

Asociación
Internacional de la
Seguridad Social



Envejecimiento y vida productiva: protección social y sostenibilidad

Una contribución de la
Asociación Internacional de la Seguridad Social a la
Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento



Madrid
8-12 Abril 2002



La Asociación Internacional de la Seguridad Social

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

La Asociación tiene como objetivo cooperar a nivel 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 tiene más de 300 organizaciones miembros en más de 130 países.

En la mayoría de las reuniones y conferencias de la AISS se examina a fondo o con menos detenimiento la cuestión del envejecimiento. Estas actividades abarcan:

- Reuniones o seminarios internacionales, incluyendo la Asamblea General de la AISS como el centro coordinador preeminente del pensamiento sobre la protección social en todo el mundo.
- Actividades de investigación, fundamentalmente proyectos internacionales de investigación comparativa y prospectiva encaminados a mejorar la calidad de los regímenes de seguridad social y su adaptación a los problemas que se plantean y que aportan una base sólida de conocimientos a la formulación de una política social y su orientación a largo plazo.
- Actividades regionales que se encuentran en una situación privilegiada para determinar las necesidades particulares de las organizaciones miembros de la AISS en las distintas regiones con el fin de introducir los medios adecuados de acción y promover la asistencia técnica necesaria para atender a las necesidades identificadas.
- El servicio de información y de documentación que abarca la base de datos “Seguridad Social en el mundo” y el Centro de Documentación de la AISS que reúne una amplia colección de publicaciones y documentos que tratan diferentes aspectos de la seguridad social, incluyendo las pensiones y la asistencia médica en todo el mundo.

Si desea obtener más información, sírvase consultar la página web de la AISS en : www.issa.int

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

Envejecimiento y vida productiva: Protección Social y Sostenibilidad

Una contribución de la Asociación Internacional de la Seguridad Social
a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

Madrid 8-12 Abril 2002

Visión de conjunto

1	Límites a los riesgos que pueden correr las personas al ahorrar para su jubilación.....	3
2	La importancia de la seguridad para garantizar los ingresos en la vejez	5
3	Garantizar la seguridad de los ingresos a los trabajadores en el trabajo precario y el sector informal	6
4	Asegurar la igualdad del género en los regímenes de pensiones	7
5	La función del Estado en materia de protección social.....	8
6	Crecimiento económico o de empleo como elemento clave para enfrentarse a la presiones demográficas y a la protección social.....	8
7	Cambio radical de la tendencia hacia una jubilación anticipada	11
8	Asegurar la sostenibilidad de la asistencia médica y los cuidados a largo plazo	13
9	¿Cómo pueden los países en desarrollo hacer frente a los retos de una sociedad en proceso de envejecimiento?.....	15
10	Protección social como condición previa para el envejecimiento activo	16

Como se plasma en el Plan de Acción Internacional revisado que se examinó en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, uno de los retos principales de las próximas décadas es asegurar un nivel adecuado de ingresos para el futuro de las personas mayores sin emplear al máximo las capacidades de las generaciones más jóvenes. Existe una preocupación cada vez mayor sobre si los regímenes de protección social serán sostenibles en el futuro al tratar el envejecimiento de la población en todo el mundo.

La noción de sostenibilidad ha adquirido cada más importancia en los últimos años y se explicará más detalladamente con motivo de la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible que se celebrará en Johannesburgo en septiembre de 2002. Aunque no siempre esté patente en los debates actuales, la esencia misma de la sostenibilidad radica en su carácter multidimensional que engloba aspectos económicos, sociales y medioambientales.

La idea de la sostenibilidad ha estado también presente en el debate sobre la seguridad social, pero se utiliza principalmente en un sentido económico. Muchas de las discusiones sobre la reforma de las pensiones y la limitación de los costos en la asistencia médica ha girado en torno a esta cuestión durante los últimos años. La viabilidad de las sociedades en proceso de envejecimiento dependerá inevitablemente en la cuestión de si la previsión de la protección social es económicamente sostenible en el futuro, pero ésta es sólo una cara de la moneda. La sostenibilidad social de una población en proceso de envejecimiento tiene la misma importancia. ¿Cómo se puede garantizar que el hecho de insistir cada vez más en la elección y la responsabilidad de las personas no viene acompañado de la división y la desestabilización de la sociedad? El futuro de las sociedades en proceso de envejecimiento está condicionado a la cuestión sobre la manera más adecuada de unir la sostenibilidad social a un enfoque exhaustivo hacia la seguridad social.

En la presente contribución a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento se plantean algunos de los asuntos en cuestión. Habida cuenta de la complejidad de las cuestiones tratadas y la diversidad de los problemas y las posibles soluciones en todo el mundo, en dicha contribución se identifica un conjunto de diez cuestiones de suma importancia relacionadas con el envejecimiento, la vida productiva, la protección social y la sostenibilidad y se examinan a la luz de las últimas tendencias en materia de seguridad social y sociedad.

1 Límites a los riesgos que pueden correr las personas al ahorrar para su jubilación

La mayoría de las últimas reformas de los sistemas de pensiones en respuesta a los cambios sociodemográficos han tratado de reforzar la elección y la responsabilidad de las personas en la previsión de su jubilación. Cualquier previsión para la vejez está vinculada a las distintas formas de riesgos y en los regímenes de pensiones se tratan estos riesgos de forma diferente. Cuando se planifica la garantía de sus ingresos en la vejez, las personas corren tres tipos de riesgo:

- riesgo de mercado de trabajo
- riesgo de inversiones
- riesgo de inflación

El riesgo de mercado de trabajo está relacionado con el desarrollo de la trayectoria de empleo de una persona. Resulta difícil prever adecuadamente la vejez en el caso de empleo precario, expedientes

de trabajo interrumpidos o desempleo inmediato. Asimismo, la discapacidad, una salud enfermiza o el cuidado de los niños y las personas mayores dependientes pueden limitar la capacidad individual de acumular el derecho a prestaciones adecuadas. Estos riesgos de mercado de trabajo podrían por lo tanto restringir considerablemente la capacidad de una persona de ahorrar para la vejez.

El riesgo de inversión abarca la pérdida parcial o total de los ahorros o de las inversiones ya sea en función de los altibajos del mercado o como consecuencia de la quiebra de un plan de pensiones o de un patrocinador de un plan de pensiones. El pasado pone de manifiesto que la enorme variación de las cifras de las pensiones privadas supuso que algunos grupos de pensionistas se encontraran dificultades en hacer coincidir los resultados a pesar de ahorrar la misma cantidad de dinero y seguir la misma estrategia de inversión que sus homólogos que disfrutaban de un nivel de vida desahogado en su vejez.¹

Mientras que en muchos regímenes de pensiones públicas prevén prestaciones que se indican a los precios o los salarios, en muchos regímenes de pensiones privados la persona especula totalmente el riesgo de inflación si las anualidades no se indican a la inflación.² Es sorprendente observar que, por ejemplo, un trabajador en los Estados Unidos que se jubila a los 62 años de edad en 1966 tenía la suerte de obtener una tasa de sustitución de ingresos del 100 por ciento en el momento de su jubilación, pero debido a las pérdidas del poder adquisitivo durante las próximas décadas, el valor real de su anualidad había descendido a un simple 31 por ciento a los 80 años de edad y sólo ligeramente a más del 20 por ciento a los 90 años de edad.³ En países con un promedio todavía más elevado de tasas de inflación, el valor de los activos puede bajar todavía más.⁴ Resulta obvio que el aumento de las perspectivas de vida viene unido a un fuerte descenso del bienestar económico si el riesgo de inflación cae sobre las personas.

