

Asociación
Internacional de la
Seguridad Social



Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas: Diez cuestiones críticas

Un aporte de la Asociación Internacional de la
Seguridad Social para la realización del
Plan de Acción Internacional sobre
el Envejecimiento



Ginebra, 2003



Igualmente disponible en inglés con el título:
Ageing and Social Security: Ten Key Issues

en francés con el título:
**Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population:
dix questions clés**

en alemán con el título:
**Systeme der sozialen Sicherheit und die Alterung der Bevölkerung:
Zehn zentrale Fragen**

Este documento es una aportación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) a la implantación del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid. Bajo el título "Sostenibilidad de los sistemas de seguridad social ante poblaciones longevas", versiones previas de este artículo fueron aportadas a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid, en abril de 2002, a la Conferencia Ministerial sobre el envejecimiento de la Comisión Económica para Europa, en septiembre de 2002, y al Seminario Asia-Pacífico de seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que tuvo lugar en Shangai, China, en septiembre de 2002. Este documento ha sido preparado por Christina Behrendt, experta de la AISS, bajo la supervisión de Roland Sigg, Jefe de Investigación de la AISS, y la contribución de los comentarios de Dalmer D. Hoskins, Roddy McKinnon y Lucy apRoberts.

Asociación Internacional de la Seguridad Social
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22
www.issa.int

Tel: +41 22 799 6617
Fax: +41 22 799 8509
E-mail: issa@ilo.org

Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas: Diez cuestiones críticas

Un aporte de la Asociación Internacional de la Seguridad Social para la realización del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002

Visión de conjunto

1.	El empleo, elemento clave para enfrentarse a las presiones demográficas en los sistemas de seguridad social	3
2.	Cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada	7
3.	Garantía de la seguridad de los ingresos de los trabajadores con empleo precario y de la economía informal	10
4.	Límites a los riesgos que pueden correr las personas a la hora de prepararse para la jubilación	12
5.	La importancia de la seguridad en el mantenimiento de los ingresos en la vejez	15
6.	El papel del Estado en el mantenimiento del ingreso en la vejez	17
7.	Garantía de la igualdad de género en los regímenes de pensiones	19
8.	Garantía de la sostenibilidad de los regímenes de asistencia médica y de asistencia de larga duración	21
9.	¿Cómo pueden los países de ingresos bajos y medios abordar los retos planteados por una sociedad en envejecimiento?	24
10.	La protección social como requisito para un envejecimiento activo	26

Uno de los principales retos para el futuro de las poblaciones longevas es garantizar un nivel adecuado de ingresos para las personas ancianas de mañana sin forzar demasiado la capacidad de las generaciones más jóvenes. La pertinencia del envejecimiento de la población en las próximas décadas fue puesta de relieve por la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid en 2002, y por el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento adoptado en 2002 en Madrid.

A la luz del envejecimiento de la población en todo el mundo, existe una preocupación cada vez mayor en cuanto a si los regímenes de protección social serán sostenibles en el marco de estos retos. Gran parte de los debates sobre la reforma de las pensiones y la contención de los costos en la asistencia médica ha girado en torno a su sostenibilidad económica frente al proceso de envejecimiento de la población. La viabilidad de las sociedades longevas dependerá inevitablemente de si el suministro de protección social es económicamente sostenible en el futuro. No obstante, ésta es sólo una cara de la moneda. De igual importancia es la sostenibilidad de una sociedad en proceso de envejecimiento. Si se hace mayor hincapié en la elección y responsabilidad individual, ¿Cómo puede garantizarse que esto no conduzca a una segmentación y desestabilización de la sociedad? ¿Cómo pueden adaptarse los sistemas de seguridad social a los retos y oportunidades que plantean las sociedades longevas en todo el mundo? ¿Cuál es el modo más eficaz y equitativo de garantizar seguridad social a la población? El futuro de las sociedades en proceso de envejecimiento depende del éxito con que se pueda combinar la sostenibilidad económica y social en un enfoque integral de seguridad social.

El presente documento identifica un conjunto de diez cuestiones decisivas relacionadas con el envejecimiento, la protección social y la sostenibilidad, y las aborda a la luz de las tendencias recientes en la seguridad social y en la sociedad¹. Estas diez cuestiones han sido elegidas debido a su pertinencia para los debates en curso y las tendencias en materia de políticas. En vista de la complejidad de las cuestiones implicadas y de la diversidad de los problemas y de las posibles soluciones a escala mundial, este enfoque es necesariamente selectivo.

El documento comienza con una revisión de los efectos del envejecimiento de la población y del margen para la acción política y el cambio en la sociedad, especialmente respecto de la promoción del empleo como clave para satisfacer las presiones demográficas en los sistemas de protección social. Se puede ejercer un control de las presiones demográficas ejercidas en los sistemas de protección social si éstas van acompañadas por un crecimiento económico sostenible y por elevadas tasas de participación en el mercado del trabajo (1). Un elemento importante de las políticas de apoyo es el cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada (2). Al abordar el estrecho vínculo entre el empleo y la seguridad social

¹ Véase también OIT (2001): *Seguridad social: Un nuevo consenso*, Ginebra: OIT.

desde otro ángulo, la tercera cuestión se refiere a la garantía de seguridad de los ingresos para los trabajadores con empleo precario y en la economía informal, quienes a menudo no están cubiertos por la seguridad social o lo están insuficientemente (3). La siguiente cuestión vuelve a analizar este tema desde una perspectiva más amplia, centrándose en la interrogante relativa a cuánto riesgo pueden asumir las personas que se preparan para la jubilación (4). Al reconocer la importancia de la obtención de un equilibrio viable entre las responsabilidades individuales y colectivas en la seguridad de los ingresos durante la vejez, los dos aspectos siguientes acentúan la necesidad del mantenimiento de la seguridad de los ingresos en la edad avanzada (5) y analizan el papel del Estado en la protección social de una sociedad que envejece (6). Estrechamente vinculada con estos aspectos, está la necesidad de abordar la igualdad de género en los regímenes de pensiones (7). Una estrategia de ajuste integral ayudará también a paliar los efectos del envejecimiento de la población en los regímenes de asistencia médica y de cuidados de larga duración, junto con una mejor utilización de los recursos de asistencia médica y las reformas adecuadas de los regímenes de asistencia médica y de cuidados de larga duración (8). Se ha de prestar especial atención a los retos específicos impuestos por las poblaciones longevas a los países de ingresos bajos y medios, muchos de los cuales hacen frente a rápidas transformaciones demográficas en condiciones económicas y sociales adversas (9). Por último, se aborda la cuestión del papel que desempeña la protección social como condición para un proceso de envejecimiento activo (10).

1. El empleo, elemento clave para enfrentarse a las presiones demográficas en los sistemas de seguridad social

A pesar de que las transformaciones demográficas de los próximos años tengan que ser aceptadas como inevitables, su magnitud y efectos están lejos de quedar claros. También se reconoce cada vez más que estas transformaciones no conducen inevitablemente al desastre, tal y como ha sido a menudo sugerido por pronósticos pesimistas de una “guerra entre generaciones” o la quiebra de los presupuestos públicos. Estos escenarios no sólo son inadecuados sino también subestiman el margen con que cuentan las sociedades para adaptarse a estas transformaciones, tal y como lo ponen de manifiestos los tres puntos siguientes.

