

Pensiones no Contributivas en el Perú: Situación Actual y Opciones para su Expansión y Fortalecimiento

Noelia Bernal Lobato

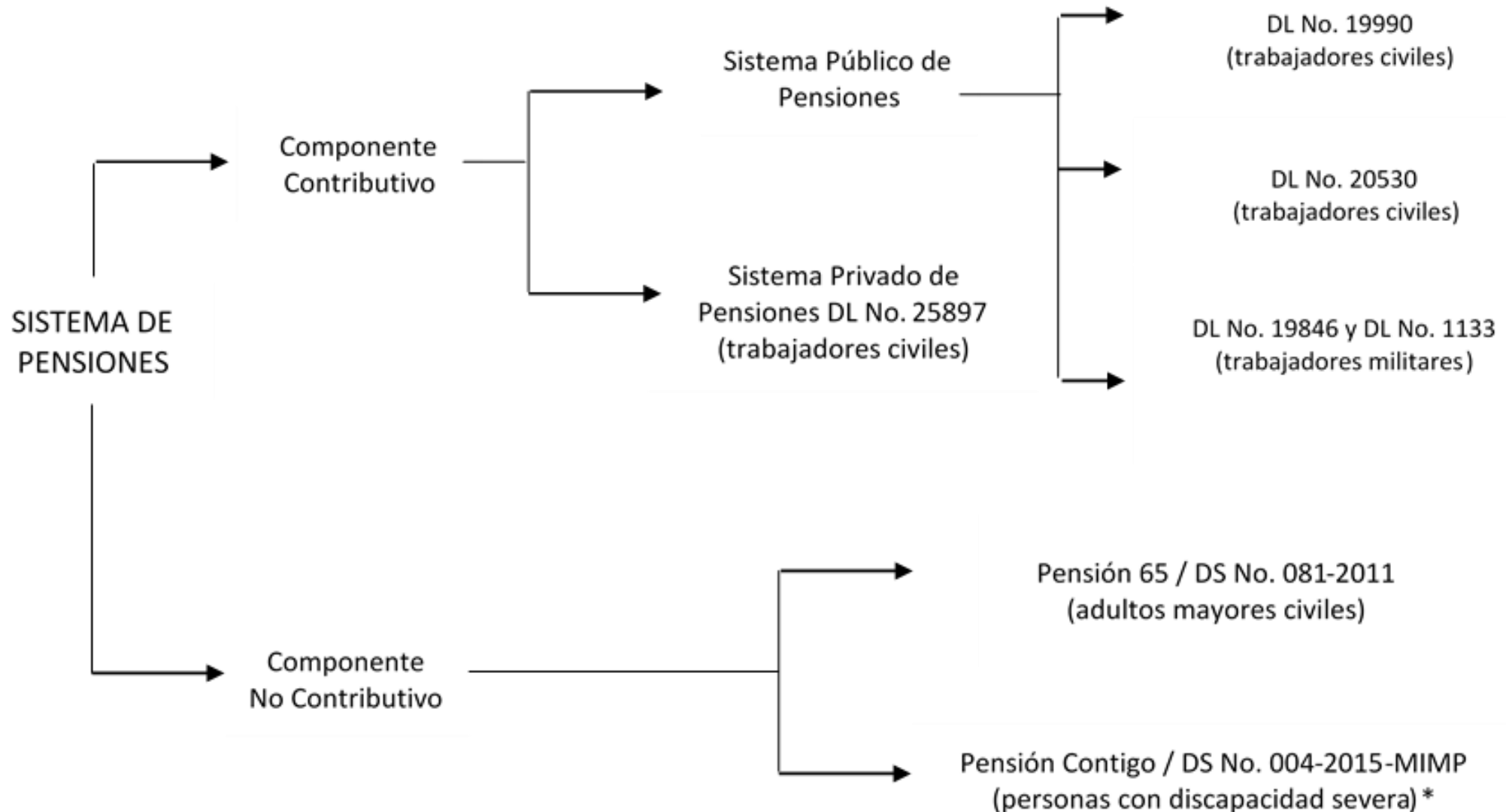
n.bernall@up.edu.pe

Universidad del Pacífico

Introducción

- En el Perú, el principal desafío que se observa en el sistema de pensiones contributivo es la baja cobertura de sus trabajadores. Los datos muestran que sólo 3 de cada 10 trabajadores se encuentran efectivamente aportando para su retiro en el 2021.
- Un segundo desafío son los bajos niveles de suficiencia de pensiones tanto del componente público como del privado.
- Por su parte, el pilar no contributivo no es propiamente un sistema de pensiones no contributivo, sino que existen dos programas sociales que brindan prestaciones no condicionadas para personas que no han realizado aportes previsionales: Pensión 65 y Contigo.
- El presente estudio plantea tres opciones para la expansión y fortalecimiento del pilar no contributivo: i) crear y fortalecer el pilar solidario e integrarlo con el pilar contributivo, ii) ampliar gradualmente la cobertura iniciando con los adultos mayores no pobres extremos y, iii) incrementar la prestación.

El Sistema de Pensiones en Perú



Cobertura de activos

- Los subsistemas de pensiones contributivos en Perú cubren a los trabajadores formales, mientras que los trabajadores independientes no están obligados a afiliarse.
- La cobertura contributiva es baja, con solo el 30% de los trabajadores aportando para su retiro en el 2021.
 - El Sistema Privado de Pensiones (SPP) cubre a más trabajadores que el Sistema Nacional de Pensiones (SNP).
 - La mayor cobertura del SPP se debe a su diseño que incluye automáticamente a los nuevos trabajadores formales, mientras que la afiliación al SNP implica una decisión activa del trabajador.
 - La cobertura del SNP ha disminuido desde 2016, posiblemente debido a reformas en el SPP que permitieron el retiro anticipado de fondos.
 - Otros regímenes contributivos, como el DL 20530 y la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP), tienen una cobertura limitada debido a su enfoque en grupos específicos de la población.

