issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Resumen Ejecutivo

Megatendencias y seguridad social
Cambios demográficos

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2017

Megatendencias y seguridad social
Cambios demográficos

Resumen

Este cuarto informe de la AISS sobre determinadas megatendencias se centra en los cambios demográficos importantes del futuro y en sus posibles repercusiones en los sistemas de seguridad social. El objetivo del presente informe —como en todos los informes de esta serie— es destacar y analizar las tendencias inesperadas, emergentes e inciertas que se avecinan, y determinar las posibles discontinuidades con respecto a las tendencias anteriores. El informe no es exhaustivo, sino que se centra en las tendencias que probablemente tendrán una mayor repercusión en los sistemas de seguridad social y que serán las más complicadas de afrontar. Este informe sucede a otros trabajos de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) sobre cambios demográficos, como los realizados durante el trienio 2008–2010, que culminaron en una serie de informes presentados en el Foro Mundial de la Seguridad Social en 2010.

Aunque el objetivo es identificar tendencias mundiales y regionales, es habitual que se registren variaciones importantes entre los países e incluso dentro de los mismos. Por lo tanto, el informe no busca predecir y proyectar con exactitud las tendencias futuras en todas partes, sino que el objetivo es más bien resaltar aquellos acontecimientos posibles y probables que previsiblemente afectarán de manera significativa a los sistemas de seguridad social.

Un aspecto esencial del informe consiste en cuestionarse el modo en que los sistemas de seguridad social pueden responder a los cambios demográficos de manera efectiva y eficaz. A este respecto, las instituciones y los responsables de políticas deberían ser capaces de anticipar y evaluar cómo pueden evolucionar las tendencias y cuáles podrían ser sus repercusiones. El presente informe pretende ayudar a las administraciones de la seguridad social y a los responsables de políticas en esta tarea.

El informe consta de tres capítulos. El primer capítulo identifica las futuras tendencias clave con una incidencia en los resultados de mortalidad y morbilidad. En primer lugar, proporciona un panorama demográfico puntual con un resumen de tendencias recientes y permite identificar determinadas tendencias futuras clave, así como los factores subyacentes. A continuación, aborda las variaciones regionales de las mismas. Por último, el análisis tiene en cuenta la importancia de predecir estas tendencias —y los mecanismos empleados para hacerlo— de manera que las instituciones puedan comprender mejor su repercusión. La comprensión de los factores responsables de las tendencias demográficas y de su evolución es vital si las

instituciones de la seguridad social quieren anticiparlos y mitigarlos con eficacia. El segundo capítulo intenta determinar el modo en que estos futuros cambios pueden ser calculados, anticipados y proyectados de la manera más adecuada y realista posible. Esto es esencial, ya que no son importantes solo las proyecciones a medio plazo, sino también la variación en los resultados, la percepción y la experiencia en los "flecos" de la futura distribución de la mortalidad y la morbilidad. Es evidente que la elaboración de proyecciones que tengan el mayor grado posible de veracidad ayuda a las administraciones a planificar y anticipar mejor las futuras exigencias a las que se someterán los sistemas de seguridad social y a encontrar la mejor manera de responder a estas exigencias. Sin embargo, estas proyecciones tienen que ser sencillas de interpretar y entender, y se debe ofrecer una explicación sobre la sensibilidad de los resultados a los cambios en los factores subyacentes. Por lo tanto, el informe indica la importancia de definir adecuadamente las variables que deben se evaluadas, la gestión de la información que se empleará en el proceso, la función de los actuarios, los demógrafos, los expertos en materia de salud y los estadísticos en el proceso, y, finalmente, cómo tener en cuenta las variaciones regionales y socioeconómicas. Se subraya que las administraciones de seguridad social tienen que gestionar con eficacia un proceso de estas características, a fin de asegurar que los futuros cambios son anticipados y gestionados. El tercer capítulo destaca los retos y las respuestas de los sistemas de seguridad social a estas tendencias. Por ejemplo, evalúa el modo en que los sistemas pueden ajustarse a los grupos de población cuyas tasas de mortalidad y morbilidad no se reducen, asegurando al mismo tiempo que los sistemas médicos y de jubilación son sostenibles teniendo en cuenta el aumento generalizado de la esperanza de vida.