1. Aunque la tendencia general hacia el envejecimiento de la población es evidente, las proyecciones de los cambios demográficos están sujetos a numerosas limitaciones. Las variaciones a corto plazo en los factores determinantes del cambio demográfico, como las tasas de fertilidad o de migraciones, pueden requerir ajustes sustanciales en las proyecciones². Muchas proyecciones utilizan escenarios alternativos para ilustrar el alcance de la incertidumbre. Sin embargo, estos escenarios alternativos a menudo son ignorados en los debates políticos. Reconociendo que las proyecciones se basan en hipótesis sólidas, es importante que las políticas tengan en cuenta las limitaciones de las proyecciones y el alcance de la incertidumbre que encierran.
2. Las descripciones de las transformaciones demográficas y de las presiones que ellas ejercen en los regímenes de protección social, con frecuencia se basan en la relación de dependencia en la vejez o en su valor recíproco, la relación del apoyo potencial, lo cual refleja la relación entre el tamaño de la población en edad de trabajar y el número de personas ancianas. Estas medidas constituyen indicadores muy brutos de los procesos implicados, ya que no tienen en cuenta la distribución actual de los grupos de población activa y no activa.
3. Las enormes variaciones internacionales en las tasas de fertilidad, en la edad de jubilación y en el rendimiento de mercado del trabajo, sugieren que existe un considerable margen para la intervención política y el cambio en la sociedad. La

² Véase por ejemplo, Pierre Concialdi (1999): *Demography, employment and the future of social protection financing*, Documento presentado en la Conferencia sobre Financiación de la Protección Social en Europa, Helsinki, Noviembre 22-23, 1999; Colin Gillion (2000): “Desarrollo y Reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo”, en *Revista Internacional de Seguridad Social* 53 (1), págs. 35-64.

sostenibilidad de los regímenes de pensiones, tanto públicos como privados, dependerán fundamentalmente de la evolución futura del empleo.

La promoción del empleo, junto con el crecimiento económico, es la clave para una protección social sostenible. La evidencia empírica presentada en un reciente estudio sugiere que una reducción en la oferta de empleo debido a las transformaciones demográficas, podría ser compensada, al menos, parcialmente mediante mejoras en las tasas de participación en el mercado del trabajo, al menos durante los próximos 25 años³. Los países europeos sobre todo requerirán un notable ajuste a fin de compensar los efectos de las transformaciones demográficas en su oferta de empleo. El estudio muestra que reducciones futuras en la oferta de empleo en Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido, podrían ser evitadas o, al menos, mitigadas, si las tasas de participación en el mercado del trabajo fueran notablemente aumentadas o respaldadas por niveles ligeramente más elevados de inmigración. En el caso de Suecia, las tasas ya elevadas de participación en el mercado del trabajo dejan menos margen para nuevos aumentos, y en consecuencia, sería necesario duplicar la inmigración o elevar la edad de jubilación a fin de compensar la reducción de la oferta de empleo. La caída masiva en la oferta de empleo en Japón, podría ser compensada sólo por aumento significativo en la participación de las mujeres en el mercado del trabajo (lo que tendría que ser respaldado por políticas familiares apropiadas), combinado con un aumento en las tasas de fertilidad y una mayor inmigración. En la misma vena, el Jefe Economista de la OCDE, Ignazio Visco, presentó recientemente proyecciones relativas al crecimiento anual del PIB hasta 2030, que prevén un crecimiento económico muy superior, siempre y cuando los trabajadores de edad avanzada no se jubilen anticipadamente y crezca la participación de la mujer en el mercado del trabajo. De este modo, el aumento de los gastos de los regímenes de pensiones podría ser controlado⁴. En consecuencia, la promoción del empleo puede paliar significativamente la carga económica de una población en proceso de envejecimiento y contribuir al bienestar general.

Sin embargo, muchos países tienen una larga trayectoria de desempleo y de subempleo persistentes y es difícil ver cómo pueden aumentar sus niveles de empleo después de años de intentos fracasados para la reducción del desempleo. Se ha sostenido que los escasos registros de empleo y los niveles relativamente bajos de empleo en muchos países europeos, crean un nuevo obstáculo para abordar el problema del envejecimiento de la población. Si una proporción importante de la población en edad de trabajar no está empleada, los que sí lo están, tendrán que mantener a un mayor número de personas que no trabajan. No obstante, observadores más optimistas sostienen que esto podría convertirse en una ventaja, por cuanto, estas reservas de empleo podrían transformarse en una fuente de un

³ Peter McDonald y Rebeca Kippen (2001): "Labour supply prospects in 16 developing countries, 200-2050", en *Population and Development Review* 27 (1), págs. 1-32.

⁴ Ignazio Visco (2001): *Paying for pensions: How important is economic growth?*, Documento presentado a la Conferencia del Center for Strategic and International Studies on managing the Global Ageing Transition: A Policy Summit for the Global Ageing Initiative, Zurich, 22-24 de enero, 2001, pág. 23.

nuevo crecimiento del empleo, mientras que los países con altos niveles de empleo tendrían más dificultades para aumentar aún más el tamaño de su fuerza de trabajo⁵.

Por otra parte, los elevados niveles de desempleo van paralelos a una escasez de mano de obra calificada en algunos sectores de la economía en muchos países europeos, un problema que será mucho más severo una vez que grandes cohortes de la generación del “baby boom” se acerquen a la edad de jubilación. El éxito en la promoción del empleo dependerá de la medida en que los desempleados puedan ser reinsertados en el mercado del trabajo. Esto implicará grandes esfuerzos para mejorar su educación y formación ocupacional y para conseguir una mejor adaptación entre las capacidades y los conocimientos de quienes buscan empleo y los requerimientos de los empleadores.

La participación de las mujeres en el mercado del trabajo es, a menudo, mencionado como la principal fuente de mitigación de las transformaciones demográficas. El ejemplo nórdico, muestra que tasas relativamente elevadas de fertilidad pueden ser combinadas con elevadas tasas de empleo entre las mujeres, siempre y cuando las familias estén en condiciones de confiar en el apoyo de las prestaciones de seguridad social, servicios sociales y un entorno laboral favorable a la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, tanto para los hombres como para las mujeres⁶. No obstante, debe reconocerse que los efectos del aumento de la participación en el mercado del trabajo no sólo están en relación con la proporción de la población que cuenta con un empleo asalariado sino que, también tiene efectos en términos del volumen del trabajo realizado. Si el aumento de la participación femenina en el mercado del trabajo se canaliza sobre todo en empleo a tiempo parcial o en empleo marginal⁷, los efectos beneficiosos del aumento de las tasas de empleo podrían ser limitadas, a pesar de tasas de empleo nominales elevadas.

La participación de la mujer en el mercado del trabajo, no sólo constituye una protección efectiva frente a la pobreza para las familias en edad de trabajar, tanto en los hogares monoparentales como en los que hay dos padres⁸, sino que, también contribuye a la seguridad económica de la mujer en la vejez. Debido a sus salarios más bajos, trayectorias laborales interrumpidas y a la desigual distribución del empleo no asalariado, es menos probable que las mujeres perciban pensión alguna y si lo

⁵ Véase Constantinos Fotakis (2000): *Demographic ageing, employment growth and pensions sustainability in the UE: The option of migration*, Documento presentado en una reunión de un grupo de expertos sobre las respuestas en materia de políticas al envejecimiento y la reducción de la población, Nueva York, octubre 16-18, 2000, Naciones Unidas.

⁶ Para una comparación transversal entre países sobre la importancia de las políticas de cuidado de los hijos en el empleo de las madres, véase Janet C. Gormick, Marcia Meyers y Katherin Ross (1997): “Supporting the employment of mothers.: Policy variation across fourteen welfare states”, en *Journal of European Social Policy* 7 (1), págs. 45-70.

⁷ Este es el caso, por ejemplo, en los Países Bajos donde la tasa de empleo de las mujeres, ajustada por el tiempo de trabajo (equivalentes al tiempo completo), es menor que, por ejemplo, en Alemania, Francia o Irlanda, aunque una proporción más pequeña de mujeres trabaja en estos países (tasa de empleo sin ajuste hacia la baja). Véase Comisión Europea (2000): *Empleo en Europa (2000)*, Bruselas, págs. 86-100; Karl Hinrichs (2002): “Combating unemployment: GAT can be learned from whom?”, en Roland Sigg y Christina Behrendt (eds.): *Social security in the global village*, New Brunswick: Transaction, págs. 247-272.

⁸ Véase Katja Forssén y Mia Harkovita (2002): “Family policy, work incentives and the employment of mothers”, en Sigg y Behrendt (2002), *op. cit.* 297-311.

hacen, sus pensiones son en promedio significativamente más bajas que las de los hombres⁹. En consecuencia, el aumento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo tendría el doble efecto de volver a equilibrar la relación entre los miembros activos e inactivos de la sociedad y de mejorar la seguridad de los ingresos de la mujer durante su vejez.

