



# Perspectivas de Política Social

12



## La seguridad social en un mundo que envejece: adaptación a los desafíos demográficos

El cambio demográfico ha sido reconocido como uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan las instituciones de seguridad social. Por esta razón, un compromiso clave del actual programa de trabajo de la Asociación Internacional de la Seguridad Social consiste en profundizar el análisis de este tema. En 2010, varios números de *Perspectivas de Política Social* informarán sobre la incidencia del cambio demográfico en la seguridad social y tratarán temas específicos, incluidos la financiación de las pensiones, las asignaciones familiares, la prestación de asistencia sanitaria y el papel de la cultura preventiva. Como se informa en este número de *Perspectivas de Política Social*, el ritmo según el cual las poblaciones nacionales pasan de tener un perfil demográfico caracterizado por un gran número de niños y una baja esperanza de vida a otro con un número reducido de niños y una esperanza alta de vida no es el mismo. No obstante, para la mayoría de los países, la tendencia a lo largo de las próximas décadas será un incremento en el porcentaje de adultos mayores y la correspondiente reducción en el porcentaje de jóvenes. Esto tendrá repercusiones políticas profundas en la forma que elegirán las sociedades para redistribuir los recursos entre las generaciones. Como concluye el presente número de *Perspectivas*, si todos los países están obligados a adaptarse con éxito a los desafíos futuros, habrá que sacar provecho de enseñanzas políticas clave.

*Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS*

### El envejecimiento demográfico mundial

El envejecimiento demográfico mundial es uno de los desafíos clave del siglo XXI. Como la transición demográfica es global, con poblaciones que pasan de tener elevadas tasas de fecundidad y mortalidad (es decir, un gran número de niños y una baja esperanza de vida) a tener tasas bajas de fecundidad y mortalidad (es decir, un número reducido de niños y una alta esperanza de vida), se incrementan el número y el porcentaje de adultos mayores y se reduce el número y el porcentaje de personas jóvenes.

La transición demográfica se está produciendo en todas las regiones del mundo (véase el recuadro 1), con excepción

#### Este número investiga:

- el carácter evolutivo del envejecimiento
- los retos que plantea el aumento de las tasas de dependencia de los mayores a los sistemas de seguridad social
- el mercado de trabajo y las oportunidades de ahorro ante tasas de dependencia de jóvenes en descenso
- cómo las metas colectivas nacionales pueden influir en la adaptación al envejecimiento de la población
- enseñanzas políticas para sistemas nacionales de seguridad social.

del África subsahariana, que continúa manteniendo tanto una alta tasa de fecundidad como de mortalidad. De hecho, es en Asia y Latinoamérica donde el envejecimiento se ha acelerado. Como Europa y Norteamérica necesitarán unos 150 años para completar la transición hacia una población madura (es decir, cuando haya más dependientes mayores que jóvenes), su envejecimiento se desacelerará significativamente durante los próximos 20 años, ya que el número de personas mayores aumentará sólo un 50 por ciento hacia 2030. En comparación, Asia y Latinoamérica, e incluso algunas partes de África y Oriente Medio, envejecerán con rapidez, enfrentándose así a un incremento de casi 150 por ciento en el número de personas mayores dentro de dos décadas. Salvo el África subsahariana, todos los países tendrán que afrontar una caída importante en el número de menores de 15 años, que se reducirá en todo el planeta hasta representar menos de una quinta parte en todas las regiones hacia 2050.

## Tasas de dependencia totales

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, es importante desviar la atención del envejecimiento per se y de los incrementos en las tasas de dependencia de los mayores (TDM) para centrarla en la incidencia que tendrán los descensos en mortalidad y fecundidad, por lo que en algunos países el descenso en las tasas de dependencia de los jóvenes (TDJ) será tal que las tasas totales de dependencia (TTD) disminuirán realmente. Por ejemplo, la República Popular de China (en adelante, China) experimentará un descenso en su TTD general, desde un pico de 80 dependientes por cada 100 trabajadores en las décadas de 1960 y 1970 hasta 60 dependientes para 2050. De hecho, actualmente China tiene su punto más bajo con sólo 40 dependientes por cada 100 trabajadores como consecuencia de una rápida caída de la fecundidad, resultante de la política de un solo hijo. De forma similar, Estados Unidos alcanzó su TTD más elevada en 1965, cuando había 95 dependientes por cada 100 trabajadores.

