

22 Propuesta de política pública

Noviembre 2021

Expandir Pensión 65

El rápido envejecimiento en el Perú

En 2021, el 13% de la población tiene más de 60 años (60+) y esta tasa aumentará al 30% en 2070 (INEI, 2019; ONU, 2019). La proporción de la población de personas adultas mayores (PAM) de 80 años y más (80+) aumentará del 2% al 8,6%. Las tasas de fecundidad continúan cayendo (por debajo de 2), la esperanza de vida al nacer es de 77 años para ambos sexos y no se anticipan cambios en los patrones de migración en el futuro. El dividendo demográfico en Perú, donde la tasa de dependencia total es 67,7%, implica que tres personas en edad de trabajar mantienen a dos niños o PAM, terminará en 2045. Esto significa que los hacedores de políticas públicas y sociedad en general tenemos dos décadas para mejorar el sistema nacional de seguridad social y garantizar el bienestar de las PAM (INEI, 2020a; ONU, 2019).

La pandemia por COVID-19 ha afectado las tendencias demográficas. Perú registró una de las tasas de mortalidad más altas del mundo: de marzo del 2020 a octubre del 2021, 200 mil personas fallecieron por COVID-19, superando el promedio anual de 148 mil muertes en 2015-2019 (INEI, 2019; MINSAs, 2021). La tabla 1 muestra la distribución de las muertes de PAM por género. Observamos que la tasa de mortalidad fue más alta entre las PAM: el 69,2% de todas las muertes fueron PAM 60+ y el 43,7% fueron PAM 70+. El número de víctimas fue mayor entre los hombres en todos los grupos de edad. Estos datos nos permiten concluir lo siguiente: Primero, la tasa de crecimiento demográfico caerá aún más del estimado 0.92% en 2020-2025; y, en segundo lugar, aumentará la brecha en la esperanza de vida a los 60 años para las mujeres frente a los hombres (ONU, 2019). Cabe señalar que la esperanza de vida de las mujeres a los 60 años era de 24,4 años y la de los hombres, 21,3 años, pese a que la brecha de edad se redujo recientemente (ONU, 2019).

Tabla 1. Distribución por género de fallecidos, marzo 2020 – octubre 2021.

	60+	%Fallecidos	70+	%Fallecidos
Ambos sexos	138,439	69%	87,380	43,7
%	100,0		100,0	
Mujeres	52,255	26,1	33,763	16,9
%	37,7		38,6	
Hombres	86,184	43,1	53,617	26,8
%	62,3		61,4	

Fuente: MINSAs (2021). Elaboración propia.

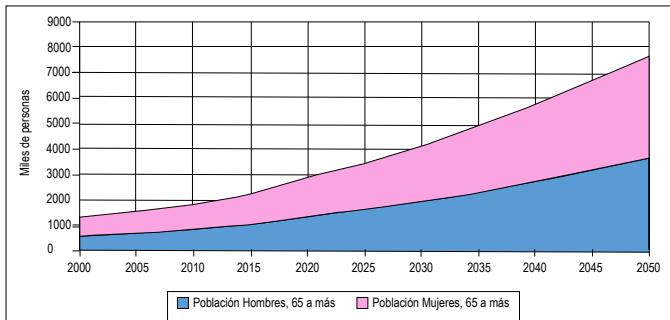
Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este policy brief se basa en la investigación titulada “Pension coverage in Latin America: Trends and inequalities” de la investigadora del CIUP María Amparo Cruz Saco y los investigadores Carmelo Mesa-Lago y Mirian Gil cuyos principales resultados están disponibles en Mesa-Lago, Cruz Saco y Gil (2021). Las autoras de esta Propuesta de Política Pública son María Amparo Cruz Saco y Mirian Gil.

