



# Perspectivas de Política Social

15



## Las pensiones y el cambio demográfico

En la actualidad, los sistemas de pensiones nacionales hacen frente a una serie de retos fundamentales. Entre ellos, tiene preeminencia el reto de múltiples facetas planteado por el cambio demográfico, que incluye el descenso de las tasas de fecundidad, el aumento de la longevidad, los cambiantes modelos migratorios y las estructuras familiares en evolución. Más habitualmente, el cambio demográfico es considerado como una amenaza para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Además, la recesión económica mundial actual ha acentuado las presiones económicas atribuibles al cambio demográfico. En este número de *Perspectivas de Política Social* se analiza el reto que supone el cambio demográfico para los sistemas de pensiones y se explica cómo éstos pueden adaptarse para hacerle frente.

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

### El entorno demográfico y sus consecuencias en los regímenes de pensiones

#### Los regímenes de pensiones deben adaptarse a los cambios demográficos

La esperanza de vida al nacer ha aumentado prácticamente en todos los países del mundo y el aumento a escala mundial es de más de 20 años desde 1950. Ha ocurrido lo mismo con la esperanza de vida a los 60 años, que también se ha incrementado, siendo la mejora de aproximadamente cinco años. Al mismo tiempo, las tasas de fecundidad han disminuido y, a nivel mundial, estas tasas están cerca del umbral de renovación de las generaciones, que es de 2,1 hijos por mujer. Está claro que existen importantes diferencias entre las regiones, aunque las tendencias son similares. Esto tiene consecuencias directas en los regímenes de pensiones. En muchos países,

#### Este número

- Perfila el contexto demográfico y explica sus consecuencias en los sistemas de pensiones
- Analiza las diferentes opciones de reforma disponibles a efectos de abordar el problema del cambio demográfico en las regiones más desarrolladas y en las menos desarrolladas
- Pone de relieve que los sistemas de pensiones deben ser sostenibles tanto social como económicamente
- Destaca el papel del Estado en la garantía de una buena gobernanza y en la creación de un enfoque inclusivo de cara a la reforma

el crecimiento de la población activa es negativo o prácticamente nulo. Por el contrario, el número de personas que se benefician de una pensión ha aumentado significativamente, lo que plantea importantes problemas de financiación.

### Algunas cifras

- 740 millones de personas de más de 60 años en el mundo en 2010, 2.000 millones en 2050
- El 64 por ciento vive en las regiones menos desarrolladas en 2010, el 79 por ciento en 2050
- El 55 por ciento de las personas de más de 60 años eran mujeres en 2009
- 100 millones de personas de más de 80 años en el mundo en 2010, 400 millones en 2050
- La esperanza de vida de las mujeres de 60 años en Japón era de 88 años en 2009
- La esperanza de vida de los hombres de 60 años en Costa Rica era de 82 años en 2009
- La tasa de fecundidad en Níger en 2009 era de 7 y en Alemania de 1,3

### Contexto político y económico

Los regímenes de pensiones suponen compromisos a largo plazo para los cuales es deseable una cierta estabilidad. Sin embargo, los años anteriores han sido ricos en términos de reformas y el período de inestabilidad actual ha producido nuevos cambios decididos, a veces, con urgencia. Por consiguiente, algunos países han reformado su sistema en varias ocasiones en un corto período de tiempo. Otros no han acometido aún una reforma importante y cuanto más esperen, la misma será más difícil. Los gobiernos que apostaron por que las mejoras en la productividad o una mejor situación económica les permitirían, por sí mismas, restablecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones se enfrentan hoy a la crisis y se dan cuenta de que el crecimiento no será suficiente para resolver el problema demográfico.

Evidentemente, la situación del mercado de trabajo tiene una repercusión importante en las pensiones y muchos regímenes de pensiones estarían en una situación financiera mejor si un mayor porcentaje de personas en edad activa trabajara y cotizara. Sin embargo, muchos jóvenes vienen experimentando dificultades para encontrar su primer empleo. Un gran número de desempleados no cotizan y muchos hombres y mujeres han abandonado el mercado de trabajo por problemas de salud, de cualificación, de movilidad, etc. Los trabajadores de más edad tienden a solicitar el pago de su pensión en cuanto reúnen las condiciones mínimas para ello.