Cobertura de pasivos

- La cobertura de pasivos contributiva también es baja y ha bajado de 43% a 24% del 2000 a 2021.
 - El SNP es el sistema que cubre a más personas mayores, aunque su cobertura ha disminuido en los últimos años.
 - La cobertura de pasivos contributiva del SPP alcanza solo al 1.23% de las personas mayores en 2021 y viene disminuyendo desde 2016, posiblemente como consecuencia de la Ley N° 30425 la cual permite el retiro del 95,5% del fondo individual al momento de la jubilación (según la regulación vigente, en caso un individuo solicite el retiro de su fondo, éste pierde la condición de pensionista SPP).
 - La cobertura de pasivos de los otros regímenes contributivos (DL 20530 y CPMP) alcanza al 10% de las personas mayores en 2021, siendo menor que el 22% en el 2000.

Suficiencia de las prestaciones

- Durante 2000-2021, la tasa de reemplazo promedio del SNP ha sido de 55% y la del SPP 46%.
- Ambas tasas de reemplazo se han ido reduciendo a lo largo del periodo.
 - SNP: pasó de una tasa mayor a 60% en 2000 a 44% en 2021.
 - SPP: 80% en 2001 y pasó a ser tan solo 35% en 2021.
- Factores principales que explican la tendencia decreciente de tasas de reemplazo en el SNP:
 - La reforma paramétrica de tasas de reemplazo que se hizo con la Ley 27617 en 2002, la que básicamente fue reduciendo dichas tasas para las nuevas generaciones de jubilados.
 - El poco crecimiento de la pensión mínima. Ha aumentado sólo dos veces en los últimos 23 años.
- Factores principales que explican la tendencia decreciente de tasas de reemplazo en el SPP:
 - Maduración del sistema (baja densidad de cotización, rentabilidad y salarios).
 - Alto nivel de comisiones que cobran las AFP. Mientras más altas sean las comisiones, menor será el ahorro acumulado en las cuentas de las personas.
 - Retiro del 95,5% ha convertido prácticamente al SPP en un sistema de ahorro de largo plazo que ya no brinda pensiones; retiros anticipados disminuyen aún más el ahorro acumulado.

Sostenibilidad Financiera

- El gasto público en pensiones contributivas en Perú ha oscilado entre el 1% y el 4% del PIB entre 2000 y 2021.
- El gasto público total en pensiones mostró una tendencia al alza hasta 2003 y luego disminuyó gradualmente, estabilizándose en alrededor del 2% del PIB.
- Los subsistemas donde más se ha gastado como porcentaje del PIB son el SNP y el DL No. 20530 (en promedio, se destinó el 1,3% del PIB anual al SNP y el 1,1% al DL No. 20530). El gasto en el SPP asciende sólo a alrededor de 0,1% del PIB anualmente.
- Perú tiene una proporción baja del PIB destinada al gasto en pensiones en comparación con otros países de la región. Consistente con su baja cobertura.

Pensiones no Contributivas: Pensión 65

- Programa nacional de asistencia solidaria administrado por el MIDIS.
- Creado en octubre de 2011.
- Otorga una pensión mensual de S/.125 (35 dólares).
- Dirigido a personas adultas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema.
- A diciembre de 2021, beneficiaba a 568,599 personas en 1,874 distritos del país.

Pensiones no Contributivas: Contigo

- Pensión no contributiva gestionada por el MIDIS.
- Creada en agosto de 2015 por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Otorga una pensión mensual de S/.150.
- Dirigido a personas con discapacidad severa en situación de pobreza.
- Cuenta con 39,890 beneficiarios en las 25 regiones del Perú.

Situación de la articulación con el sistema de pensiones contributivo

- Institucionalmente, los programas no contributivos se encuentran completamente separados del sistema contributivo.
- En cuanto al ámbito legal, el Decreto Supremo N° 006-2012-MIDIS establece que el programa Pensión 65 se encuentra a cargo del Consejo de Ministros y se enmarca en el programa operativo y el presupuesto institucional del MIDIS.
- Además, el MIDIS debe coordinar la administración operativa de Pensión 65 con los gobiernos locales, la ONP, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), con la SBS para la identificación, registro, afiliación y notificación de los usuarios; y con el Banco de la Nación para los pagos.
- En la práctica el MIDIS administra Pensión 65 y Contigo sin coordinar necesariamente con las instituciones del sistema contributivo (ONP, SBS), por lo que se observa una baja articulación entre el sistema contributivo y no contributivo (Altamirano et al., 2019).

Pensiones no contributivas: Cobertura (1)

- En cuanto a la evolución del nivel de cobertura de estos programas, se aprecia que hay un importante aumento de la cobertura de Pensión 65 entre 2013 y 2014 (de 16 a casi 23%), aunque, en general, la información administrativa del MIDIS muestra que la cobertura del programa ha presentado una clara tendencia al alza desde su creación.
- La mayoría de los pensionistas del programa se ubican en zonas rurales y periurbanas y casi todos ellos fueron identificados como elegibles gracias a la información del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- Por otro lado, al observar la evolución de la cobertura del programa Contigo, se encuentra que hubo un aumento significativo entre 2019 y 2020 (pasando a cubrir de 2% a 4% del total de personas con discapacidad severa).