Conclusiones principales

Una de las principales tendencias demográficas es el envejecimiento de la población. Como destaca la OMS, "[p]or primera vez en la historia, la mayoría de las personas pueden aspirar a vivir hasta más allá de los 60 años. Esto tiene profundas consecuencias para la salud y para los sistemas de salud, su personal y su presupuesto"[1]. La población mundial sigue envejeciendo. No obstante, el grado y la naturaleza del envejecimiento es desigual. Además, el aumento logrado en los años de vida no siempre está acompañado de una buena salud. Al mismo tiempo, la naturaleza de los problemas sanitarios que afrontan los sistemas de seguridad social está cambiando. El cumplimiento de los objetivos de los sistemas de seguridad social puede estar en riesgo si no se anticipan correctamente los problemas y no se adoptan las medidas apropiadas; por lo tanto, la elaboración y la ejecución de prestaciones y servicios deben ajustarse a este nuevo entorno. Probablemente, el mayor reto se plantea en los países que tienen sistemas de seguridad social relativamente poco desarrollados, pero que ya están envejeciendo con rapidez; en este caso se prestará especial atención a la cobertura de la población sin protección social o con una protección limitada.

Las instituciones de la seguridad social deberán desempeñar una función cada vez mayor a la hora de mitigar las repercusiones negativas que se avecinan. Hay una serie de ejemplos que

[1] OMS. 2015. *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

demuestran que esto ya está ocurriendo. Sin embargo, el envejecimiento no es en sí una tendencia negativa; una población de más edad no es *per se* una "carga" en la sociedad, dado que muchas personas son capaces y están deseando trabajar durante más tiempo que en el caso de cohortes anteriores, o a hacer una contribución a su sociedad por otros medios. Por lo tanto, aunque una mayor longevidad repercute directamente en los costos de los sistemas de jubilación, el efecto del envejecimiento de la población en los gastos de los sistemas de seguridad social es más complejo, ya que puede estar condicionado de manera proactiva por medidas preventivas eficaces. Además, dado que la población de más edad desempeña funciones activas tanto en la economía formal como en la informal (p.ej., proporcionando cuidados), el desafío de los sistemas de seguridad social es reflejar esta realidad en un contexto más amplio: el de propiciar que las cohortes de mayor edad participen activamente en la sociedad. Esto puede lograrse, por ejemplo, mediante la adopción de políticas de envejecimiento activas que respalden otras medidas de mejora de la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social. No obstante, aunque un aumento de las medidas sanitarias y de seguridad puede fomentar edades de jubilación más tardías, incluso realizando el mayor esfuerzo, trabajar más tiempo no es una opción para todo el mundo; algunas personas tendrán que jubilarse anticipadamente debido a la presión sobre el empleo y a un empeoramiento de la salud, al margen de lo tarde que se establezca la edad de jubilación[2]. Esto exige, cuando esté justificado, una diferenciación en el enfoque con respecto a los distintos grupos de población.

Por lo general, las personas están viviendo más años y, en la mayoría de los casos, en un estado general de salud mejor que el de generaciones anteriores. Sin embargo, la realidad es que este panorama global esconde una variedad cada vez mayor de experiencias. La disparidad de los resultados y una esperanza de vida no sana son dos de los elementos "ocultos" de este panorama más general. Es previsible que se mantenga la tendencia de una creciente desigualdad en materia de mortalidad —en la que los más ricos viven más y con un nivel de salud mayor mientras los grupos con un menor nivel socioeconómico sufren un estancamiento o un retroceso en su esperanza de vida— a menos que se desarrollen estrategias más eficaces para eliminar las causas de esta desigualdad. Como señala la Organización Mundial de la Salud, "las estrategias deben centrarse no solo en mejorar las condiciones de los más favorecidos o de la persona mayor promedio"[3]. Aunque numerosos debates sobre igualdad intergeneracional han girado en torno al incremento de la longevidad, no siempre se han abordado los aspectos relacionados con la igualdad intrageneracional de estos cambios. En concreto, esto significa que en ocasiones las medidas adoptadas —por ejemplo, edades de jubilación más avanzadas— han tenido en cuenta esta última cuestión, pero no siempre han evaluado necesariamente su repercusión. Como indica la OCDE, las políticas que incentivan a las personas a trabajar durante más tiempo como consecuencia del incremento promedio de la esperanza de vida podrían, por lo tanto, penalizar

[2] OCDE. 2016. *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators.* París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. También disponible en francés.

[3] Véase nota 1.

de manera desproporcionada a los individuos de los grupos de menor nivel socioeconómico, que trabajarían durante más tiempo, pero que no vivirían necesariamente más tiempo[4].

