

ENVEJECIMIENTO Y PENSIONES EN EUROPA. MÉTODOS COMUNES DE TRABAJO

José Luis Achurra Aparicio

Subdirector General de Planificación y Análisis Económico Financiero de la Seguridad Social. Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

Presentación a cargo de D. Gregorio Moreno Mortera
Subdirector General de Presupuestos, Estudios Económicos y Estadísticas.
Tesorería General de la Seguridad Social

1. Introducción

Uno de los principales logros de las políticas sociales en los últimos años ha sido conseguir que el ser mayor no sea sinónimo de ser pobre, lo cual ha sido posible principalmente a través de la provisión de pensiones públicas. Sin embargo, los retos que el proceso de envejecimiento supone para la viabilidad futura de las pensiones han sido un motivo importante de preocupación en las agendas políticas de los distintos países europeos. Uno de los aspectos básicos de dichos retos es conseguir un aumento progresivo de la edad efectiva de jubilación, ya que una disminución de dicha edad efectiva, acompañada de una mayor edad de entrada en el mercado de trabajo, juegan un papel negativo en un marco de importantes incrementos en la esperanza de vida.

Esta situación ha llevado a la necesidad de introducir continuas reformas para mejorar la situación, reformas que van siempre asociadas a estrategias a largo plazo. El entorno en el que estas reformas se producen deben responder a tres principios importantes: garantizar que existan unas pensiones adecuadas, conseguir su viabilidad financiera a largo plazo y contribuir a la modernización de los sistemas de pensiones en un entorno de continuo cambio social y económico.

Este marco general descrito afecta a todos los países de la UE, a pesar de que el efecto concreto del envejecimiento sobre la garantía futura de las pensiones tiene componentes muy diversos en los distintos países en función de su estructura demográfica y los distintos modelos existentes. La provisión pública juega un papel central en los sistemas nacionales y puede decirse que no hay una solución única para todos, ya que existe una gran variedad en los diseños nacionales, consecuencia de diferencias históricas que reflejan distintas preferencias en cuanto a los elementos de redistribución y solidaridad y de elección libre de los individuos.

En este entorno y dada la identificación de problemas comunes sobre el futuro de las pensiones, se ha creado una forma de cooperación a nivel europeo que permite estudiar conjuntamente los retos de los sistemas de pensión a largo plazo y establecer procedimientos para aunar esfuerzos y enfrentarse de una manera coordinada a dichos retos. Esta forma de trabajo en común, que se

detalla más adelante, supone fijar una serie de prioridades en los procesos de reforma ligadas a conseguir mayores incentivos para trabajar durante más tiempo, y restringir los accesos a la jubilación anticipada, reforzar el vínculo entre contribuciones y prestaciones, asegurando ingresos adecuados y sostenibles, conseguir que existan mecanismos de adaptación a cambios estructurales, estrechar el papel de las pensiones mismas y de la solidaridad y reforzar la gobernanza de los sistemas de pensiones.

El inicio de este trabajo en común tienen sus referencias en la Estrategia de Lisboa 2000, en la que se enfatiza el conseguir una mayor cohesión social, que en el ámbito de las pensiones se articula a través del denominado método abierto de coordinación y sus trabajos se efectúan en el seno del Comité de Protección Social.

2. Estrategia de Lisboa 2000

El Consejo Europeo de Lisboa se marcó el objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social».

En términos generales la consecución de este objetivo suponía:

- Preparar la transición hacia una sociedad y una economía fundadas sobre el conocimiento por medio de políticas que cubran mejor las necesidades de la sociedad de la información y de la investigación y desarrollo, así como acelerar las reformas estructurales para reforzar la competitividad y la innovación y por la conclusión del mercado interior.
- Modernizar el modelo social europeo invirtiendo en recursos humanos y luchando contra la exclusión social.
- Mantener sana la evolución de la economía y las perspectivas favorables de crecimiento progresivo de las políticas macroeconómicas.