Pensiones no contributivas: Cobertura (2)

Evolución de la cobertura contributiva, no contributiva y total de pensiones 65+, 2013-2021

Año	Total	Total Contributivo	Pensión 65**	Contigo***
2013	42.18	26.12	16.05	
2014	49.81	27.01	22.80	
2015	50.17	26.11	24.04	0.03
2016	50.22	26.14	23.81	0.26
2017	52.05	25.87	25.30	0.88
2018	50.72	25.64	23.89	1.18
2019	51.54	25.44	23.75	2.35
2020	51.84	24.76	22.79	4.29
2021	51.12	24.42	22.44	4.27

** La cobertura de Pensión 65 se calcula sobre la población de 65 años y más.

*** La cobertura de Contigo se calcula sobre el total de personas con discapacidad , la cual fue calculada a partir de información proveniente de la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012 y 2022.

Pensiones no contributivas: Suficiencia (1)

- A pesar de que el monto mensualizado transferido por Contigo es ligeramente mayor que el de Pensión 65 (S/150 contra S/125, respectivamente), ambas pensiones se encuentran por debajo de las dos líneas de pobreza (no extrema y extrema), indicando que las prestaciones recibidas no serían suficientes para poder costear una canasta básica de alimentos individual.
- En el caso de Pensión 65, el monto otorgado cubría casi el 80% de la línea de pobreza extrema en el año de creación del programa (2012). Sin embargo, inclusive en ese periodo, la prestación no cubría el 50% del valor de la línea de pobreza.
- En cuanto a lo concerniente al programa Contigo, al momento de su creación (2015), el monto de la pensión no se encontraba muy por debajo de la línea de pobreza extrema (S/150 contra S/169), y representaba aproximadamente la mitad de la línea de pobreza.
- Sin embargo, al igual que con Pensión 65, la brecha entre la prestación y los montos de las líneas de pobreza ha crecido, y, para el 2021, Contigo solo cubre un 40% de la línea de pobreza y un 75% de la línea de pobreza extrema.

Pensiones no contributivas: Suficiencia (2)

Suficiencia de las prestaciones: ratios entre el monto de las pensiones no contributivas y líneas de pobreza y pobreza extrema, 2012-2021

Año	Línea de Pobreza		Línea de Pobreza Extrema	
	Pensión 65	Contigo	Pensión 65	Contigo
2012	0,44		0,83	
2013	0,43		0,81	
2014	0,41		0,78	
2015	0,40	0,48	0,74	0,89
2016	0,38	0,46	0,71	0,85
2017	0,37	0,44	0,68	0,82
2018	0,36	0,44	0,68	0,82
2019	0,36	0,43	0,67	0,80
2020	0,35	0,42	0,65	0,79
2021	0,33	0,40	0,62	0,75

Pensiones no contributivas: Sostenibilidad financiera (1)

- Dado que la cobertura de ambos programas sociales ha ido aumentando año a año, el gasto público en estos se ha incrementado también. De esta forma, el gasto total pasó de casi 400 millones de soles en el 2012 (0,07% del PIB) a poco más de 1.200 millones en el 2021 (0,14% del PIB).
- Este gasto, sin embargo, es bastante menor al del componente contributivo (1,43% del PIB).
- Altamirano et al. (2019) menciona que los programas sociales como Pensión 65 no cuentan con una partida presupuestal independiente, ni un fondo soberano que asegure su financiamiento futuro; sino que dependen enteramente del presupuesto institucional del MIDIS y de la evolución de las finanzas públicas.
- Bernal (2020) muestra que el gasto en el régimen no contributivo se encuentra relativamente controlado.
 - Mediante el uso de una proyección del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB hasta el 2075, se encuentra que, de mantenerse las condiciones actuales de Pensión 65, es decir si se mantiene la prestación en términos reales y la condición de elegibilidad a sólo pobres extremos, en dicho año se gastará únicamente el 0,75% del PIB en la transferencia.

Pensiones no contributivas: Sostenibilidad financiera (2)

Gasto público en pensiones no contributivas: Pensión 65 y Contigo (% PIB)

Año	Total	Total contributivo*	Pensión 65	Contigo
2000	4,05	4,05		
2001	4,33	4,33		
2002	4,67	4,67		
2003	4,67	4,67		
2004	4,60	4,60		
2005	4,52	4,52		
2006	3,84	3,84		
2007	3,55	3,55		
2008	3,03	3,03		
2009	2,48	2,48		
2010	2,30	2,30		
2011	2,10	2,10		
2012	1,92	1,85	0,07	
2013	1,84	1,76	0,08	
2014	1,91	1,80	0,11	
2015	1,63	1,51	0,12	
2016	1,57	1,45	0,11	
2017	1,55	1,44	0,11	0,00
2018	1,72	1,60	0,11	0,00
2019	1,72	1,60	0,11	0,01
2020	1,91	1,76	0,14	0,01
2021	1,57	1,43	0,13	0,02