### Igualdad de género, nuevas estructuras familiares y migraciones

Los sistemas de pensiones fueron concebidos en una época en que en la mayoría de familias el marido trabajaba y la madre se ocupaba del hogar y de la crianza de los hijos. Numerosos regímenes de pensiones todavía reflejan esta composición y sólo prevén, por ejemplo, pensiones de sobrevivientes para las mujeres. Sin embargo, las estructuras familiares han evolucionado considerablemente. La urbanización ha supuesto una cierta descomposición de los hogares, con padres que no siguen

necesariamente a sus hijos. Al mismo tiempo, la presencia de una cuarta generación es cada día más frecuente en las familias. En los países afectados por la pandemia del VIH SIDA, muchos huérfanos están siendo criados por sus abuelos.

Habida cuenta de que las mujeres viven más tiempo que los hombres, es importante estudiar la dimensión del género en los sistemas de pensiones. Muchas mujeres deben conformarse con pensiones de sobrevivientes bajas para vivir y, aunque cada vez haya más mujeres que trabajan y adquieren derechos a pensión, las trayectorias laborales incompletas y los salarios a menudo más bajos hacen que sus pensiones se sitúen generalmente muy por debajo de las de los hombres.

Las migraciones también han aumentado a lo largo de los últimos decenios. Estos nuevos cotizantes mejoran a medio plazo y en proporciones relativas, la situación demográfica de los sistemas en los que cotizan, pero, a largo plazo, percibirán también prestaciones que habrá que financiar.

### Diferentes opciones de reforma para superar los problemas demográficos

#### Regímenes de prestaciones definidas más sostenibles

Los regímenes de prestaciones definidas han sufrido numerosas modificaciones cuya gran mayoría ha sido dictada por el contexto demográfico. Estas reformas, denominadas reformas paramétricas, abarcaron todos los factores que influyen en los regímenes de pensiones financiados por el reparto: la cuantía de las cotizaciones, de las prestaciones, la edad de jubilación, etc. Las tasas de cotización, cuando aún no han alcanzado los niveles considerados máximos, pueden aumentar para hacer frente a los gastos crecientes. Sin embargo, a menudo, los países adoptan medidas para limitar las tasas. Las prestaciones pueden ser «reducidas» de modo más o menos directo, por ejemplo, actuando sobre las condiciones de derecho a la prestación (más estrictas), o modificando las reglas de indexación de las pensiones (menos generosas). La tendencia a vincular más estrechamente el nivel de prestaciones con la cuantía de las cotizaciones está muy presente.

#### Cuentas individuales revisadas antes de la crisis

La demografía también tiene repercusiones en los regímenes de cotización definida. No obstante, no es ésta la razón principal que ha llevado a muchos países a reformar su sistema de cuentas individuales. La realidad es más bien que estos sistemas no han cumplido todos sus compromisos. Sobre todo no han contribuido a un incremento de las tasas de cobertura, no son menos costosos en términos de gastos administrativos que sus predecesores y las prestaciones que otorgan son a menudo muy escasas. La cuantía de las prestaciones depende del rendimiento de las inversiones, pero también de las cotizaciones. Estas son a menudo insuficientes, puesto que las tasas de cotización se fijaron en una tasa bastante baja. Hace algunos años, comenzó una primera ola de reformas, tal es el caso de Chile donde algunos la denominaron “reforma de la reforma”. La necesidad de tener en cuenta los cambios demográficos ha supuesto igualmente algunas modificaciones y, sobre todo, una disminución de las prestaciones cuando ha habido que reducir

las tasas de conversión del capital en renta para prevenir un incremento de la longevidad. Chile modificó la tabla de mortalidad para el cálculo de las rentas en 2004. Suiza revisó varias veces su ley sobre la previsión profesional y redujo la tasa de conversión.

