

El contenido de este libro
ha sido elaborado por:

Fiona Clark,
Walter Mendoza De Souza,
Fabio Durán Valverde,
Gustavo Picado Chacón,
Eduardo Morón,
Martín Rostagno,
Federico Arnillas Lafert,
Christian Sánchez Reyes.

Envejecimiento con dignidad
Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú

ENVEJECIMIENTO CON DIGNIDAD

PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN EL PERÚ

Abril 2009

© Cáritas del Perú, Calle Omicrón 492, Carmen de la Legua, Callao

Teléfono 511-6135200, www.caritas.org.pe

© Fondo de Población de las Naciones Unidas, Av. Guardia Civil 1231,

Urb. Corpac, San Isidro. Teléfono 2261026, www.unfpa.org.pe

© HelpAge International, Av. Arequipa 4130, oficina 603, Miraflores.

Teléfono 4211902, www.helpage.org

© Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Calle Ureta 147,

Miraflores. Teléfono 4472006, www.mesadeconcertacion.org.pe

© Organización Internacional del Trabajo (OIT-ANDINA), calle Las Flores 275,

San Isidro. Teléfono 6150300, www.oit.org.pe

El contenido de este libro ha sido elaborado por Fiona Clark, Fabio Durán Valverde, Walter Mendoza De Souza, Gustavo Picado Chacón, Eduardo Morón, Martín Rostagno, Federico Arnillas Lafert y Christian Sánchez Reyes.

La información que contiene puede ser reproducida, parcial o totalmente, citando la fuente.

Las opiniones expresadas por los autores no representan necesariamente las posiciones institucionales de los auspiciadores de esta publicación.

Diseño de carátula: Fernando Pazos

Composición: CEP Centro de Estudios y Publicaciones

Camilo Carrillo 479, Jesús María

Apdo. 11-0107, Lima 11, Perú

Cepu@amauta.rcp.net.pe

www.cep.com.pe

Cuidado de edición: María Ynés Aragonez

ISBN: 978-9972-2564-7-9

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro. 2009-04556

Código de barras: 9789972256479

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza- PNUD 0014412

1era edición

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Sonimágenes del Perú SCRL

Av. 6 de Agosto 968, Jesús María

Teléfono: 3323964

Envejecimiento
con
dignidad:
Pensiones
No Contributivas
para Reducir
la Pobreza
en el Perú



Índice

Prólogo

Carmen Vildoso, Ministra de la Mujer y Desarrollo Social 7

Introducción

9

PRIMERA SECCIÓN

Experiencias en América Latina y proyecciones para el análisis de viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú

13

Capítulo I

Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina

Fiona Clark 15

Capítulo II

Proyecciones demográficas y financieras para el análisis de la viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú

Fabio Durán Valverde, Walter Mendoza De Souza y Gustavo Picado Chacón 37

SEGUNDA SECCIÓN

Tres perspectivas de análisis de viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú	89
---	----

Capítulo III

Viabilidad de un sistema de pensiones no contributivas en el Perú <i>Eduardo Morón y Martín Rostagno</i>	91
---	----

Capítulo IV

Pensiones no contributivas para adultos mayores en zonas rurales <i>Federico Arnillas Lafert</i>	109
---	-----

Capítulo V

El marco legal para un sistema de pensiones no contributivas en el Perú <i>Christian Sánchez Reyes</i>	129
---	-----

PRÓLOGO

En el Perú, nueve de cada cien personas son mayores de 60 años; la mayoría, con limitadas posibilidades para satisfacer sus necesidades básicas y al margen de las políticas protectoras del Estado; problema que adquiere dimensiones especialmente serias en las zonas rurales.

En nuestro país, la falta de empleo, el subempleo y en general la precariedad laboral, son problemas de larga data que, finalmente, impidieron a las hoy personas adultas mayores, insertarse en su momento de manera formal en las esferas productivas y así participar dentro de algún régimen de pensiones. Adicionalmente, la falta de una cultura previsional por parte de los trabajadores independientes que, en su etapa de mayor productividad, no aportaron ni al régimen público ni al privado para una futura pensión, conlleva a lo que hoy es evidente: la gran mayoría de la población adulta mayor no cuenta con pensión alguna que les permita envejecer con confianza.

Para abordar esta problemática, la presente publicación compendia cinco artículos, escritos por especialistas de diversa formación y experiencia, que tienen como denominador común el debate sobre la viabilidad fiscal y la utilidad de las pensiones no contributivas en la economía familiar.

Idealmente, todo sistema previsional se basa en el principio de la solidaridad y de la universalidad. En este marco, las pensiones no contributivas no deben entenderse como parte de una política exclusivamente asistencialista, sino más bien como una propuesta de inversión social que tiene efectos comprobados en la dinamización económica de su entorno, convirtiendo a la persona adulta mayor en un agente de inversión de su espacio familiar y comunal.

Las experiencias en otros países de Latinoamérica demuestran que la incidencia de pobreza se reduce hasta en 65% en los hogares cuyos miembros adultos mayores reciben la pensión. Aun cuando el monto de cada pensión sea relativamente pequeño, incentiva la inversión en medios de vida, atrayendo otros mecanismos de apoyo que contribuyen a la seguridad económica de su familia. La pensión cumple de esta manera un rol importante en la reducción de la intensidad de la pobreza y, por tanto, de la vulnerabilidad del hogar.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, como ente rector en políticas públicas en materia de equidad de género, asistencia y desarrollo social *de poblaciones vulnerables y que sufren exclusión*, está muy interesado en el debate de este tema. No es casual que la mayoría de los articulistas que aportan su conocimiento en este libro, fuera convocada en su oportunidad por este Ministerio para constituir una Comisión Técnica que analice esta problemática. Producto de este trabajo se formuló la primera propuesta técnica desde el Estado dirigida a promover la discusión del tema y colocarlo entre las prioridades del sector.

En un esfuerzo conjunto de la sociedad civil y la cooperación internacional por visualizar y dimensionar la protección previsional, presentamos esta publicación producida bajo el auspicio del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), HelpAge International, Cáritas del Perú y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)

Sin duda contribuirá al conocimiento para la toma de decisiones en el proceso de construcción de una política previsional a largo plazo, asignatura pendiente y de alta prioridad para nuestro sector y el Estado.

Carmen Vildoso
Ministra de la Mujer y Desarrollo Social

INTRODUCCIÓN

La región latinoamericana sigue figurando como la más desigual del planeta en términos de distribución de la riqueza y del ingreso, y los índices de desigualdad social regionales no se corresponden con el nivel de desarrollo medio alcanzado por la mayoría de los países.

En el caso del Perú, pese a los avances recientes en la erradicación de la pobreza, cifras oficiales (INEI 2007) indican que la incidencia de la pobreza afecta al 39% de los peruanos y peruanas, mientras que la pobreza extrema alcanza al 14% de la población.

A lo largo de su historia, el sistema peruano de seguridad social ha constituido un instrumento de gran importancia para mejorar las condiciones de vida de millones de hombres y mujeres. Sin embargo, aún no alcanza los niveles de desarrollo requeridos para enfrentar con éxito las necesidades que impone el desarrollo económico y social. Durante los últimos tres lustros, las reformas introducidas en los sistemas, aunadas con los cambios en el mercado laboral, lejos de mejorar la cobertura de la protección social, la deterioraron. La cobertura del sistema de pensiones bajó de 28% de la fuerza laboral en la década de los noventa al 12-15% durante los últimos años; en mayor o menor medida, una situación similar ocurrió en algunos otros países de la región.

Diversos factores explican esta situación. Entre ellos los más significativos tienen que ver con la existencia de una economía informal de tamaño significativo, para la que todavía no se logran diseñar soluciones masivas de cobertura; problema que se combina con la existencia de niveles de evasión contributiva considerables en las empresas de la economía formal.

La falta de protección social es un problema que incide directamente en los derechos de las personas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su artículo 22 plantea que *"...toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."* Así también, establece que *"...toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."*

Aparte de afectar los derechos humanos, el escaso desarrollo de la cobertura contributiva del sistema de seguridad social, particularmente en el ámbito de las pensiones, plantea serios desafíos para las políticas públicas de protección social de cara al proceso de envejecimiento que experimentará el país en las próximas décadas. Se prevé que la proporción de adultos mayores de 65 años pasará del 6% en el 2007 al 16% en el año 2050, lo que supone un aumento de las condiciones promedio de vulnerabilidad social.

Afrontar la vejez sin el respaldo de activos jubilatorios acumulados durante la vida activa, representará para millones de hombres y mujeres del Perú, un alto riesgo de caer en la pobreza, además de la que pudiera afectar a las familias que dependerían de ellos. A esto se suma la falta de oportunidades de los adultos mayores para obtener ingresos por otros medios. La OIT estima que en la actualidad sólo un 23% de los adultos mayores de 65 y más años, poseen acceso a una pensión, fenómeno particularmente crítico en las áreas rurales donde menos del 5% de los ancianos acceden a pensiones. Dado que los índices de cobertura de afiliación al sistema de pensiones se han venido deteriorando, es de esperar que también los índices de acceso a prestaciones pensionarias por parte de los adultos mayores se deterioren en las próximas décadas, hasta llegar a niveles aún más bajos.

Ante la falta de protección por parte de los programas contributivos de seguro social, las pensiones no contributivas constituyen la única esperanza para procurar una subsistencia económica mínima para millones de adultos y adultas mayores. No obstante, el país aún no logra dar el paso de instaurar un régimen de pensiones no contributivas.

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay constituyen ejemplos de países que han instaurado con notable éxito, programas de pensiones no contributivas. Los estudios disponibles para estos países demuestran el enorme potencial de las pensiones no contributivas como instrumento eficaz y de bajo costo para reducir la pobreza.

Cinco instituciones interesadas en el tema de la protección social para los adultos mayores, a saber el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), HelpAge International, Cáritas del Perú y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), han aunado sus esfuerzos para elaborar esta publicación.

Este documento pretende incidir en el diseño de las políticas públicas de protección social del Perú, demostrando que sí es factible, tanto económicamente como desde el punto de vista jurídico e institucional, poner en marcha en el corto plazo un sistema de pensiones no contributivas. Varios autores, de los ámbitos académico, institucional y de organismos internacionales, realizaron aportaciones en diversos temas relacionados con las pensiones no contributivas.

Se presentan algunas experiencias internacionales a nivel de la región latinoamericana, repasando las principales experiencias de los programas de pensiones asistenciales o no contributivos de pensiones. Se incluyen estimaciones y cálculos prospectivos de corto, mediano y largo plazo sobre la cobertura potencial, costos e impacto fiscal de establecer un sistema de pensiones no contributivas en el Perú, bajo distintos escenarios de cobertura y nivel de financiamiento. Se aborda el tema desde la perspectiva jurídica e institucional, que se complementa con un conjunto de elementos prácticos para financiar y poner en operación las pensiones no contributivas.

Se deja constancia del agradecimiento a las siguientes personas, las que de una u otra manera hicieron posible la realización de este libro. Esteban Caballero, Representante de UNFPA para el Perú y Director para Chile y Uruguay; José Luis Daza Pérez, Director de la Oficina Subregional de OIT para los Países Andinos; Federico Arnillas Lafert, Presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza; James Blackburn, Representante de HelpAge International para Latinoamérica; Fiona Clark, Directora de Programas y Políticas, Centro de Desarrollo Regional América Latina de HelpAge International; Jorge Luís Lafosse Quintana, Secretario General de Cáritas del Perú; Félix Grández Moreno y María Ynés Aragonéz (MCLCP), Héctor Hanashiro (Cáritas del Perú); Giovanna Abad, Luz Barreto (HelpAge International Perú); Walter Mendoza De Souza (UNFPA); Rocío Zegarra y Fabio Durán Valverde (OIT); Christian Sánchez, especialista en Derecho de la Seguridad Social, Eduardo Morón y Martín Rostagno (Universidad del Pacífico); y Gustavo Picado, especialista en Seguridad Social.

PRIMERA SECCIÓN

**EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA
Y PROYECCIONES PARA EL ANÁLISIS
DE VIABILIDAD DE LAS PENSIONES
NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ**

CAPÍTULO I

EXPERIENCIA DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN AMÉRICA LATINA

Fiona Clark

SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA VEJEZ

La población mayor de 60 años en América Latina alcanzó unos 55 millones de personas en el 2007, número que se duplicará hasta el año 2025 y más que se triplicará hasta el 2050. Actualmente un tercio de la población mayor de 60 años de la región vive en extrema pobreza, proporción que sube al 50 por ciento en las áreas rurales. Sólo un cuarenta por ciento tiene acceso a alguna pensión y la mayoría no goza de un ingreso fijo o confiable (HelpAge International 2007).

La seguridad económica en la vejez depende en general de cuatro fuentes de ingreso: a) transferencias privadas de familiares o redes sociales, b) transferencias públicas de pensiones u otras transferencias en efectivo, c) ingresos propios por trabajo, y d) bienes u otros recursos financieros, incluyendo pensiones privadas. La relativa importancia de cada una de estas fuentes varía (United Nations 2007) dependiendo del estatus socioeconómico, los niveles de educación y oportunidades de trabajo, género y grupo étnico de la persona. Las personas que no lograron superar la pobreza durante su vida “productiva” tienen menores posibilidades de salir de ella en su vejez. Pero de igual modo, personas que si bien lograron ciertas condiciones dignas, enfrentan dificultades en su vejez para mantenerlas, debido a sus limitadas oportunidades para generar ingresos en virtud de la discriminación en el mercado laboral hacia las personas mayores, así como

* Fiona Clark (HelpAge International, Centro de Desarrollo Regional América Latina).

por sus restricciones físicas. Esta situación se exagera por la escasa cobertura de acceso a sistemas de pensiones. Por lo tanto, la proporción de personas mayores que siguen trabajando más allá de cierta edad de jubilación muestra un aumento significativo en la última década (Bertranou 2006), muchas veces en ocupaciones muy precarias y en condiciones de pobreza hasta una edad muy avanzada (HelpAge International 2007, *World Economic Survey* 2007).

Las mujeres, especialmente, enfrentan dificultades para lograr una seguridad económica digna en su vejez, en gran parte por la desventaja de género, entre otras, acumulada durante su ciclo vital de menor acceso a la educación, menores oportunidades de trabajo fijo y formal, menor participación en el mercado laboral, generada en razón de sus funciones domésticas y por lo tanto menores posibilidades de acumulación de activos y ahorro para la vejez. Esta situación se exagera debido a los sesgos de género, importantes en el diseño de los sistemas de pensiones contributivas, pues éstos por lo general no toman en cuenta la dinámica diferencial de la vida laboral de la mujer en comparación con la del hombre.

Esta realidad del empobrecimiento de la población mayor en el contexto de una transición demográfica cada vez más acelerada, nos obliga a reflexionar por qué, a pesar de repetidas reformas de los sistemas de pensiones de la región en las últimas tres décadas, no se ha logrado ni la cobertura, ni la participación, ni el impacto en la reducción de pobreza esperados para las personas mayores. Dentro de este análisis el elemento clave que en muchos casos de reforma fue dejado de lado es el de las pensiones no contributivas.

El propósito de este capítulo es presentar algunas experiencias de pensiones no contributivas en América Latina, las cuales han demostrado no solo viabilidad fiscal y política, sino también importantes impactos en la reducción de la pobreza y la inequidad social, e inclusive una contribución al crecimiento económico.

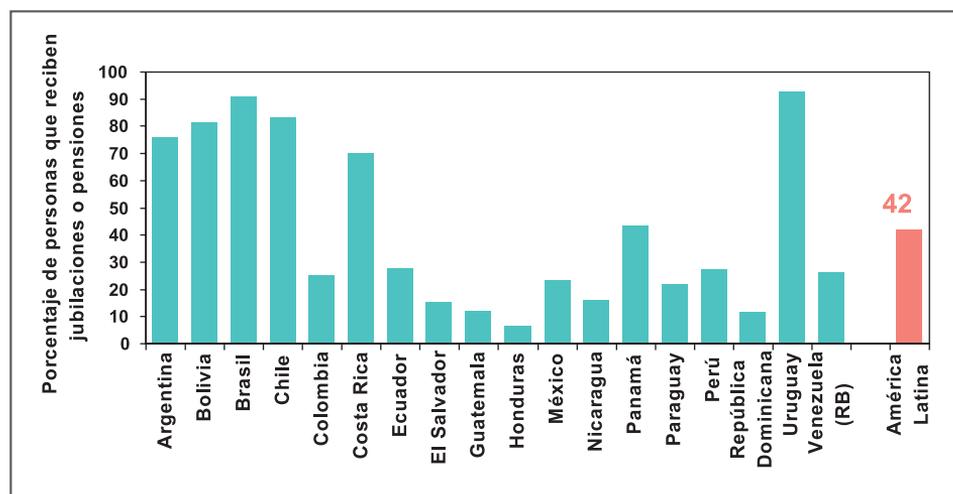
El punto de partida es el derecho universal a la seguridad social y la obligación de los Estados de asegurar que este derecho se cumpla (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, Naciones Unidas 1948), en virtud de los cuales toda persona mayor debería tener acceso a una pensión, obligación que pocos países en la región están cumpliendo.

EXPERIENCIAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LA REGIÓN

Si bien la región América Latina muestra diferencias importantes entre los países, debido a distintas etapas de envejecimiento y desarrollo socioeconómico, en general los niveles de cobertura de la protección social –incluyendo las pensiones de vejez– siguen siendo relativamente bajos (CEPAL 2007, Bertranou 2006), a pesar de gozar de niveles de PBI per cápita y crecimiento económico más favorables que muchos otros países en desarrollo. De hecho, una franja importante de la población mayor (hasta 80 por ciento en algunos países) carece de protección o seguridad económica en la vejez.

Gráfico 1

Cobertura de pensión:
sólo 4 de cada 10 mayores de 70 años reciben alguna pensión



Fuente: Andras Uthoff, 2006.

Para cubrir contingencias como la enfermedad, los riesgos de trabajo, la invalidez, el desempleo, el retiro y la muerte, los Estados han aplicado diferentes sistemas de seguridad social: unos han utilizado el modelo universal que asegura, desde el Estado, cierto nivel de bienestar para todos los ciudadanos; otros, el modelo residual que considera que cada persona debe acceder a la seguridad social a

través de sus propios recursos; y finalmente el modelo ocupacional basado en el mercado de trabajo y la actividad económica (Gosta Esping-Andersen, 1990).

La región latinoamericana muestra diferentes experiencias y abordajes a las pensiones no contributivas. El modelo de reforma preferido en la región, basado en la experiencia chilena y multipilar del Banco Mundial (1994), ha sido el de impulsar diferentes programas de pensiones contributivas, para así reducir la carga fiscal y tratar de asegurar la sostenibilidad financiera basada en el empleo formal y en las contribuciones durante la vida laboral. En los países líderes de la protección social en la región (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), existe un componente no contributivo de pensiones para aquellas personas en pobreza y sin capacidad de contribuir. Sin embargo, en algunos países tales programas han sido muy focalizados, con escasa cobertura y numerosas dificultades de implementación equitativa y eficaz (Peyre Dutrey 2007, Bertranou 2006), de modo que no logran cerrar la brecha de cobertura ni las desigualdades de los sistemas no contributivos. Bolivia es el único país en la región en asegurar el derecho universal a la seguridad social con una pensión básica social universal para todas las personas mayores de cierta edad: 65 años para el Bonosol (1997) y 60 años para la Renta Dignidad (2007), a la que se añade una serie de opciones contributivas para las personas que tengan la capacidad de participar en ellas.

Al contrario de lo que se esperaba, la reforma chilena y sus sucesoras no generaron en ningún país de la región un incentivo suficiente para aumentar la cobertura contributiva, ni la densidad de las cotizaciones. Este modelo de reforma, sumado a la flexibilización del mercado laboral, los empleos de corta duración, las altas tasas de desempleo y los precarios términos de seguridad social, han mantenido una baja relación entre cotizantes efectivos y fuerza de trabajo, y lamentablemente, han dejado al margen del sistema a los trabajadores independientes y del sector informal, que en la región representan más del 50% de los trabajadores (Bertranou 2006). Ello tiene un costo social y económico no sólo para la franja poblacional creciente de adultos mayores, sino también para sus familiares y la sociedad en general. Cabe destacar, sin embargo, que una situación similar ocurre en otros países latinoamericanos que no introdujeron reformas estructurales y continuaron bajo sistemas de beneficio definido y gestión pública.

En la *Argentina* el programa de pensiones no contributivas abarca prestaciones asistenciales de vejez, invalidez y para madres de 7 o más hijos; pensiones graciables; pensiones para los veteranos de las Malvinas y para familiares de desaparecidos durante los gobiernos militares. Estas pensiones asistenciales son financiadas en un 51.4% con fondos de la Nación, 41.4% con fondos de las provincias (incluyendo la Ciudad de Buenos Aires) y 7.2% de los municipios, con un número de beneficiarios directos en el año 2000 de aproximadamente 350 mil personas, lo que en gasto público representa tan solo el 0,2% del PBI (Bertranou y Grushka, 2002). Reformas recientes en Argentina han ampliado esta cobertura para asegurar un monto mayor (de 371 pesos argentinos mensuales en el 2007 comparados con 105 en el año 2000) y logrando una cobertura de 565 mil personas (Comisión Nacional de Pensiones 2008).

A pesar de la elevada informalidad en su mercado laboral, *Brasil* ha alcanzado, durante las últimas décadas, una cobertura excepcional de su régimen de pensiones en favor de las personas adultas mayores, principalmente en el área rural, bajo *la Previdência rural (PR)* y el *Benefício de prestação continuada (BPC)* que no requieren cotizaciones individuales. Estos programas otorgan un monto de US\$87 mensual a personas mayores de 65 años (PR) y 67 años de edad (BPC) dependiendo de sus ingresos, de manera que entre los dos programas se logra cubrir cerca de 9 millones de prestaciones a un costo alrededor de 1 por ciento del PBI. El financiamiento de los programas depende en gran parte de rentas generales, y un porcentaje pequeño de la recaudación en el área urbana sobre la comercialización primaria de productos agrícolas en áreas rurales (Bertranou 2002 y 2006). Ambos programas han tenido una gran repercusión en el alivio de la pobreza.

Un caso importante es el de *Chile* donde a pesar de su crecimiento económico, mercado laboral más avanzado y más amplia capacidad institucional, tampoco logró la cobertura y participación deseada en su sistema de pensiones contributivas. La última Encuesta Casen señala que la participación laboral de los chilenos mayores de 65 años (18.5%) se ha incrementado en un 4% en los últimos 20 años. El mismo estudio muestra un aumento en la vulnerabilidad económica de los mayores. Quienes reciben jubilación disminuyeron del 66% al 60% en los últimos 14 años y en ese mismo período de tiempo el porcentaje

de quienes reciben pensiones asistenciales subió del 8,5% al 17,4% (*El Mercurio*, 2008, Bertranou, Gana y Vázquez 2006). Según proyecciones se notó además que más del 50% de los futuros pensionados obtendrán una pensión igual o inferior a la pensión mínima y que habrá una porción importante que no alcanzará a tener 20 años de cotizaciones y no calificará para obtener una pensión asistencial (Gobierno de Chile 2007). Por lo tanto la presidenta Michel Bachelet, al iniciar su mandato, reconoció la necesidad de reflexionar sobre el sistema de pensiones, revisión que resultó en una ampliación y un aumento de la pensión no contributiva solidaria en el año 2007.

Según Jorge Leiva Lavalle de la Fundación Chile 21, el sistema anterior a 1973 ponía énfasis en el rol del Estado y de las instituciones públicas para garantizar la protección social. Luego, la reforma de los 80 puso énfasis en la responsabilidad individual y en las instituciones privadas; la actual reforma busca un equilibrio entre la responsabilidad de cada persona (o familia) y la solidaridad social; es decir que instituye un pacto social y político que establece un sistema de pensiones con un pilar solidario y un componente contributivo eficiente y competitivo, debidamente regulado.

Cinco son los puntos centrales de la reciente reforma de pensiones en Chile: a) establecer incentivos para que coticen los trabajadores independientes de menores ingresos mediante subsidios, beneficios de salud, puntaje para viviendas sociales, entre otros; b) consolidar un pilar solidario, ampliando la acción del Estado en el ámbito de las prestaciones básicas; c) financiar pensiones para una población más longeva, dado que ha aumentado la proporción de hogares unipersonales que carecen de apoyo familiar directo; d) estimular la permanencia de las mujeres en el trabajo, más allá de los 60 años, para mejorar sus jubilaciones, sin quitarles el derecho de retirarse a los 60; y e) homogeneizar la esperanza de vida para hombres y mujeres en el cálculo de las jubilaciones.

El resultado principal de la última reforma de pensiones en Chile en lo que se refiere a la pensión no contributiva es que ésta se entregará a todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que hayan cumplido 65 años de edad; que integren un grupo familiar perteneciente al 60 por ciento más pobre de la población y que acrediten residencia en Chile. El

valor de la pensión máxima con aporte solidario será de 200 mil pesos chilenos a contar del 1 de julio de 2012 (*La Tercera* 2007).

En *Costa Rica* el Régimen no contributivo de pensiones fue creado en 1974 con un programa de pensiones administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social a título de programa adicional al seguro de pensiones contributivas IVM. Los beneficios comprenden prestaciones económicas y sociales, dirigidas a proteger a los adultos mayores pobres, mujeres jefes de hogar en estado de vulnerabilidad social, personas con parálisis cerebral, entre otros, que no disfruten de beneficios contributivos, los que consisten en prestaciones económicas y sociales. El monto medio de pensión vigente hacia finales de 2007 era cercano a los US\$90 mensuales. Las prestaciones sociales contemplan principalmente la cobertura integral por el Seguro de Salud, así como la participación en programas de capacitación, recreación para adultos mayores y descuentos comerciales. Hacia inicios de la presente década la estructura de los ingresos legales del Régimen no contributivo de pensiones incluía principalmente impuestos de ventas (48% del total de ingresos) y una fracción del impuesto sobre planillas (46%), además de otras cargas tributarias a licores, cervezas y cigarrillos, e intereses devengados por los depósitos judiciales. La operación total del programa representa un costo de aproximadamente un 0.45% del PBI.

El programa de prestaciones no contributivas en *Uruguay* se remonta a 1919 y otorga actualmente pensiones de invalidez y vejez. En la legislación uruguaya las pensiones no contributivas constituyen un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos normativos para acceder y mantener el beneficio. En cuanto tal no es una prestación de otorgamiento discrecional, sino que es exigible ante los tribunales de justicia si es denegada sin motivo suficiente, a juicio del interesado. Cumplidos los requisitos previstos en la normativa, la Administración debe otorgar el beneficio. La prestación económica es generada directamente por la persona, independientemente de su eventual actividad laboral o nacionalidad y ligada a requisitos de ingreso, residencia y edad o invalidez, según el componente del programa que se trate. Un requisito de acceso a la pensión no contributiva es la no existencia de otro derecho previsional de monto igual o superior, o a la inexistencia de ingresos propios o de familiares legalmente obligados a prestar alimentos, que superen determinados niveles.

En el año 1995 la edad mínima para acceder al derecho se elevó a 70 años. Se aplica un examen de ingresos destinado a probar la carencia de recursos, cuya gestión está a cargo del Banco de Previsión Social. En el caso de los extranjeros, pueden acceder a la prestación al acreditar un período de residencia en el país no inferior a los 15 años. Hacia el año 2002 la cuantía de la pensión no contributiva, ya sea por vejez como por invalidez, alcanzaba la suma aproximada de US\$135 mensuales. Las pensiones se ajustan según la evolución del índice medio de salarios, en la misma oportunidad en que se incrementa los salarios en el sector público. El financiamiento del programa uruguayo de pensiones no contributivas recae exclusivamente en impuestos generales del Estado y al igual que en los otros países de la región opera bajo el sistema financiero de reparto (Saldain, OIT, 2002).

En los países andinos se nota una variación muy grande en la provisión de pensiones no contributivas. El caso más ejemplar es el de *Bolivia*, que durante diez años distribuyó alrededor de US\$220 en un solo pago anual a todas las personas mayores de 65 años con el *Bonosol*. Financiado por la privatización de empresas estatales en 1997, tuvo un costo de entre 0.5 a 1.3% del PBI con una cobertura de hasta 80 por ciento de los hogares elegibles. A partir del 2008, debido al cabildeo de las asociaciones de adultos mayores y la voluntad política de la presente administración, este derecho logró cambios importantes, tales como un aumento en la entrega de \$US 26 mensuales a todas las personas mayores de 60 años que no reciban pensión de jubilación (\$US 21 mensuales para los con jubilación) con base en la *Renta Dignidad*. El costo anual de \$US 250 millones que representa la *Renta Dignidad* se financia con las ganancias de las empresas privatizadas en 1997 (varias de las cuales han vuelto a ser estatales), y por el 30 por ciento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que cobra el Estado a las empresas productoras de petróleo y gas, el cual está repartido entre el Tesoro, las prefecturas, los municipios, las universidades y un Fondo Indígena (Aponte 2008, Molina 2008, Pacheco 2008).

Colombia, un país de medio ingreso y de crecimiento económico estable en la última década, no ha logrado alcanzar más que un 18 por ciento de la población en el sistema contributivo de pensiones y no provee una pensión no contributiva. Otorga un subsidio de vejez para personas mayores de 60 años en

los dos quintales más pobres de la población (SISBEN I y II y personas mayores forzosamente desplazadas) de hasta US\$40 mensuales, lo cual llega tan sólo a un cuarto de un salario mínimo y por lo tanto por constitución no representa una pensión. Sin embargo la cobertura del subsidio presenta limitaciones, dado que se estima que un 60 por ciento de la población mayor vive en pobreza; se ha argumentado también que sufre de importantes fallas burocráticas y de implementación que reducen su impacto en la pobreza de las personas mayores y sus familias.