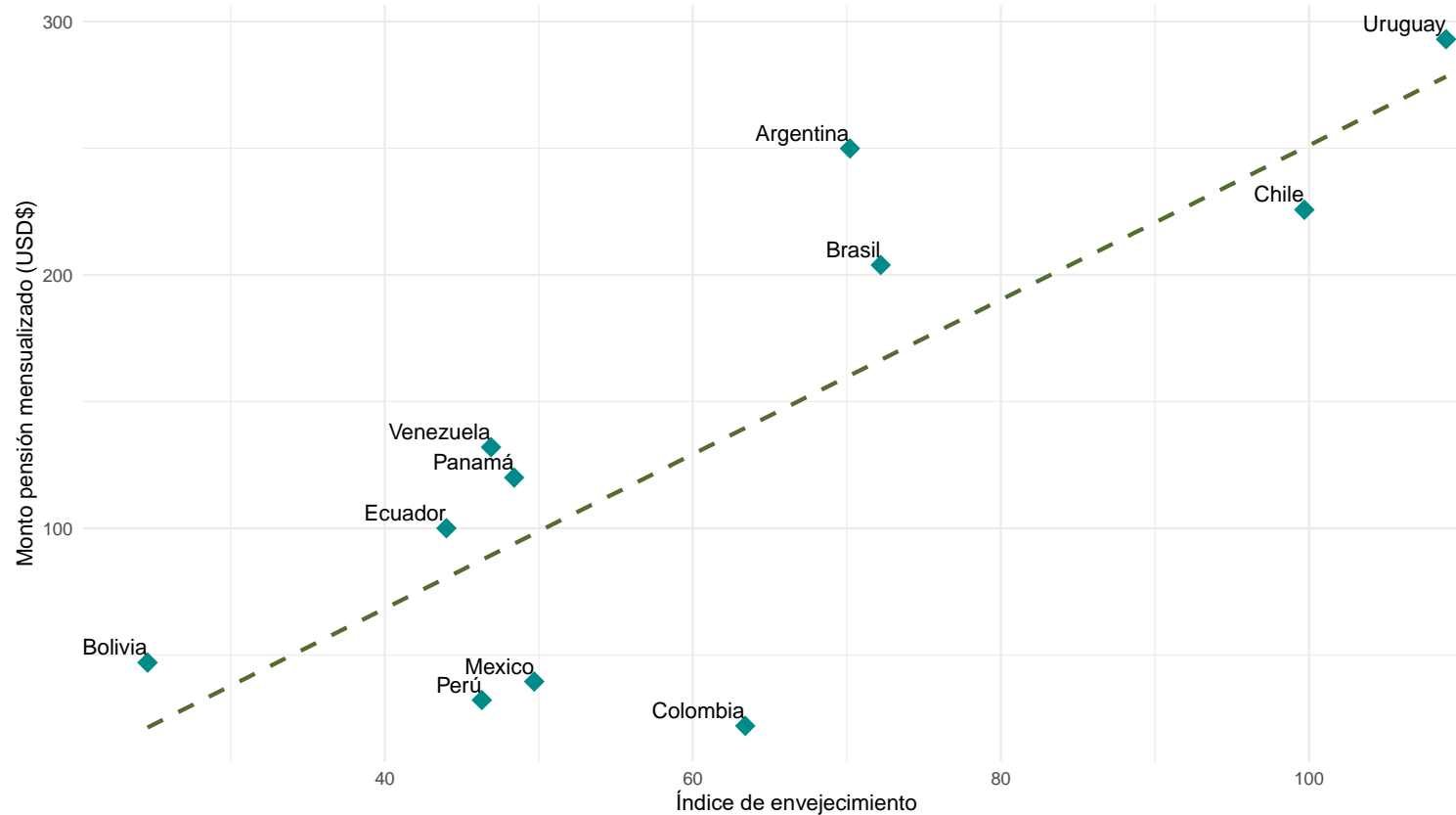
*El total contributivo toma en consideración el gasto ejecutado en los siguientes subsistemas: SPP, SNP, CPMP y DL 20530.

Comparación internacional (1)

- Si se compara el monto de la pensión no contributiva Pensión 65 con las pensiones no contributivas del resto de países de la región América Latina y el Caribe, se encuentra que esta es la segunda más baja de la región, con un monto mensual de tan solo USD\$ 32.
- En principio, esto podría explicarse por el bajo índice de envejecimiento de Perú, que es de tan solo 46 personas de 60 años o más por cada cien personas de 15 años (es el tercero más bajo del conjunto de países analizados).
- Sin embargo, al analizar las pensiones no contributivas otorgadas en países con índices de envejecimiento similares al de Perú, como lo son Ecuador y Panamá, se evidencia que ambos otorgan prestaciones mensuales bastante más altas (USD\$ 100 y USD\$ 120, respectivamente).

Comparación internacional (2)

Relación entre el índice de envejecimiento* y el monto de la pensión mensualizado



