

Pension watch

Informes sobre la protección social en la vejez



Informe no. 2

Contenido

- 1 Lecciones claves e introducción
- 2 Cálculo del costo de las pensiones universales
- 3 Los resultados del cálculo
- 5 Sostenibilidad del costo en el tiempo
- 8 Conclusión

El precio de la seguridad de ingresos en la vejez:

El costo una pensión universal en 50 países de ingresos bajos y medianos

Lecciones claves

- El costo de una pensión universal parece ser asequible en cada uno de los 50 países del estudio, tanto con relación a sus economías como a gastos estatales.
- Por ejemplo, en los 50 países una pensión universal para todas las personas de más de 65 años costaría menos del 1,8 por ciento del PIB. En ninguno de estos países el costo representaría más del 8 por ciento de los gastos estatales corrientes.
- Hay una serie de opciones de bajo costo disponibles para países en vías de desarrollo. Se puede empezar, por ejemplo, entregando el beneficio universal a personas mayores de 70 años y luego ir disminuyendo la edad gradualmente en el tiempo, lo que generaría un mayor número de beneficiarios.
- En el largo plazo, el costo de una pensión universal puede mantenerse estable en el tiempo, manteniendo incluso relación con la inflación.

Introducción

La falta de ingresos seguros en la vejez es uno de los mayores problemas a los cuales se enfrentan las personas en países en vías de desarrollo. Pocas personas que sufren de pobreza pueden darse el lujo de ahorrar para la vejez, y el apoyo familiar para las personas adultas mayores está disminuyendo. En todo el mundo la mayoría de las personas mayores carece de ingresos seguros; de cada cinco personas de más de 60 años menos de una recibe una pensión.¹ La mejor forma de enfrentar este problema es que los gobiernos proporcionen pensiones no contributivas ('sociales'), como lo han hecho más de 80 gobiernos alrededor del mundo, incluyendo los de Nepal, Bolivia, Sudáfrica y Brasil.

Las pensiones no contributivas universales tienen una serie de beneficios como base de cualquier sistema de pensiones. Son la forma más efectiva de alcanzar a hombres y mujeres mayores pobres, son relativamente sencillas en su implementación y evitan muchos de los desafíos relacionados con programas focalizados. Las pensiones universales existentes han contribuido no solamente a la seguridad de ingresos de personas mayores,

**HelpAge
International**

personas mayores
protagonistas

sino también al bienestar de sus familias y comunidades, y particularmente al de los nietos que viven en el hogar. En este sentido han demostrado ser un paso efectivo hacia la constitución de un 'piso' mínimo de protección social a lo largo del curso de vida.²

A pesar de estos beneficios, uno de los mayores temores con relación a las pensiones universales es su costo. ¿Pueden realmente costearse los países en vías de desarrollo y los costos son sostenibles en el largo plazo?

Este informe trata este tema, considerando los costos de pensiones universales en 50 países de bajos y medianos ingresos. El propósito es contribuir al debate cada vez mayor sobre protección social y pensiones, proporcionando cifras de una serie de escenarios en distintos contextos. El documento busca contribuir a análisis de costos realizados anteriormente por organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al tomar en cuenta un mayor número de países y enfocándose en mayor detalle en las pensiones no contributivas.³

Cálculo del costo de las pensiones universales

Los 50 países en este estudio fueron seleccionados buscando diversidad geográfica y una gama de distintos niveles de desarrollo económico. También fueron elegidos como países que actualmente no tienen pensiones sociales en gran escala. Los cálculos hicieron uso de datos poblacionales de la División de Población de las Naciones Unidas y datos económicos de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI).⁴

El costo de una pensión universal depende de dos variables claves: el tamaño de la población que recibe la pensión (determinado por la edad de acceso) y el nivel de transferencia de la pensión.⁵ Estas variables tenderán a variar según el contexto de país y de las normas políticas vigentes; sin embargo se pueden establecer algunos parámetros para fines del cálculo.

Edad de acceso

La edad en la que los individuos pueden acceder a una pensión universal puede variar de un país a otro, debido a la diferencia en la esperanza de vida y a factores políticos y económicos. En muchos de los países más pobres, donde las personas viven menos, existe una sólida lógica para definir una edad más baja para el acceso. Por ejemplo, es comprensible que la edad de acceso para pensiones no contributivas en Canadá sea más alta (a los 65 años) que la de Swazilandia (60 años).⁶

Por otro lado, un país más pobre podría optar por comenzar con una edad de acceso más alta para reducir el costo inicial de la pensión no contributiva, con la intención de gradualmente reducir la edad de acceso en la medida en que se incremente el apoyo político y los recursos financieros. Tanto Nepal como Bolivia siguieron esta modalidad, dando inicio a sus esquemas con edades de acceso más altas (75 y 65 años respectivamente) y desde entonces las han bajado gradualmente (a 70 y 60 años respectivamente).⁷ La posición de HelpAge en este tema es que edades más altas de acceso (como ser 70 ó 75 años) podrían no ser ideales en países en los que la esperanza de vida es más corta; sin embargo, podrían servir como primer paso pragmático, para dar inicio a la existencia de pensiones universales.

Para poder reflejar una gama de opciones, en los cálculos se emplearon las edades de acceso de 60, 65 y 70 años.