La modernización del modelo social europeo y la consecución de una mayor cohesión social son los pilares, que en relación con la protección social, iniciaron el camino para trabajar en un esfuerzo común en el ámbito de la protección social dirigido a fortalecer y garantizar la viabilidad futura de los sistemas de pensiones. Para cumplir estos fines, se establecieron dos etapas fundamentales: el establecimiento del “método abierto de coordinación” y la creación del Comité de Protección Social para articular los trabajos.

El método abierto de coordinación (MAC) se creó en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, y se definió como un instrumento de la estrategia de Lisboa que proporciona un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros, con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. En el marco de este método intergubernamental, los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros («control de grupo») y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión.

El método abierto de coordinación se aplica a los ámbitos que son competencia de los Estados miembros como el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación, y se basa principalmente en:

- la identificación y la definición común de objetivos que deben cumplirse (adoptados por el Consejo).
- instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices).
- la «evaluación comparativa», es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión).

Según los distintos ámbitos, el MAC supone medidas del denominado «Derecho indicativo», que son más o menos vinculantes

para los Estados miembros, pero que no adoptan nunca la forma de directivas, reglamentos o decisiones. Así pues, en el marco de la estrategia de Lisboa, el MAC impone a los Estados miembros la elaboración de planes de reforma nacionales y los transmite a la Comisión.

Para la puesta en práctica de este proceso el Consejo creó un Comité de Protección Social de carácter consultivo para promover la cooperación sobre políticas de protección social entre los Estados Miembros y la Comisión Europea y sus principales ámbitos de trabajo son los siguientes:

- que el trabajo sea rentable y proporcionar unos ingresos seguros.
- conseguir unas pensiones seguras y unos regímenes de pensión sostenibles.
- promover la inserción social.
- garantizar una asistencia sanitaria de elevada calidad y sostenible.

El Comité de Protección Social, que tiene una función consultiva, está compuesto por dos representantes designados por cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión. Otro de sus cometidos es establecer los contactos necesarios con los

interlocutores sociales y las organizaciones sociales no gubernamentales.

Este Comité se configura con las siguientes características:

- el seguimiento de la situación social y de la evolución de las políticas de protección social en los Estados miembros y en la Comunidad.
- los intercambios de formaciones, experiencias y buenas prácticas.
- la preparación de informes, la emisión de dictámenes u otras actividades de los ámbitos de su competencia, bien a petición del Consejo o de la Comisión, bien por iniciativa propia.

3. Empleo y demografía

Otro aspecto fundamental contenido en la Estrategia de Lisboa se refiere a los objetivos de empleo para el período 2000-2010. Dichos objetivos se cuantificaron a nivel europeo en un 70 por ciento de la tasa de empleo total para el conjunto UE-15, y en un 60 por ciento para la tasa de empleo femenino también en 2010. Estos dos objetivos eran realmente ambiciosos, ya que en aquel año el empleo total presentaba una tasa del 61 por ciento y para las mujeres era del 51 por ciento.

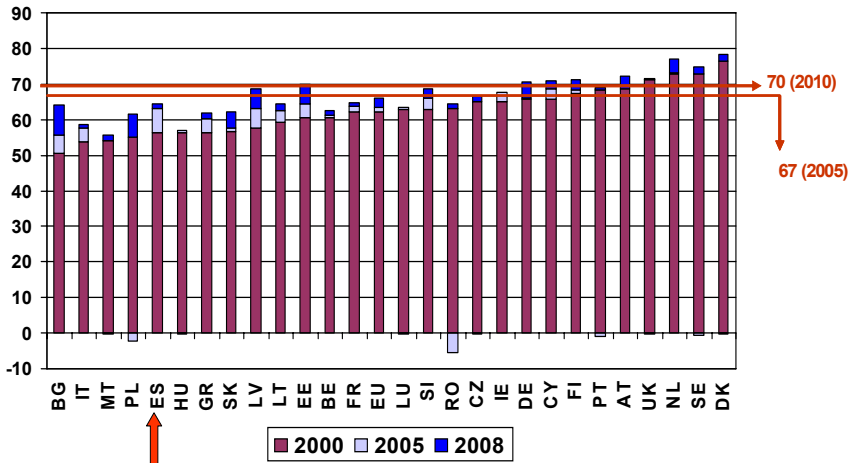
Dentro de la aplicación de principio de subsidiariedad, las medias internas que cada país pusiera en marcha para conseguir dichos objetivos eran de exclusiva competencia nacional, de forma que las actuaciones sobre el mercado de trabajo se decidieran en cada caso sin que hubiere sujeción a ninguna norma predeterminada. Adicionalmente a los objetivos establecidos en Lisboa, posteriormente en el Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2002 se fijaron objetivos intermedios que suponían alcanzar un 67 por ciento de tasa de empleo total en 2005 y un 57 por ciento de tasa de empleo femenino también en dicho año. En dicho Consejo Europeo se creó también un nuevo objetivo referido a las tasas de empleo de las personas mayores de forma que se llegara a alcanzar una tasa de empleo del 50 por ciento en 2010 para la población de 55 a 64 años.

