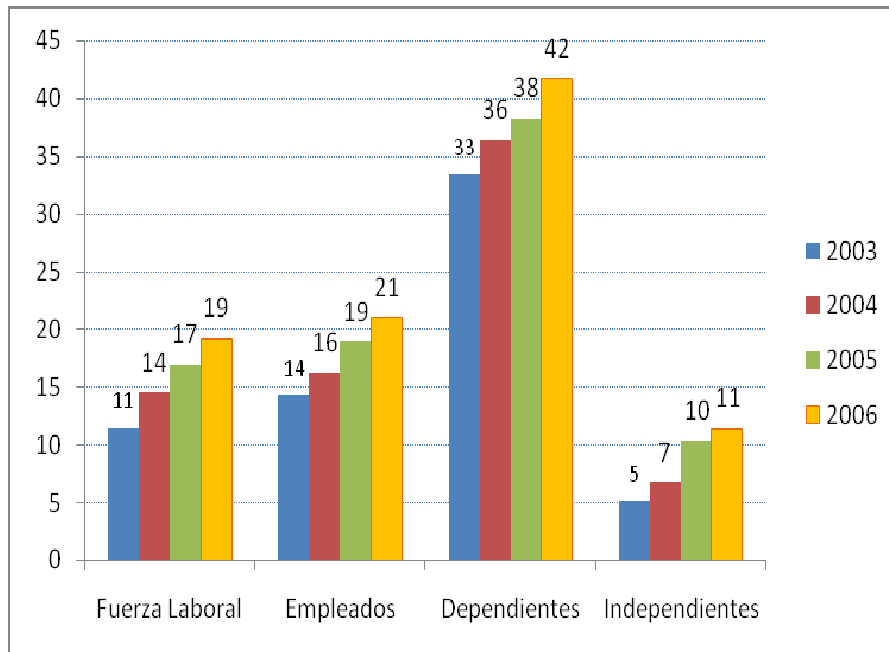
Finalmente esta reforma debe hacerse sin afectar el funcionamiento del resto del sistema que hoy funciona. Las autoridades deben reflexionar sobre cual es la verdadera responsabilidad del Estado en materia previsional. Se imaginarían a un ministro de salud o de educación no adoptando políticas específicamente 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.

Cobertura por quintiles de ingresos



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares
Elaboración: CIUP

Cobertura en el Perú



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares
Elaboración: CIUP

Perú: Cobertura Previsional de Adultos Mayores

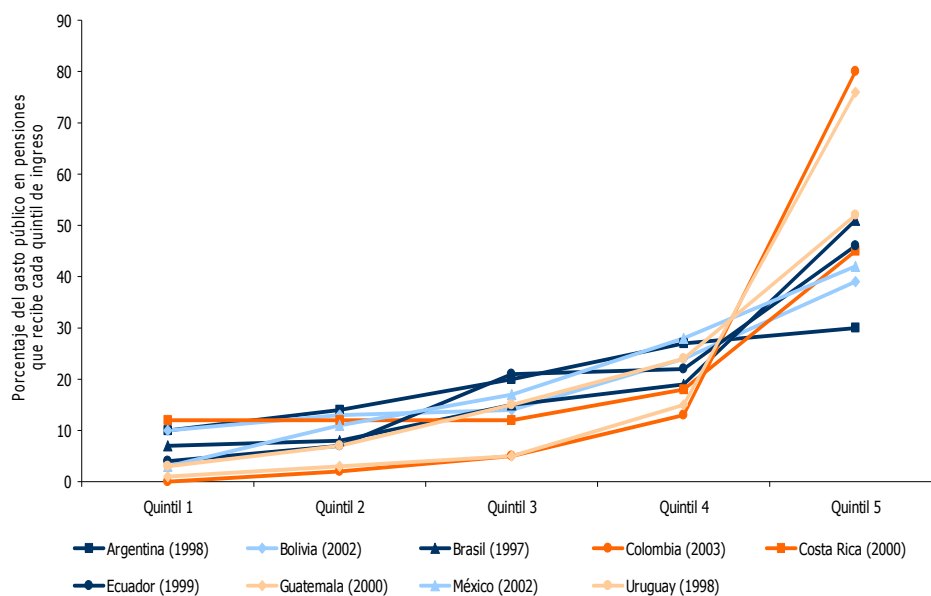
	Pobres Extremos	Pobres no Extremos	No Pobres	Total
Total	13%	21%	66%	100%
Estuvo afiliado a algún sistema	0%	3%	28%	32%
No estuvo afiliado	13%	17%	38%	68%
Tiene cobertura previsional o trabaja	10%	15%	46%	71%
Sin cobertura previsional y sin trabajo	90%	85%	54%	29%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares

Elaboración: CIUP

Exclusión en pensiones en América Latina

Distribución del gasto público en seguridad social (pensiones) en América Latina, varios años



Fuente: CEPAL (2006a).

Costo de las Pensiones No Contributivas

(como porcentaje del PBI)

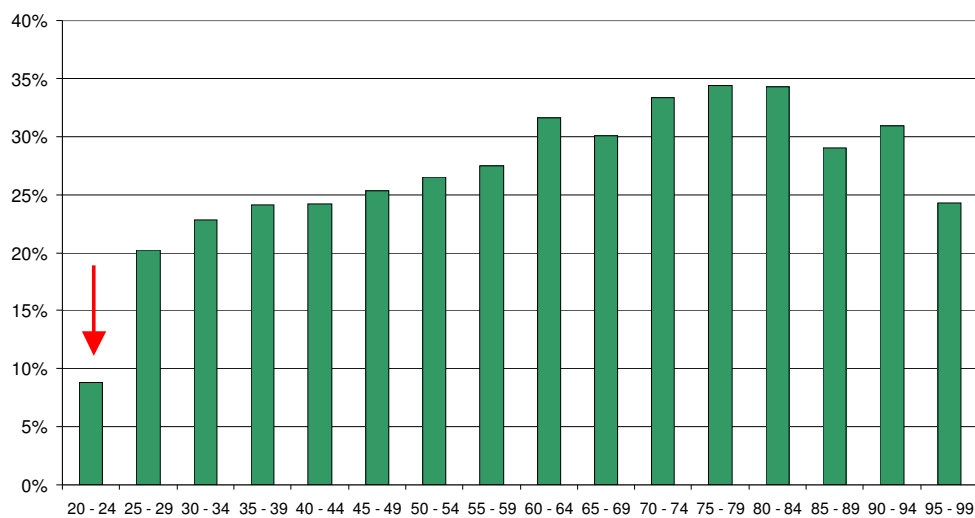
Focalizado en Pobres y Pobres Extremos

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%	0.76%	0.74%
300	0.61%	0.59%	0.57%	0.56%
183	0.37%	0.36%	0.35%	0.34%
100	0.20%	0.20%	0.19%	0.19%

Cobertura por edades



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares

Elaboración: CIUP