En el *Ecuador* sólo un 18 por ciento de la población mayor tiene acceso a una pensión, contributiva. Dentro de su Sistema Nacional de Seguridad Social existe una pensión solidaria dirigida a los pescadores y campesinos mayores de 65 años jefes de hogar (sus familiares comparten la prestación de salud), con una población beneficiada de unas 20,000 personas mayores en el año 2003 (3.3 por ciento de la población mayor de 65 años), 60 por ciento hombres y 40 por ciento mujeres (CELADE-CEPAL 2007). El 50 por ciento del financiamiento de esta pensión está recaudado de una contribución solidaria de los trabajadores públicos activos, 40 por ciento del Estado, 5 por ciento de los seguros privados de salud y el monto restante de los mismos afiliados con un pequeño aporte mensual al sistema durante al menos cinco años. Por lo tanto, no representa una pensión estrictamente no contributiva, aunque está enfocada en una población tradicionalmente considerada entre los más pobres, y además porque requiere un aporte mínimo de los beneficiarios durante un tiempo relativamente corto. El objetivo de la Dirección Nacional del Seguro Social Campesino es duplicar la cobertura hacia julio del 2009.

EFICACIA DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA EL DESARROLLO Y LA REDUCCIÓN DE POBREZA

Es evidente que en los países donde el sistema de pensiones, sea de gestión pública o privada, tiene una cobertura extensa, la posibilidad de que los adultos mayores sean afectados por la pobreza y la pobreza extrema es mucho menor. En Argentina, Brasil y Chile la reducción de la incidencia de pobreza extrema en hogares que reciben la pensión está por encima del 65% (Bertranou *et al.*

2002). Es más, aquellos hogares con personas mayores que reciben una pensión, suelen mostrar niveles más bajos de pobreza y mayores índices de desarrollo humano que los que no reciben ninguna pensión (Bertranou *et al.* 2006). Aun cuando en general cada pensión representa un valor monetario inferior a la línea de pobreza, sí cumple un rol importante en reducir la intensidad de la pobreza y la vulnerabilidad del hogar, ya que incentiva inversiones en medios de vida y atrae a otros mecanismos de apoyo que contribuyen a la seguridad económica del hogar (United Nations 2007).

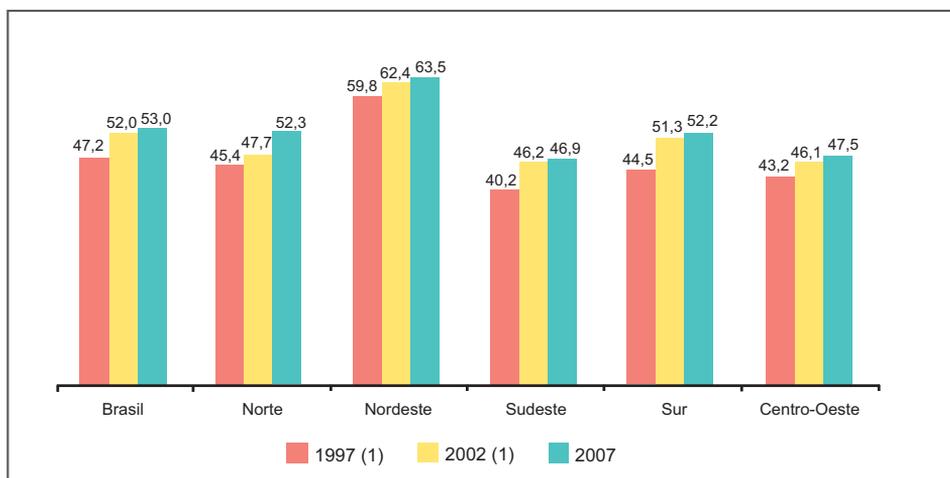
Los estudios realizados sobre el impacto del *Bonosol* en la economía familiar y local de Bolivia indican que esta pensión no sólo ayudó en cubrir necesidades básicas como son la alimentación, salud, vestido y vivienda, sino que también se invierte en la educación de los nietos y en otros insumos como semillas o alimento para los animales y en pequeñas inversiones empresariales. La contribución del *Bonosol* a la economía del país es indiscutible. Ha incrementado la productividad de las familias especialmente en el área rural, además de favorecer el empleo y por lo mismo el crecimiento del PBI, sin generar déficit fiscal. El *Bonosol* puso en circulación 400 millones de dólares en los 10 años de su ejecución, aumentando el consumo público del 0,34% al 1% (Fundación Milenio, 2006). Tuvo impactos notables en la reducción del índice, la brecha y la intensidad de la pobreza en Bolivia, especialmente en el área rural donde redujo la incidencia de pobreza en hogares receptores en 2.1 por ciento. Se estima que el mejoramiento del consumo en hogares rurales con *bonosolistas* duplica el valor del *Bonosol* recibido (Fundación Milenio 2006).

En el caso de *Brasil* un estudio realizado por el Instituto de Desarrollo y Gestión de Políticas (Universidad de Manchester, GB) y HelpAge International en 2003 sobre el impacto de las pensiones no contributivas en Brasil, muestra que entre los hogares sin pensión no contributiva el índice de pobreza aumentaba en un 5.3 por ciento y de extrema pobreza en 8.9 por ciento, comparado con los hogares que gozan de una pensión no contributiva (HAI y IPDM 2003). De igual manera la presencia de un beneficiario de una pensión no contributiva en un hogar reducía la probabilidad de pobreza entre los miembros del hogar en 21 por ciento.

Según la última Encuesta Nacional de Domicilios realizada el 2007 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, el aporte económico de las personas mayores a sus hogares es de más del 50 por ciento. El informe señala que en más de la mitad de las casas con personas de 60 años o más, los adultos mayores son responsables hasta del 90 por ciento del ingreso mensual de la familia. Este monto es significativo si además se piensa que en 12,3 millones de domicilios de todo el país, el 13,5 por ciento tiene una persona mayor.

Gráfico 2

Brasil: Hogares con contribución de renta de mayores de más de 50% de rendimiento familiar según las grandes regiones – 1997/2007



Fuente: Encuesta Nacional de Domicilios 1997 / 2007.

(1) Excluye la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

Un hecho destacable es que los hogares receptores de pensiones no contributivas en Brasil mostraron mayor participación escolar, especialmente de niñas entre 12 y 14 años. Por lo tanto, la pensión no contributiva se vuelve una inversión para toda la familia y para el desarrollo humano del hogar.

En Chile, el aumento de cobertura del subsidio de pensiones asistenciales PASIS, comparando información en las Encuestas CASEN 1990 y 2000, muestra un

efecto cada vez mayor en la reducción de la pobreza. Entre los indigentes logró, hacia el año 2000, una reducción en el índice de indigencia del 69% entre los hogares beneficiarios de prestaciones PASIS (Bertranou *et al.* 2002). El 55 por ciento de receptores de la pensión social PASIS pasaron de ser clasificados desde “pobreza extrema” a “pobreza”, y 45 por ciento lograron salir de la pobreza (Bertranou *et al.* 2006).

Las pensiones no contributivas, como parte de un sistema integral de protección social, tienen un impacto positivo en el crecimiento económico. Un componente crítico para fomentar el crecimiento económico es la reducción de riesgos y vulnerabilidades (DFID 2006). La protección social puede contribuir a generar las condiciones requeridas para el crecimiento económico, pero especialmente, en este último aspecto, a proteger a familias en pobreza y extrema pobreza contra “shocks”¹ que puedan forzarlas a vender o deshacerse de bienes importantes para su sobrevivencia. Es más, tener un ingreso fijo, garantizado, no importa cuán pequeña la suma, crea un comportamiento de confianza en la inversión en el adulto mayor y la familia receptora, que pueden invertir este dinero como fondo de garantía (por ejemplo para el alquiler de un cuarto o departamento) y en la generación de ingresos.

Doña Elvira de La Paz, Bolivia, vivía en una casa ruinosas con un hijo y un nieto desempleados; invirtió su Bonosol en un “stock” de frazadas que sus hijos revendieron como minoristas, lo cual les permitía cubrir los gastos básicos del hogar. “Me hago servir, pues, ese dinerito del Bonosol para capital. Con eso me agarro, pues, una docena, dos docenas, según lo que pidan.”

(Skinner E. 2006)

1 Como son enfermedades prolongadas, discapacidad o la muerte inesperada de un familiar, efectos climáticos sobre la producción agrícola, tiempos de desempleo de algún familiar, alzas abruptas en precios básicos, etc.

En Bolivia, el 16 por ciento de lo que costó el *Bonosol* en 1997 fue previsto para ahorro e inversión, 9 por ciento en área rural (Molina 2008).

Las personas mayores receptoras de una pensión, lejos de ser sujetos pasivos de un beneficio, se vuelven agentes de inversión, aunque sea de montos pequeños, en la economía familiar, lo que también beneficia a las generaciones jóvenes. Y lejos de ser una carga sobre la economía del país, la pensión no contributiva tiene un impacto positivo en el crecimiento del PBI, como ha sido el caso de la pensión universal no contributiva en Bolivia con el *Bonosol* (Fundación Milenio 2006).

Los programas de pensiones contributivas de la región latinoamericana, sin excepciones, han creado exclusiones y desigualdades importantes, especialmente para las mujeres (Bertranou 2006, James 2007), al favorecer más a la población masculina, de mayor nivel socioeconómico, con empleo formal y de grupos étnicos mestizos o blancos. En cambio, las pensiones no contributivas, especialmente cuando son universales, reducen los sesgos por género, niveles de educación, participación laboral y grupo étnico que suelen afectar a la mayoría de los programas contributivos de pensiones; ello se debe a que su efecto no está basado en la capacidad de contribución durante el ciclo laboral vital, el cual se ve afectado por múltiples dimensiones de discriminación y desventaja para segmentos particulares.

La cara de la población adulta mayor pobre en América Latina es la de una mujer, indígena, analfabeta de área rural, la cual ha sufrido múltiples discriminaciones durante su vida, que no le han permitido participar de la manera óptima en el mercado laboral ni ahorrar o acumular los bienes para una vejez productiva, digna y segura. La pensión no contributiva sobrepasa estas desigualdades de oportunidades, asegurando una vejez digna para todos.

En los últimos años se ha notado una importante voluntad política en la región de abordar la problemática de la pobreza del adulto mayor, ya sea para mantener, extender o crear nuevos mecanismos para otorgar pensiones no contributivas a las personas mayores. Estos programas suelen generar amplio apoyo popular y viabilidad política. Las reformas de Chile y Argentina tuvieron como principal objetivo la extensión de la cobertura del sistema de pensiones mediante sus

componentes no contributivos. Bolivia amplió tanto el grupo de personas elegibles (bajando la edad de acceso de 65 a 60 años) como el monto del beneficio para las personas sin otro tipo de pensión o jubilación. El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, lo compromete a proveer una renta vitalicia de vejez (artículo 67).

Si bien Ecuador aún no instaura la pensión no contributiva, la nueva Constitución Política aprobada el 28 de septiembre del 2008 incorpora la “jubilación universal” en el capítulo sobre pensiones. Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, el objetivo es otorgar una pensión al 80 por ciento de la población que no recibe ningún tipo de protección. Si bien la incorporación de este artículo se debe al aporte realizado por instituciones como la OIT y la propia SENPLADES, del mismo modo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, trabajó con las asociaciones de adultos mayores del Ecuador para introducir en la nueva Constitución las demandas y propuestas de este grupo etéreo. Por lo tanto la petición de una jubilación universal también obedece al cabildeo de la sociedad civil, y a su demanda de una reforma general del sistema de pensiones para que éste sea más accesible, equitativo y eficaz.

Por otra parte, el Paraguay vive un proceso de reformas políticas que tienen igual incidencia en el sistema de pensiones. El 28 de julio 2008, el Comité Consultivo de Personas Mayores del Paraguay, que incluye a más de 20 asociaciones de personas mayores (jubilados, pensionistas y no pensionistas) presentó en audiencia pública un proyecto de ley que demanda una pensión no contributiva de 25 dólares mensuales, para las 380 mil personas mayores (80 por ciento) que no tienen ningún tipo de protección social. La propuesta actualmente está siendo revisada en el Parlamento. Si bien ya ha sido aceptada la moción para establecer una pensión no contributiva, la discusión gira en torno a la focalización o universalización de la misma.

CINCO DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

1. Asegurar que las pensiones no contributivas sean pilar base de cualquier sistema de protección social

Como se ha demostrado con algunos ejemplos, las pensiones no contributivas contribuyen a mejorar la posición social de las personas mayores y sus familias cubriendo gastos básicos y necesarios del hogar, incluyendo la salud y la educación; así también, permiten la generación de ingresos familiares, reducir la pobreza crónica e incentivar la inversión en capital físico, humano y social. La pensión social es en muchos casos el único ingreso regular para la mayoría de las personas. Además, a mayor amplitud de la cobertura de la pensión no contributiva, más profundos sus impactos en la reducción de la pobreza y en el objetivo de cerrar la brecha de cobertura y de pobreza en la población adulta mayor. Por lo tanto, debería ser la base principal de cualquier sistema de pensiones, no importa el desarrollo económico o de envejecimiento del país, debido a que los beneficios son acumulativos a lo largo de los años.

Un aspecto importante del debate sobre el diseño de los sistemas de pensiones no contributivas gira en torno a la adopción de dos enfoques alternativos: focalización versus universalización. Los defensores de la pensión universal no contributiva sostienen que es el instrumento más efectivo para extender el derecho a la protección social a todas las personas mayores y así asegurar una cobertura completa de las personas más necesitadas. Además de implicar una implementación y administración más sencilla, práctica y barata que las pensiones focalizadas, la pensión universal evita los problemas de exclusión en la selección de los beneficiados y a la vez reduce el riesgo de corrupción y manipulación de este beneficio. A todo esto se suma el impacto que tiene en reducir la pobreza del adulto mayor y su familia y al aporte que hace al desarrollo económico y social de las comunidades (HelpAge International 2004, 2006 y 2008) por lo que merece un análisis más profundo, especialmente en países con debilidades institucionales y escasa cobertura de servicios estatales.

2. Extender la cobertura y el acceso

La experiencia de América Latina demuestra claramente que los sistemas provisionales contributivos no lograron la cobertura ni los ahorros esperados en la población mayor para reducir o superar la pobreza en la vejez. Ello nos presiona a invertir esfuerzos serios en la expansión de programas no contributivos, y reducir las barreras de acceso para así evitar una crisis económica en la población mayor (la cual tiene repercusiones en la población en general) y asegurar una seguridad social digna para todos. En muchos casos la extensión del beneficio tendría que ser gradual hasta cerrar la brecha en la cobertura.

Es más, en muchos casos está disminuyendo la afiliación a sistemas contributivos en las generaciones más jóvenes. A largo plazo, para lograr mayor participación en los sistemas contributivos, también se requiere una flexibilización de éstos para que puedan integrar la diversidad de trabajadores que existen en el mercado laboral actual, incentivando a los jóvenes, las mujeres, las personas de bajos ingresos, en área rural, etc., a cotizar de una manera realista y adecuada para las condiciones de cada uno. El mismo sector formal empresarial también tiene que asumir su responsabilidad social hacia sus trabajadores, y ver el derecho a la protección social como una inversión en su mano de obra, en vez de mirarlo como una medida que amenaza la competitividad.

3. Mejorar la administración y la capacidad institucional

En general los sistemas de pensiones contributivas y no contributivas son administrados por ministerios o instituciones públicas vinculadas a la asistencia o el desarrollo social o instituciones de la seguridad social (Bertranou et al 2002). Cada uno tiene su ventaja pero lo importante es vincular los dos tipos de instituciones para asegurar la integración de la pensión no contributiva con otros programas de reducción de pobreza y vulnerabilidad. Un aspecto crucial a tomar en cuenta en el diseño de programas de pensiones no contributivas es la capacidad institucional para administrar y ejecutarlos. Por lo tanto en países con baja capacidad institucional, o poca institucionalidad en las áreas rurales donde residen gran parte de los adultos mayores, una pensión menos focalizada, con menos requisitos y criterios para el acceso será preferible a una medida muy

focalizada. Si bien el país gastará más en prestaciones, hará un importante ahorro en administración y evitará muchos de los errores de focalización, especialmente si la pensión es universal a partir de cierta edad. Además, la inversión requerida para ampliar el alcance del beneficio, por ejemplo en un mejor sistema bancario para la entrega del beneficio, es una inversión para toda la población, debido a que otros grupos poblacionales pueden beneficiarse de la nueva infraestructura, especialmente en áreas rurales.

4. Buscar fuentes de financiamiento

En general las pensiones no contributivas se financian con las rentas generales e impuestos del país y con aportes de los cotizantes del sistema contributivo (Bertranou *et al.* 2002). En otros casos como es el de Bolivia, la pensión no contributiva se ha financiado con las ganancias de la privatización de empresas estatales y regalías de la explotación de recursos naturales (Aponte 2008). Cada país tendrá sus distintas fuentes de ingreso y demandas sobre ellas y tendrá que desarrollar una gama de instrumentos de financiamiento a largo plazo. En algunos países la cooperación internacional, en forma de préstamos o donaciones, ha apoyado con el financiamiento inicial de programas sociales, hasta que el país desarrolle sus propios mecanismos. Lo importante es que cualquier pensión no contributiva (focalizada o universal) requiere una inversión de largo plazo, con un portafolio de fuentes diversas y relativamente estables que puedan resistir las fluctuaciones en precios globales, la inflación y otros factores económicos.

5. Promover la participación de los adultos mayores

Finalmente, no debe subvalorarse el papel de las personas mayores y con ellas las futuras generaciones, en demandar su derecho a la seguridad social como parte de la redistribución de las riquezas de su país. Como se ha mencionado en los casos de Bolivia, Paraguay y Ecuador, el papel de las personas mayores en los debates, y en el diseño, implementación y monitoreo de los sistemas de pensiones ha sido importante en los esfuerzos para garantizar un ingreso mínimo para todos. Por lo tanto no sólo se debe ver a las personas mayores como población sumamente vulnerable, también es necesario reconocerlos como una fuente importante de capacidades, aportes e insumos para el desarrollo de sus

países y la región. Esta franja poblacional creciente va a representar una fuerza social y política cada día mayor. Ningún gobierno se puede dar el lujo de no escucharlas e incluirlas en sus políticas públicas.

Por todo ello, nos es muy grato poder participar en la publicación de este importante libro, el cual provee un panorama importante para el Perú en los debates sobre la reforma de pensiones y el rol de la pensión no contributiva en la lucha para asegurar el derecho a la seguridad social para todos.

Esta es una lucha y hay que tener claro que no es sólo el presente, que no sólo es por los viejos de hoy, también por las generaciones que vienen, por mis hijos, mis nietos. Entonces esta lucha de hoy por la vejez y el envejecimiento activo y digno, es indudablemente una lucha por el futuro del país.

Doña María Tila, líder del tema Envejecimiento y persona mayor, Colombia

BIBLIOGRAFÍA

Aponte G., *Protección social para adultos mayores*, documento elaborado para el Seminario sobre protección social para adultos mayores, HelpAge International, La Paz, Bolivia, 21 de octubre 2008.

Banco Mundial 1994 *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington D.C.: Oxford University Press.

Bertranou F., Solorio C.N, Van Ginneken W., *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Oficina Internacional del Trabajo, 2002

Bertranou, F. y Grushka, C. *Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas* en Bertranou et al, OIT, 2002

Bertranou F., Gana P. y Vázquez J., *Pensiones no contributivas: su relevancia en la reforma provisional*, Seguridad Social y la Reforma de Pensiones en Chile, Oficina Internacional del Trabajo, notas, no. 3 mayo 2006

- Bertranou F., *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2006
- CEPAL-CELADE *Shaping the Future of Social Protection: Access, financing and solidarity*, United Nations 2006
- CEPAL-CELADE *Estudio sobre la protección social de la tercera edad en Ecuador* CEPAL-CELADE 2007
- CEPAL-CELADE *Informe sobre la aplicación de la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento* CELADE/CEPAL, LC/L.2749(CRE-2/3)-e, Diciembre 2007
- Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, *Cambios cualitativos y cuantitativos*, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina, 2008 <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/logros.asp>
- Department for International Development (UK) DFID, *Social protection and economic growth in poor countries*, Social protection Briefing Note, Series No. 4, Marzo 2006
- Durán-Valverde, Fabio. *Anti-Poverty programmes in Costa Rica: The Non-Contributory Pension Scheme*. ESS-Extension of Social Security, paper N° 8, Social Security Policy and Development Branch. International Labor Office, Ginebra, 2002.
- Fundación Milenio, *La inversión prudente: Impacto del Bonosol sobre la familia, equidad social y el crecimiento económico*, La Paz, Bolivia 2006
- Gobierno de Chile, *Reforma al sistema de pensiones en Chile: Informe de diagnóstico para el Consejo asesor para la reforma previsional, Tema 4: Institucionalidad – Pilar solidario*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Hacienda, Superintendencia de AFP, Dirección de presupuestos, 2007
- HelpAge International y Institute for Development and Policy Management, *Non-contributory pensions and poverty prevention: A comparative Study of Brazil and South Africa*, 2003

HelpAge International, *Envejecimiento y seguridad: Sobre la forma en que las pensiones sociales pueden representar una ayuda concreta para las personas mayores pobres y sus familias*, 2004

HelpAge International, *Why social pensions are needed now*, 2006

HelpAge International, *Personas mayores saliendo de la sombra: voces de América Latina*, 2007

HelpAge International, *Protección social para todos, por el derecho de las personas mayores a una pensión social digna, salud y trabajo digno*, 2008

HelpAge Internacional, *Pensions Watch* <http://www.helpage.org/Researchandpolicy/PensionWatch> u *Observatorio de Pensiones* <http://www.helpage.org/esInvestigacionypolitica/ObservatoriodePensiones>

James E., "The Gender Impact of Social Security Reform in Latin America in *Lessons on Pension Reform in the Americas.*" ed. S. Kay and T. Sinha. Nueva York: Oxford University Press. 2007

La Tercera, Cámara de Diputados aprueba Reforma Previsional que permite a bancos ingresar a AFP, La Tercera, Chile, 29 de Agosto del 2007

Leiva J., *Presentación ante el consejo asesor presidencial para la reforma previsional*, Fundación Chile 21, Santiago, 2006

Molina F., *El reto del envejecimiento en Bolivia*, Separata La Razón, La Paz, Noviembre 2008

Pacheco, N. *Todo sobre la Renta Dignidad. Conocimientos, derechos, datos e indicaciones para cobrar*, HelpAge International 2008

Peyre Dutrey A., *Successful targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes*, UNRISD Social Policy and Development Programme, Paper No. 35, 2007

Skinner E. *Proteger y mejorar los medios de subsistencia de los adultos mayores: el rol del Bonosol en La Paz*, en *La Inversión prudente: Impacto del Bonosol sobre la*

familia, equidad social y el crecimiento económico, Fundación Milenio, La Paz, Bolivia 2006

United Nations *Old Age Income Security*, Chapter V, World Economic and Social Survey: Financing for development, Nueva York 2005

United Nations Population Division, *World Population Ageing*, 2007

Uthoff A., *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Trigésima novena reunión de la mesa directiva de la conferencia regional sobre la mujer de América latina y el Caribe*, México, 2006

CAPÍTULO II

PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS Y FINANCIERAS PARA EL ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ

*Fabio Durán Valverde
Walter Mendoza De Souza
Gustavo Picado Chacón*

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, un 6.4% de la población total del Perú está constituido por personas mayores de 65 años, proporción que se incrementará sostenidamente en las siguientes décadas, hasta representar un 16% en el año 2050. Este fenómeno conocido como envejecimiento poblacional, es producto de la transición demográfica que experimenta el Perú, caracterizada por una reducción en las tasas de mortalidad, y el consecuente aumento en la expectativa de vida, así como a una reducción continua en la tasa de fecundidad, provocando un incremento en el peso relativo de las personas mayores de 65 años respecto a los grupos de menor edad.

La población a nivel mundial también se está envejeciendo rápidamente. De acuerdo con datos publicados por la División de Población del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, en la actualidad una de cada 10 personas tiene 60 años o más, en el 2050 la proporción subirá a una de cada cinco y, en el 2150, a una de cada tres. El fenómeno es particularmente

* Fabio Durán Valverde (Organización Internacional del Trabajo); Walter Mendoza (Fondo de Población de las Naciones Unidas); Gustavo Picado Chacón (Especialista en Seguridad Social).

marcado en los países desarrollados hoy día uno de cada cinco europeos es mayor de 60 años, y a mitad de siglo, la relación puede incrementarse en varios países a uno de cada dos.

El ritmo de envejecimiento en los países en desarrollo es sensiblemente más rápido que el experimentado décadas atrás en el mundo desarrollado. El tiempo requerido por muchos de los países desarrollados para duplicar su porcentaje de ciudadanos mayores de 65 años, por ejemplo, de 7% a 14%, ha sido extenso: Francia, 115 años; Suecia, 85 años; Estados Unidos, 69 años; Reino Unido, 45 años. No obstante, este mismo incremento se espera que tenga una duración de 25 a 30 años en muchos países en desarrollo; reduciendo dramáticamente el tiempo de respuesta con que cuentan los respectivos Estados, para diseñar y poner en práctica políticas públicas de gran cobertura, cuyo propósito esencial sea reducir o aliviar los posibles impactos negativos de un número creciente de personas de la tercera edad.

En el tema particular de la protección económica de las personas adultas mayores, desde el punto de vista de las políticas públicas, se cuenta con una gama limitada de alternativas para corregir los errores de las decisiones voluntarias tomadas individualmente, respecto a la magnitud de los ahorros necesarios para enfrentar las necesidades de la vida durante la vejez. Entre estas opciones se tienen: la creación o expansión de sistemas de protección social, basados en los conceptos de seguridad social (pilar 1), cuyo financiamiento proviene de contribuciones; programas o regímenes de asistencial social financiados generalmente mediante impuestos (pilar 0); sistemas de ahorro obligatorio basados en cuentas de capitalización individual (pilar 2); y planes de contribuciones voluntarias (pilar 3). Dependiendo de las circunstancias, las transferencias intrafamiliares y el apoyo de instituciones públicas y privadas de beneficencia podrían constituirse no sólo en el complemento al sistema de protección social formal, sino en un sustituto imperfecto de la acción protectora requerida para este importante grupo de personas.

En el Perú, la cobertura contributiva del régimen de pensiones privado, basado en el concepto de capitalización individual y gestionado por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFPs), apenas arriba a un 15.1% de la Población Eco-

nómicamente Activa (PEA) en el año 2007. El resultado futuro de este nivel de cobertura será una proporción de personas de la tercera edad que no contarán con una pensión de vejez o jubilación, siendo indispensable para ellas, continuar activas en el mercado laboral, pese a su avanzada edad.

Las pensiones no contributivas, como su nombre lo indica, son aquellas que no requieren la cotización previa a la seguridad social. Consisten generalmente en prestaciones monetarias relativamente uniformes otorgadas en forma focalizada o universal ante los riesgos de vejez y discapacidad. Las pensiones no contributivas focalizadas, también denominadas pensiones asistenciales, se conceden contra la verificación de necesidad económica, para cubrir aquellos segmentos de la población que no tuvieron acceso a la seguridad social o que no cumplieron con las condiciones de cotización.

Los objetivos básicos de este estudio son fundamentalmente dos: i) cuantificar el potencial impacto de un régimen de pensiones no contributivas en el nivel de pobreza de los adultos mayores, e indirectamente, en el nivel de pobreza nacional; y ii) diseñar un modelo de mediano plazo de proyecciones financieras y demográficas (2008-2050), que permita visualizar el costo fiscal de este régimen de pensiones.

El estudio está estructurado en un total de seis secciones, incluyendo la presente introducción. En la segunda sección, se abordan algunos aportes generales de los regímenes no contributivos de pensiones, incluyendo referencias a la experiencia internacional. En la tercera sección, se incorpora una caracterización de la población adulta mayor del Perú, elaborada fundamentalmente con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2007, y con un énfasis en el tema de las condiciones de aquellos adultos mayores que viven en hogares pobres, en contraposición de aquellos que pertenecen a hogares no pobres. No obstante, también se profundiza sobre otros aspectos como nivel educativo, condición de participación laboral e importancia de los ingresos de los adultos mayores en el contexto de sus hogares.

En la cuarta sección, se abordan los mecanismos alternos de protección social, principalmente aquellos ligados con las redes de apoyo familiar.

En la quinta sección, se trata el tema del impacto en la reducción de la pobreza que tendría el otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas mayores de 65 años. Para tales fines, se usan diversos escenarios, considerando características como nivel de pobreza, zona de residencia y el goce o no de una pensión contributiva; la totalidad de las simulaciones se lleva a cabo con los datos proporcionados por ENAHO 2007. La sexta sección cumple con uno de los fines básicos del estudio, la definición de un modelo que estima el costo en términos del PBI del otorgamiento de las pensiones no contributivas. El modelo reúne un conjunto de supuestos o hipótesis, y aporta evidencia de la carga fiscal que este régimen significaría en el período 2008-2050.

En términos generales, existe un consenso amplio sobre la utilidad de un régimen de pensiones no contributivas como política pública dirigida a mitigar la baja cobertura de los regímenes contributivos. No obstante, la decisión de implementar un régimen de este tipo, debe ponderar al menos los siguientes aspectos: i) el **costo fiscal** del paquete de prestaciones a ofrecer, costo asociado fundamentalmente a la definición que se haga de la población objetivo y sus criterios de selección (universal, pobres, pobres extremos, etc.) y el monto monetario de la pensión no contributiva; ii) la disponibilidad o creación de **fuentes de financiamiento** que aseguren la suficiencia de recursos y la sostenibilidad financiera de mediano y largo plazo del régimen no contributivo; iii) los **incentivos o efectos negativos** que pueda tener como programa redistributivo, o bien, en las decisiones de los trabajadores asalariados o independientes de contribuir a los regímenes contributivos de pensiones; y, iv) **la infraestructura y capacidad administrativa** con que cuente una región o país, para gestionar un régimen no contributivo, de una forma costo-efectiva y con los controles administrativos y financieros apropiados.