En este sentido hay que tener también en cuenta que los efectos de la actual crisis económica han tenido una incidencia muy importante en el empleo, lo que ha supuesto un efecto negativo adicional para conseguir los objetivos citados. La realidad ha demostrado que los objetivos fijados eran demasiado ambiciosos de tal forma que comparando las tasas actuales con las previstas, se observan en los siguientes gráficos, obtenidos con cifras de Eurostat, los niveles alcanzados y el margen que quedaría pendiente de cubrir.

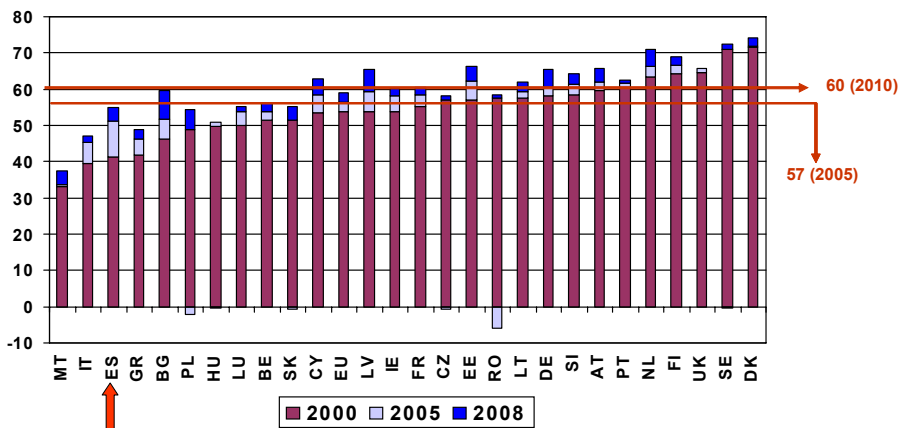
En el gráfico se recoge la evolución de la tasa de empleo total en el periodo 2000-2008, y se muestra en que medida se pueden ir alcanzando los objetivos de empleo previstos. En el gráfico se

observa que España la tasa de empleo ha tenido crecimientos importantes en el periodo 2000-2008, pero al igual que el resto de países se presenta alejada de las cifras de objetivos tanto para 2005 como para 2010.

TASA DE EMPLEO TOTAL

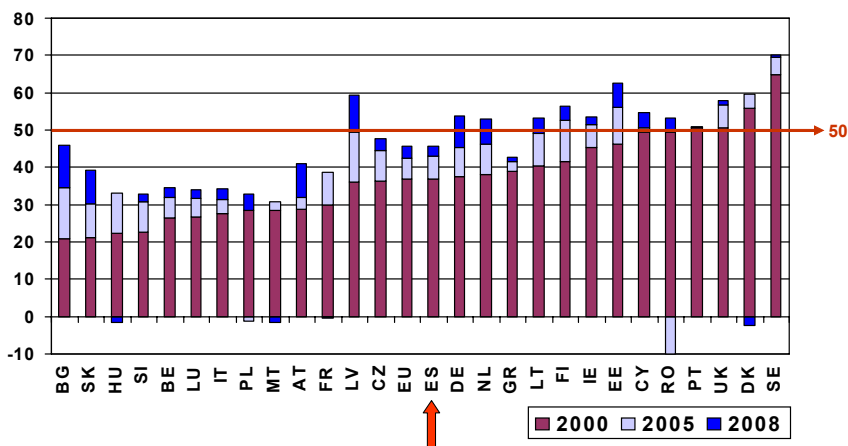


TASA DE EMPLEO MUJERES



Las cifras que se corresponden con la tasa de empleo de mujeres presentan mayores diferencias y ponen de manifiesto la necesidad de intensificar las políticas dirigidas a fomentar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

TASA DE EMPLEO 55-64 AÑOS



El gráfico referido a la tasa de empleo de 55 a 64 presenta una mejor situación relativa de España con una cifra ligeramente superior a la de la media de la UE.

En el aspecto demográfico, el cambio en los países de la UE se manifiesta en la prolongación de la vida, la baja fecundidad y la migración interna como aspectos fundamentales. El alcance y la velocidad de envejecimiento de la población dependen de las tendencias futuras de estos tres factores. De las proyecciones de población efectuadas por Eurostat, y en lo que se refiere a la fecundidad se espera sólo una modesta recuperación en la tasa total

de fecundidad, que para la UE es de 1,52 nacimientos por mujer en 2008 y pasará a 1,57 en 2030 y 1,64 en 2060. En todos los países, la tasa de fecundidad se mantendrá por debajo de la tasa de reposición natural de 2,1 nacimientos por mujer que se necesita para que cada generación que reemplazara a sí misma. Esto resultará en un crecimiento lento y en la mayoría de los casos en la disminución real en la población en edad de trabajar.

La tasa de fecundidad se prevé que aumente en todos los Estados miembros, excepto en los pocos casos en los que las tasas de fecundidad están por encima de 1,8, es decir, Francia, Irlanda, Suecia, Dinamarca, el Reino Unido y Finlandia, donde se supone que disminuirá, pero permanecen por encima de 1,85, o se mantienen estables. Los mayores aumentos en las tasas de fecundidad se supone que tendrán lugar en Eslovaquia, Polonia y Lituania, que tuvo las tasas más bajas de la UE en 2008; aquí, el aumento se produciría gradualmente, acercándose a las tasas actuales media de la UE sólo en 2060.

En relación con la esperanza de vida, los riesgos de mortalidad descendieron de forma considerable durante el siglo XX y la esperanza de vida ha ido en constante aumento, con un aumento de dos años y medio por década en los países que tienen el récord de mayor esperanza de vida. Si el ritmo de los futuros avances en la reducción de la mortalidad sigue siendo el mismo que ha sido en las últimas décadas, la mayoría de las personas en la UE va a vivir una vida muy larga. Para la UE en su conjunto, la esperanza de vida al

nacer de los hombres aumentaría en 8,5 años durante el período de proyección, de 76 años en 2008 a 84,5 en 2060. Para las mujeres, la esperanza de vida aumentaría en 6,9 años, de 82,1 en 2008 a 89 en 2060, lo que implica una menor brecha en la esperanza de vida entre hombres y mujeres.

La esperanza de vida a la edad de 65 años aumentaría en 5,4 años para los hombres y de 5,2 años para las mujeres durante el período de proyección para la UE en su conjunto. En 2060, la esperanza de vida a los 65 años llegaría a 21,8 años para los hombres y 25,1 para las mujeres.