Junto con el crecimiento económico, la promoción del empleo es probablemente el factor más importante para garantizar el futuro de una sociedad en proceso de envejecimiento. La sostenibilidad de los regímenes de protección social, así como de los regímenes de ahorro individual, depende esencialmente de si las sociedades logran volver a equilibrar exitosamente la relación entre la población económicamente activa e inactiva de un modo eficaz y equitativo.

⁹ Para una revisión de los argumentos y de la rica experiencia evidencia empírica sobre las pensiones de las mujeres, véase Jay Ginn, Debra Street y Sara Arber (eds.) (2001): *Women, work and pensions: international prospects*, Milton Kexnes: Open University Press.

2. Cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada

Otro componente importante de una estrategia de promoción del empleo es el cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada¹⁰. Esto ayudaría a resolver la paradoja de que el aumento en la esperanza de vida y la mejora general de la salud de las personas de edad avanzada va acompañada por edades de jubilación sin cambios o con frecuencia más bajas.

En muchos países, las tasas de empleo de las personas de edad avanzada han descendido bruscamente en los últimos años, dando como resultado que la edad media de jubilación sea en la práctica mucho menor que la edad legal de jubilación. Si la capacidad productiva de las personas mayores fuese utilizada en todo su potencial, esto tendría un triple efecto en la sostenibilidad de los regímenes de pensiones. Los bienes y servicios producidos por una mayor cantidad de mano de obra, contribuirían al crecimiento económico; el pago de pensiones (y prestaciones relacionadas como las prestaciones de desempleo y de invalidez), sería postergado; y los ingresos fiscales y cotizaciones adicionales contribuirían a la financiación de las pensiones y de otras prestaciones. En realidad, un mayor acercamiento de la edad actual de jubilación a la edad legal, constituye una opción política más prometedora que la del aumento de la edad legal de jubilación.

Por otra parte, las ventajas que esto representa para la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, constituyen sólo una faceta del cambio de rumbo en la tendencia hacia la jubilación anticipada. Para muchas personas, el empleo no es sólo una manera de ganarse la vida sino que también es un medio para convertirse en un miembro productivo de la sociedad. Para muchas de las personas que han optado por la jubilación anticipada, la retirada del mercado del trabajo no concuerda con sus preferencias individuales, incluso cuando se trata de una elección voluntaria como segunda mejor alternativa al desempleo. Muchas compañías utilizan la jubilación anticipada como un instrumento barato y socialmente aceptable de cara a la reducción del número de sus trabajadores. Sin embargo, desde la perspectiva de la sociedad, esta política implica costos elevados en términos de la financiación de las prestaciones sociales y la pérdida del capital humano y de la capacidad productiva.

El cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada, requeriría también un cambio significativo en los modelos socioculturales y en las preferencias individuales. En muchas sociedades, la retirada anticipada del empleo se ha convertido en un objetivo deseable y aceptable, incluso en ausencia de problemas de

¹⁰ Véase James H. Schulz (2002): "The evolving concept of 'retirement': Looking forward to the year 2050", en *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), págs. 85-106.

discapacidad o de salud¹¹. Estas actitudes están relacionadas con formas distintas de insatisfacción en el lugar de trabajo y con actitudes negativas hacia los trabajadores de edad avanzada y la discriminación en el mercado del trabajo.

En consecuencia, el cambio en la tendencia hacia la jubilación anticipada va de la mano con el modo de abordar la discriminación en el mercado del trabajo en base a la edad¹². A menudo, se sostiene que los trabajadores de edad avanzada son menos productivos que los más jóvenes, pero este punto de vista parece ignorar el hecho de que los trabajadores maduros pueden servirse de su rica fuente de experiencias acumuladas durante su vida activa. La política generalizada de separarse de los trabajadores de mayor edad, constituye un desperdicio de capital humano que no será viable en una situación de escasez de mano de obra calificada en los años venideros. Las compañías y los gobiernos reconocen cada vez más el beneficio potencial de contratar o de mantener a trabajadores mayores y han adoptado medidas para facilitar el empleo de estos trabajadores¹³. La promoción del aprendizaje durante toda la vida, puede contribuir a la constante adaptación y actualización de las capacidades y del conocimiento de la fuerza de trabajo incluidos los trabajadores mayores.

El empleo de estos trabajadores no es sólo una necesidad económica, es también deseable desde la perspectiva más amplia del bienestar durante la vejez. Junto con otras formas de actividad, el trabajo es considerado como uno de los principales medios de integración en las sociedades modernas. En el mejor de los casos, puede contribuir a la integración en redes sociales más amplias, a la autoestima y a la realización y al bienestar físico y mental de las personas¹⁴. Con todo, no debería pasarse por alto el hecho de que muchas formas de trabajo pueden tener efectos negativos en la salud individual y en el bienestar, debido con frecuencia a condiciones de trabajo inadecuadas y al estrés. La mejora de las condiciones de trabajo para todos los grupos de edad, tal y como promueve la OIT y otros actores, está por consiguiente, estrechamente vinculada con esta cuestión.

Se ha reconocido también que la discapacidad y la enfermedad constituyen un grave problema para algunos trabajadores mayores. La promoción de vidas activas más prolongadas debería tener en cuenta las capacidades individuales y brindar tratamiento y rehabilitación adecuados en todas las edades así como la garantía de los ingresos cuando sea imposible continuar el ejercicio de un empleo asalariado¹⁵.

Sin embargo, existen motivos para creer que las futuras cohortes de trabajadores mayores en muchos países industrializados estarán especialmente bien equipados para trabajar durante más tiempo que las cohortes anteriores. Sus niveles de

¹¹ Esto se muestra, por ejemplo, en una reciente encuesta llevada a cabo en el Reino Unido, véase BUPA (2002): *Fit, willing and able? Is Britain ready for 2020?* New MORI research says not, www.bupa.co.uk

¹² Véase Ali Taqui (2002): "Tercera edad, trabajo e iguales oportunidades", en *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), págs. 121-137.

¹³ Alan Walker (1999): *Managing and ageing workforce: A guide to good practice*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

¹⁴ Robert N. Butler, Mia Oberlink y Mal Schechter (eds.) (1990): *The promise of productive aging*, New York: Springer.

¹⁵ Véase Frank S. Bloch y Rienk Prins (eds.) (2001): *Who returns to work and why? A six-country study on work incapacity & reintegration*, New Brunswick: Transaction.

calificación más elevados y su mejor estado de salud en comparación con sus predecesores, les coloca en una buena posición para disfrutar de una vida más activa durante la vejez, aunque, hasta ahora, las políticas públicas hayan mostrado lentitud para adaptarse a este nuevo contexto¹⁶. Un estudio integral de la promoción y del apoyo participativo en el empleo, brindarían más oportunidades para los trabajadores mayores y contribuirían al bienestar económico y social general.

¹⁶ Véase Alan Walker (2002): “Una estrategia de envejecimiento activo”, en *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), págs. 139-164.

3. Garantía de la seguridad de los ingresos de los trabajadores con empleo precario y de la economía informal

El empleo desempeña no sólo un papel decisivo al abordar los retos planteados a los sistemas de seguridad social por las transformaciones demográficas desde la perspectiva de la sociedad, sino también tiene importantes repercusiones en la seguridad social de los individuos¹⁷. El empleo precario, el empleo a tiempo parcial y el trabajo temporero, las carreras interrumpidas, el desempleo y los bajos salarios, aumentan el riesgo de ingresos insuficientes durante la vejez, perpetuando con ello la inseguridad de los ingresos en la época de la jubilación. Esto es cada vez más pertinente, debido a que las numerosas reformas recientes de los sistemas de pensiones han fortalecido el vínculo entre los registros de empleo y el nivel de ingresos en la vejez, tanto en los regímenes de pensiones públicos como en los privados.