Nivel de pensiones

El cálculo de costo buscó emplear un nivel de transferencias monetarias que podría considerarse un básico mínimo. Estos cálculos presuponen un nivel de transferencias del 20 por ciento de los ingresos promedios (PIB per cápita). Esta cifra se aproxima a los niveles de transferencias de pensiones universales de Bolivia, Mauricio y Nepal, todos los cuales han demostrado tener un impacto considerable en las personas mayores y en sus familias.⁸

Una posible crítica a las pensiones no contributivas es que en algunos de los países más pobres ésta sería baja con relación a la pobreza absoluta. En Níger y Sierra Leona, por ejemplo, la transferencia del 20 por ciento del PIB per cápita equivaldría a sólo un tercio de la línea internacional de la pobreza (\$US 1,25 PPP día).⁹ Sin embargo, hay una cantidad de evidencia considerable que incluso transferencias aparentemente pequeñas puedan tener un impacto considerable en los adultos mayores y sus familias. Como ejemplo, la transferencia monetaria Kwa Wazee para mayores en el norte de Tanzania, que da un beneficio del 34 por ciento de la línea internacional de la pobreza, demostró lograr que los mayores en promedio tuvieran en efectivo disponible, más del doble de dinero.¹⁰

Al mismo tiempo, incluso en lugares en los que los niveles de las transferencias son bajos, el tener ingresos regulares y predecibles, por más que sean pequeños, puede ayudar a los

1. DAES-ONU (2007) *Estudio Económico y Social Mundial 2007*, DAES-ONU, Nueva York, pág. xiv

2. El enfoque de HelpAge hacia las pensiones sociales forma parte de una agenda más amplia con relación a la protección social, que reconoce que la mejor forma de enfrentar el problema de la pobreza crónica y la vulnerabilidad a lo largo del curso de vida es proporcionar un 'piso' mínimo de protección social sobre la base de beneficios, estipulado en leyes nacionales y financiado con recursos nacionales. Estas medidas de protección social pueden incluir transferencias monetarias como ser beneficios familiares, otorgamientos para niños, pensiones sociales y beneficios de discapacidad, además de transferencias en especie: programas de alimentación escolar, supresión y exención de cargos. Para mayor información sobre la iniciativa del piso de protección social de Naciones Unidas, ver www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321

3. Ver por ejemplo, Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008), *Can low-income countries afford basic social security? (¿Pueden los países de bajos ingresos costearse seguridad social básica?)*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra

4. DAES-ONU, División de Población (2009), *Prospectos de la Población Mundial: Revisión de 2008*, Nueva York (tablas avanzadas de Excel); Fondo Monetario Internacional (FMI), base de datos de Perspectiva de la Economía Mundial, abril de 2010

5. Los cálculos emplean la metodología descrita en L. Willmore (2007), *Universal Pensions for Developing Countries (Pensiones universales para países en vías de desarrollo)*, *World Development* 35(1) 24-51, donde pes la población beneficiaria (como proporción de la población total del país) y ses el tamaño de la transferencia (como proporción de PIB per cápita) y la fórmula para hallar c (el costo total como porcentaje del PIB) es $c = ps$

6. Ver la base de datos de *Pension Watch* de HelpAge en www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/ para las edades de acceso de más de 65 pensiones sociales en todo el mundo

7. K. Müller (2009), *Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia*, *(Universalismo cuestionado: del Bonosol a la Renta Dignidad en Bolivia)*, *International Journal of Social Welfare* 18:163-172; L. Willmore, y S. Kidd (2008) *Tackling Poverty in Old Age: A Universal Pension for Sri Lanka (Combatiendo la pobreza en la vejez: una pensión universal para Sri Lanka)*, HelpAge International, Londres

8. Como ejemplo, L. Willmore (2003) *Universal Pensions in Mauritius: Lessons for the Rest of Us (Pensiones universales en Mauricio: lecciones para todos nosotros)*, Documento de Discusión DAES-ONU No. 32; S. Martínez (2005), *Pensions, Poverty and Household Investments in Bolivia (Pensiones, pobreza e inversiones del hogar en Bolivia)*; L. P. Uprety (2010), *The Effectiveness of Non-contributory Social Pension in Nepal – Participatory Research Report (La efectividad de una pensión social no contributiva en Nepal – Informe de investigación participativa)*, Nepal Participatory Action Network (NEPAN) y HelpAge International, Katmandú y Londres

9. El PPP de \$US1,25 por día se basa en una discusión en M. Ravallion, S. Chen y P. Sangraula (2008) *Dollar a day revisited (Nuevas consideraciones sobre el dólar por día)*, Policy Research Working Paper Series 4620, Banco Mundial, Washington

10. S. Hofmann, M. Heslop, G. Clacherty y F. Kessy (2008) *Salt, Soap and Shoes for School; Impact evaluation of pensions on the lives of older people and grand children in the Kwa Wazee Project in Tanzania's Kagera región (Sal, jabón y zapatos para la escuela; Evaluación del impacto de pensiones en las vidas de adultos mayores y nietos en el proyecto KwaWazee de la región Kagera de Tanzania)*, HelpAge International, REPSSI, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y Visión Mundial Internacional

11. Ver Willmore, *Universal Pensions for Developing Countries (Pensiones universales para países en vías de desarrollo)*

hogares a planificar y a administrar su riesgo. Sobre esta premisa, uno puede llegar a la conclusión tentativa de que el escenario elegido, a pesar de no tener necesariamente el efecto de hacer que la persona mayor salga de la pobreza, constituye un ingreso regular significativo.

Costos administrativos

Además de las dos variables de edad y nivel de transferencias, el cálculo tomó en cuenta los costos administrativos. Estos costos fueron fijados en el 5 por ciento del costo total de las transferencias. Esto está acorde con evidencia internacional sobre el costo de la implementación de pensiones universales.¹¹ De hecho en muchos países los costos administrativos son más bajos.