II. ASPECTOS GENERALES DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

En el contexto del proceso de envejecimiento demográfico que se desarrolla en la mayoría de países del mundo, uno de los retos fundamentales de los actuales sistemas de protección social es proveer la protección necesaria y suficiente a todas las personas que han cumplido su ciclo de vida laboral y se encuentran en

edad de retiro, las cuales crecerán de manera sostenida en las próximas décadas. En un sentido teórico, este objetivo puede lograrse a través de tres instituciones que brindan prestaciones de protección social: el Estado; el mercado; y las redes de apoyo familiar.

En este campo específico, el Estado provee protección social a través de los modelos de provisión de seguridad social que adopte y el alcance que ellos tengan. El mercado, por medio de la disponibilidad de trabajo decente, que constituye una fuente fundamental de seguridad, y su disponibilidad es uno de los canales vinculantes con la seguridad social formal, por lo que también se relaciona con la protección ofrecida por el Estado; de igual manera, coadyuva con la operación de regímenes de pensiones basados en los principios de capitalización de cuenta individual y planes voluntarios de pensiones, así como con aquellas actividades que permitan a las personas acumular activos financieros para hacer frente a adversidades eventuales. Por último, la familia provee protección social, principalmente mediante la coresidencia o cohabitación, y las transferencias de recursos, bienes y servicios, intra y extrahogar.

En América Latina, y en el caso concreto del Perú, el sistema de seguridad social continúa sustentado en los regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales de seguro social, los cuales están enfocados en proteger a los trabajadores que participan en el mercado laboral formal. Por el contrario, en la mayoría de países, una significativa proporción de trabajadores llevan a cabo sus actividades en el sector informal o fuera de la cobertura de la seguridad social tradicional, quedando sin la protección social correspondiente. Bertranou et al (2002) señalan que el fenómeno de la exclusión social de los seguros sociales contributivos está estrechamente relacionada con los problemas de pobreza e indigencia, que se asocian con un bajo nivel de calificación para el empleo, implicando una marginación del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, de los canales de acceso a la cobertura de los seguros sociales.

Una de las opciones para contrarrestar la baja cobertura de la seguridad social, y simultáneamente, fijar un piso en la protección económica de los grupos vulnerables, entre ellos los adultos mayores, es la creación de regímenes de pensiones no contributivos. En términos generales, las pensiones no contributivas son

aquellas que no requieren cotización previa a la seguridad social, y comúnmente, constituyen prestaciones monetarias relativamente uniformes, universales o focalizadas a ciertos grupos o riesgos (vejez, discapacidad e invalidez).

Las pensiones no contributivas son también consideradas como parte de los mecanismos de ingresos mínimos de la seguridad social, cuyo objetivo básico es proveer una cantidad de recursos suficientes para evitar que las personas al momento de su retiro o jubilación, queden expuestas al riesgo de la pobreza. El otro mecanismo de uso extendido son las pensiones mínimas garantizadas, que se otorgan a aquellas personas cuyos recursos acumulados en los esquemas contributivos están por debajo de un mínimo considerado como necesario para evitar la pobreza en la vejez. No obstante, en países con baja cobertura contributiva, las pensiones mínimas garantizadas son insuficientes para impedir la pobreza entre los adultos mayores.

En un sentido conceptual más amplio, Willmore (2006) propone una clasificación de las pensiones no contributivas en cuatro tipos básicos:

- i) **Pensión universal:** es la versión más simple de pensión no contributiva, los beneficiarios son todas aquellas personas que cumplen con ciertos criterios de residencia o ciudadanía en el país o región que otorga la pensión, y han alcanzado una edad previamente establecida; el monto monetario otorgado es uniforme para todos los beneficiarios. La concesión no está sujeta a comprobación de ingresos, condición que convierte su administración en sencilla y de costos reducidos. Puede cubrirse el 100% de la población objetivo de manera automática, sin generar la estigmatización de los receptores.

El apoyo político a la pensión universal es amplio, y éstas evitan el desincentivo de ahorrar para la vejez y contribuir con la seguridad social o los sistemas contributivos de pensiones. El pago de impuestos concede el derecho a este beneficio, en consecuencia, para evitar la evasión y los desincentivos al empleo y al ahorro, se privilegian los impuestos al consumo.

En contraposición a sus múltiples ventajas, se tiene que representa una opción altamente onerosa, y dependiendo del nivel de pobreza y concentración geográfica o por grupos poblacionales, podría tener un limitado impacto en la reducción de la pobreza nacional y los hogares e individuos beneficiados con la pensión.

- ii) **Pensión basada en criterios de residencia:** éstas son pensiones cuasi-contributivas, dado que cada año de residencia de los adultos cuenta como una contribución para una pensión de jubilación. Siete países desarrollados cuentan con este tipo de pensión: cinco países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), Canadá y Holanda. Ninguno de ellos exige menos de 40 años de residencia, incluso, Holanda ha fijado un total de 50 años. Una persona con menos años de residencia que los requeridos para una pensión plena, puede calificar para una pensión parcial. No existen ejemplos de estas pensiones en países en desarrollo.
- iii) **Pensión sujeta a recuperación:** con la excepción de Holanda, en todos los restantes países donde se otorga una pensión basada en años de residencia, se tienen previstos mecanismos para la recuperación del total o una fracción de otros ingresos percibidos por el pensionado. En el Reino Unido, pese a que se cuenta con una pensión universal, también opera este tipo de dispositivo, en concreto, se recupera el 100% del ingreso de cualquier otra pensión básica del Estado; similar situación sucede en Suecia, y en Finlandia la correspondiente tasa es de un 50% sobre los ingresos por otras pensiones.
- iv) **Pensión de asistencia social:** éstas son las pensiones no contributivas para adultos mayores más comunes en el mundo. Las pensiones de asistencia social están dirigidas a los pobres, siendo preferibles a las pensiones mínimas garantizadas, las cuales excluyen a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, pues la prestación está sujeta siempre a la participación de éstos en los regímenes contributivos de pensiones. Las pensiones de asistencia social se otorgan contra verificación de necesidad, característica que la evidencia internacional ha demostrado constituye una de las principales desventajas de este tipo de pensión, pues los costos administrativos se incrementan y la selección de los beneficiarios induce a errores de inclusión y

de exclusión, así como a un aumento de la corrupción y la discrecionalidad de los funcionarios públicos encargados de su aprobación.

En principio, las pensiones no contributivas o asistenciales están dirigidas a tres grupos sociales básicos: los pobres crónicos, los trabajadores del sector informal que están en riesgo de volverse pobres si abandonan el mercado laboral, pese a su edad avanzada, y los trabajadores del sector formal que están cubiertos por la seguridad social, pero que no cumplen con el tiempo de cotización requerido.

Con base en la clasificación antes descrita, es factible señalar que las pensiones no contributivas se encuentran ampliamente difundidas a nivel mundial, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. No obstante, la tipología de las pensiones y los fines perseguidos difieren ampliamente entre ambos grupos de países, cuestión asociada a las grandes diferencias de cobertura que existen entre los sistemas de seguridad social de unos y otros. En los países desarrollados se tiende al uso de pensiones no contributivas universales, con criterios de residencia o condicionadas a mecanismos de recuperación, mientras en los países en desarrollo, el modelo adoptado son las denominadas pensiones asistenciales, focalizadas en personas y familias en extrema pobreza, principalmente adultos mayores o personas con severas discapacidades.

Palacios y Sluchynsky (2006) llevan a cabo un análisis de los principales indicadores de cobertura y nivel de beneficios de los regímenes de pensiones no contributivas que funcionan en 21 países en desarrollo. Una de las conclusiones más destacada es la enorme diversidad que existe entre ellos, desde los regímenes no contributivos que cumplen un rol central en la seguridad económica de los adultos mayores (por ejemplo, Brasil y Mauricio), hasta los más tradicionales con un papel complementario a los sistemas contributivos y focalizados a las personas de edad más pobres.

El Cuadro 1 contiene la información presentada por estos autores, destacando que en 14 de estos países, las pensiones no contributivas tienen un rol suplementario, con coberturas de la población adulta mayor inferior al 20%; en los otros 7 países la cobertura supera el 40%, y en 5 de ellos la prestación es universal. En cuanto a los beneficios de la prestación económica que se otorga, éstos varían desde un 3% hasta un 45% del ingreso per cápita, y no parece existir

correlación con los indicadores de cobertura: Brasil, Kosovo y Sudáfrica tienen alta cobertura y además beneficios elevados, en tanto, Bostwana, Mauricio y Namibia tienen beneficios reducidos con alta cobertura.

Cuadro 1

Indicadores clave de regímenes de pensiones no contributivas que operan en un conjunto de países en desarrollo seleccionados

País	Años de los datos	Beneficiarios como % de la población de 65 años y más	Beneficiarios como % del ingreso per cápita	Índice de impacto	Edad de elegibilidad, M/F	Grado de focalización
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(5)
Argelia	1998	6	3	0.20	NA	NA
Argentina	2000	1	22	0.30	70	98
Bangladesh	2003/2004	22	7	1.60	57	89
Bolivia*	2004	110	23	25.30	65	0
Bostwana*	1999/2000	86	9	7.70	65	14
Brasil	2003	40 y 7	33	15.50	60/55 y 67	0 y 91
Chile	2001	15	12	1.90	65	85
Colombia	1998	5	40	1.90	65	95
Costa Rica	2000	22	10	2.10	65	78
Rep. Dominicana	2000	2	8	0.10	NA	NA
Egipto	2004	18	13	2.30	65	82
Estonia	2003	2	12	0.20	63	99
India	1999	14	10	1.40	65	86
Kosovo*	2004	100	45	45.00	65	0
Mauricio*	1999/2000	153	18	27.10	60	0
Namibia*	1999/2000	115	17	19.80	60	24
Nepal*	2001/2002	21 y 25	10	4.70	75 y 60	27 y 84
Federación Rusa	2004	9	7	0.60	65/60	93
Sudáfrica	2003	86	32	27.30	65/60	32
Turquía	2005	21	10	2.10	65	79
Uruguay	2001	4	24	1.10	70	94

* Países que operan esquemas universales uniformes.

(3) En aquellos países en los que se aplican pruebas de medio (por ejemplo, Sudáfrica) o se pagan diferentes cantidades a las parejas (por ejemplo, Turquía), el valor de la dotación máxima a un individuo está indicada; se excluye a los beneficiarios que no sean adultos mayores; ingresos per cápita en precios corrientes; (4) El índice es igual al valor en (2) multiplicado por el valor en (3); (6) La medida de focalización es igual a 1 menos el porcentaje de cobertura de la población elegible por edad. Cuando la cobertura estimada excede en cien por ciento, se indica como focalización cero.

Fuente: Palacios R, Sluchynsky O. *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System*, The World Bank, mayo 2006 (disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0601.pdf>).

En América Latina, pese a que predomina un diseño contributivo de la seguridad social, la cobertura de este esquema en la mayoría de países registra tasas inferiores al 50% de la fuerza de trabajo. Así por ejemplo, mientras en Uruguay se cubre el 80% de la población económicamente activa, en Bolivia, Ecuador, Perú y El Salvador, el nivel de participación se sitúa entre un 15% y 20%. Por otro lado, pese a las reformas impulsadas en las últimas décadas en muchos de los países de la región, se estima que los ahorros en los sistemas de cuentas individuales serán insuficientes, siendo necesario recurrir a las pensiones mínimas garantizadas.

El contexto no parece más apropiado para el diseño y puesta en marcha de mecanismos que eviten la pobreza en la vejez de las personas que están o estarán en edad de jubilación, y que no han aportado a los mecanismos contributivos de la seguridad social o cuyo número de aportaciones es menor a las requeridas para consolidar el derecho a una pensión. En América Latina, Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay tienen los sistemas más avanzados de pensiones no contributivas y asistenciales, situación explicada en parte por el desarrollo temprano de sus sistemas de seguridad social¹. En Costa Rica, estas pensiones cubren el 31.2% de los beneficiarios totales de jubilaciones y pensiones; en Brasil las pensiones asistenciales representan el 11.1% de esta población, y un 33% por medio de las pensiones rurales, y en Chile el indicador equivale a un 22.6% (Bertranou, 2002).

III. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR DEL PERÚ

De acuerdo con los resultados del XI Censo de Población del 2007, el 6.4% de la población total del Perú está compuesta por personas mayores de 65 años, cifra que evidencia un incremento significativo respecto al 4.7% registrado en el Censo de 1993; esta proporción continuará incrementándose sostenidamente en

1 Los riesgos que cubren estos regímenes de pensiones no contributivas y asistenciales son diversos. En Argentina, por ejemplo, la población beneficiaria está cubierta para siete riesgos: vejez, invalidez, madres de siete o más hijos, familiares de desaparecidos, ex-combatientes de la guerra de Malvinas, beneficios otorgados por ley especial y beneficios "graciables". En Costa Rica se incluye a los adultos mayores, inválidos, huérfanos, indigentes y viudas con hijos menores de 18 años o viudas entre los 55 y 64 años de edad.

las siguientes décadas, hasta representar un 16% en el año 2050². De la población de personas de tercera edad, el 52.1% son mujeres, un patrón asociado con la mayor longevidad de ellas, acentuada en los últimos años por un aumento en las muertes violentas de hombres en edades productivas. Esta proporción de las mujeres aumenta en función de la edad, siendo de 54.0% y 57.5%, respectivamente, en las categorías de 75-79 años y 80 años y más.

Las cifras contenidas en el Cuadro 2 apoyan las tesis de que el tránsito demográfico ha impulsado también el envejecimiento “secundario”: las personas de 80 años y más constituyen el 22.4% de los adultos mayores, con una participación aún más acentuada en la distribución de las mujeres. Por otro lado, también es visible que la estructura por edades de la población adulta mayor no varía de manera importante cuando se clasifican en pobres y no pobres.

Cuadro 2

Perú: nivel de pobreza de la población adulta mayor y de la población total, según sexo y grupo de edad, 2007

Grupo de edad	Total	Hombres	Mujeres
Adultos mayores	100.0	100.0	100.0
65-69	31.5	32.1	30.9
70-74	27.3	28.1	26.6
75-79	18.8	18.8	18.9
80-84	12.7	12.5	12.9
85 y más	9.7	8.5	10.6
Pobres	100.0	100.0	100.0
65-69	31.3	31.7	30.9
70-74	27.8	29.8	26.2
75-79	18.9	18.4	19.3
80-84	12.9	12.4	13.4
85 y más	9.1	7.8	10.2
No Pobres	100.0	100.0	100.0
65-69	31.6	32.3	30.9
70-74	27.1	27.5	26.8
75-79	18.8	18.9	18.7
80-84	12.6	12.5	12.7
85 y más	9.9	8.8	10.9

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

2 No obstante, tal como lo señala Mendoza (2008), la transformación más importante de la población peruana en las próximas décadas será el aumento de las personas en edad de trabajar

Los indicadores de pobreza calculados con base en ENAHO 2007 (Cuadro 3), sugieren que las personas adultas mayores registran niveles sensiblemente inferiores (30.3%) a los correspondientes a la población total (39.3%) o al grupo de menores de 65 años (40.0%). Cuando se considera el total de adultos mayores, la pobreza tiene una distribución bastante uniforme entre hombres y mujeres, aunque con una tasa ligeramente superior a favor de estas últimas. Dos aspectos destacan en este patrón de la pobreza de las personas de la tercera edad: i) los hombres son más pobres que las mujeres, únicamente en el grupo de edad de 70 a 74 años; y, ii) contrario a la evidencia reportada en otros países, los indicadores de pobreza no aumentan a edades muy avanzadas, más bien, las personas de 85 y más años tienen la menor tasa de pobreza de todos los adultos mayores.

Cuadro 3

Perú: nivel de pobreza de la población adulta mayor y de la población total, según sexo y grupo de edad, 2007

Grupo de edad	Total	Hombres	Mujeres
Nivel de pobreza, población adulta mayor	30.3	29.9	30.7
65-69	30.1	29.5	30.6
70-74	30.9	31.6	30.2
75-79	30.4	29.3	31.3
80-84	30.8	29.7	31.8
85 y más	28.6	27.5	29.3
80 y más	29.9	28.8	30.7
Nivel de pobreza, población nacional	39.3	39.0	39.5
Nivel de pobreza, población menor de 65 años	40.0	39.7	40.3

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2007.

Aunque parece un fenómeno atípico, lo cierto es que las tasas de pobreza más bajas de los adultos mayores que se experimentan en el Perú, son un hecho consistente con los hallazgos de diversos estudios efectuados con datos de

(15 a 64 años) en relación con los grupos de edad dependientes (menores de 15 y mayores de 64). El autor reporta que la razón de dependencia ha disminuido del Censo 1981 al Censo 2007 de 82% a 71.4%, tendencia que continuará en las siguientes dos o tres décadas.

países de América Latina, los cuales indican que la incidencia de la pobreza es menos frecuente en hogares con personas mayores que en aquellos hogares sin ellos. En particular, del Popolo (2001) reporta que en 11 de 15 países que contaban con estadísticas sobre el área urbana, la incidencia de la pobreza en los adultos mayores era más baja que en la población de 10 a 59 años, siendo esta discrepancia de hasta 10 puntos en algunos países (Bolivia, Brasil, Chile), con Uruguay como caso extremo, donde la tasa de pobreza de las personas entre 10 y 59 años es casi cuatro veces mayor que la correspondiente a las personas mayores de 65 años. El análisis de las desigualdades por sexo ratificó el patrón establecido con las cifras generales: la incidencia de la pobreza entre los hombres y mujeres adultos mayores es inferior a la que presentan sus homólogos de entre 10 y 59 años.

Guzmán (2002) sugiere que una de las posibles explicaciones a este fenómeno es que los adultos mayores en estado de necesidad económica son acogidos en la familia del hijo o hija con mejores condiciones económicas, y dado que el estado de pobreza se mide desde el ámbito de los hogares, ellos asumen las características del hogar, independientemente de que sus recursos propios sean escasos. Este autor también argumenta la alternativa de un "efecto selectividad", en el sentido de que las personas más pobres están expuestas a una mayor mortalidad, teniendo menos probabilidades de superar ciertas edades avanzadas. Huenchuan y Guzmán (2007) señalan que los menores indicadores de pobreza en los adultos mayores están directamente relacionados con las transferencias sociales que reciben éstos, incluyendo en este concepto las prestaciones económicas otorgadas por esquemas no contributivos de pensiones.

En el análisis de la población de los adultos mayores desde el ámbito geográfico, destaca que un 63% de éstos residen en las zonas urbanas del Perú, un porcentaje similar al que exhibe la distribución de la población total (65.1%). No obstante, la pobreza de este grupo poblacional se concentra en la zona rural, pues dos de cada tres adultos mayores pobres habitan en esta zona, con un aporte mayor de las mujeres (66.5%).

Cuadro 4

Perú: distribución geográfica de los adultos mayores, por sexo, 2007

Zona	Total	Hombres	Mujeres
Pobres	100.0	100.0	100.0
Urbano	34.2	35.0	33.5
Rural	65.8	65.0	66.5
No Pobres	100.0	100.0	100.0
Urbano	75.6	73.3	77.6
Rural	24.4	26.7	22.4

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

En materia de capital humano en educación, se estima que más de una cuarta parte de los adultos mayores en el Perú no tiene “ningún grado” de instrucción formal, siendo esta condición más acentuada en las mujeres, pues dos de cada cinco de ellas muestran tal condición. La primaria completa o incompleta representa un 49.0% del nivel de instrucción de los adultos mayores, la secundaria un 14.4% y la educación superior un 8.2%, con una tasa para hombres (11.2%) que duplica la correspondiente a las mujeres (5.6%).

Los logros educativos son aún más precarios en la población adulta mayor pobre: casi la mitad carece de nivel de formación, con poco más de un 70% de las mujeres pobres en tal condición, y éstos más aquellos con primaria completa o menos, representan un 96.4% del total; la personas con secundaria o educación superior únicamente 3.6%. Los indicadores correspondientes a las personas no pobres exhiben algunos elementos más positivos en relación a la categoría de pobres: tan sólo un 19.2% reporta no tener ningún nivel de instrucción, y 11.5% han cursado estudios universitarios, con una tasa de 15.5% en los hombres, que se reduce a la mitad en el caso de las mujeres.

Este perfil de escasos logros educativos de la población adulta mayor en general, es un aspecto que representa por sí solo un factor asociado con una carrera laboral de bajos ingresos y con escasa probabilidad de haber estado protegidos por sistemas contributivos de pensiones. Esta desventaja de capital humano acumulada que se detecta en el conjunto de adultos mayores podría calificarse

en términos de transitoriedad, en la medida que a futuro es esperable que otros segmentos poblacionales alcancen esta etapa de vida con un nivel de instrucción y formación mucho más elevado, producto del desarrollo de la cobertura del sistema educativo y de más amplias opciones de educación a las que hayan podido acceder durante su vida activa.

Cuadro 5

Perú: nivel de instrucción de los adultos mayores por sexo, 2007
–porcentajes–

Nivel de instrucción	Total	Hombres	Mujeres
Pobres	100.0	100.0	100.0
Ninguna	49.5	24.1	70.8
Primaria	46.9	70.5	27.1
Secundaria	3.0	4.2	2.0
Superior	0.6	1.2	0.1
No Pobres	100.0	100.0	100.0
Ninguna	19.2	8.5	28.5
Primaria	49.9	54.1	46.2
Secundaria	19.4	22.0	17.2
Superior	11.5	15.5	8.0

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

Uno de los hallazgos más sobresalientes en el perfil de la población adulta mayor del Perú, lo constituye su alto grado de participación en el mercado laboral. La información disponible en el Cuadro 6, indica que un 42.1% del total de adultos mayores se encuentra integrando la Población Económicamente Activa (PEA), proporción que aumenta hasta un 53.0% en el caso de los hombres; la participación de las mujeres es acentuadamente inferior, reflejando las mayores dificultades que ellas tienen en materia de inserción laboral a edades avanzadas, y en cierta medida, otros factores, como la dependencia económica de su cónyuge o compañero, la percepción de transferencias económicas por concepto de pensión por viudez o las ayudas de otros parientes u hogares.

Cuadro 6

Perú: condición de actividad e ingreso medio de los adultos mayores, según nivel de pobreza y sexo, 2007. (%)

Nivel de pobreza	Total	Hombres	Mujeres
Todos los adultos mayores	100.0	100.0	100.0
PEA	42.1	53.0	30.1
PEI	57.9	47.0	69.9
Ingreso promedio (S/.)	7,010	9,097	4,599
Pobres	100.0	100.0	100.0
PEA	45.7	53.1	31.7
PEI	54.3	46.9	68.3
Ingreso promedio (S/.)	2,551	3,438	1,432
No Pobres	100.0	100.0	100.0
PEA	40.5	53.0	29.6
PEI	59.5	47.0	70.4
Ingreso promedio (S/.)	8,728	11,402	5,741

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

El patrón de participación en la fuerza laboral es muy similar entre los hombres, pobres y no pobres; entre las mujeres, existe una tendencia a una menor participación de las mujeres no pobres, sin que ésta resulte significativa. Esta característica tan particular es totalmente comprensible, teniendo en consideración la escasa cobertura contributiva del sistema de pensiones en el Perú, y por otro lado, sugiere que las personas no pobres mantienen tal condición, en función de los ingresos que perciben de sus ocupaciones remuneradas, quedando expuestas a convertirse en pobres en el momento que suspendan sus actividades laborales, o bien, que los recursos provenientes de las pensiones son insuficientes, para que ellas abandonen el mercado laboral.

En un estudio reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se expone esta problemática, desarrollando un indicador que mide el porcentaje de personas en edad de jubilarse cuya actividad principal o exclusiva es "estar jubilados". La medición involucró un total de 12 países de la región, y su principal conclusión fue que con la excepción de un par de países, la mayor parte de las personas en edad de jubilarse no tiene la posibilidad, la capacidad

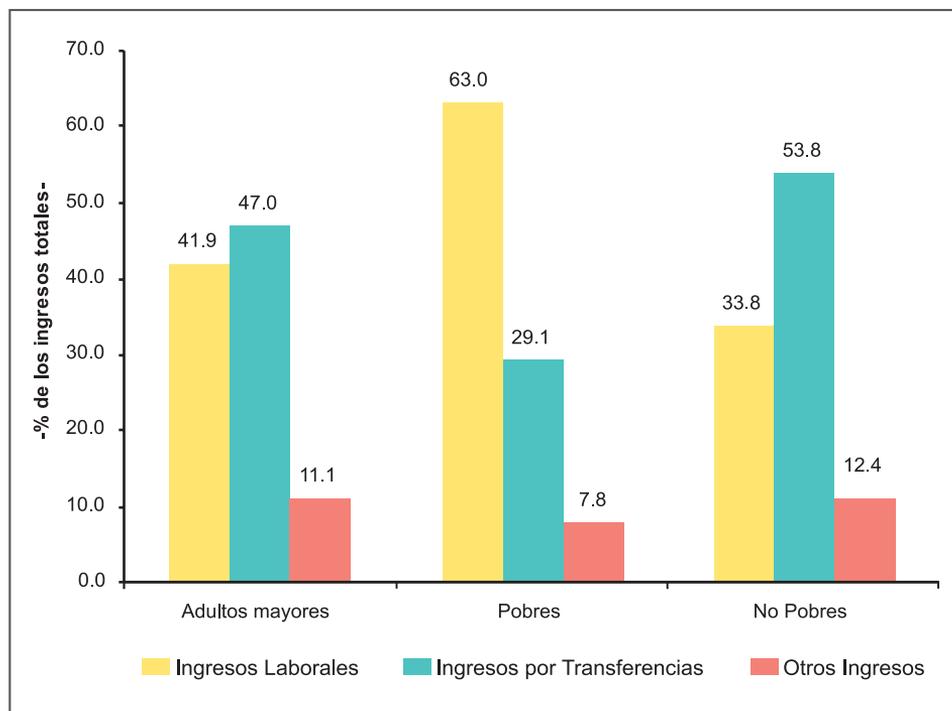
o el interés de ser jubilado exclusivo. Un caso excepcional es Brasil, que ha alcanzado altos niveles de cobertura previsional, los cuales superan el 80%.

Los restantes países se clasificaron en dos grupos. Uno de ellos integrado por Chile, Costa Rica y Panamá, con un indicador de jubilados exclusivos varones entre un 40% y 66%; países con desarrollo socioeconómico e institucional relativamente elevado en términos comparativos regionales. El segundo grupo estuvo integrado por países con una “jubilación exclusiva” poco extendida entre los hombres (menos de 25%) y muy marginal entre los habitantes de zonas rurales (menos del 7% en los hombres y menos del 3% en mujeres). En general, el citado grupo estaba integrado por países pobres, con mercados de trabajo con altos niveles de informalidad y con una institucionalidad social débil (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Venezuela).

El Gráfico 1 ilustra la distribución del ingreso total de los adultos mayores en el Perú. Consistente con las altas tasas de participación de éstos en el mercado de empleo, los ingresos derivados de actividades laborales constituyen un 41.9% del ingreso total, un cifra relativamente similar a la correspondiente a los ingresos por transferencias (47.0%), situación que refleja la ausencia de condiciones necesarias y suficientes para que las personas mayores de 65 años puedan dedicarse a la “jubilación exclusiva”. La dependencia de los ingresos laborales es aún más fuerte en el segmento de adultos mayores pobres, casi dos terceras partes del ingreso total provienen de esta fuente; un retiro del empleo remunerado es una opción inviable para estas personas.

Gráfico 1

Distribución del ingreso total de los adultos mayores según nivel de pobreza, 2007.
–porcentaje del ingreso total–



IV. PROTECCIÓN SOCIAL Y MECANISMOS ALTERNOS DE PROTECCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES

Los sistemas de protección social formal, tales como regímenes públicos contributivos o no contributivos de pensiones o los sistemas públicos de salud, están diseñados para brindar protección a aquellos grupos de personas que por diversas circunstancias enfrentan algún riesgo, vinculado fundamentalmente con el ciclo de vida, ciclo económico, eventos catastróficos y la postergación o exclusión socioeconómica permanente. El Estado también ejecuta otras accio-

nes con el propósito de proveer la protección social necesaria, algunas de ellas, con un carácter más focalizado, como seguros específicos subsidiados total o parcialmente por éste, o programas de transferencias a ciertos grupos de la población (pobres, madres, discapacitados, desempleados, etc.).

En Perú, el sistema de seguridad social está integrado por tres componentes o regímenes principales. Por un lado, un sistema de pensiones, fundamentalmente de gestión privada, a cargo de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y regulado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; el subcomponente de gestión pública en la práctica es residual con respecto a la afiliación y es administrado por la Oficina de Normalización Provisional, ONP. En segundo término, un sistema de seguridad social en salud, con un componente contributivo denominado el Seguro Social de Salud, administrado por EsSalud y por Entidades Prestadoras de Salud, EPS, estas últimas de carácter privado y concentradas en la cobertura de la “capa simple” de las prestaciones en salud; entidades que están reguladas por una Superintendencia de EPS. Y finalmente, un régimen de riesgos del trabajo, de cobertura legal limitada a lo que la ley peruana define como trabajadores en “actividades de riesgo”, denominado Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR); este régimen no cuenta con una entidad de regulación y supervisión sistémica y su gestión operativa está a cargo de EsSalud, las EPS, el sector de aseguradoras privadas comerciales y por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en lo atinente a la promoción y prevención.

El Cuadro 7 expone las tasas de cobertura respecto a la PEA ocupada de los tres principales regímenes de la seguridad social peruana. Si bien es cierto, en los últimos años, que las tasas de cobertura de los tres regímenes han experimentado ciertos aumentos, el porcentaje de los trabajadores no protegidos continúa siendo crítico en términos de su magnitud. En lo que respecta al sistema de pensiones, la cobertura lograda se ubica entre las más bajas de América Latina y el Caribe, y está acumulando un “pasivo actuarial”, que en las siguientes décadas tendrá consecuencias significativas en la situación económica de los adultos mayores y efectos negativos en las finanzas del Estado.