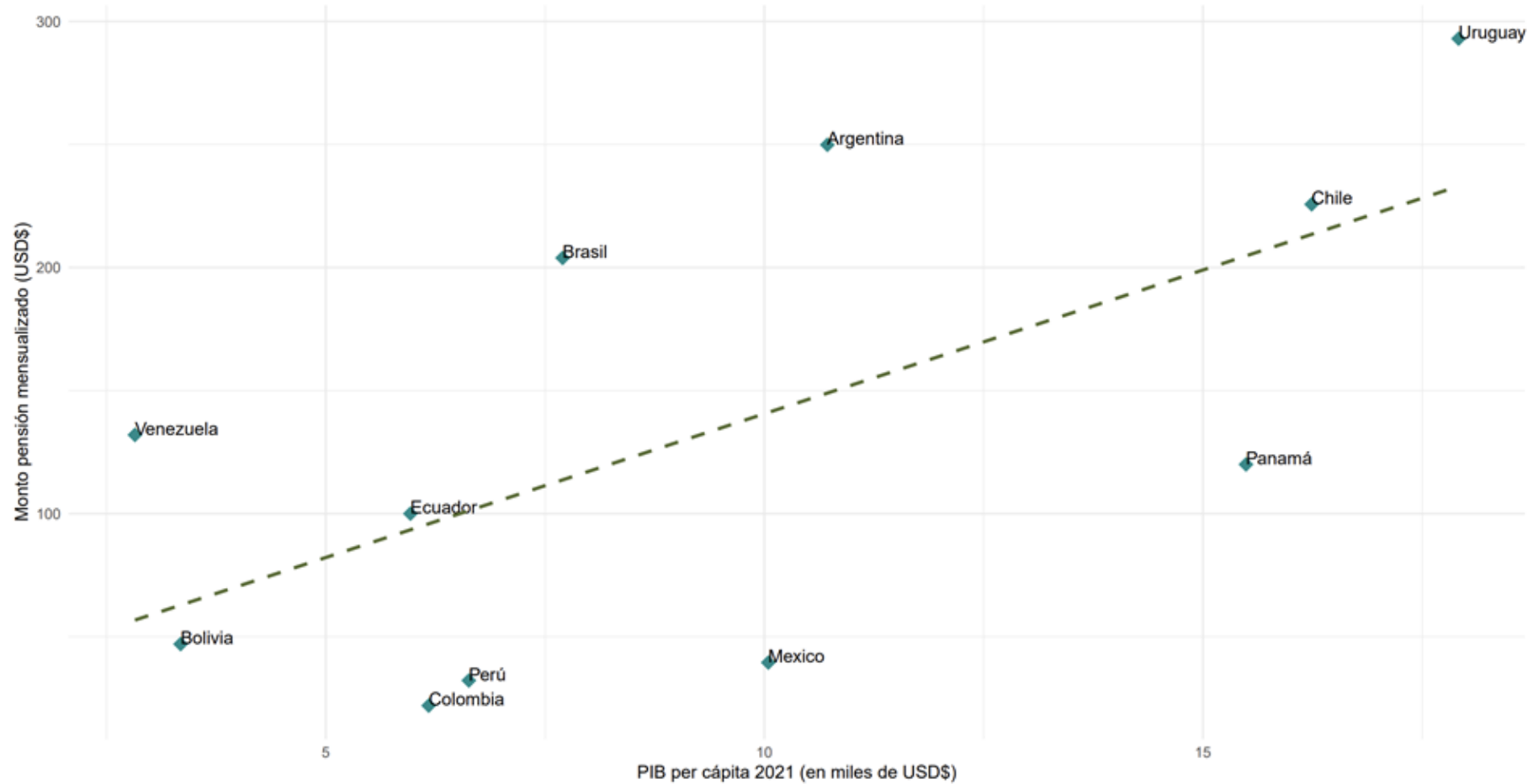
* Nota: el índice de envejecimiento se refiere al número de personas de 60 años y más por cada cien personas menores de 15 años.

Comparación internacional (3)

- Siguiendo esta misma línea, el gasto público en Pensión 65 representa uno de los menores gastos en pensión no contributiva como porcentaje del PIB de la región.
- Inclusive en países donde se otorgan prestaciones de montos similares al de Perú, como lo son México y Colombia, el gasto en la pensión no contributiva es mayor dada su mayor cobertura (0,11% del PIB en Perú contra 0,16% del PIB en Colombia y 0,59% del PIB en México).
- Asimismo, el porcentaje de la población objetivo que se encuentra cubierto para el caso peruano también es relativamente bajo.
- Si se toman en cuenta a los países con contextos similares que otorgan pensiones no contributivas a personas mayores, Perú presenta una de las coberturas de la población objetivo más bajas, con tan solo el 20% de las personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema cubiertos.
- Países como Colombia, Ecuador, Panamá y México cubren al 21%, 26%, 32% y 93% de su población objetivo, respectivamente.

Comparación internacional (4)

América Latina (11 países): Relación entre PIB per cápita y el monto de pensión mensualizado



* Nota: Elaboración propia usando información de la base de datos de programas de protección social no contributiva-CEPAL para el monto de pensión mensualizado y de CEPALSTAT para el PIB per cápita del 2021 en miles de dólares.