La composición demográfica por edades y sexo tiene importantes impactos en las tasas de crecimiento económico, de la fuerza laboral, de los servicios educativos y de salud, y otras dimensiones sociales. Nos interesa el impacto sobre la situación de las PAM. El rápido envejecimiento proyectado en 2020-2050 por la ONU (2019) para el Perú sugiere tomar decisiones importantes a fin de cubrir adecuadamente a las PAM. Esto es particularmente importante para las PAM 65+ considerando que 65 años es la edad legal de jubilación para ambos sexos en el Perú. Al 2030, se espera que la participación de los PAM 65+ representará el 11% del total de la población (2% superior a su valor en 2020), un total de 4,1 millones de personas (ver la figura 1). Respecto a la composición por género, en el escenario de la figura 1, sin considerar los impactos de la pandemia por COVID-19, la proporción de hombres y mujeres se mantendría estable (47% y 53%, respectivamente). Sin embargo, nuestras estimaciones post COVID-19 indican que la proporción de mujeres sería superior.

Figura 1. Población 65 años y más según género, 2000-2050, en miles de personas



Fuente: ONU (2019).

Nota: Las proyecciones se basan en el escenario de alta variación demográfica. Los niveles son superiores a las estimaciones del INEI (2019).

Los desafíos para elevar la cobertura pasiva de las PAM

En este contexto de rápido envejecimiento, el sistema de protección social para las PAM enfrenta grandes desafíos. El crecimiento de la cobertura activa de los sistemas contributivos de pensiones (ONP, AFP, FFAA y otros) es lento. En el período 2013-2017, solo aumentó de 26,8% a 28,3%, una tasa de crecimiento menor a la tasa de crecimiento anual de los trabajadores dependientes, 2,1%, quienes están obligados a contribuir para sus pensiones. La cobertura activa peruana es una de las más bajas en América Latina. La razón principal es que la mayor parte del empleo en el Perú no se encuentra registrado en la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Al no estar registrados, empleadores, trabajadores dependientes e independientes, ni contribuyen a la seguridad social ni podrán acceder a una pensión contributiva. Destacamos que, en numerosas oportunidades, estos trabajadores modifican sus condiciones laborales de “registradas” a “no registradas” y viceversa durante su vida activa. Por ello, aún si los trabajadores son afiliados o asegurados a un sistema previsional (ONP, AFP u otro), tienen bajos índices de cotización y por ello, su pensión contributiva será muy baja.

Recientemente se implementó la flexibilización del tiempo de aporte para acceder a una pensión de la ONP. Ello permitirá que 48 mil trabajadores accedan a una pensión proporcional (con un mínimo de aporte de diez años a la ONP). Mientras esta intervención

permitirá elevar el número de pensionistas de la ONP, la cobertura de las AFP es menos favorable. La mayor parte de afiliados retira el 95.5% del saldo en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) al momento de jubilación. Sucesivas autorizaciones para seis opciones de retiro de tramos adicionales, entre abril 2016 y diciembre 2020, han reducido enormemente este saldo para los afiliados activos. Cerca del 25% del total de afiliados en las cuatro AFP tienen un saldo prácticamente inexistente.

Como la afiliación en las AFP es superior al aseguramiento en la ONP (Cruz Saco y Gil, 2020), la combinación de eventos tales como los retiros, el incremento de la pobreza y el impacto de la pandemia sobre el empleo registrado reducirá la cobertura contributiva pasiva. Solo la inversión privada y pública alineada al objetivo de elevar el empleo productivo y registrado pueden revertir el deterioro de la cobertura previsional durante la vida activa de los trabajadores.

Es en este contexto que la intervención pública mediante pensiones sociales es efectiva para aliviar, en parte, la seguridad financiera de las PAM. En países de la OECD y en América Latina, las pensiones sociales y las pensiones mínimas garantizadas (que no existen en el Perú) son instrumentos esenciales para disminuir la pobreza durante la vejez. En el Perú, mientras se extiende la cobertura de las pensiones sociales, se debería utilizar la oportunidad del bono demográfico para consolidar un sistema previsional equitativo y eficiente que tenga la universalidad como objetivo de largo plazo.