Cuadro 7

Evolución de la cobertura contributiva en seguridad social: 1999-2007
 –Tasa (%) de cobertura con respecto a la PEA ocupada–

Año	PEA ocupada	Tasa de cobertura (%)		
		Pensiones	Salud	Riesgos del Trabajo
1999	11,262,440	11.7	19.4	
2000	11,271,718	13.3	20.5	
2001	11,811,539	12.3	20.7	
2002	12,377,214	12.5	17.9	
2003	13,013,298	12.8	17.2	2.9
2004	13,361,458	12.8	17.2	3.0
2005	13,728,585	13.0	18.7	3.3
2006	14,403,932	13.4	19.3	3.7
2007	14,560,657	15.1	20.2	4.4

Fuente: Elaborado con base en series de PEA del Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo para 1999, 2001, 2003, 2005, 2006 y 2007(p) con interpolación de ajustes exponencial, y series de cotizantes basadas en las publicaciones Web de ONP, SBS, SEPS y EsSalud.

El análisis de la cobertura contributiva de los adultos mayores que aún integran la Población Económicamente Activa (PEA) muestra que la tasa de cobertura global en el sistema de pensiones (AFPs y ONP) asciende a un 22.0%, cifra que se reduce hasta un 11.2% cuando se trata de las mujeres. Este indicador desciende todavía más, en la categoría de los adultos mayores pobres, en la cual apenas alcanza un 7.8% del total, 11.9% en hombres y tan sólo 3.3% en mujeres. Las consecuencias de la baja cobertura contributiva del sistema de pensiones del Perú se evidencian en el Cuadro 8: tan sólo un 16.8% de las personas mayores de 65 años que residen en la zona urbana y son pobres, gozan de una pensión por vejez o sobrevivencia; la situación es aún más crítica en el ámbito rural, únicamente un 1.9% tiene esta condición.

Cuadro 8

Perú: población adulta mayor con o sin pensión contributiva,
según nivel de pobreza y zona de residencia, 2007
–porcentajes–

Condición de pobreza y de pensionados contributivos	Total	Urbano	Rural
Pobres	100.0	100.0	100.0
Con pensión contributiva	7.0	16.8	1.9
Sin pensión contributiva	93.0	83.2	98.1
No Pobres	100.0	100.0	100.0
Con pensión contributiva	35.5	42.8	12.7
Sin pensión contributiva	64.5	57.2	87.3

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

Los aspectos antes descritos revelan la limitada capacidad protectora que tiene el sistema de seguridad social del Perú en materia de pensiones contributivas, y el altísimo porcentaje de personas que no cuentan con el sostén económico mínimo que otorga una pensión durante la fase de retiro laboral. Como se ha podido observar, las personas pobres, más fuertemente las mujeres y los residentes en zonas rurales, sienten con mayor ímpetu las falencias de un sistema diseñado para empleos del sector estructurado, en un país donde los trabajos independientes e informales constituyen la forma de inserción laboral más representativa. En este contexto, las carencias de los sistemas de seguridad social son parcialmente compensadas por dos vías: el mercado laboral y los mecanismos de tipo no formal, en especial, las redes de apoyo familiar.

No cabe ninguna duda de la importancia que tienen en el Perú los ingresos que los adultos mayores perciben de sus actividades remunerativas desarrolladas en el mercado laboral: el 40.5% continúa formando parte de la Población Económicamente Activa (PEA) y el 41.9% de sus ingresos totales son producto del trabajo. En relación con los mecanismos de tipo no formal, destacan las derivadas de las redes de apoyo familiar, las cuales se concretan a través de transferencias familiares, intrahogar y extrahogar. Esas transferencias asumen diversas formas, que van desde la ayuda monetaria directa hasta el cuidado

personal de un pariente enfermo o parcialmente, o mediante apoyo emocional (visitas, llamadas, etc.).

Históricamente la familia ha desempeñado un papel importante en el cuidado de los adultos mayores, incluso, argumentándose en su momento que la alta fecundidad en algunos países respondía al interés de los padres de contar con el apoyo de sus hijos durante la vejez. En países pobres y con escaso desarrollo en materia de protección durante la vejez, esta búsqueda de protección de los padres tiene una racionalidad, tanto que el fenómeno de una menor incidencia de la pobreza en el grupo de los adultos mayores ha sido explicado en función de la tendencia de los padres de vivir en el hogar del hijo que en mejores condiciones materiales se encuentra.

Una de las expresiones más habituales del funcionamiento de las redes de apoyo familiar, de la solidaridad intergeneracional, es la denominada coresidencia o cohabitación, es decir, el compartir la vivienda con hijos y sus familias, lo que entre otras cosas, reduce el gasto de vivienda por persona, resulta en economías de escala en la compra y preparación de alimentos y facilita el apoyo directo a parientes con necesidades especiales. Sin embargo, la coresidencia no siempre implica una socialización de los recursos y los adultos mayores pueden recibir transferencias de familiares que residen fuera del hogar.

Un aspecto crítico, y no visible en las encuestas de hogares y estadísticas generales, se relaciona con la manera en que las familias se organizan para atender a las personas mayores con las que comparten el hogar, como los arreglos de convivencia, que incluyen el apoyo para realizar actividades instrumentales diarias como vestirse, comer, bañarse, movilizarse, entre otras muchas actividades. La responsabilidad de acoger y atender a los adultos mayores, principalmente a sus padres, en cuanto a la asistencia económica y los cuidados asociados, produce con frecuencia conflictos al interior de las familias, dada esta obligación y el impacto que tiene en sus niveles de bienestar.

En contraposición a algunas teorías que han señalado que el papel de las familias decaería con el tiempo, estructuradas a partir de condiciones propias de países desarrollados, las perspectivas y escenarios, en los países en desarrollo, en particular

en América Latina, distan bastante, tanto por sus diferencias socioeconómicas, institucionales, culturales como demográficas (CEPAL, 2008). De esta forma, indicadores como el tamaño del hogar, la participación de los ingresos del adulto mayor en el ingreso del hogar, el estado civil y la relación con el jefe de familia, pueden constituirse en guías generales para establecer el potencial impacto de las redes de apoyo familiar en la protección de los adultos mayores.

Cuadro 9

Perú: adultos mayores por sexo según tamaño de hogares y pobreza, 2007.

Tamaño de hogar y pobreza	Total	Hombres	Mujeres
Adultos mayores	100.0	100.0	100.0
1 miembro	13.0	11.5	14.2
2 miembros	25.4	24.2	26.5
3 miembros	15.8	17.3	14.6
4 miembros	13.5	13.6	13.4
5 miembros	10.5	11.1	10.0
6 miembros y más	21.8	22.4	21.2
Pobres	100.0	100.0	100.0
1 miembro	9.2	6.6	11.4
2 miembros	25.8	25.9	25.7
3 miembros	14.4	15.9	13.2
4 miembros	10.9	11.0	10.8
5 miembros	10.4	10.5	10.4
6 miembros y más	29.2	30.1	28.5
No Pobres	100.0	100.0	100.0
1 miembro	14.6	13.6	15.5
2 miembros	25.3	23.5	26.8
3 miembros	16.4	17.9	15.2
4 miembros	14.6	14.6	14.6
5 miembros	10.6	11.3	9.9
6 miembros y más	18.5	19.1	18.0

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

Así las cosas, el tamaño de los hogares representa un factor importante de considerar en una descripción general de los mecanismos alternos de protección de los adultos mayores en el Perú. Las cifras derivadas de la ENAHOG 2007 revelan que 13 de cada 100 personas del grupo de adultos mayores viven solas, con una proporción superior de mujeres en tal condición, respecto al porcentaje

registrado en los hombres. En términos comparativos, son más frecuentes los hogares unipersonales en la categoría de adultos mayores no pobres (14.6%) respecto a los pobres (9.2%), brecha que se mantiene desde la desagregación por sexo, aunque más amplia entre los hombres de una y otra categoría. Este resultado es consistente con la hipótesis de que aquellos adultos mayores con mejores condiciones económicas y materiales tienen una menor tendencia a la coresidencia y una mayor propensión a la vida independiente.

Los hogares constituidos por dos personas representan en el total un 25.4%, y en consecuencia, tres de cada cinco adultos mayores conviven en hogares de tres o más miembros, y uno de cada cinco en hogares con seis o más miembros. En este último tipo de hogar, la discrepancia de porcentajes entre adultos mayores pobres y no pobres, es significativa, 29.2% contra 18.5%, respectivamente; tal condición está asociada en cierta medida, al hecho de que los hogares pobres tienen un número promedio de miembros mayor que aquellos hogares no pobres, consecuencia de más hijos por pareja, y a las limitaciones que tienen los miembros de estos hogares para contar con una vivienda propia y llevar una vida independiente (hijos mayores de edad, hijos casados, entre otros).

En complemento al tamaño del hogar, la estructura de los hogares según la relación con el jefe de hogar, entre la población pobre adulta mayor, muestra que un 60.8% de ellos ostentan la jefatura del hogar, con una distribución por sexo mayormente masculina. En la categoría de adultos mayores no pobres, la jefatura del hogar es ejercida en un 86.7% de los casos por hombres, en tanto, en los hogares pobres destaca que la jefatura del hogar es desempeñada en 33% de los casos por las mujeres, frente a 41.7% de las mujeres no pobres que cumplen este papel. Cuando se suman las condiciones de jefe de hogar y esposo(a)/compañero(a), se encuentra que cuatro de cada cinco adultos mayores están en alguna de ellas, indicador muy favorable, en el sentido de que el concepto de jefe de hogar recogido en las encuestas de hogares es aquel a quien los demás miembros del hogar señalan como tal, y no necesariamente una característica desde el punto de vista de sostén económico.

El Cuadro 10 también aporta evidencia interesante sobre la coresidencia de las mujeres, en calidad de madres o suegras, en hogares constituidos por hijos

casados, cuya proporción supera el 20% en el total y una concentración un poco más alta en los hogares pobres (22.7%). La frecuencia de la viudez en mujeres de edad avanzada, y la ausencia de recursos económicos suficientes para establecer una vida independiente, o la necesidad de recibir atenciones y cuidados de sus hijos o hijas, genera que ellas convivan en el hogar de éstos, una manifestación más de las redes de apoyo familiar interactuando en la protección no formal de los adultos mayores.

Cuadro 10

Perú: relación con el jefe de hogar de los adultos mayores,
según nivel de pobreza y sexo, 2007.
–porcentajes–

Relación con jefe de hogar	Total	Hombres	Mujeres
Adultos mayores	100.0	100.0	100.0
Jefe/Jefa de Hogar	60.8	86.1	39.1
Esposo(a)/compañero(a)	20.3	1.8	36.3
Padres/suegros	15.1	8.9	20.4
Otros parientes	2.5	2.0	3.0
Otros no parientes	1.2	1.2	1.3
Pobres	100.0	100.0	100.0
Jefe/Jefa de Hogar	56.6	84.8	33.0
Esposo(a)/compañero(a)	22.7	1.9	40.2
Padres/suegros	17.1	10.4	22.7
Otros parientes	1.9	1.4	2.3
Otros no parientes	1.7	1.5	1.8
No Pobres	100.0	100.0	100.0
Jefe/Jefa de Hogar	62.7	86.7	41.7
Esposo(a)/compañero(a)	19.3	1.8	34.6
Padres/suegros	14.2	8.3	19.3
Otros parientes	2.8	2.2	3.3
Otros no parientes	1.1	1.0	1.1

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2007.

Si bien múltiples estudios muestran que los adultos mayores reciben apoyo de redes familiares informales, a través de la coresidencia, la cual involucra no solamente albergue y comida, sino también tiempo y atenciones para ellos, también existe evidencia suficiente de que esta transferencia no es unidireccional

de jóvenes a adultos mayores. Casi sin excepción, los adultos mayores efectúan aportes, sea mediante la propiedad de la vivienda, ingresos provenientes de rentas o de la jubilación, o la participación en las actividades domésticas, incluyendo la crianza de los niños (nietos) que puede facilitar la inserción laboral de las mujeres. En este sentido, resulta de interés precisar en qué medida los ingresos de los adultos mayores contribuyen al ingreso total del hogar.

En el Cuadro 11, se observa que conforme el tamaño del hogar aumenta, crece también el número de miembros que integran la fuerza productiva, de manera que la contribución de los ingresos provenientes de los adultos mayores pierde peso relativo, debido precisamente a la existencia de otros componentes del hogar que están aportando a su sostenimiento. Cabe esperar que un mayor tamaño de hogar genere algunas economías de escala, de las cuales todo el grupo familiar se beneficia, pues en mayor medida son los ancianos quienes están expuestos a mayores carencias de ingresos a nivel individual.

Cuadro 11

Perú: contribución relativa de los adultos mayores pensionados en el ingreso del hogar, según número de miembros del hogar, 2007.

Miembro del Hogar	Participación relativa (%)		
	Pensión en el ingreso total del adulto mayor	Pensión del adulto mayor en el ingreso total del hogar	Ingreso total del adulto mayor en el ingreso total del hogar
1 miembro	34.2	33.4	97.7
2 miembros	37.7	15.7	41.6
3 miembros	38.6	13.5	35.0
4 miembros	42.5	9.2	21.7
5 miembros	39.4	8.3	21.1
6 miembros	35.4	5.2	14.8
7 miembros	38.8	4.5	11.5
8 miembros y más	39.5	5.5	14.0

Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2007, INEI.

La importancia relativa del monto de pensión contributiva como parte del ingreso total del adulto mayor se mantiene relativamente constante conforme el número de miembros del hogar aumenta, sugiriendo que la estructura de los ingresos de estas personas no está asociada con el tamaño del hogar. Este hallazgo pone en evidencia algunas cuestiones e hipótesis interesantes: i) las transferencias recibidas de otros hogares o personas, fuera del grupo familiar en que convive el adulto mayor, tienen un peso poco significativo en el concepto de transferencias corrientes, fenómeno que se asocia con la probablemente alta tasa de pobreza de los otros hijos y familiares y su reducida capacidad para contribuir con sus padres; ii) la coresidencia no reduce la alta participación en el mercado laboral que tienen los adultos mayores en el Perú; lo contrario hubiera sido cierto si la proporción de la pensión en el ingreso total aumentara en función de hogares más grandes, pues implicaría que la persona tendría una condición más próxima a "jubilado exclusivo"; iii) cuando el adulto mayor vive solo, o en hogares más pequeños, tiene mayores probabilidades de recibir ingresos por otras fuentes distintas a la pensión (v.g. ayudas familiares externas al hogar) o, alternativamente, que el hecho de vivir solos o en hogares más pequeños los fuerce a acudir a mecanismos alternos de generación de ingreso, por ejemplo, la búsqueda de una actividad laboral remunerada marginal.

Otra perspectiva del análisis se obtiene desde el punto de vista de la participación del ingreso del adulto mayor en el ingreso total del hogar. Cuando se mide la participación que representa el ingreso de los adultos mayores en el ingreso total del hogar, se observa que a mayor número de personas en el hogar, menor es la proporción aportada por los ancianos: las cifras oscilan en un rango que va de 95% de aporte cuando el hogar es unipersonal, hasta 14% cuando el número de miembros del hogar es de ocho o superior.

Un último aspecto asociado con el funcionamiento de redes de apoyo familiar, es el estado civil del adulto mayor, particularmente aquellos que cuentan con cónyuge o compañero (compañera), circunstancia que constituye también un mecanismo alternativo de soporte durante la vejez. De acuerdo con los datos disponibles en el Cuadro 12, el 56.5% de la población adulta mayor es casado o mantiene una relación en unión libre, mientras que el restante 43.5% del grupo está integrado por personas viudas, divorciadas y solteras. En el grado de vul-

nerabilidad asociado a la vejez influye el riesgo personal de tener que enfrentar solos esta etapa de la vida, riesgo intensamente concentrado en las mujeres, como consecuencia principal de la mayor mortalidad masculina, además de que los hombres de diferentes edades prefieren parejas más jóvenes. En todo caso, hay que advertir que de acuerdo con las cifras anteriores, la existencia de pareja incrementa la probabilidad de diversificación de los ingresos familiares y amortigua el riesgo económico, se disponga o no de una pensión.

Cuadro 12

Perú: estado civil de los adultos mayores, 2007.
–porcentajes–

Estado Civil	Total	Hombres	Mujeres
Adultos Mayores	100.0	100.0	100.0
Casado/conviviente	56.5	74.2	41.3
Divorciado/separado	7.2	5.9	8.3
Viudo	32.0	17.0	44.9
Soltero	4.3	2.9	5.5
Pobres	100.0	100.0	100.0
Casado/conviviente	59.7	77.1	45.2
Divorciado/separado	4.5	4.2	4.8
Viudo	32.9	16.3	46.9
Soltero	2.8	2.5	3.1
No Pobres	100.0	100.0	100.0
Casado/conviviente	55.1	73.0	39.6
Divorciado/separado	8.4	6.7	9.9
Viudo	31.6	17.3	44.0
Soltero	4.9	3.0	6.5

Fuente: Elaboración propia con base en ENAHO 2007, INEI.

En el conjunto de los adultos mayores existen tendencias que resultan altamente diferenciales en razón del género, y precisamente el estado conyugal es una de las más destacadas. En su estado de viudez, el hombre tiene mayores probabilidades de volver a casarse o buscar compañera, lo que está aunado a que las mujeres son menos proclives al divorcio. Las cifras contenidas en el cuadro 12 evidencian tales desigualdades; se observa que la proporción de hombres adultos mayores en condición de casados o con pareja casi duplica la medida similar en el grupo de las mujeres. Se presenta también un predominio de mujeres viudas

mayores frente a una proporción mucho menor de hombres en esta situación; así, mientras que 44.9% de las mujeres en edades mayores están viudas, en los hombres este valor alcanza el 17.0%.

V. IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE UNA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA³

Las pensiones no contributivas están diseñadas para fijar un piso o nivel mínimo de ingresos, y en consecuencia, reducir los niveles de pobreza entre las personas adultas mayores, e indirectamente en el resto de la población. No obstante, la eficacia en la consecución de tal objetivo depende de las tasas relativas de pobreza de este grupo poblacional, siendo el impacto de las pensiones no contributivas mayor en aquellos países en los que los hogares con miembros adultos mayores registran tasas más altas de pobreza respecto a los otros hogares. En situaciones con niveles de pobreza relativamente bajos en los hogares con personas de más de 65 años, los programas de pensiones no contributivas pueden tener un efecto marginal en la disminución de la pobreza, y por el contrario, se puede mejorar el impacto de los recursos cuando se destinan a financiar programas universales de asistencia social o dirigiendo las pensiones a otros grupos poblacionales u otros riesgos.

Con el propósito de cuantificar el efecto positivo que tendría el otorgamiento de una pensión no contributiva, en la reducción de los niveles de pobreza de los adultos mayores y la población en general del Perú, y usando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2007, se ha procedido a reestimar el gasto total de los hogares y el gasto per cápita de los individuos, incluyendo una transferencia mensual por concepto de pensión no contributiva de S/. 100. Cabe señalar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) mide la incidencia de la pobreza con el denominado enfoque monetario absoluto y objetivo, noción que considera pobres a todas las personas residentes en hogares particulares,

3 Las cifras y ejercicios de simulación que se presentan en esta sección se han efectuado con base en la Encuesta Nacional de Hogares 2007, cuyos datos del número total de adultos mayores no coinciden con los reportados en el Censo de Población 2007.

cuyo gasto per cápita valorizado monetariamente no supera el umbral de la línea de pobreza o monto mínimo necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (INEI, 2008)⁴.

Los elementos que conforman el gasto per cápita no son exclusivamente monetarios, pues también se incluyen otras formas de satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias, tales como el autosuministro y autoconsumo, los pagos percibidos en especie y las transferencias de instituciones públicas o privadas. Este criterio es más amplio que el desarrollado en muchos otros países, los cuales se enfocan principalmente en el concepto de ingreso per cápita monetario, omitiendo estas otras alternativas de satisfacción de necesidades, que en ciertos contextos (por ejemplo, zonas rurales o agrícolas) resultan sumamente relevantes.

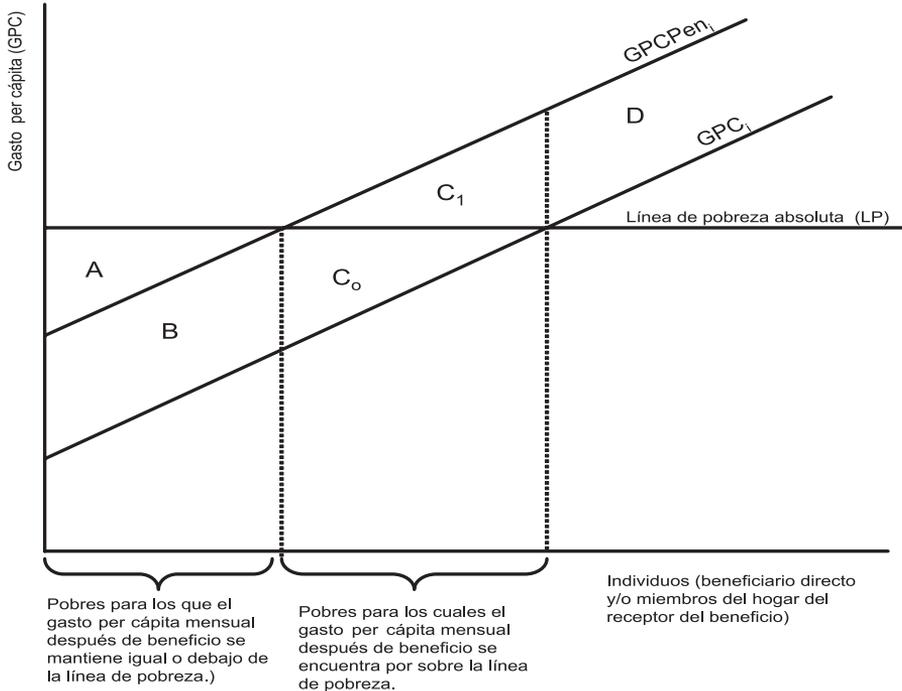
Para los fines de este estudio, el impacto de las pensiones no contributivas en materia de pobreza se mide en dos sentidos: i) el efecto en la reducción de la incidencia de la pobreza, es decir, el grado en que personas y hogares que de acuerdo con el gasto per cápita inicial, se clasificaban como pobres extremos o pobres básicos, pero adicionando los recursos monetarios de la pensión no contributiva logran superar esta condición y ubicarse en la categoría “No Pobres”; ii) el efecto en la reducción de la brecha de la pobreza, es decir, la reducción en la distancia promedio del gasto per cápita de las personas pobres respecto a la Línea de Pobreza (LP). Uno de los supuestos básicos, como se indicó anteriormente, es que la pensión no contributiva es de S/.100 mensuales, aproximadamente USD 30⁵, y que ésta incrementará el gasto de los hogares de los adultos mayores en igual magnitud.

-
- 4 En este método de medición de la pobreza, se utilizan dos líneas de pobreza: Pobreza Extrema y Pobreza Total. La Línea de Pobreza Extrema es el valor monetario necesario para la adquisición de una canasta de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de necesidades nutricionales de las personas. La Línea de Pobreza Total incluye el valor anterior más el valor monetario necesario para satisfacer un conjunto de necesidades no alimentarias consideradas esenciales.
 - 5 Una pensión no contributiva equivalente a S/. 100 mensuales, significa aproximadamente un 10% del PBI per cápita del Perú. De acuerdo con la experiencia internacional, tal como puede apreciarse en el Cuadro 3 del presente estudio, este porcentaje se mantiene en los niveles típicos de los países en desarrollo que han implementado este tipo de prestación.

En términos gráficos, la Figura 1 ilustra la metodología adoptada para medir el impacto en la pobreza de las pensiones no contributivas. La línea GPC_i representa el gasto per cápita de los individuos (beneficiarios directos y/o miembros del hogar del receptor del beneficio) sin incluir el monto de la pensión no contributiva, es decir, la situación actual; la línea $GPCPen_i$ supone la concesión de la pensión no contributiva a todos aquellos que cumplan con los criterios establecidos para la selección de beneficiarios, en términos concretos, es el gasto per cápita de los individuos incorporando el monto de la prestación en cuestión. El grado en que las líneas paralelas se distancian una de otra dependerá no sólo del monto de la pensión, sino también del número de miembros que integran los hogares, dado que la medición de la pobreza atiende el criterio de gasto per cápita.

Figura 1

Variación en la situación de pobreza de una población objetivo como resultado de las prestaciones de un régimen no contributivo de pensiones



- A: brecha de pobreza después de beneficio.
- B: reducción efectiva de la brecha de pobreza para aquellos pobres (antes del beneficio) que tienen ingresos que después de beneficio se mantiene igual o debajo de la línea de pobreza.
- Co: reducción efectiva de la brecha de pobreza para aquellos pobres (antes de beneficio) que tienen ingresos que luego de beneficio se encuentran por sobre la línea de pobreza. Esta área corresponde únicamente al porcentaje de la pensión que les permite alcanzar la línea de pobreza.
- C1: cantidad de transferencias que permiten elevar el ingreso después de beneficio de los pobres (antes de beneficio) por sobre la línea de pobreza. Estos beneficios son injustificados en la medida que se mantenga la brecha de pobreza.
- D: cantidad de transferencias que se destinan a los no pobres (antes de beneficio); su existencia es obviamente injustificada ya que su reasignación para aquellos individuos en necesidad disminuiría la brecha de pobreza residual.

La Figura 1 también contiene la Línea de Pobreza Total (LP), que indica el valor monetario necesario para la adquisición de una canasta de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de necesidades nutricionales de las personas y un conjunto de necesidades no alimentarias esenciales (vestido y calzado, alquiler de vivienda, combustible, cuidados de salud., transporte y otros gastos). Cuando únicamente se usa el costo de la canasta básica alimentaria, lo que se tiene es la Línea de Pobreza Extrema o Indigencia; no obstante, con el objetivo de simplificar la ilustración, ésta ha sido omitida.

En este contexto, las prestaciones que reducen la incidencia de la pobreza corresponden a la suma de las áreas identificadas como B y Co. Para la determinación de la Figura 1 es importante recordar que (asumiendo una distribución uniforme del ingreso del hogar) el monto total de la pensión otorgado a un beneficiario directo (excepto para aquellos que viven solos) contribuye en una proporción menor a reducir su brecha de pobreza, debido a que debe distribuirlo con el resto de los miembros del hogar. Por lo tanto, es posible calcular el cierre de la brecha de pobreza tomando en consideración sólo la mejora de la situación del beneficiario directo, o incluyendo la mejora para todos los miembros de la

familia. Cuando se considera sólo el beneficiario directo, la medida del impacto tiene una naturaleza limitada debido a que excluye el efecto positivo sobre el resto de los miembros del hogar.

Como resultado, los diversos conceptos desarrollados anteriormente (A, B, Co, C1 y D) pueden aplicarse a los beneficiarios directos de la pensión no contributiva, como así también al total de miembros del hogar que se benefician indirectamente de tal prestación. Considerando la distribución de la pensión no contributiva proporcionalmente entre todos los miembros del hogar, se tiene que el área B incluye todas las personas que, con o sin pensión, mantienen la condición de pobres, aunque es factible que hayan pasado de la indigencia a la pobreza básica. Co incluye sólo a aquellos beneficiarios que con la ayuda de la pensión pudieron pasar a la categoría de No Pobres; C1 es el área donde el gasto per cápita familiar supera la Línea de Pobreza Total, y en cierta forma, es la proporción de la pensión que se otorga en exceso, pues ésta es teóricamente innecesaria. Por último, el área D es la cantidad de transferencias que se destinan a los no pobres (antes de beneficio); su existencia es obviamente injustificada ya que su reasignación para aquellos individuos en necesidad (los que todavía permanecen en el área B) disminuiría la brecha de pobreza residual.

Con base en el marco conceptual y metodológico antes descrito, se diseñó un total de seis escenarios para cuantificar la reducción teórica en la incidencia de la pobreza, producto de la concesión u otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas mayores de 65 años. La construcción de estos escenarios se sustenta en variaciones a tres variables críticas: i) condición de pobreza; ii) zona de residencia; y iii) disfrute o no de una pensión contributiva. El escenario más extenso o amplio (escenario universal) incluye a todos los adultos mayores, independientemente de su situación respecto a las tres variables señaladas; el más restrictivo considera únicamente como beneficiarios a los adultos mayores en condición de pobreza, residentes en zonas rurales y que no gozan de una pensión contributiva (vejez, sobrevivencia o invalidez).

Cuadro 13

Impacto en la reducción de la pobreza y costo como % del PBI 2007, de los escenarios propuestos para la implementación de un régimen de pensiones no contributivas en el Perú.

Escenario	Nivel de pobreza	Zona de residencia	Pensión contributiva	Impacto en la pobreza nacional			Impacto en la pobreza de los adultos mayores			Costo como % de PBI 2007	
				Pobres (%)	No Pobres (%)	Reducción incidencia (pp)	Pobres (%)	No Pobres (%)	Reducción incidencia (pp)		
Base (sin pensión no contributiva)											
E1	Pobres/ No Pobres	Urbana/ Rural	Con/ sin pensión	39.3	60.7	30.3	69.7	18.1	81.9	12.2	0.89
E2	Pobres/ No Pobres	Rural	Con/sin pensión	37.5	62.5	21.3	78.7	21.3	78.7	9.0	0.33
E3	Pobres	Urbana/ Rural	Con/sin pensión	38.1	61.9	18.1	81.9	18.1	81.9	12.2	0.27
E4	Pobres	Rural	Con/sin pensión	37.5	62.5	21.3	78.7	21.3	78.7	9.0	0.18
E5	Pobres	Urbana/ Rural	Sin pensión	38.1	61.9	18.5	81.5	18.5	81.5	11.8	0.25
E6	Pobres	Rural	Sin pensión	37.6	62.4	21.5	78.5	21.5	78.5	8.8	0.17

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

El Cuadro 13 contiene un resumen de los resultados obtenidos con cada uno de los seis escenarios propuestos, así como los indicadores de pobreza de un escenario base que corresponde a las cifras oficiales de pobreza del año 2007, medidas a través de la ENAHO. La pensión no contributiva en los seis escenarios es uniforme, de un monto equivalente a S/. 100 mensuales, y existen tres columnas que permiten caracterizar el escenario según los supuestos adoptados con respecto a las variables de nivel de pobreza, zona de residencia y pensión contributiva. De igual manera, se presenta el impacto en la reducción de la incidencia de la pobreza, tanto desde la óptica de la población nacional como desde la perspectiva de la población mayor de 65 años. La última columna indica el costo de cada uno de los escenarios en términos del Producto Bruto Interno (PBI), un referente del costo fiscal que debería asumir el Estado en caso de optar por la implementación de un esquema de este tipo.