En relación con la migración neta hacia el interior de la UE el proceso continúa, pero sobre una tendencia a la desaceleración. Las entradas netas anuales a la UE suponen alcanzar un total de 59 millones de personas, de las cuales la mayor parte (46,2 millones) se concentran en la zona del euro. La tendencia supone una desaceleración durante el período de proyección, la caída de alrededor de 1.680.000 personas en 2008 (equivalente a 0,33% de la población de la UE) a 980.000 en 2020 y, posteriormente, a alrededor de 800.000 personas en 2060 (0,16% de la población de la UE). La migración ya juega un papel predominante en el crecimiento de la población hoy en día: en muchos Estados miembros, el tamaño de la migración neta se determina si la población sigue creciendo o ha entrado en una etapa de declive. El escenario de población de cero migración muestra cómo la fuerza de trabajo (de 15 a 64) poco a poco se quedan atrás el nivel en el escenario de referencia en

ausencia de migración neta: en 2030, la fuerza de trabajo sería de 10% y un 20% menor en 2060. Hacer el mejor uso de la oferta de trabajo mundial a través de la migración neta será cada vez más importante y requiere asegurar que los inmigrantes se integren efectivamente en la economía de la UE y de la sociedad.

Los flujos de migración neta se supone que se concentran en pocos países de destino: Italia (12 millones acumulados a 2060), España (11,6 millones), Alemania (8,2 millones), y el Reino Unido (7,8 millones). Según las proyecciones, el cambio de España e Italia desde el origen hasta los países de destino se confirma en las próximas décadas. Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, Bulgaria y Rumania, que actualmente están experimentando una salida neta, verían disminuir o revertir en las próximas décadas.

La población de la UE en su conjunto será por tanto ligeramente mayor en 2060 que con una población más envejecida. La población se incrementará (de 495,4 millones en 2008) en casi un 5% en 2035, cuando alcanzará su nivel máximo (en 520,1 millones). Una disminución constante se producirá con la disminución de la población en casi un 3%, a 505,7 millones en 2060.

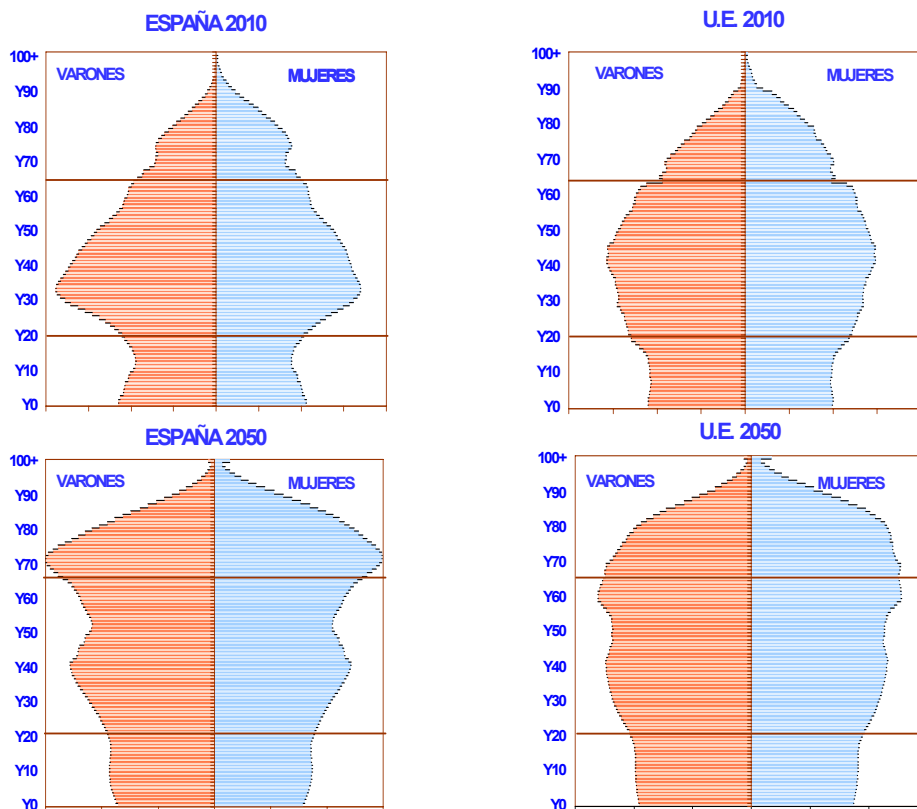
En este entorno demográfico, y por su incidencia en los sistemas de pensiones, es importante medir el envejecimiento como la relación entre las personas de 65 y más años y las personas de 15 a 64 en edad activa. Esta medida del envejecimiento permite orientar