Si las personas especulan por su cuenta el riesgo de inversión y el riesgo de inflación, el resultado más probable es una elevada desigualdad entre los grupos de pensionistas y un importante grado de inseguridad en el bienestar económico durante la vejez. Las cifras del mercado de valores son muy volátiles incluso en el caso de una estrategia de inversión muy prudente.⁵ El riesgo vinculado a esta estrategia de ahorro podría aceptarse si se prevé que los beneficios aporten un ingreso "adicional" durante la vejez mientras que se garantice un nivel de vida adecuado mediante formas menos volátiles de ingresos en concepto de jubilación. Sin embargo, si se prevé que estos ahorros engloben las necesidades vitales durante la vejez, la volatilidad y la incertidumbre de los beneficios pone en tela de juicio esta estrategia.

¹ 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.

² Como el nivel de inflación no se puede anticipar hasta un cierto grado y no afecta a la personas independientemente, una prevención eficaz contra la inflación no resulta viable. Véase Nicholas Barr (2000): *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper, Washington D.C.: International Monetary Fund, p. 22.

³ 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.

⁴ Si se desea obtener una perspectiva comparativa de la repercusión de las tasas de inflación en el valor de las prestaciones de la jubilación, véase Lawrence Thompson (1998): *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Aldershot: Avebury, pp. 152-167.

⁵ 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*, in Robert Holzmann and Joseph Stiglitz (eds.): *New Ideas about Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington D. C.: World Bank, pp. 391-423. Si se desea obtener una comparación internacional incluyendo Alemania, Japón y el Reino Unido durante el período de 1935 a 1995, véase Lawrence Thompson (1998): *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Aldershot: Avebury, pp. 135-141.

2 La importancia de la seguridad para garantizar los ingresos en la vejez

En las discusiones sobre las tasas de rendimiento de los regímenes de pensiones públicos y privados, se ha omitido a menudo que la cuestión de los beneficios en función de la inversión constituye sólo un elemento de la calidad de un régimen de pensiones. La seguridad de la garantía de los ingresos en la vejez tiene la misma importancia. Las personas no sólo están interesadas en obtener grandes beneficios por su inversión sino que no desean correr el riesgo de quedarse sin ingresos suficientes durante su jubilación. En la alternativa entre el rendimiento y la seguridad muchas personas fundamentalmente aquellas con ingresos moderados o bajos elegirán la última opción.

Se cuenta con indicios importantes de que el nivel de seguridad propuesto en las formas colectivas de los seguros con capacidad para aunar los riesgos de grupos más grandes está muy valorado. En muchos países, la mayoría de la población apoya que el seguro social tenga un papel más importante. Por ejemplo, la última encuesta realizada en Alemania, Francia, Italia y España puso de manifiesto que el apoyo de las personas para que el Estado desempeñe un papel más importante en la provisión de la garantía de los ingresos es sumamente elevado.⁶ Aunque la redistribución lleva siempre a que algunas personas estarán en peor posición económica que hubieran estado a falta de ese régimen, el nivel de seguridad es altamente valorado incluso entre los grupos de población que suelen ser claros contribuidores. Esto podría explicarse mediante dos razonamientos distintos. Por una parte, este comportamiento aparentemente irracional podría indicar que las personas no persiguen exclusivamente sus intereses económicos sino que valoran la cohesión social, la solidaridad y la seguridad de los ingresos más que sus propios beneficios pecunarios. Por otra parte, el apoyo a los regímenes de pensiones vigentes podría también tener relación con el hecho de que las trayectorias vitales de cada persona no siguen una línea directa sino que más bien se caracterizan por una movilidad social de altibajos que se pone de manifiesto mediante una incertidumbre sobre acontecimientos futuros. La preferencia por un sistema de pensiones familiar y establecido adecuadamente que comporte sólo un mínimo riesgo en comparación con los regímenes privados puede entenderse como una estrategia adversa al riesgo totalmente racional.

Un componente importante de cualquier sistema de pensiones consiste en que el seguro social desempeñe un papel adecuado. Los beneficios son más estables y equitativos si se pueden acopiar los riesgos dentro de un grupo más grande y se respaldan con la capacidad fiscal del Estado.⁷ Como la sostenibilidad de los regímenes de pensiones es a nivel global independiente del mecanismo de financiación aunque se gaste de los ingresos nacionales actuales⁸, el seguro social tiene que desempeñar un papel importante en la distribución de los recursos entre los grupos activos e inactivos de la población. Sólo el seguro social es capaz de garantizar una cobertura adecuada a las personas que sufrieron condiciones de empleo precario o trayectorias de trabajo interrumpido, discapacidad o enfermedad.

Aunque las personas o los grupos de personas corren riesgos en los sistemas privados, los regímenes públicos pueden extender los efectos de los riesgos financieros, de mercado de trabajo y demográficos a un gran número de personas que engloba a contribuyentes y beneficiarios y que están respaldados

⁶ Tito Boeri, Axel Börsch-Supan and Guido Tabellini (2001): Would You Like to Shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens, *Economic Policy* 16 (32), pp. 8-44.

⁷ Nicholas Barr (1998): *The Economics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press; Nicholas Barr (2000): *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper, Washington D.C.: International Monetary Fund; véase también Peter Orszag y Joseph Stiglitz (2001): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, in Robert Holzmann and Joseph Stiglitz (eds.): *New Ideas about Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington D. C.: World Bank, pp. 17-56.

⁸ Lawrence Thompson (1998): *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Aldershot: Avebury.

por la autoridad fiscal y prestataria del Estado. Si se aunan los riesgos se puede por lo tanto sopesar las incertidumbres de las previsiones de las pensiones y resolver la distribución de los ingresos en la vejez.⁹

3 Garantizar la seguridad de los ingresos a los trabajadores en el trabajo precario y el sector informal

Muchas de las últimas reformas de pensiones reforzaron el vínculo entre los contribuyentes y los beneficios y de esta manera el vínculo entre el expediente de empleo y el nivel de ingresos durante la vejez. El trabajo precario, el empleo a tiempo parcial y temporal, las trayectorias interrumpidas de empleo, el desempleo y los salarios bajos aumentan el riesgo de ingresos insuficientes durante la vejez perpetuando con ello la inseguridad de los ingresos en la jubilación.