Los escenarios E1 y E2 representan opciones para un programa o régimen de pensiones no contributivas de corte universal, uno incluye a la totalidad de los adultos mayores y el otro únicamente a aquellos que habitan en zonas rurales del Perú. Los siguientes escenarios, E3 y E4, constituyen alternativas selectivas, dirigidas a tan sólo personas en estado de pobreza (totales y rurales, respectivamente), y los escenarios E5 y E6 introducen un criterio adicional de selección: no gozar de una pensión contributiva. Los números de potenciales beneficiarios de E3 y E5, y E4 y E6, difieren poco entre sí, precisamente, por el número tan reducido de personas mayores de 65 años que tienen derecho a una pensión contributiva, aspecto señalado en la sección correspondiente a la caracterización de este grupo poblacional.

Considerando la línea base de pobreza de los adultos mayores, 30.3% en el 2007, los escenarios E1 y E3 producen una reducción de este indicador equivalente a 12.2 puntos porcentuales, en tanto E6 se aproxima con una disminución de 11.8 puntos porcentuales. Los escenarios E2 y E4 logran una disminución de 9 puntos porcentuales, y E6 una levemente menor (8.8 pp), con la salvedad de que éstos se limitan a una población objetivo integrada sólo por residentes de zonas rurales. Desde la perspectiva de impacto en la pobreza, E1 y E3, así como, E2 y E4, reportan resultados similares, pues si bien unos simulan la protección

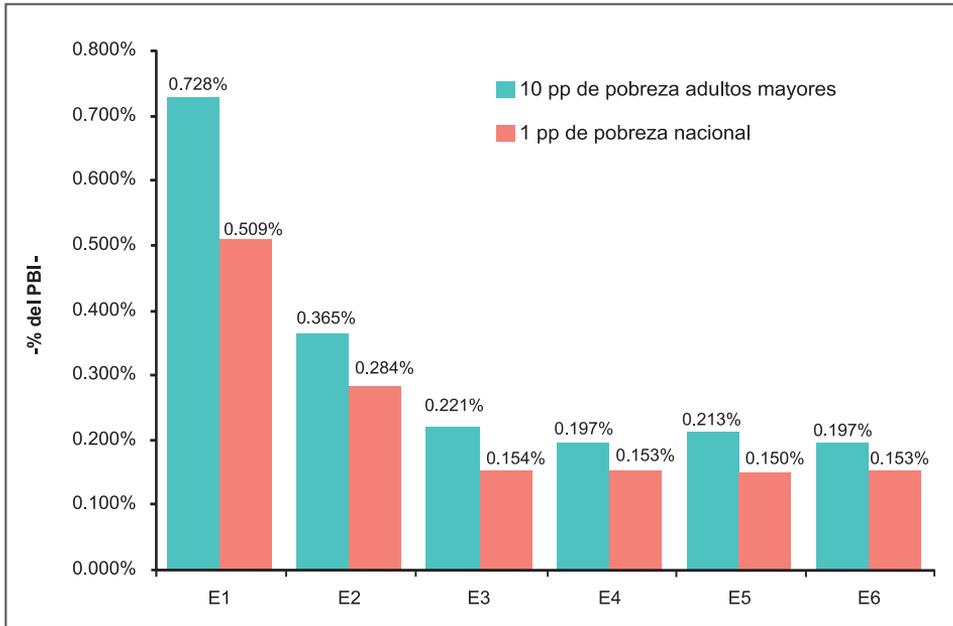
de todos los adultos mayores, finalmente, ambos pares cubren los mismos segmentos de pobres (pobres totales y pobres rurales).

Para fines analíticos, es indispensable dimensionar el efecto en la reducción de la pobreza con el costo fiscal que tiene asociado la concesión de las pensiones no contributivas en cada uno de los escenarios sugeridos. Este requerimiento se cumple calculando el cociente entre las variables “costo como % del PBI 2007” entre “Reducción incidencia (pp)”, el cual se expresa de dos formas distintas: i) costo como % del PBI 2007 de reducir 1 pp la tasa de pobreza general; y, ii) costo como % del PBI 2007 de reducir en 10 pp la tasa de pobreza de los adultos mayores. El Gráfico 2 muestra los indicadores relativos a los seis escenarios propuestos; la conclusión básica es que el escenario 6 (adultos mayores pobres rurales sin pensión contributiva) logra el mayor impacto en la pobreza de los adultos mayores a un menor costo fiscal, en tanto el escenario 5 (adultos mayores pobres sin pensión contributiva), hace lo correspondiente en la pobreza nacional.

Desde una óptica estrictamente teórica, los resultados anteriores ratifican que el efecto de las pensiones no contributivas puede incrementarse focalizando los recursos hacia poblaciones metas más reducidas con altos grados de pobreza, tales como los grupos que residen en las zonas rurales. No obstante, entre mayor sea el grado de focalización, también mayores son los costos de selección de los potenciales beneficiarios y mayor la probabilidad de filtración al régimen de individuos que no satisfacen el perfil de necesidad establecido.

Gráfico 2

Costo estimado en términos del PBI de una reducción de 1 pp de la pobreza nacional y 10 pp de la pobreza de los adultos mayores, producto de la concesión de una pensión no contributiva de S/. 100 mensuales.



Una definición más amplia del impacto de un régimen o programa de pensiones no contributivas en los niveles de pobreza debe considerar, adicionalmente, la reducción que se logra en la brecha de pobreza no sólo de los beneficiarios directos, sino también de los otros miembros del grupo familiar, asumiendo una distribución equitativa en el hogar del ingreso percibido por concepto de estas prestaciones. Es decir, todos aquellos individuos que pese al otorgamiento de una pensión no contributiva se mantienen en el área B de la Figura 1, si bien no superan la Línea de Pobreza Total, la distancia promedio entre el gasto de ellos y tal límite es mucho menor.

El Cuadro 14 contiene información útil sobre el potencial efecto de un régimen de pensiones no contributivas sobre la brecha de pobreza, tanto en el ámbito

nacional como en el grupo de los adultos mayores. De una situación base, consistente con las cifras oficiales de pobreza del año 2007, que indica una brecha en la pobreza de los adultos mayores de 9.9%, es factible disminuir hasta una brecha equivalente a 4.2%, en aquellos escenarios donde se otorga la pensión no contributiva a todos los adultos mayores pobres, independientemente de la zona de residencia o si están gozando o no de una pensión contributiva. En el escenario E5, la reducción a nivel de la pobreza nacional arriba hasta 1.1 puntos porcentuales, el máximo efecto posible con una pensión de S/. 100 mensuales.

Cuadro 14

Reducción potencial de la brecha en la pobreza nacional y la pobreza de los adultos mayores, según escenarios propuestos para el otorgamiento de una pensión no contributiva en el Perú.

Escenario	Brecha en la pobreza nacional		Brecha en la pobreza de los adultos mayores	
	Brecha (%)	Reducción brecha (pp)	Brecha (%)	Reducción brecha (pp)
Base (sin pensión no contributiva)	12.8		9.9	
E1	11.8	0.9	4.2	5.7
E2	12.1	0.7	5.4	4.5
E3	11.8	0.9	4.2	5.7
E4	12.1	0.7	5.4	4.5
E5	11.7	1.1	4.4	5.5
E6	12.1	0.7	5.5	4.5

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

VI. COSTO FINANCIERO DE CORTO Y MEDIANO PLAZO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

En la sección anterior, se desarrollaron un conjunto de simulaciones sobre el potencial impacto en la pobreza de los adultos mayores, e indirectamente en la pobreza nacional, de la implementación de un régimen de pensiones no contributivas en el Perú. El monto monetario propuesto inicialmente para esta pensión es de S/. 100 mensuales, una cuantía uniforme para todos aquellos beneficiarios

del régimen, quienes responden fundamentalmente a adultos mayores en estado de pobreza. Las simulaciones efectuadas en seis distintos escenarios evidenciaron el efecto positivo de la pensión no contributiva, logrando en algunos de ellos una reducción de hasta 10 puntos porcentuales en la pobreza de las personas de la tercera edad (adicionalmente una disminución de la brecha de la pobreza), con un costo no superior al 0.25% del Producto Bruto Interno.

No obstante, la incorporación e integración de un régimen de pensiones no contributivas al sistema de protección social en el Perú, como decisión de política pública, indispensablemente debe sustentarse en una visión de su desarrollo en el mediano y largo plazo. Uno de los elementos básicos en esta perspectiva es conocer, con un alto grado de precisión, el número futuro de beneficiarios y el costo monetario y fiscal del régimen; otros elementos, en lo operativo, administrativo, legal y estratégico, también ameritan una atención similar. Precisamente, en esta sección se expone un modelo que incluye proyecciones demográficas y financieras para el período 2008-2050, que brinda respuesta sobre la potencial demanda de recursos fiscales que tendría el régimen de pensiones no contributivo hasta la mitad del presente siglo.

En concreto, el modelo está compuesto por tres módulos. Uno de estos módulos comprende las proyecciones del **número de beneficiarios del régimen**, siendo necesario el uso de la siguiente información:

- Proyecciones de población mayor de 65 años, desagregada por zona urbana y rural.
- Hipótesis sobre la incidencia de la pobreza a nivel de zona urbana y rural.
- Hipótesis sobre la cobertura de las pensiones contributivas en la población adulta mayor.
- Porcentaje de cobertura de la población objetivo
- Porcentaje de filtración al régimen.

El segundo módulo trata lo concerniente a los **costos financieros** del programa de pensiones no contributivas, incluyendo para tales fines, las siguientes variables:

- Monto mensual de la pensión
- Tasa de variación anual del monto de la pensión

- Costo total anual producto del pago de las pensiones no contributivas.
- Porcentaje imputable por concepto de gastos administrativos
- Costo total anual de operación del régimen.

Por último, el tercer módulo dimensiona el **costo total del régimen en función del Producto Bruto Interno (PBI)**, con base en una proyección de éste en función de la tasa de crecimiento de los últimos años.

Con el propósito de que se cuente con una visión más amplia sobre las variables que integran el modelo, y principalmente, respecto a los supuestos o hipótesis adoptadas para efectuar las proyecciones en el citado período de tiempo, a continuación se hace una breve descripción de éstas.

Proyecciones de población mayor de 65 años: Perú se encuentra en plena transición demográfica. Las tasas de natalidad y mortalidad son moderadas con tendencia a la baja, el crecimiento de la población se aproxima a los niveles de sustitución, y si bien es cierto que la población muestra un incipiente grado de envejecimiento, los mayores aumentos se experimentarán en las próximas décadas. En la actualidad, el grupo de 65 años y más representa el 6.0% de la población total; no obstante, en el 2040 este porcentaje se duplicará, y en el 2050, el total de adultos mayores en términos absolutos será de 6.2 millones de personas, más de cuatro veces el número actual.

Cuadro 15

Perú: indicadores demográficos básicos, 2010-2050.

INDICADOR	2010	2020	2030	2040	2050
Población total (millones)	28.8	32.2	35.2	37.6	39.0
Zona Urbana	21.2	24.0	26.5	28.5	29.8
Zona Rural	7.6	8.2	8.7	9.1	9.3
Estructura etaria población (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 14 años	29.1	26.0	23.1	20.4	18.5
15 a 64 años	65.0	66.5	67.1	66.9	65.5
65 y más años	6.0	7.5	9.9	12.7	16.0
Razón de dependencia	53.9	50.4	49.1	49.4	52.7

Fuente: Elaboración propia con base en "Estimaciones y Proyecciones de Población total por sexo y grupos edad, 2000-2050". CELADE

El cambio demográfico también producirá, durante las siguientes décadas, un aumento en la proporción relativa de personas en edad de trabajar (15-64 años), un fenómeno denominado con frecuencia como el “bono demográfico”. Esta ventajosa relación de dependencia puede ofrecer condiciones para el aumento del ahorro y la inversión, pero para aprovecharlas es indispensable contar con políticas públicas que propicien no sólo la generación de empleos calificados, sino también una menor exclusión de los programas de protección social en salud y educación. Mendoza (2008) afirma que de no efectuarse estas inversiones, el bono se convertirá en un pagaré, con costos directos en materia de subempleo y desempleo en una sociedad en pleno envejecimiento.

El modelo recoge estas tendencias futuras de la estructura demográfica, usando como insumo principal las cifras contenidas en el documento “Estimaciones y Proyecciones de Población total por sexo y grupos de edad, 2000-2050”, preparadas para Perú por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Estas proyecciones suponen una tasa de crecimiento de la población total de 1.15% anual para el año 2008, con 1.34% y 0.62%, en el área urbana y el área rural, respectivamente; en el año 2050, estos indicadores serán 0.34% en la población total, 0.39% y 0.19%, en la zona urbana y zona rural. En consecuencia, la concentración de la población urbana continuará, representando a mitad del presente siglo el 76.3% del total, con las implicaciones económicas y sociales, la presión sobre los servicios de salud y educativos, la vivienda, los servicios públicos, entre otros, que conlleva un proceso de urbanización de esta magnitud.

Niveles de pobreza: en el año 2007, un 39.3% de la población total del Perú presentó algún grado de pobreza, es decir, tuvieron un nivel de gasto insuficiente para adquirir una canasta básica de consumo, compuesta por alimentos y no alimentos. Esta proporción de pobres está integrada por 13.7% de pobres extremos –personas que tienen un gasto per cápita inferior al costo de la canasta básica de alimentos– y 25.6% de pobres no extremos –personas que tienen un gasto per cápita superior al costo de la canasta de alimentos, pero inferior al valor de la canasta básica de consumo–. Un análisis comparativo de las cifras entre el 2006 y 2007 permite apreciar una disminución de la tasa de pobreza de 5.2 puntos porcentuales, pasando de una incidencia de 44.5% al 39.3%; la reducción de la pobreza aún es mayor, respecto a la tasa de incidencia de 48.6% registrada en el año 2004.

Por otro lado, los resultados de la ENAHO 2007 evidencian que la pobreza de la población adulta mayor es menor a la tasa de la población nacional. El 30.3% de pobreza de este grupo etario en el año 2007, corresponde a un 16.4% en la zona urbana y un 54.0% en la zona rural, apoyando el concepto de que la pobreza en el Perú está asociada a aspectos de ruralidad, aunque poco menos de un tercio de la población total reside en esta zona.

Mendoza (2008) señala el potencial efecto positivo del cambio en la estructura de edades de la población del Perú. El aumento de las personas en edad de trabajar, durante un intervalo de tiempo previo a la fase de envejecimiento más fuerte, y las oportunidades económicas que se derivan de la disminución de la razón de dependencia, lo que se ha denominado el "bono demográfico", puede impulsar disminuciones adicionales de la pobreza. Hakkert (2007) reporta, para los casos de Brasil y Venezuela, que los cambios en la estructura de edades proyectadas hasta el 2015 podrían aportar reducciones de la pobreza de un 14% y 10%, respectivamente. Este resultado no es automático, en realidad, depende en gran medida de la capacidad del Estado de ofrecer las condiciones y oportunidades laborales necesarias para emplear este creciente grupo de personas, siendo indispensable un conjunto de inversiones anticipadas, particularmente, en el ámbito educativo y de la salud poblacional.

En esta variable clave, el modelo en su escenario base supone una reducción gradual de los niveles de pobreza de los adultos mayores, los cuales se ubicarían en el año 2050 a la mitad de los registrados en el año 2007. En consecuencia, la pobreza en zona urbana pasa de 16.4% a 8.2% y la pobreza en la zona rural desciende desde 54.0% hasta 27.0%; ambos movimientos, en conjunto, implican un porcentaje general de adultos mayores pobres de 11.60%.

Tasa de cobertura de la población objetivo: en los años iniciales del régimen, no sería factible cubrir el 100% de los potenciales beneficiarios, dado el proceso técnico y administrativo de selección que debe llevarse a cabo. En los programas de pensiones no contributivas, en aquellos selectivos y focalizados, es habitual el uso de estudios, formularios o encuestas de carácter socio-económico, con el propósito de establecer la situación de pobreza o necesidad de amparo que tienen los solicitantes de la pensión y su grupo familiar. Cuando por

alguna razón existiera de previo una clasificación de esta condición de pobreza, por ejemplo elaborada para el otorgamiento de otro tipo de prestación o para efectos de la institución u organización encargada del combate de la pobreza a nivel de país, la cobertura de la población objetivo podría incrementarse de una manera más acelerada.

En realidad, aun cuando se cuente con las circunstancias más favorables, lograr una protección del 100% de la población objetivo es sumamente difícil, pues algún porcentaje de ésta, por diversos motivos (accesibilidad geográfica, aspectos culturales, poblaciones en permanente movilización) no podrá registrarse como beneficiaria. Dados los elementos antes señalados, como supuesto se optó por una cobertura inicial del 50% de los adultos mayores pobres y un incremento gradual en los siguientes años hasta un valor máximo del 90%.

Monto mensual de la pensión y tasa de crecimiento anual: Palacios y Sluchynsky (2007), con base en un conjunto de datos pertenecientes a un total de 21 países en desarrollo que cuentan con algún tipo de esquema de pensiones no contributivas, señalan que en 14 de ellos, la pensión otorgada equivale a menos de un 20% del PBI per cápita. En el caso del modelo propuesto, y tal como se asumió en los ejercicios de simulación para medir el impacto en la reducción de la pobreza, la pensión no contributiva de referencia es de S/. 100 mensuales, cifra que equivale a un 10% del PBI per cápita del año 2007. En un sentido estratégico, es sumamente conveniente que un régimen de pensiones no contributivas inicie su operación con una prestación moderada, y según la disponibilidad de recursos fiscales lo vaya permitiendo, fije incrementos periódicos que superen la pérdida de poder adquisitivo, es decir, aumentos reales en el monto de la prestación.

Precisamente en este aspecto, el modelo adopta la hipótesis de que estas pensiones crecerán en términos reales a un ritmo similar a la variación anual del PBI, evidenciando una política de mejoramiento continuo en la suficiencia económica de la prestación. Otros supuestos alternativos serían usar la tasa de crecimiento del PBI per cápita, la tasa de inflación más dos o tres puntos porcentuales, o variaciones condicionadas a las fluctuaciones de ciertos indicadores de las pensiones otorgadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

Porcentaje de filtraciones al régimen: dadas las características asistenciales del régimen de pensiones no contributivas, y los criterios de selección que deben establecerse a fin de focalizar su efecto en los individuos y hogares de más escasos recursos, es inevitable que cierto número de personas que no reúnen o no califican para el beneficio se logren “filtrar” en el sistema. Así por ejemplo, en un país como Costa Rica, con un programa de pensiones no contributiva que opera desde el año 1975, Durán (2002) evidenció que contrario a los objetivos básicos del régimen, un 34.6% del total de beneficiarios no evidenciaba, al menos en términos de los ingresos, condición de pobreza alguna, con o sin pensión.

El porcentaje de filtraciones puede variar significativamente de un país a otro, dependiendo de múltiples factores, en particular, el tipo de instrumento o medición usado para definir el nivel de pobreza de los interesados, y el margen de maniobra de éstos para falsear o alterar información básica en este proceso. No obstante, dada la experiencia internacional en este tipo y otros programas sociales, se ha considerado útil para los fines del modelo adoptar un porcentaje de filtraciones de un 15% uniforme para todo el período de estimación.

Gastos de administración: Bertranou *et al.* (2002), en un estudio que recopila las experiencias de cinco países de América Latina en la gestión de pensiones no contributivas y asistenciales, señalan que la necesidad de integrar estos programas con otros cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad de los hogares más pobres, conlleva a que éstos sean administrados por ministerios o instituciones públicas vinculadas a la asistencia social. No obstante, señalan los autores del estudio que en algunos países la administración está en manos de instituciones de seguridad social, dado que poseen la estructura y experiencia en la administración de programas de transferencias de ingresos de gran alcance.

Este tipo de decisión, respecto a cuál es el organismo o entidad pública administradora del régimen, tendrá un efecto importante en la estructura y nivel de los gastos en que se incurra para la administración de este programa. Las economías de escala y las ganancias de inversiones previas en infraestructura y equipamiento, pueden convertirse en un elemento decisivo para operar con un reducido porcentaje de gastos administrativos, ante la ausencia de muchas de

las erogaciones de los tradicionales sistemas de pensiones contributivas, tales como afiliación, recaudación y servicios de inspección.

Por supuesto, el peso relativo de los gastos administrativos dependerá de los montos girados por pensiones, que cuando son altos, permiten diluir el componente fijo de los costos y reducir el costo promedio total. En Costa Rica, un reciente aumento de las pensiones no contributivas distribuido en un lapso de 24 meses, de US\$32 a US\$104, provocó que los gastos administrativos pasaran de representar un 8.6% del gasto total a un 2.6%. En este sentido, en la construcción del presente modelo, se asume una tasa de 5% por concepto de gastos administrativos, que constituye un indicador aceptable en un horizonte de tiempo de largo plazo.

Porcentaje de adultos mayores con pensión contributiva: en el modelo se usa una hipótesis “optimista”, programando un incremento gradual del porcentaje de personas adultas mayores que gozarán en las próximas décadas una pensión contributiva. En el año 2050, un 55% de los habitantes de la tercera edad de zonas urbanas tendrán una pensión contributiva, y en la zona rural, este porcentaje será de 45%, conjetura que sugiere un aumento muy importante en la cobertura contributiva de los actuales trabajadores. En contraposición a este supuesto, el número de beneficiarios y el costo financiero de las pensiones no contributivas también se calculan en otro escenario alternativo manteniendo las tasas observadas en el Cuadro 15.

Producto Bruto Interno: el promedio de crecimiento real del Producto Bruto Interno en el período de 1994-2007 fue de un 4.48%, entonces, es consistente asumir para las proyecciones financieras de las pensiones no contributivas una tasa de variación uniforme de 4.0%.

En calidad de síntesis, el Cuadro 16 contiene las proyecciones de población y los supuestos seleccionados para la estimación del costo financiero y la carga fiscal que representaría la creación de un régimen de pensiones no contributivas en el Perú, dirigido a personas adultas mayores en estado de pobreza.

Cuadro 16

Proyecciones e hipótesis usadas en el modelo de estimación del costo fiscal de un potencial régimen de pensiones no contributivas en el Perú.

Proyecciones y supuestos del modelo	2008	2010	2020	2030	2040	2050
Número de Beneficiarios						
Población de 65 años y más	1,630,848	1,718,582	2,407,472	3,476,127	4,772,058	6,238,139
Urbana	1,246,686	1,325,154	1,938,976	2,847,122	3,907,612	5,107,546
Rural	384,162	393,428	468,496	629,005	864,446	1,130,593
Tasa de pobreza						
Urbana	16.2	15.7	13.3	11.3	9.7	8.2
Rural	53.1	51.4	43.8	37.3	31.7	27.0
Cobertura pensiones contributivas						
Urbana	17.3	18.3	24.1	31.7	41.8	55.0
Rural	2.1	2.4	5.0	10.4	21.6	45.0
Cobertura población objetivo	50	70	90	90	90	90
Filtraciones	15	15	15	15	15	15
Costos financieros						
Tasa de crecimiento anual pensión	4	4	4	4	4	4
Monto mensual de pensión (nuevos soles)	100	108	160	237	351	519
Gastos administrativos	5	5	5	5	5	5
Dimensionamiento						
Tasa de crecimiento anual del PBI	4	4	4	4	4	4
PBI (millones de nuevos soles)	349,159	377,650	559,014	827,478	1,224,869	1,813,106

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de estimación.

Ciertamente, el diseño y la estructura del modelo permiten configurar una diversidad de eventuales escenarios, caracterizados cada uno de ellos, por un conjunto particular de supuestos (con la excepción de las proyecciones de población que son únicas). No obstante, únicamente se presentan los resultados del escenario base, construido con las proyecciones y supuestos indicados en el Cuadro 16. Los resultados finales del modelo en este escenario base, son expuestos en el Cuadro 17, los cuales se encuentran separados entre zona urbana y rural, así como entre estimaciones de beneficiarios, costo financiero total y costo total como % del PBI.

Cuadro 17

Estimaciones del costo fiscal del régimen de pensiones no contributivas, en el escenario e hipótesis base, desagregado según zona de residencia.

Estimaciones de modelo según zona urbana o rural	2008	2010	2020	2030	2040	2050
ZONA URBANA						
Beneficiarios	95,882	136,521	203,095	228,303	227,434	195,498
Pobres	83,376	118,714	176,604	198,524	197,769	169,998
Filtrados	12,506	17,807	26,491	29,779	29,665	25,500
Costo total (millones S/.)	130.9	201.6	443.8	738.5	1,089.1	1,385.7
Costo pago de pensión	124.6	192.0	422.7	703.4	1,037.2	1,319.7
Gastos administrativos	6.2	9.6	21.1	35.2	51.9	66.0
Costo total como % PBI	0.037	0.053	0.079	0.089	0.089	0.076
ZONA RURAL						
Beneficiarios	114,892	158,969	201,648	217,335	222,351	173,693
Pobres	99,906	138,234	175,346	188,987	193,349	151,037
Filtrados	14,986	20,735	26,302	28,348	29,002	22,656
Costo total (millones S/.)	156.8	234.7	440.7	703.1	1,064.7	1,231.2
Costo pago de pensión	149.4	223.5	419.7	669.6	1,014.0	1,172.5
Gastos administrativos	7.5	11.2	21.0	33.5	50.7	58.6
Costo total como % PBI	0.045	0.062	0.079	0.085	0.087	0.068
TOTAL						
Beneficiarios	210,774	295,490	404,742	445,638	449,785	369,191
Pobres	183,282	256,948	351,949	387,511	391,118	321,035
Filtrados	27,492	38,542	52,792	58,127	58,668	48,155
Costo total (millones S/.)	287.7	436.3	884.5	1,441.6	2,153.8	2,616.9
Costo pago de pensión	274.0	415.5	842.4	1,373.0	2,051.2	2,492.3
Gastos administrativos	13.7	20.8	42.1	68.6	102.6	124.6
Costo total como % PBI	0.082	0.116	0.158	0.174	0.176	0.144

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de proyecciones demográficas y financieras.

En tanto, durante el período 2010-2019, la población total del Perú crecerá a una tasa promedio anual de 1.1% y la población mayor de 65 años a un 3.4%, los beneficiarios de las pensiones no contributivas lo harán a un 3.5%, producto de la extensión de la cobertura del régimen de un 50% en el 2008 a un 90% en el año 2012. En las siguientes dos décadas (2020-2039), el número de beneficiarios aumentará a un ritmo mucho menor (1.0% y 0.2%, respectivamente), y en la última década (2040-2049) la tasa será negativa y equivalente a -1.8%. Este comportamiento responde fundamentalmente a los supuestos seleccionados de reducción en la incidencia

de la pobreza de las personas de la tercera edad y un aumento significativo en la proporción de éstos que gozarán de una pensión contributiva en el futuro.

La tendencia del costo de las pensiones no contributivas respecto al PBI es similar a la seguida por el número de beneficiarios; el porcentaje más alto se alcanza durante la década 2030-2039, e inmediatamente, inicia un descenso hasta ubicarse en 0.144%. Pese a las diferencias tan amplias entre las poblaciones urbanas y rurales, los costos se distribuyen de forma bastante equitativa, situación que refleja las brechas de la incidencia de la pobreza entre una y otra zona.

Con el propósito de medir la sensibilidad del modelo de estimación del costo fiscal de las pensiones no contributivas, se simularon algunas variantes al escenario base, y además, otros escenarios considerados alternativos, conforme se ilustra en el Cuadro 18. Una de las variantes al escenario base es suponer durante todo el período de estimación unos porcentajes de pobreza similares a los observados en la ENAHO 2007, modificación que duplicó para algunos años la carga fiscal del régimen. Otra variante fue omitir la extensión programada de la cobertura de las pensiones contributivas, arribando a una conclusión similar a la anterior; cuando se combinan ambas alteraciones a los supuestos, el costo fiscal en relación al PBI se multiplica hasta por cuatro veces respecto al inicial, ubicándose en el 2050 en poco más de medio punto del valor de la producción nacional.

Cuadro 18

Costo financiero del régimen de pensiones no contributivas en porcentaje del PBI, según diversos escenarios e hipótesis propuestas.

Escenarios	2008	2010	2020	2030	2040	2050
Escenario base	0.082	0.116	0.158	0.174	0.176	0.144
Pobreza sin variaciones	0.084	0.121	0.195	0.252	0.299	0.289
Cobertura pensiones sin variaciones	0.083	0.117	0.168	0.202	0.236	0.262
Pobreza y cobertura pensiones sin variaciones	0.084	0.123	0.208	0.292	0.401	0.525
Escenarios alternativos						
Universal adultos mayores	0.638	0.672	0.941	1.359	1.866	2.439
Universal adultos mayores rurales	0.150	0.154	0.183	0.246	0.338	0.442
Adultos mayores pobres	0.091	0.129	0.188	0.226	0.264	0.293
Adultos mayores pobres rurales	0.046	0.064	0.083	0.095	0.111	0.123

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de proyecciones demográficas y financieras del régimen de pensiones no contributivas.