el momento en que las pensiones se verán afectadas por una mayor presión demográfica en cada país miembro. Para la situación concreta de España, y debido entre otros factores al cumplimiento de 65 años, de las generaciones que crecieron menos numerosas durante y después de la guerra civil, existe en este momento una mejor situación relativa que la media de la UE, situación que permanecerá así hasta el año 2039, fecha a partir de la cual, y debido a las generaciones del *baby-boom*, pasaremos a estar en una situación relativa peor sin un proceso de envejecimiento más intenso que en el resto de Europa. Este margen de “superávit demográfico” actual permite disponer de un margen de maniobra amplio para seguir introduciendo procesos de reforma que permitan contrarrestar los efectos negativos del envejecimiento. En el siguiente Cuadro se presentan las cifras comparativas.

TASA DE DEPENDENCIA
% POBLACIÓN ≥65 / 16-64

Años	España	Media U.E.
2002	24,98	
2004	24,79	25,00
2010	24,43	25,90
2015	25,82	28,26
2020	27,42	31,05
2025	30,17	34,23
2030	34,32	38,04
2035	39,72	42,07
2040	46,39	45,36
2045	53,88	48,00
2050	58,69	50,42
2055	59,98	52,45
2060	59,07	53,47

La variación en los cambios demográficos en el periodo de la proyección se pone también de manifiesto en la variación de las pirámides de población que se reflejan en el siguiente gráfico:



4. Objetivos del Método abierto de coordinación

Como ya se ha comentado, el proceso de trabajo a nivel europeo supone consensuar los objetivos que son necesarios alcanzar, tanto en el ámbito de la protección social, como en la inclusión social y la salud.

Existen tres grandes objetivos generales dirigidos a fomentar los siguientes aspectos:

- a) la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes.
- b) la interacción efectiva y mutua entre los objetivos de Lisboa de mayor crecimiento económico, más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social, y con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.
- c) una buena gobernanza, la transparencia y la implicación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión de la política.

Estos objetivos generales se concretan en las siguientes actuaciones de trabajo.

- En relación con la erradicación de la pobreza y la exclusión social, se garantiza:
 - d) acceso de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad, previniendo y abordando la exclusión y combatiendo todas las formas de discriminación que llevan a la exclusión.

- e) la inclusión social activa de todos promoviendo la participación en el mercado laboral y luchando contra la pobreza y la exclusión.
 - f) la buena coordinación de las políticas de inclusión social e implicar a todos los niveles de gobierno y a los agentes pertinentes, incluidos los pobres, para que éstas sean eficientes y efectivas, se integren en todas las políticas públicas pertinentes, como las económicas y presupuestarias, las de educación y formación y los programas del fondo estructural (en particular, el FSE).
- En el campo de pensiones adecuadas y viables se garantiza:
- g) en el espíritu de solidaridad y justicia entre las generaciones, pensiones adecuadas de jubilación para todos y el acceso a pensiones que permitan que las personas mantengan, de manera razonable, su calidad de vida después de la jubilación.
 - h) la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensión públicos y privados, teniendo en cuenta las presiones ejercidas sobre las finanzas públicas y el envejecimiento demográfico, y en el contexto de la estrategia en tres vertientes para corregir las implicaciones presupuestarias del envejecimiento, especialmente: fomentando una vida laboral más larga y el envejecimiento activo; asegurando un equilibrio apropiado y socialmente justo de

contribuciones y beneficios; y promoviendo la asequibilidad y velando por la seguridad de los sistemas financiados y privados.