La seguridad de los ingresos en la vejez es de especial preocupación para los trabajadores con empleo precario, en la agricultura de subsistencia y en la economía informal, sobre todo en los países de bajos ingresos y, cada vez más, en los países de ingresos medios. Los trabajadores de la economía informal por lo general carecen de derechos sociales básicos y están insuficientemente protegidos contra los principales riesgos como enfermedad, invalidez, maternidad, desempleo y vejez. La extensión de la cobertura de la protección social a estos grupos de la población, significaría una mejora significativa del bienestar general de la sociedad. Esto no sólo implicaría una sensible mejora desde la perspectiva del propio trabajador, sino también traería consigo una ampliación de la base impositiva que garantice que la financiación del gasto social sea compartida de modo más equitativo entre un número mayor de grupos de la población. La extensión de la cobertura es el aspecto más decisivo por cuanto la economía informal ha aumentado enormemente durante los últimos años en muchos países.

El suministro de una protección social adecuada para los trabajadores con empleos precarios y los del sector informal, constituye un factor fundamental de cara a la mejora de la sostenibilidad social del mantenimiento de los ingresos durante la vejez. Un elemento importante a este respecto es la pensión básica que proporciona ingresos adecuados a las personas que carecieron de la oportunidad de acumular suficientes derechos durante su vida activa, tal y como se reconoce en el Plan de

¹⁷ Para una discusión más exhaustiva sobre estos aspectos, véase las contribuciones que figuran en Hedva Sarfati y Giuliano Bonoli (eds.) (2002): *Labour market and social protection reforms in international perspective*, Aldershot: Ashgate.

Acción sobre el Envejecimiento y en la Estrategia Regional de Ejecución para la región UNECE. Esta pensión ha de ser cuidadosamente diseñada, sea como parte de un régimen de pensiones más general, sea como un régimen separado. Es esencial garantizar que el nivel de las pensiones otorgadas proteja realmente a las personas mayores contra la pobreza y les asegure un nivel de vida adecuado.

Si bien, una red de protección social básica es con certeza un elemento importante de una estrategia integral de protección social, es necesario tener en mente que este tipo de programa está, por lo general, relacionado con algunos inconvenientes. Por ejemplo, existe una sólida evidencia de que los programas dirigidos a los pobres son especialmente vulnerables a la racionalización y a la disminución de los niveles de las prestaciones en el largo plazo. Esto puede promover una profunda división en la sociedad entre aquellos que confían en el Estado y aquellos que recurren al mercado para el mantenimiento de sus ingresos durante la vejez, dando lugar al surgimiento de “dos naciones en la vejez”. Los programas que han incorporado a las clases medias son mucho más estables en el largo plazo. Una extensa verificación de los recursos, sobre todo si es estricta e indiscreta, tiende a disuadir a una gran proporción de población con derechos, debido a sus temores de estigmatización y procedimientos administrativos complejos. En consecuencia, puede que no se consiga una adecuada protección contra la pobreza a pesar de que tales regímenes puedan parecer perfectamente orientados hacia los estratos más pobres de la población¹⁸.

¹⁸ Véase también Alicia Funnell (2001), “Individual accounts versus social insurance: A United States perspective”, in Xenia Scheil-Adlung (ed.): *Building social security: The challenge of privatization*, New Brunswick: Transaction Publishers, págs. 78-79.

4. Límites a los riesgos que pueden correr las personas a la hora de prepararse para la jubilación

Las preocupaciones en torno al envejecimiento de la población han ido acompañadas de un enérgico debate sobre la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones públicos, y han conducido a numerosas reformas de los sistemas de pensiones en todo el mundo. Muchas de las recientes reformas de los sistemas de pensiones han buscado fortalecer la elección y la responsabilidad individual en previsión de la jubilación. Sin embargo, a menudo se ha pasado por alto el hecho de que esta política tiene repercusiones más amplias en el mantenimiento de los ingresos de las personas durante la vejez¹⁹.

Cualquier previsión de cara a la jubilación se vincula con distintos tipos de riesgos, los mismos que se abordan de modo diferente en los regímenes de pensiones. En el momento de planificar el mantenimiento de los ingresos para la vejez, las personas corren tres tipos de riesgos vinculados con:

- el mercado del trabajo;
- las inversiones;
- a inflación.

El riesgo relacionado con el mercado del trabajo, incluye todas las contingencias que pueden limitar la carrera del individuo. Por ejemplo, una adecuada previsión para la vejez es difícil de obtener en caso de empleo precario, de trayectorias laborales interrumpidas y de desempleo total. De modo similar, la discapacidad, la mala salud o el cuidado de los hijos y de los familiares ancianos delicados, pueden limitar la capacidad de la persona de acumular suficientes derechos. Estos riesgos generados por el mercado del trabajo, pueden por tanto reducir considerablemente la capacidad de ahorro de un individuo para su jubilación.

Los riesgos vinculados con las inversiones, incluyen la pérdida parcial o total de los ahorros o de las inversiones, sea en función de las fluctuaciones del mercado, sea como consecuencia de la quiebra de un fondo de pensiones o de su patrocinador. La rentabilidad del mercado de valores es sumamente inestable, incluso para las

¹⁹ Véase, por ejemplo, Monika Queisser (2001): "Privatization: More individual choice in social protection", en Xenia Scheil-Adlung (ed.): *Building social security: The challenge of privatization*, New Brunswick: Transaction Publishers, págs. 19-30.

estrategias de inversiones relativamente conservadoras²⁰. Los cálculos del modelo basados en la evolución de los mercados financieros en el pasado, muestran que la enorme variación de la rentabilidad en los regímenes de pensiones privadas se tradujo en que algunas cohortes de pensionistas tuvieran grandes dificultades para satisfacer sus necesidades, a pesar de haber ahorrado la misma cuantía de capital, y haber seguido la misma estrategia de inversiones que sus homólogos que disfrutaban de un nivel de vida holgado durante su vejez²¹. Por supuesto que se desconoce la evolución de la rentabilidad en el futuro pero, los efectos de las transformaciones demográficas en los mercados de valores, los problemas en la gestión de las empresas y la evolución macroeconómica, hacen sumamente improbable que la rentabilidad excepcionalmente elevada de algunos de los últimos años continúe en el futuro.

La inflación plantea una nueva amenaza para la seguridad de los ingresos de los jubilados. Si bien, muchos regímenes de pensiones públicos otorgan prestaciones indexadas en función de los precios o de los salarios, el riesgo de inflación en un gran número de regímenes de pensiones privados es asumido completamente por el individuo, debido a que muchas de las rentas no están indexadas según la inflación²². Los cálculos del modelo de Estados Unidos demuestran la magnitud de las pérdidas en el poder adquisitivo durante las últimas décadas, aunque este período no se caracterizó por tasas de inflación extraordinariamente elevadas. El valor real de una renta fija adquirida en 1966, por un trabajador de 62 años en el momento de su jubilación, con un valor inicial del 100 por ciento de sus ingresos anteriores, cayó al 31 por ciento a la edad de 80 años y a sólo algo más del 20 por ciento a la edad de 90 años²³. En los países con tasas de inflación aún más elevadas en promedio, el valor de los ingresos fijos puede disminuir incluso más²⁴. Queda claro, que, allí donde el riesgo de inflación recae sobre el individuo, los aumentos en la esperanza de vida probablemente vayan acompañados por un notable descenso en el bienestar económico de las personas ancianas. Estas personas, especialmente las más mayores, harán frente a riesgos más elevados de pobreza e indigencia, y ello puede tener una gran repercusión en la sociedad.

Si el riesgo en las inversiones y el riesgo de inflación son asumidos sólo por la persona, el resultado más probable es un alto grado de desigualdad entre cohortes de pensionistas y una inseguridad significativa respecto del bienestar económico durante

²⁰ Gary T. Burtless (2000): social security privatization and financial market risk: Lessons from U.S. financial history, Center on Social and Economic Dynamics Working Paper, Washington D.C.: Brookings Institution. Véase también Max Alier y Dimitri Vittas (2001): "Personal pension plans and stock market volatility", en Robert Holzman y Joseph Stiglitz (editors): *New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st century*, Washington D.C.: Banco Mundial, págs. 391-423. Para una comparación internacional incluyendo Alemania, Japón y Reino Unido, para el período 1935-1995, véase Lawrence Thompson (1998): *Older and wiser: The economics of public pensions*, Aldershot: Avebury, págs. 135-141.