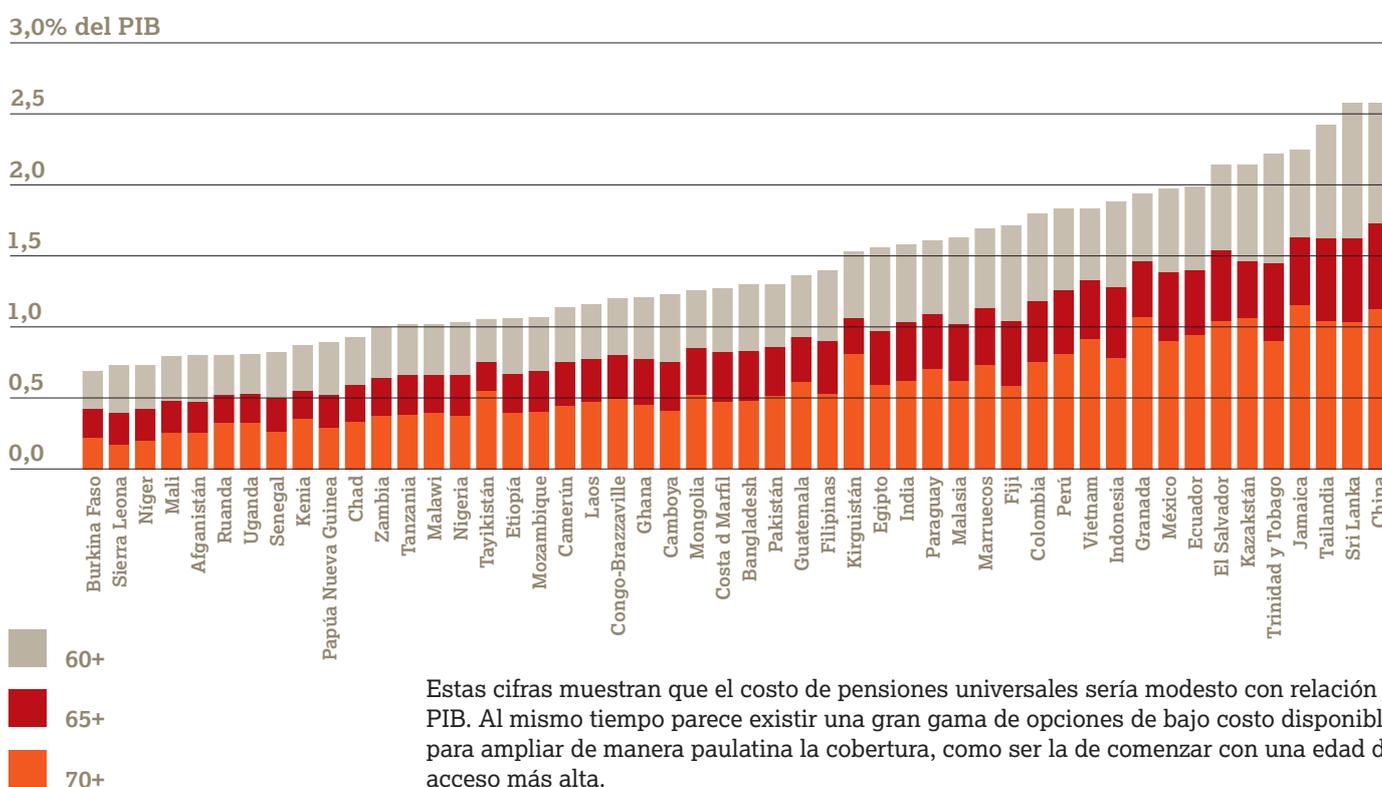
Resultados del cálculo

La Figura 1 muestra el costo de una pensión universal con relación al tamaño de la economía de cada país, medido en producto interno bruto (PIB). Los costos de las pensiones guardan una correlación directa con el tamaño relativo de la población mayor, por lo que el costo de una pensión sería menor para países como ser Mali, Afganistán y Burkina Faso (donde las poblaciones de personas mayores es pequeña), mientras que en China, Sri Lanka y Tailandia (países en vías de desarrollo con poblaciones de adultos mayores considerables) el costo sería mayor.

En cuanto al rango de costos, una pensión universal costaría más del 2,5 por ciento del PIB sólo en dos países (China y Sri Lanka). Si la edad de acceso se fijase en 65 años, el costo excedería el 1,5 por ciento del PIB sólo en cinco países, mientras que si se estableciese en 70 años, todos los países podrían instaurar una pensión universal con un costo del 1 por ciento del PIB o menos.

Los costos son mucho más bajos en los países más pobres. Se podrían implementar pensiones universales para todas las personas de más de 60 años, usando sólo el 1 por ciento del PIB, en la mayor parte de los países africanos, mientras que para una pensión no contributiva entregada a partir de 70 años los costos serían de menos del 0,5 por ciento del PIB.