Las pensiones sociales como intervención prudente y efectiva

En el Perú, de acuerdo al MIDIS (2020), 576 mil PAM 65+ perciben algún tipo de pensión (v.gr. jubilación, invalidez y sobrevivencia) de la ONP; 179 mil de la AFP; 80 mil de las FFAA y policiales; y 44 mil de otros sistemas contributivos menores (MIDIS, 2020). Alrededor de 880 mil PAM 65+, el 36% del total de la población 65+, percibe algún tipo de pensión contributiva. Pensión 65 (P65), creada hace una década (DS 081-2011-PCM), es una pensión social que otorga una subvención económica ascendente a S/ 250 bimensual a las PAM 65+ en condición de extrema pobreza. P65 cubrió a 557 mil usuarios en el 2020 a un costo de S/ 887 millones que representa

el 1% del Gasto Social Total y el 0.11% del PBI (en el año 2019). En general, P65 cubre al 23% del total de la población 65+. Al sumar la cobertura pasiva total (PAM 65+ con alguna pensión contributiva y la cobertura de P65) resulta que menos del 60% de las PAM 65+ recibe algún tipo de pensión, contributiva o social. Las PAM 65+ no cubiertas incluyen personas en extrema pobreza (no cubiertas por P65, 178 mil), pobres (302 mil) y no pobres (543 mil) (MIDIS, 2020). Nótese que muy posiblemente, el número de PAM pobres, debe haber aumentado notablemente por el impacto de COVID-19.

En Mesa-Lago, Cruz-Saco y Gil (2021) mostramos que las pensiones sociales en América Latina permiten superar las fallas del mercado que impiden alcanzar la cobertura previsional universal por medio de contribuciones obligatorias. Con las solas excepciones de Honduras, Guatemala, El Salvador y República Dominicana, los trece países restantes en el estudio, tienen coberturas pasivas superiores a las activas. Resaltan los casos de Bolivia, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina cuyas coberturas pasivas son holgadamente superiores al 80%. Ello pone de manifiesto la importancia de las pensiones sociales como un instrumento para asegurar las subvenciones de las PAM, en particular, para suplementar las pensiones contributivas cuando estas no cubren a la mayor parte de esta población. En el caso peruano, como sólo el 36% de las PAM 65+ percibe algún tipo de pensión contributiva, es importante que P65 se extienda más allá de su cobertura actual del 23% (ver Cruz Saco y Gil, 2020). En particular, si se incrementa en un 100% la cobertura actual de P65 a un nivel de alrededor de 1.1 millones de beneficiarios, la cobertura pasiva de la pensión social podría alcanzar la mitad de las PAM 65+. La subvención cubriría a todas las PAM 65+ en situación de pobreza extrema y de pobreza. Restaría alrededor de una quinta parte de las PAM 65+ que, de acuerdo al MIDIS (2020), no clasifican como pobres— hipótesis que requiere mayor investigación —.

Un aspecto fundamental que no ha recibido suficiente atención es la falta de equidad de género en el sistema de pensiones peruano. Las normas sociales y las características del mercado laboral resultan en una participación mayoritaria del empleo femenino en actividades de menor productividad (comercio y servicios varios) y no registradas, no remuneradas — en el hogar y fuera del hogar —, con menores

remuneraciones, y con mayores interrupciones en las relaciones laborales. Por esa razón, y como consecuencia de las contribuciones durante la vida activa, los hombres adultos mayores que cuentan con un sistema de pensión representan el 49,3%, en tanto que las mujeres representan solo el 29%. La brecha de cobertura es de 20,3% a favor de los hombres adultos mayores (INEI, 2020b, cuadro 6.1). Por haber contribuido sobre remuneraciones más bajas, las pensiones de las mujeres adultas mayores serán sustancialmente menores que aquellas de los hombres.