²¹ Burtless (2000): *op.cit.*

²² Dado que el nivel de inflación no puede ser anticipado en una medida suficiente y que no afecta independientemente a las personas, un seguro eficiente contra la inflación no es viable. Véase Nicholas Barr (2000): *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*, IMF Working Paper, Washington D.C.: Fondo Monetario internacional, pág. 22.

²³ Burtless (2000): *op.cit.*

²⁴ Para una visión comparativa de conjunto sobre la repercusión de las tasas de inflación en el valor de las pensiones de jubilación, véase Thompson (1998), *op.cit.* págs. 152-167.

la vejez. El riesgo vinculado con estas estrategias de ahorro, podrían ser aceptables si se prevé que la rentabilidad proporcione un ingreso “añadido” en la vejez, con un adecuado nivel de vida ya garantizado por formas menos inestables de ingresos en concepto de pensiones de jubilación. Sin embargo, si se espera que estos ahorros cubran necesidades básicas en la vejez, la inestabilidad y la incertidumbre de la rentabilidad hacen muy cuestionables estas estrategias²⁵.

²⁵ Munnell (2001): *op.cit.*, págs. 63-82.

5. La importancia de la seguridad en el mantenimiento de los ingresos en la vejez

La promoción de un papel más destacado del suministro de pensiones privadas se sustenta en buena medida en el argumento según el cual los regímenes de pensiones privadas producen tasas de rentabilidad más altas que los regímenes públicos. No obstante otros problemas, este debate tiende a pasar por alto el hecho de que la rentabilidad de las inversiones constituyen sólo un elemento de la calidad de un régimen de pensiones. De la misma importancia es la seguridad de los ingresos en la vejez. Las personas no sólo están interesadas en una rentabilidad elevada de sus inversiones. También requieren protección contra el riesgo de quedarse sin suficientes medios durante la jubilación. En el intercambio entre utilidades y seguridad, mucha gente, sobre todo aquellos con ingresos moderados y bajos, tienden a optar por la última.

Existe una sólida evidencia de que el nivel de seguridad proporcionado por las formas colectivas de seguro, con su capacidad para distribuir los riesgos entre un mayor número de grupos, es muy valorado. En muchos países, la mayoría de la población respalda el papel primordial que tiene el seguro social en la garantía de la seguridad de los ingresos durante la vejez. Por ejemplo, una reciente encuesta realizada en Alemania, España, Francia e Italia, reveló que el respaldo público para que el Estado desempeñe un papel preponderante en el mantenimiento de los ingresos en la vejez es constantemente elevado²⁶. Aunque redistribución siempre significa que algunas personas serán menos favorecidas en términos financieros que lo que lo hubieran sido en ausencia de tal régimen, el nivel de seguridad es muy bien valorado, incluso entre grupos de la población que tienden a ser cotizantes netos. Esto puede explicarse de dos maneras. Por una parte, esta actitud aparentemente irracional podría indicar que los individuos no persiguen estrictamente intereses económicos pero, valoran la cohesión social, la solidaridad, y la seguridad de los ingresos más que la rentabilidad financiera esperada. Por otra parte, el apoyo a los regímenes de pensiones vigentes podría también estar relacionado con el hecho de que el ciclo vital individual no sigue una línea recta sino que tiende a estar caracterizado por una movilidad social hacia arriba y hacia abajo, lo que manifiesta en sí una incertidumbre de cara al futuro. La preferencia por sistemas de pensiones bien establecidos y conocidos que conllevan sólo un limitado nivel de riesgo, en comparación con los regímenes privados, pueden ser entendidos como una estrategia totalmente racional de contención de los riesgos.

²⁶ Tito Boeri, Axel Börsch-Supan y Guido Tabellini (2001): "Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens", en *Economic Policy* 16 (32), págs. 8-44.

El componente más importante de cualquier sistema de pensiones es la asignación de un papel adecuado para el seguro social. Las prestaciones son más estables y equitativas si los riesgos pueden ser distribuidos entre un grupo más amplio y están respaldadas por la capacidad fiscal del Estado²⁷. En la actualidad, se acepta que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones constituye un elemento añadido independiente del mecanismo de financiación. Tanto las pensiones basadas en el reparto como las que se basan en la capitalización tienen que ser pagadas con cargo a los ingresos nacionales actuales; es imposible “ahorrar” recursos para la generación futura a un nivel macroeconómico²⁸. En la distribución de recursos entre los grupos activos e inactivos de la población, el seguro social tiene un papel primordial que desempeñar en la garantía de una adecuada protección para las personas que han pasado por empleos precarios o cuyas carreras fueron interrumpidas debido a responsabilidades originadas por los cuidados brindados a familiares, a discapacidad o a enfermedad.

Mientras que los riesgos son asumidos por los individuos o por cohortes únicas en los sistemas privados, en el caso de los regímenes públicos, los efectos de los riesgos financieros, del mercado del trabajo y demográficos, pueden ser distribuidos entre un mayor número de cohortes incluyendo a cotizantes y beneficiarios, y están respaldados por el poder fiscal y de préstamo del Estado. En consecuencia, la distribución de riesgos puede equilibrar la incertidumbre del suministro de pensiones y aligerar la distribución de los ingresos para la vejez²⁹.

²⁷ Nicholas Barr (1998): *The economics of the welfare state*, New York: Oxford University Press; Barr (2000), *op. cit.*; véase también Peter Orszag y Joseph Stiglitz (2001): “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, en Robert Holzmann y Joseph Stiglitz (eds.): *New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st century*, *op.cit.*, págs. 17-56.

²⁸ Thompson (1998): *op.cit.*

²⁹ Burtless (2000): *op.cit.*

6. *El papel del Estado en el mantenimiento de los ingresos en la vejez*

Una de las principales motivaciones para la reforma de las pensiones en muchos países ha sido la reducción del papel del Gobierno en la garantía de los ingresos en la vejez. No obstante, la privatización de los regímenes de pensiones no pone fin a la responsabilidad y a la obligación del sector público de cara al mantenimiento de los ingresos en la vejez. A este respecto, son cuatro los aspectos que revisten especial importancia:

1. Incluso cuando la administración y la financiación de los regímenes de pensiones sean parcialmente transferidos al sector privado, las instituciones públicas no pueden librarse de desempeñar un papel primordial en el suministro de pensiones a cargo del sector privado, y sobre todo, en la reglamentación y supervisión de los regímenes de pensiones privados con miras a prevenir los fallos del mercado. Asumir esta responsabilidad no sólo requiere una adecuada capacidad administrativa, implica también costos significativos para el cotizante.
2. En muchos países, la legislación requiere que el gobierno o las instituciones administradas por el Estado intervengan si los fondos de pensiones o sus patrocinadores quiebran, o que proporcionen garantías para los pagos si la rentabilidad del fondo no cumplen con promesas específicas. Estas garantías se han introducido en algunos países como salvaguardias para proteger a las personas contra las fluctuaciones de los mercados y para mejorar la confianza del público en los regímenes. Incluso si estas salvaguardias legales no existen, la presión política podría obligar a los Gobiernos a respaldar los regímenes de pensiones privadas en caso de colapso.
3. Muchos países han introducido incentivos fiscales para los regímenes de ahorro voluntario u obligatorio para la jubilación. Aunque es menos visible como gasto directo en concepto de pensiones, el volumen de estas exenciones fiscales a menudo llegan a una proporción razonable del gasto público en términos de ingreso inevitable. Además, las exenciones fiscales tienden a beneficiar a aquellos con elevados ingresos mucho más que a las personas con bajos ingresos.
4. Por otra parte, los regímenes de asistencia social intervienen por lo general si el ingreso individual es inadecuado por cualquier motivo. A este respecto, la gran inestabilidad de la rentabilidad en los regímenes de pensiones basados en el mercado y la desigual distribución de los riesgos, tienen importantes consecuencias para el gasto social público debido a que, en última instancia, los regímenes de asistencia social necesitan intervenir a fin de garantizar, al menos un nivel de vida como mínimo aceptable durante la vejez, para aquellos cuyas pensiones son insuficientes.

La reducción del gasto público esperada por muchos partidarios de la privatización de los regímenes de pensiones es, por tanto, mucho menos pronunciada que lo que se había previsto. Los estudios empíricos sobre estas cuestiones aún son escasos, pero existen evidencias de que una parte sustancial del gasto público, incluidos los ingresos inevitables, sea añadido al gasto directo en concepto de pensiones³⁰.