### La crisis ha acelerado el ritmo de las reformas

La crisis actual, de la que aún no se sabe cuándo se saldrá, ha acelerado el ritmo de las reformas. Los regímenes de pensiones basados en el reparto han desempeñado un papel de amortiguador social, si bien a menudo con la consecuencia de un deterioro en su situación financiera, lo que ha planteado una necesidad de reformas no sólo más urgentes, sino también de mayor alcance del que estaba previsto antes de la crisis, como en Francia y Grecia, y también en España y el Reino Unido. En algunos regímenes privados de capitalización los planes de recapitalización puestos en marcha prevén tanto incrementos en las cotizaciones como disminuciones en las prestaciones. En varios países de Europa, las cotizaciones a los sistemas de cuentas individuales de segundo pilar han sido reducidas temporalmente y asignadas a los primeros pilares de reparto para aliviar los déficits coyunturales de estos últimos. En general, se ha previsto compensar estas reducciones en las cotizaciones con unas cotizaciones más elevadas en los próximos años.

### ¿Constituyen los mecanismos de ajuste automático la solución?

Aunque sean difíciles de definir de forma precisa, un determinado número de países introdujo estos mecanismos, que tienen por objetivo mantener o restablecer la sostenibilidad de un sistema y, sobre todo, adaptarse a la situación demográfica.

#### Los mecanismos de ajuste automático

En el marco de los trabajos de la Comisión Técnica de los Estudios Estadísticos, Actuariales y Financieros de la AISS, la Oficina del Actuario Jefe de Canadá llevó a cabo una encuesta sobre los mecanismos de ajuste automático de los sistemas de seguridad social: 26 países respondieron y 17 países indicaron que su sistema de jubilación incluía un mecanismo de ajuste automático. La mayoría son mecanismos que responden a la situación demográfica, y económica, ya que la posible situación de insostenibilidad es a menudo una consecuencia del entorno demográfico. Por lo tanto, con frecuencia, las medidas de ajuste suponen ajustes de los criterios demográficos, como la edad de jubilación. Las medidas afectan a menudo tanto a los cotizantes como a los beneficiarios (la subida de las cotizaciones y la bajada de las prestaciones irían de la mano si tuviera que aplicarse, por ejemplo, el mecanismo vigente en Canadá). Muchos países disponen de mecanismos complejos, particularmente Suecia, donde por primera vez desde la puesta en funcionamiento del sistema de cuentas hipotéticas un índice de equilibrio inferior a la unidad originó una disminución de las pensiones en 2010. A pesar de esto, para muchos países el control de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones es una preocupación constante, con o sin la existencia de mecanismos de ajuste automático.

### Edad de jubilación y empleo de los trabajadores de edad avanzada

Es sin duda el factor clave. En todas partes, el retraso de la edad de jubilación aparece como la mejor, o en todo caso, la menos mala de las soluciones y son ya muchos los países que la han retrasado, están en proceso de hacerlo o la van a retrasar. En general, el cambio es progresivo para que las personas afectadas puedan adaptarse y para reducir la repercusión en las personas que están cerca de la edad de jubilación. Éste es el factor clave, ya que un aumento en la edad de jubilación actúa a la vez sobre los ingresos y los gastos, puesto que permite al régimen recibir las cotizaciones durante más tiempo y pagar las prestaciones durante menos tiempo. Al cotizar más tiempo, los asegurados mejoran también el nivel de su pensión (siempre y cuando no se modifique la legislación). En la práctica, una política de empleo adaptada a los trabajadores de edad avanzada es indispensable, puesto que muchos asegurados pueden llegar a enfrentarse a la máxima: «demasiado mayor para trabajar y demasiado joven para jubilarse». La respuesta a los cambios demográficos empieza por un cambio de mentalidad.

### Nivel y cobertura de las pensiones

En los países en desarrollo, y especialmente en África, los responsables de las decisiones no pueden seguir ignorando que la gran mayoría de las personas de edad avanzada no han cotizado a un régimen de pensiones de vejez y, por consiguiente, no perciben ninguna pensión. Teniendo en cuenta que los vínculos familiares además han cambiado y que los recursos económicos de muchas familias pobres siguen siendo limitados, los regímenes de pensiones no contributivos pueden dar respuesta a este problema. Estos regímenes pueden adoptar diversas formas, ya sea que estén sujetos a la verificación de recursos o que sean universales, otorgando las mismas prestaciones a todo el mundo o adaptando la prestación en función de los ingresos o de la composición familiar; parece que su repercusión en la pobreza, y también indirectamente en la economía, es muy positiva. En América Latina, la introducción en algunos países de un pilar básico (*zero pillar*/ pilar cero), financiado con cargo a los impuestos y destinado a garantizar una prestación mínima universal, constituye una buena noticia para todos los beneficiarios de estas prestaciones, ya que muchas de estas personas están excluidas del régimen contributivo.

En las regiones desarrolladas, la adecuación de las prestaciones es también una cuestión fundamental. Pocos sistemas persiguen un verdadero objetivo relativo al nivel de la pensión en términos de la sustitución de ingresos. Las reglas de cálculo de las pensiones, que son cada vez más complejas, hacen difíciles las estimaciones y muchas reformas han tendido a disminuir el nivel de las prestaciones para responder a la situación demográfica. En consecuencia, es necesario establecer correctamente prestaciones mínimas específicas y, de hecho, muchas de las últimas reformas han fortalecido su función, especialmente, pero no sólo, tras la crisis.

### Conclusiones

En vista de la situación demográfica actual y de su evolución probable, los regímenes de pensiones van a continuar

alimentando y ocupando un lugar destacado en los debates. Su futuro está lleno de desafíos, de pequeños ajustes y de grandes reformas. Ahora bien, la revolución originada por el envejecimiento de las poblaciones está lejos de haber terminado. En los países más ricos, los sistemas que fueron concebidos para satisfacer las necesidades de las personas que ya no podían ser productivas cumplen ahora un objetivo algo diferente. En los países que no han logrado una cobertura casi total, es cada vez más urgente ampliar la cobertura, ya que será más difícil conseguirlo cuando las cohortes de personas de edad avanzada hayan aumentado. Una política activa de empleo adaptada a los trabajadores de edad avanzada también es indispensable.

Aunque uno de los objetivos de muchas reformas recientes es restablecer el equilibrio económico a largo plazo de los regímenes de pensiones, esto se intenta a menudo mediante la reducción de las prestaciones. Sin embargo, algo que se ignora con frecuencia es que la sostenibilidad de un régimen de pensiones es más que una cuestión de sostenibilidad económica, es también una cuestión de sostenibilidad social. Existe una acuciante necesidad de que todos los interlocutores sociales participantes en el proceso de reforma asimilen inmediatamente estos dos aspectos diferentes, aunque vitales. Esto implica naturalmente la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre unas prestaciones generosas y lo que el sistema puede realmente proporcionar. En este sentido, la voluntad política y la confianza son primordiales.

Las prioridades de las políticas actuales, al enfrentarse a los problemas que plantea la recesión mundial, no deben hacer sombra a los objetivos a largo plazo de los sistemas de pensiones de brindar una protección de los ingresos. En última instancia, le compete al Estado garantizar esta protección mediante el logro de una gobernanza adecuada y un trabajo inclusivo con todos los interlocutores sociales legítimos.

## Fuentes

Assia Billig & Michel Millette, 2009. *Mecanismos óptimos de financiación y de autoajuste de los sistemas de jubilación sostenibles*, Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras (Canadá), 16a Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, 16-18 de septiembre, Ottawa, Canadá.

AISS. 2008. *Dynamic social security for Africa: an agenda for development* (Evolución y Tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2009. *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010. *Una Seguridad Social Dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010. *Una Seguridad Social Dinámica para Europa: Elección y Reponsabilidad*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2009. Seminario Técnico sobre Pensiones. París, Francia, 1-2 de septiembre. <<http://www.issa.int/esl/Breves-et-evenements/Events/Seminaire-technique-sur-les-pensions>>

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)