A diferencia de las pensiones contributivas que reflejan directamente la inequidad de género en el mercado laboral, las pensiones sociales “corrigen” la inequidad de género porque tanto hombres y mujeres reciben S/ 250 bimensuales a través de P65. Como indicamos líneas arriba, por ser la esperanza de vida de las mujeres superior a la de los hombres, el valor presente de tales subvenciones en el caso de las mujeres será en promedio más alta. Esta es una razón adicional para universalizar las pensiones sociales que permitirá **reducir** la inequidad de género de las pensiones.

Claramente, el bienestar de las PAM incluye no solo la seguridad financiera sino también, el cuidado de la salud, la calidad de la vivienda, oportunidades para la recreación y la participación en la vida comunitaria de acuerdo a los deseos y posibilidades de las PAM. En Uruguay, en 2015, el gobierno adoptó una estrategia multidimensional para un sistema de cuidado nacional integrado que considera el cuidado de distintos grupos vulnerables como un derecho humano garantizado por el Estado. El cuidado de todos los ciudadanos, en particular de aquellos en situación de vulnerabilidad es una responsabilidad conjunta del gobierno, del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales. En Perú, aunque un tipo de sistema de cuidado a nivel nacional como el uruguayo habrá de esperar condiciones políticas más favorables, se puede ir avanzando con políticas públicas que a través de pensiones mínimas y de pensiones sociales garanticen una vejez con mayor dignidad para las PAM.

Propuestas de pensión social

La presente Propuesta de Política Pública debe interpretarse como una visión. Los detalles de implementación deberán basarse en un análisis técnico que permita determinar el costo de la propuesta, su financiamiento, las fases de implementación y el análisis de impacto para la formulación de mejoras. Además, esta propuesta considera que simultáneamente se organizará una mejor estructuración del sistema previsional peruano en el plazo del bono demográfico. Esta es una gran oportunidad para la gestión de la protección social en el país.

Proponemos la expansión de P65 para cubrir, en primer lugar, a las personas extremadamente pobres que actualmente están excluidas y, en segundo lugar, a las personas pobres. El total de

usuarios se elevaría de 557 mil a 1,1 millones. La extensión del beneficio a estos nuevos usuarios implicaría elevar el costo del programa en un 100%. Como proporción del PBI, el costo de P65 para 1,1 millones de PAM 65+ se elevaría a 0.23% del PBI. Una quinta parte de las PAM 65+ no recibiría ningún tipo de pensión contributiva ni tampoco sería usuaria de P65. Se analizarían las características de este grupo de PAM 65+ para evaluar la posibilidad de una subvención reducida. Asimismo, será necesario comprometer los recursos del Presupuesto General de la República para este fin y asegurar el financiamiento del programa. La expansión de P65 tendrá que ir acompañada de la creación de instrumentos de ahorro previsional para evitar, en el largo plazo, el paternalismo con respecto a las PAM.

Referencias

Cruz Saco y Gil, 2020, "The pension system in Peru: Parallels and intersections." *International Journal of Social Welfare*, vol 30, 3.

INEI, 2020a, *Estado de la población peruana 2020*
https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf

INEI, 2020b, Informe de situación de la población adulta mayor. No. 2, Junio.
<https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-poblacion-adulta-mayor.pdf>
Cruz Saco & Gil, 2021 (en prensa). The pension system in Peru: Parallels and intersections. *International Journal of Social Welfare* (abril-mayo)

INEI, 2019. Perú: *Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950 - 2070*.
https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1665/index.html

Mesa-Lago, Cruz Saco y Gil, 2021, "Pension coverage in Latin America: Trends and Inequalities." *International Social Security Review*, vol 74, 2.

MIDIS, 2020, *Situación del programa nacional de asistencia solidaria "Pensión 65" y perspectivas frente a la reforma integral del sistema previsional*.

<https://www.congreso.gov.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/midis.pdf>

MINSA, 2021, Sala situacional COVID-19 Perú.
https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp

ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2019. *Perspectivas de la población mundial 2019*

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
Universidad del Pacífico - Pabellón I
Jr. Gral Sánchez Cerro 2050
Jesús María - Lima, Perú
(51)1 219-0100 Anexo 2103
ciup.up.edu.pe