El deseo de atribuir poder a los individuos dándoles una mayor responsabilidad para que prevean su jubilación va de la mano con la necesidad de garantizar que el comportamiento miope de las personas no imponga una carga excesiva en la sociedad. La cuestión es relativamente poco polémica con respecto a la imposibilidad de las personas de ahorrar para la jubilación, pero es menos evidente, por cuanto se relaciona con la magnitud de los riesgos que pueden y deben asumir las personas en su estrategia de inversiones, debido a que el Estado actúa en definitiva como última instancia en caso de quiebra.

³⁰ Véase, por ejemplo, Gerard Hughes (2000): The cost and distribution of tax expenditure on occupational pensions in Ireland, en: The Economic and Social Research Institute: *Economic Problems of Ireland in Europe, The Thirty-First Geary Lecture*, 2000, Dublin: ESRI, págs. 19-57.

7. Garantía de la igualdad de género en los regímenes de pensiones

La cuestión de la igualdad de género ha estado, durante algún tiempo, en la agenda política de los regímenes de pensiones relacionados con los ingresos y basados en el reparto pero, hasta ahora, no había sido objeto de especial atención en los regímenes basados en la capitalización³¹.

La mayoría de regímenes de capitalización son denominados como regímenes de cotización definida (CD), y no tienen en cuenta circunstancias específicas relacionadas con la maternidad y las responsabilidades familiares como el cuidado de los hijos o de los familiares ancianos dependientes, que a menudo son asumidas en mayor proporción por las mujeres que por los hombres. Las trayectorias laborales interrumpidas y los salarios más bajos durante toda la vida, así como los prolongados períodos de derechos adquiridos en los regímenes ocupacionales de pensiones, también se traducen en que las mujeres tengan una posibilidad menor de participar en un régimen basado en la capitalización durante su trayectoria laboral, y de percibir prestaciones a la hora de su jubilación. Cuando lo hacen, el nivel medio de las prestaciones percibidas por las mujeres es significativamente más bajo que el de los hombres.

En el caso de los regímenes relacionados con los ingresos y basados en el reparto, algunos países han optado por introducir créditos para cubrir los períodos dedicados al cuidado de los hijos tanto para los hombres como para las mujeres así como para los cuidadores informales contratados para brindar asistencia de larga duración. En este último caso, algunos países (como Alemania), pagan las cotizaciones para las pensiones de los cuidadores informales al seguro de asistencia de larga duración. ¿Podría constituir esto una estrategia viable para los regímenes de capitalización administrados por el sector privado?

Otra complicación tiene que ver con la cuestión de la igualdad y la imparcialidad en la determinación de las rentas y en el nivel de cotizaciones a los planes de pensiones. Muchos de éstos y muchas compañías de seguros utilizan tablas de mortalidad específicas por género para el cálculo de las cotizaciones y de las prestaciones. Dado que se prevé que la mujer viva más tiempo, se le solicita pagar cotizaciones más altas para percibir el mismo nivel de prestaciones mensuales y perciben rentas más bajas por la misma cuantía de capital invertido. Esta práctica tiende a ser defendida por motivos de diferencias de género en la esperanza de vida, pero aún así, este argumento es erróneo. Se ha encontrado una amplia gama de factores que determinan la esperanza de vida de una persona, incluyendo los problemas de salud pasados y presentes, la exposición a sustancias peligrosas, el tipo

³¹ Una notable excepción es Ginn, Street y Arber (2001): *op.cit.*

de ocupación y el modo de vida. De todos los factores posibles, el género es probablemente el más fácil de observar pero, ello no justifica su utilización como único factor de discriminación entre diferentes grupos de la población. Un cálculo realmente justo necesitaría una visión más profunda de la esperanza de vida de un individuo. Puede ocurrir que las obreras tengan una esperanza de vida más baja que la de los ejecutivos o que los no fumadores vivan más tiempo que las fumadoras. Así, no sólo ha de defenderse el uso de tablas de mortalidad únicas para los dos sexos por razones técnicas, sino que también y ante todo, se trata de una cuestión de justicia social. Algunos países ya han promulgado dispositivos legales a efectos de garantizar la igualdad de trato, en lugar de seguir con la práctica discriminatoria de tablas de mortalidad basadas en el sexo. Sin embargo, esta práctica está aún muy generalizada en muchos países³².

³² Thompson (1998): *op.cit.*, pág. 164.

8. Garantía de la sostenibilidad de los regímenes de asistencia médica y de asistencia de larga duración

Se prevé que el envejecimiento de la población representará una importante carga para la financiación de los sistemas de asistencia médica y de asistencia de larga duración, tanto en los regímenes públicos como en los privados. Con todo, existen una serie de factores positivos que han de ser tenidos en cuenta y, por consiguiente, no es apropiado invocar escenarios catastróficos de fracaso de los regímenes de asistencia médica³³. Estos factores incluyen:

1. Es ampliamente reconocido que la necesidad de asistencia médica y de cuidados de larga duración es mayor durante los últimos uno o dos años de vida, con independencia relativa de la edad de la persona³⁴. Sin embargo, muchas proyecciones de los gastos en asistencia médica se basan en el gasto promedio actual por cohorte y, en consecuencia, no reflejan adecuadamente el hecho de que el aumento de la longevidad tiende a estar vinculado con la prolongación del ciclo vital con buena salud. Por consiguiente, podría esperarse que el envejecimiento de la población se vinculara con un aumento menos espectacular en los costos de asistencia médica que lo que con frecuencia se teme.
2. La tendencia continua hacia mejoras en el estado de salud y en las tasas de discapacidad, junto con modificaciones en la estructura de la asistencia de larga duración (sobre todo la medida en que pueda evitarse la atención institucional mediante el suministro de cuidados a domicilio), podría conducir a aumentos mucho menos pronunciados en los gastos en asistencia médica y en asistencia de larga duración en muchos países³⁵. Una organización más eficaz y eficiente de la asistencia de larga duración, mediante la introducción de regímenes específicos de seguro social o de servicios sociales, podría también tener un efecto positivo.
3. Existe una sólida evidencia de que las transformaciones demográficas sólo tienen una repercusión relativamente pequeña en el gasto en asistencia médica y de que una buena parte del aumento en el gasto en asistencia médica se vincula con el cambio tecnológico, con el costo de los productos farmacéuticos y del equipo médico y con un suministro ineficaz de atención de la salud. Debido a que la organización de los sistemas de asistencia médica y sus métodos de financiación

³³ Para algunas proyecciones recientes de los gastos en asistencia médica y asistencia de larga duración, véase Stéphane Jacobzone y Howard Oxley (2002): "Ageing and health care costs", en *Internationale Politik und Gesellschaft Online/International Politics and Society* 1/2002; Thai-Thanh Dang, Pablo Antolin y Howard Oxley (2001): *Fiscal implications of ageing: Projections of age-related spending*, OCDE Economics Department Working Papers, París: OCDE.

³⁴ OCDE (1998): *Maintaining prosperity in an ageing society*, París, págs. 91-99.

³⁵ Stéphane E. Jacobzone, Emmanuelle Cambois y Jean-Marie Robine (2000): Is the health of the population increasing fast enough to compensate for population ageing?, en *OECD Economic Studies* 30, 2000/1.

están estrechamente relacionados con los costos, es importante analizarlos y, de ser necesario, proceder a reformarlos, pasos fundamentales para garantizar su sostenibilidad. Algunas experiencias con las reformas de asistencia médica, incluidos los sistemas de asistencia gestionada, han dado resultados muy positivos que posiblemente sirvan como una valiosa guía para las reformas en otros países³⁶.

