



Ancianas en un asilo en Bhopal, India.

¿Listos para la jubilación?

Un nuevo índice evalúa qué países están mejor y peor preparados para atender las necesidades de los jubilados

Neil Howe y Richard Jackson

EL MUNDO se encuentra al borde de una transformación demográfica apabullante, producto de una fecundidad decreciente y una creciente expectativa de vida. El *envejecimiento mundial* promete influir en todas las dimensiones de la vida económica, social y política, desde la forma de la familia hasta la forma del orden mundial. Lo más dramático quizá sea que podría poner en peligro la capacidad de muchos países para brindar a las personas de edad un nivel de vida decente sin imponer a los jóvenes una carga aplastante.

¿Qué países están más —y menos— preparados para enfrentar ese reto? El *Índice de Preparación para el Envejecimiento Mundial* (GAP, por sus siglas en inglés), creado por el Center for Strategic and International Studies (Jackson, Howe y Nakashima, 2010), es una nueva herramienta analítica que permite evaluar cómo se están preparando los países del mundo entero para el envejecimiento y, sobre todo, para la dimensión de la dependencia en la tercera edad, ya que el número de ancianos continúa creciendo en relación con la población en edad activa.

El índice GAP muestra que, con algunas excepciones, los países que están mejor preparados para cumplir con las promesas hechas a los jubilados son los que menos les prometieron.

Análisis de 20 países

El índice abarca 20 países; entre ellos, la mayoría de las grandes economías desarrolladas y algunos mercados emergentes económicamente importantes. Las proyecciones se extienden hasta el año 2040 para captar el impacto completo de la transformación demográfica que está barriendo el mundo. El GAP está dividido

en dos subíndices: un *índice de sostenibilidad fiscal* y un *índice de adecuación del ingreso*. Estos subíndices están basados, a su vez, en indicadores agrupados en categorías diferenciadas, correspondientes a las distintas dimensiones del reto.

Del lado fiscal, el GAP incluye tres categorías de indicadores: carga pública, margen fiscal y dependencia de las prestaciones. La categoría de carga pública mide la magnitud proyectada de las prestaciones públicas totales destinadas a las personas de edad, definidas como adultos de 60 años o más. La categoría de margen fiscal mide la capacidad de los países para absorber las crecientes cargas de la dependencia en la tercera edad mediante aumentos de los impuestos, recortes de otros gastos y/o endeudamiento. La categoría de dependencia de las prestaciones mide en qué medida las personas de edad dependen de las prestaciones públicas en distintos países. Se supone que cuánto mayor es esa dependencia, más probable será la resistencia política a la promulgación de nuevas reformas de reducción del gasto o incluso a la promoción de reformas ya promulgadas pero aún no plenamente vigentes.

Del lado de la adecuación, también hay tres categorías de indicadores: ingreso total, vulnerabilidad del ingreso y apoyo familiar. La categoría de ingreso total mide el nivel global y la tendencia del nivel de vida de las personas de edad en relación con el resto de la población de cada país, según proyecciones que reflejan el efecto de los cambios en los programas de prestaciones públicas, la oferta de sistemas jubilatorios privados y las tasas de participación de la fuerza laboral. La categoría de vulnerabilidad del ingreso mide el nivel relativo y la tendencia del nivel de vida de las personas de edad de ingreso medio, un grupo que

se verá desproporcionadamente afectado por los cambios en la generosidad de los sistemas de ingreso jubilatorio. También tiene en cuenta el grado de pobreza de las personas de edad de cada país. La categoría de apoyo familiar mide la solidez de las redes de apoyo familiar, que desempeñan un papel fundamental en la seguridad jubilatoria de muchos mercados emergentes y de algunos países desarrollados.

Ambos subíndices miden el desempeño de los países entre sí, no respecto de un parámetro absoluto de “preparación”. Nos planteamos crear ese tipo de parámetro, pero decidimos que sería arbitrario. No existe dentro de los países —y mucho menos entre un país y otro— un verdadero consenso sobre qué constituye una carga aceptable para que los trabajadores financien las prestaciones de la tercera edad ni sobre qué constituye un nivel de vida aceptable para los jubilados. Pero casi todo el mundo coincide en que cuánto más ligera sea la carga para los trabajadores y más alto el nivel de vida relativo de los jubilados, mejor preparado está el país. Para cada uno de los subíndices, la clasificación de los países se calculó de la siguiente manera. Primero, tabulamos los resultados de cada indicador, de 1 (el mejor) a 20 (el peor). Luego, transformamos los resultados del indicador en valores de índice, y combinamos esos valores en calificaciones dentro de cada categoría. Por último, combinamos esas calificaciones en calificaciones globales y en clasificaciones para cada uno de los dos subíndices.