Sin embargo, el incremento en las TDM será significativo para muchos países. La próxima década será testigo de una rápida derivación hacia mayores TDM en la mayor parte de los países industrializados. Italia verá cómo su TDM se duplica entre ahora y 2050 para alcanzar un ratio de 70:100 trabajadores. En comparación, la TDM del Reino Unido aumentará sólo ligeramente, para llegar a 67:100.

Hong Kong (China), la República de Corea, Singapur y las zonas urbanas de China alcanzarán TDM similares para 2030. La República de Corea está envejeciendo de una forma particularmente rápida, ya que se prevé que la población mayor de 60 años se duplique y que el número de mayores de 80 se cuadruple hacia 2030. Para 2040, las zonas rurales de China y Tailandia experimentarán un rápido incremento en las TDM, Malasia lo notará para 2045, en tanto que India, Indonesia y Filipinas lo verán hacia 2050. El país más impresionante es Japón, cuya TTD aumentará de un dependiente por cada dos trabajadores en 1950 hasta 1:1 para 2050.

## La transición demográfica

- Para 2030, la mitad de la población de Europa occidental tendrá más de 50 años de edad, con una esperanza de vida de 40 años más.
- Para 2030, una cuarta parte de la población total del mundo rico industrializado superará los 65 años de edad y la mitad de los asiáticos será mayor de 60 años.
- Europa llegó a la madurez en el año 2000, con más personas mayores de 60 años que jóvenes menores de 15, en tanto que Asia alcanzará la madurez aproximadamente en 2040.
- Actualmente, los países asiáticos tienen la tasa total de fecundidad (TTF) más baja, destacándose Hong Kong (China) con menos de un hijo por mujer en edad reproductiva, así como Singapur y la República de Corea, donde esta tasa apenas llega a 1.
- Incluso en Pakistán y Afganistán, actualmente con TTF de 4 y 6,6, respectivamente, se ha previsto que las tasas de fecundidad desciendan hasta el nivel límite de reemplazo hacia 2050.
- Se ha previsto que la esperanza de vida al nacer aumentará en todo el mundo, para alcanzar los 84 años en las regiones desarrolladas y los 77 años en los países menos desarrollados a mediados de siglo. El 36 por ciento de la población japonesa tendrá 65 años o más, en tanto que el 15 por ciento tendrá 80 años o más hacia 2050.
- Para 2050, la tasa de dependencia de los mayores (TDM) sobrepasará el 70 por ciento en Italia, España y Japón, mientras que se mantendrá por debajo del 40 por ciento en Dinamarca, Islandia, Luxemburgo, México, Turquía y Estados Unidos.
- Para 2025, la población en edad activa de Asia equivaldrá al 68 por ciento de la población total.
- La Federación Rusa y los países de Europa del Este tienen una demografía actual y prevista diferente a la del resto de Europa y Asia. A pesar del hecho de que se prevé que las tasas de fecundidad aumenten, se calcula que la población de Rusia habrá descendido de 144 millones a 104 millones en 2050, en tanto que la de Ucrania lo habrá hecho de 50 millones a 30 millones a lo largo del mismo período.
- Se supone que el gasto en asistencia sanitaria a personas mayores en Latinoamérica habrá aumentado para 2030 hasta el 25 por ciento en la totalidad de la región.

## La ventana demográfica

Aunque muchos países asiáticos y latinoamericanos se enfrentarán a una elevada TDM en el futuro, una ventana demográfica ofrecerá a muchos países oportunidades – a las que se hará referencia como “dividendo demográfico” – durante pocas décadas futuras. Esto suele ocurrir avanzada la transición demográfica, cuando una serie de grandes cohortes de nacidos son seguidas por otras bastante menores al descender la tasa de natalidad. El resultado es una reducción de dependientes jóvenes y, en consecuencia, un descenso de la TDJ.