Evaluaciones existentes

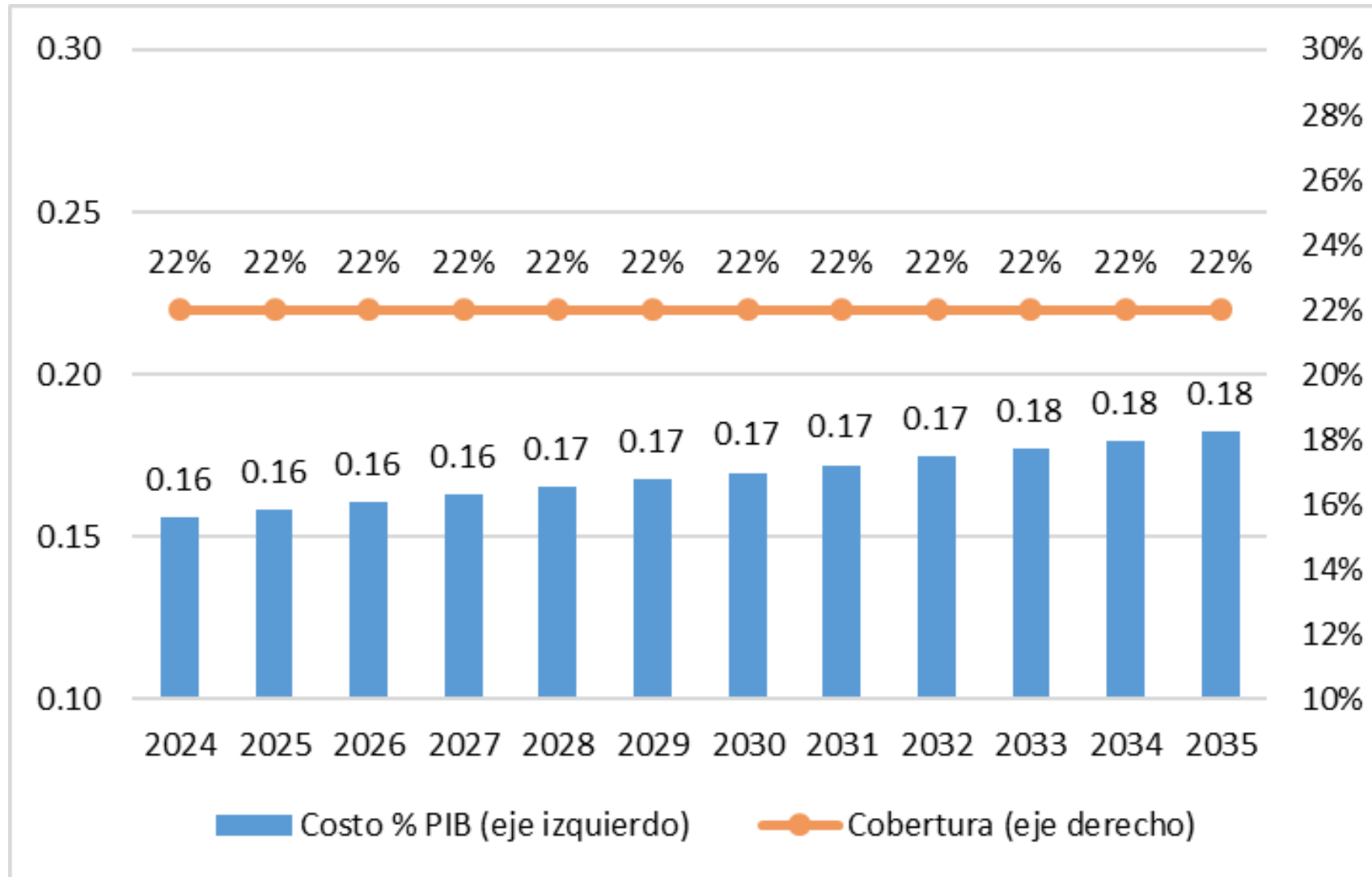
- Bando et al. (2016) evalúan el impacto de Pensión 65 sobre diversas variables a nivel de personas mayores y a nivel de hogar. En concreto, los autores encontraron que recibir una pensión no contributiva mejoró la salud mental de las personas mayores, medida a través del índice de depresión geriátrica, y disminuyó las horas dedicadas al trabajo remunerado. De igual manera, los hogares que recibieron la transferencia aumentaron en 40% su consumo.
- Torres y Salinas (2016) encuentran un efecto negativo de recibir Pensión 65 sobre las horas trabajadas por las personas mayores en su actividad principal.
- Olivera y Zuluaga (2014) encuentran una reducción en la pobreza de 48,5 a 23,7% después de introducir una pensión no contributiva en Perú; aunque cabe resaltar que el efecto es mayor en zonas rurales. No obstante, se encuentra un efecto modesto en la desigualdad.
- Bernal, Olivera y Suhrcke (2023) evalúan el impacto de recibir Pensión 65 sobre indicadores de salud relacionados con la nutrición y bienestar de las personas mayores. Los autores encuentran que, en términos generales, una pequeña transferencia monetaria puede mostrar impactos significativos en la salud, específicamente en indicadores relacionados a la nutrición de personas mayores.

Simulaciones

- En esta sección se analiza el impacto en el gasto público de ofrecer una transferencia o pensión no contributiva a las personas de 65 años o más. Para ello, se utilizan las proyecciones realizadas por la CEPAL para Perú utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2021.
- Se consideran tres escenarios:
 - Escenario 1 (base): no aumenta cobertura ni prestación
 - Escenario 2: aumenta cobertura hasta llegar al 100% de adultos mayores más pobre pero prestación se mantiene.
 - Escenario 3: aumenta cobertura hasta llegar al 100% de adultos mayores y prestación aumenta al valor de la LPE.
- Las proyecciones consideran un periodo de análisis 2023-2035.

Simulaciones: impacto en el gasto (1)