En vista de lo anterior, la repercusión del envejecimiento de la población en los sistemas de asistencia médica podría, por tanto, ser menos espectacular que lo que con frecuencia se supone. Una cuidadosa supervisión del rendimiento de los sistemas es fundamental para garantizar su futuro económico y su sostenibilidad financiera. Las evaluaciones de los sistemas de asistencia médica deberían, por consiguiente, adoptar un enfoque integral, cubriendo tanto al sector público como al privado, de modo que se determine cuál es el mejor camino para obtener una asistencia médica equitativa y razonable. En muchos países, existe un margen importante para el aumento de la eficiencia en el suministro de asistencia médica, mientras se mantiene e incluso se mejora la calidad de la atención brindada. Como resultado, reformas cuidadosamente diseñadas con el doble objetivo de sostenibilidad económica y financiera, pueden contribuir a mitigar las presiones demográficas en los sistemas de asistencia médica.

Una mejora en el tratamiento de las enfermedades relacionadas con la vejez, constituye otro de los factores que podrían ayudar a mejorar el bienestar de las personas ancianas y conducir a una utilización más eficaz de los recursos para la asistencia médica y la asistencia de larga duración. Si se pudieran evitar o al menos retrasar el avance de enfermedades crónicas o agudas, que con frecuencia ocurren en los últimos años de la vida (como es el caso de la enfermedad de Alzheimer, otras formas de demencia y las enfermedades cardiovasculares), ello representaría un paso decisivo en la dirección adecuada. La consecución de este objetivo requeriría mayores esfuerzos de investigación y el desarrollo de nuevas formas de tratamiento, así como medidas preventivas que promuevan una alimentación sana, una actividad física y mental y una reducción en el consumo del tabaco y del alcohol.

El acceso a la asistencia médica y a los servicios sociales adecuados forma parte de la seguridad social y es un requisito esencial para un envejecimiento productivo y activo³⁷. En muchos países de ingresos bajos y medios, una gran proporción de las personas no tienen acceso a ningún tipo de asistencia médica, pero, también existen brechas sustanciales en la cobertura de la asistencia médica en algunos países industrializados. La extensión de la cobertura de la atención primaria de la salud para todas las edades, es un elemento primordial de la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores. Además de los efectos inmediatos en la salud de la población, la cobertura de los grupos más jóvenes ayuda a prevenir enfermedades y discapacidades y, en consecuencia, tiene importantes efectos, a largo plazo, en la salud

³⁶ Véase las contribuciones en Aviva Ron y Xenia Scheil-Adlung (eds.) (2001): *Recent health policy innovations in social security*, New Brunswick: Transaction Publishers.

³⁷ Walker (2002): *op.cit.*, págs. 121-140.

de las futuras cohortes de personas mayores. El suministro eficaz de asistencia médica es también un requisito para la promoción del empleo y para el aumento de la productividad global de la economía.

Una cuestión más urgente es la mejora de la asistencia de larga duración destinada a personas mayores cuyo estado es delicado. Se prevé que las transformaciones demográficas estarán relacionadas con una creciente necesidad de asistencia de larga duración. La mayor parte de los cuidados en todo el mundo corre a cargo de los miembros de la familia. Una coordinación más eficiente entre modalidades formales e informales de asistencia podrían ayudar a evitar la atención en una institución, mejorar la calidad de la asistencia y reducir los costos. De este modo, muchas personas necesitadas de cuidados de larga duración, podrían permanecer en sus hogares y ser independientes durante más tiempo, lo cual no es sólo menos costoso sin que, a menudo también corresponde mejor a sus necesidades y preferencias propias.

Incentivar la asistencia a domicilio no significa que los individuos asuman solos el suministro de la asistencia. Ante todo, es importante evaluar cuidadosamente la cantidad de cuidados requerida y determinar si pueden ser mejor brindados por cuidadores formales o informales o por una combinación de ambos. Los servicios sociales tienen un papel primordial que desempeñar a este respecto. Una asistencia de buena calidad puede ser garantizada sólo si se adapta a las necesidades y capacidades de los cuidadores y de las personas necesitadas de cuidados. Se puede brindar apoyo a los familiares que tienen esta tarea a su cargo, mediante una coordinación inteligente entre la asistencia formal e informal, la formación, la ayuda práctica y el apoyo psicológico. Esto ayudaría a mejorar la calidad de los cuidados brindados y prevendría las graves tensiones entre los responsables de los cuidados y quienes los necesitan.

9. *¿Cómo pueden abordar los países de ingresos bajos y medios los retos planteados por una sociedad en envejecimiento?*

El envejecimiento de la población con frecuencia es percibido como un problema de los países de altos ingresos en los que su población es relativamente de edad avanzada. En cambio, se considera que la mayoría de países de ingresos bajos y medios están relativamente bien protegidos ante estos cambios, o al menos, se benefician de un margen de tiempo más prolongado hasta que las presiones demográficas lleguen a su punto culminante. Sin embargo, tal y como lo demostraron muchos documentos presentados en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, muchos países harán frente a importantes presiones sociodemográficas en un futuro cercano. Por lo general, es aconsejable comenzar a prepararse para estos cambios con antelación, sobre todo en vista del ritmo acelerado de las modificaciones en algunos países. Mientras que en los países de la OCDE debieron transcurrir 150 a 200 años para que la tasa de dependencia de la vejez se duplicara de aproximadamente el 7,5 al 15 por ciento, en algunos países de ingresos bajos y medios se proyecta que esta tasa se duplique en menos de 50 años. Estas modificaciones constituyen una prueba contundente del poder de adaptación de la sociedad, especialmente en países con una tasa de fertilidad cada vez menor.

Las enfermedades transmisibles y no transmisibles, como la pandemia del SIDA y la malaria, frenan aún más la capacidad de muchas sociedades para abordar el envejecimiento de la población. En los casos en que la población en edad de trabajar ha sido diezmada, la capacidad productiva general de la sociedad se ve seriamente disminuida y se hace mucho más difícil mantener a niños y a ancianos.

En muchos países de ingresos bajos y medios, los regímenes de seguridad social sólo protegen a una pequeña proporción de la población, estando la cobertura limitada a los empleados de la función pública y a los trabajadores del sector formal. Los trabajadores del sector informal con frecuencia no tienen acceso a los regímenes de protección social, y, en consecuencia, están desamparados en caso de pérdida temporal o permanente de su capacidad de obtención de ingresos. La extensión de la cobertura de la seguridad social es, por tanto, un elemento clave en la mejora del bienestar de estos trabajadores, sobre todo en el ámbito de la asistencia médica y de las pensiones. Redes de protección social eficaces pueden contribuir a prevenir el desamparo de quienes no cuentan con otros medios de vida.

Un activo primordial con que cuentan muchos países de ingresos bajos y medios son las sólidas redes familiares y comunitarias que brindan apoyo mutuo a sus miembros. Estas redes cumplen una función esencial a la hora de abordar el

envejecimiento de la población, especialmente en los países donde los regímenes formales de seguridad social no están bien desarrollados, debido a que permiten las transferencias de recursos en metálico o en especies de los miembros activos a los miembros no activos de la comunidad. La noción del apoyo mutuo es muy importante en estas redes. Esto implica que la transferencia de recursos no va en una sola dirección sino que, en la medida de lo posible, es recíproca. Si bien las personas más ancianas pueden recibir dinero, alimentos u otros bienes, ellas cumplen un papel fundamental en la familia y en la comunidad.

Pero la fortaleza y solidez de las redes familiares y comunitarias no deberían ser sobrestimadas. Una mayor movilidad geográfica, como resultado de la urbanización y de las migraciones, las modificaciones en las estructuras familiares, las enfermedades, los desastres naturales así como el desempleo, la pobreza y el desamparo, imponen serias restricciones en la capacidad de la red de apoyo mutuo. Por consiguiente, se duda que las familias y las comunidades continúen siendo suficientemente fuertes para brindar atención a todos los miembros de la sociedad y es probable que una creciente proporción de la población sea excluida de estas formas de apoyo. Las redes familiares y comunitarias no sustituyen a los regímenes formales de seguridad social, pero junto con estos regímenes constituyen el elemento importante de una estrategia integral de protección social. Los mecanismos de apoyo formal e informal pueden fortalecerse mutuamente. Los regímenes formales pueden intervenir cuando ocurran las contingencias más importantes que impongan una excesiva demanda en la capacidad de ayuda mutua, fortaleciendo al mismo tiempo esta capacidad. Un enfoque combinado puede, en consecuencia, sentar las bases para que la seguridad social tenga en cuenta necesidades y capacidades. Un enfoque bien equilibrado brindaría transferencias de seguridad social y servicios a las personas que los necesitan, pero tendría cuidado en no trastocar las redes existentes. Por ejemplo, la atención infantil no debería privar a las personas ancianas de su papel en el cuidado de los niños más pequeños, pero podría integrarlos en el suministro de estos servicios³⁸. Este constituye un ejemplo de un enfoque innovador para constituir en países de ingresos bajos y medios una seguridad social económica y socialmente sostenible.