Esto va acompañado por un incremento sustancial en la mano de obra potencial y, en particular, por posibles tasas de ahorro mayores, ya que se reducen las necesidades de consumo de grandes números de niños dependientes. Esto puede conducir

a un mayor rendimiento per cápita y al crecimiento económico a través de una mejora de la mano de obra y de elevadas tasas de inversión, produciendo así el dividendo demográfico. Además, esto permite que la sociedad incremente su nivel de ingreso agregado per cápita antes de que la población llegue a ser madura y que se acumulen activos a los que se podrá recurrir para ayudar a financiar las necesidades de consumo de una población de edad avanzada.<sup>1</sup>

Se prevé que el período de dividendo demográfico de China y Tailandia durará hasta 2035-2040; el de Malasia, hasta 2045; en India e Indonesia, hasta 2050. En cambio, una gobernanza poco convincente y la falta de apertura hacia el mercado parecen haber desacelerado el crecimiento potencial que el dividendo demográfico pudiera haber aportado a Latinoamérica.

## Los cambios sociales y la capacidad para adaptarse

El envejecimiento de la población impactará en todas las provisiones de seguridad social, desde la asistencia sanitaria y la asistencia prolongada, pasando por las pensiones, los subsidios de desempleo y de discapacidad, hasta las estructuras familiares que incidirán en las ayudas a la familia. Algunos observadores, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, argumentan que el envejecimiento demográfico plantea importantes retos estructurales a los sistemas de asistencia sanitaria, análogos a los que están dando lugar a las reformas en los sistemas de pensiones. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones empíricas apoyan el criterio de que factores no demográficos, como la variedad, la sofisticación y el costo continuamente creciente de las intervenciones de asistencia sanitaria, junto con la tensión existente entre los pacientes que demandan más servicios de salud y la renuencia de los contribuyentes fiscales a proporcionar una financiación pública adicional a la asistencia sanitaria, son mucho más importantes que el envejecimiento de la población. Sin tener en cuenta la demanda, ya sea sanitaria o financiera, un desafío clave será la capacidad que tenga la sociedad para adaptarse al envejecimiento de la población.<sup>2</sup> Esto incluye:

- la capacidad de los individuos y los hogares para realizar los ajustes pertinentes en la conducta de ahorro, la oferta de mano de obra, las transferencias intergeneracionales privadas y la inversión en capital humano;
- la capacidad de las instituciones para llevar a cabo los ajustes pertinentes destinados a permitir que se tomen medidas concernientes al ahorro, la oferta de mano de obra, las transferencias intergeneracionales públicas y la inversión en capital humano.

## Metas sociales y envejecimiento demográfico

Mientras las sociedades intentan adaptarse con éxito al envejecimiento demográfico, una cuestión clave de la política pública radica en cómo las metas colectivas nacionales influirán en estos ajustes sociales necesarios y en cómo estos ajustes requeridos facilitarán o restringirán las metas sociales existentes.

*Meta del incremento de la prosperidad general.* Se trata de una meta primaria de la mayoría de los países, puesto que la prosperidad general reduce la pobreza e incrementa tanto el nivel de vida como los resultados en salud de la población, aunque no necesariamente la calidad de vida. En algunas partes, existe cierto temor a que el envejecimiento de la población reduzca el crecimiento económico y a que el desafío político consista en reducir al mínimo este efecto. Aquí es importante maximizar los beneficios del dividendo demográfico y ajustar las TTD mediante políticas que regulen la entrada de los jóvenes al mercado de trabajo y la salida de los mayores (junto con políticas que, por ejemplo, promuevan una mayor participación femenina y la integración de las personas con discapacidad).

*Meta de equidad intra e intergeneracional.* La meta de mantener la equidad intrageneracional podría concebirse perfectamente como un objetivo gubernamental importante en muchas políticas de pensiones. Las metas concernientes a la equidad intergeneracional se han utilizado para enmarcar políticas relativas a las transferencias intergeneracionales. Esto incluye cierto sentido de relación apropiada entre los ingresos promedio de jubilación y los ingresos promedio de los trabajadores. Asimismo incluye un reconocimiento del impacto potencial de la política pública en el bienestar de diferentes cohortes de nacidos y de si la política pública distribuye equitativamente la carga de la población que envejece entre cohortes de mayores y menores.

Un factor importante en este caso es el concepto de la equidad intergeneracional y la duda de si esto cambiará a la luz del actual envejecimiento demográfico. El contrato tradicional entre las generaciones se ha basado en un sistema de reciprocidad intergeneracional, por el cual los adultos proveen por los dependientes jóvenes (niños) y, a su vez, cuando estos jóvenes dependientes se convierten en adultos, ellos proveen por los dependientes de edad avanzada. Esto se ha mantenido en la mayoría de las sociedades, tanto en el nivel familiar (los padres proveen por los hijos menores y los hijos proveen por los padres ancianos) como en el nivel social, donde los adultos proveen dentro del mercado de trabajo, mediante transferencias públicas, tanto por los dependientes jóvenes, ofreciéndoles asistencia sanitaria y educación, como por los mayores, brindándoles asistencia sanitaria y protección de los ingresos.

La cuestión relativa a una población envejecida, que ha surgido como resultado de la reducción de la fecundidad y la mortalidad, es si las cohortes exitosas (en términos de reducción de la fecundidad y la mortalidad) aceptan el costo que dicho éxito tendrá para cohortes futuras por medio del contrato intergeneracional “tradicional” o si asumirán el costo de su éxito mediante un contrato intergeneracional “adaptado”. Este último contrato requeriría que las cohortes de edad avanzada asumiesen los costos de la prolongación de sus vidas, por ejemplo, mediante cotizaciones más elevadas a su propio régimen de seguridad social y/o una vida laboral más dilatada.

*Meta de mantener la cohesión social.* La meta de mantener la cohesión social se tratará de formas muy diferentes en diferentes sociedades y culturas. En particular, algunos gobiernos pondrán mayor énfasis en la inmigración como instrumento político para aliviar el impacto económico de una población envejecida y esto reflejará, en cierta medida,

su historia de la migración y los posibles impactos sociales que pueden surgir de la llegada de un gran número de adultos. Así, el Reino Unido y los Estados Unidos, con su larga historia de esperanzados inmigrantes provenientes de todo el mundo, han utilizado libremente la migración para compensar el envejecimiento de sus poblaciones. Mientras tanto, Japón y la República de Corea, sin estos antecedentes, están comenzando a considerar los posibles impactos sociales de dicha inmigración.

## Implicaciones políticas

La política tiene que establecer el marco de incentivos dentro de los cuales se toman decisiones individuales e institucionales. Cierta número de implicaciones políticas surgen del desafío que el envejecimiento demográfico plantea a la capacidad y la necesidad de realizar ajustes. Los programas basados en el reparto se enfrentarán al reto de una tasa baja o, incluso, potencialmente negativa de rentabilidad cuando la mano de obra deje de crecer, ya que una tasa de rentabilidad sostenible es igual a la tasa de crecimiento en el importe total de los sueldos. Los regímenes basados en la capitalización se enfrentan al efecto que el cambio en la estructura etaria de la población ejerce sobre los precios de los activos. A la luz del envejecimiento demográfico, las consideraciones clave incluyen lo siguiente:

- la importancia de una integración adecuada de los roles de las transferencias públicas y privadas en los futuros sistemas de seguridad social, incluida la comprensión de la relación complementaria entre las transferencias intergeneracionales públicas y privadas y la relación entre las transferencias en sentido ascendente y descendente. Las investigaciones<sup>3</sup> revelan que en tanto que las transferencias públicas reducen las transferencias en sentido ascendente desde los hijos adultos a los padres de edad avanzada, esto tiene un efecto mucho menor sobre las transferencias privadas en sentido descendente desde los padres de edad avanzada hacia los hijos adultos y los nietos;
- una consideración de la equidad intergeneracional mediante el reparto del producto del crecimiento entre trabajadores y pensionistas. Esto puede ocurrir, por ejemplo, manteniendo un vínculo entre pensiones y salarios, de modo que los pensionistas reciban cierta parte del crecimiento económico de la nación. Puede aplicarse mediante una relación de las pensiones con los aumentos de precios, de modo que los pensionistas no sufran un descenso absoluto de sus niveles de vida como resultado de la inflación. Podría garantizarse mediante pensiones unidas a la capacidad del sistema definido por el crecimiento en el importe total de los sueldos. O puede mantenerse mediante un sistema que integre varios índices;
- explorar marcos para apoyar y promover la responsabilidad individual. Se puede argumentar, por ejemplo, que el envejecimiento demográfico necesita una división entre la responsabilidad del gobierno para mantener a la población lejos de la pobreza y la responsabilidad del individuo para elevar los niveles de vida personales. Sin embargo, existen variaciones considerables en las provisiones para promover dicha responsabilidad. No obstante, el papel que el gobierno desempeña en el diseño, la implementación, la regulación y la aplicación de los cambios requeridos sigue siendo importante.