Figura 1: Costos de pensiones universales en 50 países de bajos y medianos ingresos



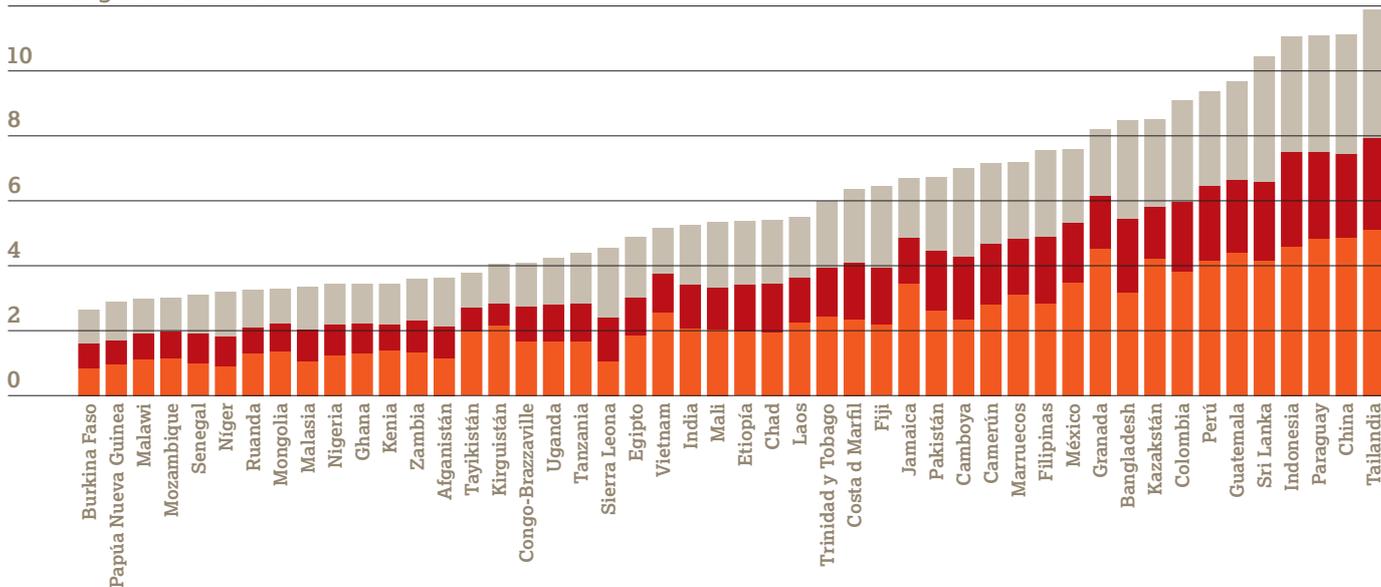
Estas cifras muestran que el costo de pensiones universales sería modesto con relación al PIB. Al mismo tiempo parece existir una gran gama de opciones de bajo costo disponibles para ampliar de manera paulatina la cobertura, como ser la de comenzar con una edad de acceso más alta.

Costos en contexto

Se puede también comparar los costos con otros gastos estatales. La Figura 2 muestra el costo de una pensión con relación a presupuestos estatales en los 50 países. A pesar de que comparar el gasto estatal entre países puede ser problemático, las cifras dan una idea útil de la escala de gastos necesaria para una pensión universal.

Figura 2: Costos de pensiones universales con relación a gastos estatales

12% de gastos estatales



60+
 65+
 70+

Fuente: African Economic Outlook (www.africaneconomicoutlook.org/)
 Asian Development Bank (www.adb.org/documents/books/key_indicators/)
 y documentos de consulta del Artículo IV del FMI

Más de la mitad de los países del estudio podrían establecer pensiones universales para todas las personas de más de 60 años por menos del 6 por ciento del gasto estatal actual. Del lado más costoso de la escala, las pensiones para personas de más de 60 años, en países como Tailandia y China, costarían hasta el 12 por ciento del gasto público, mientras que para los mayores de 65 años el costo sería de menos del 8 por ciento.

Es interesante observar que la tendencia en países africanos es que las pensiones constituirían una porción del gasto incluso menor que en otras regiones. A menudo se presenta el argumento que los costos bajos representarían un peso mayor en estos países debido a bajos ingresos estatales. Sin embargo, el hecho de contar con una menor proporción de personas de más de 60 años parece compensar el factor de presupuestos estatales más bajos. En cuanto a pensiones para todas las personas de más de 65 años, sería difícil argumentar que no son asequibles con niveles del 2 por ciento o menos del gasto estatal en países como Zambia y Ghana.

Otro ángulo para contextualizar el costo de pensiones universales es compararlas con otras áreas del gasto social. El temor recurrente es que las pensiones sociales inviabilicen otras áreas de gasto importantes.

En la práctica hay pocos motivos para ver como competitivo este gasto. La mayor parte de los países de la OCDE han demostrado que una política social exitosa exige una combinación de servicios sociales (particularmente salud y educación) y protección social en forma de transferencias monetarias. De hecho, la situación actual en el sur del mundo podría caracterizarse como de gasto muy bajo en protección social.

Al mismo tiempo, como se indica en la Figura 3 para el caso de África, los costos de pensiones universales serían pequeños al compararse con gastos en salud y educación. Por supuesto, este gasto deberá considerarse parte de un 'piso' de protección social más amplio; sin embargo, parece que tomar este primer paso sería una complementación factible del gasto social actual.

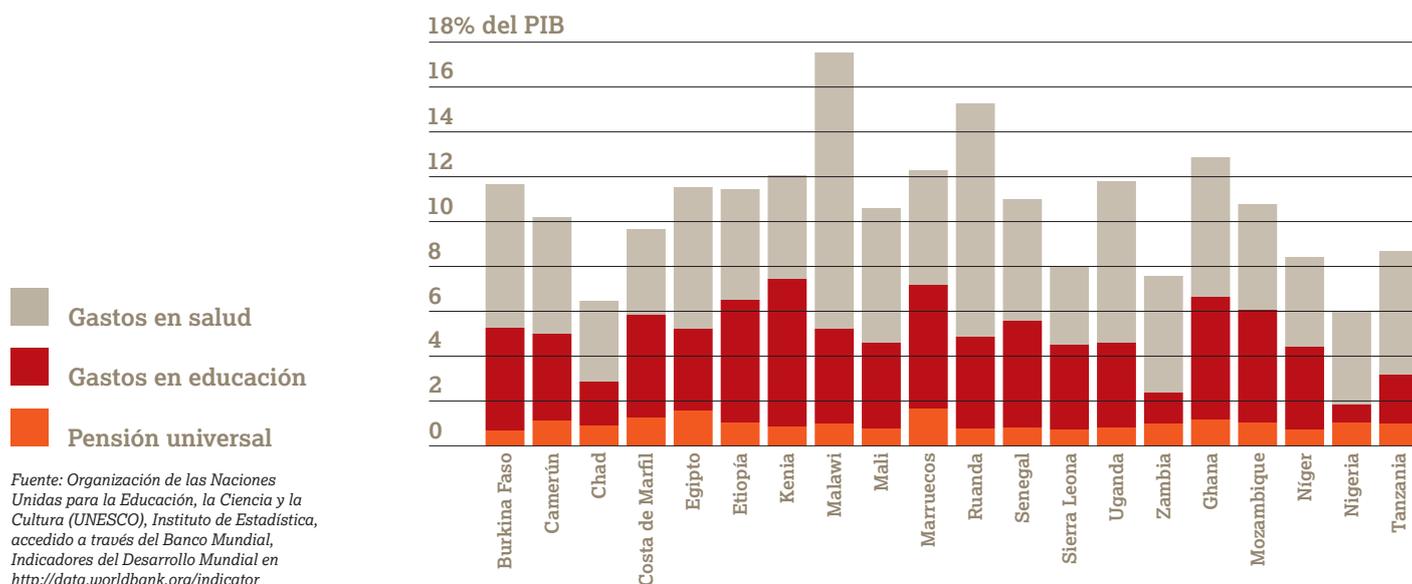
Más allá del gasto social, hay varias comparaciones con el gasto estatal que ponen en perspectiva el costo de las pensiones sociales. A pesar de que un análisis detallado va más allá del alcance de este informe, la evidencia internacional proporciona algunas comparaciones reveladoras.

Una simple comparación utilizando datos internacionales revela que más de la mitad (27) de los 50 países tienen gastos militares por encima de lo que costaría proporcionar una pensión universal a todos los mayores de 60 años¹². Otro campo que merece mayor investigación es el costo que representan las otras formas de pensiones para los presupuestos estatales. Se estima que en Bolivia el impacto de casos históricos de fraude en el sistema contributivo, que cubre sólo una décima parte de la fuerza laboral, le cuesta al estado más por año que el costo total de la pensión universal del país¹³. Al mismo tiempo, el costo anual de la pensión de servicio público en Kenia, que cubre menos de

una persona de cada diez, es mayor de lo que costaría proporcionar una pensión social universal a todos los mayores de 60 años¹⁴.

Las lecciones de otras áreas de gastos tienen distintos matices, por lo que no puede generalizarse sobre ellas. Los gastos militares de cierto país podrían considerarse excesivos, pero en otro país podrían ser esenciales para conservar la paz. De la misma forma, qué hacer con relación a los altos costos de otras pensiones es un tema complejo. Sin embargo, estas lecciones demuestran claramente que deben considerarse los actuales presupuestos en detalle, con ojo crítico, antes de suponer que es imposible un cambio de prioridad.

Figura 3: Costos de pensiones universales comparados con gastos corrientes en salud y educación en países africanos seleccionados



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Instituto de Estadística, accedido a través del Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial en <http://data.worldbank.org/indicador>

La sostenibilidad del costo en el tiempo

A pesar de que pueden parecer razonables hoy los costos de una pensión universal, un temor común es que las poblaciones en proceso de envejecimiento darán lugar costos en ascenso dramático e insostenible. Esta sección proyecta los costos de largo plazo de las pensiones universales bajo distintos escenarios para poder comprender cómo podrían cambiar estos costos en el tiempo.

Así como con el caso de cálculo estático arriba, el costo de una pensión en el tiempo será determinado por el nivel de las transferencias y por el tamaño de la población beneficiaria. Ambas variables están sujetas a una serie de factores, tanto dentro como fuera del control gubernamental.

En cuanto a factores externos, el número de adultos mayores que reciben pensiones será influido por tendencias demográficas, particularmente por cuántas personas están alcanzando una cierta edad cada año y su esperanza de vida. Más personas alcanzando cierta edad con una mayor esperanza de vida darán lugar a un incremento en el número de personas por encima de cierto nivel de edad. Hay poco que pueda hacer un gobierno para influir sobre estas fuerzas en el corto plazo. Los costos también pueden ser influidos por factores económicos, de tal manera que durante una recesión el costo de las pensiones podría aumentar con relación al PIB y al gasto público.

Por otro lado, los gobiernos pueden influir en el costo de pensiones sociales en dos formas claves. Primero, se puede ajustar la edad de acceso. En la medida en que el país se hace más rico y la esperanza de vida aumenta, se hace más fuerte el argumento por una edad de acceso mayor para la pensión, a lo que se añade al hecho que estos procesos tienden a ser sensibles políticamente. Segundo, los gobiernos pueden influir en el costo dependiendo de cómo se ajustan los niveles de las transferencias en el tiempo.

Descartando la opción de reducir el valor de la transferencia, hay tres formas principales de lograr esto:

- Hacer nada; mantener la transferencia igual en términos monetarios
- Indexar el valor a la inflación de precios
- Indexar el valor a los salarios/ingresos medios

12. Datos de gastos militares de del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), *Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security* (Anuario: armamento, desarme y seguridad internacional), accedido a través de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial en <http://data.worldbank.org/indicador>

13. L. Willmore (2006) *Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context* (Pensiones no contributivas: Bolivia y Antigua en un contexto internacional), Financiamiento del Desarrollo No. 167, CEPAL, Santiago de Chile

14. OIT (2010) *Kenya: Developing an integrated national social protection policy* (Kenya: desarrollando una política de protección social nacional integrada), OIT, Ginebra

Hacer nada es evidentemente un enfoque inadecuado. Año a año la pensión disminuirá en valor en *términos reales* como consecuencia de la inflación, disminuyendo el poder adquisitivo de la pensión. No se deberá subestimar el costo de esto para los beneficiarios, particularmente en países más pobres donde a menudo hay alta inflación. Como ejemplo, se demostró que el beneficio de la transferencia de Huérfanos y Niños Vulnerables en Kenya disminuyó a aproximadamente dos tercios de su valor original en sólo tres años¹⁵.

Indexar el valor a la inflación de precios es una forma clara de resolver esto y asegura que el valor real de la pensión permanezca igual. Acá la cuestión clave es en torno a la metodología para hacer esto y qué datos deberían ser utilizados por el gobierno para determinar las tasas de inflación.

A pesar de que indexar a la inflación ayuda a mantener el valor real de transferencias, si el país experimenta crecimiento económico, la transferencia disminuirá en el tiempo con relación a los ingresos promedios. Entonces si un país comienza con un nivel de transferencia del 20 por ciento del PIB per cápita, éste disminuirá gradualmente a 19, 18 y 17 por ciento del PIB per cápita en la medida en que la economía del país crece.

Por lo tanto esta transferencia retendrá su impacto con relación a la pobreza absoluta, pero perderá su potencial de reducir la pobreza relativa y la desigualdad. Una forma de rectificar esto es **indexando** de alguna manera **el valor a sueldos o ingresos promedio** de tal manera de tener en cuenta los incrementos en el nivel de riqueza.

En realidad, los países tienden a utilizar una combinación de estos enfoques. Muchos países no tienen proceso de indexación formal alguno, pero tienden a hacerlo de manera *ad hoc*, a menudo con relación a procesos políticos. Otros países, particularmente países más desarrollados, tienen sistemas formalizados de indexar ya sea a la inflación o a los salarios, o a una combinación de ambos.

Decidir qué enfoque es el apropiado probablemente forma parte de una discusión política más amplia, pero se pueden hacer algunas observaciones claves. Por un lado, indexar a la inflación parece proporcionar un enfoque razonable de año en año. Además es mucho más práctico que indexar a los salarios o ingresos promedio en casos en los que los datos tienden a ser escasos. Sin embargo, es probable que surjan más preguntas sobre el valor de la transferencia con relación a ingresos promedio en el largo plazo, en la medida en que el valor de la pensión disminuya. Esto sugiere que sería necesario compensar para lograr un calce con estos parámetros.

Tabla 1: Demografía y estado económico de países de los estudios de caso

	Porcentaje de población 60+		Porcentaje de crecimiento	PIB per cápita, PPP\$ (2010)
	2010	2040		
Ruanda	3,83%	6,42%	67,6%	1,195
Paraguay	7,66%	14,15%	89,3%	4,533
Tailandia	11,55%	24,66%	113,5%	8,478

Fuente: DAES-ONU, División de Población, *Prospectos de la Población Mundial: Revisión de 2008; Base de datos de Perspectiva de la economía mundial del FMI*, abril de 2010

Calculando el costo de pensiones universales en el futuro

Para poder comprender la sostenibilidad futura de las pensiones universales, se pronosticaron los costos hasta el año 2040 en tres países: Ruanda, Paraguay y Tailandia. Los países del ejemplo fueron elegidos para mostrar la situación cambiante según distintas demografías. La Tabla 1 indica las características de estos tres países.

Ruanda es un país con una proporción relativamente pequeña de personas de más de 60 años, lo cual probablemente aumente en alrededor del 70 por ciento en los próximos 30 años. Tailandia se encuentra al otro extremo de la escala, siendo uno de los países que está experimentando uno de los niveles de envejecimiento poblacional más veloces. La población de adultos mayores en Tailandia es alta para un país con su nivel de ingresos y se espera que llegue a más del doble antes del año 2040. Paraguay es un caso intermedio.

Como en lo anterior, los cálculos de costo incorporan proyecciones poblacionales de la División de Población de la ONU. Se presupone que el nivel de las transferencias cambia según dos escenarios:

- **Indexado a la inflación:** Este escenario presupone que la pensión estaría indexada a la inflación, conservando su valor real, pero disminuyendo como proporción del PIB per cápita. Esto se calcula aplicando una tasa de crecimiento supuesta del PIB per cápita real

15. P. Ward, A. Hurrell, A. Visram, N. Riemenschneider, L. Pellerano, C. O'Brien, I. MacAuslany J. Willis (2010) *Cash transfer programme for orphans and vulnerable children, CT-OVC: Operational and impact evaluation (Programa de transferencia monetaria para huérfanos y niños vulnerables CT-OVC, Kenya: evaluación operacional y de impacto)*, 2007-2009, Oxford Policy Management, Oxford

16. Ver *Base de datos de gasto social* de la OCDE en www.oecd.org/els/social/expenditure

al nivel de la transferencia. Se aplican dos suposiciones de crecimiento: el escenario de crecimiento alto supone una tasa de crecimiento (del PIB per cápita real) acorde con los pronósticos del FMI de 2011 a 2015, mientras que el escenario de crecimiento medio supone una tasa de crecimiento de la mitad de esta cifra.

- **Indexado a ingresos medios:** Este escenario presupone que la pensión conservaría su valor con relación a los ingresos medios; permanecería en el 20 por ciento del PIB per cápita de 2010 a 2040. Suponiendo que un país experimentó un crecimiento en su PIB per cápita, esto constituiría un incremento en el valor real de la transferencia. Estas suposiciones también replican situaciones en las que la transferencia real está vinculada a la inflación pero el país experimenta cero crecimiento del PIB per cápita.

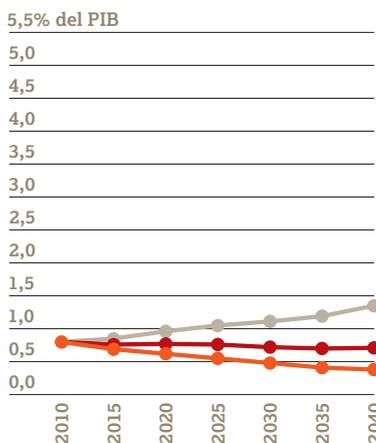
En la Figura 4 se muestran los resultados del cálculo de costo. Los tres ejemplos pronostican una pensión para todos los mayores de 60 años.

Considerando la opción de indexar a los ingresos promedios, en los tres países el costo de la pensión aumentaría en el tiempo directamente acorde con la parte de la población que aumenta por encima de la edad de acceso. Como consecuencia de ello, el costo de la pensión como porcentaje del PIB aumentaría a 1,4 en Ruanda, a 3,0 en Paraguay y a 5,2 en Tailandia.

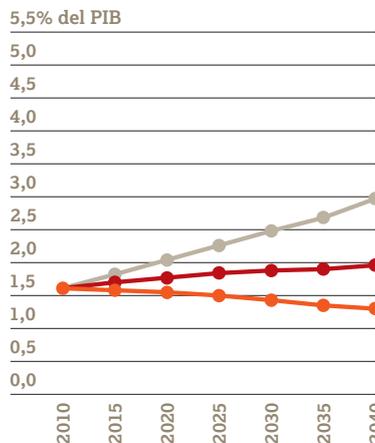
Sin embargo, indexando a la inflación (crecimiento medio), los costos permanecerían estables en el tiempo. En Paraguay y Tailandia, los costos aumentarían en 22 por ciento y 13 por ciento respectivamente, mientras que en Ruanda el costo caería en 12 por ciento. A pesar de que estas pensiones conservarían su valor real, caerían con relación a los ingresos promedio, lo cual implicaría que hasta 2040 los niveles de las transferencias serían 10,5 por ciento como proporción de los ingresos medios (Ruanda), 13,2 por ciento (Paraguay) y 10,7 por ciento (Tailandia). Los costos futuros serían incluso más bajos con el escenario de crecimiento alto.

Figura 4: Costo proyectado de pensiones universales

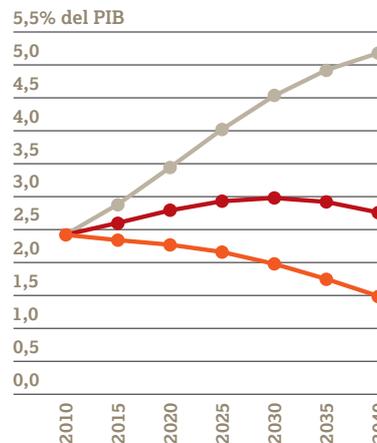
Ruanda



Paraguay



Tailandia



- Indexado a salarios
- Indexado a la inflación: crecimiento medio
- Indexado a la inflación: crecimiento alto

La primera lección de estas proyecciones es que cuando las pensiones conservan el mismo nivel de transferencias con relación a ingresos medios y la edad de acceso es constante, el costo incrementa acorde con el ritmo de envejecimiento poblacional. El que esto presente o no un problema es un tema de debate. En Ruanda, los costos hasta el año 2040 (en 1,4 por ciento del PIB) permanecerían bajos según estándares internacionales y se hace difícil argumentar que el incremento sería inalcanzable.

Los costos futuros en Tailandia parecen ser más alarmantes; sin embargo, vale la pena considerar que hasta el año 2040 una cuarta parte de la población de Tailandia tendrá más de 60 años. Esta demografía sería comparable con la situación actual en Europa y Norteamérica.

Al mismo tiempo, la riqueza de Tailandia probablemente estaría cercana a la de Rusia actualmente, suponiendo crecimiento medio; y cercana a la de Italia y España, suponiendo crecimiento alto. Para poner esto en perspectiva, actualmente la mayoría de los países de la OCDE gastan más del 5 por ciento de sus PIB en beneficios monetarios para personas mayores¹⁶.

17. Willmore, *Universal Pensions for Developing Countries (Pensiones universales para países en vías de desarrollo)*

18. DAES-ONU, División de Población, *Prospectos de la Población Mundial: Revisión de 2008*

19. Ver por ejemplo *Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (UE-SILC)* en Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>)

HelpAge apoya a las personas mayores a exigir sus derechos, enfrentar la discriminación y superar la pobreza, de modo que puedan llevar vidas dignas, seguras, activas y sanas.

HelpAge International
PO Box 70156
Londres WC1A 9GB
Reino Unido

Teléfono +44 (0)20 7278 7778
Fax +44 (0)20 7387 6992

info@helpage.org
www.helpage.org

Derechos de autor © HelpAge International
Marzo de 2011
Organización de beneficencia no. 288180

Escrito por Charles Knox-Vydmann,
HelpAge International
Traducción: Leonardo Humerez
Foto de cubierta: Wang Jing/
HelpAge International
Diseño de TRUE www.trueedesign.co.uk
Impresión de Imagen Ediciones, Lima-Perú

Cualquier parte de esta publicación podrá ser reproducida para fines sin lucro a no ser que se indique lo contrario. Por favor dar crédito de manera clara a HelpAge International y envíenos una copia del artículo reimpresso o un vínculo (link) de internet.

ISBN 1 872590 88 8

Este informe fue realizado con asistencia financiera del Ministerio Federal Alemán de Cooperación y Desarrollo Económico. El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de HelpAge International y no refleja necesariamente las opiniones de BMZ.

Financed by
 Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

Otro punto clave es que en la medida en que un país como Tailandia se hace más rico, probablemente desarrolle un sistema impositivo más sofisticado. Esto crea el potencial de obtener una parte de la pensión universal de personas mayores más adineradas. En Nueva Zelanda se hace esto cobrando impuestos sobre las pensiones como si fueran ingresos regulares, proceso que reduce el costo fiscal de la pensión universal del 4,3 por ciento del PIB al 3,6 por ciento del PIB¹⁷.

La segunda lección es que todos los países podrían emplear enfoques para reducir los costos, manteniendo al menos el valor real de la transferencia. Indexando el nivel de la pensión a la inflación, se puede mantener estable el costo de una pensión social, conservando a la vez el valor real de la transferencia. Esta sería una estrategia razonable para un país que desea mantener la pensión universal, pero que aún no se encuentra en la posición de encontrar espacio fiscal adicional para incrementar el valor real de la transferencia.

Otra opción para un país como Tailandia podría ser considerar incrementar la edad de acceso a la pensión en el tiempo. Se espera que hasta el año 2050 Tailandia tenga una esperanza de vida de 77 años (comparado con 69 actualmente)¹⁸. Un incremento en la edad de acceso reduciría de manera considerable el costo, por ejemplo al 3,9 por ciento del PIB para mayores de 65 años en 2040.

Conclusión

En este documento se ha repasado el costo de pensiones universales tanto estadísticamente (en el año 2010) y hasta 2040. La visión general es que actualmente es factible poder pagar el costo de pensiones universales en países en vías de desarrollo. No se da el caso que en algún país el costo exceda por mucho el 2,5 por ciento del PIB para todas las personas de más de 60 años, y en la mayoría de los países el costo sería de menos del 1,5 por ciento del PIB. Todos los países pueden costearse pensiones universales para adultos mayores de más de 65 años por menos del 1,8 por ciento del PIB.

Algo que quizás sea más significativo es que el costo inicial sería incluso más bajo. La mayoría de los países africanos podrían implementar pensiones para personas de más de 70 años por menos del 0,5 por ciento de sus PIB. Poniendo estos costos en contexto, también sólo constituirían una porción modesta del gasto público y representarían un incremento relativamente pequeño con relación a los actuales gastos en salud y educación. Por lo tanto la lección general es que prácticamente no hay racionamiento para descartar la posibilidad de pensiones universales sobre la base de su costo.

Viendo hacia el futuro, suponiendo que la edad de acceso es la misma y la transferencia esté vinculada a los sueldos, los costos de las pensiones aumentarían en el tiempo en la medida en que envejece la población. Esto no es sorprendente, pero el que se lo considere un problema o no dependerá de las prioridades de los gobiernos. Los países con más personas mayores podrían desear gastar más dinero en ellos, y vale la pena observar que estos países posiblemente estarían gastando menos en otros rubros en la medida en que disminuye el número de niños.

También debería enfatizarse que las pensiones sociales son un medio para reducir el nivel de pobreza de la población en su conjunto. Por ejemplo, la mayor parte de los países de la Unión Europea tendrían tasas de pobreza considerablemente mayores en las distintas categorías si no fuera por las transferencias a los adultos mayores¹⁹.

Además, una lección clave es que el costo de pensiones universales es algo que los gobiernos pueden controlar y limitar. Indexando el valor de la transferencia a la inflación, los costos pueden mantenerse estables, manteniendo a la vez el valor real. Esto significa que se pueden hacer incrementos en costos cuando sea apropiado económica y políticamente. De igual manera, en la medida en que los países envejecen y la esperanza de vida saludable aumenta, surgen sólidos argumentos para incrementar la edad de acceso.

Finalmente, en la medida en que un país se desarrolla, hay mayor posibilidad de utilizar el sistema impositivo para conseguir ingresos para la pensión universal de personas mayores más adineradas. Esta es una manera de hacer que la pensión universal sea más progresiva sin los incentivos aviesos de las pruebas para las pensiones, ni los considerables errores y mayor burocracia de las pruebas de medios.

Este informe se basa en un documento más extenso con el mismo título disponible en: www.pension-watch.net/knowledge-centre

Descubra más:

www.pension-watch.net