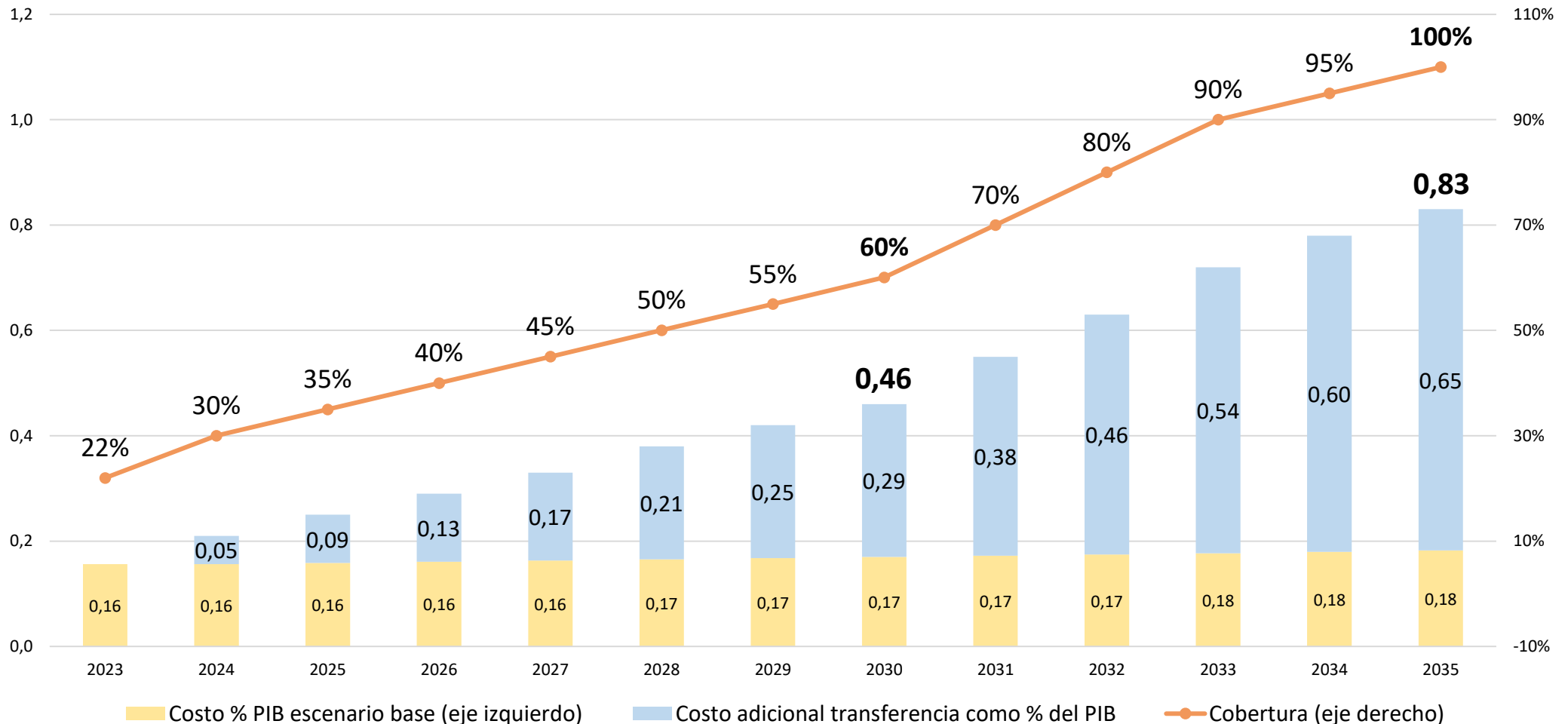
No aumenta cobertura ni prestación, 2024 – 2035



Fuente: Elaboración propia sobre el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas (2022)

Simulaciones: impacto en el gasto (2)

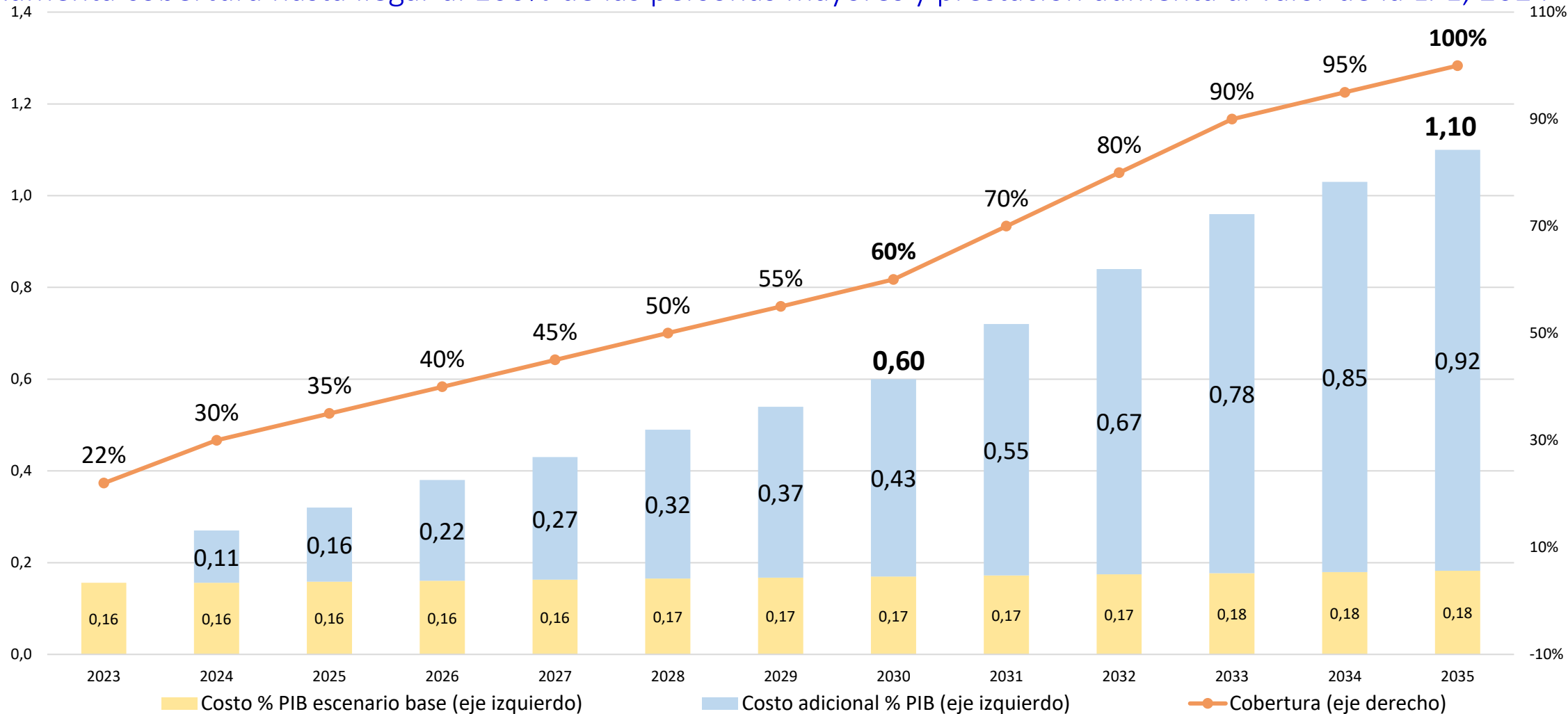
Aumenta cobertura hasta llegar al 100% de las personas mayores, con prestación actual, 2023 – 2035