## Enseñanzas políticas clave

Las sociedades envejecidas del hemisferio Norte, desarrollado económicamente, han confiado en el capital humano en forma de trabajadores migrantes desde el hemisferio Sur, más joven y pobre, para que apoyen sus economías. Los impresionantes descensos en las tasas totales de fecundidad (TTF) que se están produciendo ahora mismo en Asia y Latinoamérica significan que ésta no será una opción viable en las próximas décadas. Mientras que el reemplazo por nuevas tecnologías puede reducir la necesidad de que crezca el mercado de trabajo, muchos países reconocen actualmente la necesidad de retener en el mercado de trabajo a los trabajadores de edad avanzada, no sólo para reducir la carga de las pensiones, sino también para conservar habilidades y experiencias valiosas a la luz de una escasez futura de oficios a escala mundial.

Se trata de desafíos a los cuales es difícil responder, incluso en casi todas las economías desarrolladas. En la mayor parte de los casos, las economías de transición y en desarrollo están muy lejos de alcanzar estas metas. Sin embargo, ya se han integrado algunos elementos de estas enseñanzas en los sistemas nacionales de seguridad social: Estados Unidos y Canadá promueven la retención de trabajadores de edad avanzada, muchos gobiernos trabajan para integrar mejor los sistemas de transferencia públicos y privados; se encuentran programas para promover el envejecimiento activo en Europa (Francia, Reino Unido y Alemania, por ejemplo), Asia (Singapur y Hong Kong (China), por ejemplo) y Norteamérica; también se han establecido programas de aprendizaje permanente en todas partes de Europa, Asia y Norteamérica. Los elementos básicos de las políticas destinadas a tratar el envejecimiento de la población están presentes en muchos países. Actualmente, los países industrializados están entrando en su período de altas TDM y, junto con programas de seguridad social, necesitan abordar sus TTD, entre otras cosas, introduciendo políticas para regular la entrada de los jóvenes al mercado de trabajo y la salida de los mayores. Las economías en transición y en desarrollo tienen tiempo todavía para aprovechar la oportunidad que ofrecen sus dividendos demográficos, además de la posibilidad de realizar incrementos sustanciales en la fuerza laboral e incluso en algunos casos, en el potencial para mayores tasas de ahorro; ambos serán necesarios para hacer frente a los desafíos que plantean las futuras TDM.

En vista del envejecimiento demográfico, las enseñanzas políticas clave incluyen el desarrollo de abordajes multipilares amplios, coherentes e integrados en los mercados de trabajo y la seguridad social. Estos deberían:

- permitir y promover vidas laborales más prolongadas mediante el aprendizaje permanente, la actualización de la formación y las habilidades, así como la provisión de entornos de trabajo adecuados para trabajadores de edad avanzada;
- tras de asegurar primero la equidad en la cobertura y, al menos, un grado mínimo de idoneidad garantizada en los sistemas obligatorios de seguridad social, garantizar que las transferencias familiares / hogareñas privadas se integren adecuadamente en los sistemas de seguridad de vejez, donde sea posible;
- promover una cultura preventiva en apoyo del bienestar y permitir una vida activa sana para reducir las enfermedades

crónicas y los gastos de asistencia sanitaria, así como apoyar una vida contributiva activa tan prolongada como sea posible;

- proporcionar acceso a la educación a lo largo de toda la vida para garantizar que todas las personas estén mejor preparadas física, mental, social y financieramente para enfrentarse a un mayor grado de responsabilidad social en materia de seguridad en la vejez.

## Fuentes

- <sup>1</sup> Heller, P. 2006. *Is Asia prepared for an ageing population?* (Working paper, no 06-272). Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.
- <sup>2</sup> AISS. 2003. *Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas: Diez cuestiones críticas* (Un aporte de la AISS para la realización del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- <sup>3</sup> Harper, S.; Leeson, G. 2009. *Global Ageing Survey 2009*. Oxford, Oxford Institute of Ageing.

*La AISS reconoce el trabajo de Sarah Harper, Profesora de Gerontología de la Universidad de Oxford, Reino Unido, y de la Cátedra Internacional EPF de Seguridad Financiera en la Vejez de la Universidad de Malaya, Malasia, en la preparación de este número de Perspectivas de Política Social y la contribución de George Lesson y Kenneth Howse, Investigadores Senior del Oxford Institute of Ageing.*

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social. La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)