Las preocupaciones en torno a la viabilidad de los regímenes de pensiones y de asistencia médica en los países industrializados no deberían desalentar la introducción de tales regímenes en países de ingresos bajos y medios. Con todo, estos países podrían beneficiarse de la evaluación de la experiencia de otros países, teniendo en cuenta los antecedentes de sus propias condiciones sociales y económicas. Algunos países de ingresos bajos y medios son cada vez más conscientes de que un desarrollo económico exitoso requiere un sistema viable de seguridad social, y en consecuencia, han mejorado en los últimos años sus regímenes de protección social³⁹.

³⁸ Véase Nana Araba Apt (2002): "La vejez y el cambiante papel de la familia y la comunidad: Una perspectiva africana", en *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), págs. 43-52.

³⁹ Por ejemplo, éste es el caso en muchos países del Sudeste Asiático, véase Ian R. Gough (2002): "Globalization and national welfare regimes: The East Asian case", en Sigg y Behrent (2002), *op.cit.*, págs. 47-66.

10. La protección social como requisito para un envejecimiento activo

El envejecimiento de la población se convertirá, con certeza, en uno de los elementos fundamentales que se convertirán en una característica de los próximos años en todo el mundo. Las sociedades deberán elaborar modalidades viables para adaptarse a este proceso. A menudo, se hace alusión al concepto de envejecimiento activo como un modelo positivo para el futuro, tal y como lo confirman muchas de las ponencias presentadas en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Habiendo obtenido preeminencia en los últimos años, este concepto reconoce la contribución de las personas mayores a la sociedad y alienta su activa participación en todos los sectores que la componen⁴⁰. La Organización Mundial de la Salud ha definido el envejecimiento activo como sigue:

El bienestar activo es el proceso de optimización de las oportunidades para un bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el fin de aumentar una esperanza de vida en buena salud, la productividad y la calidad de vida en la vejez⁴¹.

Un componente importante del envejecimiento activo es el empleo, aunque también se incluyen incluye el trabajo no remunerado, las actividades comunitarias, la integración en redes sociales y las actividades del tiempo libre. Está estrechamente relacionado con el bienestar físico y mental, pero es más amplio que la simple noción de salud. Si bien hace hincapié sobre todo en la integración de los individuos en la sociedad, el envejecimiento activo también implica autonomía individual, dignidad y posibilidad de elección. Es importante reconocer que el concepto de envejecimiento activo no sólo tiene que ver con las personas mayores sino que también tiene efectos en todas las edades.

Durante los próximos años, las sociedades se convertirán en sociedades "longevas" en las cuales la vida más prolongada se refleja en un cambiante equilibrio entre el trabajo remunerado y no remunerado a lo largo del ciclo vital, y una vida larga más activa que la de las generaciones anteriores.

La seguridad social es una parte integral de una estrategia de envejecimiento activo, por cuanto, garantiza un adecuado nivel de vida para las personas que no pueden ganar su sustento debido a la vejez, la discapacidad, la mala salud u otras contingencias. El nivel adecuado y la seguridad de los ingresos en concepto de pensiones, es un componente fundamental del bienestar durante los últimos años de la vida y hacer posible que las personas vivan su vejez sin preocupaciones materiales. La ausencia de privaciones materiales para las personas ancianas es un requisito fundamental para que tengan una vida activa más tarde, pero de la misma importancia

⁴⁰ Para una visión de conjunto del concepto de envejecimiento activo y sus implicaciones, véase Walker (2002), *op.cit.*, págs. 139-164.

⁴¹ Organización Mundial de la Salud (2002): Health and ageing: A discussion paper, Ginebra, pág. 17.

son la integración social, la igualdad de derechos y el acceso a una asistencia médica y a una asistencia de larga duración adecuadas.

De la misma forma en que se brinda atención a las personas de edad avanzada, una sociedad longeva debería también brindar cuidados a sus miembros más jóvenes. En el contexto del envejecimiento de la población, es más importante que nunca ofrecer a las familias oportunidades apropiadas para la crianza y educación de los hijos. Esto incluye medios financieros adecuados para proteger a las familias contra la pobreza, así como acceso a la educación, asistencia médica y servicios de cuidados a los hijos. Si bien, una política familiar integral puede o no traducirse en tasas de fertilidad más elevadas, es evidente que no se puede esperar ninguna mejora en caso de ausencia de tal política. Además, en una economía cada vez más internacionalizada, es ampliamente reconocido que los gastos en educación constituyen una inversión esencial en la competitividad y productividad futuras.

El reto principal durante los próximos años es el diseño de una estrategia integral para abordar las transformaciones sociodemográficas. La estrategia debería basarse en una evaluación realista de la situación que no invoque ni escenarios desastrosos demasiado pesimistas, ni permita que las cosas sigan como hasta ahora. El envejecimiento de la población tiene repercusiones en una serie de cuestiones que tienen que ver con las políticas, incluyendo el mercado del trabajo, la economía, la educación, la seguridad social y la asistencia médica, que tienden todas a estar administradas por diferentes actores, separadas con arreglo a distintas áreas de políticas y regidas por fundamentos diferentes. Un ejemplo, es la puesta en práctica en muchos países de una política de jubilación anticipada como un instrumento para que los empleadores reduzcan el número de sus trabajadores. Pero la jubilación anticipada está en desacuerdo con las políticas de contención de los gastos en pensiones. Una estrategia integral debería apuntar a superar estas divisiones y promover un enfoque efectivo y coherente durante los próximos años.

Las sociedades han mostrado una notable capacidad de constante adaptación a las circunstancias cambiantes y no hay ninguna razón para creer que éste no será el caso en el envejecimiento de la población. El éxito de este proceso de ajuste dependerá de su capacidad para promover el empleo y la productividad, al tiempo que se tiene en cuenta las necesidades de todas las categorías de la población, de modo que se garantice una sociedad equitativa y justa para las personas de todas las edades.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) es una organización internacional que agrupa a instituciones y órganos administrativos que tratan uno o más aspectos de la seguridad social en distintos países del mundo, con especial referencia a todas las formas de protección social obligatoria que, en virtud de la legislación o de la práctica nacionales, son parte esencial de los sistemas de seguridad social de esos países.

La Asociación tiene como objetivo cooperar en el ámbito internacional, en la defensa, la promoción y el desarrollo de la seguridad social en todo el mundo. Se fundó en 1927 con la estrecha cooperación de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). La AISS cuenta con más de 360 organizaciones miembros en más de 140 países.

En muchas de las actividades de la AISS, se aborda directa o indirectamente la cuestión del envejecimiento. Estas incluyen:

- Conferencias, reuniones y seminarios internacionales y especialmente la Asamblea General de la AISS, como foro principal de pensamiento sobre la protección social en todo el mundo;
- Actividades de investigación, sobre todo proyectos de investigación internacional comparativa y prospectiva cuyo objetivo es la mejora de la calidad de los regímenes de seguridad social y su adaptación a los problemas a los que hacen frente, y que les aporta una base sólida de conocimientos para la formulación de una política social y sus orientaciones para el largo plazo;
- Actividades regionales, que desempeñan un papel importante en la identificación de necesidades específicas de las organizaciones miembros de la AISS en las distintas regiones, a efectos de desarrollar medios adecuados de acción y promover la asistencia técnica necesaria para satisfacer las necesidades identificadas; y
- El servicio de información y de documentación, incluida la base de datos "Seguridad social en el mundo" y el Centro de documentación de la AISS, que cuenta con una amplia colección de publicaciones y documentos en los que se abordan distintos aspectos de la seguridad social como las pensiones y la asistencia médica en todo el mundo.

Si desea obtener más informaciones, sírvase consultar

la página Web de la AISS en:

www.issa.int