En los denominados escenarios alternativos, se encuentra un potencial régimen universal, que otorgaría una pensión no contributiva a todas las personas mayores de 65 años, independientemente de su condición de pobreza o de pensionado contributivo, cuyo costo es sumamente onerosa en el largo plazo. Un régimen universal dirigido a tan sólo habitantes de zonas rurales, tiene un costo financiero que en ningún momento supera el medio punto porcentual del PBI, haciendo factible la opción. Los restantes dos escenarios alternativos se focalizan en la población adulta mayor pobre, pero excluyendo el criterio de gozar o no una pensión contributiva: los costos aumentan sensiblemente respecto al escenario base, en particular cuando se incorpora a la totalidad de pobres de la tercera edad.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio de la transición demográfica, y el consecuente proceso de envejecimiento poblacional, que experimenta la casi totalidad de países del mundo, aun cuando se haga con intensidades distintas, han abierto una amplia discusión sobre los objetivos y capacidad de los sistemas de protección social de responder de forma apropiada a las demandas y presiones que el cambio en la estructura de edades conlleva. Uno de los componentes de la protección social formal que más atención ha tenido en los últimos años, son los sistemas de pensiones, fundamentalmente por dos consideraciones: i) cuando las poblaciones envejecen y se incrementa la longevidad, los costos de las prestaciones que éstos otorgan tienden a incrementarse, independientemente del modelo de financiamiento usado (reparto, capitalización colectiva o capitalización individual); y ii) el número de adultos mayores crecerá sostenidamente en las siguientes décadas, siendo vital asegurarles un nivel mínimo de ingresos monetarios y otras prestaciones (por ejemplo, acceso a los servicios de salud), no sólo por un aspecto de subsistencia y dignidad humana, sino también porque se convertirán en un importante segmento de la economía en términos de consumo, ahorro e inversión.

Esta reflexión con visión de mediano y largo plazo ha implicado un análisis crítico del diseño y resultados logrados con los actuales sistemas de pensiones,

particularmente los que funcionan en países en desarrollo. En América Latina, el modelo de seguridad social está sustentado en los principios de seguros sociales contributivos, y más recientemente, en sistemas de ahorro obligatorios basados en cuentas de capitalización individual. No obstante, en el tema particular de los sistemas de pensiones, las extremadamente bajas tasas de cobertura contributiva de muchos de los países de la región han evidenciado las limitaciones que tienen estos esquemas, en economías con mercados laborales altamente informales y con indicadores de pobreza superior al 40% de la población total.

En el Perú, la cobertura contributiva del régimen de pensiones privado, basado en el concepto de capitalización individual y gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), junto con el régimen residual a cargo de la Oficina de Normalización Provisional (ONP), apenas arriba a un 15.1% de la Población Económicamente Activa (PEA) en el año 2007. En términos concretos, la limitada capacidad protectora del sistema de pensiones ha provocado que una proporción significativa de los adultos mayores del Perú no gocen de una pensión contributiva, y que por el contrario, dos de cada cinco de ellos se mantenga activos en el mercado laboral, normalmente en actividades independientes de precarias condiciones.

Dadas la necesidad de otorgar protección económica a los adultos mayores y la escasa cobertura proporcionada por los actuales sistemas contributivos, las denominadas pensiones no contributivas o pensiones asistenciales, se han convertido en una alternativa acogida por un número importante de países en desarrollo, a fin de proporcionar un nivel mínimo de ingresos y evitar la pobreza de las personas que integran este contingente poblacional. En los países donde se cuenta con este tipo de régimen de pensiones, la gama de diseños y elementos específicos que ha adoptado cada uno de ellos, sugiere la versatilidad y la necesidad de adaptación de éstos a las condiciones del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Durán-Valverde, Fabio (2002), "Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme", *ESS Paper N° 8*, ILO, Social Security Policy and Development Branch, Ginebra.
- Grundy, E. y Cecilia Tomassini (2003), *El apoyo familiar de las personas de edad en Europa: contrastes e implicaciones*, Santiago de Chile.
- Guzmán JM. *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Serie Población y Desarrollo No 28, CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2002.
- Huenchuan S, y Guzmán JM. *Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas*. Notas de población 2007; xxxiii (83):99-125.
- Mendoza, Walter. "Cambio poblacional, desafío y oportunidad: el bono demográfico en el Perú", *Perúeconómico* 2008; XXXI (7): 4-9.
- Palacios R, Sluchynsky O. *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System*, The World Bank, mayo 2006 (disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0601.pdf>).

SEGUNDA SECCIÓN

**TRES PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS
DE VIABILIDAD DE LAS PENSIONES
NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ**

CAPÍTULO III

VIABILIDAD DE UN SISTEMA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ

*Eduardo Morón
Martín Rostagno*

1. INTRODUCCIÓN

La realidad a veces es brutal y como tal debe ser enfrentada para poder atenuar sus impactos. La realidad del mercado previsional del Perú está compuesta por varios hechos que son innegables. El primero es que una amplia proporción de la población que llega a edad de jubilación, en realidad no se jubila. Por el contrario, sigue trabajando pues no es parte de ningún sistema previsional. El segundo dato es que esa proporción se hace aún mucho mayor cuando menores recursos se tiene. Detrás de estos dos datos está sin duda nuestro mercado laboral, lleno de puestos informales de trabajo que no ofrecen protección previsional, entre otras varias ausencias. Un tercer dato esencial en este análisis es que el Perú está rápidamente dejando de ser un país joven. En dos décadas más la población adulta en edad de jubilación representará más del 10 por ciento del total. Pensemos que sólo hace un par de años representaba el 5 por ciento.

Frente a esa realidad poco se ha hecho. Podríamos decir en realidad que esa misma situación la venimos viviendo hace varias décadas. Lo que se ha hecho es mejorar significativamente la forma como se otorgan pensiones de jubilación. Se introdujo hace 15 años una reforma previsional que permitió garantizar la seguridad de los fondos previsionales y un manejo más profesional de los mismos. En el pasado, el Estado no había sido capaz de lograr ninguno de esos

* Universidad del Pacífico.

dos objetivos esenciales provocando grandes pérdidas para los trabajadores que alcanzaban la edad de jubilación. Sin embargo, dicha reforma no permitió un aumento de la cobertura previsional que se quedó estancada en sus niveles previos a la reforma.

Recientemente el gobierno aprobó un cambio significativo en la legislación que abarca al sector de las micro y pequeñas empresas promoviendo la formalización de las mismas. Para ello el gobierno ha aceptado dar un subsidio para incentivar este proceso. En este documento analizaremos el potencial alcance de esta nueva norma que aún está en proceso de reglamentación.

Como parte fundamental de este estudio evaluaremos una propuesta novedosa, el establecimiento de un sistema de pensiones no contributivas que permita dar cobertura a un amplio segmento de la población adulta que carece de esta protección contra la pobreza.

2. EL RETO DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

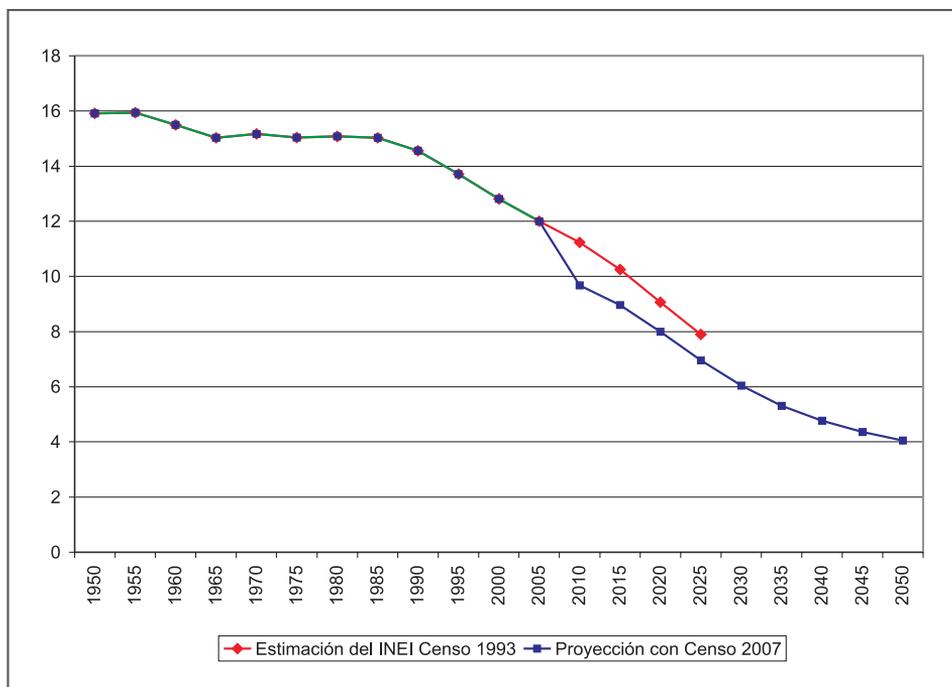
Por muchos años el Perú gozó de ser un país relativamente joven, mejor dicho, con una proporción de jóvenes muy superior a sus adultos mayores. Este hecho permitía en principio financiar cualquier programa de seguridad social dado que los aportantes eran muchos más que quienes iban a reclamar fondos de jubilación. Como se puede apreciar en el gráfico 1, el ratio de dependencia, medido como el número de personas en edad de trabajar por adultos mayores en edad de jubilación, ha caído abruptamente. Si además tomamos en cuenta los datos del nuevo censo del 2007, la situación es aún más compleja que la que se pronosticó basada en los datos del censo de 1993.

Dado que el Perú ha escogido un sistema previsional mixto, este proceso demográfico representa un reto a medias. Decimos a medias porque si se estuviese en una situación donde todos los trabajadores estuviesen afiliados a un esquema de *pay-as-you-go* (PAYG), entonces este cambio drástico en el ratio de dependencia representaría una amenaza a la sostenibilidad financiera de dicho sistema. Pero en el Perú se optó por desplazar en cierta medida al esquema de

PAYG por uno de capitalización individual, y por lo tanto lo que importa no es si hay suficientes aportantes para el fondo común sino que cada afiliado aporte a su fondo individual.

Gráfico 1

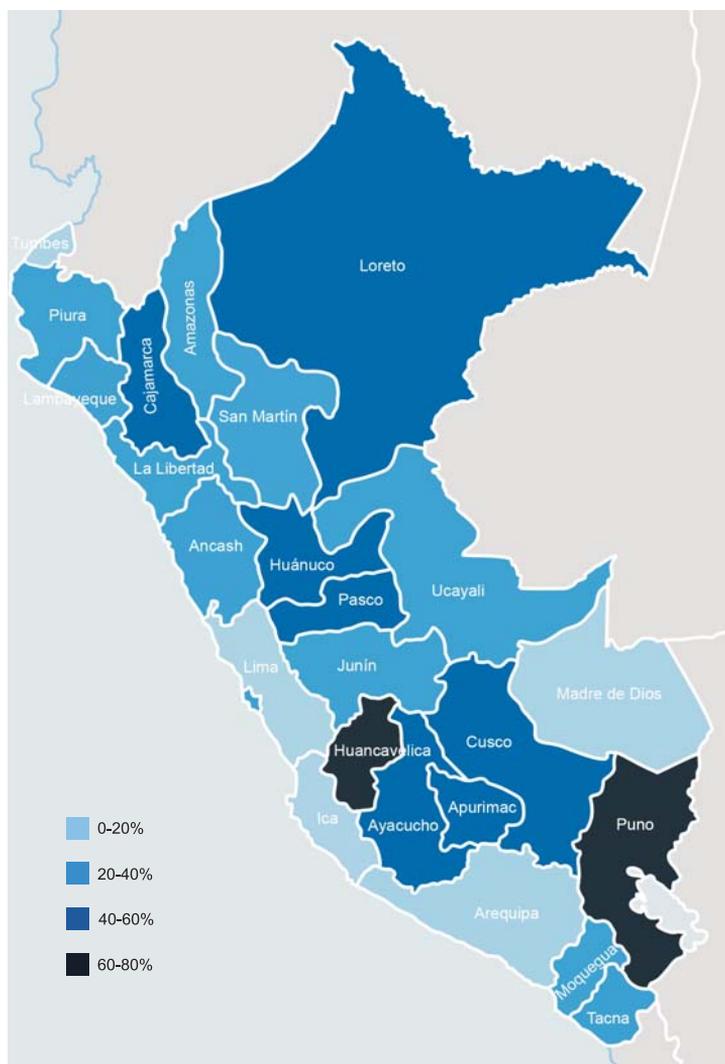
Ratio de dependencia de personas mayores
(Personas en edad de trabajar / Adultos mayores)



Sin embargo, un problema que sí enfrenta la población adulta en el Perú es el de la pobreza. Al 2007 los datos de pobreza reflejaban que en el Perú 39.3 por ciento de la población es pobre y 13.7 por ciento es pobre extremo. No obstante, estas cifras son mayores en ciertas regiones del país. En el gráfico 2 hemos calculado la severidad de la pobreza por regiones. Hay regiones como Huancavelica y Puno donde más del 60 por ciento de los adultos mayores vive en condiciones de pobreza. Asimismo, sólo las regiones de Lima, Ica, Arequipa, Madre de Dios y Tumbes muestran indicadores por debajo del 20 por ciento.

Gráfico 2

Población mayor de 65 años en situación de pobreza
(Porcentaje de la población en edad de jubilación del departamento)



Fuente: INEI
Elaboración propia

3. LA ACTUAL SITUACIÓN PREVISIONAL

En el Perú no existe un sistema previsional único sino que está conformado por varios regímenes previsionales. Bajo el ámbito público coexisten la Oficina de Normalización Previsional que administra los dos regímenes públicos más numerosos: el régimen más general creado por el Decreto Legislativo 19990 y el régimen especial creado por el Decreto Legislativo 20530 (también conocido como Cédula Viva). Además, dentro del ámbito público están los regímenes especiales de la Caja del Pescador y la Caja de Pensiones Militar-Policial. A todos estos regímenes de naturaleza pública se sumó hace 15 años el sistema privado de pensiones que está conformado por empresas (AFP) de giro único, que administran los fondos de pensiones de manera más profesional y que cobran por dicho servicio a sus afiliados. Este sistema debió reemplazar al sistema público pero en medio de la negociación política para el establecimiento del nuevo sistema, finalmente se optó por mantener el sistema público.

Desde el punto de vista de cobertura, el siguiente cuadro nos puede dar una mejor idea de los tamaños relativos de los distintos sistemas. Dada la falta de información es difícil comparar la bondad relativa de cada sistema. Además muchos de los sistemas públicos gozan de amplios subsidios que no necesariamente se podrán mantener de manera indefinida, así que mucho del actual atractivo potencialmente podría desaparecer en un escenario de dificultades fiscales. Estos números son sólo referenciales pues la encuesta nacional de hogares no establece la condición de afiliado o pensionista, por lo que es muy probable que el número de pensionistas del régimen público sea mayor.

Cuadro 1

Sistemas de Pensiones en el Perú

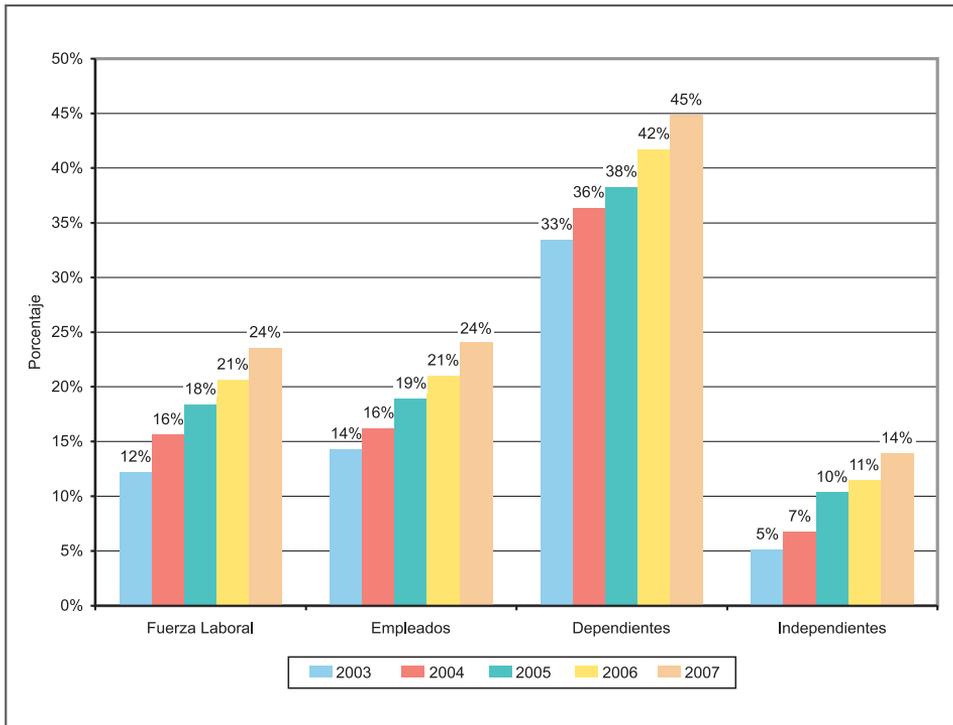
	Número de afiliados (Entre 20 y 65 años)	Número de pensionistas (Mayores de 65 años)
Sistema Privado de Pensiones	2,478,153	39,039
Sistema Nacional de Pensiones	1,035,685	621,534
D.L. 19990	845,975	475,749
D.L. 20530	189,710	145,785
Otros sistemas (CPMP, CBP, etc)	210,100	68,656
No afiliados	11,300,000	1,499,495
T o t a l	15,023,938	2,228,724

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, 2007

La evaluación de un sistema previsional se debe centrar en dos aspectos fundamentales: (i) el alcance de la cobertura ofrecida por el sistema, y (ii) el nivel de prestaciones ofrecidas bajo dicha cobertura. Es decir, yo puedo tener un sistema de alcance universal pero con un nivel ínfimo de pensiones, que lo hace en la práctica irrelevante. Lamentablemente no es tan fácil observar empíricamente con claridad ambos objetivos. La cobertura muchas veces es medida con datos de afiliación a algún sistema específico pero dicha afiliación no implica necesariamente una nutrida densidad de aportaciones. Por ejemplo, en el sistema privado de pensiones el ratio de aportantes a afiliados nunca ha pasado del 50 por ciento en los quince años de evolución. Asimismo, no es fácilmente observable la relación entre lo efectivamente aportado y la pensión de jubilación que obtienen los afiliados a los distintos sistemas. Peor aún, el sistema previsional privado aún está en una etapa de transición y por lo tanto resulta muy difícil anticipar qué tipo de pensiones otorgará a sus actuales afiliados en el futuro. Para ello se necesita estimar cuál será el perfil futuro de ingresos de los actuales afiliados al sistema. Dados unos niveles de mortalidad establecidos, se puede calcular qué tan altas son las tasas de reemplazo (pensión/salario) que el sistema ofrece. Todo esto se hace más complejo aún porque la SBS no recoge y hace pública encuesta alguna que permita observar un panel representativo de afiliados en el tiempo. Si se contara con dicha información, sería muy fácil hacer una correcta evaluación de este punto. Los estimados del estudio del BBVA (2008) para Perú indican tasas de reemplazo que van entre 70 y 30 por ciento en una simulación hasta el 2050. Evidentemente estos promedios resultan poco significativos cuando hay una gran heterogeneidad en la población con cobertura. Una escasa capacidad de contribución al sistema terminará generando tasas de reemplazo irrisorias.

Gráfico 3

Cobertura en el Perú



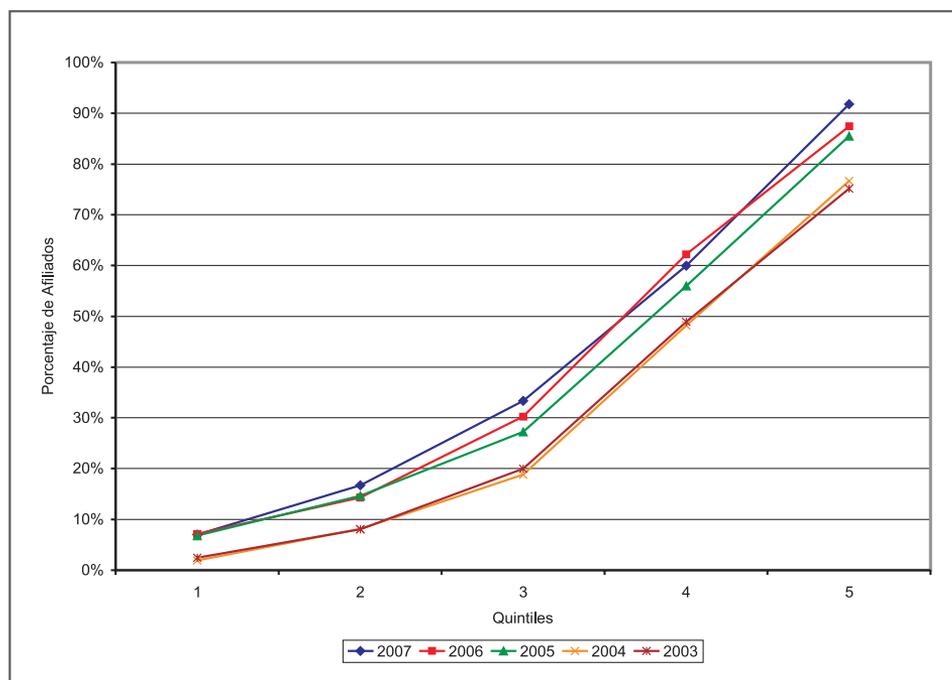
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares

Lo que sí se conoce y es muy visible es que hay una gran parte de los trabajadores que deberían estar con cobertura (empleados dependientes) y que en realidad no la tienen. Asimismo, las bondades del sistema privado no han sido suficientes para animar más que a un escaso número de trabajadores independientes a afiliarse voluntariamente al sistema. Esto se puede apreciar en el gráfico 3 donde si bien los niveles de cobertura se han incrementado sostenidamente, aún la base de la cual se parte es muy baja. Este indicador es un fiel reflejo de que por más que la ley señala la obligatoriedad de la afiliación a algún sistema previsional para todos los empleados en relación de dependencia, menos de la mitad de los mismos está afiliada.

Sin embargo, utilizando la encuesta nacional de hogares se puede hacer un seguimiento que puede ser indicativo de las mejoras en cobertura. En el gráfico 4 se calcula los niveles de cobertura, entendidos como afiliación a algún sistema previsional, por niveles de ingreso. Como se puede apreciar, existe un aumento en la cobertura para todos los niveles de ingreso en los últimos 5 años. Esta situación es entendible dado el significativo aumento en el PBI en esos cinco años. Es importante destacar que más del 90% de las personas del quintil superior están afiliadas, mientras que menos del 10% de las personas del quintil inferior están afiliadas a algún sistema previsional. Esta medición en realidad refleja una situación en transición, pues la medida de cobertura se refiere a aquellos trabajadores que aún no han alcanzado la edad de jubilación.

Gráfico 4

Cobertura Previsional por Ingresos



Por ello, muchas veces se complementa este dato con la información de cobertura para aquellos trabajadores que en efecto ya han alcanzado la edad de jubilación y que pueden estar o no cubiertos bajo algún régimen previsional. Para ello también se recurre a la Encuesta Nacional de Hogares.

En el cuadro siguiente se calcula la tasa de cobertura para los adultos mayores, haciendo énfasis en que son aquellas personas de bajos ingresos quienes carecen prácticamente por completo de cobertura previsional. Como se aprecia en el cuadro, un escaso 3 por ciento del total de adultos mayores que son pobres están afiliados a algún sistema. Esta falta de cobertura típicamente es resuelta extendiendo el periodo de la vida laboral. Como se puede apreciar en el cuadro, si entendemos que las personas tienen algún nivel de cobertura si es que están afiliados a un sistema o están trabajando, 68 por ciento de los adultos mayores en situación de pobreza extrema y un 58 por ciento de pobres no extremos tienen cobertura. Claramente mayores niveles de pobreza obligan a sustituir ocio por trabajo sin importar la edad de la persona.

Cuadro 2

Cobertura Previsional de Adultos Mayores

	Pobres Extremos	Pobres no Extremos	No Pobres
Total	11%	19%	70%
% Afiliados sobre el total	0%	3%	30%
% No afiliado sobre el total	10%	17%	40%
Afiliados sin trabajo, más no afiliados con trabajo, sobre el grupo socioeconómico	68%	58%	56%
No afiliados sin trabajo, sobre el grupo socioeconómico	30%	36%	32%
Afiliados con trabajo sobre el grupo socioeconómico	2%	6%	12%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2007

4. EL RETO DEL MERCADO LABORAL

Gran parte del problema del bajo nivel de cobertura previsional está asociada a un mercado laboral con una elevada presencia de trabajadores informales. Mientras que para algunos observadores el problema está asociado a que el costo de entrar y salir al mercado laboral formal es demasiado alto, para otros el problema está en la naturaleza de las empresas. Una enorme proporción de empresas son empresas de menos de 10 empleados donde muchos de ellos son familiares y tienen una naturaleza más de supervivencia que de estrategia de acumulación. Estas empresas por lo general no son formales. Pueden tener una relación con algunas partes del mercado formal o incluso pagar algunos impuestos o tasas municipales pero mayormente no llevan una planilla formal. Dadas las distintas capacidades de supervisión de las diferentes autoridades con las que interactúan, estas empresas optan por tener una operación mayormente informal.

Trejos (2003) sugiere una metodología para evaluar la capacidad que tienen las MYPEs para crecer. Para ello se busca separar en cuatro grupos a las empresas dependiendo de su capacidad de acumular excedentes y contratar personal especializado. La clasificación sugerida por este autor y discutida en Villarán (2007) es como sigue:

- a) Mayor productividad: tienen capacidad para generar amplios excedentes, utilizan mano de obra calificada y pagan altas remuneraciones.
- b) Acumulación ampliada: generan excedente en menor cuantía, utilizan menos mano de obra calificada y las remuneraciones son menores.
- c) Acumulación simple: casi no generan excedentes.
- d) Subsistencia: no generan excedentes, no utilizan mano de obra calificada y pagan remuneraciones por debajo del mínimo.

Se hizo una revisión basada en la Encuesta de Hogares del 2007 y los resultados se muestran en el cuadro 3. Como se puede apreciar, casi un tercio del sector de MYPEs son en realidad empresas de subsistencia¹. Para este tipo de empresas es

1 Las MYPEs ligadas al sector agropecuario representan un 40 por ciento del total de MYPEs. En esta tipología las hemos excluido.

muy difícil comprometer parte de su flujo de caja al pago puntual de impuestos o aportes previsionales. Inclusive el dar un paso más hacia la formalidad puede hacer que estas empresas se vean en la necesidad de contratar servicios que antes no requerían como los de un contador o un abogado.

Cuadro 3

Tipología de las MYPE no agrícolas

Tipo de empresa	Número de Empresas	Porcentaje
Mayor productividad	625,405	38%
Acumulación ampliada	238,952	15%
Acumulación simple	250,961	15%
Subsistencia	516,735	32%
Total	1,632,053	100%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. 2007

Pero el problema del mercado laboral está presente tanto en la oferta como en la demanda laboral. Hemos visto que desde el lado de la demanda laboral las empresas tienden a ser informales y con escasa capacidad de acumulación,

Cuadro 4

Nivel de Educación de la PEA

Nivel de Educación	Porcentaje
Sin Nivel	6.11%
Inicial	0.01%
Primaria Incompleta	15.69%
Primaria Completa	12.67%
Secundaria Incompleta	16.56%
Secundaria Completa	23.84%
Superior no Universitaria Incompleta	4.08%
Superior no Universitaria Completa	7.96%
Superior Universitaria Incompleta	4.54%
Superior Universitaria Completa	7.20%
Post-grado Universitario	1.33%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, 2007

por ello muchas no pueden contratar mano de obra especializada o de alta productividad. Esto se refleja por igual desde el lado de la oferta laboral donde encontramos que un tercio de la población económicamente activa no tiene mayor calificación que haber concluido a lo más la primaria (Ver Cuadro 4). Esta baja calificación de grandes segmentos de la población los hace merecedores de bajos salarios.

5. LA NUEVA LEGISLACIÓN MYPE

La nueva legislación para el sector de microempresas busca reducir el costo de la formalización con la intención de promover una mayor inclusión en el circuito de la economía integrada a los mercados internacionales. Asimismo, esta inclusión permitirá aumentar los niveles de productividad de las empresas, mejorar su acceso a nuevas tecnologías y clientes. El fin último de esta reforma es que se fortalezca el tejido empresarial que puede ofrecer empleos de calidad a la fuerza laboral en el Perú. En la medida en que ello ocurra, se podrá garantizar una mayor cobertura de todos los beneficios sociales que hoy alcanzan a una minoría de trabajadores.

La nueva legislación introduce un subsidio explícito a la formalización. Por un lado se reduce la tasa de impuesto a la renta de 2.5% a 1.5% y el Estado se compromete a contribuir solidariamente con el trabajador para construir un fondo de pensiones y tener acceso a la seguridad social. En esa línea, el 50% del aporte de salud y pensiones corre por cuenta del Estado.

El problema como siempre es si este subsidio es suficiente para inclinar la balanza para que esas empresas se formalicen plenamente, dado que al hacerlo se comprometen a una serie de obligaciones que podrían afectar su desempeño futuro. Además un problema no menor en la implementación de esta ley es el tema de stock y flujo de nuevos trabajadores. ¿Qué sucede con aquella empresa que opta por formalizarse? ¿Se le exigirá cumplir con los derechos laborales de sus trabajadores de ahora en adelante y además con todos los derechos que no cumplió en el pasado? Si la norma es interpretada en este sentido, el costo de las contingencias laborales y/o tributarias podría ser tan grande que podría ser

un freno para la formalización. La norma debe entenderse como la transición hacia un mejor estado, tanto para los dueños de las firmas, como para los trabajadores y el Estado.

La norma opta por crear un fondo de pensiones sociales. Este fondo no es parte del sistema privado actual aunque la norma se reserva la posibilidad de que sea administrado privadamente. El fondo de pensiones sociales comparte la característica de cuentas individuales de capitalización como en el fondo privado, pero el aporte del Estado es fundamental para elevar la tasa de reemplazo.

Hemos estimado el impacto de la propuesta en términos de cobertura, niveles de pensiones y costo fiscal de la misma. Para ello se han asumido varios supuestos con respecto al número de trabajadores que efectivamente aportarán en este nuevo sistema, la continuidad de sus aportes así como la generosidad de la acción del Estado en términos de proveer aportes complementarios. Se simuló todo esto hasta el año 2025 para tener una mejor idea del valor presente del costo total de la norma, así como para tener una mejor idea del costo más allá de los costos de transición de la misma.

Supuestos principales:

- La lista de beneficiarios del subsidio estatal de 50% del aporte previsional se calcula estimando la población que tenga más de 20 años y que labore en una empresa con no más de 10 empleados.
- Dicha lista se proyecta asumiendo los estimados de crecimiento poblacional del INEI y asumiendo que la proporción de trabajos que se desempeñan actualmente en las MYPEs se mantiene constante en el tiempo.
- El PBI real crece a una tasa de 4% anual.
- En la simulación base se asume que todas las personas beneficiadas tienen un sueldo equivalente al salario mínimo (550 soles mensual).
- La rentabilidad del fondo de pensiones sociales se estima en 5% anual.

Si todos los trabajadores involucrados tuviesen una perfecta densidad de aportes y el Estado se limitara a subsidiar a aquellos que en efecto cumplieron con los 300 aportes mensuales que señala la norma, habría un gran conjunto de personas

que no tendrían una cobertura previsional adecuada. Para empezar habría un sector de los trabajadores al que le faltarían años de aporte, todos aquellos que hoy fuesen mayores a los 42 años. Además, habría un grupo de personas que a pesar de ya estar en edad de jubilación aún trabajan y a pesar que aportasen al fondo de pensiones, estos aportes serían insuficientes para garantizarles una pensión significativa. Finalmente, habría un grupo de personas que ya están en edad de jubilación y no trabajan.

Si asumiéramos en el escenario base de esta simulación que el Estado otorga pensiones complementarias a todas aquellas personas que no logran tener una pensión de al menos 183 soles mensuales, entonces el costo total de dicha propuesta alcanzaría en los primeros años casi 5% del PBI para descender a niveles cercanos al 3% en el 2025. Claramente esta cifra debe ser tomada como el máximo costo posible pues se está asumiendo que todos los trabajadores de las MYPEs se formalizan el primer día de puesta en funcionamiento la reforma y que durante el resto del tiempo todos los trabajadores están afiliados y aportan puntualmente para sus fondos de pensiones. Asimismo, no hay que olvidar que se está asumiendo que todos los trabajadores ganan un salario de 550 soles al mes, lo cual claramente no es cierto.

Estos números podrían ser sustancialmente menores si es que se relajan los supuestos de salarios, afiliación y densidad perfecta, así como el tamaño del compromiso del Estado respecto a aquellos trabajadores que no logran obtener una pensión significativa o sencillamente no tienen acceso a una.

En estricto la nueva legislación MYPE sólo busca atender el primer y segundo tramo que destacamos en el Cuadro 5. Aquellas personas que trabajan y están en edad de aportar para su pensión. Difícilmente veríamos a una MYPE formalizando personas mayores de 65 años. Si tomásemos en cuenta esto, el costo de la legislación propuesta sería algo más que 1% del PBI al inicio para luego tender a estar cerca de 0.6% del PBI.

Cuadro 5

Costo estimado de la nueva legislación MYPE: escenario base
(En millones de soles)

		2007	2010	2015	2020	2025
Primer Tramo	20 a 42	1497	1646	1763	1832	1870
	% PBI real	0.86%	0.84%	0.74%	0.63%	0.53%
Segundo Tramo	43 a 65 aporte normal	1279	921	671	495	368
	43 a 65 adicional	2227	1698	1299	996	766
	% PBI real	2.01%	1.34%	0.83%	0.51%	0.32%
Tercer Tramo	66 a 98 que trabajan	2366	2779	3298	3990	4839
	% PBI real	1.36%	1.42%	1.38%	1.37%	1.37%
Cuarto Tramo	66 a 98 no trabajan	888	1058	1268	1535	1864
	% PBI real	0.51%	0.54%	0.53%	0.53%	0.53%
	Gasto total	8257	8102	8300	8848	9706
	% PBI real	4.47%	4.13%	3.48%	3.05%	2.75%

Elaboración propia.

6. LA PROPUESTA DE UN SISTEMA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

La propuesta de la nueva ley de MYPEs apunta a progresivamente ir avanzando en materia de cobertura previsional. En la medida en que los trabajadores de las MYPEs se vayan jubilando bajo el nuevo régimen de pensiones sociales, el nivel de cobertura a nivel nacional será gradualmente mayor. El problema de este enfoque es que no toma en cuenta al stock de personas en edad de jubilación que hoy no cuentan con cobertura previsional.

La opción que planteamos aquí es empezar por dotar con dicha cobertura a los miembros de la tercera edad, en lugar de ignorar que dicha población está desamparada. La propuesta prefiere promover el establecimiento de un piso mínimo común para todos los trabajadores. Es justo reconocer que la propuesta de un sistema de pensiones no contributivas no ayuda a la formalización de las empresas, pues dichas pensiones son otorgadas sin tomar en consideración si las personas trabajaron o no.

El sistema de pensiones no contributivas está enfocado a reducir la pobreza en la tercera edad. Es importante mencionar que este esquema tiene una serie de riesgos que pueden desnaturalizar todo el esfuerzo. El más importante de ellos es fijar un valor muy alto a la pensión social. Una decisión de este tipo restaría interés por aportar en el sistema contributivo. El riesgo es que, dado el alcance de esta cobertura, esta herramienta podría rápidamente contaminarse por un interés político o electoral. Otros riesgos menores aunque no desdeñables son los asociados con una pobre focalización del sistema o un encarecimiento en el costo de la administración del mismo.

Para poder comparar este esquema con el propuesto por la nueva legislación promocional de la pequeña empresa, hemos calculado el costo de establecer un programa de pensiones no contributivas en el Perú. Entre los supuestos que establecemos para dicho cálculo es importante mencionar que el programa sería focalizado al considerarse que los únicos que serían elegibles para recibir este beneficio serían aquellos adultos mayores de 65 años de edad que están en condición de pobreza. Otro supuesto importante es que se establece el monto de la pensión en un tercio del valor del salario mínimo (en la actualidad eso representaría una pensión mensual de 183 soles, alrededor de 60 dólares). Para hacer los cálculos hasta el año 2025 se ha supuesto que la economía peruana crecería a un ritmo promedio de 4% real al año y que la reducción de la pobreza extrema asociada a dicho crecimiento ocurre con una elasticidad de sólo 0.1 mientras que la reducción de la pobreza no extrema ocurre con una elasticidad de 0.5. Es decir, por cada 10 puntos de crecimiento del PBI la pobreza extrema se reduce sólo en 1% mientras que la no extrema lo haría en 5%.

El costo de la propuesta se resume en el siguiente cuadro. Como se puede apreciar, si se mantuviese el supuesto que la pensión es un tercio del salario mínimo y las personas que acceden a dicha pensión son exclusivamente las que están en situación de pobreza, el costo del programa ascendería a no más del 1% del PBI en términos de flujo anual. Es más, dicho flujo anual debería tender a reducirse en la medida en que el crecimiento va reduciendo el tamaño de la población a ser atendida. Si es que se focalizara exclusivamente en aquellos que están en condición de pobreza extrema, el costo del programa es menos de la mitad (no más del 0.4% del PBI como flujo anual).

Cuadro 6

Costo de las Pensiones No Contributivas
(como porcentaje del PBI)
Focalizado en Pobres

Monto en 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

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%

Elaboración propia.

El impacto de este programa es espectacular en términos de cobertura en tercera edad. Se pasaría en el escenario más pesimista de 32% a 68%. Dependiendo de otras variables como el crecimiento del PBI, los niveles de cobertura difícilmente se reducirían a menos del doble de los actualmente observados.

Como decíamos líneas arriba, el riesgo está en fijar que dicha pensión esté muy por encima de los niveles propuestos. Si por ejemplo se fijara en 400 soles mensuales el costo del sistema de pensiones no contributivas –sin asumir ningún comportamiento oportunista de los trabajadores que dejarían de aportar al fondo contributivo–, se estima que rondaría entre 1.5% y 2% del PBI.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo trata de llamar la atención sobre el problema del actual sistema de pensiones peruano, que es sin duda la falta de cobertura. Este problema está íntimamente ligado a las características del mercado laboral. La pregunta que nos

preocupa es si es preferible intentar resolver el problema poco a poco, generando que la mayoría de los empleos ofrezcan no sólo un salario a los trabajadores sino además un conjunto de prestaciones sociales que les permitan evitar la pobreza en tercera edad, o seguir por la vía de otorgar dicha protección una vez que las personas pobres lleguen a dicha edad.

Ambas rutas tienen problemas y riesgos, esperamos que este documento sirva para tener una mayor claridad sobre la posibilidad de resolver el problema existente.

CAPÍTULO IV

PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA ADULTOS MAYORES EN ZONAS RURALES

Federico Arnillas Lafert

PRESENTACIÓN

Si bien las políticas públicas tienen diversas formas de construirse, formalizarse y ejecutarse, un elemento común o bastante generalizado en ellas es la existencia de grupos de interés, con capacidad de iniciativa, vinculados a su promoción, ejecución, seguimiento y perfeccionamiento.

Sin embargo, no todos los sectores sociales tienen iguales posibilidades o la fuerza necesaria para vencer las resistencias internas y externas a ellos y conformarse en actores, expresar sus intereses y defenderlos con eficacia, desarrollar políticas públicas que formalicen sus derechos; o para que derechos formalmente

* Las ideas centrales de este artículo fueron presentadas inicialmente por el autor en octubre del 2006 en el marco del FORO “Nuevos Rumbos para la Seguridad Social en el Perú” organizado por Cáritas del Perú, la MCLCP, OIT y la PUCP, en una ponencia bajo el título *“Hacia un sistema de pensiones no contributivas para personas adultas mayores. Propuestas para su construcción”*.

En diciembre del 2007, en el marco del conversatorio sobre “Viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú”, organizado por la MCLCP y la OIT, presentó la ponencia titulada *“¿Cuánto hubiera costado dar una pensión no contributiva para adultos rurales en el 2007?”*, donde se revisa y actualiza la propuesta sobre pensiones no contributivas de octubre del 2006.

En esa misma línea, en el 2008 y a pedido de HelpAge International, y con el apoyo de Ana Lucía Cosamalón, preparó el informe de investigación *“Hacia una política de pensiones no contributivas para adultos mayores en el Perú con prioridad en zonas rurales”*, cuyas conclusiones fueron presentadas en un evento público realizado en agosto del mismo año.

reconocidos sean debidamente garantizados por el Estado y se brinden los servicios públicos necesarios para tal fin. Desde la perspectiva del poder y los tomadores de decisiones, resultan siendo finalmente invisibles.

Las personas adultas mayores, en especial las que viven en las zonas rurales son parte de esos cientos de miles de personas invisibles que pueblan el Perú. Invisibles para las políticas públicas y para quienes toman decisiones sobre las mismas. Algunas invisibilidades son temporales o transitorias, otras por el contrario han devenido en permanentes y estructurales, lo que hace más difícil modificarlas y sobre todo modificar los sistemas institucionales que han permitido y reproducido esas invisibilidades.

Este artículo se inscribe en una línea de reflexión iniciada hace unos años a partir del diálogo con las organizaciones de personas adultas mayores en el marco del proceso de CONADES. Con su presencia, acción organizada, dinamismo e iniciativa, las organizaciones de adultos mayores hicieron repensar el país y las propuestas en debate desde la perspectiva del “envejecimiento” de la población y las posibilidades y desafíos que eso planteaba y nos sigue planteando.

La tesis central que recorre el artículo es que como Estado y como sociedad no podemos seguir eludiendo el tema del envejecimiento de la población, lo que demanda por cierto políticas de largo plazo, pero que tampoco podemos eludir las responsabilidades de hoy con la población adulta mayor, en especial de las zonas rurales y de quienes están en mayor nivel de pobreza en las zonas urbanas, y menos con la excusa de que no se tienen políticas de largo plazo.

En esa perspectiva, las dos primeras secciones del artículo buscan invitar a una reflexión y presentar la situación de las y los adultos mayores, en especial de las zonas rurales, desde las historias personales que subyacen a las frías estadísticas que describen el hoy de su situación.

La tercera discute un aspecto de las políticas públicas que se han aplicado en el país para enfrentar el tema del envejecimiento de las personas, en especial de las que han vivido y viven en las zonas rurales del país: cómo vivir, cómo sostenerse en esta etapa de la vida que es la vejez.

PRIMERA SECCIÓN. UNA MIRADA DESDE LA GENTE

1.1. Breve historia de familia

Juan y María nacieron en una zona altoandina entre mediados y fines de los 40; ambos eran hijos y nietos de campesinos en un Perú para ese entonces de poco más de 6 millones de habitantes y predominantemente rural.

Ambos se criaron en el campo entre labores agrícolas, de pastoreo y de cuidados de la casa y, si bien Juan pudo asistir a una escuelita primaria que no logró terminar pero donde aprendió a leer y firmar, María nunca tuvo siquiera esa oportunidad.

A fines de los 60 se juntaron y poco después tuvieron su primer hijo. Los otros vendrían seguidos pero no todos fueron "lograditos".

Con la promesa de la reforma agraria y de "la tierra para quien la trabaja", optaron por quedarse en el campo y no migraron a la ciudad o hasta a la capital, como otros de sus hermanos y de la comunidad lo habían hecho por esos años. Juan mismo viajó algunas veces, pero la ciudad no era para él; por lo menos así se lo hizo sentir.

Cuando la guerra llegó por sus predios allá por inicios de los 80, dudaron en quedarse. Cuando la cosa se puso fea, al menos a los hijos hubo que llevárselos... para que estudien claro... pero sobre todo para que no los recluten o los maten. Fueron tiempos difíciles de muertes y desapariciones, había que irse y volver por temporadas para no perder la chacra, había que sacar del campo lo que se podía y repartiendo eso poco con los hijos en la ciudad para mantenerlos. El desafío era sobrevivir.

Para los hijos de Juan y María, vivir en la ciudad tampoco fue fácil. Además de estudiar hubo que empezar a trabajar. El hermano de María, con más tiempo y mejor insertado en la ciudad, ayudó al mayor de los hijos a conseguir un puesto de trabajo asalariado "legal" con todos sus derechos, pero no le duró mucho por la crisis y las nuevas leyes laborales. Tampoco al hermano de María le fue

muy bien ya que a pesar de los años trabajados y los aportes realizados, se quedó sin chamba estable, sin seguro y ahora también está sin pensión porque no tiene los años necesarios.

Por su parte, Juan y María siguieron en el campo y cuando las cosas se calmaron y conforme los hijos crecieron ya no era tan necesario estar yendo a la ciudad, menos cuando la menor de las hijas volvió con dos de sus nietecitos a vivir con ellos.

1.2. Foto del grupo...

Si bien cada historia personal y de familia es única, en el Perú de hoy podemos encontrar miles y miles de historias como las de Juan y María en las zonas rurales, o como las del hermano de María, que migró y se insertó en la ciudad y en el mercado de trabajo formal pero que “salió” del mismo sin acumular los años suficientes para poder acceder a una pensión mínima. También hay miles y miles de historias como la de los hijos de Juan que entran por pequeños periodos en el mercado formal o que simplemente están afuera del mismo en la ciudad o en el campo.

El Perú de hoy ha cambiado en muchos aspectos respecto al Perú en el que nacieron Juan y María. En poco más de 60 años, la población total se ha cuadruplicado y se ha re-localizado espacialmente al punto que tres cuartas partes de la población residen en áreas urbanas, en la costa y en Lima en especial, observándose también una aceleración del crecimiento de la población en zonas de selva, en especial en la denominada “ceja de selva”.

El Siglo XX fue para el Perú un periodo de “transición demográfica”. Proceso que se dio en nuestra sociedad –así como en otras sociedades emergentes del mundo– a una velocidad bastante más alta que la registrada en procesos equivalentes en las sociedades de desarrollo capitalista temprano. La velocidad del proceso de transición demográfica pero también económica, tecnológica y cultural, no es un tema secundario pues ha implicado entre otras cosas un mayor desajuste frente al cambio.

La entrada al siglo XXI coincide con la fase final de dicha transición demográfica, lo que se expresa en el afianzamiento de la caída de las tasas de natalidad y mortalidad y el incremento de la esperanza de vida. Cambios que se reflejan por cierto en la estructura de la pirámide poblacional y nos alerta a su vez sobre la fuerza que este proceso tendrá aún en las próximas décadas. En esta línea y sin ánimo de exhaustividad, vale la pena llamar la atención sobre el “estrechamiento” de la base de la pirámide que es observable tanto en zonas urbanas como rurales y por cierto, sobre el incremento en términos absolutos de la población adulta mayor y del peso relativo de la misma sobre la población total, así como la mayor edad de la misma.

Sin menoscabo de lo dicho, otro elemento interesante a tener en cuenta es el virtual estancamiento o estabilización del crecimiento de la población rural (en términos absolutos); pese a que aun en estas áreas se registran tasas de fecundidad más altas que el promedio nacional.

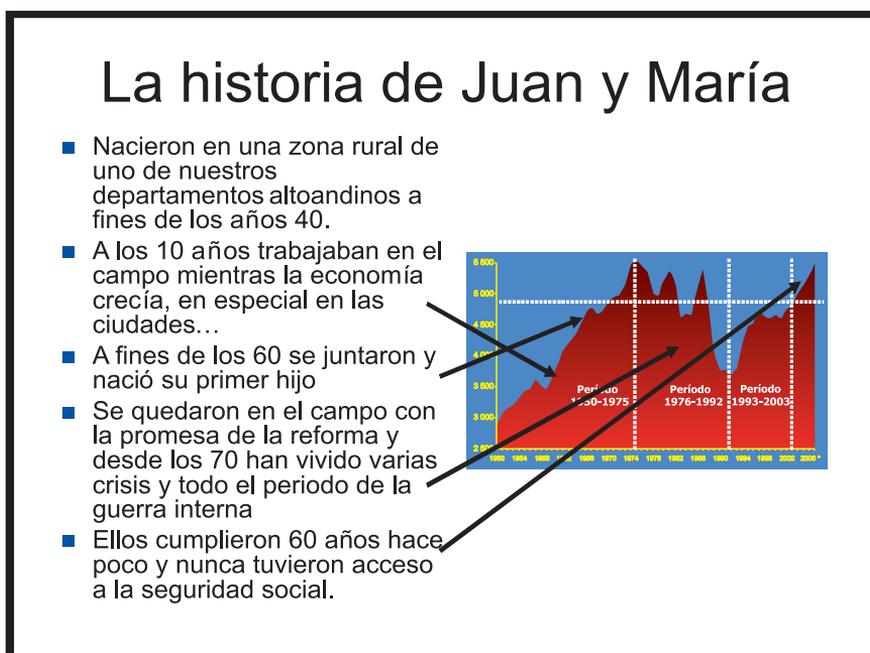
1.3. ... y sus circunstancias

Los cambios demográficos ocurridos en el Perú lo largo del siglo XX se han dado en el contexto y se han relacionado a su vez con cambios significativos de la dinámica económica y política del país. Así, entre la crisis del 30 y la del 2000 podemos decir que se registran dos grandes fases del ciclo económico: el que va hasta mediados de los 70 y el de mediados de los 70 hasta inicios del 2000. A ellos debemos sumar lo que parece un nuevo ciclo a partir del 2001.

Hasta mediados de los 70, los cambios demográficos mencionados corren paralelos a un proceso de crecimiento y modernización del aparato productivo del país, en especial en actividades de base urbana o con efectos concentradores de la población; por lo que a pesar del fuerte crecimiento de la población se registra igualmente un incremento del PBI per cápita.

Otro es el escenario de mediados de los 70 en adelante, periodo en que el país entra en un proceso de crisis económica al que se suma desde los 80 el conflicto armado interno, factores ambos que repercuten negativamente sobre el desenvolvimiento de la economía y del Estado y por cierto en las condiciones de vida de la población.

Gráfico 1



Tomado de Arnillas, Federico "¿Cuánto hubiera costado dar una pensión no contributiva para adultos rurales en el 2007?". Presentación PPT, Diciembre 2007.

El gráfico muestra la evolución del producto interno per cápita a lo largo de ambos ciclos y lo que viene ocurriendo del 2001 para acá, y relaciona estos cambios con la historia de Juan y María, para quienes la mayor parte de la vida ha transcurrido en un escenario adverso.

El itinerario seguido por la sociedad peruana a lo largo de estos años nos da hoy un país con varias agendas pendientes, según los diversos segmentos poblacionales, contextos locales en los cuales desarrollan sus vidas, actividades económicas en las que están insertos y las políticas públicas aplicadas y con las que hoy se cuenta.

De un lado tenemos como país una "agenda pendiente" directamente asociada a los efectos de las fases iniciales de la transición demográfica en las condiciones

de vida de la población y la incapacidad del Estado (y de la propia sociedad) para dar una solución satisfactoria a los mismos (lo que podemos llamar la "deuda" con la infancia, en especial en las zonas rurales). De otro lado, vienen surgiendo otros tipos de problemas y desafíos, como los asociados al fuerte incremento de la población en edad de trabajar, así como los nuevos problemas que emergen en esta fase final del proceso de transición demográfica vinculados al envejecimiento de la población, problemas que no han sido adecuadamente anticipados y para los cuales no se cuenta con las políticas y los aparatos públicos, ni con las prácticas sociales necesarias para hacerles frente.

De estas agendas pendientes, la del envejecimiento y en especial la de los actuales y los futuros adultos y adultas mayores en zonas rurales es sin duda una de las menos atendidas y por cierto de las que más urge atender.

SEGUNDA SECCIÓN. ENVEJECER EN EL CAMPO. PERFIL DE LAS Y LOS ADULTOS MAYORES RURALES AL 2007¹

Como veremos a continuación, envejecer en el campo no ha tenido ni tiene nada de bucólico, en especial para las amplias mayorías poblacionales que allí nacieron y han pasado la mayor parte de su vida en dicho espacio.

2.1. Población adulta mayor en zonas rurales

De acuerdo a los datos del censo del 2007, la población rural efectivamente censada para ese año asciende a 6´608,594 personas, lo que implica un incremento de cerca de 2´600,000 personas con respecto al censo de 1940. Las cifras disponibles muestran sin embargo que entre 1993 y el 2007, la población total rural se encuentra virtualmente estancada ya que la tasa de crecimiento promedio anual de la población rural entre ambos censos es de 0.02%, mientras que la de la población urbana es de 2,1%.

¹ La información de esta sección está tomada de los resultados de los Censos de Población y Vivienda del 2007.

Por su parte, el análisis de la población rural por grupos quinquenales de edad entre ambos censos muestra a su vez una disminución del peso relativo de la población de 15 años y menos y un incremento relativo y absoluto de la población de 60 años y más. Así, la población de 60 años y más pasa de 495,859 a 618,692 entre el 93 y el 2007, incrementando su participación relativa en la población total de 7.52% a 9.36%.

Si limitamos el análisis a la población de 65 años y más, veremos que ésta representa más de 445 mil personas para el 2007 (frente a los 329 mil de 1993), incrementándose su peso relativo en la población total de 5 a 6.7% para el mismo periodo.

Movilidad residencial

Cuadro 1

Personas de 60 años y más, que residen en zonas rurales, que declaran que cuando nacieron su madre vivía en el mismo distrito en que ellas fueron censadas en el 2007

	Absoluto	%
SI	499,449	80.75%
NO	119,034	19.25%
TOTAL	618,483	100.00%

Fuente: INEI - CPV 2007

Elaboración propia

De acuerdo a la información del censo del 2007, la población adulta mayor que hoy reside en zonas rurales muestra una baja movilidad residencial.

Así por ejemplo cerca del 81% de ella declara que cuando nacieron su madre vivía en el mismo distrito en el cual fueron censadas en el 2007.

Cuadro 2

Población AM rural que hace 5 años vivía en este distrito

	Absoluto	%
SI	603,307	97.55%
NO	15,176	2.45%
TOTAL	618,483	100.00%

Fuente: INEI - CPV 2007

Elaboración propia

En la misma línea, al analizar la movilidad residencial en los últimos cinco años, lo que se observa es que cerca del 98% ya vivía en el distrito actual de residencia hace cinco años.

2.2. Ubicación en el tejido familiar

De acuerdo a la información del censo, la mayoría de las personas adultas mayores son jefes o jefas de hogar o sus cónyuges, siendo esta proporción más acentuada en las zonas rurales (87.1%) que en las zonas urbanas (79.34%).

Si bien en diversos casos esta consideración de la persona adulta mayor como jefe o jefa de hogar puede dar cuenta de un reconocimiento a la misma en términos de su ubicación en el tejido familiar, por lo general da cuenta más bien de la soledad en que estas personas viven. En ese sentido, un dato asociado a la situación de las personas adultas mayores que no se debe de perder de vista es que más de 101 mil de ellas en zonas rurales (16.47% de las y los adultos mayores) y 160 mil en zonas urbanas (8.68%) viven solas y un 28.34% en zonas rurales y un 17.54% en zonas urbanas, viven con una segunda persona, generalmente otra persona mayor, que suele ser su cónyuge.

Cuadro 3

Ubicación tejido familiar

P60 y + según relación de parentesco con el jefe del hogar	P: Tipo de área				
	Total	Urbano		Rural	
Jefe o Jefa	1,482,059	1,087,347	58.65%	394,712	63.92%
Esposa(o) / compañera(a)	526,783	383,618	20.69%	143,165	23.18%
Hijo(a) / hijastro(a)	14,755	12,520	0.68%	2,235	0.36%
Padre / suegros	280,581	230,416	12.43%	50,165	8.12%
Otro(a) pariente	137,304	114,529	6.18%	22,775	3.69%
Trabajador(a) del hogar	2,728	2,390	0.13%	338	0.05%
Pensionista	2,226	2,067	0.11%	159	0.03%
Otro(a) no pariente	25,094	21,101	1.14%	3,993	0.65%
Total	2,471,530	1,853,988	100.00%	617,542	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

Cuadro 4

Estado civil o conyugal

P60a + según Estado civil o conyugal	Total		Urbano		Rural	
Conviviente	266,527	10.68%	175,458	9.35%	91,069	14.72%
Separado(a)	100,279	4.02%	82,512	4.40%	17,767	2.87%
Casado(a)	1,350,639	54.12%	1,032,084	54.98%	318,555	51.51%
Viudo(a)	578,224	23.17%	417,204	22.23%	161,020	26.03%
Divorciado(a)	30,116	1.21%	26,345	1.40%	3,771	0.61%
Soltero(a)	169,858	6.81%	143,557	7.65%	26,301	4.25%
Total	2,495,643	100.00%	1,877,160	100.00%	618,483	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

2.3. Perfil socio-demográfico

Lengua materna

De acuerdo al censo, el 74% de la población adulta mayor tiene como lengua materna el castellano; en las zonas rurales esa proporción baja al 51% mientras que en la población urbana y para el mismo grupo de edad esta proporción se eleva a más del 80%.

Cuadro 5

Lengua materna

P60a+: Idioma o lengua con el que aprendió a hablar	P: Tipo de área		
	Total	Urbano	Rural
Quechua	554,917	308,128	246,789
Aymará	75,928	28,820	47,108
Asháninka	2,347	465	1,882
Castellano	1,847,592	1,531,272	316,320
Idioma extranjero	4,914	4,845	69
Es sordomudo	2,884	1,389	1,495
Total	2,495,643	1,877,160	618,483

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

Dentro de las lenguas originarias destaca el caso del quechua en primer lugar y del aymara en segundo lugar, siguiendo en esto la tendencia nacional. Sin embargo es de señalar que en el caso de la población adulta mayor que aprendió a hablar en quechua, la mayoría de la misma reside en áreas urbanas; cosa que no ocurre en los hablantes de las otras lenguas originarias. No puede dejar de mencionarse el caso de la población sordomuda, que también es mayor en las áreas rurales que urbanas.

Bajo acceso a servicios universales

Indicadores como el acceso a un documento nacional de identidad, la tasa de analfabetismo y el grado de educación alcanzado son representativos de la atención recibida por esta población de parte del Estado, a lo largo de sus primeros años de vida. Por su parte, el acceso a seguros de salud nos grafica cuál es el nivel de atención que hoy en día reciben del Estado.

Identidad

Respecto a la tenencia de documento nacional de identidad (DNI), el 12.2% de las y los adultos mayores de 60 años y más no existen legalmente; siendo este problema más acentuado en las mujeres (17.1%) que en los hombres (7.2%).² Es de señalar a su vez que la tasa de indocumentados sube con la edad.

Analfabetismo y nivel educativo

Respecto a saber leer y escribir, según el censo del 2007, el 56,2% de la población de 65 años y más es analfabeta (frente al 16.7% en zonas urbanas); y, si bien en la población de 40 a 64 años está tasa baja, no deja de ser alta: 29.4% (frente al 5% urbano).

Estas altas tasas de analfabetismo en las y los adultos mayores y en quienes vienen detrás de ellos da cuanta, de manera sintética, de este abandono secular de la población del campo.

Otra aproximación a todo ello, son los niveles de estudio o calificación con que cuentan. El siguiente cuadro describe la situación educativa de la población adulta mayor a partir del último nivel de estudio que declara haber aprobado, y permite comparar la situación de los adultos mayores según tipo de área de residencia.

Cuadro 6
Último nivel de estudios aprobado

P60a+: Último nivel de estudios que aprobó	P: Tipo de área				
	Total	Urbano		Rural	
Sin nivel	621,998	294,893	15.71%	327,105	52.89%
Primaria	1,002,402	744,940	39.68%	257,462	41.63%
Secundaria	441,157	416,961	22.21%	24,196	3.91%
Superior no univ. incompleta	50,011	48,211	2.57%	1,800	0.29%
Superior no univ. completa	115,446	112,412	5.99%	3,034	0.49%
Superior univ. incompleta	51,105	49,789	2.65%	1,316	0.21%
Superior univ. completa	213,524	209,954	11.18%	3,570	0.58%
Total	2,495,643	1,877,160	100.00%	618,483	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

² La tasa de adultos mayores indocumentados en zonas urbanas es de 3.6%.

Como se observa en el cuadro, cerca del 53% de ellos declara no haber aprobado ningún nivel de estudios frente al 15.7% de las y los adultos mayores de zonas urbanas en situación similar. De hecho, más del 94% de las y los adultos mayores de las zonas rurales tienen primaria completa o menos, frente al 45.4% en zonas urbanas.

Servicios de Salud

La desprotección de la población adulta mayor en materia de salud es notoria según lo que se observa en el siguiente cuadro; más grave aún si además tenemos en cuenta la distribución espacial de los establecimientos de salud y en general el nivel de equipamiento y personal con los cuales éstos operan.

Cuadro 7
Servicios de salud

P60+: Afiliada a seguros de salud	P: Tipo de área				
	Total	Urbano		Rural	
Sólo está asegurado al SIS	187,734	96,521	5.14%	91,213	14.75%
Está asegurado en el SIS, ESSALUD y otro	236	229	0.01%	7	0.00%
Está asegurado en el SIS y ESSALUD	1,238	1,163	0.06%	75	0.01%
Está asegurado en el SIS y otro	775	679	0.04%	96	0.02%
Está asegurado en ESSALUD y otro	13,761	13,653	0.73%	108	0.02%
Sólo está asegurado en ESSALUD	706,457	673,791	35.89%	32,666	5.28%
Sólo está asegurado en otro	171,923	163,514	8.71%	8,409	1.36%
No tiene ningún seguro	1,413,519	927,610	49.42%	485,909	78.56%
Total	2,495,643	1,877,160	100.00%	618,483	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

Como se muestra, la gran mayoría de las y los adultos mayores de zonas rurales no tienen ningún seguro (78.6%, mientras que en las áreas urbanas llega a

49.4%). Por su parte, la principal cobradora con la que cuentan los que acceden a un seguro en las áreas rurales es al SIS (14.75%), mientras que en las áreas urbanas es a ESSALUD (35.89%).

Otras condiciones de vida

Los siguientes cuadros permiten formarse una apreciación respecto de las otras condiciones de vida de las personas adultas mayores.

Agua

La mayor parte de las personas adultas mayores de las zonas rurales se abastecen de agua de río o acequia, así como de pozo.

Cuadro 8
Abastecimiento de agua

P 60a y + según abastecimiento de agua en la vivienda						
	Total		Urbano		Rural	
Red pública dentro (agua potable)	1,558,337	63.05%	1,465,959	79.07%	92,378	14.96%
Red pública fuera	188,898	7.64%	130,417	7.03%	58,481	9.47%
Pilón de uso público	52,076	2.11%	30,790	1.66%	21,286	3.45%
Camión, cisterna	45,622	1.85%	40,998	2.21%	4,624	0.75%
Pozo	185,819	7.52%	63,335	3.42%	122,484	19.83%
Río, acequia	371,680	15.04%	74,165	4.00%	297,515	48.18%
Vecino	48,088	1.95%	34,554	1.86%	13,534	2.19%
Otro	21,010	0.85%	13,770	0.74%	7,240	1.17%
Total	2,471,530	100.00%	1,853,988	100.00%	617,542	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

Alumbrado eléctrico

Por su parte casi 7 de cada diez personas adultas mayores no tiene acceso a energía eléctrica para el alumbrado de sus viviendas en las áreas rurales, mientras que en las zonas urbanas 9 de cada diez sí cuentan con el servicio.

Cuadro 9

Servicio de alumbrado eléctrico

P de 60a y + con alumbrado eléctrico en su vivienda						
	Total		Urbano		Rural	
Sí	1,926,205	77.94%	1,729,197	93.27%	197,008	31.90%
No	545,325	22.06%	124,791	6.73%	420,534	68.10%
Total	2,471,530	100.00%	1,853,988	100.00%	617,542	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

Energía para cocinar

En lo que a energía para cocinar se refiere, casi el 78% utiliza leña y un 16.7% usa bosta o estiércol. Por lo demás la gran mayoría de las viviendas rurales no cuenta con chimenea en el lugar en que está ubicada la cocina.

Cuadro 10

Energía para cocina

	P 60 años y + según energía que más utiliza para cocinar en el hogar		V: Tipo de área			
	Total		Urbano		Rural	
Bosta, estiércol	121,156	4.90%	17,523	0.95%	103,633	16.78%
Carbón	57,435	2.32%	53,475	2.88%	3,960	0.64%
Electricidad	50,856	2.06%	50,605	2.73%	251	0.04%
Gas	1,319,951	53.41%	1,297,644	69.99%	22,307	3.61%
Kerosene	82,999	3.36%	81,131	4.38%	1,868	0.30%
No cocinan	36,854	1.49%	33,421	1.80%	3,433	0.56%
Otro	4,265	0.17%	2,700	0.15%	1,565	0.25%
Total	2,471,530	100.00%	1,853,988	100.00%	617,542	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

Cuadro 11
Chimeneas en cocinas

	P 60a y + en hogares donde está ubicada la cocina - Tiene chimenea?		V: Tipo de área			
	Total		Urbano		Rural	
Sí	165,985	15.94%	93,717	20.21%	72,268	12.51%
No	875,539	84.06%	370,000	79.79%	505,539	87.49%
Total	1,041,524	100.00%	463,717	100.00%	577,807	100.00%

Fuente: INEI - CPV2007

Elaboración propia

TERCERA SECCIÓN. HACIA UNA POLÍTICA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA ADULTOS MAYORES

Las secciones anteriores han buscado hacer visibles a las personas adultas mayores, en especial de las zonas rurales, y la situación en la cual se encuentran. Es innegable que la situación descrita difiere radicalmente de lo deseable y por cierto de lo que implica el derecho a una vida digna en esa etapa de la vida. Esta divergencia pone en cuestión las políticas públicas que se han aplicado y se aplican en el país a la par que demandan el desarrollo de una nueva política general de atención a las y los adultos mayores, y políticas y medidas de transición entre la situación actual y la situación futura deseable.

3.1. Los límites de la política de pensiones contributivasw

En el caso del Perú, pero no sólo para nuestro país, el eje de las políticas públicas explícitas en materia de envejecimiento ha girado –desde hace muchísimos años– en torno al tema de las “pensiones contributivas”. Sin embargo, como señaláramos en otro trabajo:

“Las políticas públicas en materia de pensiones y seguridad social han sido diseñadas y operan en función de un país urbano y formal con un

desarrollo continuo. Ésa no ha sido ni es la realidad del Perú a lo largo del siglo XX y es poco probable que lo llegue a ser por lo menos en los 30 primeros años de este siglo XXI, a pesar del proceso de crecimiento en curso”.

Efectivamente, la revisión de todo el marco normativo vigente muestra que la clave para acceder y gozar del derecho a la seguridad social y al fondo de pensiones, descansa en la contribución explícita que se hace como trabajador activo y sujeto a una relación laboral del tipo asalariado, para el financiamiento de dichas actividades sea bajo el modelo de reparto, en el cual los trabajadores activos financian a los que han dejado de serlo con el compromiso implícito de que quienes se integren en el futuro al mercado de trabajo los sostendrán a ellos (solidaridad inter-generacional), o bajo el modelo individual de más reciente introducción en el país (ahorro forzado para la vejez).

Lo que muestra la experiencia peruana es que el supuesto de ser un trabajador activo sujeto a una relación laboral de tipo asalariado vinculado a una unidad económica formal no refleja la situación actual, ni la que ha tenido en buena parte del siglo XX, la mayoría de la población del país en edad de trabajar, o a lo largo de esa etapa de sus vidas. Más aún, una revisión de los sistemas institucionales desarrollados por el Estado para la inscripción de las y los trabajadores, la recaudación de esas contribuciones y por cierto para la prestación de los beneficios han estado centradas en las ciudades y no han tenido sistemas efectivos para las y los trabajadores de las zonas rurales, así hubiesen querido acogerse al mismo.

Desde esta perspectiva, lo que resulta evidente es que la oferta pública de un sistema de pensiones y de seguridad social no ha tenido la universalidad debida. Simultáneamente, el Estado no ha ofertado de manera efectiva otras opciones; cuando ha desarrollado una oferta “facultativa” no ha dado una atención adecuada a la misma, ni las necesarias facilidades para el uso de este servicio, ni creado una conciencia y una cultura de prevención respecto al futuro personal. Ello sin entrar a discutir la gestión de estos sistemas, cualquiera que haya sido la institución encargada de la misma o el impacto de diversas coyunturas de crisis económicas sufridas por el país sobre los fondos previsionales.

El siguiente cuadro contiene una estimación del número de personas que estarían gozando del derecho a una pensión, como resultado de su contribución hecha a lo largo de su vida laboral. Nótese que un total de pensionistas como el allí estimado para el 2007 representa cerca del 46% de la población de 65 años y más según el censo del 2007.

Cuadro 12

Estimación del número de pensionistas

	2003	2007
ONP	408,377	467,616
Pliegos	295,337	338,179
Total	703,714	805,795

3.2. Las pensiones no contributivas

El concepto de “pensiones no contributivas” parte de un supuesto diferente que el de las pensiones contributivas. En este caso, el derecho a contar con la pensión no está asociado a la contribución directa y para tal fin expreso realizada por el o la trabajadora durante su vida laboral. Así por ejemplo, en el caso español, el derecho surge por la condición de residente por más de 10 años en ese país, o, en el caso de Bolivia, el derecho está dado por ser ciudadano del país y haber nacido antes de determinada fecha.

El análisis de diversos casos de países que cuentan con pensiones no contributivas muestra que este tipo de medidas constituyen mecanismos complementarios destinados a cerrar brechas o cubrir vacíos dejados por los sistemas de pensiones contributivas y tienen un claro carácter social.

En el caso de América Latina, los países que cuentan con una pensión no contributiva o de “asistencia social” son: Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay, así como el ya mencionado caso de Bolivia, y los casos de Nicaragua, Ecuador. Nótese que los cinco primeros tienen a su vez sistemas bastante desarrollados de seguridad social, los que en su caso son apoyados o complementados con sistemas no contributivos o de asistencia social.

Es interesante el caso de Brasil que distingue dentro de su política de pensiones no contributivas un sistema general de carácter asistencial, aplicable a personas de 60 años y más, hombres y mujeres, que acrediten que carecen de recursos económicos. Y un sistema específico para el caso de personas adultas mayores vinculadas durante su vida laboral a actividades en el sector rural; en este segundo caso, lo que se pide es acreditar la residencia y la vinculación con las actividades productivas rurales.

3.3. Hacia una política de pensiones no contributivas en el Perú

Con base en lo señalado anteriormente y siguiendo la pista del caso brasileño, el Perú debería asumir como parte de una política pública de corto y mediano plazo mientras se diseña y pone en ejecución una propuesta más integral, la implementación de pensiones no contributivas para personas adultas mayores, con atención preferente a las zonas rurales y, de manera complementaria a las personas adultas mayores que residen en áreas urbanas y que se encuentran en situación de extrema pobreza.

Esta política de pensiones no contributivas debería ser parte de una política más integral de atención a las personas adultas mayores, pero cumpliría en esta etapa un rol clave en la dinamización tanto de una oferta como de promoción al acceso a estos servicios complementarios que el Estado debería ir desarrollando en el futuro próximo con participación de las propias personas adultas mayores a través de sus organizaciones, así como de las instancias del Estado a nivel nacional, regional y local, así como sectorial, con responsabilidades en la materia.

Monto de la pensión, costo fiscal de la propuesta

El siguiente cuadro contiene las proyecciones de población adulta mayor de 60 años y más para las zonas rurales del país del 2009 al 2020 y evalúa el costo anual de un programa de pensiones no contributivas bajo el supuesto de una asignación pensionaria que podría girar entre 60 y 100 soles por persona/mes, en soles del 2009.

Cuadro 13

Monto de la pensión / costo fiscal de la propuesta

Año	Pob. Objeto	Monto PNC mes Soles del 2009		Costo anual en Millones de Soles 2009		Costo Fiscal (Supuesto crecimiento 0)		Costo Fiscal (Supuesto crecimiento 3%)	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
2009	634530	60	100	502.55	837.58	0.12%	0.21%	0.12%	0.21%
2010	638113	60	100	505.39	842.31	0.12%	0.21%	0.12%	0.20%
2011	642230	60	100	508.65	847.74	0.13%	0.21%	0.12%	0.20%
2012	646824	60	100	512.28	853.81	0.13%	0.21%	0.12%	0.19%
2013	652167	60	100	516.52	860.86	0.13%	0.21%	0.11%	0.19%
2014	658543	60	100	521.57	869.28	0.13%	0.21%	0.11%	0.19%
2015	666240	60	100	527.66	879.44	0.13%	0.22%	0.11%	0.18%
2016	675393	60	100	534.91	891.52	0.13%	0.22%	0.11%	0.18%
2018	697503	60	100	552.42	920.70	0.14%	0.23%	0.10%	0.17%
2019	709403	60	100	561.85	936.41	0.14%	0.23%	0.10%	0.17%
2020	721246	60	100	571.23	952.04	0.14%	0.24%	0.10%	0.17%

El costo total anual, incluido el gasto de administración, podría significar para el 2009 entre 502.55 y 837.58 millones de soles lo que representaría un costo fiscal del orden del 0.12 al 0.21% del PBI proyectado para el 2009. En el caso de un escenario pesimista de estancamiento del PBI (0% de crecimiento real entre el 2009 y el 2020), el costo fiscal del programa podría llegar hasta 0.24% del PBI. Por el contrario, con un crecimiento del real del PBI del orden del 3% anual, el costo del programa podría bajar para el 2020 al 0.10 o 0.17% del PBI, en soles del 2009.

Entre los impactos positivos colaterales de la puesta en marcha de un programa de PNC, debemos considerar la inyección de recursos que este tipo de intervención implica para las economías rurales, y la dinamización de mercados locales que conlleva, más aun si se tiene en cuenta la existencia de un programa como Juntos actualmente en operación.

CAPÍTULO V

EL MARCO LEGAL PARA UN SISTEMA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ

Christian Sánchez Reyes

La propuesta dirigida a establecer pensiones no contributivas nos lleva a considerar un conjunto de factores que inciden en su diseño y ejecución. Por su naturaleza estas prestaciones se focalizan en grupos vulnerables excluidos del mercado laboral formal o que por razones de discapacidad o invalidez no tienen un ingreso en el mercado de trabajo, es decir, cubren contingencias como la vejez, invalidez o discapacidad¹.

A continuación analizamos la propuesta de creación de un sistema de pensiones no contributivas, analizando previamente las causas que estarían reproduciendo un conjunto de desigualdades que originan la necesidad de afrontar el cada vez más grave problema de la pobreza en la vejez; luego abordamos brevemente el fundamento constitucional para la implementación de un sistema de pensiones no contributivas y finalmente presentamos algunas propuestas para su configuración.

* Abogado, Especialista en derecho del trabajo y seguridad social.

1 BERTRANOU. Fabio. *Ampliando la protección: el papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social*.

Cuadro 1

Relaciones de trabajo y desigualdad

Perú : Distribución de la PEA ocupada según estructura de mercado, 2006

Estructura de mercado	Número de Trabajadores 1/	Número de Trabajadores (%)	Número de asalariados 2/	Número de empresas 3/	Número de empresas (%)	Ingreso promedio mensual (En nuevos soles) 1/	Ingreso promedio mensual de los asalariados 2/	Trabajadores con ingresos menores a 1 RMV (%)	Asalariados con ingresos menores a 1 RMV (%)
Sector público	1,034,873	7.2	1,034,873	-	-	1,302	1,302	14.8	14.8
Micro empresa	2,860,831	19.9	2,120,247	727,539	92.8	589	424	60.8	67.8
De 2 a 5 trabajadores	2,271,248	15.8	1,652,606	648,928	82.8	580	406	61.1	69.3
De 6 a 9 trabajadores	589,583	4.1	467,641	78,611	10.0	622	488	59.6	62.2
Pequeña empresa	1,028,515	7.1	980,920	51,203	6.5	922	835	41.6	41.5
De 10 a 19 trabajadores	535,039	3.7	497,169	36,899	4.7	752	644	49.7	49.7
De 20 a 49 trabajadores	493,476	3.4	483,750	14,304	1.8	1,107	1,031	32.8	33.1
Mediana empresa 4/	266,869	1.9	266,627	2,479	0.3	1,217	1,215	18.6	18.7
De 50 a 99 trabajadores	266,869	1.9	266,627	2,479	0.3	1,217	1,215	18.6	18.7
Gran empresa 4/	970,895	6.7	970,895	2,589	0.3	1,725	1,725	11.5	11.5
De 100 y más trabajadores	970,895	6.7	970,895	2,589	0.3	1,725	1,725	11.5	11.5
Independientes profesional	185,681	1.3	-	-	-	973	-	43.4	-
Independientes no profesional	4,865,613	33.8	-	-	-	372	-	75.6	-
T.F.N.R.	2,620,522	18.2	-	-	-	-	-	-	-
Trabajador del hogar, practicantes	570,134	4.0	-	-	-	494	-	59.9	-
TOTAL	14,403,932	100.0	783,810	100.0	100.0	700	700	63.9	63.9

1/ Incluye a los empleadores.

2/ Incluye a empleados y obreros

3/ Se obtuvo dividiendo la PEA ocupada entre el punto medio de cada intervalo de tamaño.

4/ MTPE. Oficina de Estadística e Informática. Hoja de Resumen de Planilla 2006

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continúa 2006

MTPE - Oficina de Estadística e Informática. Hoja de Resumen de Planillas, 2006

Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL)

Los trabajadores independientes no profesionales en el Perú alcanzan al 33,8% de la PEA, cifra que contrasta con un escaso 1,3% de independientes profesionales. El sub-empleo por ingresos en nuestro país afecta al 42,3% de la PEA. Si analizamos el promedio de ingresos de los asalariados tenemos que el mismo asciende a S/. 857 mientras que el de los trabajadores independientes no profesionales (33,8% de la PEA) asciende a S/. 372.

Factores propios del mercado de trabajo tales como la fuerte presencia del autoempleo y del trabajo familiar no remunerado (con predominio en las zonas rurales), altos porcentajes de afiliados que no cotizan regularmente, bajos ingresos de la población y la escasa densidad de las cotizaciones a lo largo del ciclo laboral producto de altos índices de rotación laboral, afectan a los sistemas contributivos de seguridad social en pensiones (tanto a los sistemas de reparto como a los sistemas de cuenta individual)².

Las particulares condiciones de nuestro mercado de trabajo generan que un gran sector de la población encuentre serios problemas para acceder al sistema de protección de pensiones contributivas como asegurados regulares³. Apreciamos que la estructura del mercado de trabajo en nuestro país es determinante en la generación de profundas desigualdades a nivel de ingresos y en el acceso a mecanismos de protección de contingencias como la seguridad social.

2 Matijascic, Milko y Kay, Stephen. "La Seguridad Social en la encrucijada: hacia una eficaz reforma en América Latina" En: *Revista Internacional de Seguridad Social*. AISS. Vol 59, N° 1. enero-marzo de 2006. Pág. 24 y 25.

3 *"Los trabajadores de la economía informal tienen poca o ninguna seguridad en el empleo o en lo relativo a los medios de vida. Sus ganancias suelen ser relativamente bajas y fluctuar más que las de otros trabajadores. Asimismo, un breve período de incapacidad puede provocar que el trabajador o trabajadora y su familia no dispongan de suficientes ingresos para vivir. La enfermedad de un miembro de la familia puede acarrear consecuencias que destruyan el delicado equilibrio del presupuesto doméstico. El trabajo en el contexto de la economía informal conlleva a menudo un peligro intrínseco y el hecho de que se realice en un entorno sin reglamentar lo hace todavía más peligroso. Por consiguiente, la necesidad de encontrar métodos efectivos para extender la protección social a los trabajadores del sector informal es acuciante"*. En: Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social. Documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento.

Si observamos con detenimiento las características del mercado de trabajo y de la población que labora en él, es posible establecer una relación entre las principales características del mercado de trabajo en nuestro país y la escasa cobertura de la seguridad social en salud y pensiones. Si no afrontamos con decisión el problema del trabajo informal y el autoempleo con poca calificación y bajos ingresos, las pensiones no contributivas tendrán en los próximos años una mayor presencia como respuesta a las contingencias en la vejez. Ante esta situación se hace necesario que las políticas de seguridad social se complementen con políticas de generación de empleos, autónomos o dependientes, de mayor calidad y con mayor protección social.

LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y SU VINCULACIÓN CON LA CLÁUSULA ESTADO SOCIAL Y LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social, incluyendo a las políticas de protección social, debe estar en una constante adaptación a las nuevas necesidades que se van presentando en determinados grupos sociales.

Si exploramos el fundamento constitucional de una política dirigida a la protección de la pobreza en la vejez a través del otorgamiento de pensiones contributivas a favor de colectivos vulnerables, encontraremos sustento en el principio de dignidad humana, el carácter social y democrático de nuestro Estado y los principios de solidaridad⁴ y universalidad⁵ propios de la seguridad social.

4 *"SOLIDARIDAD: cada cual debe aportar al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibir prestaciones de acuerdo a sus necesidades; lo cual constituye una herramienta esencial a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social. Esta solidaridad implica la del sano con el enfermo, y la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también la de los que más tienen con los que menos tienen, es decir, entre las personas de diferentes ingresos (intrageneracional o vertical)."* En: **El dilema de la seguridad social en el Cono Sur**. Ernesto Ramón Murro Oberlín. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) Proyecto "Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina". OIT 2004., página 24.

5 *"UNIVERSALIDAD: en sus dos vertientes (la objetiva y la subjetiva). La objetiva significa que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a las que está expuesto*

El artículo 43° de la Constitución⁶ consagra al Estado peruano como un “Estado social, democrático y de derecho”. La configuración de este modelo de estado requiere de dos presupuestos básicos: la existencia de condiciones materiales para que la libertad como pilar básico del conjunto de derechos tenga el mayor despliegue y desarrollo, y la identificación del Estado con los fines sociales de su contenido que servirán de guía para su actuación o abstención. Así ha definido el Tribunal Constitucional el contenido de la cláusula de Estado social, que se desprende del citado artículo 43 de la Constitución y complementa su contenido con los artículos 3° y 44° de la misma norma⁷.

Es así como el soporte o las condiciones mínimas para el desarrollo de los derechos individuales requieren de una actuación decidida del Estado en la promoción y desarrollo de los derechos sociales. Si bien en muchos casos la actuación estatal puede estar restringida por las limitaciones presupuestales, en las actuaciones estatales la cláusula de “Estado social” impone la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente la vigencia de los derechos económicos y sociales⁸.

Respecto de la cobertura subjetiva de la seguridad social (acceso de los ciudadanos a salud y pensiones), la Constitución señala que la seguridad social es un derecho universal aun cuando hace referencia a su carácter progresivo, de ahí la necesidad de dar pasos concretos dirigidos a incluir a sectores desprotegidos.

el hombre que vive en sociedad. La subjetiva, que todas las personas deben estar amparadas por la seguridad social. Este principio deriva de su naturaleza de Derecho Humano Fundamental.” Ibidem. Página 24.

- 6 Constitución, artículo 43°: “Artículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”
- 7 Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001, fundamentos 10 al 12.
- 8 Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA/TC, Caso José Luis Correa Condori contra el Ministerio de Salud, Fundamentos 9 al 11.

Desde la perspectiva de la seguridad social⁹, es imperativo dar cumplimiento a los principios de universalidad y solidaridad. El primero tiene directa relación con el objetivo de extender la cobertura y protección a sectores excluidos y vulnerables. Por su parte, la solidaridad guarda relación con el financiamiento y garantiza su efecto redistributivo: quienes más tienen financian las prestaciones de quienes menos tienen, y los más jóvenes financian a los más viejos, los que trabajan financian las prestaciones de quienes han dejado de trabajar.

Cuadro 2

Población con afiliación a algún seguro de salud según tipo

Tipo de seguro	2006	2007
	%	%
Con seguro de salud	38	41.8
Sólo SIS	16.3	18.3
Sólo ESSALUD	17.5	18.3
Con SIS y ESSALUD	0.1	0.1
Con otros seguros*	4.1	5.1

* Comprende seguro privado de salud, seguro de las Fuerzas Armadas y Policiales, seguro universitario, seguro escolar privado, etc. Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

9 Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente 1417-2005-AA/TC, en la acción de amparo interpuesta por Manuel Anicama Hernández contra la onp: "29. Tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 54 de la STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI (acumulados): *"La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado -por imperio del artículo 10 de la Constitución- al amparo de la 'doctrina de la contingencia' y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en 'la elevación de la calidad de vida'. La seguridad social 'es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad. Es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los retirados mediante los cobros mensuales de las pensiones (STC 0011-2002-AI, Fundamento 14)."*

La experiencia en materia de seguridad social en salud es un ejemplo a seguir. En la actualidad existen diversas iniciativas legislativas para implementar un sistema universal en salud, una de ellas es la propuesta del Poder Ejecutivo (denominada “aseguramiento universal en salud”) que plantea un ordenamiento de la oferta de servicios de salud en sistemas contributivos, semi-contributivos y subsidiados, en relación a los ingresos de las personas (a menor ingreso mayor subsidio); similar política podría ser implementada en pensiones.

CONSIDERACIONES A TOMAR EN CUENTA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

En muchos países se han desarrollado experiencias exitosas en el diseño y ejecución de sistemas de pensiones no contributivos, estas experiencias pueden ser tomadas en consideración para enriquecer la propuesta.

En nuestro país también notamos la presencia de sistemas de protección asistenciales o no contributivos como el Programa Juntos dirigido a otorgar un ingreso básico familiar focalizado en familias de extrema pobreza y condicionado al cumplimiento de algunos requerimientos vinculados al ejercicio de derechos a la salud, educación, identidad entre otros.

Diversos estudios hacen referencia a la necesidad de articular a las pensiones no contributivas con el sistema de seguridad social en general, o con otros programas de seguridad social¹⁰.

Nosotros pensamos que la propuesta debe crear un sistema de pensiones no contributivas, como un componente de protección frente a la pobreza en la vejez, debe formar parte de una reforma general de la seguridad social en pensiones, sólo así se podrán afrontar cambios indispensables e introducir elementos de solidaridad y redistribución más equitativos. También es importante modificar las estructuras sociales que dan origen a esa situación de pobreza y que se ven

10 BERTRANOU, Fabio. *Op cit.*

reflejadas en las estructuras de nuestro mercado de trabajo ya señaladas en el primer punto de este trabajo.

A continuación presentamos algunas propuestas concretas que pueden ser consideradas en el diseño de un sistema de pensiones no contributivas.

En materia de prestaciones es necesario determinar el monto o nivel de las prestaciones en función a la efectividad para la reducción de la pobreza de los beneficiarios y sus familias; la experiencia de otros programas asistenciales puede ser de gran utilidad en este punto. También sugerimos diseñar mecanismos de reajuste de las prestaciones basados en criterios objetivos (inflación, canasta básica, entre otros).

En cobertura se debe definir en base a criterios objetivos el grupo de ciudadanos que ingresarían al sistema (extensión de la cobertura) así como adoptar un instrumento de focalización (puede ser útil en este punto el diseño del actual SISFHO¹¹, también podrían ser utilizados otros instrumentos de focalización desarrollados en otros programas asistenciales).

En cuanto al financiamiento del programa se debe poner especial atención en la definición del costo fiscal (en función a cobertura –beneficiarios– y monto de las prestaciones) y en la elección de la forma de financiamiento de las prestaciones a fin de preservar la sostenibilidad de las fuentes de financiamiento¹².

11 El Sistema de Focalización de Hogares tiene como propósito proveer de información a los programas sociales sobre las características socioeconómicas de los hogares, que les permita identificar y seleccionar a sus beneficiarios, priorizando su atención en los más pobres. Hay que recordar que mediante Ley N° 28540, de fecha 08 de junio de 2005, se creó el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales, cuya implementación y actualización estará a cargo de los Gobiernos Regionales, con apoyo técnico del Sistema de Focalización de Hogares –SISFHO y del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; en cumplimiento del proceso de transferencia y descentralización de las funciones del Estado, para mejorar la eficiencia y la eficacia en el gasto social.

12 Para abordar el complejo problema del financiamiento y su fuente, el eje central es la equidad. Definir el financiamiento a través de impuestos generales que gravan el patrimonio y la renta sería lo más adecuado; mientras que para garantizar la estabilidad en la fuente de financiamiento sería aconsejable que se evalúe una reforma tributaria.

Finalmente, en materia de administración hay que determinar cuál será la entidad encargada de administrar el sistema de pensiones no contributivas y su relación con otros organismos y entidades que administran programas asistenciales y con organismos de la seguridad social. En este punto hay que dar pasos concretos hacia la progresiva integración de las políticas de protección social para vincular y coordinar los diversos programas no contributivos. El contar con un ente que concentre la rectoría en la definición de políticas de seguridad social se hace necesario conforme se tornan cada vez más complejas y variadas las necesidades de la población. También es importante crear mecanismos concretos de participación de los beneficiarios en la definición de la política de protección social así como en la administración del sistema.