La seguridad de los ingresos en la vejez es muy importante para los trabajadores del sector informal, en particular para los países en desarrollo. Los trabajadores de la economía informal suelen carecer de los derechos básicos sociales y estar apenas protegidos contra el riesgo, como por ejemplo, la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, el desempleo o la vejez. Si el trabajo informal se pudiera transformar en empleo regular, el bienestar social global podría mejorarse sensiblemente. Desde una perspectiva personal del propio trabajador, en la mayoría de los casos el empleo regular en la economía formal supone una importante mejora de la seguridad social de cada persona. A nivel global, la amplitud de la base impositiva supone que la financiación del gasto público es compartido de manera más equitativa entre grupos mayores de la población.

La prevision de una protección social adecuada para los trabajadores en condiciones de trabajo precario y en el sector informal constituye un factor fundamental para la sostenibilidad social de la garantía de ingresos en la vejez. Un elemento importante es una pension básica que prevea ingresos suficientes para esas personas que no tuvieron la oportunidad de acumular suficientes prestaciones durante su trayectoria laboral. Esta pension debería diseñarse cuidadosamente o como parte de un regimen de pensiones cada vez mayor o como un régimen independiente. Es fundamental asegurarse de que el nivel de prestaciones de la pensión prevé a largo plazo un nivel de vida adecuado para las personas mayores y que están protegidos de la pobreza. Los efectos típicos de las características de un nuevo programa son menos obvios. Por ejemplo, se cuenta con pruebas importantes de que los programas destinados a los pobres son especialmente vulnerables para la reducción de gastos y por lo tanto no suelen aportar niveles suficientes de beneficios a largo plazo. Esto podría llevar a una profunda división de la sociedad entre las personas que confían en el Estado y aquellas que confían en el mercado para garantizar sus ingresos durante la vejez, tal y como se alude en la imagen de “dos naciones en la vejez”. Los programas que incluyen a las clases medias son mucho más estables a largo plazo. Una investigación exhaustiva de los ingresos, en particular rigurosa e indiscreta, suele disuadir a una gran parte de la población debido a los temores estigmatizadores y a los complejos procedimientos administrativos. Por consiguiente puede que no se logre una protección adecuada de la pobreza a pesar de que estos regímenes puedan parecer que están destinados totalmente a las capas más pobres de la población.

⁹ 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.

4 Asegurar la igualdad del género en los regímenes de pensiones

En los regímenes de pensiones PAYG proporcionales al sueldo, la cuestión de la igualdad de género ha permanecido en el orden del día político durante algún tiempo. En los regímenes financiados, hasta ahora no se ha prestado suficiente atención a esta cuestión.¹⁰

La mayoría de los regímenes de pensiones financiados están concebidos como regímenes de contribución definidos (DC) y no representan riesgos específicos asociados a la maternidad y a las responsabilidades familiares tales como el cuidado de los niños y el cuidado de personas mayores delicadas que son asumidos muy proporcionalmente por las mujeres. Las trayectorias interrumpidas de empleo y los salarios más bajos en general así como los largos períodos de interés en muchos regímenes de pensiones laborales llevan también a que cada vez menos mujeres participen en un régimen de pensiones financiado durante su trayectoria laboral y reciban beneficios durante su jubilación. De ser así, el promedio de los beneficios que reciben las mujeres es mucho menor que el de los hombres.

En el caso de regímenes PAYG proporcionales al sueldo, algunos países han elegido la introducción de contribuciones teóricas para representar los períodos de cuidado de los niños de las madres y de los padres o de las personas que cuidan a ancianos a largo plazo. En este último caso, algunos países (p. ej. Alemania) pagan las contribuciones de las pensiones a esas personas al margen del seguro de los cuidados a largo plazo. ¿Podría ser además una estrategia viable para los regímenes financiados del sector privado?

Otra complicación hace referencia a la cuestión de la igualdad y la imparcialidad en la fijación de precios de las anualidades y de los planes de pensiones. Muchos planes de pensiones y anualidades utilizan cuadros de mortalidad específicos al género para calcular contribuciones y beneficios. Puesto que se prevé que las mujeres vivan más tiempo, es necesario que paguen contribuciones más elevadas para recibir el mismo nivel de beneficios mensuales y recibir anualidades más bajas por la misma cantidad de dinero invertido. Esta práctica es defendida debido a las diferencias de género en las expectativas de vida, sin embargo este razonamiento tiene importantes fallos. Se han encontrado una gran variedad de factores para determinar las expectativas de vida de una persona, incluyendo problemas de salud actuales y pasados, la exposición a substancias perjudiciales, la ocupación y el estilo de vida. De todos los posibles factores, puede que el género sea el más fácil de observar, pero esto no justifica que se utilice como el único factor de discriminación entre los distintos grupos de la población. Un cálculo realmente justo necesitaría tener mucho más en cuenta las expectativas de vida de una persona. Puede que las mujeres trabajadoras tengan menos expectativas de vida que los hombres ejecutivos o que los hombres no fumadores vivan más tiempo que las mujeres fumadoras. Como no se puede tener en cuenta toda la complejidad de las fuerzas conductoras hacia las expectativas de vida, se deben utilizar cuadros de mortalidad de un solo sexo como base del cálculo. Algunos países han promulgado leyes para asegurar la igualdad de trato en lugar de perseguir la práctica discriminatoria de cuadros de mortalidad basados en el sexo, pero esta costumbre está todavía muy generalizada en muchos países.¹¹

¹⁰ Una excepción notable es Jay Ginn, Debra Street y Sara Arber (eds.) (2001): *Women, Work and Pensions: International Prospects*, Milton Keynes: Open University Press.

¹¹ Lawrence Thompson (1998): *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Aldershot: Avebury, p. 164.

5 La función del Estado en materia de protección social

Uno de los principales motivos de la reforma de las pensiones ha sido la reducción de la función del Gobierno en la previsión de la garantía de ingresos en la vejez. Sin embargo, la privatización de los regímenes de pensiones no pone fin a la responsabilidad y la obligación del sector público de garantizar los ingresos en la vejez. Existen cuatro aspectos de especial importancia:

1. A pesar del hecho de que la administración y la financiación de los regímenes de pensiones se pasará parcialmente al sector privado, los organismos públicos no se pueden librar de desempeñar una función más importante en el caso de las pensiones del sector privado. Estos siguen desempeñando una función principal en la reglamentación y la supervisión de los regímenes de pensiones privadas con el fin de prevenir los fallos del mercado.
2. En muchos países, la legislación exige al gobierno o a los organismos secundados por el gobierno intervenir si los fondos de la pensión quiebran o preveer la garantía de los pagos si el rendimiento de los fondos no cumple con los parámetros. Estas garantías se han iniciado en algunos países como salvaguardia para proteger a las personas de las rarezas del mercado y fomentar la confianza de la población en estos regímenes.
3. Muchos países han iniciado exenciones fiscales para establecer incentivos en los ahorros voluntarios u obligatorios durante la vejez. Aunque sea mucho menos visible el volumen de estas exenciones fiscales suele añadir una importante cantidad de ingresos sin gastos directos en función de las pensiones. Además, las exenciones fiscales suelen beneficiar a las personas con altos ingresos mucho más que a las personas con bajos ingresos.
4. Además de esto, los regímenes de ayuda social intervienen por lo general si los ingresos de las personas son insuficientes por el motivo que sea. En este sentido, la elevada volatilidad de los ingresos en los regímenes de pensiones basados en el mercado y la distribución desigual de los riesgos tienen serias repercusiones en el gasto social público, ya que como último recurso los regímenes de ayuda social pública tendrían que intervenir en los déficits de ingresos de las personas con el fin de garantizar al menos un nivel mínimo de vida en la vejez para las personas con pensiones insuficientes. En cuanto a la reducción del gasto público, muchos defensores de la privatización de las pensiones esperan que sea mucho menos acusada.

El deseo de autorizar a las personas a tener una mayor responsabilidad en su jubilación viene unido a la necesidad de asegurarse que el comportamiento miope de las personas no impone una carga excesiva a la sociedad. Esta cuestión es muy poco polémica con respecto al fracaso individual de ahorrar, pero es menos evidente en cuanto a la cuestión del número de riesgos que las personas pueden o deben correr en su estrategia de inversión, ya que el Estado actúa en última instancia como último recurso en caso de fracaso.

6 Crecimiento económico o de empleo como elemento clave para enfrentarse a la presiones demográficas y a la protección social

Si bien los cambios demográficos deben examinarse cifiéndose a los hechos, estos no conducen forzosamente al fracaso como se invocó repetidas veces en metáforas pesimistas tales como una guerra entre generaciones o la quiebra de los presupuestos públicos. Lo inapropiado de estas situaciones se ilustra en los tres puntos siguientes:

1. Aunque la tendencia general hacia el envejecimiento de la población sea evidente, la previsión del cambio económico está sujeto a un cierto margen de incertidumbre. Las variaciones a corto plazo de los factores determinantes del cambio demográfico, por ejemplo las tasas de fertilidad o la migración, pueden necesitar ajustes substanciales.¹² Muchas previsiones utilizan situaciones diferentes debido a la incertidumbre y es importante que las políticas tengan también en cuenta las limitaciones de las previsiones.
2. Las explicaciones del cambio demográfico y la presión resultante de los regímenes de protección social suelen basarse en la relación de dependencia de la vejez, reflejando la relación entre el número de personas en edad de trabajo y el número de personas mayores. La relación de dependencia de la vejez es un indicador muy tosco para reflejar los procesos tratados, ya que no tiene en cuenta la presente distribución de los grupos activos y no activos de población.
3. La enorme variación de las tasas de fertilidad, las edades para la jubilación y los resultados del mercado laboral sugieren que se cuenta con un importante margen de deliberación política. El mercado de trabajo ofrece precisamente una importante palanca para las políticas proactivas. La sostenibilidad de los regímenes de pensiones – tanto públicos como privados – dependerán esencialmente de la futura evolución del empleo.

Las pruebas empíricas presentadas en un estudio reciente sugieren a número de países que el descenso de la oferta laboral causado por los cambios demográficos podría compensarse al menos parcialmente por los cambios en la participación del mercado laboral por lo menos durante los próximos 25 años.¹³ En particular los países europeos necesitarían un ajuste acusado con el fin de compensar los efectos de los cambios demográficos en función de su oferta laboral. En el estudio se indica que las futuras caídas de la oferta de trabajo en Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, España y el Reino Unido podrían evitarse o al menos paliarse si la participación de la fuerza de trabajo aumentará enormemente y se viera apoyada por niveles de inmigración ligeramente más elevados. En el caso de Suecia, la elevada participación de la fuerza de trabajo deja un margen menor para que se produzca otro aumento; por lo que sería necesario doblar la inmigración y aumentar la edad de la jubilación para compensar el descenso de la oferta de trabajo. El descenso masivo de la oferta de trabajo en Japón podría compensarse únicamente por un importante aumento de la participación de la fuerza de trabajo de las mujeres (que habría que apoyar mediante políticas adecuadas de familia) mientras que al mismo tiempo aumentarían las tasas de fertilidad y la inmigración. En este sentido, Ignazio Visco principal economista de la OCDE presentó recientemente las previsiones sobre el crecimiento anual del PNB hasta 2030 que prevén un crecimiento económico cada vez mayor siempre y cuando los trabajadores más viejos no se jubilen anticipadamente y aumente la participación de la fuerza de trabajo de las mujeres. De esta manera, el aumento del gasto en los regímenes de pensiones podría contenerse.¹⁴

La promoción de empleo puede aliviar considerablemente la carga económica de una población en proceso de envejecimiento y contribuir a un bienestar global. Sin embargo, muchos países tienen una

¹² Véase p.ej. Pierre Concialdi (1999): *Demography, employment and the future of social protection financing*, Paper presented at Conference on Financing Social Protection in Europe, Helsinki, 22-23 Noviembre, 1999; Colin Gillion (2000): Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo, *Revista Internacional de Seguridad Social* 53 (1), pp. 41-74.

¹³ Peter McDonald and Rebecca Kippen (2001): Labour supply prospects in 16 developed countries, 2000-2050, *Population and Development Review* 27 (1), pp. 1-32.

¹⁴ Ignazio Visco (2001): *Paying for Pensions: How Important is Economic Growth?*, Trabajo presentado para las conferencias del centro de estudios estratégicos e internacionales sobre "Managing the Global Ageing Transition: A Policy Summit for the Global Aging Initiative", Zurich, 22-24 Enero, 2001, p. 23.

larga trayectoria de desempleo y subempleo constantes y resulta difícil observar como estos países pueden aumentar sus niveles de empleo tras años de tentativas que han fracasado en reducir el desempleo. En el caso de muchos países europeos, se indicó que sus escasas trayectorias de empleo y sus relativamente bajos niveles de empleo crearon una carga adicional a la posibilidad de enfrentarse al envejecimiento de la población. Si una gran parte de la población en edad de trabajar no está empleada, los trabajadores tienen que apoyar a un número incluso mayor de ciudadanos inactivos. Sin embargo, observadores más optimistas han señalado que esto además podría en cambio convertirse en una ventaja, dado que estas reservas de empleo podrían transformarse en una fuente de crecimiento de empleo adicional, mientras que los países con altos niveles de empleo tendrían más dificultades en aumentar cada vez más el número de su fuerza de trabajo.¹⁵

En la actualidad, los altos niveles de desempleo ocultan la falta de trabajadores cualificados en algunos sectores de la economía de muchos países europeos y esto será cada vez más difícil una vez que los grandes grupos de la generación del boom de la natalidad se acerquen a la edad de la jubilación. El éxito de la promoción de empleo dependerá del grado en el que el desempleo pueda reintegrarse en el mercado de trabajo. Esto implicará mayores esfuerzos para mejorar su educación y formación profesional y lograr una adaptación más adecuada entre las capacidades y el conocimiento de las personas en busca de un empleo y los requisitos de los empleadores.

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo se suele mencionar como fuente principal de alivio de la carga demográfica. El ejemplo nórdico indica que las tasas de fertilidad relativamente altas pueden combinarse con las elevadas tasas de empleo de las mujeres, siempre y cuando las familias puedan confiar en la ayuda de los beneficios de la seguridad social, de los servicios sociales y de un medio ambiente de trabajo favorable a la combinación del trabajo y la vida familiar tanto para hombres como para mujeres.¹⁶ Sin embargo, es necesario conocer que los efectos de una participación cada vez mayor del mercado de trabajo no se relaciona sólo con el porcentaje de personas con empleo remunerado sino que está también unido al volumen de trabajo realizado. Si el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral se canaliza principalmente en el empleo a tiempo parcial o marginal¹⁷, los efectos que benefician el aumento de las tasas de empleo pueden verse limitados a pesar de las tasas de empleo formalmente altas.

La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo constituye no sólo una protección efectiva de la pobreza para las familias en edad de trabajar, tanto para las familias monoparentales como para las familias biparentales¹⁸, sino que contribuye también a garantizar la seguridad económica de las mujeres durante la vejez. Debido a sus bajos salarios, las trayectorias interrumpidas de empleo y la distribución

¹⁵ Véase Constantinos Fotakis (2000): *Demographic Ageing, Employment Growth and Pensions Sustainability in the EU: The Option of Migration*, Trabajo presentado en una reunión de grupo de expertos sobre respuestas políticas al envejecimiento de la población y al descenso de la población, New York, 16-18 Octubre, 2000, United Nations.

¹⁶ Para una explicación entre naciones sobre la importancia de las políticas del cuidado de los niños para el empleo de las madres, véase Janet C. Gornick, Marcia Meyers and Katherin Ross (1997): *Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across Fourteen Welfare States*, *Journal of European Social Policy* 7 (1), pp. 45-70.

¹⁷ Este fue el caso por ejemplo de los Países Bajos en los que la tasa de empleo de las mujeres adaptada al tiempo que se trabaja (equivalentes a tiempo completo) es más baja que por ejemplo en Alemania, Francia o Irlanda aunque un porcentaje menor de mujeres trabaja en estos países (tasa de empleo más baja que no se ajusta). Véase European Commission (2000): *Employment in Europe 2000*, Brussels: European Commission, pp. 86-100; Karl Hinrichs (2002): *Combating unemployment: what can be learned from whom?*, in Roland Sigg and Christina Behrendt (eds.): *Social Security in the Global Village*, New Brunswick: Transaction, pp. 247-272 (en preparación).

¹⁸ Véase Katja Forssén y Mia Harkovita (2002): *Family Policy, Work Incentives and the Employment of Mothers*, in Roland Sigg and Christina Behrendt (eds.): *Social Security in the Global Village*, New Brunswick: Transaction, pp. 297-311, en preparación.

desigual del trabajo no remunerado, las mujeres no suelen recibir una pensión y si reciben su pensión, como término medio, es más baja que la de los hombres.¹⁹ El aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo tendrá por consiguiente un doble efecto, reequilibrar la relación entre los miembros activos e inactivos de la sociedad y mejorar la situación de los ingresos de las mujeres durante la vejez.

Junto con el crecimiento económico, la promoción de 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 las estrategias de ahorro individuales dependen fundamentalmente de si las sociedades logran reequilibrar la relación entre los grupos de la población económicamente activos e inactivos de manera eficiente y justa.

7 Cambio radical de la tendencia hacia una jubilación anticipada

Otro importante componente de una estrategia de promoción de empleo es el cambio total de la tendencia hacia una jubilación anticipada.²⁰ En muchos países, las tasas de empleo de los ancianos han descendido bruscamente en los últimos años debido al hecho de que el promedio de la edad de jubilación de los hombres es más bajo que la edad legal de jubilación. Si la capacidad productiva de las personas mayores puede utilizarse en mayor medida, esto ocasionaría un efecto positivo triplicado en función de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones. Los bienes y los servicios producidos por un aumento de la mano de obra contribuirían a un crecimiento económico; el pago de las pensiones (y los beneficios conexos tales como los beneficios por desempleo o discapacidad) se aplazarían, a pesar de que los impuestos y las aportaciones de los pensionistas contribuirían a su financiación. Esto ayudaría a resolver la evolución paradójica según la cual el aumento de las previsiones de vida y la mejora de la situación global de la salud de las personas mayores están acompañados de una edad de jubilación inamovible o a menudo menos eficaz. En realidad, acercar más la edad real de la jubilación a la edad legal de la jubilación es una opción política mucho más prometedora que aumentar la edad legal de la jubilación.

Sin embargo, los beneficios de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones son sólo un aspecto. Para muchas personas, el empleo no es sólo una manera de ganarse la vida sino también de ser un miembro productivo de la sociedad. Para muchas personas con jubilación anticipada, la retirada de la fuerza de trabajo no se produce como consecuencia de sus preferencias individuales, incluso cuando se elige voluntariamente como la segunda mejor alternativa al empleo. Muchas compañías utilizan la jubilación anticipada como un instrumento relativamente barato y socialmente aceptado de reducción del número de su fuerza de trabajo y de aumento de la productividad. Sin embargo, desde un punto de vista social esta política conlleva a altos costos en términos de gastos sociales, a la pérdida de capital humano y a la falta de capacidades productivas.

El cambio total de la tendencia hacia una jubilación anticipada implica además un cambio importante en los modelos socioculturales y las preferencias individuales. En muchas sociedades, la salida anticipada de la fuerza de trabajo se ha convertido en un objetivo deseable y aceptable, incluso a falta

¹⁹ Para un examen de las fuerzas conductoras y de numerosas pruebas empíricas, véase Jay Ginn, Debra Street and Sara Arber (eds.) (2001): *Women, Work and Pensions: International Prospects*, Milton Keynes: Open University Press.

²⁰ Véase James H. Schulz (2002): Evolución del concepto de "jubilación": con miras al año 2050, *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), pp. 95-119.

de los problemas de discapacidad y de salud.²¹ Estas actitudes se relacionan con formas distintas de insatisfacción en el lugar de trabajo así como con las imágenes negativas de los trabajadores más mayores o la discriminación en el mercado de trabajo.