Fuente: Elaboración propia sobre el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas (2022)

Simulaciones: impacto en el gasto (3)

Aumenta cobertura hasta llegar al 100% de las personas mayores y prestación aumenta al valor de la LPE, 2024 – 2035



Fuente: Elaboración propia sobre el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas (2022)

Simulaciones: impacto en pobreza

Efecto en la pobreza y la pobreza extrema de las personas mayores de otorgar una pensión no contributiva a personas de 65 años y más en los diversos escenarios considerados

	Incidencia de la pobreza 65+	Incidencia de la pobreza extrema 65+
Situación actual	12,9%	1,6%
Si se mantiene monto actual y cobertura llega al 60%	9,2%	0,6%
Si se sube el monto al valor de la LPE y cobertura llega al 60%	7,4%	0,5%

Fuente: Elaboración propia sobre el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas (2022)

Opciones para el fortalecimiento de la pensión no contributiva

- En primer lugar, de forma similar a la reforma que se hizo en Chile en 2008, se recomienda crear y fortalecer el pilar solidario e integrarlo dentro de los sistemas de pensiones. El objetivo central de este sistema sería el de mejorar la cobertura de los trabajadores ubicados en los primeros deciles de la distribución de ingresos.
- Una segunda recomendación sería la de utilizar una sola clasificación de pobreza, pues mientras que Pensión 65 utiliza la clasificación de pobreza extrema para identificar a su población elegible, Contigo utiliza sólo la clasificación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- Finalmente, se recomienda evaluar la posibilidad de incrementar el monto de la prestación de Pensión 65.

Propuestas para articulación con el sistema contributivo de pensiones

- En el corto plazo, se hace necesario mejorar la integración de los distintos actores que se ven involucrados en el pago y asignación de prestaciones no contributivas.
- Un ejemplo de aquello es el sistema chileno de pensiones, cuya estructura muestra que es posible integrar de distintas formas a los ministerios encargados de la protección social, incrementando la articulación del sistema.
- Se plantean tres propuestas para la articulación del sistema no contributivo con el contributivo:
 - La primera de ellas implica una mejor articulación y coordinación entre el MIDIS y la ONP.
 - La segunda propuesta, más compleja, implica que las funciones asociadas con el sistema no contributivo de pensiones sean asumidas por el órgano a cargo del sistema público de pensiones.
 - Finalmente, la tercera propuesta para la articulación es la más profunda y depende de una reforma institucional integral del sistema peruano de pensiones, donde una posible opción es que avance en la línea de una nueva institucionalidad, donde un solo organismo público podría llegar a centralizar la administración de todos los subsistemas de pensiones que existen actualmente: público, privado, y no contributivo.

Conclusiones (1)

- En el pilar contributivo, los principales desafíos que se observan son la baja cobertura de sus trabajadores, la poca suficiencia de pensiones tanto del componente público como del privado, y la reversión de políticas que han deteriorado aún más la suficiencia de sus pensiones.
- En el pilar no contributivo, los programas Pensión 65 y Contigo no se encuentran articulados con el sistema contributivo, funcionan como programas sociales (y no como sistemas).
- Ambas prestaciones son relativamente nuevas y, por tanto, existen aún bastantes oportunidades para mejorar sus características, tales como el monto de la prestación y los criterios de elegibilidad.
- Desde la creación de estos programas, el valor de las pensiones se ha mantenido constante, y ello ha ocasionado que éstas vayan perdiendo poder adquisitivo a lo largo del tiempo.

Conclusiones (2)

- En este estudio se plantean tres opciones para la expansión de estas pensiones no contributivas y su fortalecimiento.
- En primer lugar, se recomienda crear y fortalecer el pilar solidario e integrarlo con el pilar contributivo. El objetivo central de este nuevo pilar solidario sería el de mejorar la cobertura de los trabajadores ubicados en los primeros deciles de la distribución de ingresos.
- Una segunda recomendación es utilizar la clasificación de pobreza para ser elegible a Pensión 65, pues actualmente utiliza la clasificación de pobreza extrema mientras que otros programas como Contigo utilizan la clasificación de pobreza. Esta recomendación es equivalente a realizar una expansión de cobertura y llegar a todos los adultos mayores de 65 años y más en pobreza.
- La tercera recomendación es incrementar el monto de la Pensión.