Cuadro 1

Preparados o no

El Índice de Preparación para el Envejecimiento Mundial evalúa el grado de preparación de 20 países para mantener un nivel de vida decoroso de sus futuros jubilados sin sobrecargar a los trabajadores.

Índice de sostenibilidad fiscal	Índice de adecuación del ingreso
El índice clasifica los países según la carga proyectada de sus sistemas de prestaciones a la tercera edad.	El índice clasifica los países según sus niveles de vida proyectados para la tercera edad.
1 India	1 Países Bajos
2 México	2 Brasil
3 Chile	3 Estados Unidos
4 China	4 Alemania
5 Rusia	5 Reino Unido
6 Polonia	6 Australia
7 Australia	7 Suecia
8 Japón	8 Chile
9 Canadá	9 España
10 Suecia	10 India
11 Estados Unidos	11 Canadá
12 Corea del Sur	12 Japón
11 Suiza	11 Polonia
14 Alemania	14 Suiza
15 Reino Unido	15 Rusia
16 Italia	16 Francia
17 Francia	17 Italia
18 Brasil	18 China
19 Países Bajos	19 Corea
20 España	20 México

Fuente: Jackson, Howe y Nakashima (2010).

Una lección básica

El índice GAP arroja resultados tanto alentadores como desalentadores.

Lo desalentador es que muy pocos países se clasifican bien en ambas dimensiones de la preparación para el envejecimiento de la población (cuadro 1). Tres de los siete países mejor clasificados en el índice de sostenibilidad fiscal (México, China y Rusia) están entre los siete peor clasificados en el índice de adecuación del ingreso. Cuatro de los siete mejor clasificados en el índice de adecuación del ingreso (los Países Bajos, Brasil, Alemania y el Reino Unido) están entre los siete peor clasificados en el índice de sostenibilidad fiscal. Naturalmente, los países desarrollados, que tienen generosos Estados benefactores, tienden a clasificarse mejor en el índice de adecuación del ingreso que en el de sostenibilidad fiscal. Entre las economías emergentes, con la destacada excepción de Brasil, sucede lo contrario.

Dos países aparecen casi al final de ambas listas: Francia e Italia. Para controlar el costo creciente de las promesas de prestaciones por tercera edad en un régimen de reparto, ambos promulgaron reformas jubilatorias que redujeron drásticamente la generosidad de los beneficios futuros. De acuerdo con las proyecciones del índice GAP, el ingreso de las personas de edad de ingreso medio en ambos países disminuirá alrededor de 15% en relación con el ingreso de los adultos de ingreso medio en edad activa durante las tres próximas décadas. Pero Francia e Italia gastan tanto en prestaciones por tercera edad y tienen tan poco margen fiscal para que las prestaciones crezcan que, aun con reformas, tienen por delante una trayectoria fiscal insostenible: los sistemas jubilatorios de ambos países se están volviendo simultáneamente inadecuados e insostenibles.

Lo alentador es que algunos países están bien ubicados en el índice. Australia, que combina la ayuda a la tercera edad condicionada al nivel de recursos del beneficiario con un sistema de pensiones privadas amplio, obligatorio y totalmente financiado, se clasifica entre los diez primeros puestos en ambos subíndices, al igual que Chile, que tiene una combinación parecida de políticas jubilatorias.

Otros países están bien encaminados. Al igual que Francia e Italia, Alemania y Suecia tienen programada una profunda reducción de la generosidad de las pensiones públicas; pero, a diferencia de Francia e Italia, tienen planes para compensar el déficit resultante de los ingresos de las personas de edad incrementando el ahorro en planes de capitalización y postergando la edad de jubilación. Aunque sus cargas fiscales no dejan de ser elevadas, se han reducido mucho sin comprometer el nivel de vida de las personas de edad.

Esta contraposición apunta a una lección básica. La mayoría de las economías desarrolladas del mundo —así como de algunas economías emergentes, como Brasil y Corea— tendrán que reducir mucho la generosidad de las prestaciones por tercera edad para evitar una catástrofe fiscal. Pero, a menos que las reformas establezcan otras fuentes de asistencia para compensar el déficit resultante en el ingreso de las personas de edad, es poco probable que reciban apoyo social o político. Así ocurre especialmente en Europa, donde el grado de dependencia de las prestaciones públicas entre las personas de edad es muy elevado. En Alemania, España, Francia e Italia, más del 70% del ingreso de la persona de edad típica proviene de las arcas del Estado.

Cuadro 2

¿Qué pueden hacer los países?

Para mantener un equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y un nivel de ingreso adecuado para las personas de edad, muchos países necesitan modificar sus políticas. La importancia y la urgencia del cambio varían entre un país y otro.

Clave para la guía de reformas: ● = No es prioridad ● = Prioridad baja ● = Prioridad significativa ● = Alta prioridad

	Reducir las prestaciones de las pensiones públicas	Reducir la expansión de los costos de la atención de la salud	Postergar la edad de jubilación	Aumentar el ahorro en regímenes de capitalización	Fortalecer los mínimos de protección para las personas de edad pobres	Aumentar las tasas de fecundidad	Aumentar la inmigración
Alemania	●●●●	●●●	●●●	●●●	●	●●●●	●●●●
Australia	●●	●●●	●●	●	●●●	●●	●
Brasil	●●●●	●●	●●	●●●	●	●●	●●
Canadá	●●	●●●	●●	●	●	●●●	●●
Chile	●●	●	●●	●●	●●	●●	●●
China	●●	●	●●●	●●●	●●●●	●●●	●●
Corea del Sur	●●	●●	●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
España	●●●●	●●●	●●●●	●●●●	●●●	●●●●	●●●
Estados Unidos	●●	●●●●	●	●●	●●●	●	●
Francia	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●	●●	●●
India	●	●	●●●	●●●	●●●	●	●
Italia	●●●●	●●●	●●●●	●●●	●●	●●●●	●
Japón	●●●●	●●●	●	●●●	●●●	●●●●	●●●●
México	●	●	●	●●●	●●●●	●	●●
Países Bajos	●●●	●●●●	●●●	●	●	●●●●	●●●
Polonia	●●●●	●	●●●	●●●	●	●●●●	●●●
Reino Unido	●●	●●●	●●●	●●	●●	●●	●
Rusia	●●	●	●●●	●●●	●●	●●●●	●●
Suecia	●●●	●●●	●●	●●	●	●●	●
Suiza	●●	●●●	●●	●	●●	●●●●	●●

Fuente: Jackson, Howe y Nakashima (2010).

Las políticas influyen

Los resultados del índice GAP muestran también que la demografía no es inexorable. Con una de las tasas de fecundidad más altas de Europa, Francia no tiene una tendencia de envejecimiento más marcada que la de Australia o Canadá, pero está entre los países peor clasificados en ambos subíndices. A pesar de una enorme ola de envejecimiento, Japón está en el medio de ambos subíndices. Eso se debe a que las prestaciones de las pensiones públicas per cápita son relativamente moderadas, lo cual ayuda a aliviar la carga fiscal de los jóvenes, y a que un gran porcentaje de las personas de edad continúan trabajando o viven en hogares multigeneracionales, lo cual apuntala sus ingresos.

En otras palabras, las políticas influyen. El índice GAP incluye una guía de reformas que evalúa la urgencia y los beneficios potenciales de siete estrategias de reforma críticas en cada país, desde la reducción de las prestaciones de las pensiones públicas y de la expansión de los costos de la atención de la salud hasta la postergación de la edad de jubilación, el aumento del ahorro en regímenes de capitalización, el fortalecimiento de los mínimos de protección para las personas de edad pobres y el aumento de las tasas de fecundidad y la inmigración (cuadro 2). El grueso de los datos empleados para evaluar la importancia relativa de las siete estrategias se generó con el modelo del índice GAP, pero las divisiones entre diferentes niveles de prioridad están basadas en criterios subjetivos nuestros.

Nuestra conclusión es que dos estrategias en particular —postergar la edad de jubilación y aumentar el ahorro en regímenes de capitalización— son especialmente importantes porque permiten a los países

evitar o por lo menos mitigar los sacrificios que requiere el equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y la adecuación del ingreso. Representan la mejor manera —de hecho, la única manera— para que los países puedan mantener o mejorar el nivel de vida de las personas de edad sin imponer nuevas cargas tributarias o familiares a los jóvenes.

Dado que gran parte del mundo aún no se ha recuperado de la reciente crisis económica internacional, muchos gobernantes quizá consideren que este no es el momento adecuado para hacer frente al reto a largo plazo que representa el envejecimiento mundial. Eso sería un error. En vista de la crisis económica, actuar a tiempo es aún más urgente, ya que para la mayoría de los países se ha reducido drásticamente el margen fiscal para absorber los costos crecientes de las prestaciones a la tercera edad, al mismo tiempo que muchas personas de edad se encuentran en una situación más vulnerable. También entra en juego el tema crítico de la confianza. El temor a que los gobiernos hayan perdido control del futuro fiscal preocupa cada vez más al público y a los mercados. Por ende, adoptar medidas creíbles para afrontar el reto a largo plazo del envejecimiento también puede ser un elemento necesario para asegurar la recuperación a corto plazo. ■

Neil Howe y Richard Jackson son, respectivamente, titular asociado y titular principal del Center for Strategic and International Studies.

Referencia:

Jackson, Richard, Neil Howe y Keisuke Nakashima, 2010, *The Global Aging Preparedness Index* (Washington: Center for Strategic and International Studies and Prudential plc).