- i) que los planes de pensiones sean transparentes, estén bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres, y a los requisitos de las sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural; que las personas reciban la información que necesitan para preparar su jubilación y que las reformas se lleven a cabo sobre la base del consenso más amplio posible.
- Área de la atención sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, de calidad y viables se garantiza:
- j) el acceso de todos a la atención sanitaria y a cuidados de larga duración adecuados y que la necesidad de cuidados no conduzca a la pobreza y a la dependencia financiera, que se aborden las injusticias en materia de acceso a los cuidados y de resultados de salud.
 - k) calidad de la atención sanitaria y los cuidados de larga duración y adaptar los cuidados, incluido el desarrollo de los cuidados preventivos, a las necesidades y preferencias cambiantes de la sociedad y de las personas, especialmente estableciendo normas de calidad que reflejen las mejores prácticas internacionales y reforzando

la responsabilidad de los profesionales sanitarios, de los pacientes y de los beneficiarios de los cuidados.

- I) La atención sanitaria y los cuidados de larga duración adecuados y de calidad sigan siendo asequibles y viables promoviendo un uso racional de los recursos, especialmente a través de incentivos apropiados para usuarios y proveedores, buena gobernanza y coordinación entre sistemas sanitarios e instituciones públicas y privadas. La sostenibilidad y la calidad a largo plazo requieren el fomento de estilos de vida sanos y activos, y buenos recursos humanos para el sector asistencial.

La forma en que estos objetivos se llevan a cabo en las distintas políticas nacionales se refleja en la elaboración periódica de Informes de estrategia nacional en los que cada país recoge su situación en los distintos campos y que ponen de manifiesto en qué medida han establecido procesos de reforma dirigidos al cumplimiento de los objetivos.

El último informe nacional de estrategia de pensiones de España fue remitido a Bruselas en el mes de septiembre de 2008. En dicho Informe se efectuaba un recorrido por los aspectos generales de contenido de las reformas últimamente efectuadas, y en particular a las medidas contenidas en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre.

En el documento se presentaba también el resultado de las proyecciones de ingresos y gastos del sistema de pensiones que se habían efectuado en el ámbito del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Los resultados de estas proyecciones se efectuaron en su momento en función de las previsiones económicas efectuadas por el ministerio de Economía y Hacienda y el comportamiento previsto de la población según proyecciones efectuadas por Eurostat.

Los resultados de la proyección, que recogían a su vez el previsible efecto de la crisis y su incidencia en la afiliación, indicaban que el gasto en pensiones se mantenía con cierta estabilidad hasta el año 2020 y que el incremento importante derivado del envejecimiento se produciría previsiblemente a partir de 2030. Por otra parte y por el lado de los ingresos se mantenía una estabilidad también en el importe de las cotizaciones sociales sobre el P.I.B.

La comparación de ingresos y gastos ponía de manifiesto que hasta el año 2023 el volumen de ingresos sería suficiente para cubrir los gastos, y que por tanto durante este período se seguirían incrementando las dotaciones al Fondo de Reserva. La utilización del Fondo a partir de 2024 serviría para equilibrar la insuficiencia de ingresos hasta el año 2029. En este contexto se indicaba además que el proceso de reforma basado en las Recomendaciones del Pacto de Toledo se encontraba actualmente en fase de actualización con las

nuevas reuniones de trabajo de la Comisión para elaborar líneas futuras de reforma que consolidasen el equilibrio futuro de las pensiones.

5. Conclusiones

El desafío que el proceso de envejecimiento supone para la viabilidad del sistema de pensiones, ha originado un método de trabajo común en Europa, basado fundamentalmente en el método abierto de coordinación, que permite a través de las experiencias nacionales de reforma y el intercambio de información y buenas prácticas, encontrar una forma de apoyo mutuo en las reformas efectuadas o en fase de ejecución. Este proceso se realiza a través del establecimiento de objetivos comunes a alcanzar que permitan, dentro del respeto al principio de subsidiaridad, que cada país adopte las medidas nacionales necesarias para alcanzar los objetivos consensuados. Como resultado de esta dinámica se elaboran periódicamente Informes de Estrategia Nacionales que son evaluados por la Comisión y permiten disponer de documentos a nivel europeo que reflejan el estado de los sistemas de pensiones, las principales características de sus reformas y el esfuerzo conjunto dirigido a preservar la viabilidad social y financiera de las mismas.