El análisis de las tendencias subyacentes sugiere que los futuros resultados en materia de reducción de la mortalidad podrían no ser tan importantes como en el pasado o, al menos, que las futuras reducciones no sean tan rápidas como las experimentadas previamente. Uno de los motivos es el significativo cambio en las causas de muerte en las últimas décadas, que de manera creciente guardan relación con enfermedades no transmisibles como la diabetes y a problemas de salud mental; éstas, a su vez, tienen implicaciones financieras significativas en los sistemas de atención y cuidados médicos a largo plazo. Un cambio de estas características indica que los niveles previos de reducción de la mortalidad podrían no repetirse en el futuro, porque podría darse el caso de que no se logren con facilidad reducciones comparables en las muertes debidas a las nuevas causas emergentes. La esperanza de vida sana no está aumentado al mismo ritmo que la esperanza de vida. Por lo tanto, en esta nueva realidad se debería poner un mayor énfasis en las implicaciones de la morbilidad.

En el informe se examinan con más detalle los futuros cambios en materia de salud y la repercusión en los sistemas de seguridad social. Continuará la evolución relativa de los casos de discapacidad, de un deterioro físico hacia una enfermedad mental, con un número creciente de casos detectados a una edad temprana y entre mujeres, que requerirán enfoques más adaptados. El aumento de la incidencia de las enfermedades no transmisibles —especialmente oneroso para la sociedad debido a los costos directos (p.ej., el tratamiento) e indirectos (p.ej., pérdida de productividad, cuidadores informales)— y la multi-morbilidad (la manifestación simultánea de distintos problemas de salud) plantean nuevos desafíos para la sociedad en general y para los sistemas de seguridad social en particular. Tanto las enfermedades no transmisibles que afectan principalmente a las poblaciones de mayor edad, como las enfermedades mentales que afectan principalmente a las poblaciones más jóvenes, son pesadas cargas sobre la asistencia sanitaria y la economía que previsiblemente se incrementarán en el futuro. Hacerles frente será fundamental para reducir los riesgos y las necesidades de la seguridad social en todo el mundo. Estos futuros acontecimientos tendrán importantes implicaciones financieras y organizativas para los sistemas de seguridad social, dado que la principal causa del costo total por atención médica y discapacidad suele originarse en el 20 por ciento de la población con una peor situación sanitaria.

El otro motivo detrás de una población que envejece —la disminución de las tasas de natalidad— tiene implicaciones financieras, pero también repercutirá directamente en las políticas y las prestaciones de la seguridad social (subsidios familiares, subsidios por maternidad, etc.), así como en los salarios, la educación y las políticas de respuesta a la migración. Aunque la disminución de las tasas de natalidad y el aumento de las ratios de dependencia de las personas de más edad plantean problemas financieros, también resulta complicado gestionar las altas tasas de nacimiento y el crecimiento de las poblaciones (por ejemplo, las necesidades

[4] OCDE. *OECD Business and Finance Outlook 2016*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

educativas a corto plazo y los problemas relacionados con la sostenibilidad de los recursos a largo plazo), así como aumentar la ratio de dependencia general a corto plazo.

En el informe se examinan los casos de una serie de países que intentan gestionar un "dividendo demográfico" transitorio, seguido de un envejecimiento relativamente rápido de sus poblaciones, y se destacan los desafíos consustanciales.

El presente informe hace mención a la cuestión de la migración interna e internacional, porque el tamaño y el perfil de las poblaciones dependen en gran medida de la magnitud y las características de estos flujos. Las respuestas a la migración no se abordan de manera expresa en el presente informe, puesto que la AISS ya lo ha hecho en su *Manual sobre la extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes* (2014). Es importante señalar, no obstante, que propiciar los flujos migratorios podría ayudar a algunos países a responder al envejecimiento de la población a corto y medio plazo, aunque es probable que el efecto sea marginal y que, a largo plazo, tenga una repercusión menos clara en el financiamiento.

Las administraciones de la seguridad social y los responsables de políticas pueden adoptar una serie de medidas para reducir y adaptarse a algunas de las repercusiones de los cambios demográficos que son más problemáticos, que también favorecen los resultados más positivos de estos cambios. Los ejemplos que se exponen en el informe corresponden a intervenciones anteriores y a un análisis económico de los costos y beneficios de estas medidas anticipadas. Asimismo, en el informe se pone de relieve la necesidad de trabajar con otros actores implicados, como los empresarios, para elaborar y aplicar medidas que ayuden a los trabajadores de más edad en el empleo. Aunque buena parte del debate sobre las respuestas adecuadas gira en torno a las reformas paramétricas, es probable que también vayamos a ser testigos de reformas estructurales de los sistemas que impliquen cambios en su diseño, financiamiento y ejecución, y una evolución de las funciones de los distintos actores implicados. Los conceptos del bienestar individual y social cambiarán y fijarán el marco de los objetivos revisados, así como de las políticas y las opciones de ejecución necesarias para cumplirlos.

