

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

A.I.S.S. - Ginebra, 2003

(1era. Parte)

Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas:

Diez cuestiones críticas

(1era Parte)

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 sociedad. 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 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 manifiesto 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 proyecciones. 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 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 años. 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 controlado. 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 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 trabajo

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 mujeres. 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 marginal 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 padres, 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 hacen, sus pensiones son en promedio significativamente más bajas que las de los hombres. 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.

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 anticipada. 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 discapacidad o de salud. 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 edad. 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 trabajadores. 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.

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 edad.

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 trabajadores.

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 personas. 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 asalariado.

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 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 contexto. 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.

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 individuos. 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 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 población.

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 vejez.

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 estrategias de inversiones relativamente conservadoras. 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 vejez. 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 inflación. Los cálculos del modelo de Estados Unidos demuestran la magnitud de las pérdidas en el poder adquisitivo durante las últimas décadas, aunque este periodo 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 años. En los países con tasas de inflación aún más elevadas en promedio, el valor de los ingresos fijos puede disminuir incluso más. 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 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 estrategias.

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 elevado. 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.

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 Estado. 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 macroeconómico. 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 vejez.