Un cambio total de la tendencia hacia la jubilación anticipada está por lo tanto unido al estudio de la discriminación en el mercado de trabajo.²² Los trabajadores mayores suelen considerarse menos productivos que los trabajadores más jóvenes, sin embargo no se presta demasiada atención al hecho de que los trabajadores adultos puedan alejarse de una importante fuente de experiencia acumulada en su trayectoria vital. La política generalizada de no contratación de los trabajadores adultos es una pérdida de capital humano. Las compañías y los gobiernos conocen cada vez más el potencial de empleo o de contratación de trabajadores adultos y han adoptado las medidas para facilitar el empleo de los trabajadores mayores.²³ Esta promoción del aprendizaje para toda la vida puede ayudar a adaptar y actualizar constantemente las capacidades y el conocimiento de la fuerza de trabajo, incluyendo los trabajadores adultos.

El empleo de trabajadores mayores no es sólo una necesidad económica sino también deseo desde una perspectiva más global sobre el bienestar en la vejez. Junto con otras formas de actividad, el trabajo es uno de los principales medios de integración social en las sociedades modernas y contribuye perfectamente a la integración de mayores redes sociales, la autoestima y el cumplimiento y es posible que también al bienestar físico y mental de las personas.²⁴ Sin embargo, esto debería tener en cuenta el hecho de que muchas formas de trabajo tienen un efecto negativo en la salud y el bienestar de las personas, a menudo debido a las inadecuadas condiciones de trabajo y al estrés. La mejora de las condiciones de trabajo para grupos de todas las edades, tal y como promueve la OIT y otros actores, está por consiguiente estrechamente unido a esta cuestión.

Se debe reconocer que la discapacidad y la enfermedad crean un grave problema a los grupos de trabajadores mayores. La promoción de trayectorias de trabajo más largas deben tener muy presentes las capacidades individuales y ofrecer trato y rehabilitación adecuados en todas las edades así como seguridad de ingresos cuando no se puede recuperar la participación en trabajos remunerados.

Sin embargo, existen motivos para creer que los próximos grupos de trabajadores mayores en muchos países industriales estarán muy bien equipados para trabajar más tiempo que los grupos anteriores. Sus niveles de cualificación más altos y su buena salud en relación a sus predecesores les coloca en una posición más aventajada para llevar una vida más activa durante la vejez, aunque hasta ahora la adaptación de las políticas públicas haya sido lenta.²⁵ Una estrategia exhaustiva de la promoción y el apoyo de la participación al empleo brindará más oportunidades a los trabajadores mayores y contribuirá al bienestar económico y social en su conjunto.

²¹ Este se indica por ejemplo en una entrevista reciente realizada 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.

²² Véase Ali Taqi (2002): Tercera edad, trabajo e iguales oportunidades, *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), pp. 121-137.

²³ Alan Walker (1999): *Managing and Ageing Workforce - a Guide to Good Practice*, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

²⁴ Robert N. Butler, Mia Oberlink y Mal Schechter (eds.) (1990): *The Promise of Productive Aging*, New York: Springer.

²⁵ Véase Alan Walker (2002): Una estrategia de envejecimiento activo, *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), pp. 139-164.

8 Asegurar la sostenibilidad de la asistencia médica y los cuidados a largo plazo

Se prevé que el envejecimiento de la población ponga una importante carga a la financiación de la asistencia médica y a los sistemas sanitarios a largo plazo, tanto a la asistencia médica pública como privada. Sin embargo, no es conveniente invocar situaciones de catástrofe por un fallo de todos los sistemas sanitarios, puesto que se deben considerar algunos signos positivos de alivio.²⁶

1. Se reconoce comúnmente que la necesidad de servicios sanitarios y de asistencia a largo plazo aumenta más durante los últimos uno o dos años de vida, muy independientemente de la edad de la persona.²⁷ Muchas de las previsiones del gasto en concepto de asistencia sanitaria se basan en el gasto promedio actual de un grupo y no refleja adecuadamente el hecho de que el aumento de la longevidad suele ir acompañado de la prolongación de una vida sana por períodos. Por consiguiente se puede prever que el envejecimiento de la población está vinculado a un aumento menos dramático de los costos sanitarios de que se solía temer.
2. La continúa tendencia a mejorar la situación sanitaria y la discapacidad, junto con los cambios en la estructura de los cuidados a largo plazo (en particular el punto en que se puede evitar la institucionalización mediante la previsión de servicios del hogar), puede llevar a subidas menos fuertes de gastos en la salud y la asistencia a largo plazo en muchos países.²⁸ Una organización más efectiva y eficaz de asistencia sanitaria a largo plazo mediante la introducción de regímenes específicos de seguro social o de servicios sociales tiene también un efecto positivo.
3. Existen pruebas evidentes de que los cambios demográficos tienen sólo una repercusión mínima en los gastos en concepto de asistencia sanitaria, mientras que una gran parte del aumento de los gastos en concepto de asistencia sanitaria están relacionados con los cambios tecnológicos, el costo de productos farmacéuticos y el equipo médico y una previsión ineficaz de la asistencia sanitaria. Puesto que la organización de los sistemas de asistencia sanitaria y el modo de financiación están estrechamente relacionados con los costos, es importante examinar y si es necesario reformar los sistemas de asistencia sanitaria como un elemento esencial para garantizar su sostenibilidad.

Aunque la repercusión del envejecimiento de la población en los sistemas de asistencia sanitaria puede que sea menos dramática de lo que a menudo se supone, es esencial un seguimiento cuidadoso de los resultados de los sistemas de asistencia sanitaria para garantizar su futura sostenibilidad económica y social. Las evaluaciones del sistema de asistencia sanitaria deberían seguir un enfoque exhaustivo que abarque tanto el sector público como el privado con el fin de responder a la cuestión de la mejor manera de lograr una previsión equitativa y asequible de asistencia sanitaria. En muchos países, existe un gran margen de flexibilidad para mejorar la eficiencia en la previsión de la asistencia sanitaria manteniendo o incluso mejorando la calidad del suministro. Las reformas preparadas cuidadosamente encaminadas al punto de referencia doble de sostenibilidad económica y social pueden mitigar notablemente las presiones demográficas en los sistemas de asistencia sanitaria.

²⁶ Para algunas previsiones recientes de los gastos en asistencia sanitaria y cuidados a largo plazo, véase Stephane Jacobzone and Howard Oxley (2002): Ageing and Health Care Costs, *Internationale Politik und Gesellschaft Online/International Politics and Society* 1/2002; Thai-Thanh Dang, Pablo Antolin and Howard Oxley (2001): *Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending*, OECD Economics Department Working Papers, Paris: OECD.

²⁷ OECD (1998): *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris: OECD, pp. 91-99.

²⁸ Stephane E. Jacobzone, Emmanuelle Cambois y Jean-Marie Robine (2000): Is the Health of the Population Increasing Fast Enough to Compensate for Population Ageing, *OECD Economic Studies* 30, 2000/1.

Otro factor que podría ayudar a mejorar el bienestar de las personas mayores y llevar a una utilización más centrada de los recursos de la asistencia sanitaria es mejorar el tratamiento de las enfermedades relacionadas con la edad. Si se pudieran evitar, o al menos contener o posponer las condiciones agudas y crónicas que suelen ocurrir en los últimos años de vida (por ejemplo la enfermedad de Alzheimer y otras formas de demencia o enfermedades cardiovasculares), esto constituiría un paso fundamental en la dirección adecuada. Esto implica el aumento de esfuerzos en la investigación y el desarrollo de nuevas formas de tratamiento y además medidas preventivas que promuevan la nutrición sana, actividades físicas y mentales y la reducción del uso del tabaco y del consumo de alcohol.

El acceso a una asistencia sanitaria adecuada y a servicios sociales es una parte esencial de la seguridad social y una condición previa fundamental de una vida productiva y del envejecimiento activo.²⁹ En muchos países en desarrollo, un gran número de personas mayores no tienen acceso a una asistencia sanitaria, pero existen también vacíos substanciales en la cobertura de la asistencia sanitaria en algunos países industrializados. La ampliación de la cobertura de la asistencia sanitaria primaria para todas las edades es uno de los elementos principales para mejorar las condiciones de vida de las personas mayores. Además de los efectos inmediatos en la salud de la población, la cobertura para los grupos más jóvenes ayuda a prevenir enfermedades y discapacidades y por consiguiente tiene importantes consecuencias a largo plazo en la salud de los futuros grupos de personas. Una previsión efectiva de asistencia sanitaria es también una importante condición previa para la promoción de empleo y la productividad económica en su conjunto.

Una cuestión más urgente es la mejora de la asistencia a largo plazo de las personas mayores delicadas. El aumento de las expectativas de vida está relacionado con las necesidades cada vez mayores de la asistencia a largo plazo. En todo el mundo, la mayor parte del trabajo de asistencia médica es realizado por los miembros de la familia. Una coordinación más eficaz entre las formas formales e informales de la asistencia podría ayudar a evitar la institucionalización, mejorar la calidad de los cuidados y reducir los costos. Muchas personas con necesidad de asistencia a largo plazo podrían evitar tener que abandonar sus hogares y ser independientes por un período de tiempo más largo, que no es sólo menos costoso sino que suele corresponder mejor a sus necesidades y sus propias preferencias.

Animar al cuidado a domicilio no significa que las personas se queden solas en la previsión de los cuidados. Por encima de todo, es importante evaluar cuidadosamente la cantidad de cuidados que se necesitan y determinar si se pueden facilitar mejor mediante asistencia formal o informal o una combinación de los dos. Una calidad adecuada de asistencia a domicilio se garantiza sólo si satisface las necesidades y las capacidades de ambas trayectorias y de las personas que se han de cuidar. La responsabilidad de cuidar a familiares puede apoyarse mediante una coordinación apropiada entre los cuidados formales e informales, la formación y la asistencia práctica y el ánimo psicológico. Esto ayuda a mejorar la calidad de la asistencia facilitada y a evitar graves tensiones entre las personas que cuidan y las personas que necesitan los cuidados que puede llevar a una violencia física y psicológica.

Además, es importante mejorar la seguridad social de las personas que se encargan de cuidar a los enfermos. Los cuidadores informales, cuya mayoría son mujeres, suelen tener que reducir su horario de trabajo o dejar un empleo remunerado cuando eligen asumir la tarea de cuidar a sus delicados familiares. Es por lo tanto esencial asegurarse que estas personas tienen acceso a una protección social adecuada, tanto para los riesgos inmediatos (p.ej. asistencia sanitaria) como a largo plazo (pensiones). Asumir

²⁹ Alan Walker (2002): Una estrategia de envejecimiento activo, *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), pp. 139-164.

la responsabilidad de cuidar a personas mayores delicadas no debería relacionarse con la inseguridad social y el riesgo de pobreza en la vejez.

9 ¿Cómo pueden los países en desarrollo hacer frente a los retos de una sociedad en proceso de envejecimiento?

El envejecimiento de la población se percibía a menudo como un problema del mundo industrializado con sus poblaciones relativamente viejas mientras que los países en desarrollo se consideraban relativamente bien protegidos contra estos cambios o al menos se beneficiaban de un plazo más largo hasta que las presiones demográficas alcanzaban su punto culminante. Sin embargo, como muchas contribuciones a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento indican, muchos países se enfrentan a importantes presiones sociodemográficas en un futuro próximo y es aconsejable en general empezar pronto a prepararse para los retos. Mientras que en los países de la OCDE hubo que esperar de 150 a 200 años para que se duplicara de 7,5 al 15 por ciento la relación de dependencia de la vejez, en muchos países en desarrollo se prevé que esta relación se duplique en menos de 50 años. Sobre todo en países con una tasa de fertilidad que baja rápidamente, estos acontecimientos probarán fundamentalmente la capacidad de adaptación de las sociedades.

Las enfermedades transmisibles y no transmisibles, tales como el SIDA, la pandemia y la malaria añaden más tensiones a la capacidad de las sociedades para enfrentarse al envejecimiento de la población. Cuando la edad de la población que trabaja es diezmar, no es sólo más difícil atender a los niños y a las personas mayores sino que la capacidad productiva general de la sociedad se reduce.

En la mayoría de los países en desarrollo, los regímenes de seguridad social abarcan sólo un pequeño porcentaje de la población, principalmente los empleados del Estado y los empleados en el mercado de trabajo formal. Los trabajadores del empleo informal no tienen acceso a los regímenes de protección social y por lo tanto se enfrentan a la miseria en caso de pérdida provisional o permanente de sus capacidad de ingresos. La extensión de la cobertura de la seguridad social es un elemento importante para mejorar el bienestar de estos trabajadores.

En las sociedades en desarrollo se cuenta con una importante red de familia y de redes comunitarias que ofrecen ayuda mutua a sus miembros. Especialmente en países en los que los regímenes formales de seguridad social son escasos, estas redes constituyen un gran atractivo para enfrentarse al envejecimiento de la población, ya que facilitan el traslado de recursos en metálico y en especie de los miembros activos de la comunidad a los inactivos. La noción de ayuda mutua es muy importante para estas redes. Esto implica que el traslado de recursos no es unidireccional sino en la medida de lo posible bi o multidireccional. Aunque los miembros más mayores puede que reciban dinero, nutrición u otros bienes, tienen la importante función de ayudar a la familia y a la comunidad tanto económicamente como socialmente.

Sin embargo, el fortalecimiento y la solidez de las redes familiares y comunitarias no deberían sobreestimarse ni sobrecargarse. La movilidad geográfica cada vez mayor a través de la urbanización y la migración, los modelos de familia en continuo cambio, las catastrofes naturales y las enfermedades así como el subempleo, la pobreza y la miseria presionan más la capacidad de apoyo mutuo. Se pone por lo tanto en tela de juicio si las familias y las comunidades seguirán siendo suficientemente fuertes para satisfacer las necesidades de prácticamente todos los miembros de la sociedad o si una parte de la población cada vez mayor será excluida de estos recursos de ayuda. Las redes familiares y comunitarias no substituyen a los regímenes formales de seguridad social pero junto con estos regímenes constituyen un elemento fundamental de una estrategia exhaustiva de protección social. Las formas formales e in-

formales de ayuda pueden reforzarse respectivamente. Los regímenes formales intervienen cuando aparecen contingencias mayores que ponen a prueba las capacidades de autoayuda, al mismo tiempo que refuerzan esas capacidades. Un enfoque combinado puede aportar por consiguiente la base para una estrategia específica de protección social que tenga en cuenta las necesidades y las capacidades. Un enfoque bien equilibrado ofrece transferencias sociales y de servicios a las personas que lo necesitan y se esmera para no afectar a las redes de apoyo existentes. Por ejemplo, la provisión de cuidados infantiles no debería privar a las personas mayores de su función de atender a los niños pequeños, aunque podría incluirlos en la provisión de estos servicios.³⁰ Este es un ejemplo de un enfoque innovador para crear protección social en los países en desarrollo que es sostenible económica y socialmente.

Las preocupaciones sobre la sostenibilidad de las pensiones y los regímenes de asistencia sanitaria en los países industrializados no deberían desalentar la introducción de estos regímenes de protección social en los países en desarrollo. Sin embargo, los países en desarrollo pueden beneficiarse de la experiencia de otros países evaluando la experiencia en el contexto de las respectivas circunstancias socioeconómicas. Los países reconocen cada vez más que el logro de un desarrollo económico necesita complementarse de un sistema viable de seguridad social y en los últimos años ha mejorado como consecuencia su protección social.³¹

10 Protección social como condición previa para el envejecimiento activo

Las sociedades en todo el mundo se dedican a un proceso de preparación para los retos de los próximos años. El envejecimiento de la población será seguramente un importante factor en la determinación de este proceso. Muchas de las contribuciones a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento hacen referencia al concepto del envejecimiento activo como un modelo positivo para el futuro. Habiendo ganado importancia durante los últimos años, este concepto reconoce las contribuciones de las personas mayores a la sociedad y anima a que participen activamente en todos los sectores de la sociedad.³² La Organización Mundial de la Salud ha definido el envejecimiento activo de la siguiente manera:

El envejecimiento activo está en el proceso de optimar las oportunidades para un bienestar físico, social y mental a través de la trayectoria vital con el fin de extender las expectativas de vida sana, la productividad y la calidad de vida en la vejez.³³

Un importante componente del envejecimiento activo es el empleo aunque este concepto incluye también el trabajo no remunerado, las actividades comunitarias, la integración en redes sociales y las actividades de ocio. Está estrechamente relacionado con el bienestar físico y mental pero va más allá de la noción de salud. Aunque se insiste fundamentalmente en la integración de personas en la sociedad, el envejecimiento activo supone además autonomía, dignidad y elección individuales. Es importante reconocer que el concepto de envejecimiento activo no sólo involucra a las personas mayores sino que afecta a todas las edades.

³⁰ Véase Nana Araba Apt (2002): La vejez y el cambiante papel de la familia y la comunidad: una perspectiva africana, *Revista Internacional de Seguridad Social*, pp. 43-52.

³¹ Este es el caso por ejemplo de muchos países de Asia Meridional y Oriental, véase Ian R. Gough (2002): Globalization and National Welfare Regimes: The East Asian Case, in Roland Sigg and Christina Behrendt (eds.): *Social Security in the Global Village*, New Brunswick: Transaction, pp. 47-66.

³² Para una visión de conjunto del concepto del envejecimiento activo y sus consecuencias, véase Alan Walker (2002): Una estrategia de envejecimiento activo, *Revista Internacional de Seguridad Social* 55 (1), pp. 139-164.

Durante los próximos años, las sociedades evolucionarán en sociedades de larga vida en las que la longevidad cada vez mayor se refleja en un equilibrio cambiante de trabajo remunerado y no remunerado durante la trayectoria vital y en una vida más activa que en las generaciones anteriores.

La seguridad social es una parte esencial de la estrategia de envejecimiento activa, ya que garantiza un nivel de vida adecuado para aquellos que no pueden ganarse la vida debido a su edad, discapacidad, enfermedad u otras contingencias. La conveniencia y la seguridad de los ingresos de las pensiones es un componente principal de bienestar futuro que permite a las personas vivir su vejez libres de preocupaciones materiales. La falta de privación material de las personas mayores es una condición previa para una vida más activa pero son igual de importantes la integración social, los derechos iguales y el acceso a una asistencia sanitaria adecuada y a cuidados a largo plazo.

De la misma manera que se ocupa de las personas mayores, una sociedad de larga vida debería también encargarse de sus miembros más jóvenes. En el contexto de una población en proceso de envejecimiento, es más importante que nunca preparar a las familias con oportunidades adecuadas para criar y educar a los niños. Esto incluye medios financieros adecuados para proteger a las familias de la pobreza, el acceso a la educación, la asistencia sanitaria y los servicios de puericultura. Aunque puede que una política exhaustiva de familia se traduzca o no en tasas de fertilidad más elevadas, es evidente que ninguna mejora puede preveer la ausencia de estas políticas. Además, en una economía cada vez más internacional, se reconoce cada vez más que el gasto en la educación es una inversión fundamental en la futura competitividad y en la productividad económica.

El principal reto de los próximos años es idear una estrategia exhaustiva para enfrentarse a los cambios socio-demográficos. Esta estrategia debe basarse en una valoración realista de la situación que ni invoque situaciones de catástrofe demasiado pesimistas ni lleve a cabo negocios como de costumbre. El envejecimiento de la población afecta a un gran número de ámbitos políticos, incluyendo las políticas de mercado de trabajo, las políticas de economía, las políticas de educación, seguridad social y asistencia sanitaria que suelen llevarse a cabo por distintos actores, aplicarse en distintos ruedos políticos y dirigidas por diferentes lógicas. Un ejemplo es la política de la jubilación anticipada en muchos países que utilizan a los empleadores como instrumento para reducir el número de su fuerza de trabajo y como medio para que las personas realicen la transición a la jubilación de manera aceptable, pero no concuerda con las políticas para contener el gasto de las pensiones. Una estrategia exhaustiva debería tener como objetivo superar esas divisiones y promover un enfoque coherente en los próximos años.

Las sociedades han demostrado una notoria capacidad de adaptación constante a las circunstancias en continuo cambio y no hay motivos para creer que éste no sería el caso del envejecimiento de la población. El éxito de este proceso de adaptación dependerá de su capacidad por promover el empleo y la productividad económica teniendo en cuenta las necesidades de todos los sectores de la sociedad para establecer una sociedad imparcial y justa para todas las edades.

³³ World Health Organization (2002): *Health and Ageing - a Discussion Paper*, Geneva: World Health Organization, p. 17.