Uno de los desafíos a la hora de analizar las respuestas potenciales frente a los futuros cambios demográficos es que probablemente el pasado no sea una buena guía para el futuro, tanto en lo que respecta a las tendencias observadas como a las medidas adoptadas. Es posible que los cambios y las reformas emprendidos en el pasado hayan tenido una implantación relativamente más sencilla de lo que será el caso en el futuro. Pasar de una tasa de dependencia de 8 a 4 puede hacer que la carga financiera sobre los sistemas de seguridad social sea más problemática, pero se sigue considerando "razonable"; los problemas que plantea una ratio que pasa de 4 a 2 son mucho mayores. La situación es especialmente problemática cuando una mayor esperanza de vida trae consigo un incremento en los costos de atención sanitaria. Es por ello que el presente informe intenta "mirar hacia delante" en lugar de analizar tendencias y reformas del pasado, aunque estas últimas también deberán tenerse en cuenta para determinar qué es lo que puede funcionar a medida que se avanza. Además, las desigualdades en los resultados han aumentado. Por lo tanto, aunque en promedio las personas pueden estar más sanas, es probable que las desigualdades en materia de salud impliquen un incremento de los costos totales, debido a la

concentración de los costos de atención sanitaria en el tratamiento de una pequeña proporción de la población. A esto hay que sumar que estos cambios se están produciendo en el contexto de cambios en otros factores externos, lo que incluye cambios en las estructuras familiares, una mayor precariedad de los mercados de trabajo y el impacto del cambio climático y la escasez de recursos naturales en el crecimiento económico. Estas son las tendencias que se resaltan en dos informes de la AISS: *Labour market megatrends and social security* (2013) y *Climate change and natural resource scarcity* (2014). Las presiones a las que están sometidas actualmente las finanzas públicas – por ejemplo, el gasto en salud en la Unión Europea se redujo en un 0,6 por ciento desde 2009 a 2012 (y se mantuvo invariable en 2013) en comparación con un incremento medio del 4,7 por ciento anual entre 2000 y 2009[5] – son un obstáculo importante. La realidad financiera implica planteamientos más centrados en las medidas preventivas, que reducen los riesgos a lo largo del ciclo de vida, así como un cambio en la naturaleza de las prestaciones y los servicios, elaborando medidas administrativas y de comunicación apropiadas, y la adopción de un planteamiento holístico que tenga en cuenta el conjunto de la provisión de prestaciones.

La reacción al incremento de los problemas y de la carga global de las enfermedades no transmisibles exige una respuesta multisectorial que implique una adaptación de políticas y sistemas, que incorpore elementos de tratamientos preventivos y curativos, y que incluya la salud mental. Es previsible que las iniciativas proactivas tengan una repercusión cada vez mayor, ya que estas enfermedades y sus factores de riesgo son altamente susceptibles de ser objeto de una intervención temprana, antes de que se manifiesten las complicaciones (e incluso los síntomas). Esto es especialmente importante en contextos de escasos recursos, dado que la prevención es por lo general más barata y más sencilla que la gestión de enfermedades crónicas prolongadas y complicadas.

En este contexto, un replanteamiento sustancial de la estructura de la seguridad social —desde el diseño, el financiamiento y la ejecución hasta la gestión y la administración— podría suponer una mayor coordinación entre las diferentes ramas de la seguridad social con una visión general del sistema, en lugar del régimen, las prestaciones, los costos y la ejecución (es decir, en los distintos sistemas de discapacidad, desempleo, salud y jubilación). Será necesario un planteamiento sobre el "cómo", así como sobre el "qué": incrementar la capacidad de los servicios y transformar las prestaciones precisará de las aportaciones de un personal formado y cualificado. Sin una fuerza de trabajo sanitaria debidamente formada y de un tamaño suficiente, por ejemplo, los países no podrán lograr una atención sanitaria universal accesible, asequible y de calidad, comprometiendo así el cumplimiento de los objetivos de desarrollo social más amplios.

Fuente

AISS. 2017. *Cambios demográficos* (Megatendencias y seguridad social). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

---

[5] OCDE. 2014. *Health at a glance: Europe 2014*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; OCDE. 2015. *Focus on health spending* (OECD health statistics 2015). París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Promoting excellence in social security
Promouvoir l'excellence dans la sécurité sociale
Promoviendo la excelencia en la seguridad social
Förderung von Exzellenz in der sozialen Sicherheit
За повышение стандартов в социальном обеспечении
促进卓越的社会保障
دعم التميّز في الضمان الاجتماعي

Secretaría General de la AISS
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issa@ilo.org

www.issa.int

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de directrices profesionales, conocimientos de expertos, servicios y apoyo para que sus miembros construyan políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo. La AISS fue creada en 1927 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo.