

Retos de la longevidad en Latinoamérica

Editores:

Marco Morales, Diego Valero y David Tuesta

RETOS DE LA LONGEVIDAD PARA LATINOAMÉRICA
VV. AA. / MARCO MORALES, DIEGO VALERO Y DAVID TUESTA (ED.)

© VV. AA., 2024

© Ediciones Universidad Diego Portales 2024

Primera edición: octubre 2024

ISBN:

Universidad Diego Portales
Dirección de Publicaciones
Av. Manuel Rodríguez Sur 415
Teléfono: (56 2) 2676 2136
Santiago – Chile
www.ediciones.udp.cl

Diseño: María Fernanda Pizarro

Imagen de portada:

Impreso en Chile por Eclipse Impresores

Retos de la longevidad en Latinoamérica

Editores:

Marco Morales, Diego Valero y David Tuesta



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

ÍNDICE

Parte I: Un cambio demográfico trascendental

Capítulo 1	13
Retos de la longevidad en Latinoamérica	
<i>Marco Morales, Diego Valero y David Tuesta</i>	

Parte II: Una mirada transversal sobre los desafíos de Latinoamérica

Capítulo 2	39
Más luces que sombras - Políticas públicas para un segundo bono demográfico en América Latina	
<i>Verónica Alaimo, Manuel García-Huitrón y Waldo Tapia</i>	

Capítulo 3	99
Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica para América Latina	
<i>Ignacio Apella</i>	

Capítulo 4	137
Inclusión financiera de la economía plateada en América Latina: análisis de la situación actual y desafíos al futuro	
<i>Diana Mejía y Jesús David Gutiérrez</i>	

Parte III: Retos de la longevidad en Latinoamérica

Capítulo 5	189
Retos y políticas públicas para las personas mayores en Colombia	
<i>Juan Pablo Alzate</i>	

Capítulo 6	205
Economía plateada en Chile: diagnóstico, oportunidades y proposiciones de política	
<i>Juan Bravo y Marco Morales</i>	
Capítulo 7	253
La economía del envejecimiento en Costa Rica: desafíos y oportunidades	
<i>Edgar Robles</i>	
Capítulo 8	281
Retos de la longevidad en México	
<i>Luis Mario Hernández y Carmen Hoyo</i>	
Capítulo 9	309
Pensiones, envejecimiento y economía plateada en el Perú	
<i>Victorhugo Montoya y Citlalli Pérez</i>	
Capítulo 10	357
Envejecimiento demográfico en Uruguay: avances y desafíos tras la aprobación de la Reforma de pensiones	
<i>Ariel Cancio</i>	
Capítulo 11	383
Sistema dominicano de pensiones: retos ante la longevidad	
<i>Juan Manuel Pérez y Santa Medina Santana</i>	
Capítulo 12	411
Del ladrillo al bolsillo sin perder los beneficios: un pilar para la economía plateada en Latinoamérica	
<i>Constanza Boix</i>	

Parte IV: Lecciones desde el futuro

Capítulo 13	433
Edad, trabajo y equidad intergeneracional	
En una sociedad longeva	
<i>Enrique Cabero Morán</i>	
Capítulo 14	453
Retos de la longevidad en España	453
<i>Manuel Álvarez</i>	
Capítulo 15	479
Sociedad envejecida con tasa de natalidad en declive: el caso	
de Japón	479
<i>Hideki Kuroda</i>	
Capítulo 16	495
El modelo de previsión social complementario de	
euskadi: nuevo decreto sobre entidades de previsión social	
voluntaria	495
<i>Luis Carlos Izquierdo Goikoetxea</i>	
Biografías	521
Agradecimientos	531

Parte I: Un cambio demográfico trascendental

Capítulo 1

Retos de la longevidad en Latinoamérica

Marco Morales, Diego Valero y David Tuesta

1. Un cambio demográfico trascendental

La longevidad en América Latina es un fenómeno que está redefiniendo las estructuras sociales, económicas y laborales de la región. Si bien vivir más años es un logro significativo en términos de salud y bienestar, también trae consigo una serie de desafíos que requieren respuestas inmediatas y estratégicas. No se trata solo de garantizar pensiones suficientes y sostenibles, sino de replantear el concepto de envejecimiento en una sociedad que está en constante transformación.

Por ejemplo, uno de los retos más acuciantes es la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, que han sido diseñados en un contexto demográfico muy diferente al actual. El aumento en la esperanza de vida ha significado que las personas pasen más tiempo en la etapa de la jubilación, lo que ejerce una presión considerable sobre los fondos de pensiones. Sin embargo, el desafío va más allá. El mercado laboral también debe adaptarse para integrar a una fuerza de trabajo envejecida, que aún tiene mucho que ofrecer pero que a menudo es marginada por su edad. ¿Qué políticas se pueden implementar para fomentar el envejecimiento activo, permitiendo a las personas mayores seguir contribuyendo a la economía, mientras se aseguran condiciones laborales justas y adaptadas a sus necesidades?

El capital humano, entendido como el conjunto de habilidades, conocimientos y experiencias que los individuos acumulan a lo largo de su vida, también enfrenta un reto en este nuevo contexto de longevidad. Es esencial que la formación y el desarrollo profesional no se detengan en la juventud o la mediana edad, sino que se extiendan a lo largo de toda la vida laboral. La educación continua y la re-cualificación se convierten en pilares fundamentales para mantener la compe-

titividad y la relevancia de la fuerza laboral envejecida, en un mercado cada vez más dinámico y exigente.

En términos de salud, todo indica que el envejecimiento poblacional exige un cambio en el enfoque de los sistemas de salud, que de reactivos deben pasar a ser preventivos. Las enfermedades crónicas y las condiciones asociadas a la vejez, como la demencia o la fragilidad, demandan una atención sanitaria que no solo sea eficiente, sino que esté centrada en la persona y promueva una vida activa y saludable. La longevidad también plantea, además, un reto cultural.

Todas estas complejidades son analizadas y desarrolladas a lo largo de los 15 capítulos de este libro, los cuales detallaremos a continuación.

2. Una mirada transversal sobre los desafíos de Latinoamérica

En esta sección, se recoge la visión de los equipos expertos de los principales organismos multilaterales en temas de longevidad, a partir de su análisis y experiencia en terreno.

Comenzamos con el capítulo 2, titulado “Más luces que sombras - Políticas públicas para un segundo bono demográfico en América Latina”, escrito por Verónica Alaimo, Manuel García-Huitrón y Waldo Tapia, quienes conforman el equipo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En él, se presenta un análisis exhaustivo sobre el acelerado envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe, abordando tanto los desafíos como las oportunidades que esta transición demográfica implica para la región. El texto destaca cómo la disminución de la tasa de natalidad y el aumento en la longevidad están reconfigurando las estructuras sociales, laborales y económicas, y propone estrategias para capitalizar un segundo bono demográfico.

Los autores hacen énfasis en lo que llaman “Transformación Demográfica Acelerada”, subrayando la notable caída en la tasa de fertilidad que ha experimentado América Latina, que pasó de un promedio de cinco hijos por mujer en 1970 a dos en 2020. Al mismo tiempo, la esperanza de vida ha aumentado considerablemente, lo que refleja un cambio profundo en la estructura poblacional de la región. Este proceso ha sido impulsado por mayores accesos a métodos anticonceptivos, la incorporación masiva de mujeres al mercado laboral y mejoras en la

salud pública. El capítulo destaca también los desafíos fiscales y sociales, dado que el envejecimiento poblacional está ejerciendo una presión creciente sobre las finanzas públicas, particularmente en áreas como las pensiones y los sistemas de salud. Los países de la región enfrentan el desafío de adaptar sus políticas públicas para mantener la sostenibilidad fiscal a largo plazo, ya que se prevé que el gasto en pensiones y salud podría desplazar otros gastos esenciales si no se implementan reformas. Además, se analizan las marcadas diferencias en la velocidad del envejecimiento entre cada país, lo que refleja desigualdades económicas subyacentes. Aquellos con economías más avanzadas y sistemas de protección social más robustos están mejor preparados para afrontar los retos del envejecimiento, mientras que los países con economías más débiles y alta informalidad laboral enfrentan riesgos mucho mayores.

A pesar de estos desafíos, los autores sugieren que el envejecimiento poblacional podría convertirse en una fuente de desarrollo económico si se implementan las políticas adecuadas. En este sentido, se proponen una serie de estrategias clave, como fomentar la empleabilidad de los adultos mayores, invertir en capital humano y desarrollar sistemas de protección social sostenibles e inclusivos para capitalizar este potencial. Así, los autores recomiendan la implementación de reformas en políticas públicas que promuevan la integración de los adultos mayores en el mercado laboral, formalicen el empleo y fortalezcan los sistemas de pensiones. Reformas que deberán estar basadas en evidencia y orientadas a mejorar la equidad y sostenibilidad del gasto público. Para ello, serán importantes las experiencias internacionales de países como Corea del Sur, Dinamarca, Japón y Suecia, que han aplicado políticas exitosas en este ámbito. Se recomienda también implantar un enfoque multisectorial que considere no solo los factores económicos, sino también los aspectos sociales y culturales del envejecimiento, así como la innovación y sostenibilidad. De esta manera, se promueve la inversión en nuevas tecnologías y enfoques que mejoren la productividad y eficiencia de los sistemas de protección social; lo que incluye el desarrollo de nuevas herramientas financieras y la promoción de la educación continua para mantener la empleabilidad de la población envejecida.

En el capítulo 3, “Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica para América Latina”, Ignacio Apella, experto del Banco Mundial, ofrece un profundo análisis sobre cómo la transición demográfica afecta a las economías de la región, explorando tanto los riesgos como las oportunidades que surgen en este contexto. Se destaca las implicancias en términos de gasto social y sostenibilidad económica. Mientras que países como Brasil, Chile y Uruguay se encuentran en etapas avanzadas de la transición demográfica, otros están en fases iniciales o intermedias. El autor resalta que, si bien Latinoamérica goza del bono demográfico —una fase donde la proporción de la población en edad de trabajar es relativamente alta—, este es transitorio. Si no se capitaliza adecuadamente, podría llevar a un estancamiento económico una vez que la población envejezca.

Uno de los principales retos que enfrenta la región, nos señala Apella, es cómo mantener un crecimiento económico sostenido a medida que la población envejece. Esto debido a que, a medida que disminuye la proporción de aquellos en edad de trabajar, se reduce la dotación del factor trabajo, lo que limita el crecimiento del PIB per cápita. Además, el envejecimiento conlleva una disminución en la capacidad de ahorro y una mayor presión sobre los sistemas de pensiones y salud, que ya enfrentan tensiones significativas.

Para enfrentar estos desafíos, el capítulo señala la importancia de aumentar el ahorro y la inversión en capital físico y humano durante el actual período de ventana demográfica. Así, si los países logran mejorar la productividad por medio de la acumulación de capital y la mejora en la calidad del trabajo, podrían sostener el crecimiento económico incluso después de que finalice el bono demográfico. Por tanto, se plantea la necesidad de políticas proactivas para aprovechar plenamente los beneficios de ese bono, mitigando los riesgos asociados con el envejecimiento. En este sentido, la expansión de la participación laboral femenina y el retraso en la edad de jubilación son medidas clave para mantener una fuerza de trabajo robusta, según el autor.

La inversión en educación y formación continua es otro aspecto fundamental para mejorar la productividad laboral y compensar la reducción en la cantidad de trabajadores. El fomento de la investigación y el desarrollo (I+D) se presenta como una estrategia esencial para im-

pulsar el crecimiento de la productividad total de los factores, lo que podría contrarrestar los efectos negativos del envejecimiento. No obstante, Apella también llama la atención sobre las desigualdades y la heterogeneidad regional, donde algunos países están mejor posicionados que otros para enfrentar los desafíos del envejecimiento. Esto sugiere que las políticas públicas deben ser adaptadas a las realidades específicas de cada país, teniendo en cuenta las diferencias en la estructura etaria, la participación laboral y la capacidad institucional.

En el capítulo 4, titulado “Inclusión financiera de la economía planteada en América Latina: análisis de la situación actual y desafíos al futuro”, Diana Mejía y Jesús David Gutiérrez, especialistas del Banco de Desarrollo para América Latina-CAF, realizan un análisis exhaustivo sobre la inclusión financiera de las personas mayores de 60 años en América Latina. El texto aborda las barreras, comportamientos financieros y la necesidad de productos financieros adecuados para este grupo etario, destacando la importancia de mejorar sus capacidades financieras y digitales para garantizar su bienestar económico en la vejez.

El análisis de este capítulo revela que, en los seis países estudiados (Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), la propensión al ahorro es significativamente baja entre las personas mayores. Esto se atribuye, en parte, a la falta de acceso a productos financieros adecuados y a la desconfianza en las instituciones financieras. En países como Perú, el 73% de las personas mayores de 60 años aún prefieren ahorrar en efectivo en lugar de utilizar productos bancarios formales. Los autores también observan una notable inseguridad entre las personas mayores respecto a sus planes financieros para la jubilación. En el caso de Paraguay y Perú, un porcentaje significativo de adultos mayores no confía en haber hecho un buen trabajo en la planificación de su retiro. Esta inseguridad se refleja en la alta dependencia de planes de jubilación informales, como continuar trabajando o depender de un negocio propio o de familiares.

Además, existen importantes brechas en la tenencia de productos financieros entre las personas mayores en comparación con grupos etarios más jóvenes. Por ejemplo, en Uruguay, el 53% de las personas de 60 años o más tiene productos de ahorro, un porcentaje relativamente alto en comparación con otros países, pero aún insuficiente para

garantizar la seguridad financiera en la vejez. Asimismo, a pesar del crecimiento de los servicios financieros digitales, su adopción por parte de personas mayores sigue siendo limitada. La baja confianza en las plataformas tecnológicas y la falta de alfabetización digital son barreras relevantes. En Uruguay, aunque se observa una mayor confianza en comparación con otros países, la proporción de adultos mayores que utilizan servicios financieros en línea sigue siendo baja.

Mejía y Gutiérrez proponen diseñar productos financieros que se adapten a las necesidades específicas de la economía plateada. Ejemplos mencionados en el documento incluyen los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) de Colombia y los bonos SELFIES de Brasil, que buscan proporcionar ingresos estables en la vejez. Las hipotecas inversas también son una opción viable para personas mayores que poseen viviendas pero carecen de liquidez. Asimismo, consideran crucial mejorar la educación financiera y digital para incrementar la inclusión financiera de los adultos mayores. Esto implica desarrollar programas de alfabetización digital que permitan a este grupo utilizar con confianza este tipo de servicios, facilitando así su participación en la economía y su capacidad para gestionar sus recursos de manera más eficiente. Por tanto, los autores indican que el diseño de productos financieros debe ser inclusivo, teniendo en cuenta las limitaciones físicas y cognitivas que pueden afectar a las personas mayores. Es importante avanzar en un diseño digital accesible, uso de lenguaje claro y sencillo, y la personalización de productos según las necesidades individuales de este grupo de la población.

3. Retos de la longevidad en Latinoamérica

En esta sección, continuamos con el análisis de un conjunto representativo de países de la región, con el objetivo de comprender cómo están enfrentando los retos que los cambios demográficos les imponen en diferentes esferas.

En el capítulo 5, “Retos de la longevidad: políticas públicas para las personas mayores en Colombia”, Juan Pablo Alzate ofrece un diagnóstico detallado del proceso de envejecimiento demográfico en Colombia y sus implicaciones sociales, económicas y laborales. El autor destaca

la urgencia de adoptar políticas públicas integrales que respondan a los desafíos planteados por el creciente número de personas mayores en el país, así como las oportunidades que este fenómeno puede ofrecer si se gestiona adecuadamente. Colombia ha experimentado un rápido envejecimiento poblacional. En el año 2000, los mayores de 60 años representaban un 8%; para 2024, esta cifra ha alcanzado el 15%, y se proyecta que llegará al 26% en 2050. Este incremento es resultado de una drástica caída en la tasa de natalidad y un aumento en la esperanza de vida, lo que implica un cambio significativo en la estructura etaria del país.

El envejecimiento no viene ocurriendo de manera uniforme, advierte Alzate. Algunas regiones, como Bogotá y Antioquia, concentran un alto porcentaje de personas mayores, mientras que otras presentan tasas de envejecimiento mucho menores. Esta desigualdad regional puede generar diferencias en las necesidades y desafíos que enfrenta cada departamento, lo que sugiere la necesidad de políticas adaptadas a contextos locales específicos. En línea con esto, se presenta un índice multidimensional desarrollado por la Fundación Saldarriaga Concha, el cual mide la inclusión social y productiva de las personas mayores en Colombia. Los resultados indican una mejora continua en la doble inclusión (social y productiva) de las personas mayores entre 2012 y 2021, pasando del 41% al 55%. Sin embargo, persisten grandes diferencias entre zonas urbanas y rurales, siendo estas últimas las más desfavorecidas.

El capítulo destaca que, a pesar del envejecimiento, una parte considerable de las personas mayores continúa participando en el mercado laboral, aunque predominantemente en trabajos por cuenta propia. Esto puede ser un reflejo de la discriminación por edad en el empleo formal o una respuesta a la insuficiencia de los sistemas de pensiones. El empleo por cuenta propia aumenta significativamente con la edad, superando el 80% para aquellos mayores de 70 años. También se aprecia que el emprendimiento se destaca como una estrategia viable para la seguridad económica de las personas mayores. En Colombia, un 18.5% de los micronegocios son propiedad de adultos mayores de 60 años. Sin embargo, estos emprendedores enfrentan diversas clases de barreras, como por ejemplo el acceso limitado al crédito, lo que su-

braya la importancia de iniciativas de apoyo financiero como el Fondo Mayor.

Finalmente, el autor plantea la necesidad de políticas públicas integrales que vayan más allá de las reformas pensionales y se enfoquen en promover la inclusión social y productiva de las personas mayores. Esto significa garantizar el acceso a programas de formación continua, facilitar el acceso a financiamiento para emprendedores mayores y promover la eliminación de las barreras en el mercado laboral. Tomando en cuenta que el envejecimiento ocurre de manera desigual en Colombia, es crucial que los gobiernos locales desarrollen estrategias que respondan a las necesidades específicas de sus poblaciones mayores, sobre todo en las zonas rurales. Finalmente, el capítulo destaca las políticas en favor del emprendimiento senior como una alternativa para la seguridad económica en la vejez, junto con avanzar en la inclusión financiera de las personas mayores, lo cual implica el diseño de productos financieros adecuados y accesibles y el fomento a la educación en este ámbito, para que puedan gestionar mejor sus recursos y participar activamente en la economía.

El caso chileno es abordado en el capítulo 6, escrito por Juan Bravo y Marco Morales, que lleva por título “Economía plateada en Chile: diagnóstico, oportunidades y proposiciones de política”. Los autores realizan un análisis de los desafíos y oportunidades que presenta el envejecimiento de la población en el país, destacando el acelerado proceso de este fenómeno demográfico en Chile, donde la proporción de personas mayores de 60 años ha crecido significativamente. Según la Encuesta Casen 2022, este grupo representa el 18.4% de la población, y se espera que alcance el 31.6% para 2050, lo que plantea desafíos importantes en términos de políticas públicas, especialmente en las áreas de pensiones, salud y mercado laboral. En este contexto, se subraya las oportunidades de crecimiento en sectores específicos como el de los bienes y servicios médicos, la industria alimentaria enfocada en adultos mayores, la construcción de infraestructuras adaptadas y la industria financiera. Estos sectores pueden beneficiarse del creciente número de mayores que requieren productos y servicios específicos. Por ejemplo, se espera un aumento sostenido en la demanda de dispositivos médi-

cos, servicios de cuidados domiciliarios y productos alimenticios adaptados a las necesidades nutricionales de este grupo etario.

Bravo y Morales señalan que el envejecimiento de la población tiene implicaciones significativas en el mercado laboral, donde se observa una menor participación de los adultos mayores. A pesar de que más del 30% de quienes superan los 60 años sigue activo laboralmente, muchos lo hacen en empleos de menor intensidad o en condiciones de autoempleo. El texto señala, además, la importancia de crear ambientes laborales más amigables con la edad, promoviendo la inclusión a través de políticas que fomenten el empleo de este grupo y combatan la discriminación por edad. Uno de los desafíos más graves identificados es la insuficiencia de ingresos para muchos adultos mayores, lo que los obliga a permanecer en el mercado laboral más allá de la edad de jubilación deseada. Aunque la implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) ha generado mejoras, siguen existiendo brechas importantes, especialmente para aquellos que dependen de ingresos laborales informales o bajos.

De esta forma, los autores plantean una serie de recomendaciones. Una de ellas es la necesidad de reformar el sistema de pensiones, proponiendo ajustes urgentes que incluyan aumentos en la tasa de cotización obligatoria y la edad de retiro, especialmente en el caso de las mujeres. También sugieren incorporar seguros de longevidad y dependencia severa, con el fin de que los pensionados puedan enfrentar los últimos años de su vida con ingresos adecuados. Asimismo, para aprovechar el potencial de la economía plateada, recomiendan fomentar el emprendimiento entre los adultos mayores y mejorar la cobertura de subsidios a la empleabilidad, en particular a través de programas de capacitación continua y formación técnica. Además, subrayan la importancia de adaptar los lugares de trabajo para que sean más inclusivos y permitan a estas personas seguir siendo productivas.

Ante el aumento proyectado en la demanda de servicios de cuidado debido al envejecimiento poblacional, los autores sugieren que es esencial incrementar la cobertura de estos servicios tanto en el sector público como privado. Se propone expandir los programas de cuidados a domicilio, centros diurnos y residencias de largo plazo, con especial

énfasis en los sectores de ingresos medios que actualmente están desatendidos.

En el capítulo 7, titulado “La economía del envejecimiento en Costa Rica: desafíos y oportunidades”, Edgar Robles aborda cómo el envejecimiento de la población en Costa Rica presenta tanto retos como oportunidades económicas y sociales para el país. A través de un enfoque multidimensional, el autor explora las implicaciones de esta transición demográfica, destacando la importancia de la economía plateada y el rol que deben desempeñar las políticas públicas para abordar este fenómeno de manera efectiva.

Robles nos señala que Costa Rica ha experimentado un notable envejecimiento de su población, reflejado en el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad. Este cambio ha ensanchado la pirámide poblacional en las edades superiores, especialmente entre los mayores de 65 años, y se espera que para 2050 este grupo represente una proporción aún más significativa. Este proceso demográfico se ha acelerado en las últimas décadas y conlleva profundas repercusiones económicas, sobre todo en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y en la creciente demanda de servicios de salud y cuidados a largo plazo. A pesar de que Costa Rica ha logrado una cobertura casi universal de salud para los adultos mayores, Robles subraya que la demanda en aumento de servicios médicos exige una inversión continua en infraestructura y capacitación del personal de salud especializado en cuidado geriátrico.

Uno de los problemas más críticos es la insuficiencia de ingresos de la población mayor. El sistema de pensiones de Costa Rica, aunque relativamente desarrollado, no logra cubrir adecuadamente a más del 50% de los adultos mayores, lo que obliga a muchos a depender de sus familias o a continuar trabajando en su vejez. Además, las pensiones no contributivas son insuficientes para cubrir las necesidades básicas, lo que agrava la situación de pobreza entre este grupo. Sin embargo, Robles destaca que la economía plateada representa una oportunidad para el desarrollo económico. Sectores como el cuidado de la salud, la vivienda adaptada para adultos mayores y la tecnología de asistencia pueden capitalizar el crecimiento de este segmento de la población. También es clave la inclusión en el mercado laboral, mediante políticas

que fomenten la flexibilidad y el empleo para mantener la independencia económica de los adultos mayores y contribuir al crecimiento económico.

El capítulo concluye que es imprescindible fortalecer la institucionalidad para mejorar la cobertura y adecuación de las pensiones, así como los servicios de salud destinados a las personas mayores. Sin ingresos suficientes ni acceso adecuado a estos servicios, Costa Rica no podrá aprovechar las oportunidades que ofrece la economía plateada. Se recomienda una inversión sostenida en infraestructura de salud y en la formación de profesionales especializados en el cuidado de estos adultos. Además, Robles subraya la importancia de promover políticas de prevención de enfermedades crónicas, lo que reduciría los costos de atención médica y mejoraría la calidad de vida en la vejez. También se enfatiza la necesidad de superar la discriminación por edad en el mercado laboral y de crear ambientes de trabajo inclusivos, donde se valore la experiencia y habilidades de este grupo. Innovar en la creación de productos y servicios que respondan a sus necesidades específicas, como dispositivos médicos, viviendas accesibles y tecnologías de asistencia, podría generar nuevas oportunidades de negocio y fomentar el crecimiento económico del país.

Por otro lado, en el capítulo 8, titulado “Retos de la longevidad en México” y escrito por Carmen Hoyo y Luis Mario Hernández, se presenta un análisis exhaustivo sobre los desafíos que enfrenta México en el contexto del envejecimiento poblacional y la longevidad. A medida que la esperanza de vida en México aumenta y la población mayor crece, se destacan las implicaciones económicas, sociales y políticas de este fenómeno, así como la necesidad de adaptar las políticas públicas para afrontar estos retos de manera efectiva. El texto apunta que el país se encuentra en una fase de crecimiento poblacional lento, con una tasa de natalidad de 1.9 hijos por mujer y una esperanza de vida que ha alcanzado los 75.5 años en 2023. Para 2050, se estima que el 30% de la población mexicana será adulta mayor, lo que ejercerá una presión considerable sobre los sistemas de salud y pensiones.

Por lo mismo, uno de los mayores retos identificados es la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en México. Con más de mil esquemas de pensiones diferentes y no interconectados, el sistema actual

ofrece una cobertura limitada y montos insuficientes para garantizar una vida digna en la vejez. Aunque La Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores ha sido un avance significativo, enfrenta riesgos de sostenibilidad a largo plazo debido al rápido aumento de la población mayor y los costos asociados que esto implica.

Hoyo y Hernández también señalan que una proporción importante de los adultos mayores de 60 años sigue formando parte de la Población Económicamente Activa (PEA), en su mayoría en empleos por cuenta propia o en el sector informal. La alta tasa de informalidad, que afecta al 70% de los mayores en la PEA, refleja la falta de acceso a empleos formales con beneficios como pensiones y seguros de salud, exacerbando la vulnerabilidad económica de este grupo etario. Asimismo, el capítulo revela una brecha significativa en sus ingresos, donde un alto porcentaje de adultos mayores recibe hasta un salario mínimo o menos, especialmente las mujeres. Además, gran parte de ellos no cuenta con prestaciones laborales, lo que agrava su situación económica.

El capítulo concluye indicando que es imperativo reformar el sistema de pensiones en México para garantizar su sostenibilidad y ampliar su cobertura. Las reformas recientes, como el aumento en las aportaciones y la flexibilización de los requisitos de elegibilidad, son pasos importantes, pero aún insuficientes. Se necesita un enfoque más integral que contemple la unificación de los sistemas de pensiones y la promoción de un ahorro voluntario a largo plazo. Asimismo, es necesario que el gobierno implemente políticas que fomenten la inclusión de los adultos mayores en el mercado laboral formal, combatiendo la discriminación por edad y mejorando las condiciones laborales.

El texto también subraya la importancia de fortalecer la protección social para quienes trabajan en el sector informal, garantizando su acceso a beneficios como pensiones y seguros de salud. La atención sanitaria para los adultos mayores debe enfocarse en la prevención y en promover un envejecimiento saludable, retrasando la aparición de enfermedades crónicas y asegurando una atención médica de calidad. A su vez, los autores destacan la necesidad de desarrollar un sistema nacional de cuidados a largo plazo para atender a las personas mayores con dependencia funcional. Y, finalmente, dado el aumento en los

costos asociados con el envejecimiento de la población, resulta esencial asegurar la sostenibilidad financiera de los programas de pensiones y salud. Esto podría incluir reformas fiscales y la creación de fondos específicos que garanticen el financiamiento a largo plazo, sin comprometer por ello otras prioridades sociales.

En el capítulo 9, “Pensiones, envejecimiento y economía plateada en el Perú”, Victorhugo Montoya y Citlalli Pérez examinan en detalle los desafíos y oportunidades que el envejecimiento de la población plantea en Perú, en particular en el contexto de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. El texto revela la complejidad y fragmentación del sistema previsional peruano, compuesto por diversos regímenes contributivos y no contributivos que operan de manera paralela y a menudo desconectada. Esta estructura fragmentada no solo complica la administración eficiente de las pensiones, sino que también provoca inequidades en la cobertura y en los beneficios otorgados a los pensionistas.

Uno de los problemas críticos identificados es la baja cobertura previsional en un contexto de alta informalidad laboral. A pesar de que un porcentaje significativo de la población está afiliada a algún régimen de pensiones, la densidad de aportes es baja, lo que reduce la probabilidad de que los afiliados logren acceder a una pensión adecuada al final de su vida laboral. Esta situación es especialmente preocupante en un país donde más del 70% de los trabajadores se encuentra en la informalidad, lo que les impide cotizar regularmente.

El capítulo también señala que las pensiones actuales en el Perú son insuficientes para garantizar una vejez digna. En el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), las tasas de reemplazo son relativamente bajas, lo que significa que las pensiones no sustituyen adecuadamente los ingresos previos de los trabajadores. Este problema se agrava en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), donde los retiros anticipados y la baja densidad de cotización han erosionado los fondos de pensión, comprometiendo la seguridad financiera de los afiliados en la vejez. Otro desafío importante es la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. El envejecimiento poblacional ejerce una presión creciente sobre las finanzas públicas, ya que la proporción de adultos mayores dependientes de este sistema aumentará significativamente en las próximas décadas.

El texto subraya la necesidad de reformas estructurales que aseguren la viabilidad financiera del sistema de pensiones en Perú, proponiendo mecanismos automáticos de ajuste que vinculen los beneficios y la edad de jubilación con la esperanza de vida.

A pesar de estos retos, Montoya y Pérez identifican en la economía plateada una oportunidad emergente para el desarrollo económico. Este concepto alude al potencial económico de la población mayor de 50 años, que posee poder adquisitivo, experiencia y conocimientos valiosos. Si se implementan políticas adecuadas que promuevan el emprendimiento, la inclusión laboral y la creación de productos y servicios dirigidos a este segmento de la población, la economía plateada puede ser crucial. Así, los autores concluyen que es urgente llevar a cabo reformas profundas en el sistema de pensiones para mejorar su cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. Estas reformas deben incluir la unificación de los distintos regímenes, la promoción del ahorro voluntario y la introducción de mecanismos automáticos que reflejen los cambios demográficos y económicos.

El capítulo también subraya la importancia de fomentar la inclusión financiera y laboral de los adultos mayores en el Perú. Esto implica adaptar el mercado laboral para que sea más inclusivo con las personas de mayor edad, y promover la alfabetización digital y financiera para que estos adultos puedan participar activamente en la economía. Finalmente, se recomienda aprovechar el potencial de la economía plateada mediante políticas que reconozcan el valor económico de los adultos mayores y fomenten su participación activa en la sociedad.

Pasamos luego al capítulo 10, titulado “Envejecimiento demográfico en Uruguay: avances y desafíos tras la aprobación de la Reforma de pensiones”, en donde Ariel Cancio ofrece un profundo análisis sobre el envejecimiento de la población en Uruguay y los retos que este fenómeno conlleva, especialmente en lo que respecta al sistema de pensiones y las implicancias de la reciente reforma. Este país es uno de los más avanzados en el cambio demográfico que vive América Latina, habiendo experimentado desde finales del siglo XIX una transición marcada por la reducción de las tasas de mortalidad y fecundidad, lo que ha llevado a una estabilización de la población. Sin embargo, Cancio destaca que en las próximas décadas Uruguay experimentará una aceleración

de este proceso, con una mayor disminución de la fecundidad y un aumento de la esperanza de vida. Para 2060, se espera que la población económicamente activa baje considerablemente, lo que afectará de forma importante la sostenibilidad económica del país.

El envejecimiento demográfico en Uruguay impone serios desafíos al sistema de pensiones, que ha sido un pilar fundamental en la protección social del país. La reforma de pensiones aprobada en 2023 se diseñó para enfrentar estos retos, cuyas medidas incluyen el incremento gradual de la edad mínima de retiro de 60 a 65 años para 2042 y el rediseño del esquema de tasas de reemplazo para garantizar la suficiencia de las prestaciones. Sin embargo, Cancio señala que, a pesar de estos cambios, la sostenibilidad financiera del sistema sigue en riesgo, debido a la disminución de la relación activo-pasivo y al incremento esperado en el gasto público en jubilaciones y pensiones. En este sentido, la reforma del sistema previsional en Uruguay es un intento ambicioso de adaptar el sistema a la realidad demográfica del país.

Uno de los cambios clave es la creación de un Sistema Previsional Común, que busca eliminar la fragmentación existente en los regímenes de pensiones y asegurar un trato equitativo para todos los trabajadores. Además, la reforma introduce un suplemento solidario para evitar la pobreza en la vejez, financiado por rentas generales, y promueve la extensión de la vida laboral a través de incentivos para la postergación del retiro. No obstante, Cancio advierte sobre los riesgos políticos y sociales que enfrenta esta reforma. La posibilidad de que un plebiscito revierta partes clave podría comprometer la sostenibilidad del sistema de pensiones y la economía en general. Sumado a esto, el cambio en el gobierno tras las elecciones de 2024 puede llevar a modificaciones en el nuevo esquema jubilatorio, lo que genera incertidumbre sobre el futuro de la reforma.

De cara a las próximas décadas, el autor subraya la importancia de un enfoque integral que, además de las reformas en el sistema de pensiones, incluya políticas que fomenten la productividad, mejoren la educación y promuevan la inclusión laboral de grupos subrepresentados como las mujeres y los migrantes. Si bien la reforma es un paso importante hacia la sostenibilidad del sistema de pensiones, su éxito depende de una implementación cuidadosa y del equilibrio entre la

sostenibilidad financiera y la equidad social. El desafío principal será mantener la legitimidad y aceptación social de las reformas, garantizando al mismo tiempo que el sistema de protección social sea justo y eficiente. Por último, Cancio indica que Uruguay debe prepararse para enfrentar los desafíos a largo plazo del envejecimiento poblacional, incluyendo la necesidad de adaptar las infraestructuras y los servicios de salud, y garantizar un crecimiento económico que permita financiar estos costos sin comprometer otros aspectos esenciales del bienestar social.

En el capítulo 11, Juan Manuel Pérez y Santa Medina Santana examinan los desafíos que enfrenta el sistema de pensiones en la República Dominicana en el contexto del envejecimiento poblacional. Con el aumento de la esperanza de vida y una baja tasa de natalidad, la sostenibilidad financiera del sistema es una preocupación creciente. El texto describe su evolución histórica, señalando que la Ley núm. 87-01 de 2001 marcó un cambio importante al introducir un modelo mixto de pensiones, combinando capitalización individual con regímenes de reparto.

A pesar de que la cobertura de pensiones se ha ampliado, el 95% de los afiliados pertenece al sistema de capitalización individual, pero solo el 42% realiza contribuciones activas regularmente. La elevada informalidad laboral y las brechas en la cobertura para la población mayor representan retos significativos para asegurar pensiones adecuadas. Además, se menciona la importancia de la rentabilidad de los fondos de pensiones y la diversificación de las inversiones. Los autores concluyen con la necesidad de implementar reformas estructurales, políticas de inclusión social y la adopción de un enfoque multipilar, que asegure la sostenibilidad del sistema y proteja a la población dominicana ante los desafíos de la longevidad.

Constanza Boix, a su vez, explora en el capítulo 12, “Del ladrillo al bolsillo sin perder los beneficios: un pilar para la economía plateada en Latinoamérica”, la viabilidad y las oportunidades de la monetización de la vivienda para los adultos mayores en América Latina, con especial atención en Uruguay. Este mecanismo, que incluye opciones como la nuda propiedad, la hipoteca inversa y la renta vitalicia inmobiliaria, se plantea como una solución innovadora para mejorar la seguridad

financiera de las personas mayores, permitiéndoles convertir sus activos inmobiliarios en ingresos sin necesidad de abandonar su hogar.

Boix resalta que, en Uruguay, una alta proporción de personas mayores de 65 años son propietarias de sus viviendas (más del 80% según proyecciones), pero muchas enfrentan dificultades económicas pese a tener este patrimonio. La vivienda se presenta como un activo valioso pero subutilizado, que puede transformarse en una fuente de ingresos mediante su monetización, permitiendo a las personas mayores mantener su nivel de vida durante la vejez. Los diferentes mecanismos analizados ofrecen diferentes ventajas y desventajas, dependiendo de las necesidades y circunstancias individuales. Por ejemplo, la nuda propiedad permite al propietario recibir ingresos mientras conserva el derecho a vivir en la vivienda hasta su fallecimiento.

Este tipo de herramienta no solo mejora la salud financiera de los adultos mayores, reduciendo su dependencia de pensiones o préstamos familiares, sino que también puede tener un impacto positivo en su estabilidad emocional y social, al permitirles seguir viviendo en su hogar y mantener sus redes de apoyo. Además, la monetización de la vivienda podría dinamizar el mercado inmobiliario y financiero, aliviando parte de la presión sobre los sistemas previsionales. Sin embargo, la autora sostiene que su implementación enfrenta varios desafíos en América Latina. Entre ellos, destacan la falta de educación financiera, la necesidad de un marco regulatorio adecuado y las barreras culturales, tales como la importancia que se da a la herencia y la desconfianza en los nuevos productos financieros.

El capítulo concluye que la educación financiera y la asesoría independiente son esenciales para que las personas mayores comprendan bien los riesgos y beneficios de la monetización de la vivienda. Solo de esta manera se podrá garantizar que tomen decisiones informadas que les permitan aprovechar el valor de su patrimonio sin comprometer su bienestar. Constanza Boix señala que esta herramienta tiene el potencial de ser universal, beneficiando a una amplia gama de adultos mayores en América Latina. Con el enfoque adecuado, puede convertirse en un pilar fundamental para la seguridad financiera en la jubilación, complementando los sistemas de seguridad social y contribuyendo a la reducción de la desigualdad y al empoderamiento económico de las

personas mayores. Para ello, es necesario adaptar los mecanismos a las particularidades culturales y legales de cada país, y desarrollar productos financieros innovadores que se ajusten a las necesidades específicas de la población mayor.

4. Lecciones desde el futuro

En la última sección de este libro, buscamos recoger las experiencias de otras sociedades que, a diferencia de América Latina, ya han avanzado en la transición hacia una mayor longevidad de su población. Esto con el fin de extraer lecciones útiles de políticas públicas efectivas.

En el capítulo 13, titulado “Edad, trabajo y equidad intergeneracional en una sociedad longeva”, Enrique Cabero Morán da cuenta de los desafíos y oportunidades que trae consigo el incremento de la longevidad en la población. A lo largo del texto, el autor aborda las implicaciones económicas, sociales y laborales de este fenómeno, subrayando la necesidad de una revalorización del talento sénior y la introducción de nuevas políticas que promuevan la equidad intergeneracional. Cabero señala que el aumento de la esperanza de vida es uno de los logros más significativos de las sociedades modernas, particularmente en Europa. No obstante, este éxito plantea desafíos complejos, como la necesidad de redefinir las etapas de la vida laboral e implementar políticas sociales que garanticen el bienestar de las personas mayores. La longevidad, lejos de ser vista como un problema, se presenta como una oportunidad, capaz de reestructurar la sociedad de manera más justa e inclusiva.

De esta forma, uno de los temas centrales del capítulo tiene que ver con el “edadismo”, que Cabero define como una discriminación basada en la edad y que afecta especialmente a los trabajadores sénior. A medida que la esperanza de vida aumenta, la discriminación por edad se vuelve más evidente y problemática, ya que muchos empleadores optan por contratar a trabajadores jóvenes, subestimando el valor y la experiencia que los adultos mayores pueden aportar. El autor sostiene que esta práctica no solo es injusta, sino que también desperdicia un talento valioso que podría contribuir al crecimiento económico y la innovación. El capítulo también aborda la necesidad de reformar los sistemas de pensiones para adaptarse a una sociedad más longeva. La

sostenibilidad de estos sistemas es crucial, y Cabero propone políticas que promuevan el envejecimiento activo, la compatibilidad de las pensiones con el trabajo a tiempo parcial y la introducción de incentivos para que los trabajadores retrasen su jubilación. Estas reformas, señala, son esenciales para asegurar la equidad intergeneracional y evitar que las nuevas generaciones carguen con el peso financiero de una población envejecida.

Finalmente, el capítulo concluye que, para abordar eficazmente los retos que el problema tratado supone, es fundamental adoptar un enfoque integral que combine reformas laborales, educativas y de seguridad social. La discriminación por edad debe ser erradicada, revalorizando el talento sénior como un recurso estratégico y promoviendo políticas que aseguren la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, que garanticen la equidad entre generaciones. En resumen, Cabero aboga por una sociedad que reconozca y celebre la longevidad como un logro colectivo, adaptando sus estructuras para aprovechar al máximo las oportunidades que este fenómeno ofrece.

Más adelante, en el capítulo 14, “Retos de la longevidad en España” de Manuel Álvarez, se lleva a cabo un análisis exhaustivo sobre los desafíos demográficos y económicos que enfrenta España debido al envejecimiento de su población. Con una esperanza de vida que sigue aumentando, el país se aproxima a ser una de las naciones más longevas del mundo, lo que conlleva una serie de retos, particularmente en los sistemas de pensiones y de atención a la dependencia.

Álvarez destaca que la esperanza de vida en España ha experimentado un crecimiento notable en las últimas décadas. Entre 2002 y 2022, esta aumentó de 76,4 a 80,4 años en hombres y de 83,1 a 85,7 años en mujeres, debido, entre otras cosas, a mejoras en la medicina y la cobertura sanitaria universal. Sin embargo, desde 2010, se observa una ralentización en el crecimiento de la esperanza de vida, lo que sugiere que las actuales intervenciones médicas podrían estar llegando a un límite en cuanto a los beneficios adicionales que pueden ofrecer.

El autor sostiene que uno de los desafíos más apremiantes que plantea la longevidad es la sostenibilidad del sistema de pensiones. Se proyecta que el número de pensionistas en España alcanzará los 16 millones a mediados de siglo, lo que implicaría que hasta un 17,3% del PIB

se destine a las pensiones para 2050. Esta carga financiera será un reto considerable para el Estado, especialmente si no se implementan reformas. Además, la brecha de género en las pensiones persiste, aunque se ha reducido en las cohortes más jóvenes de jubilados.

Otro desafío destacado en el capítulo es la prestación de servicios de dependencia, especialmente en un contexto donde la esperanza de vida no siempre se traduce en años de vida más saludables. La Ley de Dependencia, promulgada en 2006, ha sido un avance significativo en este ámbito, pero enfrenta problemas en cuanto a la financiación y su aplicación desigual entre las distintas comunidades autónomas. Se prevé que el número de personas dependientes podría duplicarse en las próximas décadas, lo que requerirá un esfuerzo coordinado y mayor inversión entre el sector público y el privado.

Álvarez subraya que, aunque España ha logrado reducir la pobreza entre los mayores de 65 años, el incremento de la longevidad podría revertir estos logros si no se abordan adecuadamente los impactos financieros. La sostenibilidad del sistema de pensiones y de la atención a la dependencia dependerán de la capacidad de adaptación del sistema fiscal y de la implementación de reformas estructurales, que deberían incluir incentivos al empleo y la contribución al sistema durante más tiempo. Para enfrentar lo que él llama el “tsunami” demográfico, es de suma relevancia la modernización del sistema fiscal español en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Además, en el capítulo se destaca la necesidad de fomentar la equidad intergeneracional y de desarrollar herramientas financieras que complementen la financiación pública de las prestaciones de dependencia. En resumen, el autor apuesta por una respuesta integral que garantice que la longevidad, lejos de ser un problema, se convierta en una oportunidad para el desarrollo sostenible de España.

En el capítulo 15, titulado “Sociedad envejecida con tasa de natalidad en declive: el caso de Japón”, Hideki Kuroda examina, de forma crítica, el acelerado proceso de envejecimiento de la población japonesa y la alarmante disminución de la tasa de natalidad. A través de un enfoque histórico y prospectivo, el autor revisa las causas subyacentes de estas tendencias demográficas y las políticas implementadas para mitigar sus efectos, destacando las serias implicaciones económicas y sociales

para el país. Japón se enfrenta a un envejecimiento extremadamente rápido: para 2023, el 29.1% de su población tenía 65 años o más, y se proyecta que este porcentaje superará el 37% para 2050, manteniéndose cerca del 40% posteriormente. Este fenómeno se ha impulsado por una disminución significativa en la tasa de mortalidad desde la Segunda Guerra Mundial, gracias a mejoras en la dieta, avances médicos y la existencia de un sistema de seguro de salud universal. Como resultado, la esperanza de vida en Japón es una de las más altas del mundo.

A la par del envejecimiento de la población, Japón ha experimentado un pronunciado declive en la tasa de natalidad. Desde el primer *baby boom* (1947-1949) y el segundo (1971-1974), el número de nacimientos ha disminuido drásticamente, alcanzando un mínimo histórico en 2022. Este descenso se atribuye a varios factores, como el retraso en la edad de matrimonio, el aumento de personas que nunca se casan y la disminución del deseo de tener hijos, influenciado, a su vez, por factores económicos como la precarización laboral y la disminución de los salarios nominales. Así, el envejecimiento de la sociedad japonesa, combinado con la baja tasa de natalidad, ha resultado en una disminución de la población total y del tamaño de la economía debido a la menor demanda interna. Además, ha generado un incremento considerable en el gasto en seguridad social, especialmente en pensiones, atención médica y cuidados a largo plazo, que en 2020 superó los 130 billones de yenes, representando más del 25% del PIB. Este aumento en el gasto presiona las finanzas públicas y pone en riesgo la sostenibilidad económica del país.

En ese sentido, Kuroda menciona alguna de las reformas que fueron implementadas en Japón para enfrentar este reto, como el aumento de la edad de jubilación y la creación de un sistema de seguro de cuidados a largo plazo en el 2000. Sin embargo, el texto señala que estas medidas, aunque necesarias, no son suficientes para revertir las tendencias demográficas actuales, por lo que se necesitan reformas adicionales para asegurar la sostenibilidad financiera de estos sistemas, como elevar las primas y tarifas de utilización y retrasar aún más la edad de jubilación. Asimismo, llama la atención que a pesar de los múltiples programas implementados en Japón para fomentar la natalidad, como el Plan

Ángel y el Plan de Aceleración de la Infancia, estos no logran revertir la tendencia a la baja.

Para enfrentar esta situación, el autor propone que Japón adopte políticas más agresivas, incluyendo no solo el apoyo financiero a las familias, sino también iniciativas que promuevan la estabilidad laboral y el aumento de los salarios. El gobierno japonés tiene hasta 2030 para implementar cambios significativos que podrían estabilizar la población, pero esto requiere un esfuerzo concertado tanto del sector público como del privado. En resumen, Kuroda destaca los profundos desafíos que enfrenta el país debido a su estructura demográfica, enfatizando la necesidad de una acción política decidida para mitigar los efectos económicos y sociales de una sociedad que envejece rápidamente mientras la tasa de natalidad sigue cayendo.

Finalmente, en el último capítulo de este libro, titulado “El modelo de previsión social complementario de Euskadi: nuevo Decreto sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria”, Luis Carlos Izquierdo analiza en detalle las características, avances y desafíos del sistema de Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV) en la Comunidad Autónoma del País Vasco, resaltando las recientes reformas introducidas por el Decreto 13/2024 y su impacto en la sostenibilidad y expansión de estos instrumentos de ahorro-previsión. El autor destaca la relevancia de las EPSV en Euskadi, que han alcanzado un volumen cercano a los 29.000 millones de euros a finales de 2023, lo que representa un 329% del PIB de la región. Con 855.912 socios, estas entidades han demostrado ser un complemento clave del sistema público de pensiones, proporcionando seguridad financiera a una parte significativa de la población vasca.

El capítulo también nos da cuenta de las reformas del Decreto 13/2024, como la reducción de los gastos de administración que las EPSV pueden cobrar a sus socios, lo que impactará positivamente en las pensiones futuras. Además, se amplían los tipos de activos aptos para la inversión, incluyendo nuevas instituciones de inversión colectiva y fondos europeos, lo que diversifica y potencialmente mejora el rendimiento de las inversiones de las EPSV. Estas medidas son cruciales para asegurar mayores rendimientos a sus afiliados.

En otro tanto, una de las novedades más destacadas es la incorporación de criterios de inversión socialmente responsable (ISR) en las políticas de inversión de las EPSV. Esto responde a la creciente preocupación por la sostenibilidad ambiental y social, alineando las inversiones con los criterios ASG (Ambientales, Sociales y de Gobernanza). Esta medida no solo mejora la sostenibilidad de las inversiones, sino que también responde a las demandas de los afiliados más jóvenes, que valoran estos criterios. Asimismo, el decreto también establece medidas para asegurar una representación más equilibrada entre hombres y mujeres en los órganos de gobierno de las EPSV, buscando una mayor equidad en la toma de decisiones. Esta disposición es parte de un esfuerzo más amplio para democratizar y hacer más inclusivas estas entidades, promoviendo la participación activa de todos los socios.

Izquierdo concluye que el Decreto 13/2024 es un avance importante en la modernización y fortalecimiento del modelo de previsión social complementaria en Euskadi. Las reformas buscan no solo mejorar la eficiencia y sostenibilidad financiera de las EPSV, sino también promover una mayor equidad y responsabilidad social en su operación. El enfoque en la ISR y la reducción de los costos administrativos son particularmente relevantes en un contexto global donde la sostenibilidad y la eficiencia financiera son cada vez más valoradas. En resumen, este nuevo marco normativo refuerza la posición de las EPSV como un pilar clave del sistema de previsión social en el País Vasco, adaptándolas a los desafíos del siglo XXI en cuanto a los valores sociales y democráticos que debe tener la sociedad.

**Parte II: Una mirada
transversal sobre los desafíos de
Latinoamérica**

Capítulo 2

Más luces que sombras - Políticas públicas para un segundo bono demográfico en América Latina

Verónica Alaimo, Manuel García-Huitrón y Waldo Tapia

1. Introducción

Al igual que en *La ronda de noche*, la famosa obra del pintor neerlandés Rembrandt (ver Anexo al final), donde la luz y la sombra coexisten en un delicado equilibrio, la rápida transición de América Latina hacia una sociedad envejecida, marcada por la disminución de la fertilidad y el aumento de la longevidad, plantea desafíos formidables, pero también ofrece una oportunidad histórica sin precedentes para el desarrollo económico y social de la región. En este contexto de transformación, donde las estructuras familiares cambian, los mercados laborales evolucionan y los sistemas de protección social enfrentan tensiones, la dualidad de la situación se hace evidente. Las finanzas públicas están bajo presión, la informalidad laboral sigue siendo elevada y los rápidos avances tecnológicos y el cambio climático añaden una capa adicional de complejidad. Sin embargo, este es también el momento para redefinir el envejecimiento no como una carga, sino como un segundo bono demográfico, capaz de impulsar un nuevo ciclo de productividad, crecimiento y equidad.

Del mismo modo que la percepción sobre *La ronda de noche* ha evolucionado con el tiempo, la visión del envejecimiento debe cambiar también. Originalmente titulada *La compañía militar del capitán Frans Banning Cocq y el teniente Willem van Ruytenburch*, la pintura fue malinterpretada durante siglos, vista como una escena nocturna debido a su oscurecimiento, de ahí su nombre actual. De la misma manera, las sociedades pueden redefinir el envejecimiento, reinventándose y encontrando nuevos roles y propósitos para las personas mayores. Así,

este fenómeno demográfico abre nuevas fuentes de productividad y crecimiento.

Este capítulo examina cómo la transformación demográfica está reconfigurando la región y ofrece una guía para los responsables de las políticas públicas. El objetivo es convertir los desafíos del envejecimiento en oportunidades de crecimiento, utilizando políticas innovadoras y basadas en evidencia. La nueva narrativa que aquí se presenta postula que, con las reformas adecuadas, América Latina y el Caribe pueden no solo mitigar los riesgos asociados con el envejecimiento, sino también capitalizarlo como una fuente de desarrollo que beneficie a todas las generaciones. A lo largo de este análisis, se presentan experiencias internacionales de países como Corea, Dinamarca, Japón, Países Bajos, Singapur y Suecia, que ya han enfrentado desafíos similares. Estas lecciones sirven como base para proponer soluciones innovadoras y sostenibles que permitan a la región navegar con éxito esta transición demográfica.

Además, el capítulo busca contribuir al debate académico y de políticas públicas sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe y proporcionar una base sólida para la formulación de políticas basadas en evidencia. Se propone una hoja de ruta centrada en medidas que promuevan la empleabilidad de los adultos mayores, formalicen el empleo, inviertan en capital humano y desarrollen sistemas de protección social sostenibles e integrales. En definitiva, la región está en un momento que puede ser tanto el mejor como el peor de los tiempos, dependiendo de las decisiones que se tomen.

2. El acelerado envejecimiento en América Latina y el Caribe

En las últimas cinco décadas, América Latina ha sido testigo de una transformación demográfica sin precedentes. La tasa de fertilidad ha caído de forma dramática, pasando de un promedio de cinco hijos por mujer en 1970 a dos en 2020, lo que refleja un cambio profundo en las estructuras sociales. Este fenómeno ha sido impulsado por el mayor acceso a métodos anticonceptivos, la incorporación masiva de mujeres al mercado laboral y una creciente urbanización que ha redefinido las dinámicas familiares y comunitarias (Gutiérrez, 2021). Paralelamente,

las tasas de mortalidad han disminuido significativamente gracias a los avances en salud pública y mejoras en las condiciones sanitarias (PAHO & ECLAC, 2023).

La esperanza de vida al nacer en la región ha aumentado de 29 años en 1900 a 75 en 2021, un incremento notable de 46 años que refleja un triunfo social. Este cambio no solo es relevante en un contexto global, sino también en algunos países específicos. Por ejemplo, en Chile, la esperanza de vida para las mujeres es de 84 años y para los hombres, 78. Se proyecta que para 2050 estas cifras aumentarán en tres años adicionales para las mujeres y seis para los hombres, subrayando un continuo avance en la longevidad (Cuéllar *et al.*, 2023). Este aumento es resultado de una combinación de factores, incluyendo la reducción de la mortalidad infantil, mejoras en el tratamiento de enfermedades no transmisibles y la adopción de estilos de vida más saludables (Mathers *et al.*, 2015).

Actualmente, los países de la región se encuentran en diferentes etapas de su transición demográfica, más avanzada en Sudamérica y menos en Centroamérica y el Caribe. La heterogeneidad en la velocidad del envejecimiento es una manifestación tangible de las realidades particulares de cada país. Aquellos con un envejecimiento gradual tienen la ventaja del tiempo para ajustar sus políticas e instituciones de manera paulatina. Sin embargo, los países con un envejecimiento acelerado deben innovar y reformar urgentemente, diseñando estrategias audaces que conviertan este fenómeno en una oportunidad. Este desafío resalta la necesidad de un enfoque integral y multisectorial (PAHO & ECLAC, 2023; NAM, 2022).

Hacia mediados del siglo XXI, los países de la región convergerán en un escenario demográfico relativamente homogéneo. La mayoría tendrá un régimen de baja natalidad, con un promedio de 1.78 hijos por mujer y una esperanza de vida al nacer elevada, alcanzando los 80.7 años. Para 2050, la estructura poblacional adoptará una forma cilíndrica, reflejando una etapa avanzada de la transición demográfica. Circa 2060, la tasa de natalidad ya no será suficiente para mantener un crecimiento sostenido de la población. La población total dejará de crecer e incluso podría disminuir en algunos países, haciendo de la longevidad el principal motor de cambio en la estructura demográfi-

ca. Este fenómeno no es único de la región; Japón ha experimentado caídas anuales en su población desde principios de este siglo, y Corea del Sur y Singapur enfrentan tendencias similares. A nivel global, las estimaciones de las Naciones Unidas proyectan que la población mundial alcanzará un máximo de aproximadamente 10.29 mil millones de personas en 2084, antes de reducirse a 10.18 mil millones para 2100.

La diferencia clave entre la región y los países desarrollados radica en la velocidad del cambio demográfico y los recursos disponibles. Las naciones de altos ingresos ya contaban con un PIB per cápita de 19,006 dólares en 1975 cuando la proporción de personas mayores alcanzó el 10% de la población total. Se proyecta que estos países alcanzarán los 46,881 dólares en PIB per cápita para 2025, cuando la proporción de personas mayores llegue al 20% (Aranco *et al.*, 2022). Este crecimiento económico sostenido ha permitido implementar políticas públicas efectivas para una población envejecida. En contraste, América Latina y el Caribe enfrentan un desafío mayor. Se estima que en 2025 el PIB per cápita de la región será de solo 9,050 dólares cuando el 10% de la población sea adulta mayor, y que para 2055, cuando el 20% de la población sea mayor, el PIB per cápita alcanzará apenas los 21,657 dólares.

El envejecimiento de la población en América Latina plantea un desafío fiscal significativo en pensiones, salud y cuidados en edad avanzada. Según la CEPAL (2020), el gasto en pensiones representó el 4.3% del PIB en 2018 y se prevé que aumente significativamente, presionando los presupuestos gubernamentales. En Brasil, por ejemplo, el gasto en pensiones supera el 12% del PIB y podría alcanzar niveles insostenibles sin más reformas (OECD, 2022). El envejecimiento también incrementa la demanda de servicios médicos y cuidados. En Estados Unidos, el gasto en atención médica representa el 18% del PIB y se espera que aumente con el envejecimiento de la población (Citi GPS, 2024). En América Latina y el Caribe, pensiones y salud representan el 35% del gasto público y podrían llegar al 80% para 2065 sin reformas, desplazando otros gastos esenciales (Panadeiros & Pessino, 2018). Además, se espera que la cantidad de personas mayores en situación de dependencia aumente de 7 millones a casi 30 millones para 2050, con un costo estimado para el sistema de cuidados de larga duración de en-

tre el 0.2% y el 1% del PIB. En Chile, se proyecta que el gasto en salud para personas mayores aumentará un 60% para 2040 (PAHO, 2018).

La equidad en el gasto de pensiones sigue siendo un desafío, especialmente en los sistemas de beneficios definidos. Los trabajadores con menor nivel educativo tienden a pasar poco tiempo en empleos formales, contribuyendo menos a los sistemas de pensiones. En los sistemas de beneficios definidos, los beneficios calculados en función de los últimos años de salario benefician a los trabajadores de altos ingresos, generando subsidios significativos para ellos. Aunque las pensiones no contributivas pueden compensar esta regresividad, lograr una equidad plena en el gasto de pensiones sigue siendo un desafío (Altamirano *et al.*, 2018).

Estos retos se presentan en un contexto en el que la capacidad fiscal de los países de la región es limitada, especialmente tras la crisis del COVID-19. Esta disparidad en los recursos disponibles subraya la urgencia de desarrollar políticas públicas innovadoras y adaptativas para mitigar los impactos económicos y sociales del envejecimiento acelerado. Los países de la región deben actuar con prontitud para responder a estos retos y anticiparse en la medida de lo posible, siempre dentro de sus restricciones presupuestales e institucionales. Una respuesta temprana puede aumentar significativamente la probabilidad de éxito en la adaptación a la nueva realidad demográfica.

2.1. La natalidad y el fin del primer bono demográfico

La disminución en la tasa de natalidad presenta un desafío significativo para las economías de América Latina y el Caribe. La reducción en el ingreso de jóvenes a la fuerza laboral amenaza el potencial de crecimiento económico al disminuir la oferta de trabajo. Aranco *et al.* (2022) anticipan una caída del 15% en la fuerza laboral para 2050, lo que marcaría el fin del dividendo demográfico que ha impulsado el crecimiento reciente en los países que lograron aprovecharlo (Berganza *et al.*, 2020). No obstante, esta disminución podría desencadenar un efecto compensatorio: con menos hijos, las familias pueden invertir más en educación y salud, aumentando así el capital humano y la productividad individual. Este intercambio entre cantidad y calidad no es

automático y requiere políticas audaces y bien diseñadas para materializarse (Prettner & Bloom, 2020).

Las variaciones en las tasas de natalidad y mortalidad están reconfigurando la estructura familiar y los patrones de cuidado, subrayando la creciente necesidad de servicios de atención tanto para infantes como para personas mayores. Estas dinámicas influyen directamente en la equidad de género, afectando la participación femenina en el mercado laboral y sus oportunidades de desarrollo profesional (Badaracco *et al.*, 2016). El empoderamiento de la mujer y su mayor integración en la fuerza laboral han llevado a la postergación del matrimonio y la maternidad, reduciendo las tasas de fecundidad. La educación ha desempeñado un papel decisivo, ya que las mujeres con mayor nivel educativo tienden a tener menos hijos y a planificar mejor sus familias. En países como Argentina y Chile, se observa una correlación inversa entre el nivel de educación de las mujeres y la tasa de fecundidad: las mujeres con educación terciaria tienen menos hijos en comparación con aquellas que solo cuentan con educación primaria o secundaria. Esto refleja mayores oportunidades de empleo y aspiraciones de independencia económica y profesional entre las mujeres más educadas (ECLAC, 2020). Además, la creciente prevalencia de la cohabitación y la disminución del matrimonio formal han alterado las dinámicas familiares tradicionales, impactando las decisiones reproductivas y los modelos de crianza. Estos cambios socioculturales también han influido en la informalidad laboral, ya que muchas mujeres optan por empleos informales debido a la flexibilidad que ofrecen, permitiéndoles equilibrar las responsabilidades laborales y familiares (Conseil d'Orientation des Retraites, 2020). Sin embargo, esta flexibilidad tiene un costo significativo al dejar a muchas mujeres fuera de la red de protección social.

La evolución de la estructura familiar tiene importantes implicaciones para la política social y económica. La creciente diversidad en las formas familiares y las decisiones reproductivas requieren una actualización de las políticas públicas para asegurar su inclusividad y apoyo a todas las formas de familia. Esto incluye políticas de apoyo a la parentalidad, licencias de maternidad y paternidad, y servicios de cuidado infantil accesibles y asequibles, que permitan a las familias equilibrar mejor sus responsabilidades laborales y domésticas (PAHO

& ECLAC, 2023; ILO, 2018). La participación de las mujeres en el mercado laboral ha contribuido significativamente al crecimiento económico de la región, pero para sostener este crecimiento, es esencial implementar políticas que apoyen a las familias en la adaptación a estas nuevas dinámicas.

La disminución de la tasa de natalidad ejercerá presión sobre el financiamiento de las pensiones no contributivas universales o focalizadas y las pensiones contributivas de reparto. La menor natalidad afecta el crecimiento del gasto esperado por cohorte de las pensiones no contributivas y reduce la base contributiva que financia las pensiones de reparto. Además, impacta la tasa de crecimiento económico, ya que, para mantener dicha tasa en los niveles actuales, la menor contribución de la mano de obra debería ser sustituida por incrementos en la productividad, algo que no ha ocurrido en la región (Cavallo *et al.*, 2016). La disminución de la mortalidad infantil generalmente acelera la baja en la fertilidad, al reducir la necesidad de tener hijos “de reserva”, característica de las economías agrícolas (Prettner & Bloom, 2020). En contraste, la reducción de la mortalidad en personas adultas en edad laboral puede mejorar la productividad y disminuir la relación de dependencia, potenciando el crecimiento económico. No obstante, si la reducción de la mortalidad se concentra en la vejez, puede aumentar la población dependiente, ejerciendo una presión significativa sobre el gasto social.

La brecha entre el ahorro para la jubilación y las necesidades financieras de la población jubilada se ampliará en las próximas décadas. Según el Foro Económico Mundial & Mercer (2017), la brecha de ahorro de la población jubilada crecerá casi seis veces para 2050. En 2015, esta brecha ascendía a US\$70 trillones para los ocho países incluidos en el cálculo (Australia, Canadá, China, India, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos), asumiendo una tasa de reemplazo objetivo del 70% del último salario y considerando todas las fuentes de ingreso del sistema de pensiones. Las proyecciones del informe advierten una brecha de US\$400 trillones en 2050, un escenario insostenible tanto financiera como socialmente.

A medida que la región afronta los retos del envejecimiento, se debe transformar esta aparente adversidad en una oportunidad para el desa-

rrollo económico. En este contexto, el aumento del ahorro se convierte en una estrategia ineludible y fundamental para enfrentar el desafío derivado de la disminución de la tasa de natalidad en América Latina y el Caribe (James *et al.*, 2003). Por ejemplo, Sinn (1999) argumenta que el ahorro acumulado en sistemas de pensiones financiados puede compensar la escasez de capital humano generado por la menor natalidad, mediante la creación de capital real, reduciendo la carga fiscal sobre las generaciones futuras. Más adelante, afirmamos que incluso esto podría no ser suficiente, por lo que comienza a ser imperativo considerar cambios paramétricos y políticas integrales para extender en promedio el período de trabajo en el ciclo de vida de las personas. Ver también el “Recuadro 1” para una discusión sobre si la fertilidad ultra-baja no es un destino ineludible, según la experiencia internacional.

Recuadro 1. ¿Es posible revertir la fertilidad ultra-baja?

La fertilidad ultra-baja no es necesariamente un destino ineludible, sino el resultado de políticas, instituciones y normas sociales modificables. Históricamente, la relación entre ingresos y fertilidad ha sido negativa, pero en las últimas décadas algunos países de altos ingresos han mostrado una inversión en esta tendencia (Doepke *et al.*, 2022; Galor & Weil, 2000). La compatibilidad entre metas familiares y profesionales, especialmente para las mujeres, influye en las tasas de fertilidad. Políticas de cuidado infantil público y licencia parental remunerada reducen el costo de oportunidad de la maternidad, facilitando la combinación de carrera y familia (Becker, 1960). Suecia y Francia, con políticas de apoyo familiar robustas, presentan tasas de fertilidad relativamente más altas comparadas con otros países europeos, a pesar de una reciente disminución (Stone, 2022). En contraste, Corea del Sur y Japón enfrentan desafíos significativos debido a normas sociales tradicionales que no apoyan a las mujeres en el mercado laboral (Arslangic-Little, 2022). Corea del Sur tiene la tasa de fertilidad más baja del mundo, con 0.7 hijos por mujer, mientras Japón se sitúa en 1.21. Estos países necesitan reformas en políticas laborales y cambios culturales (Gauthier, 2015), ya que las normas sociales y culturales influyen en las decisiones de fertilidad. En Asia Oriental, la competencia educativa y las expectativas

de alto rendimiento presionan a los padres (Stone, 2022). Mowshowitz (2023a, 2023b, 2024) y Myong *et al.* (2021) señalan que la competencia por el estatus y los altos costos de la educación privada afectan la fertilidad en Corea del Sur.

Revertir la tendencia de fertilidad ultra-baja requiere políticas de apoyo familiar y cambios culturales que valoren la igualdad de género y la conciliación laboral y familiar. Mejorar la disponibilidad y calidad del cuidado infantil, ofrecer licencias parentales remuneradas y proporcionar subsidios directos son medidas esenciales. También es crucial promover mercados laborales flexibles. En Estados Unidos, la tasa de fertilidad ha caído de 1.84 en 2015 a 1.64 en 2023, siendo las políticas de licencia parental y los costos de cuidado infantil barreras significativas. Sin embargo, la flexibilidad laboral y políticas de apoyo familiar pueden mitigar esta tendencia (Doepke *et al.*, 2022; Lappegård & Korstad, 2020).

2.2. La longevidad y la posibilidad de un segundo bono demográfico

Las sociedades de América Latina y el Caribe están experimentando un notable aumento en la longevidad, acompañado de mejoras en la calidad de vida. Los datos demuestran una tendencia alentadora en la esperanza de vida ajustada por la capacidad de vivir en buen estado de salud (HALE, por sus siglas en inglés), calculada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La posibilidad de vivir más años en buenas condiciones de salud se asemeja a la de Europa, mostrando una diferencia promedio de solo un año en comparación con el resto del mundo. Mantener esta tendencia ofrece a la región una valiosa oportunidad para extender los períodos de trabajo activo y redefinir la etapa de jubilación en las próximas décadas.

Los avances en medicina han sido determinantes en el incremento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil (Roser, 2023; Mathers *et al.*, 2015). Programas de salud pública, como las campañas de vacunación y tratamientos de enfermedades crónicas, han mejorado significativamente la salud de la población (PAHO, 2018). Un ejemplo es la campaña de vacunación contra el virus del papiloma

humano (VPH) en varios países de la región, que ha impactado positivamente en la prevención del cáncer cervical (Soto *et al.*, 2023). En México, los programas de vacunación masiva han reducido la mortalidad infantil en un 45% desde el año 2000 (INEGI, 2020). En Brasil, el Sistema Único de Salud (SUS) ha sido fundamental para incrementar la esperanza de vida, con programas como “Mais Médicos” que han mejorado la cobertura de salud en áreas rurales y desfavorecidas (OECD, 2022).

El aumento de la longevidad afecta transversalmente a todas las fuentes de ingresos en la jubilación. En los sistemas de reparto y beneficios definidos, así como en las pensiones no contributivas, la extensión de la duración de los beneficios pone en duda su sostenibilidad financiera, especialmente considerando la disminución en la fuente de financiamiento debido a la menor tasa de natalidad. Este efecto se magnifica en la región, dado que los sistemas de reparto y de beneficio definido prometen altas tasas de reemplazo. En América Latina y el Caribe, una persona que contribuye durante toda su vida laboral, desde los 20 años hasta la edad mínima de jubilación, en sistemas de reparto y beneficio definido, recibe una tasa de reemplazo promedio del 63%. Esta cifra es 30 puntos porcentuales más alta que una pensión actuarialmente justa (Altamirano *et al.*, 2023) y 15 puntos porcentuales superior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2022).

La variación regional es significativa. Países como Brasil, Ecuador, Paraguay y el sistema previo a la reforma de 1997 en México prometen tasas de reemplazo superiores al 80%. En contraste, la mayoría de los países, incluidos Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Surinam y Trinidad y Tobago, así como los componentes de beneficio definido de los sistemas mixtos de Costa Rica, Colombia, Panamá y Uruguay, ofrecen tasas de reemplazo entre el 50% y el 80%. Además, la longevidad también afecta a los sistemas de capitalización, donde un período de jubilación más prolongado con un nivel constante de ahorro pone en duda la suficiencia de estos ahorros para ofrecer una jubilación adecuada y libre de pobreza.

2.3. Envejecimiento y sistemas de pensiones

El envejecimiento poblacional en América Latina plantea retos para la sostenibilidad y suficiencia de los sistemas de pensiones. Las reformas de pensiones deben asegurar la viabilidad financiera de estos sistemas mientras garantizan beneficios adecuados para todas las personas jubiladas (Altamirano *et al.*, 2018; Berganza *et al.*, 2020). Brasil ejemplifica esta estrategia con sus reformas de pensiones de 2019, que mejoraron la sostenibilidad del sistema mediante el aumento de la edad de jubilación y la modificación de las tasas de contribución (OECD, 2022). Estas reformas demuestran cómo ajustes bien diseñados pueden prolongar la vida útil de los sistemas de pensiones sin comprometer la seguridad económica de las personas jubiladas.

También es urgente abordar las diferencias de género en la acumulación de pensiones. Las mujeres a menudo enfrentan interrupciones en sus carreras laborales debido a responsabilidades de cuidado, lo que afecta negativamente sus ahorros para la jubilación. Propuestas como los créditos de pensión por cuidado de hijos, implementados en algunos países europeos, pueden ser soluciones efectivas para reducir estas disparidades (IHAPP, 2020). Este tipo de subsidios compensatorios para las mujeres existen en Bolivia, Chile y Uruguay. Brasil ha reducido su brecha en pensiones a niveles similares a los de Dinamarca gracias a un potente paquete de medidas compensatorias que incluyen la acreditación de más años o requisitos más flexibles para acceder a la pensión por años cotizados. En Uruguay, la fórmula de beneficio del régimen de reparto permite a las mujeres computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado, hasta un máximo de cinco años. Chile ofrece subsidios por hijo nacido vivo a mujeres de bajos ingresos. Además, en ambos países se ha hecho un esfuerzo notable por incorporar al sector de servicios domésticos a la formalidad, promoviendo el acceso a la seguridad social. Otro aspecto redistributivo intrageneracional por género es el uso de tablas de mortalidad unisex, existentes en Brasil y en Uruguay.

El futuro de la brecha de género en pensiones depende del acceso de las mujeres a empleos formales. Esto está relacionado con la promoción de acuerdos laborales flexibles, normativas que fomenten una mayor

paridad entre los permisos de maternidad y paternidad, y a inversiones para promover políticas de atención infantil y de cuidado a la dependencia para personas mayores. Estas acciones deben ir acompañadas por medidas en el sector de pensiones, tales como: (i) habilitar la contribución de trabajadores de bajos ingresos y de tiempo parcial; (ii) implementar estrategias de promoción del ahorro pensional a través de herramientas tecnológicas y la aplicación de la economía del comportamiento; y (iii) incorporar la dimensión de género en el diseño de los sistemas de pensiones.

Al igual que Japón (ver “Recuadro 2”), los países de América Latina y el Caribe deben abordar los desafíos del envejecimiento de manera proactiva. Esto implica no solo reformar los sistemas de pensiones para garantizar su sostenibilidad, sino también implementar políticas que promuevan la inclusión laboral de las personas mayores, fomenten el ahorro para la jubilación y garanticen el acceso a servicios de salud de calidad para una población cada vez más longeva.

Recuadro 2. El caso de Japón: envejecimiento poblacional avanzado

Japón enfrenta un envejecimiento poblacional sin precedentes. Desde su pico de 127 millones de habitantes en 2008, se proyecta una reducción a 83 millones para 2100 (Chu, 2023). La fuerza laboral ha caído al 60% y la proporción de personas mayores de 65 años aumentó del 9,1% en 1980 al 28,6% en 2020 (Winter, 2023). Este cambio ha impactado negativamente en la economía, con un crecimiento que cayó del +3,8% en los años ochenta al +0,4% en los dos mil, reduciendo la demanda de vivienda y automóviles, mientras aumentan los servicios de salud (Wang, 2023). Japón ha promovido la inclusión laboral de mayores y mujeres, así como la automatización, para enfrentar la escasez de mano de obra, aunque la tasa de natalidad no ha mejorado significativamente (Citi GPS, 2024).

El envejecimiento plantea desafíos para la sostenibilidad del sistema de pensiones y la atención médica. Las pensiones públicas ofrecen una tasa de reemplazo bruta del 32% y una neta del 37%, por debajo de la media de la OCDE, destinando el 10,2% del PIB a pensiones (OECD,

2021). Los ingresos fiscales estancados y la mayor longevidad agravan la situación. El gasto en salud aumentó del 4,6% del PIB en 1994 al 8,6% en 2022 (OECD, 2018; Jiang, 2022), incrementando la presión sobre las finanzas públicas. La deuda pública pasó del 48% del PIB en 1980 al 260% en 2022 (Citi GPS, 2024). Reformas como los ajustes automáticos de pensiones y el aumento de la edad de jubilación han sido insuficientes y enfrentan resistencia social (Chu, 2023).

El FMI ha recomendado cambiar gradualmente el financiamiento de los programas de seguridad social, del impuesto a la nómina al impuesto al consumo, y continuar con reformas estructurales e innovaciones para mejorar la productividad y el crecimiento (Wang, 2023). Japón debe encontrar soluciones creativas y políticas efectivas para transformar el envejecimiento en una oportunidad económica y de desarrollo. Su experiencia ofrece lecciones valiosas para otras economías, resaltando la importancia de la adaptabilidad y la previsión en la formulación de políticas audaces e innovadoras.

2.4. El parámetro incómodo: la edad de retiro

Sin mejoras continuas en la productividad, aumentar la edad de jubilación es indispensable para garantizar pensiones dignas y financieramente sostenibles (Pestieau, 2003; Lindbeck & Persson, 2006). Sin embargo, la decisión de abandonar el mercado laboral es voluntaria y multifacética, y su modificación no es tarea sencilla. Esta decisión surge de una interacción compleja de factores, que incluyen las preferencias individuales, la naturaleza del trabajo desempeñado, las características de la persona y su familia, las oportunidades laborales, los incentivos y la fiscalidad del sistema de pensiones y del impuesto a la renta para jubilados, las normas sociales y la legislación laboral, especialmente en lo que respecta a la discriminación por edad.

Modificar la edad de jubilación conlleva una complejidad política significativa, pero también puede generar beneficios sustanciales tanto a nivel individual como social. Aumentar la edad de jubilación no solo ampliaría la base de financiamiento de las pensiones de reparto y no contributivas, sino que también mantendría la suficiencia de las pensiones basadas en el ahorro. Clements *et al.* (2014) del FMI subrayan

que elevar gradualmente la edad *legal* de jubilación promovería mayores niveles de empleo y crecimiento económico. Prolongar los períodos de trabajo y los ingresos a lo largo de la vida podría incrementar el crecimiento del consumo real incluso a corto plazo y evitar recortes aún mayores en las tasas de reemplazo, reduciendo así el impacto de las reformas sobre la pobreza de las personas mayores. Además, señalan que el aumento de la edad de jubilación podría ser más aceptable para el público dada la creciente esperanza de vida. La OCDE también destaca la importancia de proporcionar mejores opciones e incentivos para que las personas continúen trabajando a edades avanzadas, considerándolo esencial para enfrentar los desafíos del envejecimiento acelerado de la población (Rouzet *et al.*, 2019).

Una resistencia legítima al aumento en la edad de retiro es la distribución desigual de las ganancias en la esperanza de vida entre diferentes grupos en la sociedad (OECD, 2023a; Scott, 2021; Bazzana, 2020). Las personas con mayores ingresos y mejor educación, así como las mujeres, presentan esperanzas de vida sistemáticamente superiores al resto, lo que podría exacerbar las brechas de desigualdad. Las diferencias de género en la esperanza de vida al nacer pueden alcanzar hasta siete años a nivel global, y aunque estas diferencias se acortan con la edad, a los 60 años siguen siendo de entre tres y cuatro años. En algunos países, las diferencias según el nivel educativo llegan hasta 15 años para hombres y 8.1 años para mujeres a los 30 años (OECD, 2023a; Ayuso *et al.*, 2016). La heterogeneidad en la longevidad genera subsidios cruzados entre grupos que oscilan entre el 20% y el 50% del valor de la pensión (Ayuso *et al.*, 2016). Díaz-Saavedra (2022) señala que el impacto de la heterogeneidad en la longevidad equivale a un impuesto implícito de hasta 10% durante toda la vida laboral, cuando el diseño de los sistemas de pensiones no incorpora un enfoque de género o no previene transferencias no deseadas entre grupos socioeconómicos. El “Recuadro 3” profundiza en la importancia de construir tablas de mortalidad diferenciadas como una herramienta para abordar las desigualdades en la esperanza de vida y diseñar políticas que promuevan la equidad actuarial en los sistemas de pensiones.

La longevidad femenina desafía los sistemas de pensiones, pero también ofrece una gran oportunidad para la sociedad. El diseño de

los sistemas de pensiones puede reproducir, amplificar o reducir las brechas heredadas de participación, ingresos, edad de jubilación y longevidad. Por lo tanto, es esencial considerar estos factores para transformar el envejecimiento en una oportunidad económica viable. Implementar políticas que incentiven la prolongación de la vida laboral y que aborden las desigualdades inherentes permite a las sociedades no solo enfrentar los retos del envejecimiento, sino también aprovechar el potencial económico de un período extendido de trabajo. Este enfoque holístico es clave para convertir el envejecimiento en un segundo dividendo demográfico, un paso esencial hacia el desarrollo sostenible y equitativo.

Recuadro 3. El rol de los datos y mejores tablas de mortalidad

La precisión de las tablas de mortalidad es crucial para una gestión *efectiva* del riesgo y la evaluación actuarial en los sistemas de pensiones (Fullmer, 2023; Johnsen, 2023). Es fundamental utilizar tablas actualizadas que reflejen diferencias demográficas y socioeconómicas, ya que los grupos más desfavorecidos tienen menor esperanza de vida, lo que demanda políticas específicas (Kallestrup-Lamb, 2023). La OCDE subraya la importancia de considerar el contexto histórico y socioeconómico en las tablas de mortalidad, ajustando las proyecciones a la realidad de cada población y aplicando técnicas innovadoras como el aprendizaje automático para mejorar su precisión (OECD, 2022b). Dowd y Blake (2022) sugieren buenas prácticas para la modelización de planes de pensiones, incluyendo factores como ocupación, género, riesgo de longevidad y la integración de los períodos pre y post jubilación.

Las tablas de mortalidad diferenciadas son una herramienta para diseñar políticas que aborden las desigualdades en la esperanza de vida (Kallestrup-Lamb, 2023). Soluciones como modelos de rentas vitalicias variables y tontinas modernas contribuyen a distribuir equitativamente los riesgos de longevidad, mejorando la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y ofreciendo mayor flexibilidad (Fuentes, Fullmer, & García-Huitrón, 2024). En Estados Unidos, la escala de mejora de mortalidad MP-2021 incorpora datos del NCHS para proyectar longevidad en deciles socioeconómicos específicos, crucial para mantener

la sostenibilidad y equidad del sistema de pensiones (OECD, 2023a). En Canadá, la tabla CPM2014 y la escala MI-2017 reflejan diferencias ocupacionales y mejoras de mortalidad, facilitando proyecciones precisas y ajustes en políticas de pensiones (Kallestrup-Lamb, 2023). Uruguay y Corea del Sur también actualizan regularmente sus tablas de mortalidad para capturar diferencias sectoriales y garantizar la solvencia del sistema, mientras que en Chile y Perú, las tablas se basan en datos locales recientes para reflejar las particularidades regionales y estimar recursos necesarios para financiar pensiones a largo plazo (OECD, 2022b; OECD, 2023a).

La adaptación de las tablas de mortalidad a las realidades específicas de cada país es indispensable para abordar las desigualdades y promover la equidad actuarial, permitiendo diseñar políticas que aseguren la sostenibilidad financiera y transformen el envejecimiento en una oportunidad para el desarrollo económico sostenible.

Aunque los cambios paramétricos son necesarios para responder al envejecimiento de la población, no son suficientes por sí solos, especialmente en contextos de alta informalidad laboral. Incluso en países que han logrado aumentar la edad de jubilación y vincularla a la esperanza de vida, enfrentaron resistencia y, en muchos casos, la implementación se ha estancado o revertido. Esta situación es particularmente relevante en nuestra región, donde los ajustes necesarios para asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de reparto y beneficios definidos, y la reducción de beneficios en los sistemas basados en el ahorro, no son socialmente aceptables ni políticamente viables a menos que se realicen de manera gradual. El “Recuadro 4” ofrece valiosas lecciones de Suecia, los Países Bajos y Dinamarca, países que han experimentado con diferentes enfoques para ajustar la edad de retiro y garantizar tanto la sostenibilidad financiera como la social de sus sistemas de pensiones.

Por ejemplo, estudios actuariales previos a la pandemia indicaron que las tasas de contribución necesarias para equilibrar los sistemas de beneficios definidos en algunos países del Caribe deberían situarse entre el 30% y el 40% de los salarios, el doble del promedio actual de la OCDE. Alternativamente, los beneficios de pensión tendrían que reducirse a la mitad de sus niveles actuales. En los sistemas de capi-

talización individual y contribución definida, sin reformas, las tasas de reemplazo podrían disminuir en promedio un 15%, tomando en cuenta solo el aumento en la longevidad esperada hacia 2050. Este escenario se agrava al considerar el impacto de megatendencias como la tendencia secular de los rendimientos de los portafolios y tasas de interés, la transformación de los mercados laborales en el contexto de trabajo flexible, la economía de plataformas, la migración y el cambio climático, todas ellas con efectos materiales en las pensiones.

Recuadro 4. Edad de retiro y el balance entre sostenibilidad social y sostenibilidad financiera: tres casos de estudio

A comienzos del siglo XXI, Suecia implementó una reforma innovadora con cuentas nocionales y un sistema de compartición de riesgos agregados en un esquema de reparto con contribuciones definidas. Este modelo asegura la sostenibilidad financiera mediante la conexión entre la tasa de interés nocional, la indexación de pensiones y un ajuste automático. A pesar de choques como la crisis financiera de 2008, las pensiones nominales se redujeron un 3,4% en 2010 y 2011, y un 2,7% en 2014, generando insatisfacción. Se prevé que la esperanza de vida aumente en cinco años para 2060, reduciendo las pensiones esperadas en un 20%. Para mitigar esto, el Parlamento elevó la edad de retiro y ajustó la indexación según la esperanza de vida.

El sistema de pensiones de los Países Bajos combina beneficios definidos con capitalización colectiva y compartición de riesgos. Aunque los activos administrados se han duplicado desde principios de siglo, los pasivos han crecido más debido a la longevidad y la caída en las tasas de rentabilidad. Entre 2000 y 2020, el poder adquisitivo de los jubilados disminuyó un 16%, las contribuciones aumentaron un 40% y la pensión nominal se redujo un 1%. Esto resultó en transferencias intergeneracionales insostenibles, lo que llevó a la reforma actualmente en marcha, que limita dichas transferencias y mejora la transparencia.

Dinamarca incrementó la edad de retiro para mantener la sostenibilidad financiera y la suficiencia social, introduciendo ajustes según la esperanza de vida. Las reformas de 2006 y 2011 elevaron la edad de retiro de 65 a 67 años, con un mecanismo semiautomático de compar-

tición de riesgo de longevidad. Este sistema indexa la edad de jubilación según la esperanza de vida, manteniendo un período de jubilación constante de 14,5 años. Entre 2008 y 2020, la tasa de empleo de personas mayores aumentó significativamente, destacando a Dinamarca como el único país donde el gasto en pensiones disminuirá hacia 2060 y la tasa de reemplazo promedio aumentará debido al ahorro obligatorio del segundo pilar.

3. Empleabilidad de los adultos mayores

3.1. Participación laboral de las personas mayores trabajadoras

En América Latina y el Caribe, la participación laboral de las personas mayores, aquellas que han superado la edad de jubilación, es notablemente alta. Este fenómeno se atribuye a múltiples factores socioeconómicos y estructurales (Murrugarra, 2011). Mientras que en algunos países de la OCDE la participación laboral promedio para personas mayores de 65 años es del 16% en hombres y del 8% en mujeres, en América Latina estas cifras son considerablemente superiores. En 2021, la participación laboral alcanzó el 36% para hombres y el 17% para mujeres (IADB, OECD & UNDP, 2023). Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay presentan las tasas más altas de participación, mientras que Chile, Uruguay y Brasil muestran tasas más bajas (Queiroz, 2013). Adicionalmente, las personas mayores con niveles bajos de educación tienden a participar más en el mercado laboral (Aranco *et al.*, 2022; Burtless, 2013).

La falta de cobertura en los sistemas de pensiones de la región impulsa a muchas personas mayores a seguir trabajando, aunque existen otros factores que también influyen en esta decisión. Oliveri (2016) documenta una relación inversa entre la participación laboral de las personas mayores y el porcentaje de población que recibe pensiones en 18 países de América Latina. Por ejemplo, en Bolivia, donde la cobertura del sistema de pensiones contributivo alcanza apenas el 20%, la participación laboral de las personas mayores asciende al 65% en hombres y al 30% en mujeres. Situaciones similares se observan en Perú y Paraguay. En contraste, Uruguay, con una cobertura cercana al 90%,

presenta una participación laboral mucho menor entre los mayores. Además, los bajos ingresos percibidos al momento de la jubilación retrasan la edad de retiro, obligando a las personas a buscar empleo para complementar sus ingresos. Esta problemática también está vinculada a la falta de mercados de rentas vitalicias en la región (Cuéllar *et al.*, 2023).

La extensión de la vida laboral en la OCDE se ha convertido en una prioridad política, impulsando reformas que buscan incentivar la participación de los adultos mayores en el mercado laboral. Estas iniciativas han adoptado diversas formas según los países:

Estrategias para fomentar la participación laboral de adultos mayores en países de la OCDE

País	Estrategia	Resultados y observaciones
Alemania	Combinación de reformas de pensiones y del mercado laboral, mejoras en salud y educación	Aumento en la tasa de empleo de personas mayores (Steiner, 2017).
Dinamarca	Bono por cada tres meses de trabajo a tiempo completo después de los 62 años	
Finlandia y Suecia	Flexibilidad de horarios para facilitar el trabajo a tiempo parcial	
Israel	Políticas que incentivan la educación superior y aumentan la edad de jubilación	Incremento en la participación laboral de personas mayores, a pesar de desafíos con minorías (Axelrad, 2020).
Italia	Reformas de pensiones que incentivan una mayor permanencia en el mercado laboral	Incremento en la participación laboral de personas mayores, a pesar de problemas de desempleo juvenil y disparidades regionales (Socci <i>et al.</i> , 2017).
Nueva Zelanda	Eliminación de la edad de jubilación obligatoria	Mayor autonomía en la decisión de retiro.
Países Bajos	Supresión de incentivos para jubilación temprana y obligatoria, aumento de incentivos tributarios para capacitación de adultos mayores	
Reino Unido	Pago a personas mayores que reingresan al mercado laboral tras un período de desempleo	
Suecia	Alta participación laboral de las mujeres, políticas de retraso en la jubilación, énfasis en salud y educación	Altas tasas de empleo entre personas mayores (Albin <i>et al.</i> , 2015).

Fuente: elaboración propia.

Los ejemplos anteriores señalan un enfoque orientado a transformar el envejecimiento en una oportunidad, aprovechando el potencial económico de un período extendido de trabajo. No obstante, la efectividad de estas medidas depende en gran parte de la flexibilidad laboral

y la formación continua, elementos fundamentales para mantener la empleabilidad de este grupo demográfico, que se abordarán en las siguientes secciones.

3.2. Envejecimiento e informalidad

La informalidad en América Latina y el Caribe representa un obstáculo significativo para la seguridad económica y el bienestar de los adultos mayores. En 2021, cerca del 80% de las personas mayores de 65 años estaban empleadas en el sector informal, según datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID. Este porcentaje es considerablemente más alto en comparación con el 60% registrado entre la población menor de 65 años. Estudios como los de Rofman *et al.* (2015) documentan esta alta prevalencia de la informalidad, que agudiza la vulnerabilidad económica y social de las personas mayores, sumiéndolas en un entorno de precariedad y desprotección.

Existe un amplio consenso en la literatura académica sobre los efectos perniciosos de la informalidad laboral y fiscal, que van desde la reducción de la productividad y el crecimiento económico hasta la erosión de la base tributaria y la precarización de las condiciones laborales. Las personas mayores en empleos informales suelen carecer de acceso a la seguridad social, enfrentan condiciones laborales precarias, empleos de baja productividad y salarios reducidos (Ulysea, 2020). García *et al.* (2019) refuerzan esta visión al analizar el impacto de la informalidad en la seguridad social. Estas condiciones no solo amplifican las desigualdades económicas, sino que también intensifican las disparidades en salud, limitando el acceso a servicios médicos adecuados para las personas mayores que trabajan en la informalidad (Solar *et al.*, 2018). Huynh *et al.* (2022) destacan cómo estas desigualdades afectan desproporcionadamente a los trabajadores informales en términos de salud.

Erradicar la informalidad es fundamental para convertir el envejecimiento poblacional en un motor de desarrollo económico y social, generando un segundo dividendo demográfico. Su reducción debe ser una prioridad estratégica en la región (Abramo, 2021; Maurizio, 2012). Lograr este objetivo requiere un esfuerzo concertado que incluya reformas estructurales en los mercados laborales, el fortalecimiento de las

redes de protección social y la implementación de políticas inclusivas que promuevan empleos formales y dignos. Abordar la informalidad no solo mejorará la calidad de vida de las personas mayores trabajadoras, sino que también les proporcionará la seguridad y estabilidad necesarias para una vejez digna y de alta calidad. Extender la vida laboral de manera saludable y productiva puede generar un impacto económico positivo, aprovechando la experiencia y conocimientos acumulados de las personas mayores, convirtiendo así el reto del envejecimiento en una valiosa oportunidad.

3.3. Políticas para fomentar el empleo formal y la capacitación continua

La informalidad laboral es un fenómeno complejo con raíces económicas, institucionales y socioculturales. Sus consecuencias negativas afectan tanto a los trabajadores, quienes enfrentan condiciones laborales precarias y falta de protección social, como a las empresas, que ven limitado su potencial de crecimiento y desarrollo productivo (Funkhouser, 1996; Galiani & Weinschelbaum, 2012). Para reducir la informalidad de manera efectiva, es esencial adoptar un enfoque integral que considere los incentivos para la formalización, las barreras institucionales y los factores culturales que perpetúan esta condición (AAFP *et al.*, 2024).

Fomentar el emprendimiento formal es un pilar clave para impulsar el crecimiento económico y reducir la informalidad laboral en América Latina y el Caribe. La evidencia empírica sugiere que la formalización de microempresas puede incrementar significativamente la productividad y los ingresos fiscales (Fernández *et al.*, 2018). Para generar un segundo dividendo demográfico, las políticas públicas deben enfocarse en apoyar la transición de emprendedores informales hacia la formalidad, facilitando el acceso a crédito, capacitación y protección social. Iniciativas como el programa “Mi Negocio” en Colombia (BID, 2023) demuestran el potencial de estas políticas para aumentar el número de negocios formales y mejorar la calidad de vida de los emprendedores.¹

1 Esta iniciativa ha demostrado ser efectiva al incrementar el número de negocios formales y mejorar la calidad de vida de los emprendedores. Específicamente, la Ley 1988 de 2019 en Colombia ha mostrado una disminución marginal en los niveles de informalidad entre los vendedores ambulantes.

Programas de asistencia social como “Familias en Acción”, destacan que las transferencias monetarias condicionadas pueden tener efectos diversos en la propensión a participar en el mercado laboral informal (Saavedra-Caballero & Ospina, 2018). En Brasil, políticas similares han incluido incentivos fiscales y medidas de formación empresarial para ayudar a las personas trabajadoras informales a establecer negocios formales (OECD, 2022).

Para fomentar la formalización laboral, es necesario crear un sistema de incentivos que destaque los beneficios de operar dentro del marco legal. Esto implica mejorar la calidad y el valor percibido de los beneficios sociales, como el seguro de desempleo y los beneficios de maternidad, para ofrecer mayor seguridad en los ingresos y bienestar a los trabajadores (BID, 2023). Asimismo, simplificar los trámites y reducir los costos de transacción puede hacer que la formalización sea más atractiva para los emprendedores. Una fiscalización eficiente y la aplicación de sanciones a las entidades informales también son también cruciales para disuadir la informalidad y promover una cultura de cumplimiento normativo.

La inversión en capital humano es una estrategia clave para mitigar la informalidad laboral en América Latina y el Caribe, especialmente considerando el envejecimiento y los cambios tecnológicos. Promover el acceso a educación de calidad, apoyar el desarrollo profesional continuo y facilitar la transición a la formalidad mediante sistemas de apoyo social puede reducir la informalidad y maximizar el potencial económico de la población. La capacitación y el reentrenamiento de trabajadores mayores, junto con la promoción de microcredenciales como los nanotítulos (Bersin, 2016), son esenciales para mantener una fuerza laboral competitiva y adaptable a las nuevas demandas del mercado.

La transformación digital del mercado laboral ofrece oportunidades para mitigar los efectos del envejecimiento poblacional. La adopción de tecnologías como la automatización y la robótica puede aumentar la productividad y optimizar la gestión de los recursos humanos, compensando parcialmente la disminución de la fuerza laboral (Acemoğlu & Restrepo, 2018). Además, la digitalización de procesos administrativos, como el pago de impuestos y contribuciones de seguridad social

tes, subrayando la importancia de políticas integrales para lograr cambios significativos (Amado, 2023).

(OECD, 2022), facilita la formalización laboral y promueve la inclusión de los adultos mayores en la economía. La certificación de habilidades adquiridas en el trabajo (BID, 2020b) también es clave para aprovechar el capital humano de este grupo demográfico y fomentar su participación activa en el mercado laboral.

Existe una correlación evidente entre la inversión en salud, el envejecimiento activo, el aumento de la productividad laboral y la mayor participación en la fuerza de trabajo. Heijdra *et al.* (2012) sugieren que la longevidad, al permitir a los individuos permanecer más tiempo en el mercado laboral, puede contrarrestar los desafíos del envejecimiento poblacional en el crecimiento económico. Esto también puede reducir las presiones sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados de larga duración (Bloom *et al.*, 2018). Un estudio en el Reino Unido identificó la mala salud, los impactos negativos del trabajo en la salud y la discriminación por edad como barreras percibidas para la extensión de la vida laboral (Edge *et al.*, 2020). En la región, los datos muestran que las personas más saludables tienen más probabilidades de seguir trabajando más allá de las edades de jubilación legales. Por ejemplo, en Uruguay, mientras el 30% de las personas sin condiciones crónicas de salud trabajan después de los 60 años, solo el 17% de aquellas con condiciones crónicas lo hacen (ELPS, 2013).

El edadismo, como forma de discriminación en el mercado laboral, agrava los desafíos inherentes al envejecimiento poblacional, limitando la participación plena de los adultos mayores en la fuerza laboral y perpetuando estereotipos negativos sobre su productividad y capacidad de adaptación.² Esta forma de discriminación no solo impacta negativamente la calidad de vida de las personas mayores, sino que también representa una pérdida económica significativa. En Estados Unidos, se estimó que el edadismo costó aproximadamente 850 mil millones de dólares en 2018, equivalente al 4% del PIB (Accius & Suh, 2020). Es imprescindible erradicar las políticas y prácticas discriminatorias que limitan las oportunidades de empleo y crecimiento para las personas mayores, a fin de aprovechar plenamente el potencial de esta fuerza laboral experimentada. Combatir el edadismo requiere una transfor-

2 La discriminación por edad es definida por la Organización Mundial de la Salud como “[usar] la edad para categorizar y dividir a las personas de manera que conduzca a daños, desventajas e injusticias y erosione la solidaridad entre generaciones” (OMS, 2021).

mación cultural y la implementación de políticas que promuevan la igualdad de oportunidades. Según Citi GPS (2024), solo el 63% de los Estados miembros de la ONU cuentan con legislación nacional y estrategias de aplicación en este ámbito. Es fundamental promover un entorno laboral inclusivo que valore la diversidad etaria y reconozca el aporte de las personas trabajadoras de todas las edades. Esto incluye la eliminación de barreras para la participación de las personas mayores en el mercado laboral y el desarrollo de programas de mentoría y redes de apoyo que faciliten su integración y desarrollo profesional.

Finalmente, una condición base para combatir la informalidad es el crecimiento económico y el aumento de la productividad. Una economía en expansión no solo significa mayor prosperidad a nivel macroeconómico, sino que también se refleja en la microeconomía, con la proliferación de empresas formales que operan dentro del marco legal. Estas empresas, a su vez, emplean a trabajadores inscritos que contribuyen al sistema de seguridad social. Además, un entorno económico saludable y en expansión incentiva a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, a destinar recursos en áreas vitales como la infraestructura. Esta inversión no solo moderniza el país y facilita las operaciones comerciales, sino que también crea empleos e impulsa aún más el ciclo de crecimiento (Amin *et al.*, 2020; Busso *et al.*, 2012; Dabla-Norris *et al.*, 2008).

4. Envejecimiento y demanda de servicios de cuidados

El aumento de la demanda de servicios de cuidados de larga duración, impulsado por el envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe, plantea desafíos apremiantes para la sostenibilidad de los sistemas de salud y protección social, así como para el bienestar económico y emocional de las familias. En Uruguay, se proyecta que esta demanda se triplique en los próximos 30 años, mientras que la oferta de cuidadores familiares disminuirá considerablemente (Matus-López & Chaverri-Carvajal, 2021; BID, 2022). De manera similar, en Costa Rica se están desarrollando políticas de cuidados de larga duración con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas mayores dependientes y sus cuidadores (Stampini *et al.*, 2020; Matus-López, 2019).

La creciente demanda de cuidados de larga duración exige una inversión estratégica en la formación y certificación de cuidadores profesionales, con el fin de garantizar la calidad y sostenibilidad de los servicios, así como la protección de los derechos y el bienestar de las personas mayores. Los programas de capacitación no solo mejoran las competencias de los cuidadores, sino que también promueven la profesionalización del sector. Además, la adopción de tecnologías de asistencia puede complementar su labor. El uso de dispositivos de monitoreo remoto y aplicaciones móviles para la gestión de la salud facilita una atención más personalizada y eficiente, aliviando la carga sobre los cuidadores y mejorando la calidad del cuidado recibido por las personas mayores (IHAPP, 2020).³

La inversión en sistemas de cuidados de larga duración, además de mejorar la calidad de vida de las personas mayores y sus cuidadores, también genera externalidades positivas en el mercado laboral y los sistemas de protección social. Al liberar tiempo para la participación laboral, especialmente de las mujeres, se incrementa la base de cotizantes y se fortalecen los sistemas de pensiones contributivas, reduciendo la presión sobre los programas no contributivos. Evidencia de Stampini *et al.* (2020) en cuatro países latinoamericanos respalda esta relación, mostrando cómo el cuidado de familiares mayores afecta negativamente la trayectoria laboral de las mujeres y su acceso a pensiones contributivas. Mas aún, la expansión de la economía del cuidado no solo satisface una necesidad social apremiante derivada del envejecimiento poblacional, sino que también constituye un motor de creación de empleo y formalización laboral. Experiencias como la de Corea del Sur, donde el sector de cuidados de larga duración generó medio millón de empleos en una década (Cafagna *et al.*, 2019), demuestran este potencial. En América Latina y el Caribe, estimaciones sugieren que la

3 No obstante, la formación y la tecnología no son suficientes si no se mejoran también las condiciones laborales de los cuidadores. Según la Organización Internacional del Trabajo (2020), estos trabajadores a menudo enfrentan bajos salarios, largas jornadas y falta de protección social. Estudios han demostrado que los cuidadores deben lidiar con una mayor exposición a factores de riesgo laborales y condiciones de trabajo más pobres en comparación con otros profesionales de la salud (Kim *et al.*, 2022). Mejorar las condiciones laborales y ofrecer apoyo emocional y psicológico puede aumentar la retención de cuidadores y atraer a más personas a esta profesión vital. Políticas como el acceso a beneficios de seguridad social, la capacitación continua y el reconocimiento profesional son esenciales para hacer del trabajo en el sector de cuidados una opción más atractiva y sostenible (Savundranayagam *et al.*, 2020).

economía del cuidado podría generar al menos 4 millones de empleos para 2030, contribuyendo significativamente a la reducción de la informalidad y a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

5. Tecnología y cambio demográfico

La tecnología se posiciona como un factor clave para abordar los desafíos socioeconómicos derivados del envejecimiento poblacional y la disminución de la fuerza laboral. La adopción de soluciones tecnológicas innovadoras puede mejorar la productividad, facilitar la participación laboral de los adultos mayores y optimizar la provisión de servicios esenciales, contribuyendo así a la sostenibilidad de las instituciones sociales (Brynjolfsson & McAfee, 2017). La inteligencia artificial (IA), la automatización y otras herramientas tecnológicas emergentes tienen el potencial de mitigar los posibles efectos adversos de las dinámicas demográficas en ausencia de reformas, catalizando un cambio de paradigma en la informalidad, la productividad y la calidad de vida (Acemoglu & Restrepo, 2020). Por ejemplo, la telemedicina en Argentina y otros países ha conectado a personas mayores en áreas rurales, con servicios de salud que trascienden las barreras geográficas y socioeconómicas, democratizando el acceso a la atención médica y demostrando el potencial de la tecnología para construir un futuro más equitativo (Kim & Lee, 2017). En Brasil, la automatización en la industria manufacturera ha aumentado la eficiencia, liberando a la fuerza laboral de tareas repetitivas y elevando la competitividad industrial (Baines & Lightfoot, 2018). En Estados Unidos, los empleos se han vuelto más amigables con la edad en los últimos 30 años, con menos trabajo físico y mayor flexibilidad y autonomía (Acemoglu *et al.*, 2022; Autor & Dorn, 2015). Estas transformaciones destacan cómo la tecnología puede ser un catalizador para convertir los desafíos del envejecimiento en oportunidades económicas, promoviendo un segundo dividendo demográfico.

La tecnología ha revolucionado el cuidado de las personas mayores, ofreciendo soluciones innovadoras que mejoran su autonomía, seguridad y calidad de vida, y contribuyen a un envejecimiento más saludable y activo. Tecnologías de asistencia, como los robots en Japón y los

hogares inteligentes con sensores y sistemas de alerta, alivian la carga de los cuidadores y reducen la necesidad de cuidados institucionales, promoviendo un envejecimiento activo y saludable (IHAPP, 2020; BID, 2023). En Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, estas innovaciones están mejorando el acceso a servicios de salud y la inclusión digital, lo que subraya el potencial transformador de la tecnología para elevar la calidad de vida de las personas mayores (van Hoof & Kort, 2019). Los hogares inteligentes, equipados con sensores, pueden detectar caídas y otros problemas de salud, notificando automáticamente a los servicios de emergencia o a familiares, incrementando la seguridad y el bienestar de los mayores y reduciendo la necesidad de cuidados institucionales, que suelen ser más costosos (OECD, 2022).

Si bien la tecnología ofrece un enorme potencial para mejorar la calidad de vida de las personas mayores, su adopción efectiva requiere un marco de políticas públicas integrales. Tal como señala Rantanen (2016), el apoyo gubernamental es esencial para promover la difusión de tecnologías asistenciales, implementar programas de capacitación en competencias digitales para los adultos mayores y garantizar la accesibilidad universal a estas herramientas, especialmente para los grupos más vulnerables. La integración de la tecnología en los servicios de salud y cuidado debe ser un proceso estratégico, diseñado para maximizar los beneficios y minimizar las brechas digitales.

La robotización, las nuevas plataformas y el trabajo remoto presentan tanto oportunidades como riesgos en los mercados laborales (Acemoğlu & Restrepo, 2020). La tecnología puede enriquecer el contenido del trabajo y ofrecer nuevos puestos de empleo, pero también puede causar la desaparición de otros y la necesidad de nuevas competencias. La inteligencia artificial está asumiendo tareas no solo físicas y rutinarias, sino también cognitivas, lo que afecta especialmente a los grupos medios y a los trabajadores del sector de servicios (Garlick *et al.*, 2024).⁴

4 Los desarrollos tecnológicos no solo cambian el contenido del trabajo, sino también las relaciones laborales. La economía de plataformas surge en sectores como el turismo, la hostelería, el comercio minorista y la educación. También en el cuidado en el hogar y en el sector creativo y cultural. Esto facilita el contacto directo entre trabajadores y clientes, aumentando la autonomía de los trabajadores independientes, pero generando un dilema político, ya que muchos no logran acumular suficientes pensiones por sí mismos.

Las dinámicas actuales del mercado laboral demandan una respuesta política audaz y proactiva. Los sistemas de protección social, como el seguro de desempleo, las políticas activas del mercado laboral y los programas de recalificación y reentrenamiento, adquieren una relevancia estratégica para mitigar los riesgos de desempleo y desigualdad, así como para facilitar la transición hacia nuevos empleos y sectores en crecimiento (Brollo *et al.*, 2024). Estas herramientas no solo brindan un salvavidas a los trabajadores desplazados, sino que también facilitan su transición hacia nuevas oportunidades laborales. En efecto, la tecnología también puede emparejar a las personas trabajadoras con puestos de trabajo en una economía más creativa y flexible (Citi GPS, 2024). En una encuesta reciente de la consultora McKinsey, el 20% de las personas mayores encuestadas expresaron su deseo de trabajar, pero indicaron que la falta de información sobre las oportunidades laborales constituía una barrera significativa.⁵ Las plataformas digitales están emergiendo como soluciones eficaces para conectar el talento con las oportunidades, desde la economía colaborativa hasta la economía de los creadores, el *drop-servicing*, los nómadas digitales y los sitios de voluntariado. La digitalización de los sistemas de pensiones, como se discute en el “Recuadro 5”, puede ser una herramienta poderosa para abordar la informalidad laboral al facilitar la inclusión financiera y el acceso a la protección social para trabajadores informales.

El mercado laboral de América Latina y el Caribe se encuentra en un punto de inflexión, marcado por el envejecimiento de la fuerza laboral, la disminución de la entrada de jóvenes y la persistencia de la informalidad. En este contexto, la adaptación y la adquisición de nuevas habilidades se convierten en imperativos estratégicos (Gratton & Scott, 2017). La inteligencia artificial, con su potencial disruptivo, exige una reestructuración profunda de los sistemas de educación y formación profesional. Paralelamente, la modernización del seguro de desempleo, ampliando su cobertura y flexibilidad, puede actuar como un trampolín para que los trabajadores adquieran las competencias necesarias para prosperar en la economía digital. La formación continua a lo largo de la vida, como demuestran los casos de Singapur y Estados

5 Ver McKinsey, “Age is Just a Number: How older adults view healthy aging”. May 2023. Citada en Citi GPs (2024).

Unidos (Brollo *et al.*, 2024), es esencial para facilitar esta transición y garantizar la empleabilidad en un entorno laboral dinámico.

Recuadro 5. Transformación digital, interoperabilidad y reformas

La tecnología juega un rol crucial en el sector de pensiones de cara al envejecimiento poblacional. Plataformas digitales que permiten a los trabajadores monitorear sus contribuciones y proyecciones de pensión fomentan una mayor participación y confianza en el sistema. La educación financiera es vital para que las personas comprendan la importancia del ahorro para la jubilación y tomen decisiones informadas sobre su futuro financiero. La transformación digital, impulsada por tecnologías como la inteligencia artificial y el aprendizaje automático, impacta todas las actividades económicas, incluyendo los sistemas de pensiones.

La digitalización abre oportunidades para reformar estos sistemas, permitiendo la cobertura independientemente de la situación laboral y simplificando el proceso de ahorro. Además, la tecnología facilita la masificación de estrategias de ahorro y cobertura a través de instrumentos financieros innovadores, como los bonos de jubilación. Un estudio del BID (2021) muestra cómo la tecnología puede reducir costos y mejorar los procesos de ahorro para el retiro, como en México, donde se ha reducido significativamente el tiempo y la necesidad de desplazarse para realizar trámites. Las nuevas tecnologías también promueven la innovación en el ahorro, los seguros sociales y los mecanismos de compartición de riesgos.

Sin embargo, la adopción tecnológica varía en la región. Según el índice DiGiX 2022, Chile y Costa Rica están mejor posicionados en digitalización, mientras que Guatemala, El Salvador, Bolivia y Honduras se encuentran rezagados.⁶ La tecnología también permite llegar a lugares antes inaccesibles, superando barreras geográficas gracias a aplicaciones móviles y la alta penetración de banda ancha. Un estudio de Tuesta (2019) en México muestra que tener un teléfono móvil aumenta la probabilidad de ahorrar para pensiones en un 0,4%. Además, la digitalización es clave para las estrategias de fiscalización y cumplimiento de pagos al sistema de pensiones. La evasión de contribuciones

6 Ver Cámara (2022).

es un problema crítico en la región, y la tecnología puede ayudar a detectar evasores y mejorar la gestión de aportes. Por ejemplo, la UGPP en Colombia utiliza inteligencia artificial para identificar evasores y formalizar el mercado laboral.

5.1. Inclusión digital para personas mayores

Promover la inclusión digital es esencial para empoderar a las personas mayores y convertir los retos del envejecimiento en oportunidades económicas y sociales. La inclusión digital no solo mejora el bienestar y la calidad de vida, sino que también facilita la participación activa en la sociedad, permitiendo a las personas mayores mantenerse conectadas y acceder a recursos y servicios (Niehaves & Plattfaut, 2014). Para avanzar en esta dirección, es imprescindible desarrollar programas de capacitación específicos en el uso de tecnologías digitales y asegurar el acceso a dispositivos y servicios de internet (Xie, 2012). Iniciativas como el programa “Conectados para Aprender” en Chile, que ha proporcionado acceso a internet y dispositivos a personas mayores en áreas rurales, demuestran cómo la tecnología puede democratizar el acceso y fomentar la inclusión digital (Martínez *et al.*, 2021). En Uruguay, el Plan Ceibal ha sido pionero en esta materia, entregando dispositivos y acceso a internet tanto a estudiantes como a personas mayores, evidenciando el impacto positivo de políticas inclusivas y tecnológicas (BID, 2023; Pittaluga & Rivoir, 2010).

Las políticas de inclusión digital deben adoptar un enfoque diferenciado que reconozca las necesidades y barreras específicas de los distintos grupos poblacionales, incluyendo a las personas mayores y a quienes viven en zonas rurales o remotas. La alfabetización digital es fundamental para que las personas mayores puedan acceder a información, servicios y redes sociales que mejoren su calidad de vida (Hunsaker & Hargittai, 2018). Programas de capacitación enfocados en este grupo etario pueden ayudar a superar barreras de uso y fomentar la confianza en la tecnología (OECD, 2023b), posibilitando que la inclusión digital se convierta en un motor de cambio y oportunidad. Además, es necesario invertir en infraestructuras adecuadas para garantizar una conexión a internet de alta calidad en todas las regiones, especialmente en áreas

rurales y remotas (Martínez *et al.*, 2021). Con una infraestructura robusta, las personas mayores no solo pueden acceder a servicios de salud, educación y entretenimiento, sino también participar activamente en la economía digital, transformando el envejecimiento en una oportunidad de crecimiento y desarrollo económico.

6. Cambio climático y demografía

El cambio climático y el cambio demográfico son fenómenos interrelacionados que plantean desafíos profundos para América Latina. A medida que la población envejece, aumenta su vulnerabilidad ante los efectos de la crisis climática, como olas de calor, inundaciones y otros desastres naturales. Este vínculo entre demografía y clima exige políticas de adaptación que aborden las necesidades específicas de las personas mayores y otros grupos vulnerables. En Argentina, las olas de calor, cada vez más frecuentes e intensas, representan un riesgo considerable para las personas mayores, cuya capacidad de termorregulación es reducida (BID, 2023). En Brasil, las inundaciones y deslizamientos de tierra en áreas urbanas afectan desproporcionadamente a mayores que viven en asentamientos informales, exponiéndolos a peligros adicionales (OECD, 2022). El cambio climático también tiene implicaciones para la gestión del agua en la región, afectando el consumo agrícola, que ya es significativo en América Latina y el Caribe (Salazar *et al.*, 2023). Además, es necesario fortalecer los sistemas de protección social para responder a los *shocks* climáticos y proteger a las poblaciones vulnerables (Costella *et al.*, 2023).

La crisis climática también repercute en la disponibilidad de recursos naturales y la seguridad alimentaria, impactando directamente la salud y el bienestar de las personas mayores. En regiones donde la agricultura es particularmente vulnerable a cambios en las precipitaciones y temperaturas, la provisión de alimentos se ve comprometida, afectando especialmente a quienes dependen de ingresos limitados y recursos locales (BID, 2023). Las fluctuaciones en la producción agrícola pueden llevar a un aumento en los precios de los alimentos, disminuyendo la capacidad de las personas mayores para mantener una dieta adecuada (López-Carr *et al.*, 2022). La accesibilidad a recursos y servicios es

crucial para la resiliencia de las personas mayores. Esto incluye garantizar que tengan acceso a información sobre cómo protegerse durante eventos climáticos extremos y cómo acceder a servicios de apoyo. Las campañas de sensibilización deben ser comprensibles y accesibles para esta población, asegurando que reciban la información necesaria para su protección y bienestar (Azócar *et al.*, 2020).

Las políticas de adaptación y mitigación deben ser inclusivas y enfocadas en las necesidades específicas de los grupos vulnerables, como las personas mayores y las trabajadoras del sector informal (Olmos, 2023). Mejorar la infraestructura urbana y proveer servicios de emergencia adaptados a este grupo demográfico es esencial. La planificación urbana debe incluir la construcción de refugios climáticos y la implementación de sistemas de alerta temprana diseñados específicamente para las personas mayores. Estos refugios deben ser accesibles y estar equipados para atender a personas con movilidad reducida y otras necesidades especiales. Fortalecer la resiliencia de las infraestructuras de salud es crucial para asegurar una respuesta adecuada ante eventos climáticos extremos (Andersen *et al.*, 2017). A su vez, programas que promuevan la agricultura sostenible y resiliente pueden contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y reducir la vulnerabilidad económica de las personas mayores en comunidades rurales. Fomentar prácticas agrícolas que conserven el agua y protejan el suelo ayudará a mitigar algunos de los impactos más severos del cambio climático (Bocco & Napoletano, 2017).

Los sistemas de protección social juegan un papel crucial en la mitigación de los impactos del cambio climático en los hogares más vulnerables, ofreciendo una red de seguridad que amortigua los efectos negativos de eventos climáticos extremos y desastres naturales (Bagolle *et al.*, 2023). La puesta en marcha de medidas como subsidios de emergencia, apoyo económico temporal y programas de empleo público puede proporcionar un alivio inmediato a las comunidades afectadas, permitiéndoles recuperarse más rápidamente de las pérdidas y daños. Integrar criterios de vulnerabilidad climática en los sistemas de protección social fortalece la resiliencia a largo plazo, ayudando a las poblaciones vulnerables a adaptarse a las nuevas condiciones climáticas. El estudio de Bagolle *et al.* (2023) destaca cómo los sistemas de pro-

tección social adaptativos pueden abordar las brechas y desafíos en la respuesta a amenazas climáticas, mientras que Costella *et al.* (2023) enfatizan la importancia de las lecciones aprendidas durante la pandemia de COVID-19 para fortalecer la preparación frente a futuros *shocks* climáticos. Estos enfoques proactivos no solo protegen los medios de vida de las personas más vulnerables, sino que también promueven una transición más justa y equitativa hacia economías resilientes al clima (Cárdenas *et al.*, 2021; Núñez *et al.*, 2020).

7. Urbanización y cambio demográfico

La urbanización ha sido un motor clave en los cambios demográficos de América Latina, donde más del 80% de la población vive en áreas urbanas (ECLAC, 2020). Este proceso ha influido en la disminución de tasas de natalidad y mortalidad, gracias al acceso a servicios de salud, educación y empleo para las mujeres (Guzman & Hakkert, 2016). Sin embargo, también ha generado desafíos como la expansión de barrios marginales y la desigualdad en el acceso a servicios básicos, con grandes sectores viviendo en asentamientos informales sin infraestructura adecuada (Nascimento Neto & Procopiuck, 2022). Las políticas urbanas deben enfocarse en mejorar la infraestructura, ampliar el acceso a servicios básicos y promover un desarrollo urbano sostenible que reduzca desigualdades y mejore la calidad de vida (ONU, 2019; Soto *et al.*, 2023).

El envejecimiento de la población plantea nuevos retos al sector de la vivienda en América Latina. Las personas mayores requieren hogares accesibles y adaptados a sus necesidades físicas y emocionales (Acosta-Maldonado, 2016). En Chile, se proyecta que para 2050, el 30% de la población mayor de 65 años vivirá sola, lo que incrementará la demanda de viviendas adaptadas (Figliuoli *et al.*, 2018). Políticas como la de Costa Rica, que incluye redes de asistencia domiciliaria y centros de día, pueden servir como modelos para otros países (Stampini *et al.*, 2021; BID, 2020). Fomentar la construcción de viviendas intergeneracionales y comunitarias facilita la integración social y reduce la soledad (García & Aranda, 2019). La tecnología inteligente en viviendas, como sensores de movimiento y asistentes de voz, puede mejorar la seguridad

y comodidad de las personas mayores, ofreciendo además datos valiosos para cuidadores y profesionales de la salud (OECD, 2022).

8. Ahorro, inversión y cambio demográfico

Históricamente, la inversión empresarial tiende a disminuir con el envejecimiento de la población (Goodhart & Pradhan, 2020), ya que el flujo de nuevos trabajadores para “equipar” con capital se ralentiza. Japón, por ejemplo, ha experimentado una disminución en la tasa de ahorro nacional debido a su alta proporción de personas mayores, lo que ha afectado la inversión en infraestructura y tecnología. A lo largo del tiempo, el trabajo y el capital han tendido a ser “complementarios” en la producción (Citi GPS, 2024). No obstante, la inversión en automatización, inteligencia artificial (IA) y la transición hacia una economía baja en carbono puede sostener la inversión total. Estas tecnologías son fundamentales para compensar la menor disponibilidad de mano de obra y mantener la competitividad económica. Acemoğlu y Restrepo (2018) sugieren que la automatización es una herramienta eficaz para mitigar los efectos del envejecimiento poblacional, aumentando la eficiencia y la productividad.

La tecnología y la automatización tienen el potencial de incrementar la productividad y mejorar la gestión de los recursos laborales disponibles. Sin embargo, investigaciones recientes indican que la automatización y la robótica pueden tener un impacto negativo en el empleo, especialmente en ocupaciones rutinarias y para trabajadores poco calificados (Acemoğlu & Restrepo, 2018). Por lo tanto, es crucial equilibrar el avance tecnológico con políticas que promuevan la capacitación y la adaptación de la fuerza laboral a las nuevas realidades económicas.

La transición demográfica en América Latina presenta desafíos y oportunidades en términos de ahorro e inversión. Implementar políticas que incentiven el ahorro y la inversión en tecnología y automatización será fundamental para mantener la competitividad económica y asegurar un crecimiento sostenible a largo plazo. A medida que la población envejece, el ahorro nacional tiende a disminuir, ya que los jubilados consumen sus ahorros en lugar de acumular y estos comienzan a ser una mayoría relativa. Esta tendencia se ha observado globalmente

en sociedades envejecidas, y América Latina no es la excepción. En Japón, por ejemplo, la alta proporción de personas mayores ha llevado a una reducción en la tasa de ahorro nacional, afectando la inversión en infraestructuras y tecnología (OECD, 2019). De manera similar, se espera que en nuestro continente la tasa de ahorro disminuya, limitando la capacidad de inversión en sectores productivos y, por ende, reduciendo el impulso hacia el crecimiento económico (BID, 2022).

Para mitigar esta tendencia, es crucial adoptar políticas que fomenten el ahorro privado y la inversión en fondos de pensiones. Estas estrategias pueden incluir incentivos fiscales, programas de educación financiera y la promoción de instrumentos de ahorro a largo plazo. Los cambios en las preferencias de inversión hacia activos más seguros, como bonos gubernamentales y fondos de pensiones, también ofrecen oportunidades para desarrollar nuevos instrumentos financieros adaptados a las necesidades de una población envejecida (BID, 2022). Los sesgos cognitivos y conductuales también influyen significativamente en las decisiones de ahorro. Estudios como el de Kahneman *et al.* (1982) resaltan cómo sesgos como el sesgo presente y la atención limitada pueden llevar a decisiones subóptimas en este ámbito. Estas tendencias se reflejan en la menor capacidad de ahorro en la región en comparación con otras economías más avanzadas o de rápido crecimiento en Asia. La investigación de Baxter & Crucini (1993) muestra una alta correlación positiva entre las tasas de ahorro nacional y las tasas de inversión interna, subrayando la importancia de políticas que fomenten el ahorro para impulsar la inversión y el crecimiento económico. Además, el estudio de Chen *et al.* (2006) sugiere que el crecimiento de la productividad puede ser un motor clave del ahorro, como se evidenció en el caso de Japón en el siglo XX. Esto indica que políticas que aumenten la productividad también pueden contribuir a mayores tasas de ahorro.

La investigación de Cavallo *et al.* (2016) destaca que, a pesar de una transición demográfica favorable, las tasas de ahorro en América Latina y el Caribe no aumentaron tanto como en Asia. Este fenómeno se debe a una combinación de factores, incluyendo diferencias en políticas económicas y estructuras sociales. Aunque el ahorro privado constituye la mayor parte del ahorro en la región, sigue siendo bajo en comparación

con otras áreas del mundo. Esto se refleja en la limitada cobertura de los sistemas de pensiones, lo que subraya la falta de preparación ante el rápido envejecimiento de la población.

La productividad laboral es esencial para que las empresas produzcan a costos más bajos, vendan a precios competitivos y aumenten la demanda de bienes y mano de obra. Junto con la innovación y los incentivos empresariales, las habilidades de la fuerza laboral son un factor determinante de la productividad. Con una menor tasa de natalidad y una mayor esperanza de vida, los países deben enfocarse en maximizar la productividad de su fuerza laboral (BID, 2020b). Actualmente, el crédito interno otorgado al sector privado en América Latina y el Caribe representa el 47,4% del PIB, en comparación con el 198% en los Estados Unidos, lo que pone de manifiesto la necesidad de mejorar el acceso al crédito para fomentar la inversión (BID, 2022).

9. Gestión del riesgo de longevidad: oportunidades de innovación

La baja cobertura en los sistemas de pensiones y el consecuente nivel insuficiente de ahorro han sido una barrera significativa para el desarrollo de mercados de rentas vitalicias en la región. En sistemas de capitalización individual con bajos niveles de ahorro, las personas a menudo reciben pagos a suma alzada o se ven obligadas a adquirir productos sin protección contra el riesgo de longevidad, como ocurre en Colombia y Chile (Bosch *et al.*, 2013; Oliveri, 2016). En Colombia, solamente el 10% de los trabajadores que alcanzan la edad de retiro y reúnen las condiciones para recibir una pensión mayor a la mínima en el régimen de capitalización lo hacen a través de una renta vitalicia. El 90% restante opta por el retiro programado, que no ofrece pagos vitalicios y funciona más como una renta financiera, pues constitucionalmente las pensiones no pueden ser menores al salario mínimo (Becerra *et al.*, 2022).

Dinámicas regulatorias y de mercado adversas han elevado el costo de proporcionar garantías de ingresos y rendimientos por períodos prolongados, exacerbando la escasez de mercados de rentas vitalicias. En Perú, la “Ley 95.5” de 2016 eliminó en la práctica el mercado de rentas

vitalicias, lo que llevó al 90% de las personas pensionistas a optar por pagos a suma alzada, exponiéndolas a riesgos financieros en la vejez.⁷ En Colombia, la reducción de proveedores de rentas vitalicias y la preferencia por retiros programados sin protección vitalicia contribuyen a una falta de seguridad financiera a largo plazo (Becerra *et al.*, 2022).⁸ Uruguay, por su parte, carece de aseguradoras privadas que ofrezcan rentas vitalicias desde 2004 (Fullmer *et al.*, 2023).

La ausencia de mercados funcionales de ingresos vitalicios es una falla de mercado de primer orden en la región, que deja a amplios segmentos de la población expuestos a la pobreza en la vejez y genera un pasivo contingente para el Estado.⁹ Chile es una excepción notable, con un mercado de rentas vitalicias que históricamente ha representado cerca del 60% de las preferencias de los pensionados, aunque esta cifra ha disminuido en la última década. Los sistemas de reparto y beneficio definido, si bien ofrecen pagos vitalicios por definición, enfrentan problemas relacionados con la longevidad y los requisitos de años mínimos de cotización para acceder a las pensiones. En un contexto de alta rotación laboral e informalidad (Altamirano *et al.*, 2019), estos requisitos limitan la cobertura y generan efectos regresivos, beneficiando desproporcionadamente a personas de altos ingresos y con mayor expectativa de vida.

Ante este panorama, y con miras a transformar el envejecimiento en una oportunidad, resulta esencial abordar el riesgo de longevidad mediante soluciones innovadoras. La introducción de fondos de ingresos de longevidad, basados en la compartición actuarialmente justa del riesgo, ofrece una alternativa prometedora. Respaldada por organismos internacionales como la OCDE y el BID, esta propuesta ha sido explorada en diversas investigaciones, demostrando su capacidad para gestionar eficientemente el riesgo de longevidad (Milevsky *et al.*,

7 En 2016, el Congreso peruano aprobó la Ley N° 30425, llamada coloquialmente como “Ley del 95.5”. Esta ley permitió a los afiliados al sistema privado de pensiones disponer de hasta el 95,5% de los fondos de su cuenta individual de ahorro obligatorio al momento del retiro. El 4,5% restante de los fondos es retenido por las administradoras de fondos de pensiones y transferido directamente al financiamiento de la cobertura de salud.

8 Según Becerra *et al.* (2022), en Colombia, los proveedores de rentas vitalicias se han reducido de 13 a 3 en la última década.

9 Desde el punto de vista financiero y actuarial, el riesgo de longevidad se refiere a la incertidumbre alrededor de la esperanza de vida, tanto individual como colectivamente.

2018; Fullmer y García-Huitrón, 2022). La innovación radica en resolver un problema fundamental, especialmente relevante en los sistemas de pensiones basados en el ahorro: cómo financiar una obligación con un horizonte temporal incierto utilizando un monto de ahorro limitado, asegurando pagos vitalicios incluso en ausencia de un mercado que ofrezca garantías de rentabilidad y longevidad. En América Latina, países como Colombia, Chile y Perú están considerando activamente la implementación de estas soluciones (Edwards & Valdés, 1998; Edwards & Diaz, 2009, 2011; Fuentes *et al.*, 2022; Fullmer y García-Huitrón, 2020; Fullmer *et al.*, 2023). La experiencia internacional en países como Australia, Canadá, Dinamarca y otros demuestra la viabilidad y eficacia de estos enfoques (Price *et al.*, 2021; Fullmer y García-Huitrón, 2020).

10. Una posible hoja de ruta hacia un segundo bono demográfico

El envejecimiento poblacional en América Latina presenta un desafío inminente, pero también una oportunidad transformadora. Este capítulo ha analizado los problemas asociados con el envejecimiento y la necesidad urgente de una respuesta coordinada y multisectorial por parte de gobiernos e instituciones. Sin embargo, también hemos examinado cómo la región puede aprovechar este cambio demográfico para impulsar un segundo bono demográfico.

Para lograrlo, es crucial adoptar una visión a largo plazo y ejecutar reformas integrales, que incluyen:

- Ajustes en la edad de jubilación y en los parámetros de los sistemas de pensiones: Para garantizar la sostenibilidad financiera y la suficiencia de los beneficios, es necesario vincular el diseño de los sistemas a la creciente longevidad.
- Continuar la transición hacia sistemas de pensiones multipilares: Estos sistemas, con un fuerte componente de ahorro, pueden distribuir mejor los riesgos y beneficios en un entorno económico incierto.

- Reducción de la informalidad y aumento de la productividad: Estas medidas son fundamentales para fortalecer el mercado laboral y el crecimiento económico.
-

Los ajustes en los parámetros, especialmente el aumento de la edad *legal* de jubilación, plantean desafíos políticos significativos. Para abordarlos de forma efectiva, como lo han hecho algunos países (ver “Recuadro 4”), resulta esencial redefinir el concepto de jubilación, promoviendo el trabajo prolongado como una elección voluntaria. Partiendo de la edad de jubilación actual (alrededor de 65 años), conviene visualizar dos etapas en un ejercicio de reconceptualización de la jubilación.

La primera etapa podría centrarse en generar las condiciones para el trabajo prolongado y saludable, o en su defecto, en una jubilación parcial —mientras se protege a quienes no pueden seguir trabajando por motivos de invalidez y trabajos pesados—, y se compensan los diferenciales de esperanza de vida según el grupo socioeconómico. Idealmente, se desarrollarían tablas de mortalidad detalladas para reflejar estas diferencias en los pagos de soluciones innovativas de desacumulación. Además, es necesario establecer marcos legales, condiciones e incentivos para que los trabajadores mayores continúen en el mercado laboral, así como fomentar programas de salud y bienestar para un envejecimiento saludable, lo que a su vez puede reducir las cargas sobre los sistemas de salud y pensiones. La promoción de la inclusión digital y la capacitación continua también son fundamentales. Implementar o adaptar programas de educación y formación a lo largo de la vida puede ayudar a mantener la empleabilidad de los trabajadores mayores y mejorar la productividad laboral en un contexto de cambio tecnológico continuo. La siguiente tabla resume otras políticas públicas complementarias revisadas en este capítulo.

Medida	Descripción
Erradicar el edadismo	Eliminar la discriminación por edad en el ámbito laboral mediante leyes y políticas que promuevan la igualdad de oportunidades y el trato justo para los trabajadores mayores.
Promover flexibilidad laboral	Ofrecer opciones de trabajo a tiempo parcial y horarios flexibles para adaptarse a las necesidades y preferencias de los adultos mayores, fomentando un envejecimiento activo y saludable.
Adaptar entornos y servicios	Asegurar que viviendas, transporte, servicios de salud y tecnología sean accesibles y fáciles de usar para las personas mayores, mejorando su calidad de vida y autonomía.
Facilitar el acceso a la tecnología	Implementar programas que promuevan la alfabetización digital y el acceso a internet para adultos mayores, especialmente en áreas rurales y marginadas, mejorando sus oportunidades de empleo y emprendimiento.
Fomentar la formalización del empleo	Simplificar los trámites de registro y reducir los costos para incentivar a las empresas informales a formalizarse. Mejorar los sistemas de inspección y reducir la carga fiscal para pequeñas y medianas empresas también pueden promover la formalización, generando mayores ingresos para los sistemas de pensiones.
Fomentar el emprendimiento	Crear programas de apoyo financiero, asesoramiento empresarial y acceso a mercados para adultos mayores que deseen emprender, generando nuevas oportunidades de empleo e ingresos.
Integrar políticas de sostenibilidad	Desarrollar ciudades inclusivas y sostenibles que ofrezcan servicios adecuados para adultos mayores, como transporte accesible, viviendas adaptadas y servicios de salud de calidad. Integrar políticas ambientales que mitiguen el cambio climático y promuevan la economía verde puede generar nuevos empleos y mejorar la resiliencia económica y social.

Fuente: elaboración propia.

El aumento de la edad *efectiva* de jubilación abre la posibilidad de un “segundo dividendo demográfico”. Este concepto se refiere al potencial económico generado por un período extendido de trabajo, en el que una fuerza laboral envejecida, pero saludable y productiva, impulsa la economía de manera significativa. Para generar este dividendo, es necesario que exista una demanda de capital humano mayor. En la región, la contratación de trabajadores mayores no es una práctica común, por lo que es relevante poner en marcha políticas públicas que fomenten la incorporación de adultos mayores en empleos formales. Los beneficios fiscales por su contratación podrían funcionar como un incentivo para que las empresas mantengan a los trabajadores más allá de los 65 años, así como para que los contraten a partir de esa edad.

Una barrera cultural que limita la contratación de personas en edad avanzada es la percepción, errónea, de una caída esperada en la productividad conforme los individuos envejecen (Borsch-Supan & Weiss, 2016). Sin embargo, empresas que promueven políticas de recursos humanos para aprovechar el potencial de este segmento de la fuerza laboral (como los programas de tiempo parcial emparejados con la re-assignación a tareas específicas a la edad, los equipos de trabajo de edad mixta y los programas de tutoría) tienen una mayor productividad y un perfil de productividad más plano a lo largo de las edades de los traba-

jadores; pues los trabajadores de 50 años o más experimentan solo un pequeño descenso de la productividad (Göbel & Zwick, 2009). Otra barrera es la visualización del mercado laboral como un juego de suma cero, en la que es necesario “jubilar” a los trabajadores mayores para abrir una oportunidad laboral para los trabajadores jóvenes, creencia la evidencia desmiente (Gruber *et al.*, 2010; Munnell & Wu, 2012; Borsch-Supan, 2013; Autor, 2015; Kemmerling, 2016).

Singapur es un ejemplo exitoso de cómo generar un segundo dividendo demográfico (ver “Recuadro 6”). A través de políticas que fomentan el trabajo prolongado y saludable, la inversión en capital humano y un sistema de pensiones flexible con un fuerte componente de ahorro y planificación financiera a lo largo de la vida, el país ha logrado aumentar significativamente la edad de jubilación efectiva y mantener altas tasas de empleo para adultos mayores. Al igual que en *La ronda de noche* de Rembrandt, donde cada personaje, joven o viejo, juega un papel vital, cada generación es esencial para construir un futuro próspero y equitativo. La clave está en reconocer el valor de la experiencia y la sabiduría de las personas mayores, creando un entorno que les permita seguir contribuyendo activamente a la sociedad y a la economía.

Recuadro 6. Singapur: transformando al envejecimiento en una oportunidad

Singapur enfrenta un rápido envejecimiento poblacional, con una tasa de dependencia proyectada que pasará del 12% en 2020 al 61% en 2050 y una edad media que aumentará de 37,5 a 53,7 años. Los ciudadanos disfrutan de una esperanza de vida al nacer de 84,8 años y se jubilan a los 65, con una pensión promedio de 21 años. La esperanza de vida saludable (HALE) es la más alta del mundo, alcanzando los 76,3 años (2016).

Singapur se destaca por sus políticas de envejecimiento con un enfoque integrado. Las políticas sociales se actualizan para mejorar los salarios y el nivel de vida de los menos calificados, mientras que las pensiones se ajustan para reflejar la mayor esperanza de vida. Programas complementarios promueven la inversión en capital humano, físico y organizativo, y el país lidera en digitalización y tecnologías financieras.

El sistema de seguridad social, establecido en 1955, se basa en el Fondo Central de Previsión (CPF) y el ahorro obligatorio. Este sistema flexible y holístico equilibra el ahorro para vivienda, salud, capital humano, seguros de vida y consumo. El ahorro obligatorio del CPF representa el 80% del PIB, con una cobertura universal del 95% y una tasa de reemplazo comparable a los mejores casos de la OCDE.

Para enfrentar la longevidad, Singapur ha aumentado las cotizaciones, ofrecido subsidios y mecanismos de ahorro voluntario, incrementado gradualmente la edad de jubilación a 70 años para 2030, y facilitado la prolongación de la vida laboral mediante programas de reemplazo y rediseño de seguros médicos. Desde 2012, más del 90% de los trabajadores que desean seguir trabajando al cumplir 65 años han sido reemplazados sin recortes salariales. La edad de reemplazo subirá de 67 a 68 años en 2022 y a 70 en 2030. Además, Singapur promueve el empleo de adultos mayores mediante la reducción gradual de las tasas de contribución desde los 55 años, del 37% al 12,5%, lo que disminuye el costo del empleo formal y fomenta su contratación. La edad media de jubilación efectiva ha aumentado más rápidamente que la media de la OCDE, situando a Singapur entre los países con mayores tasas de empleo para personas de 55 a 64 años y mayores de 65.

La segunda etapa de la reconceptualización de la jubilación debe enfocarse en sancionar la seguridad financiera y el bienestar durante la vejez avanzada. Esto implica implementar esquemas robustos de cuidado a largo plazo para los adultos mayores, asegurando que tengan acceso a servicios de calidad que les permitan vivir con dignidad. Es esencial reconocer que las personas en edad adulta avanzada, cuya condición física a menudo les impide trabajar incluso a tiempo parcial, requieren un enfoque especializado. La necesidad de cuidado para este grupo está aumentando significativamente en América Latina. Se proyecta que para 2050 habrá 80 millones de personas mayores de 80 años en la región (Cavallo *et al.*, 2016). En ausencia de instalaciones de cuidado asequibles, las hijas de los adultos mayores suelen asumir esta responsabilidad, lo que restringe su participación en el mercado laboral y profundiza las brechas de género. Por lo tanto, invertir en sistemas de cuidado a largo plazo no solo es una cuestión de bienestar para los

adultos mayores, sino también una estrategia para promover la equidad de género y el desarrollo socioeconómico.

11. Conclusión

La senda hacia un segundo bono demográfico exige un cambio de paradigma, donde el envejecimiento se perciba no como una carga, sino como un activo valioso. La clave reside en la puesta en marcha de políticas públicas integrales y coordinadas que fomenten la empleabilidad de los adultos mayores y la formalización laboral, impulsen la inversión en capital humano y fortalezcan los sistemas de protección social. A diferencia del primer bono demográfico, que surgió de forma natural a partir de la evolución demográfica, el segundo bono demográfico requiere una acción deliberada. La innovación social, institucional y tecnológica será fundamental en este proceso, permitiendo a América Latina adaptarse a las nuevas realidades demográficas y aprovechar el potencial de su población envejecida.

La hoja de ruta propuesta en este capítulo, aunque no exhaustiva ni única, plantea una serie de medidas concretas para abordar los retos y oportunidades del envejecimiento. Al igual que en *La ronda de noche* de Rembrandt, donde la luz revela la importancia de cada figura en la escena, las políticas públicas deben actuar en armonía para lograr el crecimiento, la productividad y la formalización del empleo. Esta coordinación es crucial para transformar los desafíos demográficos en oportunidades, promoviendo la prosperidad y la cohesión social en la región.

Desde la reconceptualización de la jubilación y la promoción del envejecimiento activo y saludable, hasta la inversión en sistemas de cuidados de larga duración y la adaptación de la infraestructura urbana, con medios de transporte amigables con las personas mayores dentro y entre ciudades, así como arreglos ergonómicos en el lugar de trabajo, estas políticas buscan crear un entorno propicio para que las personas mayores puedan seguir contribuyendo a la sociedad y disfrutar de una vejez digna y plena.

La realidad cambiante de los mercados laborales, la transformación digital, la gestión financiera del riesgo de longevidad, las brechas de

género y la adaptación al cambio climático son ejes transversales que deben ser considerados en la formulación de políticas públicas. La tecnología puede ser un poderoso aliado para mejorar la productividad, facilitar la inclusión digital de las personas mayores y optimizar la provisión de servicios esenciales. Aprovechar las oportunidades que plantea la nueva era tecnológica requiere una redefinición de los enfoques actuales sobre educación, formación y políticas activas del mercado laboral a lo largo del ciclo de vida, con un enfoque particular en los segmentos potencialmente vulnerables de la fuerza laboral. La gestión eficiente del riesgo de longevidad, a través de soluciones innovadoras como los fondos de ingresos de longevidad, es crucial para ofrecer la tranquilidad de recibir ingresos vitalicios en la vejez. Y la adaptación al cambio climático, con un enfoque en las necesidades específicas de las personas mayores, es fundamental para proteger su salud y bienestar.

El camino hacia un segundo bono demográfico en América Latina y el Caribe no está exento de obstáculos. La informalidad laboral, la desigualdad en el acceso a servicios de salud y la brecha digital son desafíos que persisten y requieren soluciones innovadoras y sostenibles. No obstante, la experiencia de otros países como Singapur, Corea del Sur y Dinamarca demuestra que es posible transformar el envejecimiento en una oportunidad de desarrollo.

En definitiva, América Latina se encuentra en un momento decisivo. Así como la percepción de *La ronda de noche* ha evolucionado con el tiempo, la región tiene la oportunidad de redefinir su futuro demográfico. El éxito dependerá de la capacidad de los países para implementar reformas audaces y coordinadas que aseguren no solo la sostenibilidad financiera de sus sistemas de protección social, sino también el bienestar de sus poblaciones en todas las etapas de la vida.

12. Referencias

- AAFP, CPC & ASECH. 2024. Propuestas de la “Mesa de Formalidad Laboral”: Abordando la Informalidad laboral, hacia una mejor Seguridad Social.
- Abramo, L. (2021). Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina (Serie Políticas Sociales No. 240). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acemoğlu, D., & Autor, D. (2011). Skills, tasks, and technologies: Implications for employment and earnings. In *Handbook of Labor Economics* (Vol. 4, pp. 1043–1171).
- Acemoğlu, D., & Restrepo, P. (2018). Demographics and automation (Working Paper No. w24421). National Bureau of Economic Research.
- Acemoğlu, D., & Restrepo, P. (2019). Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 3–30.
- Acemoğlu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from U.S. labor markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), 2188–2244.
- Acemoğlu, D., Mühlbach, N. S., & Scott, A. J. (2022). The rise of age-friendly jobs. *The Journal of the Economics of Ageing*, 23, 100416. <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2022.100416>
- Acosta-Maldonado, M. E. (2016). *Public Policies on Housing, Environment and Ageing in Latin America*. ISBN 9783319214184.
- Albin, M., Bodin, T., & Wadensjö, E. (2015). National report: Sweden. In H. M. Hasselhorn & W. Apt (Eds.), *Understanding employment participation of older workers: Creating a knowledge base for future labor market challenges* (Research Report). Federal Ministry of Labor and Social Affairs (BMAS) and Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA).
- Altamirano, A., Oliveri, M. L., Bosch, M., & Tapia, W. (2023). Calculating the redistributive impact of pension systems in LAC (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-01532). Inter-American Development Bank.
- Altamirano, A., Bosch, M., Oliveri, M. L., Berstein, S., & García-Huitrón, M. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001307>
- Alvarez, J. A. (2023). *Insights into longevity modelling*. Aarhus University. ICPM Discussion Forum, Copenhagen.
- Amado, M. F. (2023). El impacto de la implementación de la Ley 1988 de 2019 en el mercado laboral informal en Colombia: evidencia para los vendedores ambulantes. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/64190>
- Amin, M., & Okou, C. (2020). “Casting a shadow: Productivity of formal firms and informality.” *Review of Development Economics*. doi:10.1111/rode.12697.
- Andersen, L., Verner, D., & Wiebelt, M. (2017). Gender and climate change in Latin America: An analysis of vulnerability, adaptation and resilience based on household surveys. *Journal of International Development*, 29(3), 3259. <https://doi.org/10.1002/JID.3259>

- Aranco, N., Bosch, M., Stampini, M., Azuara, O., Goyeneche, L., Ibararán, P., Oliveira, D., Reyes Retana, M., Savedoff, W., & Torres, E. (2022). *Envejecer en América Latina y el Caribe: Protección social y calidad de vida de las personas mayores (Monografía 1009)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004287>
- Arslangic-Little, P. (2022). South Korea's Fertility Crisis: Cultural and Economic Factors. *The Economist*.
- Autor, D.H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives* 29(3): 3-30.
- Autor, D., & Dorn, D. (2015). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American Economic Review*, 103(5), 1553-1597.
- Axelrad, H. (2018). Early retirement and late retirement: Comparative analysis of 20 European countries. *International Journal of Sociology*, 48(3), 231-250.
- Ayuso, M., Bravo, J. M., & Holzmann, R. (2016). On the heterogeneity in longevity among socioeconomic groups: Scope, trends, and implications for earnings-related pension schemes. *Global Journal of Human-Social Science*, 17(1), 33-58.
- Azócar, G., Billi, M., Calvo, R., Huneeus, N., Lagos, M., Sapiains, R., & Urquiza, A. (2020). Climate change perception, vulnerability, and readiness: Inter-country variability and emerging patterns in Latin America. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 10(4), 639-653. <https://doi.org/10.1007/s13412-020-00639-0>
- Bagolle, A., Costella, C., & Goyeneche, L. (2023). Protección social y cambio climático: ¿cómo proteger a los hogares más vulnerables frente a las nuevas amenazas climáticas? Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0004846>
- Baines, T. and W. Lightfoot, H. (2014), "Servitization of the manufacturing firm: Exploring the operations practices and technologies that deliver advanced services", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 34 No. 1, pp. 2-35. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-02-2012-0086>.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020a). Documento de Marco Sectorial de Habilidades. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estrategia-institucional/politicas-sectoriales-y-documentos-marco-sectoriales>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020b). Documento de Marco Sectorial de Vivienda y Desarrollo Urbano. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estrategia-institucional/politicas-sectoriales-y-documentos-marco-sectoriales>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2021a). Documento de Marco Sectorial de Trabajo. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estrategia-institucional/politicas-sectoriales-y-documentos-marco-sectoriales>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2021b). Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estrategia-institucional/politicas-sectoriales-y-documentos-marco-sectoriales>

- somos/estrategia-institucional/politicas-sectoriales-y-documentos-marco-sectoriales
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estrategia-institucional/politicas-sectoriales-y-documentos-marco-sectoriales>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2023). Documento de Marco Sectorial de Financiamiento a Largo Plazo. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estrategia-institucional/politicas-sectoriales-y-documentos-marco-sectoriales>
- Bango, J., & Cossani, P. (2021). Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: Elementos para su implementación. ONU Mujeres y CEPAL.
- Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford University Press.
- Baxter, M., & Crucini, M. J. (1993). Explaining saving–investment correlations. *American Economic Review*, 83(3), 416–436.
- Bazzana, D. (2020). Ageing population and pension system sustainability: reforms and redistributive implications. *Economía Política*, 37(2), 365–389. <https://doi.org/10.1007/S40888-020-00183-8>
- Becker, G. (1960). An economic analysis of fertility. In *Demographic and Economic Change in Developed Countries* (pp. 209–231). Columbia University Press.
- Berganza, J. C., Campos, R. G., Martínez Casillas, E., & Pérez García, J. J. (2020). The end of the demographic dividend in Latin America: challenges for economic and social policies. *Analytical Articles and Economic Notes*, *Economic Bulletin 1/2020*. Bank of Spain. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/11806>
- Bersin, J. (2016). Predictions for 2017: Everything is becoming digital. Bersin by Deloitte Research Report. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/about-deloitte/predictions-for-2017-final.pdf>
- Bilal, U., Alazraqui, M., Caiaffa, W. T., Lopez-Olmedo, N., Martinez-Folgar, K., Miranda, J. J., Rodriguez, D. A., Vives, A., & Diez-Roux, A. V. (2019). Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: An ecological analysis. *The Lancet Planetary Health*, 3(12), e503–e510. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(19\)30235-9](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(19)30235-9)
- Biles, J. J. (2009). Informal work in Latin America: Competing perspectives and recent debates. *Geography Compass*, 3(4), 1875–1893. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2008.00188.x>
- Bloom, D. E., Canning, D., Kotschy, R., Prettnner, K., & Schünemann, J. (2018). Health and economic growth: Reconciling the micro and macro evidence (IZA Discussion Paper No. 11940). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3301689
- Bocco, G., & Napoletano, B. M. (2017). The prospects of terrace agriculture as an adaptation to climate change in Latin America. *GeoJournal*, 82(6), 12330. <https://doi.org/10.1111/GEC3.12330>

- Bodenheimer, T. (2008). Coordinating care – A perilous journey through the health care system. *The New England Journal of Medicine*. <https://doi.org/10.1056/NEJMhpr0706165>
- Borsch-Supan, A. (2013). “Myths, scientific evidence and economic policy in an aging world.” *The Journal of the Economics of Ageing* 1-2 (2013) 3–15.
- Borsch-Supan, A. y M. Weiss, M. (2016). “Productivity and age: evidence from work teams at the assembly line.” *Journal of the Economics of Ageing* 7, 30–42.
- Bosch, M, A. Melguizo, y C. Pages-Serra (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brollo, F, Dabla-Norris, E., de Mooij, R., Garcia-Macia, D., Hanappi, T., Liu, L., & Nguyen, A. D. M. (2024). Ampliando los beneficios de la IA generativa: El papel de las políticas fiscales (Nota de Discusión del Personal del FMI No. SDN/2024/002). Fondo Monetario Internacional.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2017). The business of artificial intelligence. *Harvard Business Review*, 95(4), 3-11.
- Buchardt, K. (2023). Longevity risk and life annuity design. AP Pension. ICPM Discussion Forum, Copenhagen.
- Burtless, G. (2013). Can educational attainment explain the rise in labor force participation at older ages? (Issue in Brief 13-13). Center for Retirement Research at Boston College.
- Busso, M., Daidone, S., Fernández, J. L., & Messina, J. (2020). The challenge of protecting informal households during COVID-19: The case of Argentina. Inter-American Development Bank.
- Busso, M., Fazio, M. V., & Levy Algazi, S. (2012). “(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico.” Working Paper 4047, Inter-American Development Bank.
- Cafagna, G., Aranco, N., Ibararán, P., Medellín, N., Oliveri, M. L., & Stampini, M. (2019). Age with care: Long-term care in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001972>
- Cámara, N. (2022). DiGiX 2022 Update: A Multidimensional Index of Digitization. BBVA Research.
- Campos, N., & García-Huitrón, M. (2022). Pensiones en Chile: Estimación de indicadores clave y análisis de solidaridad del sistema. Fundación Espacio Público.
- Cárdenas, M., Bonilla, J., & Brusa, F. (2021). Climate policies in Latin America and the Caribbean: Success stories and challenges in the fight against climate change. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003239>.
- Cavallo, E., Sánchez, F., & Valenzuela, P. (2016). Productivity and saving in Latin America and the Caribbean. *Journal of Development Economics*, 120, 41–57.
- Chan, S., & Ellen, I. (2017). Housing for an Aging Population. *Housing Policy Debate*, 27, 167-192. DOI: 10.1080/10511482.2016.1184696.

- Chen, M., Chen, L., Zhou, Y., Hu, M., Jiang, Y., Huang, D., Gong, Y., & Xian, Y. (2023). Rising vulnerability of compound risk inequality to ageing and extreme heatwave exposure in global cities. *Urban Sustainability*. <https://doi.org/10.1038/s42949-023-00118-9>
- Chen, K., İmrohoroğlu, A., & İmrohoroğlu, S. (2006). The Japanese saving rate. *American Economic Review*, 96(5), 1850–1858.
- Chu, Y. (2023). The development trend of Japan's aging population and its main impact on the economy. *Human Behavior and Emerging Markets*, 19. <https://doi.org/10.54097/hbem.v19i.11869>
- Clements, B., Eich, F., & Gupta, S. (2014). Equitable and sustainable pensions: Challenges and experience. International Monetary Fund.
- Coelho, M., Davis, A., Klemm, A., & Osorio, C. (2022). Gendered taxes: The interaction of tax policy with gender equality (IMF Working Paper No. 2022/026).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2020). Panorama social de América Latina.
- Conseil d'Orientation des Retraites [COR]. (2020). Quinzième rapport du COR – Décembre 2020. Rapport.
- Costa-i-Font, J., Courbage, C., & Swartz, K. (2015). Financing long-term care: Ex ante, ex post or both? *Health Economics*, 24, 45–57.
- Costa-i-Font, J., Jimenez-Martin, S., & Vilaplana, C. (2018). Does LTC subsidization reduce hospital admissions and utilization? *Journal of Health Economics*, 58, 43–66.
- Costella, C., Diez, A. V., Beazley, R., & Alfonso, M. (2023). Shock-responsive social protection and climate shocks in Latin America and the Caribbean: Lessons from COVID-19. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0004740>.
- Cuéllar, E., Gamboa, D., García-Huitrón, M., & Tapia, W. (2023b). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿cómo avanzar hacia pensiones sostenibles para sociedades más longevas? *Nanoflagship, Serie El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004953>
- Custodio, N., Wheelock, A., Thumala, D., & Slachevsky, A. (2017). Dementia in Latin America: Epidemiological Evidence and Implications for Public Policy. *Frontiers in aging neuroscience*, 9, 221. DOI: 10.3389/fnagi.2017.00221.
- Dabla-Norris, E., Gradstein, M., & Inchauste, G. (2008). “What causes firms to hide output? The determinants of informality.” *Journal of Development Economics*, 85(1-2), 1-27. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.05.007>.
- De Souza, J., Billings, J., Giacomini, K. C., Lloyd-Sherlock, P., & Firmo, J. O. A. (2021). Integrated care in the community: The case of the Programa Maior Cuidado (Older Adult Care Programme) in Belo Horizonte-Minas Gerais, Brazil. *International Journal of Integrated Care*, 21(2). <http://doi.org/10.5334/ijic.5619>

- Díaz-Saavedra, J. (2022). Heterogeneity in longevity, redistribution, and pension reform. *Journal of Pension Economics and Finance*, 1–36.
- Doepke, M., Hannusch, A., Kindermann, F., & Tertilt, M. (2022). The economics of fertility: A new era. NBER Working Paper No. 29948.
- Dowd, K., & Blake, D. (2022). Good Practice Principles in Modelling Defined Contribution Pension Plans. *Journal of Risk and Financial Management*, 15, 108. <https://doi.org/10.3390/jrfm15030108>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC]. (2020). Demographic transformations and their influence on development in Latin America and the Caribbean.
- Edge, C. E., Coffey, M., Cook, P. A., & Weinberg, A. (2020). Barriers and facilitators to extended working life: A focus on a predominately female ageing workforce. *Ageing & Society*, 41(2), 2867–2887. <https://doi.org/10.1017/S0144686X2000063X>
- Edwards, G. y S. Valdés (1998). “Jubilación en los Sistemas de Pensiones Privados”. *El Trimestre Económico*, 1998. Vol LXV (1), N° 257.
- Edwards, G. y C. Diaz (2009). “Propuesta de Diseño para la modalidad de Renta Vitalicia Variable” Asociación de Aseguradores de Chile.
- Edwards, G. y C. Diaz (2011). “Propuesta de Diseño para las modalidades de Pensión Vitalicia Variable y Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida.” Asociación de Administradoras de Fondos de Pensión.
- Ferguson, L., & Anna, M. (2024). The impact of heat adaptation on socioeconomically vulnerable populations. Book Chapter. <https://doi.org/10.1016/b978-0-443-13502-6.00010-5>
- Fernandes, A. R. J., & Queiroz, B. L. (2022). Education and other determinants of older adults’ participation in labor force in Brazil. *SciELO journals. Dataset*. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.21744005.v1>
- Fernandes, D., Lynch, J. G., & Netemeyer, R. G. (2014). Financial literacy, financial education, and downstream financial behaviors. *Management Science*, 60(8), 1861–1883.
- Fernández, S. R., Torres, L. M., Libreros, M. F., & Martínez, L. A. (2018). Analysis of the behavior in the informal micro-entrepreneur sector in Colombia. *Desarrollo Gerencial*, 10(1), 64–82. <https://doi.org/10.17081/dege.10.1.2735>
- Figliuoli, L., Flamini, V., Galdamez, M., Lambert, F., Li, M., Lissovolik, B., Mowatt, R., Puig, J., Klemm, A. D., Soto, M., Thomas, S., Freudenberg, C., & Orthofer, A. (2018). Growing pains: Is Latin America prepared for population aging? *International Monetary Fund*.
- Forder, J., Gousia, K., & Saloniki, E. C. (2019). The impact of long-term care on primary care doctor consultations for people over 75 years. *The European Journal of Health Economics*, 20(3), 375–387. <http://dx.doi.org/10.1007/s10198-018-0999-6>
- Friedemann, R. A. (2023). Climate change will exacerbate demographic challenges for urban planners. *Joint Urban Remote Sensing Event*. <https://doi.org/10.1109/JURSE57346.2023.10144147>

- Fuentes, O. M., Fullmer, R. K., & García-Huitrón, M. (2024). A sustainable, variable lifetime retirement income solution for the Chilean pension system. *The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice*. <https://doi.org/10.1057/s41288-024-00315-2>
- Fullmer, R., & M. García-Huitrón. (2022). “Los fondos de ingresos de longevidad: Una innovación “de pura sangre” para el retiro”. Cap. 18 en *Innovación para el ahorro previsional y economías informales en Latinoamérica*, D. Tuesta, ed. Pinbox Solutions Latinoamérica.
- Fullmer, R., & García-Huitrón (2020). “Tontines: A Proposal for Colombia.” Document prepared for the Ministry of Finance, commissioned by the Interamerican Development Bank.
- Fullmer, R. (2019). “Tontines: A Practitioner’s Guide to Mortality-Pooled Investments.” CFA Institute Research Foundation Monograph.
- Fullmer, R. (2023). *Innovations in retirement decumulation: pooled longevity risk sharing*. Nuovalto Ltd. ICPM Discussion Forum, Copenhagen.
- Funkhouser, E. (1996). “The urban informal sector in Central America: Household survey evidence.” *World Development*, 24(11).
- Galiani, S., & Weinschelbaum, F. (2012). “Modelling informality formally: households and firms.” *Economic Inquiry*, 50(3), 821–838.
- Galor, O., & Weil, D. N. (2000). Population, technology, and growth: From the Malthusian regime to the demographic transition and beyond. *American Economic Review*, 90(4), 806–828.
- García, C., & Aranda, M. (2019). Aging in Latin America: A Focus on Middle-Income Countries. *Innovation in Aging*, 3(S787-S788). DOI: 10.1093/geroni/igz038.2899.
- Garlick, R., Fei, W., & Gibson, C. (2024). Human skills to thrive in the age of AI: What machines can’t master. Citi GPS: Global Perspectives & Solutions.
- Gauthier, A. H. (2015). Social norms, institutions, and policies in low fertility countries. In *The Palgrave Handbook of International Demography* (pp. 93-109). Palgrave Macmillan.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., & Orton, I. (2020). Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures. World Bank.
- Giménez, E., Caballero, R., Peralta, N., & Araujo, J. M. (2019). Análisis del gasto de bolsillo ante la enfermedad de personas de 60 y más años según su condición de pobreza en Paraguay. *Revista de Salud Pública del Paraguay*, 9(2), 46–52.
- Glickman, A., & Weiner, J. (2020). Health care cost drivers and options for cost control. Leonard Davis Institute of Health Economics, University of Pennsylvania. https://ldi.upenn.edu/sites/default/files/LDI_Issue_Brief_2020_Vol_23_No_4_12.pdf
- Göbel, C., Zwick, T. (2009). “Age and productivity—evidence from linked employer-employee data.” *De Economist* 160, 35–57.
- Gong, G., & Yao, R. (2022). Demographic change and housing demand: Evidence from China. *Journal of Urban Economics*, 129, 103414.

- Goodhart, C., & Pradhan, M. (2020). *The great demographic reversal: Ageing societies, waning inequality, and an inflation revival*. Palgrave Macmillan.
- Gratton, L., & Scott, A. (2017). *The 100-year life: Living and working in an age of longevity*. Bloomsbury Publishing.
- Gruber, J. y D. Wise. (2004). *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*. University of Chicago Press.
- Gutiérrez Murillo, R. S. (2021). Aging in Central America and the Caribbean. *Cadernos Iberoamericanos De Direito Sanitário*, 10(1), 248–254. <https://doi.org/10.17566/ciads.v10i1.747>
- Hee, G. y T. Schneider. (2020). “Shrinkonomics: Lessons from Japan.” *Finance & Development*, International Monetary Fund.
- Guzman, J. M., & Hakkert, R. (2016). Urbanization and demographic trends in Latin America. *Population and Development Review*, 42(4), 703-726. <https://doi.org/10.1111/padr.12005>.
- Heijdra, B. J., & Reijnders, L. S. M. (2012). Human capital accumulation and the macroeconomy in an ageing society (CESifo Working Paper No. 4046). Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo).
- Holland, S. K., Evered, S. R., & Center, B. A. (2014). Long-term care benefits may reduce end-of-life medical care costs. *Population Health Management*, 17(6), 332–339. <https://doi.org/10.1089/pop.2013.0116>
- Hofmarcher, M. M., Oxley, H., & Rusticelli, E. (2007). Improved health system performance through better care coordination. *OECD Health Working Papers*, 30. <https://doi.org/10.1787/18152015>
- Hunsaker, A., & Hargittai, E. (2018). A review of internet use among older adults. *New Media & Society*, 20(10), 3937-3954. <https://doi.org/10.1177/1461444818787348>
- Huynh, T., Oddo, V. M., Trejo, B., Moore, K. T., Quistberg, D. A., Kim, J., Diez-Canseco, F., & Vives, A. (2022). Association between informal employment and depressive symptoms in 11 cities in Latin America. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 57(10), 2135–2147. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2022.101101>
- Impavido, G., Lasagabaster, E., and Garcia-Huitron, M. (2010). *New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions: Industrial Organization Models and Investment Products*. The World Bank, Interamerican Development Bank, and ECLAC.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2020). *Projeções da população*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *Indicadores demográficos*.
- International Handbook on Ageing and Public Policy [IHAPP]. (2020). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- InterAmerican Development Bank [IADB], Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], & United Nations Development Programme [UNDP]. (2023). *How do migrants fare in Latin America*

- and the Caribbean? Mapping socio-economic integration. <http://dx.doi.org/10.18235/0005007>
- International Labour Organization [ILO]. (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. International Labour Office. <https://www.ilo.org/resource/care-work-and-care-jobs-future-decent-work>
- International Organization for Migration. (2020). World migration report 2020.
- James, J. (2016). Digital divide in rural and remote areas: A socio-economic perspective. *Telecommunications Policy*, 40(9), 744-752. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2016.05.004>
- James, E., Edwards, A. C., & Wong, R. (2003). The gender impact of pension reform. *Journal of Pension Economics and Finance*, 2(2), 181–219. <https://doi.org/10.1017/S1474747203001215>
- Jiang, M. (2022). The demand for and supply of elderly care in Japan. *The Japanese Political Economy*, 48(2), 133–157. <https://doi.org/10.1080/2329194x.2022.2039070>
- Johnsen, J. (2023). Expected return and projections vs asset allocation. PKA. ICPM Discussion Forum, Copenhagen.
- Jones, L. E., Schoonbroodt, A., & Tertilt, M. (2010). Fertility theories: Can they explain the negative fertility-income relationship? In *Demography and the Economy* (pp. 43–100). University of Chicago Press.
- Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge University Press.
- Kallestrup-Lamb, M. (2023). Developments in longevity and the impact on pension systems. Aarhus University. ICPM Discussion Forum, Copenhagen.
- Kemmerling, A. (2016). The end of work or work without end? How people's beliefs about labour markets shape retirement policies. *Journal of Public Policy* 36: 109-138.
- Kim, E. Y., & Lee, H. J. (2017). Telemedicine and healthcare informatics. *Telemedicine and e-Health*, 23(5), 425-432. <https://doi.org/10.1089/tmj.2017.0002>
- Kim, S. S., Kim, Y., Park, J. S., Ho, S. H., Kweon, H., & Bae, Y. H. (2022). A comparative analysis of the work environments for registered nurses, nurse aides, and caregivers using the 5th Korean Working Conditions Survey. *BMC Nursing*, 21, 195. <https://dx.doi.org/10.1186/s12912-022-01120-9>
- Lakovits, C., de Mendiola, G., & Sisen, D. (2022, October 31). Inclusive and resilient cities for a better future in Latin America. World Bank. <https://blogs.worldbank.org/en/latinamerica/inclusive-and-resilient-cities-better-future-latin-america>
- Lappegård, T., & Kornstad, T. (2020). Social norms about father involvement and women's fertility. *Social Forces*, 99(1), 1–26. <https://doi.org/10.1093/sf/soz124>
- Lindbeck, A., & Persson, M. (2006). The gains from pension reforms. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 74–112.
- López-Carr, D., Ryan, S., & Clark, M. (2022). Global economic and diet transitions drive Latin American and Caribbean Forest change during the first

- decade of the century: A multi-scale analysis of socioeconomic, demographic, and environmental drivers of local forest cover change. *Land*, 11(3), 326. <https://doi.org/10.3390/land11030326>.
- Mantilla-García, D., M. García-Huitrón, L. Martellini, y M. Martínez-Carrasco (2022e). “Back to The Funding Ratio! Achieving Financial Sustainability and Retirement Security with a Liability Measure for Defined Contribution Plans.” Revise and resubmit. *Journal of Banking and Finance*.
- Martínez, Y., Mata, S. A., & Vega, M. (2021). Diagnóstico sobre las brechas de inclusión digital en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-sobre-las-brechas-de-inclusion-digital-en-chile>
- Mason, A., & Lee, R. (2019). Intergenerational transfers and the older population. Mathers, C. D., Stevens, G. A., Boerma, T., White, R. A., & Tobias, M. I. (2015). Causes of international increases in older age life expectancy. *The Lancet*, 385(9967), 540–548. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)60569-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60569-9)
- Matus-López, M. (2017). Análisis prospectivo de los servicios de cuidado a la dependencia en Uruguay. Informe no publicado del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Matus-López, M. (2019). Prospección de costos de un sistema de cuidados para la atención de la dependencia en Costa Rica. Informe no publicado interno del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Matus-López, M., & Chaverri-Carvajal, A. (2021). Population with long-term care needs in six Latin American countries: Estimation of older adults who need help performing ADLs. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(15), 7935. <https://dx.doi.org/10.3390/ijerph18157935>
- Maurizio, R. (2012). Labour informality in Latin America: The case of Argentina, Chile, Brazil, and Peru. Global Development Institute Working Paper, 16512. <https://doi.org/10.5256/01113-3978.58.3.123>
- Migración Colombia. (2021). Venezuela en Colombia.
- Milevsky, M. A., T. S. Salisbury, G. Gonzalez, and H. Jankowski (2018). *Annuities versus Tontines in the 21st Century*. Society of Actuaries (SOA).
- Ministério da Saúde. (2021). Programa Mais Médicos.
- Mowshowitz. (2023a). Fertility rate roundup #1. Don't Worry About the Vase. Substack. <https://thezvi.substack.com/p/fertility-rate-roundup-1>
- Mowshowitz. (2023b). Fertility rate roundup #2. Don't Worry About the Vase. Substack. <https://thezvi.substack.com/p/fertility-rate-roundup-2>
- Mowshowitz. (2024). Fertility rate roundup #3. Don't Worry About the Vase. Substack. <https://thezvi.substack.com/p/fertility-rate-roundup-3>
- Munnell, A.H., and Wu, A.Y. (2012). Are Aging Boomers Squeezing Young Workers Out of Jobs? Issue Brief No. 12-18, Center for Retirement Research at Boston College
- Murrugarra, E. (2011). Employability and productivity among older workers: A policy framework and evidence from Latin America. World Bank Group.

- Mur-Veeman, I., & Govers, M. (2011). Buffer management to solve bed-blocking in the Netherlands 2000-2010: Cooperation from an integrated care chain perspective as a key success factor for managing patient flows. *International Journal of Integrated Care*. <https://doi.org/10.5334/ijic.650>
- Myong, S., Park, J., & Yi, J. (2021). Social norms and fertility. *Journal of the European Economic Association*, 19(6), 2882–2925. <https://doi.org/10.1093/JEEA/JVAA048>
- Nascimento Neto, P., & Procopiuck, M. (2022). COVID19 in Latin America: informal settlements and the politics of urbicide. *GeoJournal*. <https://doi.org/10.1007/s10708-022-10765-7>.
- National Academy of Medicine [NAM]. (2022). *Global roadmap for healthy longevity*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/26144>
- Niehaves, B., & Plattfaut, R. (2014). Internet adoption by the elderly: employing IS technology acceptance theories for understanding the age-related digital divide. *European Journal of Information Systems*, 23(6), 708–726. <https://doi.org/10.1057/ejis.2013.19>
- Nishi, N., Ikeda, N., Sugiyama, T., Kurotani, K., & Miyachi, M. (2020). Simulating the impact of long-term care prevention among older Japanese people on healthcare costs from 2020 to 2040 using system dynamics modeling. *Frontiers in Public Health*, 8, 592471. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.592471>
- Núñez, J. R., & Wang, H. (2020). Slum upgrading and climate change adaptation and mitigation: Lessons from Latin America. *Cities*, 102791. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102791>.
- OECD. (2018). *Japan: Promoting Inclusive Growth for an Ageing Society*. <https://doi.org/10.1787/23081392>.
- OECD. (2019). *Pensions at a glance 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>
- OECD. (2021). *Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing. Paris.
- OECD. (2022a). *Economic surveys: Brazil*. OECD. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2022-en
- OECD. (2022b). Good practices for developing standard mortality tables for retirement income arrangements. Chapter IV in *OECD Pensions Outlook 2022*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/20c7f443-en>
- OECD. (2023a). *Mortality and the provision of retirement income*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a10a6c09-en>
- OECD. (2023b). *Retaining Talent at All Ages, Ageing and Employment Policies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/00dbdd06-en>
- Oliveri, M. L. (2016). “Pensiones sociales y pobreza en América Latina”. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 43(78), 121-158.

- Olmos, B. (2023). Just transition in the global south: Alternative approaches from Latin America. *International Journal of Climate Law*, 2023(3), 25. <https://doi.org/10.54648/ijcl2023025>.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021). Global report on ageism. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240016866>
- Pan American Health Organization (PAHO), & Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2023). Aging in Latin America and the Caribbean from the perspective of national transfer accounts. <https://doi.org/10.37774/9789275127247>
- Pan American Health Organization [PAHO]. (2018). Health in the Americas.
- Panadeiros, M., & Pessino, C. (2018). Consecuencias fiscales del envejecimiento poblacional. Documento para Discusión No IDB-DP-601. Inter-American Development Bank.
- Pestieau, P. (2003). Raising the age of retirement to ensure a better retirement. *The Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*, 28(4), 686-695.
- Pestieau, P. (2022). *The public economics of changing longevity (Elements in Public Economics)*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009170864>
- Pittaluga, L., & Rivoir, A. (2010). Impacto plan ceibal en uso y acceso a TIC 2010_versión3. Recuperado de <https://ceibal.edu.uy/wp-content/uploads/storage/app/media/evaluacion-monitoreo/Impacto%20del%20Plan%20Ceibal%20-%20Uruguay%20-%202010.pdf>
- Prettner, K., & Bloom, D. E. (2020). Automation as a potential response to the challenges of demographic change. In K. Prettner & D. E. Bloom (Eds.), *Automation and its macroeconomic consequences* (pp. 163–185). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818028-0.00006-5>
- Price, W., E. Inglis, and D. Ryder. (2021). “Variable Uninsured (Value) Life Annuities – Theory, Practice and Country Cases.” Society of Actuaries Research Institute.
- Prieto-Flores, M.-E., & Rosenberg, M. (2021). Moving around a Large City in Latin America: The Mobility Challenges Faced by Older Adults with Disabilities. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(24), 12984. <https://doi.org/10.3390/ijerph182412984>.
- Queiroz, B. L. (2013). Social security, economic development, and the labor force participation of the elderly in Latin America (Texto para discusión No. 490). Universidade Federal de Minas Gerais.
- Rapp, T., Chauvin, P., & Sirven, N. (2015). Are public subsidies effective to reduce emergency care? Evidence from the PLASA study. *Social Science & Medicine*, 138, 31-37. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.05.035>
- Rangvid, J. (2023). Return expectations and pension projections in Denmark. Copenhagen Business School. ICPM Discussion Forum, Copenhagen.
- Rantanen, T. (2016). Supporting independent living of elderly. *Technology and Disability*, 28(1-2), 5-7. <https://doi.org/10.3233/TAD-160447>

- Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (2015). Expanding economic protection to the elderly in Latin America. *International Social Security Review*, 68(2), 11-36. <https://doi.org/10.1111/issr.12057>
- Roser, M. (2023). Mortality in the past: Every second child died. Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from <https://ourworldindata.org/child-mortality-in-the-past>
- Rouzet, D., Caldera Sánchez, A., Renault, T., & Roehn, O. (2019). Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies (OECD Economic Policy Papers No. 27). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c553d8d2-en>
- Saavedra-Caballero, F., & Ospina Londoño, M. (2018). Social assistance and informality: Examining the link in Colombia. *Revista de Economía del Rosario*. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.6801>
- Salinas-Rodríguez, A., Manrique-Espinoza, B., Torres, I., & Montañez-Hernández, J. C. (2020). Out-of-pocket healthcare expenditures in dependent older adults: Results from an economic evaluation study in Mexico. *Frontiers in Public Health*, 8, 329. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00329>
- Savundranayagam, M., Docherty-Skippen, S., & Basque, S. R. (2020). Working conditions supporting person-centered care of persons living with dementia in long-term care homes. *Innovation in Aging*, 4(S1), 962. <https://dx.doi.org/10.1093/geroni/igaa057.3516>
- Scott, A. J. (2021). The longevity economy. *Lancet Healthy Longevity*, pp. 828-835.
- Sinn, H.-W. (1999). Pension reform and demographic crisis: Why a funded system is needed and why it is not needed (CESifo Working Paper No. 195).
- Socci, M., Principi, A., Bauknecht, J., Naegele, G., & Gerling, V. (2017). Final country report: Italy. MoPAct – Mobilising the potential of active ageing in Europe, Work package 3: Extending working lives.
- Solar, O., Bernaldes, P., González, M. J., Riesco, A., Vives, A., & Álamos, V. (2018). Health inequalities, work, and access to social security of informal workers in Latin America, Africa, and Asia. *Occupational and Environmental Medicine*, 75(Supplement 2), A491.2. <https://doi.org/10.1136/oemed-2018-ICOHabstracts.1399>
- Soto, M., Palomba, G., Bloch, C., Carroll, N., Atashbar, T., Kale, D., Shang, B., Tokuoka, K., de Mooij, R., & Chabert, G. (2023). IMF engagement on health spending issues in surveillance and program work (Technical Note 2023/08). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/TNM2023008.001>
- Stampini, M., Castillo, A., & Okumura, M. (2021). Silver Economy: A Mapping of Actors and Trends in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/silver-economy-mapping-actors-and-trends-latin-america-and-caribbean>. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003237>.
- Stampini, M., Oliveri, M. L., Ibararán, P., Londoño, D., Rhee, H. J. S., & James, G. M. (2020). Working less to take care of parents? Labor market effects of

- family long-term care in Latin America (IDB Working Paper No. 10696). Inter-American Development Bank.
- Steiner, V. (2017). The labor market for older workers in Germany. *Journal for Labor Market Research*, 50(1), 1-14.
- Stone, L. (2022). The economics of low fertility in East Asia. *Demographic Research*.
- Tiwari, P. (2023). Climate change will exacerbate demographic challenges for urban planners. *Proceedings Article*. <https://doi.org/10.1109/JURSE57346.2023.10144147>
- Tobey, M. B., Chang, S., Binder, R. B., & Yamagata, Y. (2019). Typologies of Rapid Urbanization in Developing Asian Countries: A Study of Shanghai's Rapid Urbanization and Subsequent Strategies. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 294(1), 012097. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/294/1/012097>.
- Tuesta, D. (2019). Digitalización en pensiones, lecciones desde Latinoamérica. Instituto BBVA de Pensiones. <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/tribuna-de-david-tuesta-digitalizacion-en-pensiones-lecciones-desde-latinoamerica.html>
- Tuesta, D. (Ed.). (2022). Innovación para el ahorro previsional y economías informales en Latinoamérica. Pinbox Solutions Latino America.
- Ulysea, G. (2020). Informality: Causes and consequences for development. *Annual Review of Economics*, 12, 525-546.
- United Nations. (2019). World population prospects. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UNDP. (n.d.). Chile's Plan of Action for Climate Change. UNDP. <https://climatepromise.undp.org/research-and-reports/chiles-plan-action-climate-change>
- van Hoof, J., & Kort, H. S. (2019). Supportive living environments. *Gerontechnology*, 18(3), 144-156. <https://doi.org/10.4017/gt.2019.18.3.002.00>
- Vuuren, D. (2014). Flexible retirement. *Journal of Economic Surveys*, 28(3), 573-593.
- Wang, Z. (2023). The impact of aging on the economy and countermeasures in China and Japan. *Advances in Economics, Management and Political Sciences*, 18, 77-98. <https://doi.org/10.54254/2754-1169/22/20230336>
- WHO. (2022). Healthy life expectancy (HALE) at age 60 (years). <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-ghe-hale-healthy-life-expectancy-at-age-60>
- Winter, C. (2023). Effects of population aging on Japan's economic growth. *Applied Economics and Policy Studies*, 19, 101-125. https://doi.org/10.1007/978-981-19-7826-5_42
- World Bank. (2020). World development indicators.

- Xie, B. (2012). Improving older adults' e-health literacy through computer training using NIH online resources. *Library & Information Science Research*, 34(1), 63-71. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2011.07.006>
- Yee, D. (2019, May 23). Housing in the Latin American City, 1900–1976. *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. Retrieved 22 Jul. 2024, from <https://oxfordre.com/latinamericanhistory/view/10.1093/acrefore/9780199366439.001.0001/acrefore-9780199366439-e-787>
- Zimmer, A., Tuholske, C., Gaughan, A. E., & Brooks, N. (2024). Global Urban Demographic Change and Migration Patterns. Preprint. <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-3911947/v1>

13. Anexo

La ronda de noche, Rembrandt van Rijn, 1642. Obtenida de la colección de imágenes del Rijksmuseum, Ámsterdam.



Capítulo 3

Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica para América Latina

Ignacio Apella

1. Introducción

América Latina se encuentra en proceso de transición demográfica, que tiene como resultado un gradual envejecimiento de la población. Ello se debe, entre otras cosas, a una reducción lenta pero sostenida de la mortalidad, que a su vez implica un incremento en la esperanza de vida y una caída en la fecundidad, lo cual sugiere una mayor capacidad de las familias para planificar el número de niños. Estas tendencias son el reflejo de una mejora en las condiciones económicas, de bienestar y desarrollo de los países.

Sin embargo, este proceso no es homogéneo al interior de la región. De acuerdo con Rofman y Apella (2020), países como Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Colombia y Uruguay se encuentran en una etapa avanzada de la transición demográfica, con tasas de fecundidad equivalentes a las de reemplazo, en tanto el resto de los países aún está en una fase temprana o media del proceso, con tasas de fecundidad algo superior a las de reemplazo, pero con tendencia decreciente.

Desde la política pública, se suele asociar al envejecimiento poblacional con el desafío que conlleva en términos del incremento futuro del gasto social, en particular de los sistemas de pensiones. A partir de ello, muchos países comienzan a discutir reformas de los sistemas previsionales dirigidas a contener ese incremento, tratando de asegurar, al menos parcialmente, la sustentabilidad financiera. Sin embargo, los esfuerzos académicos y políticos también podrían dirigirse a reflexionar sobre cómo los países pueden acelerar su ritmo de crecimiento económico, de manera que sea posible financiar, en el futuro, un mayor nivel de gasto social. Esto se torna aún más relevante al considerar que

el cambio demográfico podría convertirse en una restricción al crecimiento en el mediano y largo plazo.

En efecto, si bien la transición demográfica se relaciona con variables que van más allá de la esfera económica, existe una dimensión de interacción entre la economía y la demografía que es fuente tanto de oportunidades como de desafíos respecto al crecimiento económico. Los análisis pioneros (Mason y Lee, 2006 y 2007, entre otros) sugieren que la etapa del bono demográfico, es decir, la ventana temporal en la cual la población en edad de trabajar y con capacidad de ahorro se encuentra en sus niveles máximos, se caracteriza por ser la más favorable para el crecimiento. La de envejecimiento, en cambio, puede ser una fuente de restricciones e incluso de inestabilidad macroeconómica.

Esta tesis se fundamenta en el argumento de que el crecimiento económico es una función de las dotaciones factoriales trabajo y capital (tanto físico como humano), más un componente residual, la productividad total de los factores. Por lo tanto, alcanzada la etapa de envejecimiento, una reducción del tamaño de la población en edad activa, es decir de la dotación del factor productivo trabajo, limitaría la capacidad de crecimiento del producto per cápita.

Sin embargo, previo a alcanzar el estado de envejecimiento, los países de la región tienen una gran oportunidad: el bono demográfico. En este sentido, mientras desciende la tasa de fecundidad, es posible obtener dos tipos de dividendos demográficos (Mason y Lee, 2006). A partir de que la fecundidad disminuye, la tasa de dependencia infantil se reduce, mientras que el porcentaje de población en edad de trabajar aumenta y permanece elevado durante algunas generaciones. Ello representa una gran oportunidad en el corto plazo, gracias a que los países alcanzan su máximo nivel de la fuerza de trabajo, generando un crecimiento del producto y potencial ahorro.

A medida que los cambios en la estructura etaria permiten aumentos en la producción y en los recursos, puede surgir un “segundo dividendo demográfico”. El incremento del nivel de ahorro doméstico podría estar dirigido al financiamiento de una mayor inversión en capital físico y humano, lo que aumentaría el stock de capital por trabajador y, de ese modo, la productividad de la economía una vez ingresados a la etapa de envejecimiento. El primer dividendo, es decir, la contribución

de un mayor tamaño de la fuerza de trabajo al producto, constituye un fenómeno transitorio, mientras que el segundo dividendo, el aumento de la productividad, produce beneficios duraderos.

Por tanto, si la transición demográfica conforma una fuerza promotora del crecimiento económico, es probable que este pueda comenzar a estancarse a partir de la finalización del bono y que se requiera del impulso de otras fuentes de crecimiento, como la aparición del segundo dividendo. En tanto la relación entre la población en edad de trabajar y la población total, comúnmente denominada razón de sustento, comienza a descender, podría constituirse una contundente limitación al crecimiento.

Por ese motivo, uno de los desafíos que enfrentan los países de la región es lograr mantener tasas sostenidas de aumento del PIB per cápita una vez alcanzada la etapa de envejecimiento. En otras palabras, el reto de América Latina es lograr “hacerse rica antes de hacerse vieja”.

Esto resulta de suma importancia puesto que, debido a que las trayectorias demográficas son lentas y tienen impacto en el largo plazo, no suelen ser consideradas en el planeamiento de la política pública. De acuerdo con Fanelli (2015), en el proceso de diseño de las políticas públicas las restricciones y oportunidades asociadas con la demografía ocasionalmente ocupan un primer plano. Los cambios demográficos se producen de forma muy gradual y, por ende, las políticas orientadas a enfrentar dichos cambios son con facilidad desplazadas de la agenda pública por las urgencias de la coyuntura económica. Un ejemplo paradigmático se observa en el hecho de que los gobiernos recurren frecuentemente a los fondos del sistema de seguridad social –destinados a solventar el déficit de ciclo de vida futuro– para financiar el déficit fiscal corriente. Es una forma de conseguir financiamiento generando un pasivo “invisible” para las cuentas públicas, que se deja como legado a las generaciones venideras. Desde hace poco han comenzado a estar disponibles datos relativos a los ingresos y consumos específicos por cohorte, lo cual permite aumentar la visibilidad de las cuestiones demográficas sobre el ámbito de la política pública. Sin duda, estos desarrollos irán teniendo una influencia cada vez mayor en el diseño de políticas públicas (Mason y Lee, 2011).

El objetivo del presente capítulo es estudiar el potencial impacto del cambio demográfico sobre las economías latinoamericanas, con foco en el crecimiento económico. En la siguiente sección se analiza y cuantifica el déficit del ciclo de vida y la razón de sustento en base a las estimaciones de Cuentas Nacionales de Transferencias. En la tercera sección, se discute la relación entre la transición demográfica, los dividendos demográficos y el crecimiento económico para, en la cuarta sección, presentar un ejercicio de descomposición factorial del crecimiento del PIB per cápita, con la finalidad de tener una mejor comprensión de la importancia de la demografía sobre el crecimiento. En la quinta sección se analizan los desafíos desde el punto de vista del mercado de trabajo y la acumulación de capital. Y, finalmente, en la sexta sección se discuten algunas áreas de política pública destinadas a promover el crecimiento económico, a medida que se transita hacia una economía más envejecida.

2. El déficit de ciclo de vida y la razón de sustento del consumo

Los cambios demográficos plantean, en términos de consumo e ingresos, determinados efectos sobre la economía a través del comportamiento de las cohortes. Por tal motivo, resulta relevante incorporar al análisis demográfico la información sobre la conducta de las diferentes cohortes asociada sobre niveles de consumo e ingreso laboral, lo cual permitirá, a su vez, definir el déficit de ciclo de vida y los dividendos demográficos.

Los cambios en las estructuras etarias tienen efecto sobre el desempeño económico de un país, en tanto la conducta de los individuos es variable con la edad. De acuerdo con la teoría del ciclo de vida (Modigliani, 1966), las etapas de las personas pueden ser divididas en tres: pre-laboral, laboral y post-laboral. En la primera y última etapa, las personas consumen más de lo que producen, mientras que, en la segunda, producen más de lo que consumen.

Consecuentemente, durante la primera y última etapa las personas presentan un “déficit del ciclo vital”, dado que su consumo es mayor a los ingresos laborales. En ambas, ese déficit debe ser financiado a través

de transferencias intergeneracionales desde los adultos jóvenes en edad de trabajar hacia los niños y adultos mayores.

Por lo mismo, no sólo el tamaño y composición de la población es un aspecto importante, sino también el cambio en su estructura etaria, dado que a lo largo del ciclo de vida los patrones de consumo e ingresos laborales se ven modificados. En este sentido, la participación económica y los niveles de consumo, ingresos y ahorro, entre otros fenómenos de relevancia socioeconómica, presentan perfiles característicos que hacen que el aumento o disminución del tamaño relativo de un determinado grupo de edad implique consecuencias sobre el nivel agregado del fenómeno en cuestión.

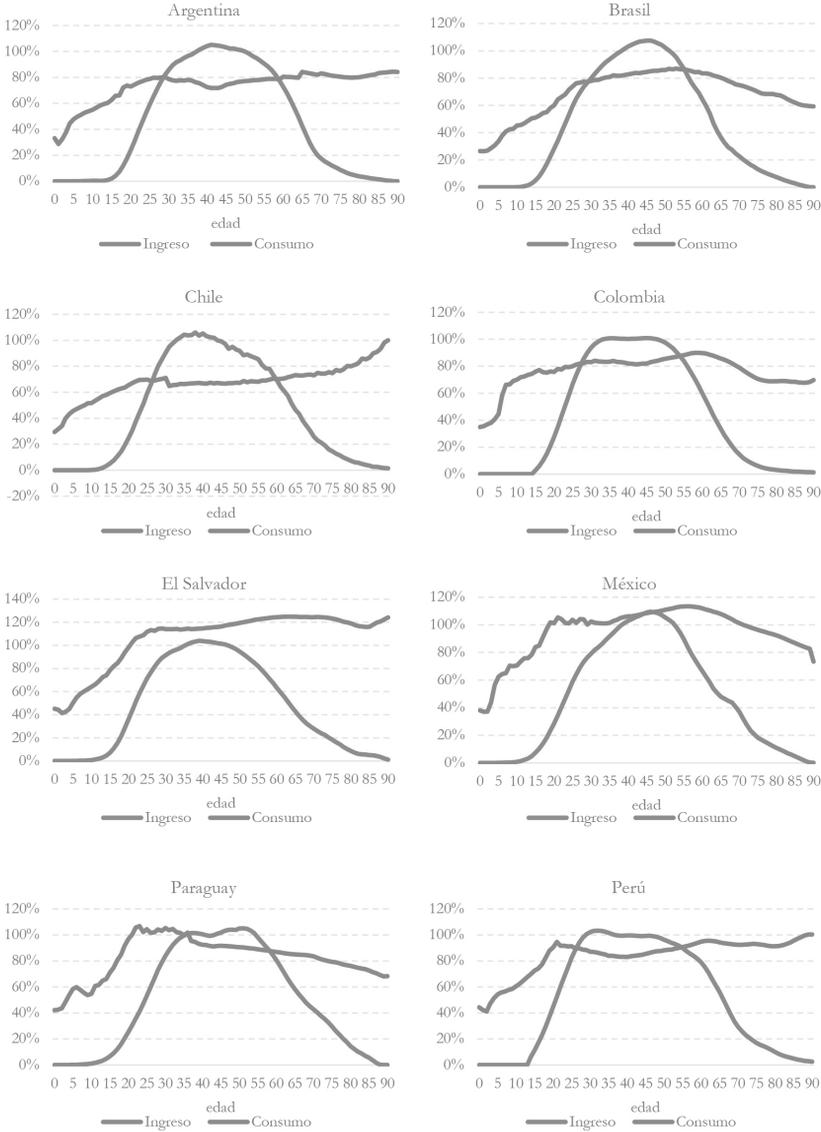
La información sobre perfiles de consumo e ingresos laborales según cohorte proviene de la metodológica de estimación del Sistema de Cuentas Nacionales de Transferencias (conocida como Sistema NTA, acrónimo de su nombre en inglés, *National Transfers Account*¹). Estas cuentas ofrecen información del ingreso, consumo y en general flujos económicos por edad, permitiendo analizar relaciones entre edades.

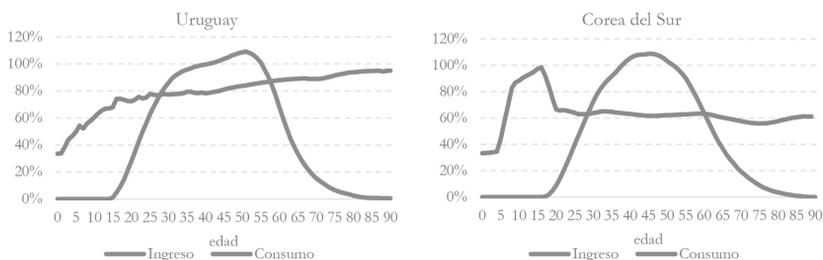
El gráfico 1 muestra, en promedio, la conducta de consumo y la capacidad de generación de ingresos laborales de cada una de las cohortes a de la sociedad. Se representa el perfil de consumo per cápita de la cohorte a por el coeficiente φ_a y el ingreso laboral per cápita por γ_a , para un conjunto de países seleccionados de América Latina.² Se espera que en el caso de los grupos económicamente dependientes (menores de 14 y mayores de 65 años) se observe que $\varphi_a > \gamma_a$ y que ocurra lo contrario con las cohortes en edad de trabajar. Cuando la curva correspondiente al consumo es inferior a la de ingresos, se registra un déficit de ciclo de vida per cápita (*DCVPC*) ya que ese déficit se define como la diferencia entre consumo e ingreso laboral de cada cohorte.

1 El *National Transfer Accounts Project* es un proyecto colaborativo internacional iniciado a principio de los años 2000 por Ronald Lee (University of California, Berkeley) y Andrew Mason (University of Hawái), con el objetivo de recopilar información sobre las transferencias inter-generacionales en más de 40 países. El sistema permite desagregar los principales componentes del Sistema de Cuentas Nacionales según edad, para entender cómo las familias, el mercado y el gobierno interactúan para sustentar los individuos a lo largo de las varias etapas de la vida. Ver <http://www.ntaccounts.org/> para mayores detalles acerca de la metodología y de la extensión y alcance internacional del proyecto.

2 Siguiendo la metodología NTA, el consumo de las cohortes incluye el consumo financiado por el gobierno y las transferencias en especie (ver Mason y Lee, 2011). También de forma consistente con esa metodología, las variables φ_a y γ_a están expresadas en relación con el ingreso per cápita promedio de los trabajadores de entre 30 y 49 años (y_m).

Gráfico 1. Perfil de consumo (φ_a) e ingreso (γ_a). Circa 2020
(Expresado en porcentaje del ingreso per cápita promedio de los trabajadores de entre 30 y 49 años)





Fuente: elaboración propia en base a NTA (<http://www.ntaccounts.org/>).

Los resultados permiten establecer que, por un lado, la relación entre el ingreso laboral y el consumo varía significativamente en función de las edades; y por otro, los grupos que tienden a generar déficit de ciclo de vida son los que no están en edad de trabajar. No obstante, se identifican algunas diferencias que deben ser destacadas según países.

Sobre el período en que las personas generan un *superávit* de ciclo de vida (ingreso laboral superior al consumo: $DCVPCa < 0$) y la cantidad de cohortes con capacidad de ahorro, Chile es el país con el período más extenso (32 años), el cual comienza a la edad de 27 años y concluye a los 59. Este comportamiento es similar al observado en la República de Corea, país que utilizamos como comparación puesto que ya atravesó la transición demográfica y podría ser el ejemplo a seguir. En segundo lugar, aparecen Argentina y Uruguay, con un período de 29 años de superávit de ciclo de vida, que va entre los 29 y 28 años hasta los 58 y 57 años respectivamente. Luego sigue Costa Rica (28), Perú (27), Brasil (26), Colombia (26) y Paraguay (21). Los casos particulares de El Salvador y México muestran que en ningún momento del ciclo de vida los ingresos laborales per cápita superan el consumo per cápita. Esta característica no significa que no haya una fuente de financiamiento para el consumo, sino que dichos recursos provienen de las remesas del exterior.

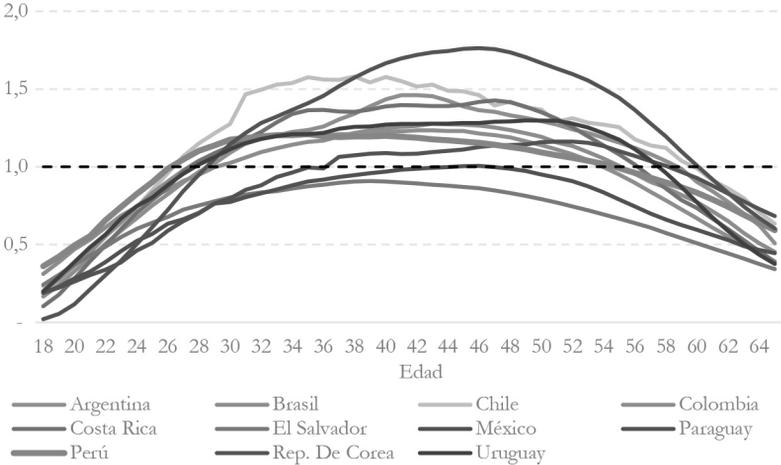
Si la suma de los déficits de ciclo de vida per cápita a través de toda la vida es positiva, significa que el gasto de consumo supera al ingreso laboral y, por lo tanto, hay que recurrir a ingresos no laborales (transferencias privadas o del gobierno, renta de la propiedad o venta de activos existentes) para financiar la diferencia. Las decisiones sobre el

nivel del *DCV* y su financiamiento en el nivel microeconómico de las cohortes tienen consecuencias macroeconómicas de relevancia.

El gráfico 2 otorga una forma sintética de evaluar la posición de cada país. En él se grafica el cociente entre el ingreso laboral per cápita y el consumo per cápita (γ_a/φ_a). Si el indicador es mayor a uno, revela la presencia de un superávit de ciclo de vida per cápita e implica que esa cohorte está contribuyendo en forma neta, con su ingreso laboral, al ahorro agregado. De la figura surge que la República de Corea y Chile mantienen una propensión a consumir per cápita bastante más baja que las que se observan en el resto de los países de América Latina. Los cocientes para el país asiático alcanzan un máximo de 1,7.

Chile, entonces, resulta la excepción de la región, teniendo un indicador similar al de la República de Corea, con un máximo de 1,57. Esta evidencia indica que, contrariamente a lo que ocurre en el resto de los países de América Latina, en Chile el grupo de ahorradores primarios mantiene una propensión al consumo similar a la del país de ejemplo.

**Gráfico 2. Relación entre ingreso y consumo per cápita (γ_a/φ_a)
Circa 2020**



Fuente: elaboración propia en base a NTA (<http://www.ntaccounts.org>).

Una inquietud importante que surge de la constatación de la transición demográfica se refiere a la capacidad de la población trabajadora para financiar a quienes dependen económicamente de ellos, mientras cambia la estructura etaria y aumenta su edad media. La categorización de personas entre trabajadores o dependientes en base a límites etarios arbitrarios limita este tipo de discusión, pues no permite reflexionar sobre las implicancias de los cambios de conducta socioeconómicos esperables en términos de participación en el mercado de trabajo, permanencia en el sistema educativo, entre otros.

Asimismo, una tasa de dependencia puramente demográfica asume que la capacidad de generar ingresos y la propensión al consumo son homogéneas al interior del grupo de personas en edad de trabajar y dependientes. Sin embargo, aspectos como el desempleo, el salario y la propensión al consumo difieren según la edad, tal como se refleja en las estimaciones del ingreso laboral y consumo por edad discutidas con anterioridad.

Finalmente, no se debe olvidar que estas cifras sobre consumo e ingreso están expresadas en términos per cápita de cada cohorte y que la cantidad de habitantes en cada una no es la misma. Por ejemplo, si bien el déficit de la cohorte de 90 años es muy alto, la cantidad de personas de esa edad es muy baja.

A partir de estas consideraciones, Mason y Lee (2007) proponen afinar la medida del indicador, tanto en lo referente a su numerador como a su denominador. En este sentido, se intenta que el numerador refleje mejor la generación de recursos efectiva (observada en términos económicos) y no potencial (en base a medidas demográficas), por lo que se pretende ajustar el tamaño de la población en edad de trabajar por el ingreso promedio de cada cohorte. De igual forma, se busca que el denominador capture el uso de los recursos, por lo que se ajusta el tamaño de la población por el consumo promedio por edades.

En otras palabras, se trabaja con los conceptos de consumidores efectivos (N_t) y productores o trabajadores efectivos (L_t). Si se denomina con x_{at} a la cantidad de personas en la cohorte a en el momento t y la edad máxima que se puede alcanzar es ω , entonces es posible definir que:

$$N_t = \sum_{a=0}^{\omega} \varphi_a x_{at} \quad (1)$$

$$L_t = \sum_{a=0}^{\omega} \gamma_a x_{at} \quad (2)$$

Es decir, que la cantidad de consumidores efectivos a tomar en cuenta en cada cohorte depende no sólo de la cantidad de personas que componen la cohorte en cada punto del tiempo x_{at} , sino también del consumo per cápita de cada una de ellas φ_a . La cantidad de trabajadores efectiva se computa de la misma forma, considerando los ingresos per cápita por cohorte γ_a .

En base a estas definiciones es posible preguntar, de manera más precisa que sobre la base sólo de la tasa de dependencia demográfica, qué ocurre a través de la transición demográfica con la capacidad que la población activa tiene para mantener a quienes dependen de ellos. Con tal propósito, se define la razón de sustento del consumo (RS) como la relación entre la cantidad de trabajadores efectivos y de consumidores efectivos:

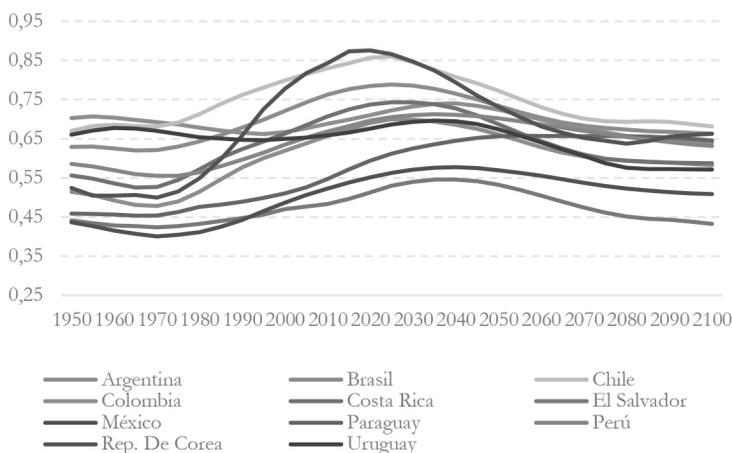
$$RS_t = L_t/N_t \quad (3)$$

Si la RS_t sigue una trayectoria ascendente, la capacidad para sustentar el consumo de la sociedad aumentará aun teniendo en cuenta no sólo los diferentes tamaños de las cohortes, sino también el hecho de que cada una de ellas genera un déficit de ciclo de vida per cápita diferente. A partir de la estimación de la razón de sustento del consumo, el coeficiente RS_t sube en la medida en que el país se encuentra en la ventana de oportunidad demográfica y comienza a descender en el momento de salida del bono demográfico. El gráfico 3 muestra que, efectivamente, ese es el caso de los países de la región.

Este movimiento, primero ascendente y luego descendente, es típico de los países que a partir de un cierto punto experimentan el bono demográfico. Como se puede observar, estos ingresaron a la ventana de oportunidad en diferentes momentos, entre la década del setenta y noventa. Lo significativo es que ningún país llega a la marca de 1. Solamente Chile tiene los valores más altos, junto con la República de Corea, alcanzando su máximo (0,86) a mediados de la década del 2020.

Este resultado se encuentra en concordancia con una mayor duración de la ventana demográfica y con una menor propensión al consumo de las cohortes, que reduce el valor de los consumidores efectivos (N_t).

Gráfico 3. Razón de sustento del consumo. Años 1950-2100



Fuente: elaboración propia en base a NTA (<http://www.ntaccounts.org>) y World Population Prospects 2022, División de Población, Naciones Unidas.

Considerando la definición de consumidores y trabajadores efectivos –teniendo en cuenta que los coeficientes γ_a y φ_a están normalizados en base a y_m^3 –, el consumo agregado total (C) y el ingreso laboral total (YL) de la población se pueden expresar como:

$$C_t = y_{m,t}N_t = y_{m,t}\varphi_a x_{a,t} \quad (4)$$

$$YL_t = y_{m,t}L_t = y_{m,t}\gamma_a x_{a,t} \quad (5)$$

En base a esto se puede definir, a su vez, una variable clave para comprender la influencia de la demografía sobre la macroeconomía partiendo de las decisiones de las cohortes en el nivel microeconómico: el déficit de ciclo de vida (DCV) agregado. Esta variable es la diferencia

3 Nótese que: $y_{m,t} = \sum_{a=30}^{49} YL_{a,t} / \sum_{a=30}^{49} x_{a,t}$, es decir, que el ingreso promedio per cápita de los asalariados de entre 30 y 49 años es igual al ingreso total salarial de esos asalariados dividido la cantidad de habitantes de esas cohortes de edad.

entre el consumo total (C) de todas las cohortes y el ingreso laboral de las mismas (YL):

$$DCV_t = C_t - YL_t = y_{m,t}(N_t - L_t) = y_{m,t}N_t(1 - RS_t) = C_t(1 - RS_t) \quad (6)$$

Y en términos del YL de la población:

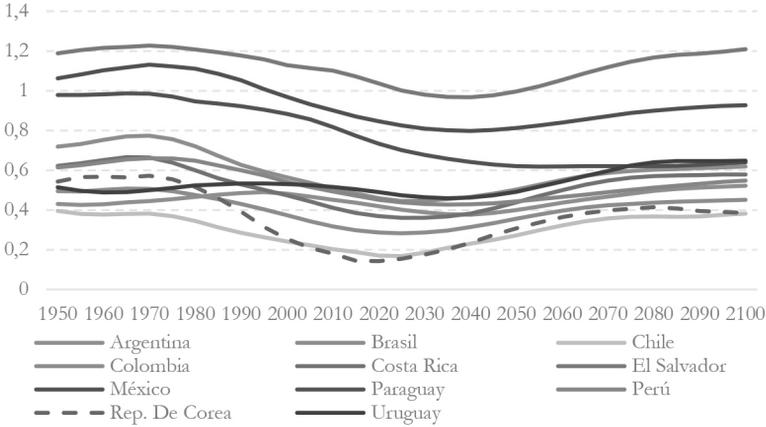
$$\frac{DCV_t}{YL_t} = \frac{C_t}{YL_t}(1 - RS_t) \quad (7)$$

Esta expresión revela la existencia de una relación directa entre la evolución de la razón de sustento, la propensión a consumir en relación con el ingreso laboral y el déficit de ciclo de vida agregado. Dadas las características demográficas, cuando la RS se eleva el déficit agregado se reduce, puesto que, como muestra el gráfico 3, la RS tiene valores menores que uno.⁴ Esto es lo que ocurre en la etapa del bono y, por ello, un menor déficit permite en principio ahorrar más ya que la sociedad puede destinar menos de su ingreso laboral a solventar el déficit. La propensión para ahorrar no subirá, por supuesto, si se dan movimientos compensatorios en la propensión a consumir en relación con el salario (C/YL). Por ejemplo, los coeficientes φ_a podrían aumentar si los agentes sienten que al tener un menor déficit no es necesario seguir ahorrando con la misma fuerza o si, en base a una mayor recaudación en la etapa del bono, el gobierno proveyera bienes de consumo que previamente eran financiados por las familias, liberando recursos privados que los particulares deciden destinar al consumo y no al ahorro.

En el gráfico 4 se presenta la evolución de la relación DCV/YL en las últimas décadas y su proyección futura, considerando sólo el efecto de la demografía (esto es, asumiendo que el ingreso y consumo per cápita permanecen constantes).

4 Y si $SR > 1$ la economía genera superávit. Por lo que, si SR sube, el superávit sube.

Gráfico 4. Déficit de ciclo de vida agregado en relación con el ingreso laboral total. Años 1950-2100



Fuente: elaboración propia en base a NTA (<http://www.ntaccounts.org>) y World Population Prospects 2022, División de Población, Naciones Unidas.

Para todos los países seleccionados, la razón tiende a subir hasta unos años antes de ingresar al bono demográfico, donde alcanza un máximo y luego cae de manera sistemática, esperándose que la tendencia continúe en los próximos años. La diferencia en el nivel en las curvas se encuentra asociada con los diferentes niveles de consumo e ingresos por cohorte y el tamaño de cada cohorte en cada uno de los países. El Salvador y México presentan el mayor *DCV*, precisamente por su estructura de consumo e ingreso laboral por edad visto anteriormente. Por su parte, la tendencia decreciente constante del *DCV* en Paraguay se relaciona con que es el país más joven de la región. Finalmente, Chile es el país que menor *DCV* presenta a lo largo de todo el período, similar al registrado por la República de Corea.

3. Los dividendos demográficos

Como veíamos anteriormente, el primer dividendo de crecimiento se da durante el período en el cual se incrementa la participación relativa de la población en edad de trabajar, debido específicamente a una re-

ducción de la participación de los niños y jóvenes sobre el total. Esto implica que, durante dicha etapa, la población involucrada directamente en la producción de bienes y servicios aumenta en relación con la población dependiente (niños, jóvenes y adultos mayores). Como consecuencia del cambio en la estructura etaria, se genera un escenario favorable para el crecimiento del PIB per cápita, en tanto la dotación del factor productivo trabajo se encuentra en sus niveles máximos. Sin embargo, este primer dividendo demográfico es transitorio, e incluso se revierte cuando se ingresa en la etapa de envejecimiento poblacional, período en el cual comienza a crecer la participación de los grupos dependientes de ingresos de terceros sobre el total, particularmente los adultos mayores.

El proceso de envejecimiento reduce no solo la dotación del factor trabajo sino también la capacidad agregada de ahorro, en tanto disminuiría la proporción de personas activas con capacidad de ahorro (prime savers) y aumentaría la de personas que desahorran, como se desprende de la hipótesis del ciclo vital. Este efecto plantea inquietudes respecto de la capacidad de las economías para mantener el ritmo de crecimiento del PIB per cápita.

No obstante, de aprovecharse la ventana de oportunidad, es posible la aparición del segundo dividendo demográfico ya mencionado, que se explica por el hecho de que en la etapa del bono demográfico se da un incremento de la proporción de la población considerada “ahorradores primarios” (el ingreso disponible excede al gasto en consumo). Esta situación, en que se favorece el incremento de la tasa de ahorro de la economía, puede ser aprovechada para incrementar también la inversión y por tanto el stock de capital físico y humano por trabajador. Ello permitiría que la productividad global de la economía, entonces, aumente, siendo la fuente del crecimiento económico al ingresar en la etapa de envejecimiento. A diferencia del primer dividendo, el segundo dividendo produce beneficios duraderos materializados en una mayor productividad y en un crecimiento sostenido.

Puede apreciarse que la transición demográfica dista de ser un proceso neutro respecto a la dinámica del crecimiento económico. La ausencia de neutralidad se relaciona, precisamente, con los dos dividendos. El primero impacta sobre la disponibilidad del factor trabajo,

generando condiciones favorables para la expansión de la economía durante la etapa del bono demográfico. Por el contrario, durante la etapa de envejecimiento poblacional su efecto se revierte y comienza a presionar a la baja. Por su parte, el segundo dividendo demográfico actúa sobre las condiciones de ahorro de la economía, impactando de forma indirecta en la capacidad de financiar proyectos de inversión y, por lo tanto, sobre la acumulación de capital tanto físico como humano. Si bien su impacto recae de forma directa sobre las condiciones para la acumulación de capital, dado que la dinámica de la productividad total de factores se encuentra estrechamente asociada con la acumulación de capital y con la concreción de mejoras en los niveles educativos de la población, es esperable un efecto adicional de este segundo dividendo a través de la productividad total de factores.

A modo de ejemplo, los países denominados tigres asiáticos, que comenzaron su transición demográfica unas décadas antes que América Latina, han estado transitando por un sendero de crecimiento económico durante varias décadas. De acuerdo con Ha y Lee (2016), una parte significativa de dicho crecimiento se encuentra asociada a los dividendos demográficos. No obstante, no resulta seguro que ese fenómeno se mantenga en el tiempo en todos los países de Asia, debido a que la magnitud de los dividendos es diferente según cada país. Si la transición demográfica constituye una fuerza impulsora del crecimiento económico, es probable que este pueda comenzar a estancarse a partir de la finalización del bono demográfico y se requiera de otras fuentes para su impulso.

Young (1995) argumenta que el milagro de los tigres asiáticos se debe, principalmente, a la acumulación de factores. Desde el punto de vista de los dividendos, esta acumulación se explica en gran medida por los cambios que tienen lugar durante la transición demográfica, en particular el crecimiento más acelerado de la población en edad de trabajar en relación con los consumidores, es decir el primer dividendo demográfico. En definitiva, esto aumenta directamente el aporte económico, mientras que el segundo –aumento del ahorro y la inversión con acumulación de riqueza– hace que el capital físico y humano por trabajador se incremente y, con ello, también lo haga la productividad. Del mismo modo, Deaton y Paxson (1997) y Lee *et al.* (2003) muestra-

ron que la transición demográfica de Asia aumentó significativamente la tasa de ahorro, lo que permitió realizar el segundo dividendo demográfico jugando un papel importante en la convergencia económica con el resto de los países desarrollados.

El argumento discutido plantea que, de no aprovecharse el primer dividendo, cuando los ahorradores primarios representan una proporción mayor que la población dependiente, se deja pasar una ventana de oportunidad que podría culminar en una trampa de equilibrio de ingresos medios y bajos.

4. Razón de sustento y crecimiento económico⁵

La contribución de los cambios demográficos al crecimiento económico puede ser mensurada a partir de un ejercicio tradicional de descomposición factorial del producto per cápita. Ello no solo permite obtener una aproximación a la contribución acumulada de los factores primarios de producción, trabajo y capital, sino también al aporte de la productividad total de los factores. Apella (2022) plantea el siguiente modelo, en el cual la función de producción agregada o PIB viene dada por:

$$Y_t = A_t \cdot K_t^\alpha \cdot (h_t \cdot L_t)^{1-\alpha} \quad (8)$$

Donde:

Y_t es el PIB en el año t ;

A_t representa la productividad total de los factores (PTF) en el año t ;

K_t es el stock de capital físico en t ;

L_t es la fuerza de trabajo en t ;

h_t es el capital humano por trabajador en t , y

α es la participación de los retornos del capital en el PIB.

Al dividir (8) por el tamaño de la población N_t en t , y realizando algunos pasos algebraicos, el PIB per cápita puede ser representado por:

5 La presente sección se basa en Apella (2022).

$$\frac{Y_t}{N_t} = A_t \cdot \left(\frac{K_t}{L_t}\right)^\alpha \cdot h_t^{1-\alpha} \cdot \frac{L_t}{N_{w,t}} \cdot \frac{N_{w,t}}{N_t} \quad (9)$$

$$y_t = A_t \cdot k_t^\alpha \cdot h_t^{1-\alpha} \cdot m_t \cdot l_t$$

Donde:

k_t es el stock de capital por trabajador en t ;

$m_t = \frac{L_t}{N_{w,t}}$ es la tasa de empleo y, $N_{w,t}$ es la población entre quince y 64 años en el año t ;

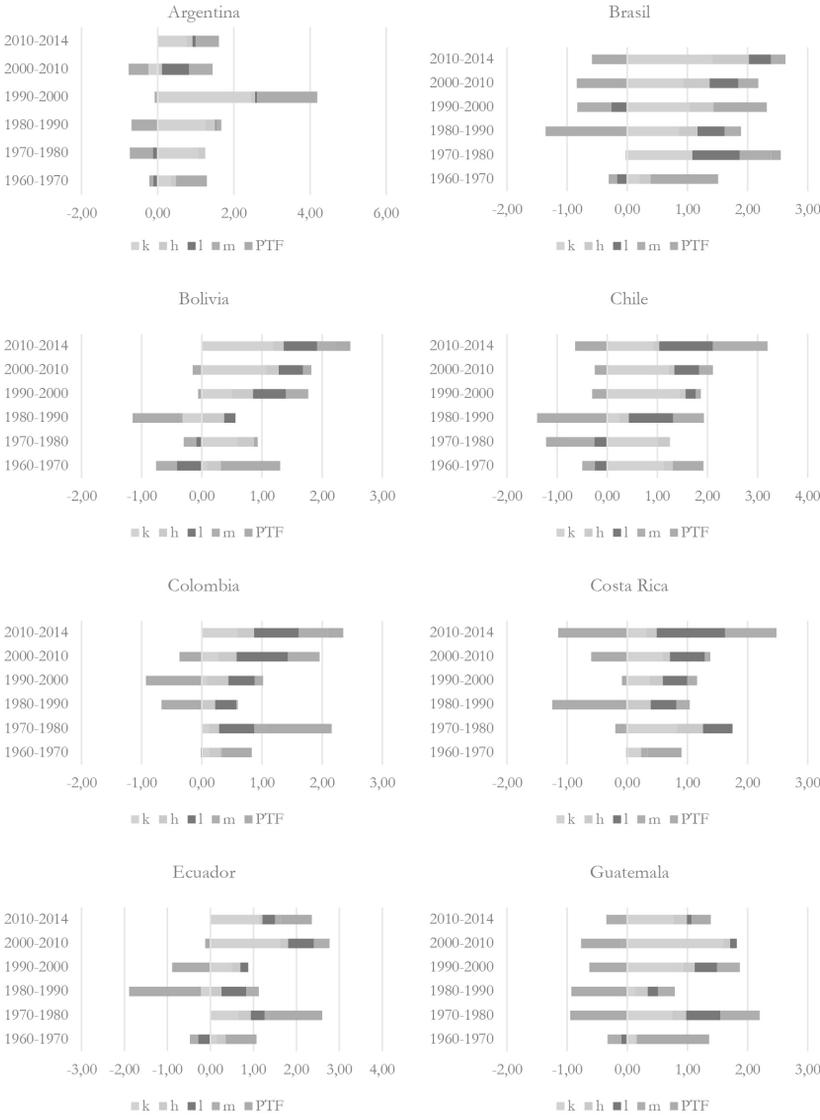
$l_t = \frac{N_{w,t}}{N_t}$ representa la relación de sustento demográfica, *i.e.*, la inversa de la relación de dependencia demográfica.

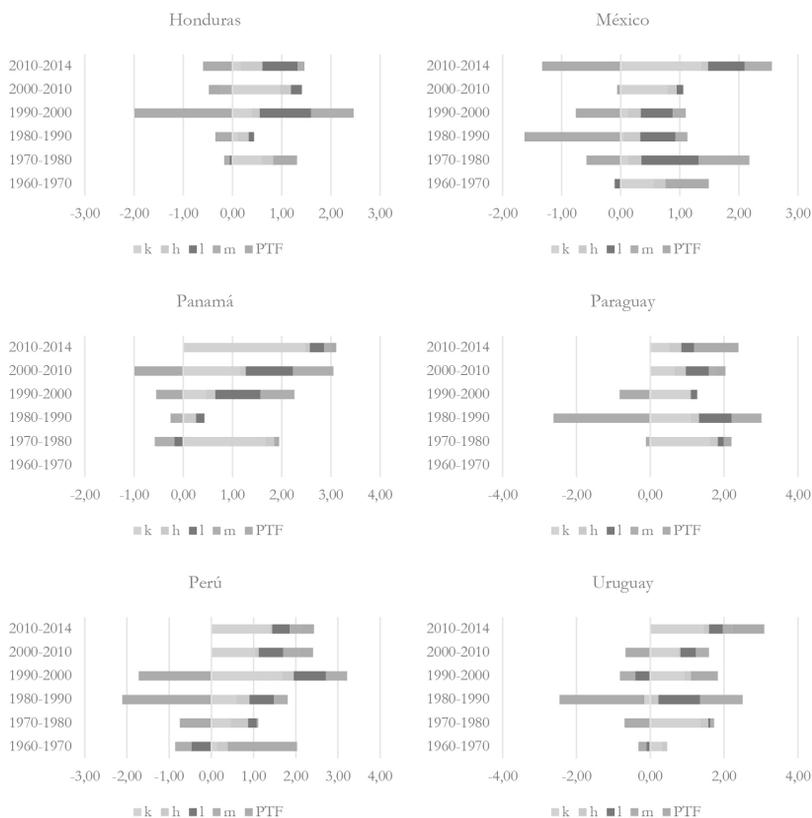
Aplicando logaritmo y diferenciando totalmente con respecto al tiempo la ecuación (9), la variación puede factorizarse de la siguiente manera, donde $g(\cdot)$ representa la tasa de crecimiento:

$$g(y) = g(A) + \alpha \cdot g(k) + (1 - \alpha) + g(h) + g(m) + g(l) \quad (10)$$

De acuerdo con esta factorización, es posible identificar la contribución del primer dividendo al crecimiento: $g(m_t)$. La posibilidad de que exista un segundo dividendo se relaciona con los incentivos a ahorrar durante la ventana de oportunidad demográfica y, además, con el cambio en la participación relativa de las cohortes con capacidad de ahorro. A diferencia del primer dividendo, el segundo actúa a través del ahorro y de la acumulación de capital, por lo que su impacto se verá reflejado en un mayor dinamismo de la productividad laboral y de la productividad total de los factores. Esto significa que el segundo dividendo solo ocurrirá si el comportamiento del ahorro es tal, que permita un incremento en la dotación de capital mayor al de la cantidad de trabajadores efectivos durante la ventana de oportunidad. El gráfico 5 muestra los resultados del ejercicio de factorización del crecimiento del PIB per cápita, en el período 1960-2014, para un conjunto de países seleccionados de América Latina.

Gráfico 5. Descomposición factorial del crecimiento del PIB per cápita según país. Años 1960-2014





Fuente: Apella (2022).

El gráfico 5 muestra que la contribución de la demográfica al crecimiento del PIB per cápita, medida a través de la razón de sustento (l), ha sido del 20% para la mayoría de los países. Dicha contribución fue tan importante como el aporte realizado por el stock de capital humano. Ello se encuentra potenciado por el crecimiento del empleo (m). De hecho, la subida del porcentaje de población en edad de trabajar, sin la necesaria creación de empleo formal y productivo, no tendría efecto alguno. No obstante, la contribución de la demografía no resulta ser constante en el tiempo y no perdura por más de dos o tres décadas. Este hecho se encuentra asociado al carácter transitorio del primer dividendo, en el que la dinámica poblacional por sí sola permite atravesar

un período donde se observa la mayor proporción de población en edad de trabajar (y la menor proporción de la población dependiente).

Por su parte, el stock de capital físico por trabajador (k) representa, en promedio, aproximadamente el 50% del crecimiento económico en cada década. En el caso del capital humano, su aporte es menor que otros factores y oscila entre el 10% y el 20%, independientemente del nivel de ingresos en la mayoría de los países.

En resumen, si la transición demográfica constituye una fuerza impulsora del crecimiento económico, es probable que este pueda comenzar a estancarse a partir de la finalización del bono demográfico y que se requiera del impulso de otras fuentes de crecimiento. A medida que la razón de sustento comienza a descender (gráfico 3), podría constituirse en una limitación para el crecimiento económico en el largo plazo (dependiendo de la dinámica del mercado laboral y la acumulación de capital).

5. Mercado de trabajo y acumulación de capital

Tal como se discutió en la sección anterior, la dinámica del mercado laboral, es decir, el nivel y el tipo de empleo, conforma un factor complementario a la razón de sustento. Los resultados del ejercicio de descomposición factorial muestran la importancia del empleo en el crecimiento del producto per cápita de los países seleccionados. Por tal motivo, y principalmente durante el período en que transcurre el bono demográfico, resulta relevante generar las condiciones macro y microeconómicas que permitan crear niveles de empleo de calidad para esta creciente población activa.

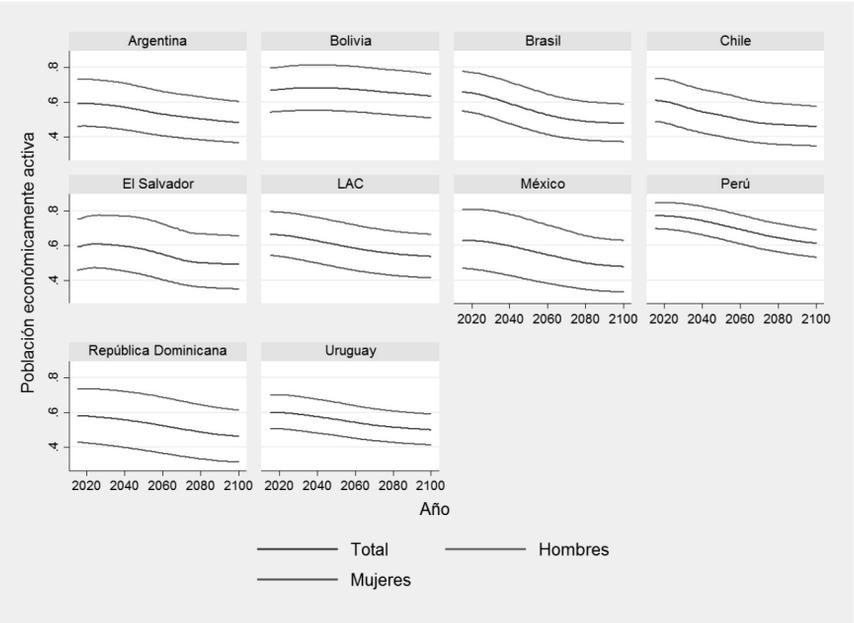
La dinámica del mercado laboral es relevante en un contexto de cambio demográfico, en tanto esto último tiene efectos aparentes sobre dos grandes dimensiones de la fuerza de trabajo: i) su nivel y ii) sus características.

La magnitud de la fuerza de trabajo define el tamaño del grupo poblacional dependiente de ingresos de terceros (inactivos) y el del grupo de *ahorradores primarios*, o sea, la cantidad de personas con superávit del ciclo de vida y con capacidad para generar ahorro. Mientras la transición demográfica avanza, *ceteris paribus*, el número de personas en

edad de trabajar se reduce y con ello una de las principales fuentes de crecimiento económico.

Asumiendo que las participaciones activas por edad se mantienen constantes, basados en la proyección de la población por edad y sexo, se simulan, a continuación, las tendencias de la población económicamente activa (PEA) para un conjunto de países seleccionados hasta el año 2100. En otras palabras, el gráfico 6 presenta la evolución de la PEA asumiendo que lo único que cambia es la composición etaria de la población.

Gráfico 6. Proyección de la población económicamente activa. 2015-2100



Fuente: elaboración propia en base a Encuestas de Hogares y World Population Prospects 2022, División de Población, Naciones Unidas.

Los resultados hallados permiten observar dos características de la región. La primera, se encuentra asociada con la heterogeneidad en la brecha de género en términos de participación laboral. En este sentido, Perú y Uruguay presentan los menores índices de brecha de género, mientras que en el otro extremo se observa que República Dominicana

na, México, El Salvador y Bolivia mantienen índices significativos. La heterogeneidad es una característica propia de América Latina en varias dimensiones (no sólo económicas y sociales sino también culturales), lo cual implica que el diseño de políticas públicas se encuentra sujeto a las condiciones básicas de cada país. En este sentido, si bien en todos los países existe espacio para lograr incrementos de participación económica, particularmente a partir de una mayor inserción femenina, algunos deberán realizar un esfuerzo mayor.

La segunda característica que se observa es que, más allá de las diferencias de nivel que pueden encontrarse entre los países seleccionados, la tendencia del porcentaje de la población activa es decreciente a medida que los países salen del bono demográfico. En este sentido, de no haber cambios conductuales de las personas que impliquen un incremento de las tasas de participación al interior de cada grupo etario, la demografía por sí sola conlleva una reducción de la razón de sustento de la economía, tal como fuera analizado más arriba.

Dada la generalidad de los supuestos asumidos, la magnitud estimada de este fenómeno es sólo indicativa. No obstante, este ejercicio confirma la validez de una inquietud acerca de la potencial caída de la razón de sustento de la economía en el largo plazo, debida a la heterogeneidad de la tasa de participación económica por edad y evolución del tamaño de los grupos etarios.

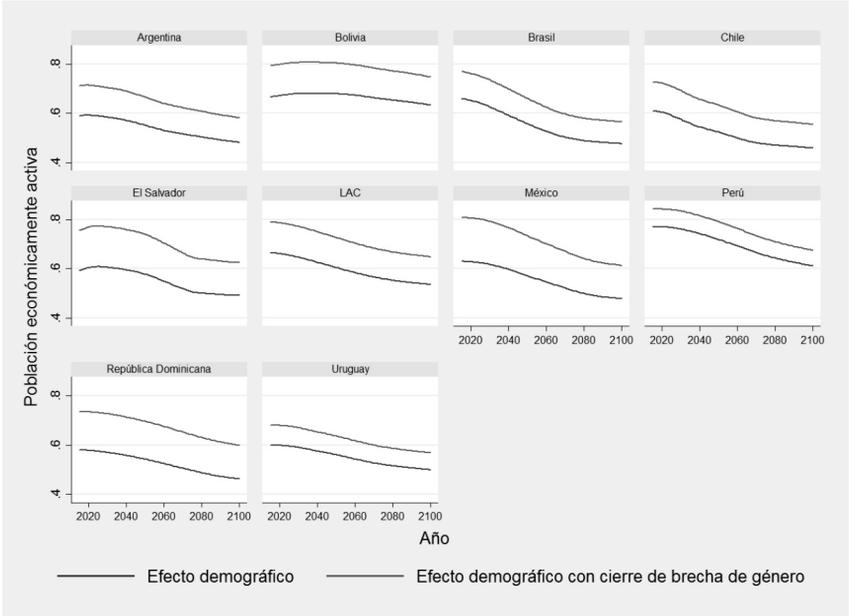
Con el objetivo de compensar el efecto negativo del envejecimiento poblacional sobre el tamaño de la fuerza de trabajo, y por tanto sobre la capacidad de crecimiento en el largo plazo, las opciones tradicionales de política pública apuntan al incremento de la participación femenina o el retraso en la edad de retiro. Ambas iniciativas implican un incremento de la participación al interior de grupos específicos de la población.

Siguiendo a Miller *et al.* (2016), las importantes transformaciones en la estructura etaria —una gran reducción de la proporción de jóvenes, la considerable concentración de la población en edad de trabajar y el inicio del proceso de envejecimiento— generan condiciones favorables para el incremento de la participación de las mujeres en las actividades económicas. En primer lugar, la población femenina se está concentrando en los grupos de edad activa, lo que significa que hay un mayor número de mujeres disponibles para participar en la fuerza de trabajo.

En segundo lugar, la caída en la tasa de fecundidad implica una reducción de la “carga” de cuidado infantil que en general ha recaído sobre las mujeres –dada la distribución desigual de tareas domésticas entre géneros–, liberando tiempo para la actividad económica remunerativa, en especial, durante el período en el que la proporción de adultos mayores dependientes no aumente significativamente.

A continuación, se simula la tendencia potencial de la PEA dado un incremento de la participación femenina. Para ello, se plantea un escenario límite, el cual asume un cierre completo de la brecha de género en términos de participación, es decir, que las mujeres tienen tasas de participación equivalentes a las que prevalecen entre los hombres en cada grupo etario.⁶

Gráfico 7. Proyección de la población económicamente activa con cierre de brecha de género. 2015-2100



Fuente: elaboración propia en base a Encuestas de Hogares y World Population Prospects 2022, División de Población, Naciones Unidas.

6 En el presente trabajo se simula sólo un escenario de cierre de brecha de género. Apella y Troiano (2015) muestran que el efecto del retraso en la edad de retiro no tiene un impacto significativo sobre el nivel de la PEA futura.

Los resultados coinciden con los presentados por Amarante y Collace (2016) para el caso uruguayo y por Apella y Troiano (2015) para el argentino: un aumento en la participación de las mujeres, aun suponiendo el caso límite de cierre completo de brecha de género, significaría un aumento del nivel de la tasa de participación en cada uno de los países, aunque no detiene la tendencia decreciente. Esto como consecuencia de que una vez que las tasas femeninas alcancen el nivel supuesto, el impacto del efecto demográfico no se ve afectado.

No obstante, en algunos países el incremento de la participación femenina permitiría sostener el tamaño de la fuerza de trabajo en las próximas décadas. Ciertamente, al comparar la evolución de la PEA con efecto demográfico puro en el año 2105 con la evolución de la PEA con efecto demográfico y cierre de brecha en años siguientes, se advierte que en Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana existe un incremento neto del porcentaje de la población económicamente activa. Este efecto se encuentra estrechamente relacionado con las grandes brechas de género que se registran actualmente, lo cual implica que existe un espacio muy amplio para incrementar la participación económica. Contrariamente, en Perú y Uruguay aun cerrando la brecha de género en las tasas de participación, el envejecimiento de la población resulta en una reducción de la población activa.

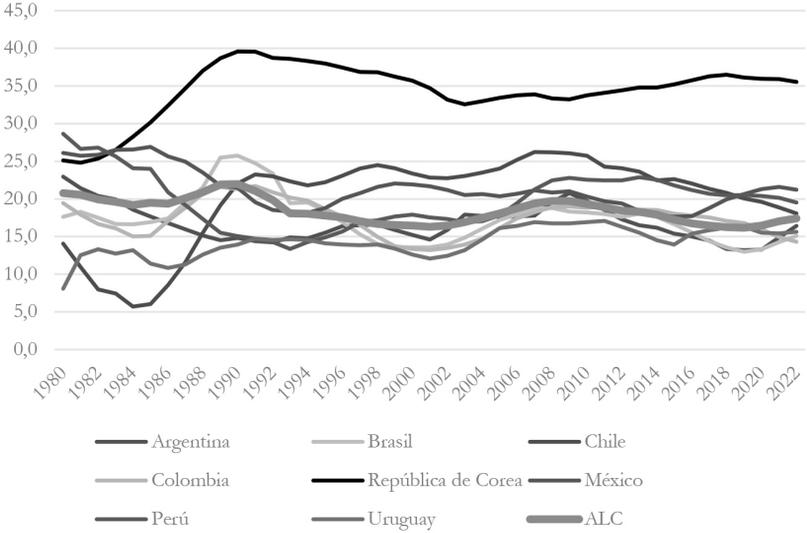
La relevancia de la evolución futura de la tasa de actividad radica en que, de no mediar cambios en otros factores que contribuyen al crecimiento económico, una caída de ella tendería a promover un descenso del PIB per cápita. Por tal motivo, el desafío en el mediano y largo plazo es hallar mecanismos que permitan incrementos de la productividad global de la economía.

El bono demográfico es una gran oportunidad para incrementar el nivel de ahorro. Lo que se debe, como se discutió más arriba, a las trayectorias de consumo e ingresos de las personas a lo largo del ciclo de vida. Los individuos mantienen diferentes propensiones a ahorrar durante su vida: generalmente baja en edades tempranas, alcanzando un valor máximo entre las edades de 40 y 55 años, y posteriormente baja de nuevo durante el retiro. Por lo mismo, la transición demográfica implica que la mayoría de los países de la región estarán en su apogeo en cuanto a la proporción de ahorradores primarios sobre el total de

la población y, como consecuencia, en mejores condiciones que nunca para incrementar sus tasas de ahorro nacional.

Sin embargo, el impacto positivo de la demografía en el ahorro no parece ser suficiente para cerrar la brecha observada con, por ejemplo, países como la República de Corea (gráfico 8). La alta propensión al consumo junto con mercados laborales segmentados, limitan la generación de ahorro en los países de la región. En otras palabras, los países latinoamericanos no están aprovechando completamente el primer dividendo, lo cual debilita la potencial realización del segundo dividendo y, como resultado, dificulta el objetivo de hacerse rico antes de envejecer.

Gráfico 8. Tasa de ahorro bruto como porcentaje del PIB. Años 1980-2022



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

En este contexto, resulta imperante preguntarse cuáles son las opciones de política pública para mitigar los potenciales efectos adversos que el envejecimiento poblacional plantea sobre la dotación del factor pro-

ductivo trabajo, generando las bases que favorezcan un crecimiento del producto per cápita sostenido en el largo plazo.

6. Fuentes de crecimiento económico más allá de los dividendos demográficos

Sostener que, debido a la disminución del tamaño de la fuerza de trabajo el envejecimiento poblacional tiene efectos negativos irreversibles sobre la tasa de crecimiento del producto per cápita de una economía, conlleva a asumir que las dotaciones de factores productivos son las únicas variables explicativas del crecimiento. Sin embargo, ya desde los primeros trabajos de Solow (1956) y los posteriores desarrollos de la teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1986; Lucas, 1988; Rebelo, 1991; entre otros), es posible señalar que no sólo las dotaciones de factores productivos son variables determinantes, sino que también se puede añadir el incremento de la productividad total de los mismos factores.

A partir de la ecuación (8), el crecimiento del producto per cápita depende de cuatro grandes factores. El primero es la dotación del factor productivo trabajo $g(l)$ y $g(m)$. El segundo es la intensidad o profundización del capital $g(k)$, el cual captura el incremento del stock de capital por trabajador. El tercero es el crecimiento de la calidad del trabajo, $g(h)$, y el cuarto es el crecimiento de la productividad total de los factores $g(A)$.

Esta última fuente de crecimiento es la motivación de los desarrollos más recientes de la teoría del crecimiento. En tanto la perspectiva tradicional lo consideraba exógeno, las más nuevas presentan argumentos a partir de los cuales el factor en cuestión puede ser el resultado de fuerzas endógenas dentro del mismo proceso de acumulación.

Considerando esto, entonces, es posible sugerir que existen al menos cuatro áreas de política pública de mediano y largo plazo para fomentar un crecimiento sostenido del producto per cápita, incluso en un escenario de envejecimiento poblacional. Ellas son: i) la expansión de la población económicamente activa (l); ii) el incremento de la relación capital por trabajador (k); iii) el aumento de la inversión en capital humano (h) que permita mejorar la productividad parcial del trabajo; y iv) la creación

de incentivos hacia la generación de conocimiento y cambio tecnológico, logrando una constante mejora en la organización de los factores de manera tal de incrementar la eficiencia económica (4).

6.1. Expansión de la PEA

La percepción del impacto que la transición demográfica tendría sobre el mercado de trabajo, y a través de él sobre el nivel del producto y bienestar social de la población, ha sido tradicionalmente escéptica. En general, se asume que el primer dividendo dado por el período de mayor razón de sustento, se encuentra definido según la distribución etaria de la población. Por tanto, al finalizar la transición, el envejecimiento terminaría reduciendo la dotación total de trabajo y consecuentemente poniendo límites a la capacidad de crecimiento sostenido del producto.

Sin embargo, la definición de la ventana de oportunidad a partir de los grupos etarios pierde de vista el proceso de toma de decisiones de los propios individuos, particularmente en relación con su participación en el mercado de trabajo. En efecto, es posible la existencia de al menos dos fenómenos que le otorguen cierta dinámica al bono demográfico, más allá de la edad media de la población: el incremento de la participación económica de las mujeres y el retraso en la edad de retiro del mercado de trabajo por parte de los trabajadores adultos mayores.

El primer fenómeno se encuentra asociado por la activación de las mujeres. En este sentido, el aumento de la tasa de actividad en los países de la región en los últimos 30 años fue generado mayoritariamente por el incremento de la participación laboral femenina. Entre los principales factores que explican este comportamiento suele considerarse la reasignación de recursos desde la industria manufacturera al sector terciario, lo que aumentaría la demanda de mujeres, así como la reducción de las brechas salariales entre mujeres y hombres, que afectaría la asignación de las tareas dentro y fuera del hogar. También debe considerarse el efecto del aumento del nivel educativo de las mujeres, así como el incremento de los retornos a la educación a partir de la década de los noventa, entre otros.

Por otra parte, tanto los incentivos generados desde el propio sistema de pensiones como los niveles de capital humano acumulado durante la vida laboral, retrasan el retiro del mercado de trabajo de un grupo importante de adultos mayores, sosteniendo al menos parcialmente la dotación de trabajadores. En este aspecto, las rigideces propias de los sistemas contributivos de pensiones, en términos de requisitos de elegibilidad (cantidad de años de contribución y edad), limitan el retiro de la actividad. Alternativamente, el incremento de la participación en el sistema formal educativo y por tanto la mayor acumulación de capital humano, aumenta la probabilidad de participación activa en el mercado de trabajo de los adultos mayores. Esto último asociado con el costo de oportunidad del capital humano acumulado que una persona debe afrontar al retirarse del mercado de trabajo, sugiriendo que a mayor nivel educativo mayor probabilidad de permanecer en el mercado de trabajo después de la edad mínima de retiro. En otras palabras, mientras más capital invertido en educación, más interés del individuo de seguir obteniendo el retorno sobre dicho capital.

Además, la generación de incentivos (particularmente financieros) para la homogeneización de la edad legal y efectiva de retiro permitiría suavizar la reducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, es posible asumir que el sistema previsional podría generar incentivos al retraso en el retiro en términos de ganancia financiera del trabajador. Tal ganancia se encuentra constituida por dos componentes: el valor presente del salario obtenido en la actividad, junto con un beneficio previsional mayor asociado con un “premio” por la cantidad adicional de períodos de contribución adquiridos y menor cantidad de años de goce del beneficio esperado.⁷

Dicho incentivo opera naturalmente en el régimen de capitalización, en tanto un período de contribución más prolongado favorece la generación de un mayor fondo de jubilaciones y pensiones, que sumado a la misma cantidad de años como beneficiario conlleva el percibimiento de un mayor beneficio.

No obstante, no hay que perder de vista que el primer dividiendo es un fenómeno de carácter potencial, por ende su aprovechamiento se encuentra sujeto a las condiciones del mercado de trabajo que permi-

7 Ver, por ejemplo, Stock y Wise (1990).

tan la máxima utilización de la fuerza de trabajo, no sólo en términos de cantidad de empleo generado sino, también, de su calidad.

Aun en condiciones de mercado de trabajo favorable, la expansión de la participación laboral de aquellos grupos que tradicionalmente permanecen inactivos permitiría suavizar el potencial efecto negativo sobre el crecimiento del producto per cápita, pero no lo elimina en el largo plazo, dado que una vez agotados todos los recursos inactivos, el envejecimiento termina definiendo una menor tasa de actividad.

6.2. Incremento del stock de capital per cápita

La segunda fuente de crecimiento del producto per cápita, el aumento de la razón capital por trabajador, podría verse afectada por los cambios demográficos de dos maneras. La primera es un ajuste mecánico asociado con el tiempo que requiere el stock de capital para adaptarse a los cambios en la dotación de trabajo, dada cualquier relación de equilibrio. En el corto plazo ello implica un incremento de la relación K/L en respuesta al envejecimiento de la población. La segunda, es el cambio en la relación de equilibrio de largo plazo. Esta relación puede experimentar modificaciones como consecuencia de diferentes factores, tales como los posibles cambios en la calidad del trabajo —otra fuente directa de crecimiento de la productividad laboral— y las variaciones en el perfil global de demanda entre los sectores que mantienen diferentes intensidades en la utilización del capital como factor productivo. En este sentido, los cambios inducidos por el envejecimiento en el perfil de consumo entre sectores con diferentes intensidades de capital pueden tener implicancias sobre la productividad laboral, las cuales no son triviales.⁸

Como fuera mencionado, la importancia del aumento del stock de capital por trabajador se encuentra asociada al concepto de segundo dividendo demográfico. El período durante el cual transcurre el bono demográfico o ventana de oportunidad es propicio para el desarrollo económico, ya que el superávit del ciclo de vida agregado, es decir, la

8 Si el perfil de consumo es diferente según grupo etario, y se asume que la demanda de los adultos mayores está mayormente dirigida a bienes y servicios cuyo proceso de producción es capital intensivo, entonces, el envejecimiento poblacional implica un cambio en el perfil de demanda global hacia sectores capital intensivos, generando incentivos agregados a la acumulación de capital y por tanto el incremento de la relación K/L . Para mayor detalle ver Guest (2011).

sumatoria de la diferencia entre ingresos y consumo de los grupos de trabajadores con capacidad de ahorro, permite incrementar el ahorro y, por tanto, a través del buen direccionamiento del mismo, la inversión. Siguiendo a Mason y Lee (2011), el segundo dividendo tiene efectos positivos sobre el crecimiento que se asocian con el período previo al envejecimiento y que no son transitorios. Este opera básicamente a través del incremento del ahorro y la consiguiente acumulación de capital físico y de activos externos. Al incrementar la relación capital/trabajo sube la productividad, y al elevar el stock de activos externos mejora el ingreso nacional.

Por supuesto, este segundo dividendo surgirá en la medida en que los marcos institucionales y de políticas induzcan a los individuos, a las empresas y a los gobiernos a incrementar la tasa de ahorro nacional y que este ahorro sea direccionado al financiamiento de la acumulación de capital. En un contexto de tipos de interés bajos, de mercados financieros no desarrollados, volatilidad macroeconómica, sin alternativas de inversiones, resulta poco viable que los ahorradores primarios puedan sostener las inversiones requeridas para mantener la acumulación de capital y, por tanto, la productividad y el crecimiento económico.

En este contexto, las iniciativas de política pública que se implementan durante la ventana de oportunidad o bono demográfico juegan un papel importante. Tanto el primer como el segundo dividendo son tributarios de este bono y resulta importante generar condiciones que incentiven el ahorro por parte de los agentes económicos, en particular de aquellos que se encuentran en la etapa superavitaria del ciclo de vida.

6.3. Inversión en capital humano

El concepto de capital humano se encuentra latente en toda función de producción. De manera implícita en la teoría tradicional del crecimiento, a través del concepto de calidad del trabajo (h), y de manera explícita en los nuevos modelos de crecimiento endógeno como determinante del cambio tecnológico (A). En este sentido, la inversión dirigida a mejorar las capacidades y habilidades de la fuerza de trabajo constituye en sí misma una fuente importante del crecimiento del

producto per cápita. Dentro de este concepto de inversión puede ser incluido las erogaciones destinadas a financiar la educación formal, el entrenamiento laboral e inclusive el cuidado de la salud.

Es posible identificar dos grupos poblacionales en los cuales centrar la atención en materia de formación de capital humano. Por un lado, la población joven que transita por el proceso de educación formal. Al respecto, los esfuerzos dirigidos no sólo a expandir la cobertura del sistema educativo (tasa de escolaridad), sino también su calidad, constituyen claramente el objetivo de la política de formación de capital humano.

Durante el período en que transcurre el bono demográfico la tasa de dependencia escolar va disminuyendo y ello libera recursos que, con el mismo nivel de gasto total en educación, permitirían incrementar el nivel de inversión per cápita, de manera tal de mejorar la calidad de esta en términos de insumos requeridos y de conocimientos transmitidos.

Toda iniciativa que incentive la inversión en educación durante la etapa de la niñez y juventud genera retornos en el largo plazo, tanto en mejores capacidades básicas como técnicas, y a través de la mayor productividad alcanzada mayor es el ingreso laboral. La expansión de la cobertura del sistema educativo formal no implica solamente trabajar sobre un mayor porcentaje de la población objetivo, sino también extender la cantidad de años de estudios. En general, se identifica una tendencia al retraso en la edad de entrada al mercado de trabajo por parte de los jóvenes, lo que se encuentra ligado con una permanencia más prolongada en el sistema formal de educación. Fomentar esta conducta constituye una clara política de formación de capital humano.

Por otro lado, la población adulta joven, es decir la que participa activamente en el mercado de trabajo, debería encontrar incentivos a la continuidad de su inversión en la formación laboral. La participación por parte de los trabajadores actuales en los procesos de formación continua permite una mejor adaptación al cambio tecnológico necesario para mantener, e incluso incrementar, su nivel de productividad laboral.

Becker *et al.* (1990) postula la existencia de equilibrios múltiples en la producción de capital humano. Podría observarse, en primer lugar, una tendencia decreciente en la rentabilidad de dicho tipo de inversión,

o sea, una especie de círculo vicioso característico de las economías en vías de desarrollo en las que el capital humano es escaso. Los individuos invierten cada vez menos en educación porque la rentabilidad es, al mismo tiempo, cada vez menor. En consecuencia, la acumulación de capital humano tiende a agotarse.

Alternativamente, podría presentarse el caso donde se exhibe un comportamiento creciente que corresponde a países desarrollados con gran stock de capital. Estos países experimentan una especie de círculo virtuoso pues, a medida que se invierte más en capital humano, se obtiene una mayor rentabilidad y existen incentivos para seguir invirtiendo. Para cortar el círculo vicioso una alternativa para que los individuos inviertan en capital humano consiste en otorgar un subsidio que compense la disminución de la rentabilidad de la inversión.

Las estrategias de subsidios a la educación podrían reducir los costos y modificar la tendencia decreciente de la tasa de retorno de la inversión en capital humano. Esta propuesta de subsidio ha sido formulada por Lucas (1988) y Becker *et al.* (1990) para países que tienen un stock de capital escaso y cuya tasa interna de retorno es decreciente.

En cuanto a los incentivos generados hacia la población joven, los programas de transferencias de ingresos a los hogares constituyen un instrumento comúnmente utilizado. Estos costean el costo de oportunidad del hogar a cambio de la asistencia de los niños del mismo hogar a los establecimientos educativos.

Respecto de las iniciativas de promoción de los programas de formación continua, el fundamento detrás de estas se sostiene en la posible conducta pasiva que los trabajadores de mayor edad tengan sobre ellas. Es posible asumir que a medida que avanza el envejecimiento la edad promedio de los trabajadores aumenta, y que estos sean menos activos en términos del tiempo dedicado a la inversión en capital humano, producto del relativo bajo rendimiento marginal de la educación.

El entrenamiento de los trabajadores como política para incrementar el capital humano y compensar una caída de productividad asociada a la edad está teniendo mayor relevancia en el debate. Economías con una estructura etaria más envejecida comenzaron a impulsar fuertemente este tipo de intervenciones ya en los primeros años del nuevo siglo, para enfrentar problemas de oferta de fuerza de trabajo y soste-

nibilidad fiscal del sistema de pensiones. En particular, los países de la Unión Europea consolidaron la experiencia de intervenciones aisladas en términos de educación formal, educación de adultos, capacitación y formación laboral, y así acercarse mayormente a un sistema integral de formación continua que abarque todas las etapas del ciclo de vida de los individuos.

Heckman *et al.* (1998) revela que los procesos de aprendizaje post escuela, incluido el proceso de *learning by doing*, representan entre un tercio o la mitad del total de las capacidades formativas que la fuerza de trabajo adquiere en la economía moderna. Este renovado interés de la política en los programas de formación continua fue acompañado por una vasta producción de la literatura sobre la estimación empírica de los impactos de los programas de educación y formación en la productividad de los trabajadores, medida a través de cambios en los salarios (Blundell *et al.*, 1999; Carneiro y Heckman, 2004; entre otros). Aunque todos estos estudios se enfocan en la experiencia de países desarrollados, ofrecen, no obstante, una referencia para ejercitar cambios en el perfil de productividad en los países que aún se encuentran atravesando el bono demográfico.

6.4. Investigación y desarrollo

La creación de conocimiento a través de actividades explícitas de investigación y desarrollo es una extensión adicional de la acumulación de capital, que merece especial atención. Se ha argumentado que la inversión en capital humano constituye un factor importante de crecimiento económico, a partir del incremento en la calidad de trabajo que esta implica. Sin embargo, el crecimiento del capital humano no es una condición suficiente para el crecimiento autosostenido, menos si no se destina dicho stock de capital hacia la generación de conocimiento y capacidades tecnológicas.

En este sentido, se ha argumentado que parte del crecimiento del producto per cápita se explica por la productividad total de los factores. La idea detrás de este concepto es que los factores productivos, en su conjunto, pueden presentar rendimientos marginales crecientes a escala. El esfuerzo destinado a mejorar cualquier proceso productivo per-

sigue, como último objetivo, mejorar la productividad conjunta de los factores productivos y así obtener el mismo nivel de output a un costo menor. Por tal motivo, el incentivo propio de los sectores productivos por buscar mecanismos que permitan mejoras en la organización de sus factores y así ser más eficientes, resulta, en términos agregados, en lo que se ha denominado precisamente como $g(A)$. Es decir, la búsqueda constante de mejoras tecnológicas permite la creación de rendimientos marginales a escala y, por lo tanto, se convierte en sí misma en una fuente de crecimiento económico.

La generación de capacidades tecnológicas o innovación intenta capturar esta idea, que abarca no sólo a la creación de nuevas tecnologías de producción, sino que también incluye las actividades de compra, adaptación y cambio de tecnologías existentes (Chudnovsky, 1999).

Así, debido a la generación de economías de escala en el proceso productivo, parte del crecimiento del producto autosostenido es el resultado del avance tecnológico. Pero, al mismo tiempo, aunque no se generen rendimientos crecientes al interior de la firma que implementa un cambio tecnológico, igual podrían generarse a nivel global de la economía. Ello debido a que el conocimiento se constituye como un factor de producción que se caracteriza por ser no rival y parcialmente excluyente. Estas características de bien público permiten la presencia de rendimientos crecientes a escala a nivel global, dada la generación de efectos externos ocasionados por el proceso de investigación y desarrollo de una firma y los *spillovers* derivados, afectando el stock de conocimiento disponible para el resto de las firmas. Este es el argumento propuesto por Romer (1986), quien incorporó el cambio tecnológico a los modelos económicos en los que se sitúa a la innovación en el núcleo del crecimiento del producto, como un factor adicional de producción. A partir de ello, la innovación deja de ser ya un elemento exógeno, en la medida en que se reconoce que este es el fruto de la inversión intencional de recursos por parte de las firmas maximizadoras de beneficios (endógeno).

De este modo, se considera al cambio tecnológico como una fuerza esencial para el crecimiento económico, ya que incentiva la continuidad en la acumulación de capital. En conjunto, la acumulación de

capital y el cambio tecnológico son los responsables de gran parte del incremento en el producto obtenido por hora trabajada.

Sin embargo, las características de este tipo de inversión, que favorecen la existencia de economías de escala, también generan incentivos para el alcance de niveles subóptimos de inversión. La producción de conocimiento e innovación se desarrolla en un contexto de asimetría de información y de existencia de externalidades. La presencia de fallas de mercado genera el alcance de equilibrios subóptimos en relación al óptimo social, y ello justifica la intervención del Estado. En este sentido, los principales objetivos de la política científica y tecnológica pasan por asegurar una corriente continua de innovaciones y favorecer su difusión en la estructura productiva.

El conocimiento es considerado un bien no rival y no excluyente. Por lo mismo, las firmas rivales podrían aprovecharse de la inversión en innovación realizada por una empresa, generando un diferencial entre el retorno privado y social de dicha inversión. Lo que genera claros desincentivos a la inversión privada en la producción de conocimiento.

Por otro lado, una segunda característica en la producción de este tipo de bien es el grado de incertidumbre en el que se enmarca. De acuerdo con Hall (2002), el retorno de la inversión en innovación es más incierto e incluye períodos de gestación más largos. Ello produce limitaciones, particularmente cuando el inversionista es un agente distinto al inventor. Por tal motivo, el mercado donde inversionistas con capacidad de financiamiento e inventores se encuentran para lograr una asociación suele parecerse al mercado de los *limones* de Akerlof (1970). Los primeros, quienes cuentan con menor nivel de información, son más escépticos a financiar un proyecto con alto grado de incertidumbre, o exigen una tasa de retorno mayor, excluyendo del mercado a los proyectos con menor incertidumbre (*problema de selección adversa*). Esto se potencia por el hecho de que los innovadores podrían mostrar reticencia a revelar información detallada acerca de sus proyectos debido al riesgo de derrame (las externalidades).

En este contexto, resulta importante para las economías en desarrollo alcanzar un consenso público-privado de largo plazo sobre la importancia de mantener el apoyo público y de actualizar constantemente las políticas de innovación. Asimismo, es imprescindible fomentar la

adopción de tecnología extranjera, la generación de infraestructura de investigación y la inversión en capital humano. Esto último junto con el apoyo a la investigación aplicada en sectores estratégicos previamente identificados, sumado a una protección inicial de los derechos de propiedad intelectual.

Los países en vías de desarrollo encuentran mayores restricciones para avanzar en el proceso de creación de nuevas tecnologías, debido no sólo a restricciones en el financiamiento, tamaño de mercados y absorción de riesgo, sino también por al stock de capital humano acumulado. Sin embargo, ello no implica una restricción para que se dé el avance tecnológico. A modo de ejemplo, la República de Corea comenzó a ser más activa en la adaptación de tecnologías extranjeras mediante la innovación imitativa e ingeniería inversa. Para esto, las empresas coreanas empezaron a invertir más intensivamente en el desarrollo de capacidades tecnológicas locales, sobre todo a través de licencias tecnológicas y acuerdos de transferencia de saberes técnicos (*know-how*) con empresas multinacionales instaladas en el país.

7. Referencias

- Akerlof, G., 1970. "The market for lemons: quality uncertainty and market mechanism", *The Quarterly Journal of Economics* 84(3): 488-500.
- Amarante, V. y M. Collace, 2016. "Mercado Laboral y Productividad" en Rofman, R., V. Amarante e I. Apella, *Cambio Demográfico y Desafíos Económicos y Sociales en el Uruguay del Siglo XXI*, Banco Mundial – CEPAL.
- Apella, I., 2022. "Demographic dividends and economic growth in Latin America. A low and middle-income trap equilibrium". *Economica LXVII, Nro. 1: 48-68*
- Apella, I. y S. Troiano, 2015. "The Argentinean Labor Market in a Context of Demographic Transition", en Gragnolati, M., R. Rofman, I. Apella y S. Troiano, *As Time Goes By: Economic Opportunities and Challenges of the Demographic Transition in Argentina*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0530-1
- Becker, G., K. Murphy y R. Tamura, 1990. "Human capital, fertility and economic growth", *Journal of Political Economy* 98(5): 12-37
- Blundell, R., L. Dearden, C. Meghir, y B. Sianesi., 1999. "Human capital investment: the returns from education and training to the individual, the firm and the economy", *Fiscal Studies* 20(1): 1-24
- Carneiro, P., y J. Heckman, 2003. "Human capital policy", en *Inequality in America: what role for human capital policies*, Heckman, J., A. Krueger, y B. Friedman (editors). Cambridge, MA: MIT Press.
- Chudnovsky, D., 1999. "Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en Argentina", *Revista de la CEPAL* 67(Abril): 153-171, *Santiago de Chile*.
- Fanelli, J., 2015. "Demography and macroeconomic. Opportunities and risks in dividend-era Argentina". In *Gragnolati, M., R. Rofman, I. Apella and S. Troiano, 2015. As time goes by in Argentina. Economic opportunities and challenges of the demographic transition. Direction in Development*. World Bank, Washington, D. C.
- Guest, R., 2011. Population ageing, capital intensity and labour productivity. *Pacific Economic Review* 16(3): 371-388.
- Ha, J. y S-H. Lee, 2016. "Demographic dividend and Asia's economic convergence towards the US", *The Journal of the Economics of Ageing* 8(2016): 28-41.
- Hall, B., 2002. "The financing of research and development", *Oxford Review of Economic Policy*, 18(1): 35-51.
- Heckman, J., L. Lochner y C. Taber, 1998. "Explaining rising wage inequality: exploration with a dynamic general equilibrium model of labor earnings with heterogeneous agents". *Review of Economic Dynamics* 1(1):1-58
- Lee, R., A. Mason y T. Miller, 2003. "From transfers to individual responsibility: implications for savings and capital accumulation in Taiwan and the United States". *Scandinavian Journal of Economics*, 105(3): 339-57.
- Lucas, R., 1988. "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics* 22: 3-42.

- Mason, A. y R. Lee, 2006. "Back to basics: what is the demographic dividend". *Finance & Development (Washington, D.C.: International Monetary Fund)*: 16-17.
- Mason, A. y R. Lee, 2007. "Transfers, capital, and consumption over the demographic transition in population aging. Intergenerational transfers and the macroeconomy". *En Clark, R., N. Ogawa y A. Mason (eds) Cheltenham, UK: Edward Elgar 128-162.*
- Mason, A. y R. Lee, 2011. *Population aging and the generational economy: a global perspective.* Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Miller, T., P. Saad, C. Martinez, 2016. "Population Ageing, Demographic Dividend and Gender Dividend: Assessing the Long-Term Impact of Gender Equality on Economic Growth and Development in Latin America", *en Pace, R. y R. Ham-Chande, eds. Demographic Dividends: Emerging Challenges and Policy Implications. Springer International Publishing, 2016.*
- Modigliani, F., 1966. "The life cycle hypothesis of saving, the demand for wealth and the supply of capital". *Social Research 33(1): 160-217.*
- Rofman, R. e I. Apella, 2020. *When We're Sixty-Four: Opportunities and Challenges for Public Policies in a Population-Aging Context in Latin America.* International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1605-5.
- Rebelo, S., 1991. "Long-run policy analysis and long-run growth", *Journal of Political Economy 99(3): 500-521*
- Romer, P., 1986. "Increasing return and long-run growth", *Journal of Political Economy 94(5): 1002-1037*
- Stock, J. y D. Wise, 1990. "Pension, the option value of work, and retirement". *Econometrica 58(5): 1151-1180.*
- Young, A., 1995. "The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience," *The Quarterly Journal of Economics 110(3): 641-680*

Capítulo 4

Inclusión financiera de la economía plateada en América Latina: análisis de la situación actual y desafíos al futuro

Diana Mejía y Jesús David Gutiérrez¹

1. Introducción

De acuerdo con la OCDE (2015), la inclusión financiera es el proceso de promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de servicios y productos financieros regulados y la ampliación de su uso hacia todos los segmentos de la sociedad, mediante la aplicación de enfoques innovadores hechos a la medida, con actividades de sensibilización y educación financiera que buscan promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social.

Existe una amplia evidencia acerca de la relación entre la inclusión financiera con la reducción de brechas de equidad y pobreza, así como con una mayor productividad y mayores niveles de bienestar financiero. Por lo mismo, la inclusión financiera se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los países. De hecho, está considerada un habilitador relevante para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que puede tener un impacto significativo en 13 de los 17 ODS que se deberían alcanzar en 2030 (Mejía y Azar, 2021).

La inclusión financiera es un concepto de carácter multidimensional que incorpora elementos tanto del lado de la oferta de productos financieros como de la demanda, siendo sus dimensiones básicas el acceso, el uso, la calidad y el impacto sobre el bienestar financiero de las personas, familias y hogares, así como sobre la innovación, productividad y crecimiento de las empresas.

La inclusión financiera conecta a las personas con el sistema financiero formal, facilitando la vida cotidiana y permitiéndoles generar

¹ Los autores son Especialista Senior en Inclusión Financiera y Consultor Externo en CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, respectivamente.

activos, mitigar las crisis relacionadas a emergencias, enfermedades o lesiones, ahorrar para el retiro y realizar inversiones productivas a través del uso efectivo de los principales tipos de servicios financieros: pagos, ahorro, crédito, inversión, remesas y seguros.

La dimensión de calidad de la inclusión financiera se refiere al grado de satisfacción de las necesidades de los distintos segmentos de la población con los servicios ofrecidos por este tipo de mercado. En esta medida, es importante identificar los segmentos que tradicionalmente han sido excluidos o subatendidos por el sistema financiero tradicional, tales como las mujeres, la población rural, los migrantes, las poblaciones indígena y afros, la población en condición de discapacidad, los jóvenes y los adultos mayores (Mejía y Gutiérrez, 2024), con el objetivo de desarrollar productos financieros y no financieros que permitan cerrar las brechas en inclusión financiera de estos grupos.

Con relación a la población mayor a 60 años, o la denominada “economía plateada”, es importante partir de un enfoque de ciclo de vida en el que se plantee el desarrollo de productos financieros que se ajusten a sus necesidades.

Los países en América Latina y el Caribe tienen el reto de desarrollar productos que den soporte a las personas en la última etapa del ciclo de vida. Este reto es muy importante, porque la mayoría de la población llegará desprotegida por haberse desempeñado en la economía informal, sin oportunidades de construir el soporte financiero necesario. Por ende, es fundamental que los programas de inclusión financiera aborden esta problemática en todas las etapas del ciclo de vida de las personas, con énfasis en mejorar el proceso de ahorro para la vejez, en el que la acumulación de ahorros durante la fase activa se convierte en un factor determinante para balancear el bienestar intertemporal de las personas.

Trabajar en el diseño de políticas, programas y productos financieros para promover la inclusión financiera de la economía plateada es crucial por varias razones: i) facilita el acceso a servicios bancarios, créditos, inversión, ahorros y seguros, lo que contribuye al bienestar financiero y a la seguridad económica de los adultos mayores; ii) al

tener acceso a servicios financieros, estas personas pueden participar activamente en la economía, impulsando el consumo y el crecimiento económico; iii) la inclusión financiera les permite tomar decisiones autónomas sobre sus finanzas; y iv) facilita la planificación financiera a largo plazo, asegurando una jubilación más estable y cómoda.

El presente análisis se basa en los resultados de las más recientes encuestas de capacidades financieras realizadas por CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, en seis países de la región: Chile (2023), Costa Rica (2023), Panamá (2022), Paraguay (2022), Perú (2022) y Uruguay (2022), con el objetivo de presentar evidencia, desde la demanda, de las actitudes y comportamientos de ahorro y ahorro para el retiro de la población según el rango de edad, así como de la tenencia y uso de productos y servicios financieros tanto tradicionales como digitales en estos países. Adicionalmente, se incluye un análisis de las capacidades financieras, de los resultados de la vulnerabilidad y resiliencia financieras y de sus efectos en el bienestar financiero de la población por rangos etarios. También se analizan los datos de acceso a internet y dispositivos móviles, y la confianza en el uso de los servicios financieros digitales de los grupos de mayor edad.

En promedio, en los seis países los encuestados se distribuyen en diferentes grupos de edad, de la siguiente manera: 18% tiene entre 18 y 25 años, 30% tiene entre 26 y 39 años, 19% tiene entre 40 y 49 años, 16% tiene entre 50 y 59 años, y 17% tiene 60 años o más (tabla 1).

Tabla 1
Proporción de encuestados según el rango de edad

País	18 a 25 años	26 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 años o más
Chile	18%	27%	19%	19%	17%
Costa Rica	18%	30%	19%	13%	20%
Panamá	17%	31%	19%	17%	16%

País	18 a 25 años	26 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 años o más
Paraguay	22%	34%	17%	13%	15%
Perú	19%	34%	20%	14%	13%
Uruguay	14%	26%	18%	19%	23%
Promedio general	18%	30%	19%	16%	17%

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

El capítulo se centra en analizar diferentes comportamientos financieros relacionados con el ahorro, los planes de jubilación y la tenencia de productos financieros de la población mayor, para luego hacer una comparación de su nivel de inclusión financiera en los seis países examinados. Asimismo, se revisan los resultados de las encuestas relacionados con las capacidades financieras, entendidas como el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos de las personas para tomar decisiones financieras que conduzcan a un mayor bienestar en este ámbito. Posteriormente, se hace un análisis del acceso y uso que hacen las personas mayores de los dispositivos móviles y los servicios financieros digitales, así como del bienestar financiero en su dimensión objetiva, relacionada con la resiliencia financiera, y subjetiva, relacionada con actitudes que conducen a la satisfacción y confianza en la situación financiera actual. Por último, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones de política.

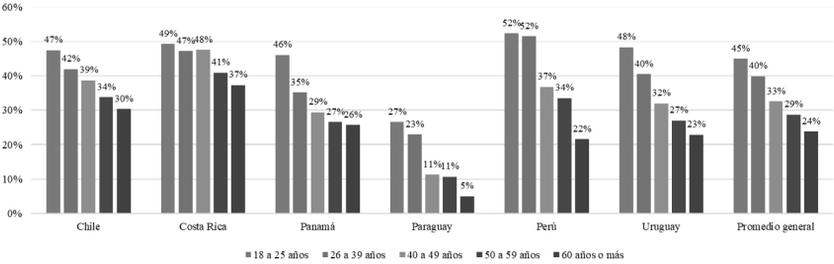
2. Conductas de ahorro

El ahorro es esencial tanto para el bienestar financiero individual como para el crecimiento económico. A pesar de que los gobiernos buscan estimular a sus ciudadanos a ahorrar más o a hacerlo de manera más adecuada, favoreciendo a las instituciones formales en lugar del ahorro informal y promoviendo la diversificación, existen obstáculos significa-

tivos para esto, como el acceso limitado a los mercados financieros de ciertos grupos, la complejidad de los productos financieros y las asimetrías en la información disponible (Lewis y Messy, 2012).

Los resultados de las encuestas demuestran que la propensión al ahorro es baja para los rangos de mayor edad en los seis países (figura 1). Una de las principales razones por la que las personas mayores tienen una capacidad de ahorro menor es el escaso acceso al sistema financiero, ya sea por falta de confianza en las instituciones o por falta de productos de ahorro diseñados para atender las necesidades de este grupo poblacional.

Figura 1
En los últimos 12 meses, ¿usted ha estado ahorrando dinero (así como no lo tenga)? (%)



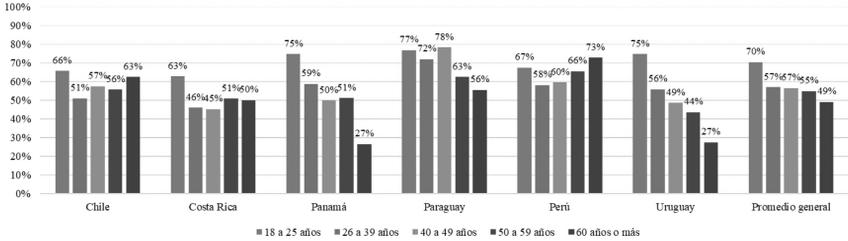
* Porcentaje de encuestados que afirman ahorrar.

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Respecto a las formas en las que ahorran las personas en los seis países, en la modalidad de “ahorrar en efectivo en la casa”, la proporción de quienes usan este método es significativamente mayor en Panamá (75%), Uruguay (75%), Chile (66%) y Costa Rica (63%) para el grupo de 18 a 25 años, en comparación con las personas de otras edades, mientras que Perú destaca como el país donde las personas de 60 años o más son quienes ahorran de esta manera en mayor porcentaje (73%). Al

analizar el promedio general, se observa que el uso de este tipo de ahorro disminuye a medida que aumentan los rangos de edad (figura 1.1).

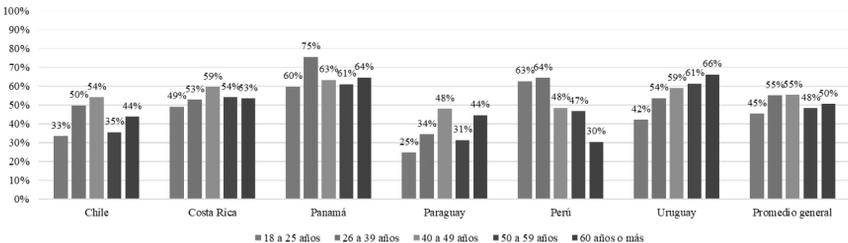
Figura 1.1
Ahorra efectivo en la casa (alcancía, “debajo del colchón”) o en la billetera (%)



(*) Base: encuestados que ahorran.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Con relación al método de “dejar el dinero en una cuenta de depósito de ahorro”, en Panamá y Costa Rica se observa una mayor tendencia de esta forma de ahorro para todas las edades, mientras que en Uruguay se evidencia una tendencia a ahorrar a través de cuentas de ahorro a medida que aumenta la edad, lo que sugiere una preferencia por métodos formales por parte de las personas mayores. Estos tres países son los únicos en donde el 50% o más de las personas de 60 años utilizan las cuentas de ahorro para guardar su dinero (figura 1.2).

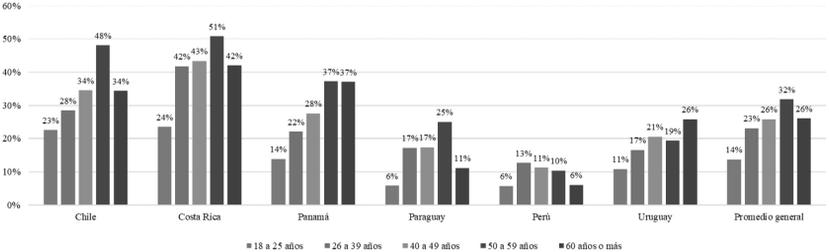
Figura 1.2
Deja dinero en una cuenta de depósito de ahorro (%)



(*) Base: encuestados que ahorran.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Con respecto al método de “ahorrar o invertir pensando en su jubilación (sin considerar un régimen obligatorio de pensión complementario o un plan de pensión voluntario)”, se observa que la proporción de personas de 50 a 59 años que lo usan es significativamente mayor en Costa Rica, Chile, Panamá y Paraguay, en comparación con las personas de otras edades, lo que sugiere que en estos países aquellas personas que se encuentran en etapa productiva y están próximas a alcanzar la edad de jubilación aseguran los recursos para su vejez a través del ahorro voluntario (figura 1.3).

Figura 1.3
Ahorra o invierte pensando en su jubilación (sin considerar un régimen obligatorio de pensión complementario o un plan de pensión voluntario) (%)



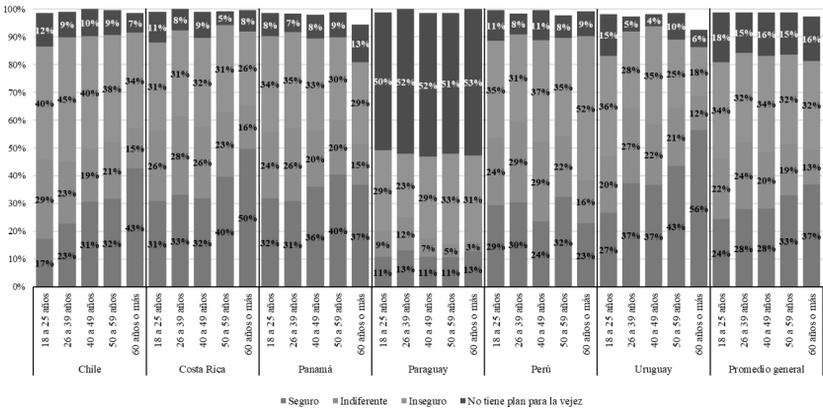
(*) Base: encuestados que ahorran.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

3. Planes para la jubilación

En cuanto a los hallazgos de las encuestas frente a los planes de jubilación, ante la pregunta “¿Qué tan confiado se siente sobre si ha hecho un buen trabajo con relación a los planes financieros para su jubilación?”, se observa una mayor seguridad en sus planes en las personas de 60 años o más en comparación con las personas de otras edades en Uruguay (56%), Costa Rica (50%) y Chile (43%) (figura 2). Por otra parte, Paraguay destaca como el país donde menor proporción de personas de 60 años o más sienten seguridad en sus planes financieros

para la jubilación (13%), seguido de Perú (23%) y Panamá (37%). Paraguay se destaca como el país en que las personas de todas las edades afirman, en mayor proporción, no tener un plan para la vejez, oscilando entre un 50% y 53%. En promedio, para los seis países, el 24% de las personas de 18 a 25 años, el 28% de las personas de 26 a 39 años y de las personas entre 40 a 49 años, el 33% de las personas de 50 a 59 años y el 37% de las personas de 60 años o más se sienten seguras de que han hecho un buen trabajo en relación a los planes financieros para la jubilación, lo que sugiere que mientras más cercanas están las personas a esta etapa, aumenta la atención hacia los esfuerzos que deben realizar para sus planes de pensión.

Figura 2
¿Qué tan confiado se siente sobre si ha hecho un buen trabajo con relación a los planes financieros para su jubilación? (%)

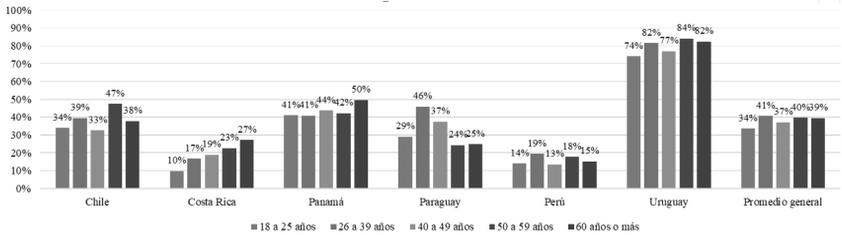


Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Sobre la forma en la que las personas obtendrán o están obteniendo los recursos para su jubilación, en promedio para los seis países según rangos etarios, el porcentaje de personas que manifiestan que obtendrán sus recursos a través de un plan obligatorio de pensión por su trabajo oscila entre un 34% y 41%, donde el 39% de las personas de 60 años o más afirman estar obteniendo los recursos para la jubilación de esta

forma. Uruguay es el país donde se observa el mayor acceso a productos pensionales para todos los rangos de edad, oscilando entre el 74% y 84%, lo cual se explica por la amplia cobertura de los programas de pensiones en este país en comparación con los estándares latinoamericanos. Casi el 90% de la población mayor de 65 años está cubierta por el sistema de pensiones (Bucheli, Forteza y Rossi 2008). Por su parte, Perú es el país con menor acceso a planes de pensión para todos los rangos de edad, oscilando entre 13% y 19% (figura 2.1).

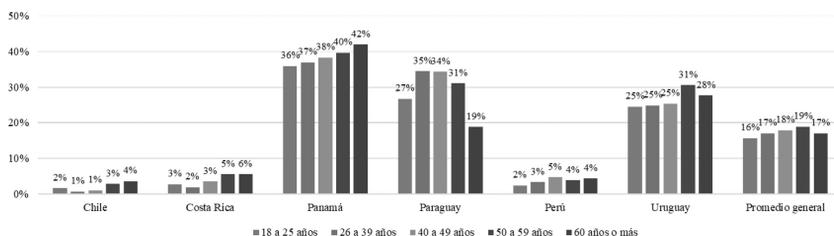
Figura 2.1
Obtendrá o está obteniendo los recursos para su jubilación recurriendo a un plan obligatorio de pensión (%)



(*) Base: encuestados que afirman tener un plan para la vejez.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

En cuanto a la pregunta relacionada con depender en la vejez de un cónyuge o compañero que lo respalde económicamente, en promedio para los seis países, el porcentaje de personas que así lo manifiesta oscila entre un 16% y 19%, donde Panamá, Paraguay y Uruguay son los países en los cuales, en todos los rangos de edad, las personas mayoritariamente afirman obtener los recursos para la jubilación de esta forma. Panamá es donde hay una mayor proporción de personas de 60 años o más que dependen de un cónyuge o compañero (42%), mientras que Chile y Perú registran una menor proporción de personas de 60 años o más que afirma tener esta dependencia (4%) (figura 2.2).

Figura 2.2
Obtendrá o está obteniendo los recursos para su jubilación dependiendo del cónyuge o compañero/a que lo respalda (%)

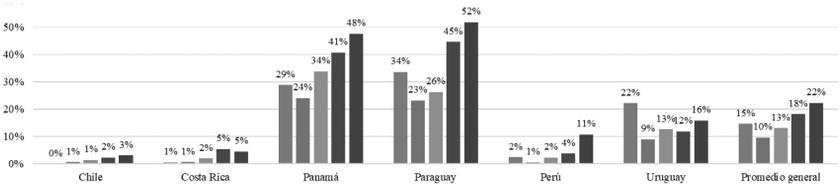


(*) Base: encuestados que afirman tener un plan para la vejez.

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Respecto a depender de los hijos/as o familiares para obtener los recursos para la jubilación, en promedio para los seis países, el porcentaje de personas que responden positivamente oscila entre un 10% y 22%, evidenciándose una tendencia de aumento en la proporción de personas que afirma obtener los recursos para la jubilación de esta forma a medida que aumenta la edad, lo que sugiere una dependencia de los hijos por parte de los adultos entre más se acercan a la edad de la jubilación. Paraguay y Panamá son los países donde, en todos los rangos de edad, las personas mayormente afirman depender de la familia para obtener los recursos para su jubilación, observándose una diferencia entre las personas de 50 años o más en comparación con las de menor edad, donde entre el 41% y 52% de las personas de 50 años o más en estos dos países afirman depender de los familiares en sus planes de jubilación (figura 2.3).

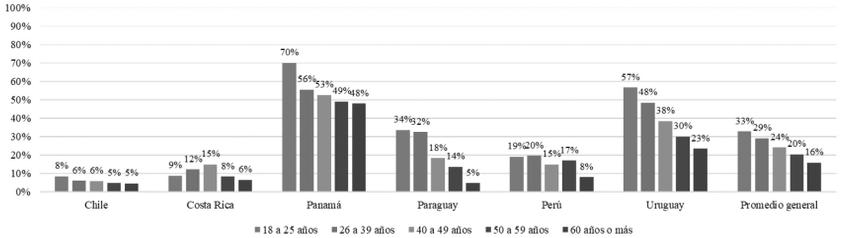
Figura 2.3
Obtendrá o está obteniendo los recursos para su jubilación dependiendo de los/as hijos/as o de otros miembros de familia que lo respaldan (%)



(* Base: encuestados que afirman tener un plan para la vejez.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Con relación a usar los ahorros propios como recursos para la vejez, Panamá y Uruguay sobresalen como los países donde las personas de todas las edades más establecen depender de sus ahorros para obtener su jubilación y, en promedio para todas las edades, el porcentaje de personas que afirma depender de esta modalidad oscila entre un 16% y 33%, evidenciándose una tendencia decreciente a medida que aumenta la edad, lo que muestra algo evidente, y es que esta etapa de la vida se caracteriza por una desacumulación de activos, incluido el ahorro (figura 2.4).

Figura 2.4
Recurrir a sus ahorros (%)

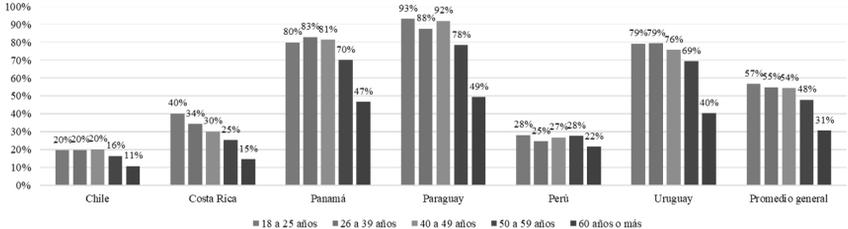


(* Base: encuestados que afirman tener un plan para la vejez.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

En promedio para los seis países según la edad, entre el 31% y 57% de las personas afirman que su estrategia para obtener sus recursos para la

jubilación es seguir trabajando, siendo esta la modalidad para adquirir recursos para la jubilación más implementada, donde un 31% de las personas de 60 años o más aseguran utilizar esta forma, lo que sugiere que casi una tercera parte de los adultos en edad de jubilación sigue trabajando para obtener los recursos para su retiro. Además, se evidencia una tendencia decreciente a medida que aumenta la edad, lo que indica que las personas jóvenes en edad de trabajar tienden a planificar la obtención de los recursos para su vejez por medio de sus trabajos y no a través de un plan de pensiones. Paraguay, Panamá y Uruguay son los países donde las personas mayormente planean obtener o están obteniendo los recursos para su jubilación trabajando (figura 2.5).

Figura 2.5
Continuar trabajando (%)

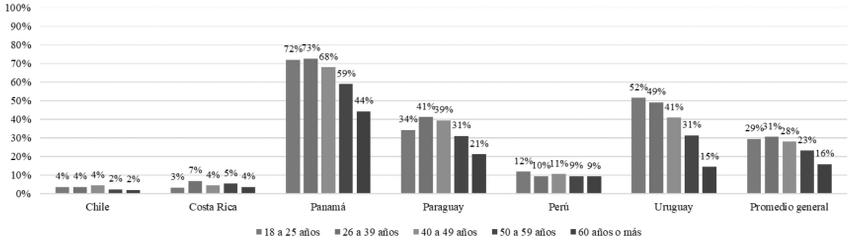


(*) Base: encuestados que afirman tener un plan para la vejez.
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Por último, en promedio para los seis países, entre el 16% y 31% de las personas afirman depender de un negocio propio para obtener sus recursos para la jubilación, evidenciándose una tendencia decreciente de la proporción de personas que asegura obtener los recursos para la jubilación de esta forma a medida que aumenta la edad, lo que sugiere que las personas más jóvenes tienden a emprender negocios, en muchos casos por los altos niveles de informalidad de las economías. Panamá, Uruguay y Paraguay son los países donde las personas mayormente afirman obtener o estar obteniendo los recursos para su jubilación por medio de un negocio propio; además, se destaca Panamá como el país donde esta modalidad es la más implementada entre todos los rangos

de edad, donde la proporción de personas que depende de un negocio propio oscila entre un 44% y 73% (figura 2.6).

Figura 2.6
Depender de los ingresos de un negocio propio (%)



(*) Base: encuestados que afirman tener un plan para la vejez.

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Estos resultados sugieren que aún hay una proporción significativa de personas de todas las edades en estos seis países de la región que no tienen acceso a productos de pensión, y que están recurriendo a otras modalidades para obtener esos recursos, como continuar trabajando o depender del cónyuge o hijos, incluyendo a las personas en edad de jubilación. Esto podría deberse a los significativos niveles de informalidad en estos países, así como a la falta de productos financieros innovadores que incentiven el ahorro para la jubilación. En América Latina, la tasa de empleo informal para todos los grupos de edad oscila entre el 36,9% y el 54%, reportándose las mayores tasas en las personas más jóvenes, es decir, quienes tienen entre 15 a 24 años (46,2%), y las personas de mayor edad, o sea, quienes tienen 65 años o más (54,4%) (OIT, 2022). Además, menores niveles de ingresos se asocian a mayores niveles de trabajo informal (Espejo, 2022). Esta situación presenta una barrera en el acceso a productos formales para la vejez y limita la capacidad de ahorro.

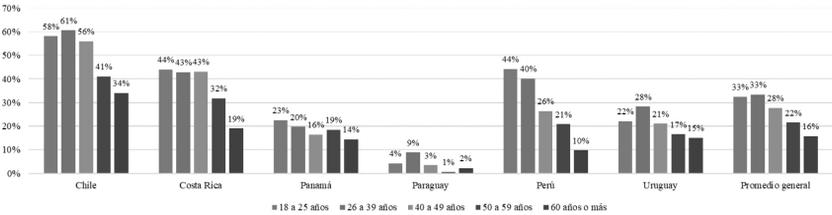
4. Tenencia de productos financieros

La tenencia de productos financieros es crucial para la estabilidad económica y la inclusión financiera. Productos como cuentas bancarias, tarjetas de crédito, préstamos, productos de inversión y seguros, am-

plían el acceso al sistema financiero. Sin ellos, las oportunidades se reducen, dificultando la gestión de ingresos y ahorros. La diversidad de productos ofrece opciones según las necesidades y objetivos de cada segmento poblacional y la importancia de estos varían según la etapa en el ciclo de vida; por ejemplo, los jóvenes podrían priorizar tener cuentas bancarias para recibir sus salarios y empezar a ahorrar, los adultos pueden buscar préstamos para vivienda, educación y emprendimientos, y las personas mayores priorizar la seguridad y las pensiones.

Dentro de los resultados de las encuestas se observan, en promedio, brechas en la tenencia de productos de pago según la edad, evidenciándose una menor tenencia a medida que esta aumenta. De los seis países analizados, Chile y Costa Rica presentan un mayor porcentaje de personas de todas las edades con tenencia de productos de pago (figura 3.1).

Figura 3.1
Tenencia de productos de pago (%)

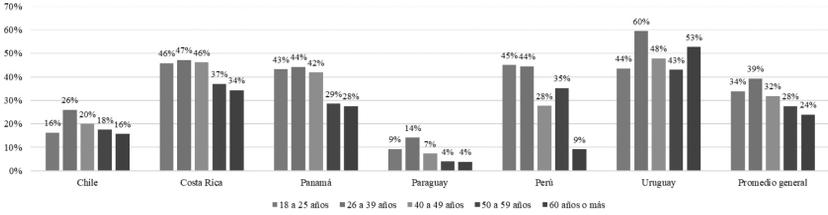


Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Con relación a los productos de ahorro se observan, en promedio, brechas en la tenencia de este tipo de productos, evidenciándose una menor tenencia a medida que aumenta la edad, a excepción de las personas de 26 a 39 años, las cuales registran el mayor porcentaje de tenencia (39%), lo que sugiere un mayor acceso a estos productos por parte de las personas que ya se encuentran activas en el mercado laboral. Sobresale el caso de Uruguay, en donde el 53% de las personas de 60 años o más tienen productos de ahorro, solo por detrás del 60% de las personas de 25 a 39 años, y siendo el país donde una proporción superior de personas de mayor edad antes de la jubilación (40 a 49 y

50 a 59) y en edad de jubilación (60 años o más) adquieren estos productos (figura 3.2).

Figura 3.2
Tenencia de productos de ahorro (%)



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

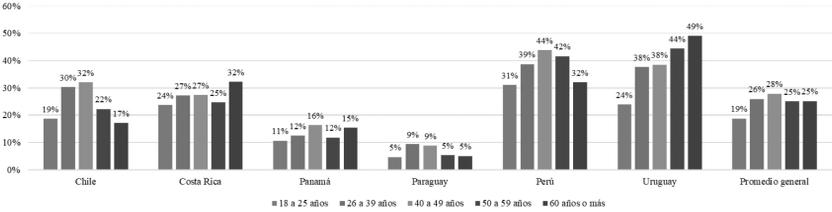
En cuanto a la tenencia de seguros financieros se observa, en promedio para los seis países, que el porcentaje de personas que tienen este tipo de productos oscila entre el 19% y 28%. Destaca nuevamente el caso de Uruguay, en donde una mayor proporción de personas de 60 años o más tienen seguros financieros, en comparación con las personas de otras edades y de los demás países; y el de Perú, donde una considerable proporción de personas entre las edades de 26 a 49 años tienen seguros financieros (figura 3.3).

La importancia de una amplia y diversa oferta de seguros financieros en la vejez radica en las necesidades específicas que este tipo de productos puede satisfacer. Un ejemplo de esto es la renta vitalicia, la cual es posible definir como un seguro que protege contra el riesgo de agotar los ahorros durante la vejez, facilitando la disponibilidad de recursos por el resto de la vida de la persona (Banco Mundial, 2005). Este modalidad de seguro proporciona beneficios dependiendo de la tasa de interés, la esperanza de vida y los aportes periódicos definidos por la persona.

De acuerdo con Tapia Troncoso *et al.* (2023), en países de Latinoamérica como Uruguay, Chile y Colombia, ya se están explorando estos seguros para la vejez, mientras que en países como Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Islandia, Israel, Países Bajos, Singapur y Suecia, ya se encuentran consolidados en el mercado de seguros. Los autores también destacan que la falta de proveedores privados de se-

guros de rentas vitalicias es una falla de mercado de primer orden en América Latina y el Caribe. Esta es una de las principales barreras en la implementación de estos productos innovadores para la vejez en la región.

Figura 3.3
Tenencia de seguros financieros (%)



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

5. Índice de inclusión financiera

La inclusión financiera se refiere a la promoción del acceso y uso de servicios financieros regulados de manera asequible, oportuna y adecuada. Esto se logra mediante enfoques adaptados y novedosos, incluyendo actividades de sensibilización y educación financiera. El objetivo es promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social en todos los segmentos de la sociedad (OCDE, 2013).

El índice de inclusión financiera mide el acceso y uso de productos financieros, el conocimiento de estos y la capacidad de elegirlos voluntariamente antes de adquirirlos, además del respaldo financiero de personas cercanas (figura 4.1).

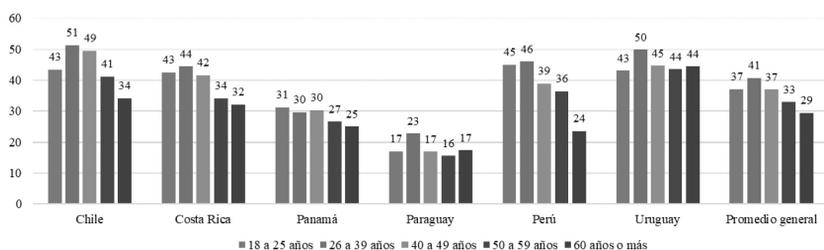
Figura 4.1
Dimensiones del índice de inclusión financiera



Fuente: adaptado de la OCDE (2022).

El puntaje de inclusión financiera muestra, en promedio para los seis países, brechas en las personas de 60 años o más en comparación con las personas de otras edades, en donde los mayores obtienen el puntaje más bajo (29 puntos), mientras que las personas de 26 a 39 años obtienen el más alto (41 puntos), evidenciándose una tendencia decreciente a medida que aumenta la edad. Uruguay destaca como el país donde las personas que están cerca de la edad de jubilación (50 a 59 años), y las personas en edad de jubilación (60 años o más), obtienen los puntajes de inclusión financiera más altos (44 puntos). Paraguay, en cambio, es el país donde estos grupos obtienen los puntajes más bajos (16 y 17 puntos respectivamente) (figura 4.2).

Figura 4.2
Puntaje promedio de inclusión financiera



* El índice de inclusión financiera tiene una escala de 0 a 100.

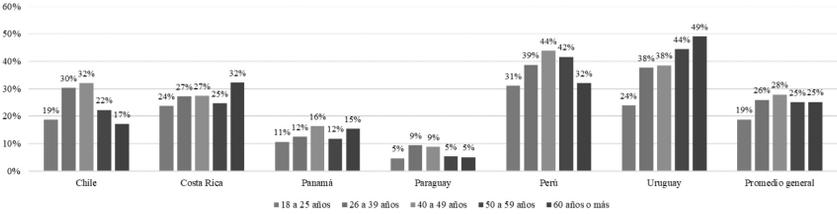
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

6. Fuentes de información para elegir productos financieros

Al momento de tomar decisiones financieras, es fundamental contar con información precisa y confiable. Por lo tanto, las diferentes fuentes de información disponibles para ayudar a seleccionar los productos financieros influyen en la elección acertada de aquellos que mejor se adaptan a las necesidades propias. De acuerdo con un estudio realizado por Cárdenas *et al.* (2020) para países de América Latina, las personas que tienen el hábito de comparar en diferentes instituciones financieras antes de adquirir un nuevo producto, y buscan asesoramiento en medios masivos o toman consejos de expertos o no expertos, logran un mayor bienestar financiero que quienes no tienen ese hábito.

Con relación a la comparación de productos entre varias entidades financieras antes de adquirirlos, se observa que, en promedio para los seis países, el 19% de las personas de 18 a 25 años siguen esta práctica, siendo el grupo que menos compara entre entidades financieras, mientras que el 28% de las personas de 40 a 49 sí lo hacen, siendo el grupo que en mayor proporción realiza una comparación. Uruguay y Costa Rica destacan como los únicos países donde existe una mayor proporción de personas de 60 años o más que comparan entre varias entidades financieras antes de adquirir un producto (figura 5.1).

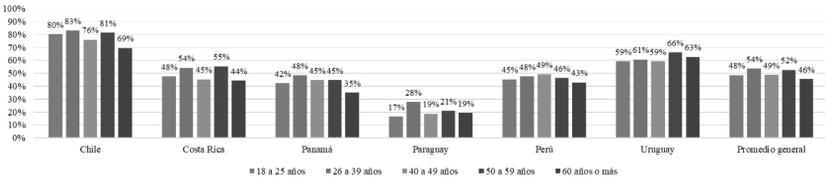
Figura 5.1
Compara entre varias entidades financieras antes de adquirir un producto (%)



(*) Base: encuestados que eligieron un producto financiero.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Por otra parte, respecto a recurrir a fuentes de información poco especializadas antes de adquirir un producto financiero, tales como un anuncio o folleto, recomendación de amigos, información del personal del banco, entre otras, se observa en promedio para los seis países una menor proporción de personas de 60 años o más que recurren a estas fuentes de información (46%). Chile y Uruguay destacan como los países donde las personas de todas las edades más acuden a este tipo de fuentes, en comparación con los demás países (figura 5.2).

Figura 5.2
Recorre a fuentes de información poco especializadas (por ejemplo, un anuncio o folleto, recomendación de amigos, información del personal del banco u otras) para informarse sobre productos financieros (%)

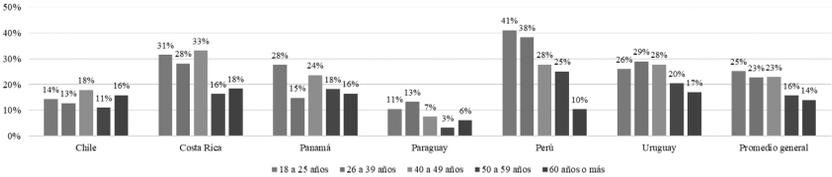


(*) Base: encuestados que eligieron un producto financiero.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Por último, en cuanto a recurrir a fuentes de información especializadas, tales como guías de compra en revistas especializadas, sitios web

de comparación de precios, tasas y tarifas o recomendaciones de un asesor financiero independiente, se observa que, en promedio para los seis países, el porcentaje de personas que recurren a estas fuentes de información oscilan entre un 14% y 25%, evidenciándose una tendencia decreciente en la proporción de personas a medida que aumenta la edad, sugiriendo en general el bajo acceso a este tipo de fuentes de información, que se agudiza más en personas de mayor edad (figura 5.3).

Figura 5.3
Recurre a fuentes de información especializadas (por ejemplo, una guía de compra, sitio web de comparación de precios, tasas y tarifas, recomendación de un asesor financiero independiente) para informarse sobre productos financieros (%)



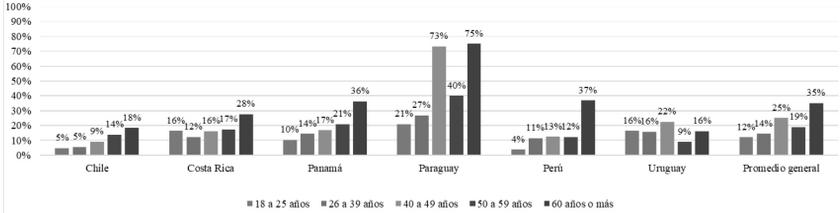
(* Base: encuestados que eligieron un producto financiero.
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

7. Uso de productos financieros para la gestión de los ingresos del hogar

La inclusión financiera abarca tanto el acceso a productos financieros como su uso pertinente para satisfacer necesidades específicas de las personas. Por lo tanto, existen productos financieros que desempeñan un papel fundamental en la gestión eficiente de los ingresos personales. Las cuentas bancarias son uno de ellos, ya que más que solo medios para depósitos de dinero actúan como una puerta de entrada al mundo de los medios digitales y canales electrónicos. Su relevancia no se limita al acceso, sino también a cómo se utilizan para administrar los ingresos y hacer planificaciones financieras.

Con relación a las acciones que realizan las personas que reciben los ingresos del hogar mediante un depósito en una cuenta, se evidencia que el grupo de 60 años o más retira en mayor proporción la totalidad del dinero depositado de una vez, en comparación con las personas de otras edades (35%). En todos los países, a excepción de Uruguay, se muestra que dicho grupo etario es el que más sigue esta práctica (figura 6.1).

Figura 6.1
Personas que retiran la totalidad del dinero depositado en su cuenta de una sola vez (%)

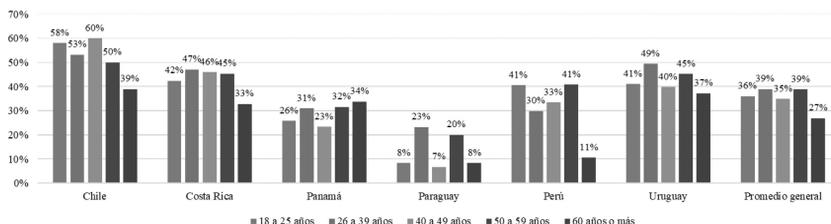


(*) Base: encuestados que reciben los ingresos del hogar (salario, pensión, remesas, etc.) mediante un depósito en una cuenta.

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Por otra parte, en cuanto a las personas que utilizan el dinero depositado en su cuenta para hacer compras y pagos con tarjeta de débito, crédito y transferencias, en promedio para los seis países, se evidencia una menor proporción de personas de 60 años o más (27%) que usan estos servicios financieros en comparación con las personas de otras edades. Panamá destaca como el único país en donde las personas de 60 años o más utilizan en mayor proporción el dinero depositado en su cuenta para pagos electrónicos (34%), mientras que en Chile, Costa Rica, Uruguay y Perú se registra una menor proporción de personas de 60 años o más que hace uso de estas herramientas financieras en comparación con los otros rangos etarios (figura 6.2).

Figura 6.2
Personas que utilizan el dinero depositado en su cuenta para hacer compras y pagos con tarjeta de débito, de crédito y transferencias (%)



(*) Base: encuestados que reciben los ingresos del hogar (salario, pensión, remesas, etc.) mediante un depósito en una cuenta.

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Estos resultados destacan el bajo nivel de uso de servicios financieros digitales por parte de las personas de mayor edad, lo que sugiere también una preferencia por el dinero en efectivo por parte de este grupo. De acuerdo con Age UK² (2016), muchos adultos mayores optan por los servicios de banca en sucursal física, debido a que prefieren un servicio cara a cara, la interacción social y la seguridad de ver cómo se realiza su transacción bancaria y recibir un registro en papel que lo acredite. Estas diferencias pueden influir significativamente en la gestión y planificación financiera de los adultos mayores, y por ende en su inclusión financiera efectiva.

8. Índice de capacidades financieras

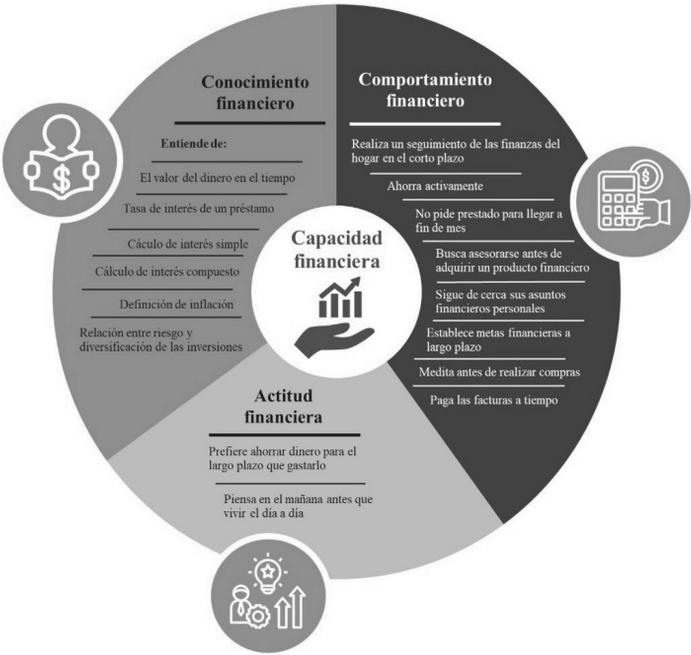
Las capacidades financieras se refieren a una combinación de conciencia financiera, conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos financieros necesarios para tomar decisiones acertadas y lograr el bienestar en este ámbito (OCDE/INFE, 2022). Las capacidades financieras pueden permitir a las personas tomar decisiones informadas y tener un mayor control sobre sus asuntos económicos, así como tam-

2 Organización benéfica líder en el Reino Unido dedicada a ayudar a las personas a aprovechar al máximo la vejez. Además, cuenta con la red internacional Age International, que trabaja en más de 30 países en desarrollo.

bién ayudarlas a evitar estafas y tener la confianza necesaria para adentrarse en nuevos aspectos del panorama financiero. Además, fomentan el ahorro, la inversión y la gestión de ingresos a corto y largo plazo (OCDE/INFE, 2023).

El índice de capacidades financieras mide los conocimientos, comportamientos y actitudes financieras de las personas (figura 7.1).

Figura 7.1
Dimensiones del índice capacidades financieras

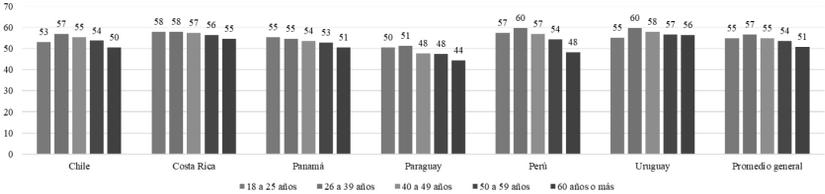


Fuente: adaptado de la OCDE (2023).

El puntaje de capacidades financieras muestra, en promedio para los seis países, brechas en las personas de 60 años o más en comparación con las personas de otras edades, en donde estas obtienen el puntaje más bajo (51 puntos), mientras que las personas de 26 a 39 años obtienen el más alto (57 puntos), evidenciándose una tendencia decreciente de los puntajes a medida que aumenta la edad. Uruguay destaca como

el país donde las personas cercanas a la edad de jubilación (50 a 59 años) y las personas en edad de jubilación (60 años o más) tienen los puntajes de capacidades financieras más altos de los seis países (57 y 56 puntos respectivamente), que además son superiores al puntaje de las personas de 18 a 25 años en este país (55 puntos), mientras que Paraguay es donde estos grupos obtienen los puntajes más bajos (48 y 44 puntos respectivamente) (figura 7.2).

Figura 7.2
Puntaje promedio de capacidades financieras



* El índice de capacidades financieras tiene una escala de 0 a 100.
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

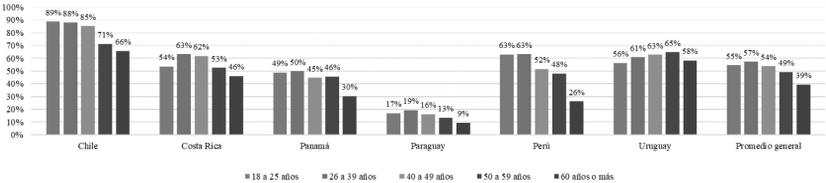
9. Conectividad digital: acceso a dispositivos, internet y uso de servicios financieros digitales

El acceso a dispositivos digitales es una puerta de entrada al uso de servicios financieros de este tipo, los cuales, a través de plataformas digitales, permiten realizar transacciones y operaciones financieras desde cualquier lugar. Esto agiliza los procesos y evita desplazamientos físicos a entidades bancarias. Además, estas opciones benefician a personas en áreas rurales o con movilidad reducida. Aunque existen riesgos cibernéticos, las instituciones financieras implementan cada vez más medidas de seguridad avanzadas en sus plataformas. El acceso digital también es más seguro que llevar grandes cantidades de efectivo y contribuye a la educación financiera mediante aplicaciones y herramientas que ofrecen capacitaciones sobre presupuesto, inversiones y ahorro, entre otras.

De acuerdo con los resultados de las encuestas, se observan brechas en la tenencia de teléfonos celulares inteligentes con plan de datos.

En promedio, se evidencia que esa tenencia es menor a medida que aumenta la edad. Las personas de 60 años o más son las que tienen acceso en menor proporción a dispositivos digitales. A pesar de estas diferencias, Chile y Uruguay registran el mayor porcentaje de personas de 40 años o más que poseen teléfonos celulares inteligentes con plan de datos, en comparación con otros países (figura 8.1).

Figura 8.1
Tiene teléfono celular inteligente con plan de datos (%)



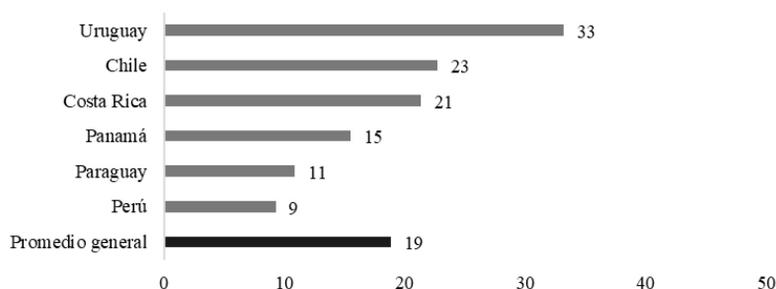
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

En el contexto digital actual, el acceso a internet se ha convertido en un pilar fundamental para la inclusión financiera y el desarrollo económico. Tanto las redes fijas como las móviles desempeñan un papel crucial al conectar a las personas con servicios financieros, oportunidades laborales y recursos educativos por medio de dispositivos digitales.

Respecto a las suscripciones a servicios de internet banda ancha, se observa que, en promedio para los seis países, existen 19 suscripciones por cada 100 personas. Uruguay es el país con mayor número de suscripciones a internet banda ancha fija por cada 100 personas (33), seguido de Chile (23) y Costa Rica (21), quienes se encuentran por encima del promedio general. Perú es el país con menor número de suscripciones por cada 100 personas (9), seguido de Paraguay (11) y Panamá (15), quienes están por debajo del promedio general. (figura 8.2).

Figura 8.2

Suscripciones a internet banda ancha fija (por cada 100 personas)



* Datos del año 2022.

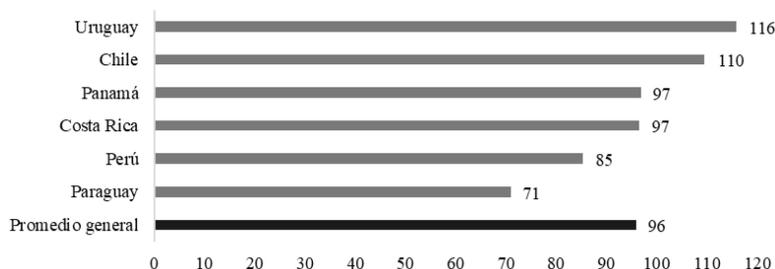
Fuente: datos obtenidos del Banco Mundial.³ (Promedio general elaborado internamente).

En cuanto a las suscripciones activas a servicios de internet banda ancha móvil,⁴ se observa en promedio para los seis países, 96 suscripciones por cada 100 personas. Uruguay es el país con mayor número de suscripciones activas a internet banda ancha móvil por cada 100 personas (116), seguido de Chile (110), Panamá (97) y Costa Rica (97), quienes se encuentran por encima del promedio general de suscripciones. Paraguay es el país con menor número de suscripciones a internet banda ancha móvil por cada 100 personas (71), seguido de Perú (85), los que están por debajo del promedio general (figura 8.3).

3 Prosperity Data360. “Indicadores económicos”.

4 Suma de las suscripciones activas basadas en teléfonos móviles y suscripciones de banda ancha móvil basadas en computadora (USB/dongles) al internet público. Unión internacional de Telecomunicaciones (2022).

Figura 8.3
Suscripciones activas a internet banda ancha móvil (por cada 100 personas)



* Datos del año 2022.

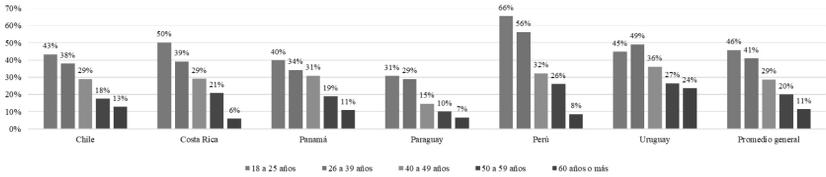
Fuente: datos obtenidos del Banco Mundial (promedio general elaborado internamente).

Estos resultados destacan el acceso limitado a servicios de internet fijo y el accesos considerable a servicios de internet móvil en América Latina. Uruguay y Chile lideran en suscripciones a servicios de internet fijo y móvil, y tienen la mayor proporción de personas mayores de 60 años con acceso a teléfonos celulares inteligentes con plan de datos. Por otro lado, Perú y Paraguay tienen el acceso más limitado en cuanto a suscripciones de servicios de internet fijo y móvil, registrando la menor proporción de personas mayores de 60 años con acceso a estos dispositivos en cuestión. De acuerdo con el Banco Mundial (2022), la banda ancha móvil a través de teléfonos inteligentes es el principal medio de acceso a internet para los hogares en América Latina y el Caribe. Esto sugiere que el acceso a conectividad de internet influye en la adopción de dispositivos móviles digitales por parte de los adultos mayores.

Con relación al uso de servicios financieros digitales tales como transferencias de dinero en línea (figura 8.4), compras por internet (figura 8.5) y pago de facturas en línea (figura 8.6), las personas de mayor edad registran un menor uso. Esto puede deberse a la falta de alfabetización digital, falta de confianza en las plataformas tecnológicas o a la preferencia de operaciones financieras por métodos presenciales, entre otras razones. En América Latina, la falta de motivación y habilidades, así como el desconocimiento de los beneficios, es una barrera significa-

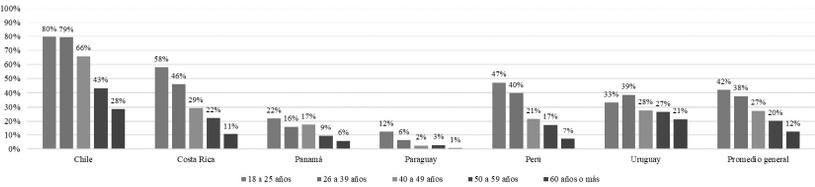
tiva en la adopción de este tipo de tecnologías por parte de la población mayor (Sunkel y Ullmann, 2019).

Figura 8.4
Realizó transferencias de dinero en línea (bancarias o por medio de billetera digital, a través de internet mediante un computador o un celular) en el último año (%)



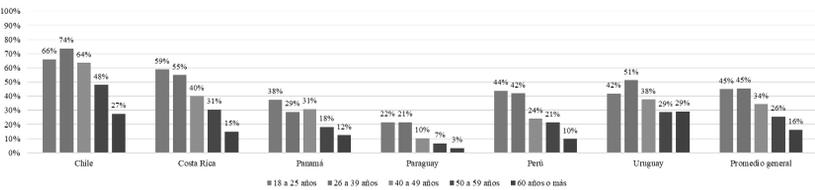
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Figura 8.5
Realizó compras por internet (con tarjeta débito/crédito o plataformas de pago) en el último año (%)



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Figura 8.6
Pagó facturas en línea (a través de internet mediante un computador o un celular) en el último año (%)



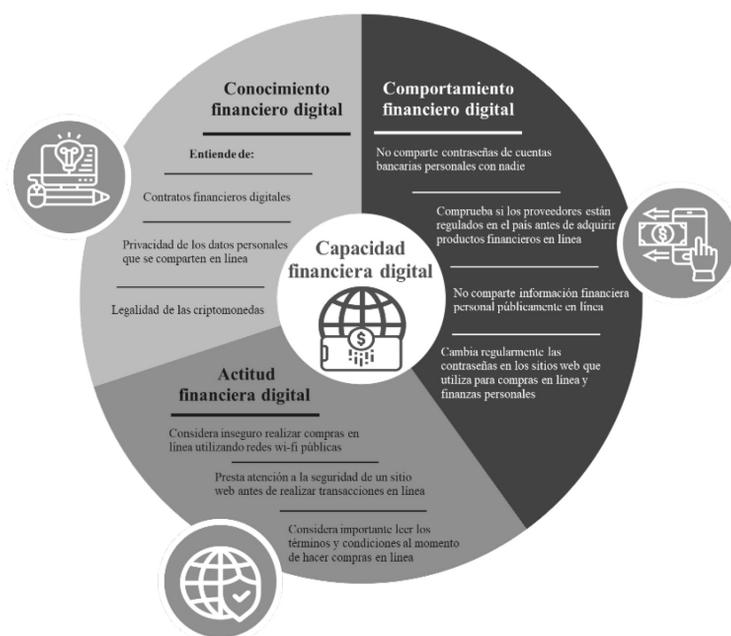
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

10. Índice de capacidades financieras digitales

Las capacidades financieras digitales se refieren a una combinación de conciencia financiera, conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos necesarios para que las personas conozcan y utilicen de forma segura los servicios financieros digitales y las tecnologías, con el objetivo de contribuir a su bienestar en este ámbito (OCDE, 2024).

El índice de capacidades financieras digitales mide los conocimientos, comportamientos y actitudes financieras digitales de las personas (figura 9.1).

Figura 9.1
Dimensiones del índice de capacidades financieras digitales

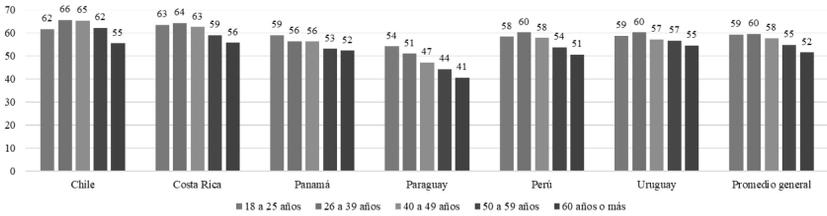


Fuente: adaptado de la OCDE (2023).

El puntaje de capacidades financieras digitales muestra, en promedio para los seis países, menores puntajes para las personas de 60 años o más en comparación con las personas de otras edades, en donde las pri-

meras obtienen el puntaje más bajo (52 puntos) y las personas de 26 a 39 años obtienen el más alto (60 puntos), evidenciándose una tendencia decreciente a medida que aumenta la edad, tanto en el promedio general como en los seis países analizados. Costa Rica destaca como el país donde las personas en edad de jubilación (60 años o más) obtienen los puntajes de capacidades financieras más altos (56 puntos), seguido de Chile y Uruguay (55 puntos), mientras que Paraguay es donde este grupo obtiene los puntajes más bajos (41 puntos) (figura 9.2).

Figura 9.2
Puntaje promedio de capacidades financieras digitales



* El índice de capacidades financieras digitales tiene una escala de 0 a 100.
 Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

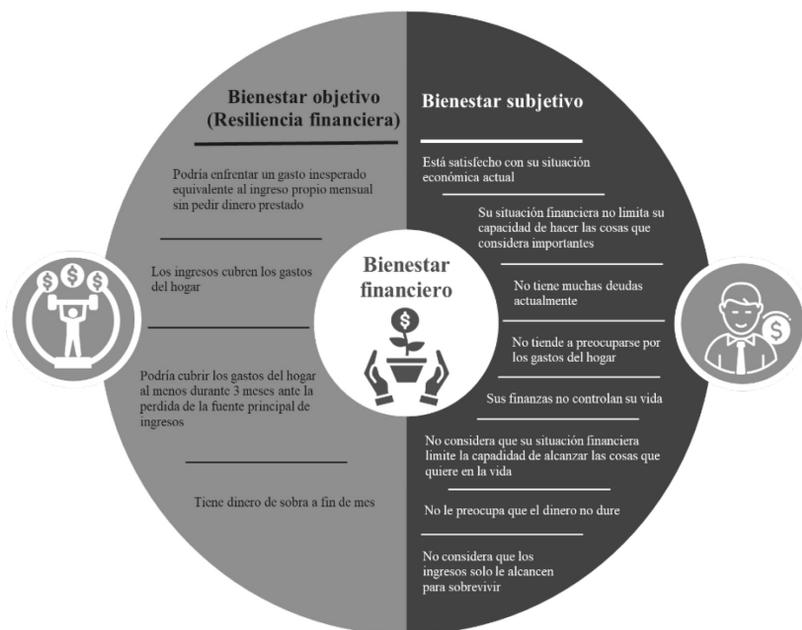
11. Índice de bienestar financiero

El bienestar financiero se refiere al grado en que las personas pueden satisfacer sus necesidades y compromisos financieros actuales, hacer frente a los choques financieros negativos y sentirse seguros sobre su propio futuro financiero, con la capacidad de tomar decisiones que les permitan alcanzar sus respectivas metas. Se considera que el bienestar financiero tiene una perspectiva tanto objetiva, la llamada resiliencia financiera, relacionada con la disponibilidad de recursos para hacer frente a choques financieros negativos, así como una perspectiva subjetiva, que está relacionada con la satisfacción con la situación financiera y los sentimientos de estrés relacionados a estos asuntos (OCDE, 2023).

El índice de bienestar financiero mide el bienestar objetivo (resiliencia financiera), el cual evalúa la capacidad financiera para enfrentar choques negativos, así como el bienestar subjetivo, que evalúa el grado

de satisfacción con la situación financiera personal, la confianza y sentimientos de seguridad relacionados con los asuntos financieros (figura 10.1).

Figura 10.1
Dimensiones del índice de bienestar financiero



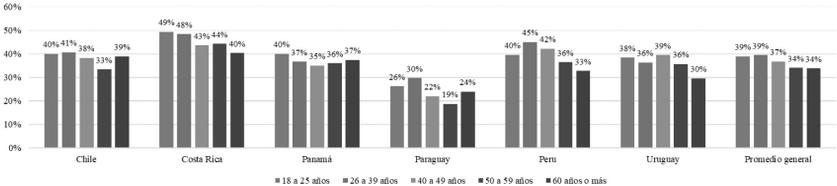
Fuente: adaptado de la OCDE (2023).

La resiliencia financiera hace referencia a la disponibilidad de recursos financieros para hacer frente a choques negativos en este aspecto. (OCDE, 2023). La resiliencia es crucial para la estabilidad económica de las personas mayores. De acuerdo con el Global Partnership for Financial Inclusion (GPII) y la OCDE (2019), muchos adultos llegan a la vejez sin tener suficientes ahorros, seguros o pensiones para cubrir sus necesidades financieras diarias. Algunos continúan trabajando o piden préstamos para enfrentar esta incertidumbre, mientras que otros dependen de la asistencia social o de sus familias. La incapacidad para

cubrir sus gastos puede generar estrés financiero, problemas de salud mental y aislamiento social. Además, los choques de ingresos, como enfermedades o pérdidas familiares, pueden crear dificultades financieras significativas.

De acuerdo con las preguntas referentes a la resiliencia financiera, los resultados de las encuestas muestran que, en promedio, en los seis países las personas mayores tienen más dificultades para llegar a fin de mes en comparación a los jóvenes. La proporción de personas que podría cubrir un gasto imprevisto sin recurrir a deuda oscila entre un 34% y 39% (figura 10.2). Lo anterior puede explicarse por los bajos niveles de ahorro de la población en general, así como por la informalidad laboral y la falta de protección social, donde los trabajadores informales a menudo carecen de acceso a seguridad social, seguros de salud y pensiones, lo que dificulta su capacidad para ahorrar o invertir y aumenta su vulnerabilidad ante choques económicos (OIT, 2013).

Figura 10.2
Si enfrenta un gasto imprevisto hoy, equivalente a su ingreso mensual personal, sería capaz de cubrir estos gastos sin pedir un crédito o pedir ayuda a familiares o amigos (%)

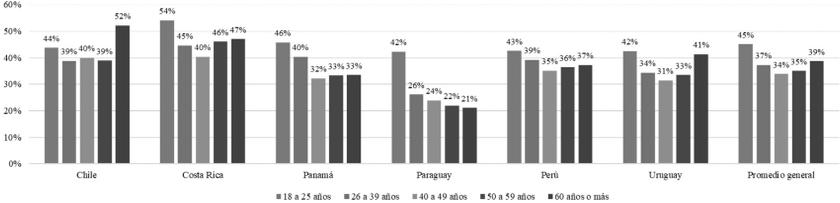


Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

En promedio para los seis países, la proporción de personas a quienes los ingresos les alcanzan para cubrir sus gastos mensuales oscila entre un 34% y 45%, donde el 39% de las personas de 60 años o más afirma poder cubrirlos, solo superadas por el grupo etario de 18 a 25 años (45%), los más jóvenes en edad de trabajar del cuadro comparativo. Chile destaca como el único país donde las personas de 60 años o más pueden cubrir los gastos del hogar con sus ingresos mensuales por encima de las personas de otras edades, mientras que Paraguay es donde

este segmento de la población afirma que podría hacerlo en menor proporción (21%) en comparación con el resto de los grupos etarios (figura 10.3).

Figura 10.3
Los ingresos alcanzan a cubrir los gastos mensuales (%)

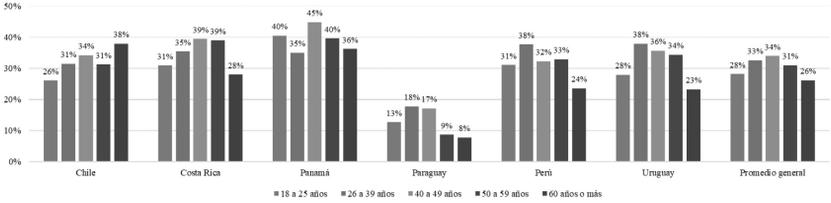


Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Respecto a la capacidad de cubrir los gastos del hogar por tres meses o más si se pierde la principal fuente de ingresos, en promedio para los seis países según la edad, la proporción de personas que afirma poder hacerlo oscila entre el 26% y 34%, donde se evidencia un comportamiento de U invertida, lo que sugiere que quienes se encuentran en la etapa laboral activa logran aumentar gradualmente su capacidad de ahorro y después, al acercarse a la edad de jubilación, entran en una etapa descendente en su capacidad productiva, que implica una menor capacidad de ahorro y, por tanto, una menor capacidad de depender de activos propios para hacer frente a choques financieros (figura 10.4). Este patrón de U invertida también se alinea con la teoría del ciclo vital de Franco Modigliani,⁵ en donde los jóvenes tienen menos capacidad de ahorro debido a ingresos más bajos, los trabajadores consolidados tienen mayor capacidad de ahorro y las personas jubiladas gastan sus ahorros disminuyendo estos activos, por lo que su capacidad para cubrir gastos si pierden su principal fuente de ingresos es menor.

5 Ganador del Premio Nobel de Economía en 1985. Nobel Prize Outreach AB. (2024).

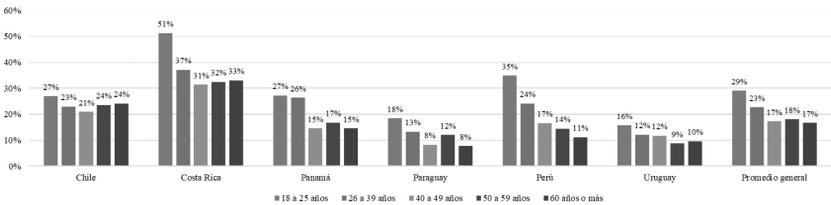
Figura 10.4
Podría cubrir los gastos del hogar 3 meses o más sin la fuente principal de ingresos (%)



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

En promedio para los seis países, la proporción de personas a las que les sobra dinero a fin de mes oscila entre 17% y 29%, evidenciándose una tendencia decreciente a medida que aumenta la edad. Costa Rica destaca como el país donde las personas de todas las edades afirman, en mayor proporción, tener dinero de sobra a fin de mes, oscilando entre un 31% y 51%, y siendo las personas de 18 a 25 años las únicas por encima del 50% en tener dinero de sobra (figura 10.5).

Figura 10.5
De acuerdo con “Me sobra dinero a fin de mes” (%)



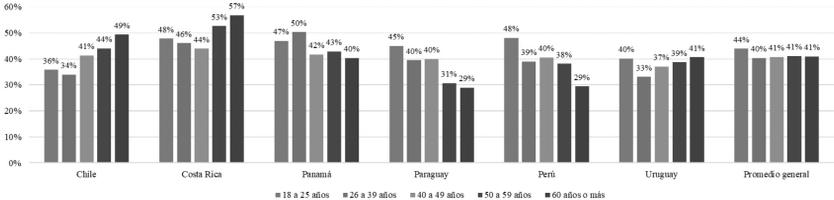
Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

El bienestar subjetivo hace referencia al grado de satisfacción de las personas con su situación financiera y los sentimientos de estrés relacionados con asuntos financieros (OCDE, 2023). Este bienestar emocional es muy importante para la estabilidad económica y mental de las personas mayores. Según la OMS (2023), los adultos mayores son más propensos a enfrentar eventos adversos como la pérdida de un familiar,

una reducción de los ingresos o un menor sentido de propósito con la jubilación, lo que puede afectar su salud mental. De acuerdo con el GPI y la OCDE (2019), la combinación de orientación financiera, asesoramiento y diseño de productos, junto con esquemas apropiados de protección al consumidor, pueden mejorar la planificación financiera a lo largo de la vida de las personas. Además, los productos financieros diseñados para mejorar la seguridad financiera, el ahorro, seguros para enfermedades graves o productos de cuidados de larga duración, pueden proporcionar una mayor tranquilidad emocional en la vejez.

En cuanto a las preguntas referentes al bienestar subjetivo, los resultados de las encuestas muestran que, en promedio, en los seis países no hay diferencias significativas entre las personas de 26 años o más respecto a la satisfacción de la situación económica actual, mientras que las personas de 18 a 25 años son quienes, en su mayoría, afirman estar más satisfechos (44%). Costa Rica, Chile y Uruguay son los países donde las personas de 60 años o más sostienen mayoritariamente estar satisfechos con su situación económica actual, en comparación con las personas de otras edades (figura 10.6).

Figura 10.6
De acuerdo con “Estoy satisfecho con su situación económica actual” (%)

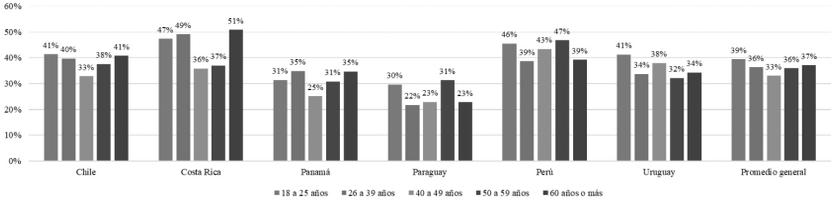


Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

En cuanto a la capacidad de las personas de hacer las cosas que consideran importantes de acuerdo a su situación financiera (figura 10.7) y su percepción sobre su grado de endeudamiento actual (figura 10.8), se evidencia, en promedio para los seis países, un comportamiento en forma de U en la proporción de personas que afirma que sus finanzas no limitan esa capacidad y que no tienen demasiadas deudas actualmente,

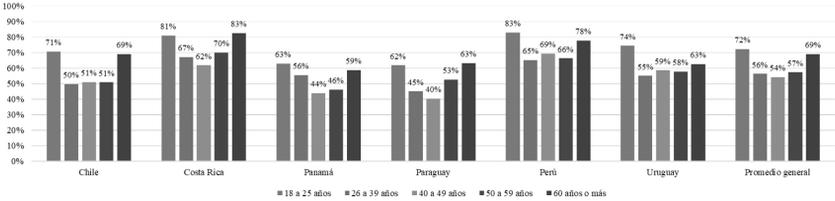
lo que muestra que, a medida que aumenta la edad, las personas perciben que sus finanzas no son una limitante para poder hacer las cosas que son importantes para ellas y, adicionalmente, que no mantienen demasiadas deudas.

Figura 10.7
En desacuerdo con “Mis finanzas limitan mi capacidad para hacer las cosas que son importantes para mí” (%)



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Figura 10.8
En desacuerdo con “Tengo demasiadas deudas ahora mismo” (%)

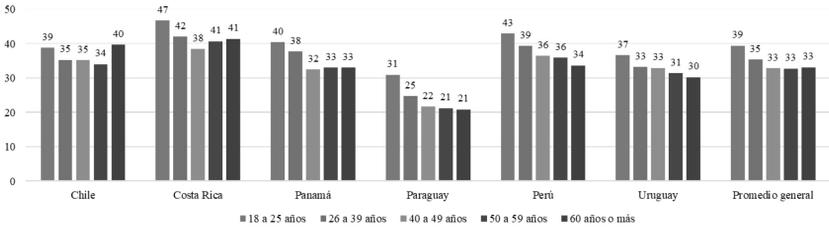


Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Por último, de acuerdo con los puntajes del índice de bienestar financiero se observa, en promedio para los seis países, menores resultados para las personas de 40 años o más en comparación con las personas menores de 40, en donde las primeras obtienen el puntaje más bajo (33 puntos), mientras que las personas de 18 a 25 años obtienen el más alto (39 puntos) y los de 26 a 29 años un promedio de 35 puntos, evidenciándose una tendencia decreciente de los puntajes a medida que aumenta la edad hasta los 40 años, y manteniéndose en ese nivel para las personas mayores. En países como Perú, Uruguay, Panamá y Paraguay se evidencia una tendencia decreciente en los puntajes promedio

de inclusión financiera, lo que sugiere un menor bienestar financiero para las personas de edades mayores en comparación con las personas más jóvenes en estos países. Por otra parte, en Costa Rica y Chile se observan los puntajes más altos de bienestar financiero en las personas de 60 años o más (41 y 40 puntos respectivamente), donde además Chile destaca como el único país en que el puntaje de bienestar financiero es mayor para este grupo (figura 10.9). Vuelve a destacar el caso de Chile como el único país donde las personas de 60 años o más obtienen un mayor puntaje en bienestar financiero en comparación con las otras edades (40 puntos). De acuerdo con un informe del Observatorio Social de Chile (2020), en 2017, el 8,6% de la población nacional estaba en situación de pobreza monetaria, pero solo el 4,5% de las personas de 60 años o más se encontraban en esta situación, cifra inferior al porcentaje nacional; además, la mayoría de las personas de esta edad (85,8%) se consideraban autovalentes, es decir, capaces de realizar actividades básicas o instrumentales de la vida diaria sin depender de otros. Esto sugiere, en términos relativos, que los adultos mayores podrían enfrentar menos dificultades económicas que el resto de la población.

Figura 10.9
Puntaje promedio de bienestar financiero



* El índice de bienestar financiero tiene una escala de 0 a 100.

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

12. Confianza en las finanzas abiertas (*open finance*), servicios financieros digitales y medidas de ciberseguridad

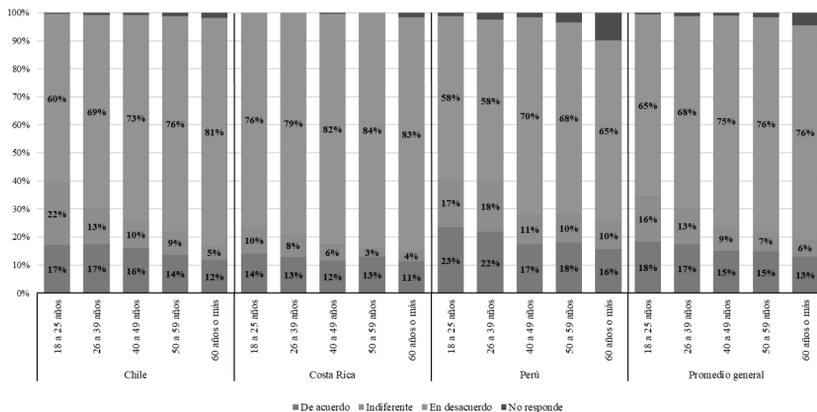
En un contexto global cada vez más digitalizado, la confianza se convierte en un pilar fundamental para el mayor uso de los servicios fi-

nancieros digitales. La adopción masiva de tecnologías digitales, como aplicaciones móviles y bancas en línea, plantea desafíos y oportunidades en términos de seguridad, privacidad y accesibilidad. La confianza de las personas impacta en su relación con las instituciones financieras y plataformas tecnológicas. Además, el grado de disposición a compartir datos financieros personales con otras entidades financieras también influye en la efectividad de políticas regulatorias que busquen promover el diseño, acceso y uso de productos financieros especializados y a la medida de las necesidades de cada consumidor.

En cuanto a los hallazgos de las encuestas frente a permitir que las instituciones financieras compartan los datos con otras instituciones, sobre la afirmación “Permitiría a otras entidades compartir mi información financiera con las entidades del sistema financiero para acceder a mejores condiciones al solicitar un producto financiero”, se observa en promedio para Chile, Costa Rica y Perú, una proporción de personas que están en desacuerdo con esta frase, que oscila entre el 65% y 76%, evidenciándose una mayor preferencia por la privacidad de sus datos o desconfianza en las entidades del sistema financiero por parte de las personas mayores (figura 11.1). Estos resultados destacan la poca disposición de las personas a que se compartan sus datos y, principalmente, muestran una mayor aversión a compartir información financiera con otras instituciones por parte de las personas de mayor edad. De acuerdo con IPSOS y el Foro Económico Mundial (2019), las principales razones que motivan lo anterior son no saber cómo se utiliza la información compartida, la desconfianza en cómo las organizaciones utilizan sus datos y el hecho de que valoran más su privacidad, además de que piden mayor transparencia y garantías de confidencialidad y seguridad.

Figura 11.1

Permitiría a otras entidades compartir mi información financiera con las entidades del sistema financiero para acceder a mejores condiciones al solicitar un producto financiero (%)

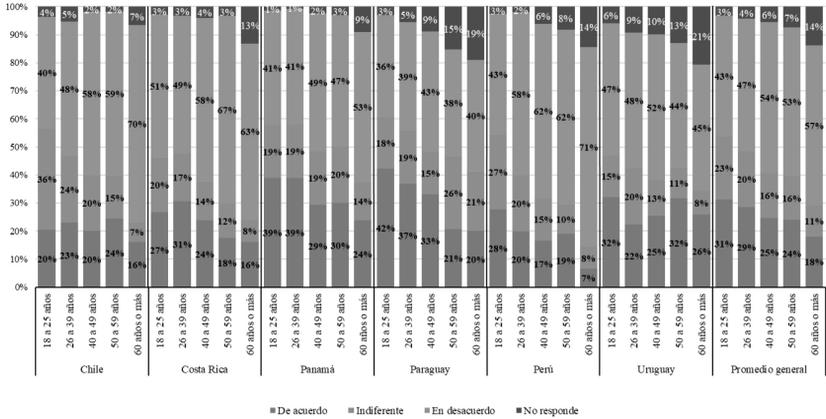


Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

Respecto a la oferta de servicios financieros en línea, sobre la afirmación “Confío en los servicios financieros que brindan las entidades financieras por internet y las Fintechs que cambian monedas, dan préstamos por internet o billeteras digitales”, se observa en promedio para los seis países, una proporción de personas que está de acuerdo con la frase que oscila entre el 18% y 31%, evidenciándose una menor confianza en los servicios financieros en línea por parte de las personas de edades mayores. Al observar los resultados por países, en Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Perú hay una menor proporción de personas de 60 años o más que confían en los servicios financieros en línea en comparación con los otros rangos etarios. Uruguay es el único país donde las personas de 60 años o más no presentan porcentajes más bajos en comparación con los demás rangos de edad, y además es donde los adultos de 60 años o más confían en mayor proporción en los servicios financieros en línea en comparación con los otros países (figura 11.2). Estos resultados destacan el bajo nivel de confianza en esta clase de servicios, donde de acuerdo con el Banco Mundial (2022), más de dos tercios de los hogares conectados en América Latina y el Caribe están preocupados por la privacidad y la seguridad al usar internet, como

también evidencian brechas de confianza en los servicios financieros digitales ofrecidos por las instituciones financieras y las Fintechs según la edad. Las personas de mayor edad muestran un menor grado de confianza en estos servicios en comparación con las personas más jóvenes, donde destaca el caso de Uruguay como el país en el que las personas mayores tienen un poco más de confianza en los servicios en línea.

Figura 11.2
Confío en los servicios financieros que brindan las entidades financieras por internet y las FinTechs que cambian monedas, dan préstamos por internet o billeteras digitales (%)



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta CAF de capacidades financieras.

La adopción de canales digitales depende en gran medida de la seguridad cibernética. Las amenazas digitales afectan tanto a individuos como a organizaciones, y proteger la información es crucial para la confianza en los servicios financieros de este tipo. Un estudio del BID y la OEA (2020) muestra que los usuarios de países con leyes avanzadas de seguridad cibernética reportan una mayor confianza en el uso de internet, lo cual está relacionado con una mayor seguridad derivada de leyes específicas en TIC y protección de datos.

El índice de ciberseguridad global mide el compromiso de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la ciberseguridad (tabla 2).

Tabla 2
Pilares de la ciberseguridad global definidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones⁶

Ciberseguridad global	
Medidas legales	Existencia de marcos jurídicos relativos a la ciberseguridad y la ciberdelincuencia.
Medidas técnicas	Existencia de instituciones y marcos técnicos que se ocupan de la ciberseguridad, teniendo equipos activos de intervención en casos de incidentes informáticos activo y participación en equipos de intervención regionales.
Medidas organizativas	Existencia de instituciones de coordinación, políticas y estrategias para el desarrollo de la ciberseguridad a nivel nacional.
Medidas de desarrollo de capacidades	Existencia de programas de investigación y desarrollo, educación y formación, profesionales certificados y organismos del sector público que fomentan el desarrollo de capacidades y sensibilización.
Medidas de cooperación	Existencia de asociaciones, marcos de cooperación y redes de intercambio de información.

* Fuente: adaptado del informe “Índice Mundial de Ciberseguridad 2020” de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Los resultados del índice de ciberseguridad global para los seis países muestran que Uruguay tiene el mayor puntaje (75,2 puntos). Al analizar los puntajes de Uruguay a partir de las medidas específicas que componen el índice, se observa que es el único país en el que las áreas de mayor fortaleza relativa son el de desarrollo de capacidades (19 puntos) y las medidas técnicas (18,3 puntos), además de ser las de mayor puntuación entre los seis países (tabla 3). Las medidas técnicas

6 Organismo especializado en telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas, encargado de regular las telecomunicaciones a nivel internacional entre las distintas administraciones y empresas operadoras.

de ciberseguridad incluyen criterios mínimos de seguridad y acreditación para aplicaciones y sistemas informáticos, así como organismos y marcos nacionales para la vigilancia, alerta y respuesta a incidentes cibernéticos. A su vez, las medidas de desarrollo de capacidades abarcan campañas de concientización y grupos de investigación que abordan la ciberseguridad desde perspectivas tecnológicas, socioeconómicas y políticas (UIT, 2020). Por lo tanto, un marco técnico sólido de ciberseguridad y un enfoque sociodemográfico específico en las necesidades de cada segmento de la población pueden contribuir significativamente al fortalecimiento y desempeño de la ciberseguridad del ecosistema digital, lo que posiblemente influya en los mayores niveles de confianza de los adultos mayores en los servicios financieros digitales en Uruguay, en comparación con los otros cinco países.

Tabla 3
Índice de ciberseguridad global y sus componentes⁷

País	Medidas legales	Medidas técnicas	Medidas organizativas	Desarrollo de capacidades	Medidas cooperativas	Puntaje de ciberseguridad global
Uruguay	13.9	18.3	12.1	19.0	11.8	75.2
Chile	17.2	9.4	15.8	11.1	15.3	68.8
Costa Rica	17.6	9.1	12.7	12.1	15.9	67.5
Paraguay	14.2	10.9	13.1	6.8	12.1	57.1
Perú	20.0	11.6	5.6	5.3	13.2	55.7

⁷ El índice de ciberseguridad global es la suma de sus cinco componentes, donde cada uno toma valores de 0 a 20.

País	Medidas legales	Medidas técnicas	Medidas organizativas	Desarrollo de capacidades	Medidas cooperativas	Puntaje de ciberseguridad global
Panamá	10.4	10.9	2.4	6.1	4.3	34.1
Promedio general	15.5	11.7	10.3	10.1	12.1	59.7

* Datos del año 2020.

* El índice de ciberseguridad global tiene una escala de 0 a 100.

Fuente: datos obtenidos del informe “Índice Mundial de Ciberseguridad 2020” de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). (Promedio general elaborado internamente).

13. Conclusiones y recomendaciones de política

Las intervenciones de inclusión financiera, para que sean efectivas y de calidad, deben diseñarse teniendo en cuenta las necesidades de los distintos grupos poblacionales. Es por esto que es clave considerar siempre un enfoque de ciclo de vida que incorpore las principales necesidades en la juventud, cuando se inicia la vida laboral, en la madurez cuando se alcanzan responsabilidades financieras como la educación de los hijos, los créditos, las hipotecas, entre otros, y al final de la vida laboral en donde empieza una etapa de desacumulación de lo ahorrado a lo largo de la vida. En todas las etapas, uno de los objetivos fundamentales es el ahorro para la vejez y el aporte continuo a los planes de pensión, con el objeto de llegar al final de la vida laboral con la seguridad y la confianza de contar con ingresos periódicos que permitan vivir esta etapa en plenitud y con tranquilidad.

No obstante, de los resultados de las encuestas de capacidades financieras para los seis países de América Latina (Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), observamos que los niveles de ahorro de las personas mayores de 60 años son bajos, y que además muestran una escasa confianza en sus planes de retiro. En su mayoría, estos planes están relacionados con seguir trabajando, depender de un negocio,

su cónyuge o hijos, y en menor medida recurrir a un plan de pensión, lo que evidencia la importancia de diseñar productos de ahorro para la vejez que permitan que esta población tenga los recursos suficientes para cubrir sus gastos de vida en esta etapa.

Dentro de este tipo de productos están los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) de Colpensiones de Colombia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2022), los cuales son una alternativa de ahorro para que la población de bajos ingresos pueda recibir un ingreso de por vida, una vez cumplida la edad de retiro. De igual manera, productos financieros digitales como Millas para el Retiro de México (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2017), permiten aportes periódicos programados para el retiro, además de incorporar en su diseño los hallazgos de la economía conductual como la predisposición al presente y la aversión a la pérdida, con el objeto de promover el ahorro a través del consumo y los pagos.

Por su parte, los bonos SELFIES son una opción de inversión mediante la cual se obtienen ingresos mensuales extra en el retiro, garantizando ganancias por encima de la inflación. En Brasil, el Tesoro Nacional emite este tipo de bonos desarrollados en base a las investigaciones de los profesores Robert C. Merton (ganador del Premio Nobel de Economía en 1997) y Arun Muralidhar, denominados RendA+ (Tesouro Direto, 2023). La Tesorería RendA+ adapta el concepto de pensiones privadas a los títulos públicos, simplificando el proceso de inversión, aportando más seguridad y accesibilidad a la planificación de pensiones. Con estos se invierte en la acumulación de valores durante la vida laboral y cuando llegue el momento de la jubilación, se reciben los rendimientos de la inversión mensualmente durante 20 años.

Asimismo, las hipotecas inversas son productos diseñados para personas mayores que son propietarias de vivienda y quieren tener un ingreso complementario, quienes podrán hipotecar su inmueble a cambio de una renta mensual.

Además del diseño de productos específicos para cubrir las necesidades de ahorro de la economía plateada, es importante diseñar programas y productos no financieros que mejoren los niveles de resiliencia financiera de esta población, así como sus capacidades financieras y sus niveles de educación financiera digital.

Teniendo en cuenta la amplia penetración de las tecnologías móviles y de los servicios financieros digitales, es clave diseñar productos financieros que incorporen alfabetización digital para personas mayores con el objeto de que este grupo poblacional, que tradicionalmente ha estado incluido financieramente, no resulte excluido por cuenta de la digitalización. Para esto, es fundamental diseñar productos inclusivos para esta población que tengan en cuenta: i) diseño digital inclusivo, esto es adoptar un diseño digital que facilite el acceso y uso de servicios financieros digitales. Implica tipografías legibles, colores de alto contraste y ubicación adecuada de elementos en la pantalla; ii) experiencia de usuario mejorada mediante una comunicación clara y concisa, incorporando imágenes y videos para facilitar la comprensión y generar confianza; iii) utilizar iconos y patrones de navegación reconocibles para transmitir confianza y familiaridad ; iv) visualización de datos accesible a través de la transformación de datos financieros complejos en gráficos y tablas comprensibles, lo cual promueve la cultura del ahorro e inversión; y v) personalización y acompañamiento, esto se puede realizar mediante el uso de la inteligencia artificial para ofrecer productos personalizados pero también a partir de alianzas a través de las cuales las instituciones financieras pueden trabajar con fundaciones u organizaciones de la sociedad civil, las que pueden ofrecer acompañamiento a los adultos mayores para mejorar sus niveles de alfabetización digital como ocurre en Portugal (Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, 2023).

En conclusión, se observa que la economía plateada enfrenta retos importantes relacionados con el acceso y uso de productos y servicios financieros, los cuales tienen que diseñarse con criterios de calidad, es decir que sean pertinentes y se centren en las necesidades específicas de este segmento de la población. Esto debe ir acompañado de programas de educación financiera y digital que promuevan una mejor toma de decisiones financieras, que tengan impactos positivos en la confianza, seguridad y bienestar financiero de la población mayor.

14. Referencias

- Age UK. (2016). Age-friendly banking: What it is and how you do it. Obtenido de https://www.ageuk.org.uk/globalassets/age-uk/documents/reports-and-publications/reports-and-briefings/money-matters/rb_april16_age_friendly_banking.pdf
- Banco Central de Uruguay y CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. (2024). Encuesta de medición de capacidades financieras: Uruguay 2022. Obtenido de https://bcueduca.gub.uy/encuesta-nacional-de-capacidades-financieras-uruguay/pdf/encuesta_uruguay.pdf
- Banco Mundial. Prosperity Data360. “Indicadores económicos.” <https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicador>
- Banco Mundial; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Srinivasan,Sharada; Comini,Niccolo; Koltsov,Mykhailo; Gelvanovska-Garcia,Natalija. (2022) Acceso y Uso de Internet en América Latina y el Caribe : Resultados de las Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia de ALC 2021 (Spanish). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099830009122269694/P1758390e18469029081f609a089f692452>
- Tapia Troncoso, Waldo; Cuéllar, Ekaterina; Gamboa, Daniel; García-Huitrón, Manuel. (2023). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿cómo avanzar hacia pensiones sostenibles para sociedades más longevas?. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004953>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y OEA (Organización de los Estados Americanos) (2020). Reporte Ciberseguridad 2020: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/reporte-ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-america-latina-y-el-caribe>
- Banco Mundial. Prosperity Data360. “Indicadores económicos.” <https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicador>
- Banco Mundial. (2005). Annuities - regulating withdrawals from individual pension accounts : Rentas vitalicias - regular la retirada de fondos de cuentas individuales de retiro (Spanish). World Bank pension reform primer series Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/521561468175500785/Rentas-vitalicias-regular-la-retirada-de-fondos-de-cuentas-individuales-de-retiro>
- Banco Mundial; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Srinivasan,Sharada; Comini,Niccolo; Koltsov,Mykhailo; Gelvanovska-Garcia,Natalija. (2022) Acceso y Uso de Internet en América Latina y el Caribe : Resultados de las Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia de ALC 2021 (Spanish). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099830009122269694/P1758390e18469029081f609a089f692452>

- Bucheli, Marisa, Alvaro Forteza y Ianina Rossi. “Work History and the Access to Contributory Pensions in Uruguay: Some Facts and Policy Options.” World Bank: Social protection and labor discussion paper, no. 0829 (2008): 1-43.
- Cárdenas, S., Cuadros, P., Estrada, C., y Mejía, D. (2020). Determinantes del bienestar financiero: evidencia para América Latina. Serie de políticas públicas y transformación productiva;36, Caracas: CAF. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1617>
- Espejo, A., (2022). “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47726-informalidad-laboral-america-latina-propuesta-metodologica-su-identificacion>
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017). Infografía “Millas para el Retiro”. Obtenido de <https://www.gob.mx/consar/es/articulos/infografia-millas-para-el-retiro?idiom=es>
- GPFI (Global Partnership for Financial Inclusion) y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2019). G20 Fukuoka Policy Priorities on Aging and Financial Inclusion. Obtenido de <https://www.gpfi.org/publications/g20-fukuoka-policy-priorities-aging-and-financial-inclusion>
- Ipsos-Foro Económico Mundial. (2019). Global Citizens & Data Privacy. Ipsos-World Economic Forum Tracking Study on Consumer Acceptance of Information Technology. Davos, 2019. Obtenido de <https://www.ipsos.com/sites/default/files/global-citizens-data-privacy.pdf>
- Nobel Prize Outreach AB. (2024). Press release. NobelPrize.org. Obtenido de <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1985/press-release/>
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017). Infografía “Millas para el Retiro”. Obtenido de <https://www.gob.mx/consar/es/articulos/infografia-millas-para-el-retiro?idiom=es>
- Lewis, S. y F. Messy (2012). “Financial Education, Savings and Investments: An Overview”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 22, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k94gxrw760v-en>
- Mejía, D., & Azar, K. (2021). Políticas de inclusión financiera y las nuevas tecnologías en América Latina. CAF. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1755>
- Mejía, D., & Gutiérrez, J. D. (2024). Finanzas sociales: diversidad, equidad, inclusión y educación financiera en Colombia y Latinoamérica. En J. D. González Ruiz, H. M. Vélez García & J. Malagón González (Editores académicos), Finanzas sostenibles para el sector bancario (Capítulo 9, pp. 288). Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, y Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria). <https://publicaciones.asobancaria.com/libro/finanzas-sostenibles/>

- Ministerio de Justicia y del Derecho (2022). ¿Cómo vincularme a BEPS?. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/pensiones-beps.aspx>
- Nobel Prize Outreach AB. (2024). Press release. NobelPrize.org. Obtenido de <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1985/press-release/>
- Observatorio Social. (2020). Documentos de resultados: Personas mayores, envejecimiento y cuidados. Subsecretaría de Evaluación Social. Gobierno de Chile. Obtenido de https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/grupos-poblacion/Documento_de_resultados_Personas_mayores_envejecimiento_y_cuidados_31.07.2020.pdf
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2013). Promoting Financial Inclusion through Financial Education. OECD/INFE Evidence, Policies and Practice. <https://dx.doi.org/10.1787/5k3xz6m88smp-en>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2015). National strategies for financial education. OCDE/INFE Policy Handbook. <https://www.oecd.org/finance/National-Strategies-Financial-Education-Policy-Handbook.pdf>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2023). OCDE/INFE 2023 International survey of adult financial literacy. OCDE Business and Finance Policy Papers, (39). <https://doi.org/10.1787/56003a32-en>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2024). OECD/INFE survey instrument to measure digital financial literacy. Obtenido de: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD-INFE-survey-instrument-digital-financial-literacy.pdf>
- OCF (Oficina del Consumidor Financiero) (2024). Encuesta de capacidades financieras de Costa Rica en 2023 (con colaboración de CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe y la Superintendencia de Entidades Financieras - SUGEF). Obtenido de <https://www.ocf.fi.cr/wp-content/uploads/2024/04/Capacidades-financieras-CAF-SUGEF-OCF.pdf>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2013). The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality. ISBN: 978-92-2-126963-2.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2022). Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico (tercera edición). Ginebra, 2018. SBN 978-92-2-030965-0 (web pdf)
- OMS (Organización Mundial de la Salud). (2023). Salud mental de los adultos mayores. Obtenido de <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-of-older-adults>
- Ormazábal, F., & Silva, N. (2023). Capacidades financieras en América Latina: Chile 2023. CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2200>
- Santa Casa de Misericórdia de Lisboa (2023). “Eu sou digital”: O projeto que quer promover a literacia digital nos mais velhos”. Obtenido de: <https://scml.pt/>

- media/noticias/eu-sou-digital-o-projeto-que-quer-promover-a-literacia-digital-nos-mais-velhos/
- Sunkel y Ullman. (2019). Las personas mayores de América Latina en la era digital: superación de la brecha digital. Revista CEPAL no. 127. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44580-personas-mayores-america-latina-la-era-digital-superacion-la-brecha-digital>
- Tesouro Direto. (2023). Planeje a sua aposentadoria complementar com o Tesouro RendA+. Obtenido de <https://www.tesourodireto.com.br/blog/planeje-a-sua-aposentadoria-complementar-com-o-tesouro-renda.htm>
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2020). Índice Mundial de Ciberseguridad 2020. Obtenido de https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2021-PDF-S.pdf
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). (2022). ITU World Telecommunication/ICT Indicators Long Questionnaire 2022. Obtenido de https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/datacollection/ITU_WTILongQuestionnaire_2022.pdf

Parte III: Retos de la longevidad en Latinoamérica

Capítulo 5

Retos y políticas públicas para las personas mayores en Colombia

Juan Pablo Alzate

1. Introducción

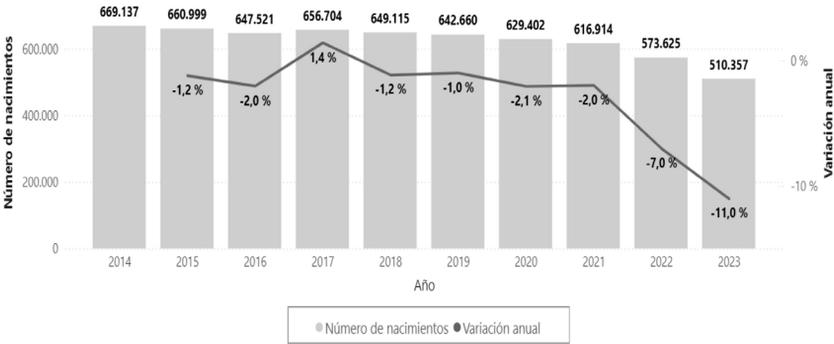
Colombia no ha sido una excepción dentro del proceso de envejecimiento que viene enfrentando la región de América Latina. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), para 2025 su población mayor de 60 años será de 8.1 millones de personas de un total estimado de 53.1 millones. Es decir, un 15.4% de colombianos será adulto mayor.

Lo que más llama la atención es que la proporción de personas mayores de 60 sobre la población total, en el año 2000, era de 8%, y para 2050 se proyecta que sea del 26% (DANE - Dirección de Censos y Demografía, 2023). O sea, en un período de 50 años este segmento poblacional se incrementará en 18 puntos porcentuales. Durante ese período, Colombia pasará de tener 3.1 millones de personas mayores en el año 2000 a casi 15 millones en el 2050, según las proyecciones del DANE.

Este acelerado proceso de envejecimiento se explica por varias razones. Una de ellas es la disminución significativa que han tenido los nacimientos en el país. De acuerdo con el DANE, en 2023pr¹ se alcanzó un total de 510 357 nacimientos, cifra que por segundo año consecutivo reporta la reducción anual más alta de la serie, con -11,0% frente al 2022 y -23,7% comparado con el 2014, lo cual equivale a 158 780 nacimientos menos entre 2014 y 2023pr. (DANE, 2024).

1 pr: cifras preliminares. Las cifras 2014-2022 corresponden a nacimientos procesados con bases de cifras definitivas. La cifra 2023pr corresponde a cifras preliminares, nacimientos ocurridos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023, reportados hasta el 31 de enero de 2024.

Gráfica 1. Número y variación de los nacimientos en Colombia Total, nacional (años 2014-2023)



Fuente: DANE, Estadísticas vitales, 2024. (Cifra preliminar).

El origen de la caída dramática de los nacimientos en Colombia se explica, a su vez, principalmente por la baja de su Tasa Global de Fecundidad (TGF). Este indicador ha disminuido de forma constante en los últimos diez años, pasando de 1,8 hijos nacidos vivos por mujer en 2014 a 1,2 en 2023 (DANE, 2024). La tasa está incluso por debajo de las registradas en Europa en 2022, donde la TGF era de 1.5 hijos nacidos vivos por mujer (CEPAL, 2023).

Ante el incremento acelerado de la población mayor en Colombia, surge una cantidad de interrogantes que no tienen respuestas precisas aún. ¿Cuál será la principal fuente de ingresos de estas personas? ¿Cómo será su estado de salud? ¿Quién se encargará de proveer y pagar por el cuidado que demandarán? ¿Cuál será el impacto sobre el presupuesto nacional? Estas son, quizás, algunas de las preguntas más frecuentes que rondan las discusiones relacionadas con la transición demográfica.

Sin embargo, una visión un poco menos ortodoxa y tradicional añade otras inquietudes, tales como: ¿cuál será el impacto de este proceso en el mercado laboral? ¿Qué implicaciones trae esta transición para la composición de las empresas en Colombia? ¿Qué negocios se crearán a partir de este cambio demográfico? ¿Cuáles serán los sectores económicos que más se fortalecerán ante esta nueva realidad?, junto con otra serie de preguntas que, como afirma el profesor Joseph Coughlin,

sencillamente no se han planteado todavía. El error más devastador de todos es el que es imposible de medir: la falta de innovación. ¿Cuántos posibles productos que mejorarían la vida de las personas mayores nunca llegarán a existir, ya sea porque las empresas se negaron a considerar a los consumidores mayores como dignos de innovación? (Coughlin, 2017).

En el presente capítulo se hará una descripción general de la población mayor colombiana de hoy y del futuro próximo. Se presentará un análisis de su situación social y productiva y de sus niveles de pobreza. Asimismo, se hará un breve análisis de los principales indicadores del mercado laboral de esta población y de su participación en la economía nacional a la luz de los micronegocios. Finalmente, se presentarán una serie de recomendaciones a partir de experiencias exitosas lideradas desde el sector social en Colombia, que pueden aportar en la generación de políticas ante el proceso de envejecimiento que enfrenta su población económicamente activa.

2. Caracterización de la población mayor en Colombia

Con base en las proyecciones hechas a partir del Censo Nacional de población y vivienda realizado en Colombia el año 2018, su población total sería de 52.7 millones de personas. De este grupo, el 51% eran mujeres (27 millones) y el 49% hombres (25.7 millones). En términos de los grandes grupos de edad su composición sería la siguiente: el 22% se encuentra entre los 0-14 años, el 63% entre los 15 y los 59 años y el 15% son mayores de 60. En 2024, habría 7 891 331 millones de personas mayores de 60 años.

De estas, el 56% (4 383 480) son mujeres y el 44% (3 507 851) hombres. Y en términos de los grandes grupos de edad su composición es: 55.6% de la población mayor estaría en el rango 60-69 años, el 30.4% entre los 70-79 años y el 14% restante serían mayores de 80 años. De acuerdo con las cifras oficiales del DANE, para 2024 se proyectaba la existencia de 18 mil centenarios, de los cuales el 60% eran mujeres.

Tabla 1. Estructura de la Población mayor de 60 años en Colombia (2024)

Rangos de edad	Hombres	Mujeres	Total	Participación
60-69 años	1 993 201	2 397 769	4 390 970	55.6%
70-79 años	1 054 871	1 340 889	2 395 760	30.4%
80-89	374 683	518 571	893 254	11.3%
90-99	77 897	115 369	193 266	2.4%
100 años y más	7 199	10 882	18 081	0.2%
Total	3 507 851	4 383 480	7 891 331	100.0%

Fuente: DANE. Dirección de Censos y Demografía. (Actualización: marzo de 2023).

Ahora bien, el proceso de envejecimiento de la población colombiana no se presenta de manera homogénea en todo el país, que se divide en 32 departamentos. En algunos de estos territorios el porcentaje de personas mayores de 60 años supera el 20% de la población total de ese departamento, mientras que en algunos casos está por debajo del 6%. De los 7.8 millones de mayores registrados en Colombia, el 51% de ellos se ubican en tan solo cinco regiones. De acuerdo con el DANE, en 2024 más de cuatro millones de personas mayores de 60 años habitan en Bogotá (16%), Antioquia (14%), Valle del Cauca (10%), Cundinamarca (7%) y Atlántico (5%).

3. Inclusión social y productiva de la población mayor en Colombia

La Fundación Saldarriaga Concha, una de las organizaciones de la sociedad civil con mayor experiencia en el desarrollo de investigaciones sobre la longevidad en el país, desarrolló en 2017 un índice multidimensional

mensional que permite estimar los niveles de inclusión de las personas mayores.

Esta herramienta, que actualmente se encuentra en proceso de transferencia metodológica para que el Departamento Nacional de Estadísticas lo adopte como medida oficial de la inclusión en Colombia, incorpora varios elementos que vale la pena resaltar.

El primero de ellos es que pone sobre la mesa el concepto de doble inclusión, que se viene desarrollando en espacios académicos y de política pública en la región desde hace poco tiempo. Una de las instituciones que ha publicado algunos documentos que lo aborda es la CEPAL. Según esta organización, la doble inclusión pretende dar cuenta, por un lado, de la necesidad de garantizar un nivel básico de bienestar a toda la población a través del acceso universal a la educación, la salud y la protección social —incluidos las políticas y los servicios de cuidado—, así como a infraestructura básica (energía, agua potable y saneamiento), independientemente del nivel de ingresos y otras características de los hogares. Y por otro lado, se busca dar cuenta también de la necesidad de garantizar la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas, con empleos de calidad que le otorguen ingresos estables y con acceso a la protección social (CEPAL, 2017).

Bajo este marco conceptual, lo que presenta el índice de la Fundación Saldarriaga Concha es un indicador que descompone la inclusión en dos grandes dimensiones igual de importantes, la inclusión social y productiva. De esta manera, se categoriza a las personas mayores en cuatro categorías, los que están doblemente incluidos (social y productivamente), los que están incluidos solo en una de las dos dimensiones (dos categorías) y aquellos que están doblemente excluidos.

Figura 1. Intersección de los componentes de inclusión social e inclusión productiva

Componentes	Inclusión productiva	Exclusión productiva
Inclusión social	Doble inclusión	Inclusión social / exclusión productiva
Exclusión social	Exclusión social / inclusión productiva	Doble exclusión

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS.

Otra innovación que incluye este índice hace referencia a la unidad de análisis. En este caso, se hace un ajuste a la metodología para garantizar que la situación de inclusión de los adultos mayores tenga mayor peso relativo (60%) que la situación de los demás miembros del hogar (40%). Teniendo en cuenta que el índice utiliza como fuente de información la “Gran Encuesta Integrada de Hogares de Colombia”, se corría el riesgo de que, si se usaba como unidad de análisis el hogar, se terminara invisibilizando estadísticamente la situación específica de los mayores. Este es un tema altamente sensible en variables como el ingreso per cápita, si en un hogar hay una persona mayor que no tiene ningún ingreso y que termina siendo *arrastrada* por los demás miembros que sí tienen y que incrementan el promedio del hogar analizado.

La actual estructura del índice en su dimensión social está conformada por 9 indicadores agrupados en 3 dimensiones: i) Educación, ii) Acceso a salud y iii) Vivienda y servicios públicos. En la primera se miden variables como el alfabetismo y el logro educativo. Luego, en salud, se calcula el aseguramiento en salud y las restricciones a los servicios de salud relacionadas con aspectos financieros. Estos indicadores son calculados tanto para la persona mayor como para los demás miembros del hogar.

En el caso de la Vivienda y servicios públicos, la unidad de análisis es el hogar y se estiman variables como el acceso a fuentes de agua

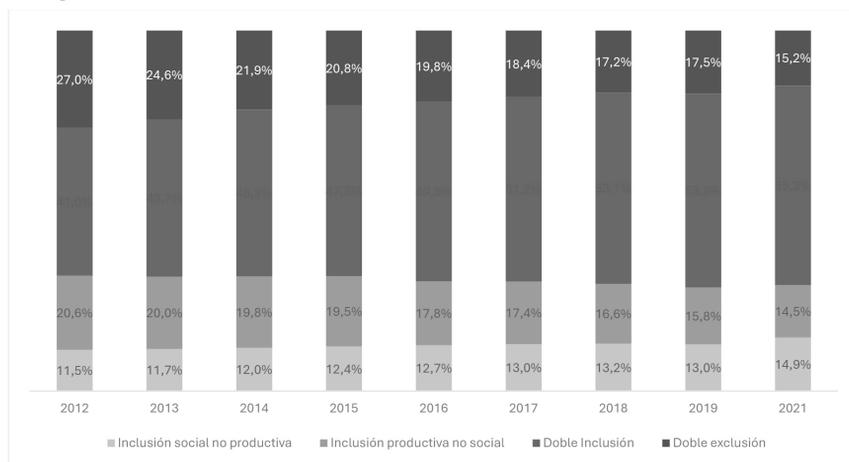
mejorada, la adecuada eliminación de excretas, los pisos y paredes adecuados y el hacinamiento.

En el caso de la inclusión productiva, este componente contiene 4 indicadores agrupados en dos dimensiones: i) Ingresos y ii) Acceso a trabajo de calidad. Aquí se tienen en cuenta factores como la ocupación, las cotizaciones, si la persona trabaja máximo 48 horas semanales y si presenta subempleo por competencias. Todos los indicadores en este componente son estimados tanto para la persona mayor como para los demás miembros del hogar (FSC e Inclusión SAS, 2023).

4. Resultados de inclusión

Para el período 2012-2021, la clasificación en las cuatro categorías que ofrece el índice multidimensional de inclusión social y productiva fue la siguiente:

Gráfica 2. Distribución de la población mayor de 60 años por categorías de inclusión, 2012-2021²



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE-GEIH 2012-2021.

2 En 2020 no fue posible realizar la estimación del índice debido a las dificultades en materia de recolección de información estadística por la pandemia de COVID-19.

A nivel general, se observa una mejora continua de la doble inclusión de las personas mayores en Colombia, que pasó de un 41% en 2012 a un 55,3% en 2021. Por su parte, la doble exclusión disminuyó de 27% a un 15,2% en el mismo período. Al analizar los resultados entre hombres y mujeres para 2021, se encontró que las mujeres presentaban una proporción ligeramente superior de doble inclusión, mientras que la proporción de exclusión era prácticamente equiparable entre ambos géneros. No obstante, analizando por separado la inclusión social y productiva, se evidenció que las mujeres tenían una mayor representación en el primer grupo, mientras que los hombres estaban incluidos productivamente en un porcentaje mayor (FSC e Inclusión SAS, 2023).

Donde se presentan las mayores diferencias es cuando se comparan los resultados entre las zonas urbanas y las zonas rurales. Para el año 2021, el 33% de las personas mayores de 60 años que habita en zona rural se encontraba en doble inclusión, frente a un 61% en zona urbana; mientras que en exclusión había un 25,9% en la zona rural versus un 12,5% en la zona urbana. El comportamiento de la doble inclusión y la exclusión en la zona rural tiene claras desventajas en comparación con lo observado para el total del país o la zona urbana, donde la doble inclusión siempre ha superado a la exclusión a lo largo del período de referencia; en contraste, en la zona rural la exclusión fue superior a la doble inclusión hasta el año 2019 (FSC e Inclusión SAS, 2023).

Finalmente, este índice permite determinar cuáles son las principales variables que explican la doble exclusión que enfrentan las personas mayores en Colombia. A nivel social, los indicadores con mayor proporción de población en privación son: bajo logro educativo individual, bajo logro educativo del resto del hogar, analfabetismo individual y analfabetismo de los demás miembros del hogar. El 70,5% de las personas mayores de 60 se encontraba en privación en el indicador de bajo logro educativo individual, es decir, que acumulaba menos de nueve años aprobados de educación. Para los demás miembros del hogar este indicador era del 53.6%. De igual manera, un 13,5% de las personas mayores de 60 se encontraba en privación en el indicador de analfabetismo individual. Para el resto del hogar este valor fue del 9.8%.

En términos de inclusión productiva, las privaciones más altas se presentaron en los indicadores de No cotizante a pensión a nivel individual (71,6%), No ocupación individual (71,6%), No cotizante a pensión resto de integrantes del hogar (65,6%) y No ocupado resto de integrantes del hogar (59,5%).³

5. Pobreza monetaria de las personas mayores

De acuerdo con la Misión Colombia Envejece 2, una de cada cuatro personas (25%) en edad de pensión en Colombia realmente obtiene este beneficio (Fundación Saldarriaga Concha, Fedesarrollo, PROESA y DANE., 2023). Pero, a pesar de la baja cobertura que tiene el sistema pensional colombiano, los niveles de pobreza monetaria y pobreza extrema para este segmento de la población no es tan alta cuando se compara con otros grupos. Según cifras del DANE, en el año 2022 el 27.2% de los hombres jefes de hogar mayores de 60 vivían en condiciones de pobreza. A su vez, el 10% de los hombres mayores vivían en condiciones de pobreza extrema. En el caso de las mujeres esta proporción era del 29% y del 10.5% respectivamente.

De estos resultados se pueden extraer algunas conclusiones interesantes. La primera de ellas es que si bien hay un alto porcentaje de personas mayores que enfrentan esta situación, la pobreza monetaria y la pobreza extrema en Colombia está concentrada principalmente en el segmento poblacional de los 10-18 años. Para ese grupo la incidencia de la pobreza en 2022 fue del 55.5% en los hombres y 56.4% en mujeres. Al comparar ambos grupos de edad se observa una diferencia de 28 puntos porcentuales para los hombres y 27 para las mujeres.

3 Para conocer más detalles sobre los resultados del índice, su estructura, metodología y resultados detallados visitar: <https://www.saldarriagaconcha.org/indice-multidimensional-inclusion-personas-mayores/>

Tabla 2. Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema según sexo y grupo etario del jefe de hogar. Total nacional 2022

Grupos de edad	Pobreza monetaria			Pobreza monetaria extrema		
	Hombre	Mujer	Brecha	Hombre	Mujer	Brecha
10 a 18 años	55.5	56.4	-0.9	26.4	31.6	-5.2
19 a 28 años	39.2	51.3	-12.1	13.4	23.3	-9.9
29 a 59 años	34.1	44.4	-10.3	11.9	17.9	-6.0
60 o más años	27.2	29.0	-1.8	10.0	10.5	-0.5

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2022.

También es importante destacar que en el grupo de las personas mayores de 60 años es donde se presentan las menores brechas entre hombres y mujeres en el caso de la pobreza extrema. Acá la diferencia es de tan solo de 0.5 puntos porcentuales. En el caso de la pobreza monetaria solo es el segundo grupo con la menor brecha, y allí la diferencia es de 1.8 p.p.

El hecho de que un porcentaje importante de las personas mayores en Colombia no sea pobre por ingreso, a pesar de los bajos niveles de cobertura pensional, se puede explicar por dos razones en particular: su alta participación en el mercado laboral y el desarrollo de emprendimientos.

6. Participación laboral de las personas mayores en Colombia

El impacto del proceso de envejecimiento en el mercado laboral se puede identificar de varias formas. Uno de los indicadores que evi-

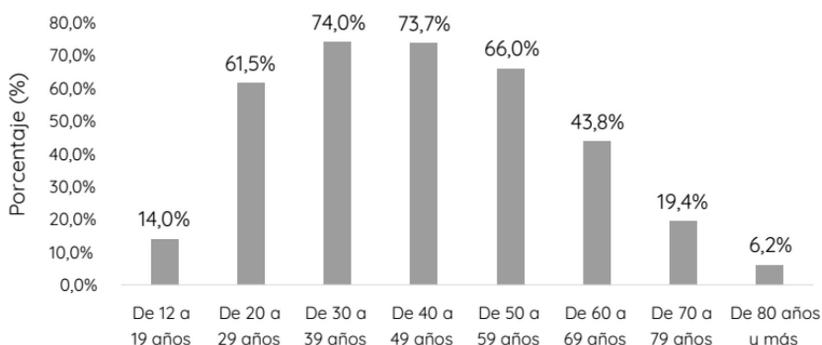
dencia este fenómeno es el tiempo de permanencia en la actividad, medido en años brutos de vida activa.⁴ En el caso de América Latina, este indicador aumentará en poco más de 11 años: en 1980, se estimó en alrededor de 33,5 años y, para 2050, se prevé que ascenderá a 45 años. En cuanto a Colombia, la situación no es diferente. En el caso de las mujeres, para 1980 los años brutos de vida activa eran ligeramente inferiores a 20. Para 2050 se estima que sean más de 40 años (CEPAL, 2023).

Este crecimiento en la participación de las personas mayores en los mercados de trabajo viene consolidándose de manera importante durante los últimos años. De acuerdo con la Misión Colombia Envejece 2, para 2021 la tasa de ocupación de las personas mayores en el país fue del 30.4%. Al analizar los resultados por grandes grupos de edad, se encuentra que en el rango de 60-69 años, en 2021, la tasa de ocupación era del 43.8%, y en el segmento de 70-79 años fue de 19.4% (Fundación Saldarriaga Concha, Fedesarrollo, PROESA y DANE, 2023).

Sin embargo, a pesar de que la participación de los mayores en el mercado laboral ya es una realidad, las condiciones en las que deben realizar su trabajo no son las mejores. La Misión Colombia Envejece 2 también muestra cómo, a medida que avanza la edad, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia igual aumenta. Al respecto, el estudio expone que para las personas de 50 a 59 años este tipo de empleo es de un 57,5%, para el siguiente grupo (60 a 69 años) el porcentaje pasa a 69,3% y supera el 82% en mayores de 70 años (Fundación Saldarriaga Concha, Fedesarrollo, PROESA y DANE, 2023).

4 Es el número medio de años que una persona de una cohorte hipotética permanecerá en la actividad económica si, durante su vida activa, tuvieran vigencia las tasas de actividad por edades del período en estudio y no estuviera sometida a riesgos de mortalidad antes de salir de la fuerza de trabajo por jubilación. Se obtiene sumando las tasas de actividad quinquenales y multiplicándolas por cinco (CEPAL, 2012).

Gráfica 3. Tasa de ocupación por grupo de edad en Colombia, 2021



Fuente: DANE, GEIH 2021 (Fundación Saldarriaga Concha, Fedesarrollo, PROESA y DANE, 2023).

Este incremento en la proporción de personas mayores con empleo por cuenta propia puede ser consecuencia de la discriminación por edad que enfrentan en los mercados de trabajo, por las barreras normativas que dificultan su proceso de contratación (*reten social*⁵) o bien puede estar indicando una mayor incidencia del emprendimiento y la búsqueda de mayor libertad laboral y financiera, como afirma el estudio liderado por la F. Saldarriaga Concha.

7. Empezar en la vejez. Una alternativa

Bien sea que lo hacen por necesidad u oportunidad, las personas mayores de 60 años están buscando crear sus propios negocios para generar los ingresos que satisfagan sus necesidades. Esto ha sido tema no solo de investigación por la Fundación Saldarriaga Concha, sino que también ha motivado iniciativas que apuntan a posicionar el emprendimiento como un mecanismo alternativo para garantizar seguridad económica en la vejez.

Una primera aproximación al mundo de los pequeños negocios lo ofrece la Encuesta de Micronegocios que realiza el DANE, EMI-CRON. En su versión 2022, esta muestra que el 18.5% de los mi-

5 En el ordenamiento jurídico colombiano existen las figuras del retén social y la estabilidad laboral reforzada para los prepensionados.

cronegocios en Colombia son propiedad de personas mayores de 60 años (DANE, 2022).⁶ Al incluir en este grupo, además, a las personas mayores de 50, que algunos estudios internacionales clasifican como emprendedores sénior (Thomas Schøtt, 2017), la proporción de emprendedores asciende al 40% del total de los micronegocios. En el país, 1 de cada 5 emprendimientos es propiedad de una persona mayor de 50 años. Y, a pesar del gran aporte que significan para la economía colombiana, son escasamente tenidos en cuenta en los programas de apoyo financiero del Estado. De acuerdo con la EMICRON, el 64.4% de los micronegocios liderados por emprendedores mayores de 60 años tiene como principal fuente de financiación sus ahorros personales.

La misma encuesta muestra cuáles son las principales razones por las que estas personas no utilizan el sistema crediticio. La más frecuente es el miedo a las deudas. 1 de cada 2 emprendedores mayores está en esta categoría (49%). No cumplir con los requisitos mínimos exigidos (garantías, codeudores, avales, fiadores) es el caso del 20.6% de los micro emprendedores silver.

Ante las dificultades que enfrenta este grupo para encontrar recursos que financien la creación y el fortalecimiento de sus negocios, en particular en el caso de los adultos mayores, la Fundación Saldarriaga Concha, en alianza con las Fundaciones Arturo y Enrica Sesana y la Fundación Ramírez Moreno, crearon un fondo de apoyo a emprendedores mayores de 60 años denominado Fondo Mayor, que ofrece ayuda tanto financiera como no financiera en toda Colombia.

A nivel financiero, Fondo Mayor entrega a los emprendedores *silver* desde el capital semilla hasta créditos que pueden ser utilizados para el fortalecimiento de la capacidad instalada de sus negocios. Desde el punto de vista no financiero, el Fondo ofrece procesos de formación y capacitación en áreas de marketing digital, finanzas para emprendedores, innovación en modelos de negocio, propósito superior y propuestas de valor y estrategias de crecimiento. Para complementar el proceso de apoyo, los emprendedores también reciben entrenamiento y capacitación para fortalecer habilidades blandas. Finalmente, como parte de

6 De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas (2022), un micronegocio es una unidad económica con máximo nueve (9) personas ocupadas, que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción.

un proceso integral, todos los miembros del programa reciben asesoría de mentores especializados de la red de egresados de la Universidad de los Andes de Colombia, UNIANDINOS.

Desde su creación, Fondo Mayor ha entregado alrededor de US\$52.000 dólares de apoyo financiero. De estos recursos, el 61% ha sido bajo la modalidad de capital semilla y el 39% restante a través de créditos. Las ventas generadas por este grupo de emprendedores, desde enero de 2021 a marzo de 2024, superan los US\$ 2,2 millones (Fondo Mayor – Resultados Generales 2024).

A pesar de su pequeña escala, este programa ha permitido a las tres fundaciones a cargo generar información, datos y conocimiento para realizar un ejercicio de incidencia con algunas de las instituciones que lideran el ecosistema de emprendimiento en Colombia. Este es el caso de Innpulsa, entidad que tiene a cargo la agenda de emprendimiento en el país y con la cual las fundaciones en cuestión firmaron un memorando de entendimiento, con el fin de escalar y replicar los aprendizajes de Fondo Mayor en todo el territorio.

8. Conclusiones y recomendaciones

Colombia pasó de tener 3.1 millones de personas mayores en el año 2000 a tener casi 8 millones en 2024 y, según las proyecciones del DANE, alrededor de 15 millones como proyección para el 2050. Este incremento en la población mayor tendrá grandes efectos sobre la economía del país. Para enfrentarlos desde el punto de vista laboral y económico, los gobiernos de la región deben diseñar políticas públicas que vayan más allá de las reformas pensionales. Las pensiones no son, ni serán, el único mecanismo de protección económica que tendrán las personas mayores para satisfacer sus necesidades en la vejez.

En ese sentido, es necesario ofrecer otro tipo de alternativas, y es ahí donde el emprendimiento surge como una posible herramienta para ser abordada. Garantizar la participación en igualdad de condiciones por parte de los mayores en los programas que ofrecen las organizaciones del ecosistema de emprendimiento es fundamental. Y se deben implementar en todas las etapas de la cadena de valor del emprendimiento. Desde los procesos de ideación y puesta en marcha por parte

de emprendedores sénior, pasando por los procesos de fortalecimiento financiero y no financiero hasta procesos de aceleración. Quizás, por qué no, los nuevos unicornios del emprendimiento en América Latina sean liderados por hombres y mujeres mayores.

9. Referencias

- CEPAL. (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Montevideo, Uruguay: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL. (2023). *Observatorio Demográfico, 2023*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Coughlin, J. F. (2017). *The Longevity Economy. Unlocking the World's Fastest-Growing, Most Misunderstood Market*. New York: Public Affairs .
- DANE - Dirección de Censos y Demografía. (2023). *Proyecciones de población*. Bogotá: Departamento Nacional de Estadísticas DANE.
- DANE. (2022). *Encuesta de Micronegocios (Emicron)*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Estadísticas DANE.
- DANE. (2024). *Boletín Técnico Estadísticas Vitales EEVV*. Bogotá: DANE.
- FSC e Inclusión SAS. (2023). *Índice multidimensional de inclusión social y productiva para personas con discapacidad. Informe nacional 2021*. Bogotá. Obtenido de https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2023/11/INal_IMISP_PcD_2021.pdf
- Fundación Saldarriaga Concha, Fedesarrollo, PROESA y DANE. (2023). *Misión Colombia Envejece - Una Investigación Viva*. Bogotá: Fundación Saldarriaga Concha.
- Thomas Schøtt, E. R. (2017). *GEM Special Report on Senior Entrepreneurship 2017*. Global Entrepreneurship Research Association.

Capítulo 6

Economía plateada en Chile: diagnóstico, oportunidades y proposiciones de política

Juan Bravo
Marco Morales

1. Introducción

De acuerdo con la Comisión Europea (2018), la economía plateada se define como la suma de toda la actividad económica que satisface las necesidades de las personas de 50 años o más, incluidos los productos y servicios que compran directamente y el movimiento de capital adicional que genera este gasto. Por lo tanto, la economía plateada abarca todas las actividades económicas relacionadas con la producción, el consumo y el comercio de bienes y servicios relevantes para las personas mayores, ofrecidas por organizaciones públicas o privadas, e incluye sus efectos directos e indirectos.

En base a la información reportada en Okumura *et al.* (2020), la participación de los mayores de 60 años en el consumo agregado de un país debiera estar entre un 25% y 50%, dependiendo del nivel de envejecimiento de la población de cada uno. Por otra parte, se estima que este grupo de edad explicaría entre 30% y 60% del crecimiento en el consumo entre 2015 y 2030.

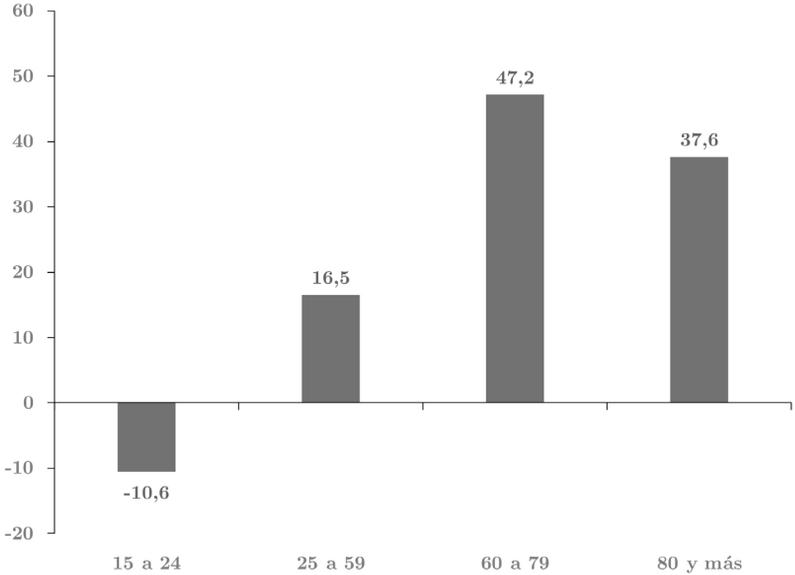
Según datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), hace 50 años en América Latina por cada 100 personas en edad de trabajar, entre 15 y 64 años, había aproximadamente 7 personas en edad de retiro, que superaban los 65 años. En tanto, recientemente este número de personas en retiro ha aumentado a 11 y se espera que en 50 años más la cifra llegue en torno a 30 personas de más de 65 años, por cada 100 en edad de trabajar. A su vez, la expectativa de vida de quienes alcanzan 65 años también se ha incrementado significativamente: desde 77, hace 50 años, a 83 en la actualidad.

Por otra parte, en el caso de Chile, en base a la Encuesta Casen 2022 la población de 60 años y más corresponde al 18,4% del total del país.

Este porcentaje para 2050 es proyectado por Naciones Unidas en 31,6%. Adicionalmente, la misma encuesta estima que la población a partir de los 80 años representa un 16,4% de los mayores de 60. Esta cifra proyectada por Naciones Unidas para 2050 alcanza un 27,6%.

Estas proyecciones implican la profundización del acelerado proceso de envejecimiento de la población que ya está ocurriendo en la economía chilena. De acuerdo con las estimaciones de población de la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), durante la última década, es decir, entre el trimestre marzo-mayo 2014 y marzo-mayo 2024, la población de 15 a 24 años se redujo en 10,6%. Por el contrario, la de 60 a 79 años se expandió en 47,2% en ese mismo período, mientras que la de 80 años y más lo hizo en 37,6%, como se puede observar en la Figura 1.

Figura 1
Variación % de la población por tramo etario entre marzo-mayo 2014 y marzo-mayo 2024



Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Dado lo anterior, la economía plateada nos plantea múltiples desafíos, que de ser bien abordados pueden constituir oportunidades significativas de crecimiento económico. Por el contrario, no tomar en cuenta la relevancia que esta economía representa y, por lo tanto, no implementar las políticas públicas apropiadas, puede llevarnos no solo a perder el potencial de crecimiento que ella nos ofrece, sino que también a empeorar la calidad de vida de nuestros adultos mayores, quienes cada vez representarán una mayor proporción de la población del país.

Las próximas dos secciones describen las múltiples oportunidades de crecimiento que nos ofrece la economía plateada, así como las condiciones que idealmente deberían tener los lugares de trabajo para aprovechar al máximo la experiencia y capital humano acumulado por trabajadores de mayor edad. Posteriormente, las siguientes tres secciones se enfocan en Chile, en términos del estado actual del mercado del trabajo, los servicios de cuidado a la dependencia y el sistema de pensiones, como principales ejes de la necesaria adecuación a la economía plateada en el país. Finalmente, la última sección ofrece algunas conclusiones y recomendaciones de política derivadas de la información y análisis presentado en este capítulo.

2. Oportunidades de crecimiento que ofrece la economía plateada

De acuerdo con el “white paper” del World Economic Forum (2016), la Consulta a Expertos de la OECD-GCOA (2014) y el informe de la Comisión Europea (2018), entre las áreas en las que se debe invertir para potenciar la economía plateada, destacan las siguientes:

- a. Bienes/servicios médicos y de cuidados para personas dependientes
- b. Ocio, estilo de vida y apoyo para la vida diaria de adultos mayores
- c. Industria de alimentos para adultos mayores
- d. Industria de la construcción habitacional e infraestructura pública funcional a adultos mayores autovalentes
- e. Industria financiera

- f. Industria de la educación técnico profesional y universitaria amigable con adultos mayores
 - g. Transporte público adecuado para adultos mayores con movilidad limitada.
-
- a. Se esperan altos retornos de la inversión para estos productos y servicios, ya que existe una alta correlación entre la edad (avanzada) y los problemas funcionales asociados a enfermedades crónicas y demanda por servicios de cuidados a la dependencia, desde leve a severa. De esta forma, productos como aparatos de audición, dispositivos de alarma cardiaca/vascular o caídas, relojes inteligentes que permitan ubicar a un adulto mayor extraviado, así como toda la industria de cuidados domiciliarios, en centros diurnos o residencias de largo plazo, deberían ver aumentada su demanda en forma sostenida en los próximos años. Asociado a lo anterior, se requerirá un incremento significativo en los profesionales de la salud y de cuidados, cuyo número ya evidencia brechas importantes para satisfacer la demanda actual de los adultos mayores.
 - b. En este punto destacan los productos y servicios adaptados para personas de edad avanzada o con limitaciones funcionales, tales como paquetes turísticos en temporada baja, cruceros y centros vacacionales con personal de salud incluido o productos cosméticos específicos para edades avanzadas. Por otra parte, hay un gran potencial para servicios de apoyo en el hogar, como limpieza, cocina o delivery de supermercados y restaurantes. También se incluye en esta área el uso de servicios de taxis privados, choferes personales y automóviles autónomos.
 - c. Se proyecta una demanda creciente por alimentos enfocados en adultos mayores con dietas o alergias alimentarias, así como alimentos blandos o con sabores/aromas mejorados que faciliten su consumo por parte de personas de edad avanzada que pueden sufrir problemas dentales o pérdida de gusto/olfato. En particular, se requiere de productos envasados en porciones individuales, fáciles de abrir y listos para ser consumidos (pescados, mariscos, sopas, guisos, legumbres, etc.), así como frutas y verduras conge-

- ladas que permitan su división en pequeñas porciones, sin perder la cadena de frío, evitando su descomposición. Finalmente, los productos deben contar con información nutricional clara, legible y lo más descriptiva posible para los adultos mayores.
- d. La construcción de ambientes para adultos mayores, tanto públicos como privados, debiera convertirse un motor de inversión en viviendas, oficinas en infraestructura pública. Esto incluye lugares de trabajo amigables y viviendas confortables/funcionales para personas mayores autovalentes (por ejemplo, remodelaciones con estilo “retro”), así como espacios públicos adaptados para personas de edad avanzada y con problemas de movilidad (con rampas, ascensores y veredas que permitan uso de sillas de ruedas o minimicen el riesgo de accidentes).
 - e. La industria financiera podría jugar un rol fundamental en asesorar a las personas de todas las edades en su planificación financiera a lo largo de todo el ciclo de vida, particularmente con miras a costear una etapa de retiro cada vez más prolongada, bajo un sistema de pensiones basado principalmente en el ahorro individual. Por otra parte, la prolongación de la vida laboral asociada al aumento de la longevidad y a una mayor edad legal de retiro, extiende el horizonte temporal para el endeudamiento de los sujetos de crédito, ampliando el mercado para la intermediación financiera. Adicionalmente, la industria de fondos de inversión debiera facilitar el financiamiento para el desarrollo de nuevos productos y servicios enfocados a satisfacer las necesidades de los adultos mayores. Finalmente, la industria de seguros puede jugar un papel fundamental a través de la creación o perfeccionamiento de productos para cubrir el riesgo de longevidad y dependencia severa en adultos de edad avanzada.
 - f. La formación técnico-profesional y académica debe adaptarse para facilitar la creación de programas que permitan aumentar la empleabilidad de adultos mayores, así como su productividad, contribuyendo a una vida laboral más prolongada. En particular, es necesario que dichos programas fomenten el uso de tecnologías de información y herramientas de inteligencia de negocios, de forma que los trabajadores de mayor edad puedan adaptarse

y seguir siendo un aporte en sus ambientes de trabajo, por sobre las ventajas que ya poseen producto de sus años de experiencia laboral. Adicionalmente, es importante que las instituciones de educación superior ofrezcan programas de entrenamiento para emprendedores de la tercera edad, que estén interesados en desarrollar sus propios proyectos de negocios.

- g. El transporte público debe ser amigable con los adultos mayores con movilidad restringida, ayudando a su integración social y evitando su aislamiento, así como facilitando su independencia y participación en el mercado laboral. Entre otras cosas, esto implica que los buses urbanos y trenes de metro estén acondicionados para un fácil ascenso y descenso de personas con discapacidades o que utilicen sillas de rueda u otros dispositivos de apoyo a la movilidad, también que las estaciones y andenes del metro permitan un fácil acceso en los casos mencionados.

3. Ambiente laboral amigable con el envejecimiento

El Consejo para una Sociedad que Envejece, del World Economic Forum, propone los siguientes principios para alcanzar empresas amigables con la edad:

- a. Un lugar de trabajo que apoye a todos sus empleados y reconozca su aporte laboral, sin importar su edad
- b. Aprendizaje y participación continua, ofreciendo oportunidades de entrenamiento y mentoría a todos los trabajadores
- c. Aporte a las contribuciones de salud y ahorro para pensión de los trabajadores
- d. Contribución a la educación financiera de los trabajadores, para mejorar planificación financiera de largo plazo y vida laboral más prolongada
- e. Envejecimiento saludable, fomentando el deporte, alimentación de calidad y vida social
- f. Apoyo a trabajadores que tienen responsabilidades de cuidados de menores o adultos con dependencia.

Adicionalmente, se pueden implementar medidas de apoyo para alcanzar los principios anteriores, tales como:

- Crear un diálogo a nivel nacional sobre el envejecimiento entre el gobierno, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales
- Asegurar por vía legal o reglamentaria la no discriminación por edad en los contratos de trabajo
- Desarrollar servicios de apoyo en la búsqueda de oportunidades laborales para adultos mayores
- Producir reportes periódicos de participación laboral de trabajadores de mayor edad, así como del avance en la incorporación de los principios descritos más arriba
- Implementar campañas para promover la diversidad de edades en los trabajadores, combatir el “edadismo”, ofrecer oportunidades de entrenamiento y actualización a trabajadores mayores
- Aumentar la edad legal de retiro, ampliando la participación de los adultos mayores en la fuerza de trabajo.

4. Mercado de trabajo, participación laboral y empleo de adultos mayores en Chile

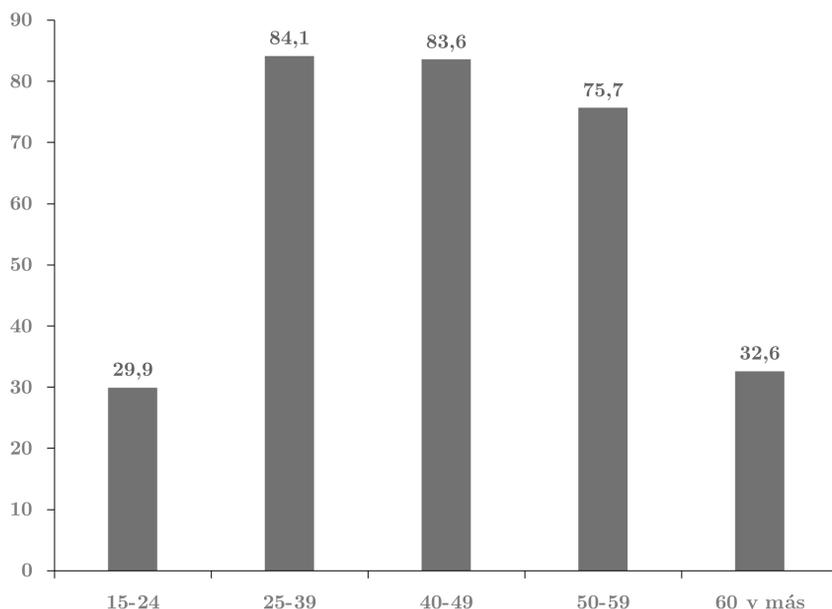
Desde el punto de vista económico, la última etapa del ciclo de vida se caracteriza por el retiro del mercado laboral y la utilización de los recursos acumulados en la fase activa de la vida para el consumo.

El segmento de adultos mayores va teniendo un peso cada vez más importante dentro de la población, dado que está ocurriendo un proceso de envejecimiento etario producto de la reducción de la tasa de fertilidad y del aumento de la esperanza de vida.

Este proceso de cambio demográfico tiene consecuencias muy relevantes en el mercado laboral, pues el segmento de adultos mayores tiene una tasa de participación laboral mucho menor a la de la población en edad de trabajar de 25 a 59 años (Figura 2), lo que se traducirá en las próximas décadas en una mayor proporción de población inactiva y una menor porción de personas que realizan las tareas productivas.

Figura 2

Tasa de participación laboral por tramo etario (% , trimestre marzo-mayo 2024)



Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Aunque una fracción significativa de la población de 60 años y más deja de formar parte de la fuerza laboral, tal como se observa en la Figura 2, más del 30% de este segmento sigue activo laboralmente.

Los formatos de empleo ejercidos por los adultos mayores, sin embargo, tienen patrones muy distintos a los observados entre los trabajadores de menor edad. Muchos adultos mayores se insertan en lo que en la literatura se ha denominado como “empleo puente”, que corresponde a algún trabajo de carácter transicional posterior a la salida del empleo en donde la persona se desarrolló o después de que se comienza a recibir la pensión de vejez y previo al retiro definitivo de la fuerza laboral. Esta transición suele materializarse en empleos menos intensivos en esfuerzo y con mayor autonomía.

Por otra parte, mientras algunos adultos mayores se ven forzados a mantenerse activos por necesidades económicas, otros se ven forzados al retiro a pesar de querer mantenerse económicamente activos. Y en algunos casos, el retiro laboral no necesariamente es definitivo, ya que, bajo ciertas circunstancias, los adultos mayores pueden regresar a la fuerza laboral.

En definitiva, la etapa laboral de los adultos mayores puede tomar múltiples formas, lo que implica la necesidad de políticas públicas diferenciadas ante realidades heterogéneas.

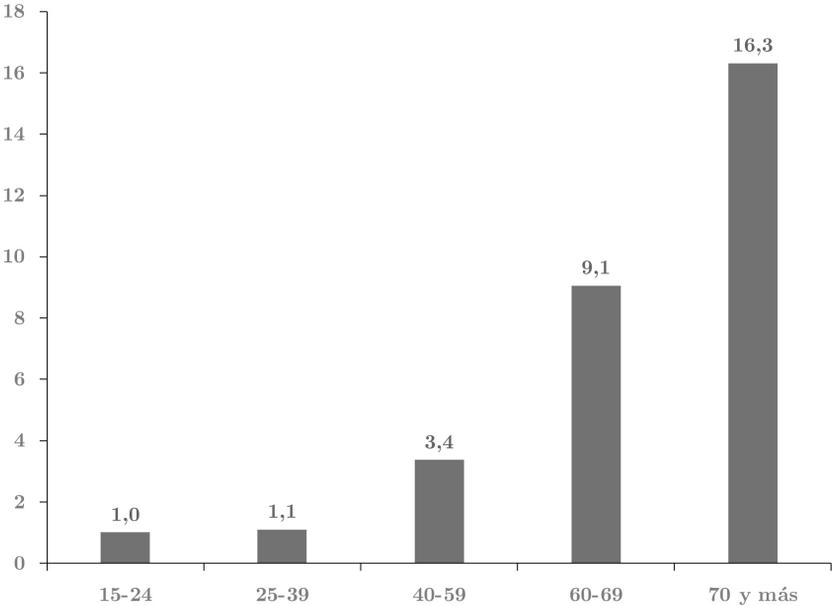
4.1. Salud y mercado laboral

La salud se vuelve un factor altamente relevante en la dinámica del mercado laboral a medida que las personas van envejeciendo. Su deterioro puede afectar negativamente el capital humano de la persona y, por ende, su productividad laboral, generando con ello un impacto negativo en los ingresos laborales. En estas circunstancias el trabajo se hace más difícil de realizar y menos satisfactorio, al mismo tiempo que se puede requerir de más tiempo para destinar al cuidado de la salud. Todo esto va inclinando la balanza hacia el retiro del mercado laboral o al menos a una transición que implique migrar a empleos menos demandantes, ya sea en cuanto a tiempo de trabajo, cumplimiento de horarios, traslados, situaciones de estrés, etc. De esta manera, la evidencia empírica encuentra que los problemas de salud entre las personas de mayor edad incentivan el retiro y el paso a la inactividad (Fuchs, 1982, Dwyer y Mitchell, 1999; Quinn, 1999; Cahill, Giandrea y Quinn, 2006; Schuring *et al.*, 2007; Lindeboom y Kerkhofs, 2009; Kerr y Armstrong-Stassen, 2011; McPhedran, 2012; Blundell *et al.*, 2017). Para algunos, este retiro por motivos de salud puede ser percibido como involuntario, puesto que su preferencia sería seguir trabajando si su salud así lo permitiese.

Así, una de las repercusiones de lo anterior en el ámbito del trabajo es que a medida que aumenta la edad, se eleva la proporción de personas que está fuera de la fuerza laboral por razones de salud. En efecto, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) para el trimestre marzo-mayo 2024, entre la población de 15 a 24 años

solo el 1% declara estar en la inactividad laboral por razones de salud permanente. Esta cifra sube de manera gradual en tanto los tramos etarios son más altos, llegando al 9,1% en el caso de las personas de 60 a 69 años y al 16,3% en el segmento de 70 años y más, lo que evidencia cómo el deterioro de salud a medida que aumenta la edad lleva a que haya una mayor proporción de la población que sale de la fuerza laboral por estos motivos (ver Figura 3).

Figura 3
Porcentaje de la población que está inactiva por razones de salud permanentes según tramo etario
(trimestre marzo-mayo 2024)

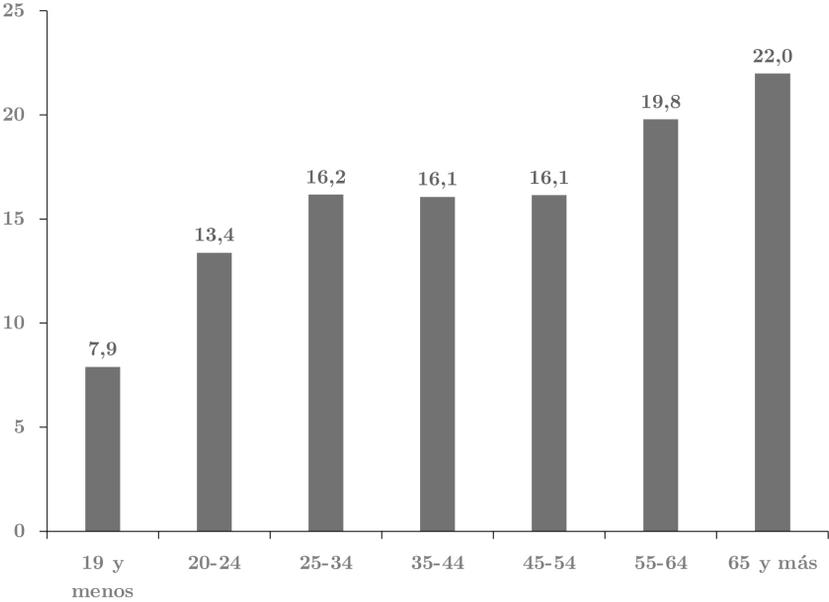


Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Otro de los efectos que puede causar el deterioro de la salud es un mayor ausentismo entre las personas ocupadas por estos motivos. Según las cifras de la SUSESO, en el año 2022, en el tramo entre 25 a 54 años el número de días de licencia pagados promedio por trabajador al año

está en torno a los 16 días. Sin embargo, para el segmento de 55 a 64 años se observa un fuerte aumento, con 19,8 días de licencias médicas en promedio al año, cifra que escala a 22 días en el segmento de 65 años y más. Este fenómeno también refleja la asociación entre la edad y el deterioro del estado de salud (Figura 4).

Figura 4
Número de días de licencia médica pagados en promedio por trabajador en el año 2022



Fuente: elaborado en base a estadísticas de SUSESO.

El estado de salud también puede influenciar el tipo de formato laboral en el que se insertan los adultos mayores. Esto se discutirá más adelante en esta sección.

4.2. Insuficiencia de ingresos en la vejez y participación laboral

La insuficiencia de ingresos en la vejez es un factor que también afecta la participación laboral en este segmento, ya que la falta de recursos

para alcanzar un determinado estándar de vida puede llevar a las personas a tener que permanecer económicamente activos, incluso a pesar de no querer hacerlo.

Existe evidencia que muestra que mientras más altos sean los ingresos de la pensión y de otras fuentes, mayor es el incentivo para retirarse de la fuerza laboral (Henkens y Siegers, 1991; Heyma, 2004). Las estimaciones econométricas para Chile reportadas en el informe de resultados de la Encuesta de Calidad de Vida Adulto Mayor e Impacto del Pilar Solidario (ENCAVIDAM), de 2018, mostraron un importante efecto negativo de un aumento en el ingreso no laboral sobre la ocupación y la participación laboral de los adultos mayores. En esa misma línea, Apella *et al.* (2019) señalaron que cuando la pensión esperada es baja, se reduce la probabilidad de retirarse del mercado laboral.

La instauración de la Pensión Garantizada Universal (PGU) a partir de febrero de 2022 implicó, inicialmente, mejorar los beneficios del pilar no contributivo a personas que ya eran parte del Pilar Solidario y, a través de modificaciones posteriores, se amplió la cobertura de beneficiarios para incluir a todas las personas de 65 años o más pertenecientes al 90% más vulnerable de la población. En consecuencia, aumentó tanto el número de beneficiarios como el monto de los beneficios. Dado que uno de los objetivos de esta política pública era evitar que los adultos mayores se vean forzados a tener que trabajar para satisfacer sus necesidades más elementales, es esperable que la reforma tenga algún impacto en reducir la tasa de participación laboral del segmento de 65 años y más. Si bien se requieren estudios formales para verificar esta hipótesis, en principio los datos apuntan en esa dirección. La Tabla 1 indica que en el trimestre móvil inmediatamente anterior a la instauración de la PGU (noviembre 2021-enero 2022), el 81,1% de la población de 65 años y más estaba fuera de la fuerza laboral. Al desglosar, el 22,4% declaraba estar inactivo por razones de pensión, mientras que el 58,8% declaraba otras razones como el motivo primordial para estar en la inactividad laboral. Al trimestre marzo-mayo 2024 la proporción de la población de 65 años o más que estaba fuera de la fuerza laboral se redujo a 78,9%, es decir, una disminución de 2,2 puntos porcentuales (pp) respecto al período pre-PGU, en línea con el aumento generalizado de la tasa de participación laboral que se observó a través de

los distintos segmentos etarios durante este período. Sin embargo, la población de 65 años o más inactiva por razones de pensión se elevó a 23%, es decir, un alza de 0,6 pp en ese mismo lapso. Por el contrario, el porcentaje de la población de 65 años o más que estaba inactiva por razones distintas a pensión se redujo en 2,9 pp.

Tabla 1
Porcentaje de la población de 65 años y más fuera de la fuerza laboral: desglose
(trimestres noviembre 2021-enero 2022 y marzo-mayo 2024)

	Nov 2021-Ene 2022	Mar-May 2024	Variación
% población fuera de la fuerza laboral	81,1	78,9	-2,2
% población fuera de la fuerza laboral por razones de pensión	22,4	23,0	0,6
% población fuera de la fuerza laboral por razones distintas a pensión	58,8	55,9	-2,9

Las cifras de la tabla fueron redondeadas a un decimal, por lo que la suma de los componentes puede diferir ligeramente del total.

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

De esta manera, posiblemente la PGU contribuyó a reducir el porcentaje de adultos de 65 años o más que se veían obligados a trabajar a pesar de no querer hacerlo, lo que puede implicar algún efecto en reducir la tasa de participación laboral de este segmento etario.

4.3. Prácticas y políticas organizacionales que incentivan al retiro del adulto mayor

El retiro y la exclusión laboral de los adultos mayores se ve influenciada por los estereotipos negativos. La evidencia muestra que los empleadores a menudo perciben a las personas de este segmento etario como inflexibles o poco adaptables al cambio, entre otros atributos negativos, y ello impacta en las políticas de la empresa sobre capacitación, reclutamiento, promoción, retención de trabajadores y otras (Bendick, Brown y Wall, 1999; Chiu *et al.*, 2001; Taylor, 2001; Gringart, Helmes

y Speelman, 2005; Karpinska, Henkens y Schippers, 2011). Debido a dichas prácticas, los adultos mayores pueden enfrentar barreras de acceso al empleo, o ser desplazados si es que se encuentran trabajando. Si las empresas tienen políticas de contratación que deliberadamente los excluyen y esta exclusión es percibida por los grupos afectados, los puede desalentar de buscar empleo, llevándolos así a la salida de la fuerza laboral. La encuesta de CEVE-UC y OTIC del Comercio, Servicios y Turismo de 2018 refleja esta percepción, puesto que el 80% de las personas de 55 a 74 años que no trabaja declaró estar de acuerdo con la afirmación “Hoy en día es difícil encontrar trabajo para las personas mayores”, mientras que el 74% de ellos estuvo de acuerdo con que “las empresas prefieren contratar más a personas jóvenes que a personas mayores”. Como veremos más adelante, las cifras revelan que el desaliento es bastante importante en el segmento de adultos mayores y este tipo de prácticas puede contribuir a ello.

Ligado a lo anterior, también puede haber presiones informales al retiro, ya sea por parte del empleador o de los colegas, por ejemplo, al hacer sentir a los trabajadores que se deberían jubilar antes de una edad determinada. Dichas presiones reducen la satisfacción laboral, incentivando así a los adultos mayores a materializar su retiro (Snape y Redman, 2003; Gustman y Steinmeier, 2004; Potocnik, Tordera y Peiró, 2010).

La falta de flexibilidad en cuanto a la duración de las jornadas es otro factor importante en este aspecto. Los requerimientos de un mínimo de horas para desempeñar un empleo se vuelven restrictivos cuando el trabajador desea trabajar jornadas inferiores a ese mínimo, lo que conduce a tener que decidir entre trabajar una jornada superior a la deseada o dejar de trabajar. La evidencia empírica señala que este es un factor que influye en que los adultos mayores abandonen la fuerza laboral (Gustman y Steinmeier, 2004; Charles y DeCicca, 2007; Gielen, 2009).

4.4. Cambio tecnológico, entrenamiento y obsolescencia

Si bien la evidencia ha demostrado que los estereotipos negativos respecto a los trabajadores adultos mayores existen y, por lo tanto, hay

un componente asociado a los prejuicios que influye en las prácticas organizacionales, también existen ciertos elementos ligados a la racionalidad económica que pueden inhibir la adaptación y aprendizaje de los adultos mayores ante los avances tecnológicos.

Desde el punto de vista de la teoría del capital humano, en el caso de los adultos mayores hay menos incentivos a capacitarse puesto que el tiempo para obtener los retornos del aprendizaje es reducido, por la cercanía de la fecha del retiro laboral. De igual manera, para las empresas, como la capacitación implica costos en dinero, tiempo de los trabajadores, instalaciones, etc., hay menos incentivo en entrenar a los adultos de mayor edad, pues los beneficios potenciales del aumento del capital humano del trabajador se aprovecharían por un horizonte de tiempo menor en comparación a los trabajadores de generaciones más jóvenes.

El constante cambio tecnológico exige estar continuamente aprendiendo para evitar la obsolescencia, pero si hay pocos incentivos al entrenamiento de los adultos mayores, ya sea por el propio trabajador o por las empresas, entonces puede haber un rezago en la utilización de las nuevas tecnologías por parte de este grupo etario. La consecuencia de esto es que se deterioran sus posibilidades laborales.

La evidencia tiende a apoyar que la motivación de los trabajadores por el aprendizaje y la capacitación disminuye con la edad (Kanfer y Ackerman, 2000; Kooji *et al.*, 2011). Bartel y Sicherman (1993) encontraron evidencia de que los cambios inesperados en la tasa de cambio tecnológico inducen a los adultos mayores a retirarse más temprano, debido a que el costo de reentrenarse se considera como una inversión poco atractiva, en línea con la teoría del capital humano. En forma similar, Friedberg (2003) encontró que el inminente retiro de los adultos mayores reduce el incentivo de los trabajadores a adquirir nuevas habilidades para poder manejar los avances tecnológicos, medido por el uso de computadoras, pero que aquellos que sí son capaces de utilizar la tecnología tienen incentivos a retirarse más tarde para aprovechar esas habilidades. Por su parte, la evidencia de Messe, Moreno-Galbis y Wolff (2014) muestra que los adultos mayores en empleos con alta probabilidad de embarcarse en programas de capacitación para actualizar sus habilidades, hace que el cambio tecnológico tenga un

efecto positivo sobre la propensión a retrasar la edad de retiro. Sin embargo, en ausencia de entrenamiento, el cambio tecnológico reduce esa propensión.

Desde el punto de vista de la empresa, Beckmann (2007) provee evidencia de que la adopción de innovaciones tecnológicas y organizacionales reduce la demanda de las firmas por trabajadores adultos mayores e incrementa la de trabajadores jóvenes. Es decir, las nuevas tecnologías y prácticas organizacionales serían complementarias a los trabajadores jóvenes y sustitutas de los trabajadores mayores. En esa línea, Aubert, Caroli y Roger (2006) encontraron que las nuevas tecnologías afectan a los trabajadores de mayor edad por la vía de reducir sus oportunidades de contratación.

Con todo, es importante acotar que, aunque el incentivo para el aprendizaje y la capacitación tienda a disminuir en los segmentos etarios mayores, esto no significa que la disponibilidad a embarcarse en estos procesos sea inexistente. En efecto, en la encuesta realizada por CEVE-UC y OTIC del Comercio, Servicios y Turismo de 2018, alrededor de un tercio de los trabajadores de 55 a 74 años manifestó su disposición a asistir a un curso de capacitación.

Esta arista resulta particularmente relevante dado el acelerado proceso de cambio tecnológico en el que vivimos, que implica el desafío de adquirir ciertas competencias mínimas para desempeñarse laboralmente. Una de las más elementales en el mundo actual es el uso de internet, una herramienta tecnológica que abarca cada vez más aspectos de la vida. Sin embargo, las cifras de la Casen 2017 muestran una enorme brecha intergeneracional en su utilización entre los trabajadores. Mientras que entre los ocupados de 15 a 24 años solo el 5,3% no usa internet, entre los trabajadores de 65 años y más el 59,2% no lo hace. Además, como se observa en la Tabla 2, entre los ocupados que sí utilizan internet las personas de mayor edad tienden usarlo en menor proporción –especialmente en comparación con el tramo etario de 25 a 39 años– para realizar tareas como obtener información, comunicarse por correo electrónico, hacer operaciones bancarias, educación, capacitación y trámites, entre otros.

Tabla 2**Porcentaje de los ocupados que usa internet para realizar la actividad correspondiente, según tramo etario**

	15-24	25-39	40-54	55-64	65 y más
Obtener información utilizando buscadores como Google y otros	93,9	95,0	90,9	86,9	85,7
Comunicación por email o correo electrónico	82,5	87,4	79,1	72,1	74,0
Compra y venta de artículos y/o servicios por Internet	41,6	56,2	42,2	36,2	36,3
Operaciones de banca electrónica como revisión de estados de cuentas y transferencias electrónicas	43,7	62,6	51,9	46,1	47,6
Actividades de educación formal y capacitación como cursos en línea o bajar material de cursos de páginas web de universidades institutos u otros	33,4	39,0	28,5	22,8	24,7
Trámites en línea con instituciones del Estado como certificados de nacimiento u otros con instituciones públicas	33,2	49,3	39,8	33,9	36,6
Trámites en línea con empresas privadas como agendar una cita al médico o solicitar cotizaciones de servicios	27,8	45,1	36,7	33,3	35,8

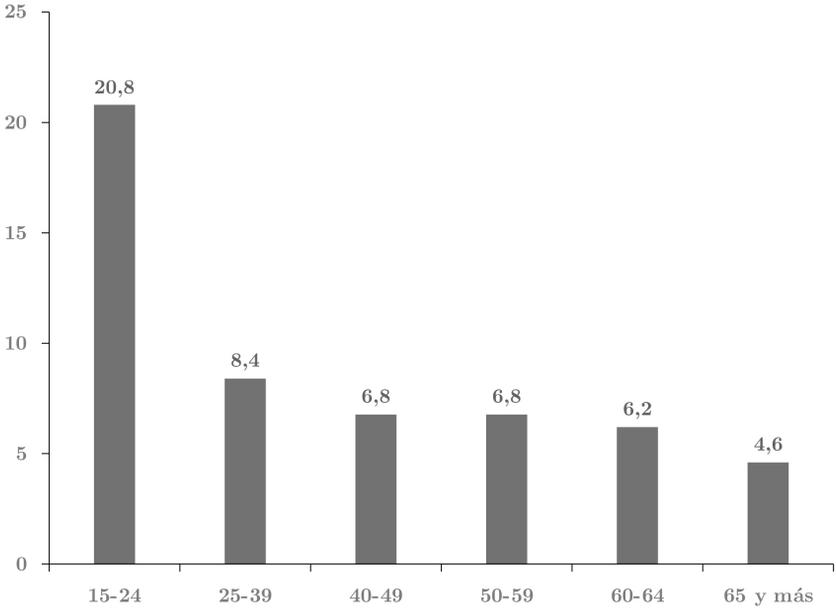
Fuente: elaborado en base a Casen 2017.

La ausencia de este tipo de competencias mínimas implica una carencia de alfabetización digital que, como se mencionó anteriormente, puede inducir a las personas al retiro y, paralelamente, a inhibir la contratación de adultos mayores por parte de las firmas, elementos que finalmente redundan en exclusión laboral para este segmento etario.

4.5. Desocupación, desaliento y desempleo de larga duración

Un patrón que se observa al analizar las tasas de desempleo por tramo etario es que a medida que la edad aumenta, la tasa de desempleo disminuye (Figura 5). A pesar de lo anterior, lo cierto es que el segmento de personas de mayor edad tiene serias dificultades de inserción laboral. Esto se debe a que la tasa de desempleo oficial no captura adecuadamente dichas dificultades en este segmento etario.

Figura 5
Tasa de desempleo (%), marzo-mayo 2024



Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

El fenómeno del desaliento tiende a ser más prevalente entre las personas de mayor edad. En la estadística de mercado laboral oficial de Chile, se considera que una persona está fuera de la fuerza laboral por razones de desaliento cuando no buscó empleo en las últimas 4 semanas y declara que se cansó de buscar un empleo porque cree que no lo encontrará por algún motivo relacionado al mercado laboral (por ejemplo, cree que por su edad no lo encontrará), pero que estaría disponible para iniciar un trabajo en las 2 semanas siguientes. Así, cuando la búsqueda de un trabajo remunerado ha sido infructuosa, y especialmente, cuando esta ha durado largo tiempo, algunos trabajadores dejan de buscar. Esto significa que, desde el punto de vista de la estadística, dejan de formar parte de la fuerza laboral y pasan a conformar la población inactiva. Por esta razón, la tasa de desempleo tradicional puede inducir a conclusiones erradas, pues no toma en cuenta en su

cálculo a las personas desalentadas que pueden considerarse como una forma de desempleo encubierto, ya que son personas que estarían disponibles para trabajar de inmediato en caso de haber oportunidades laborales disponibles, pero la razón por la que dejan de buscar empleo es alguna dificultad relacionada al mercado laboral.

Las cifras de la Tabla 3 dan cuenta que el porcentaje de la población que está inactiva por desaliento aumenta de manera importante a partir del segmento de 50 a 59 años, elevándose aún más en el tramo de 60 a 64 años. Si se “corrige” la tasa de desempleo para incorporar en el cálculo a quienes están en esta situación, se observa que la tasa de desempleo “corregida” por desaliento aumenta a 7,6% para el segmento de personas entre 50 a 59 años,¹ alcanza el 8,1% en el tramo de 60 a 64 años y llega al 8% en el grupo de 65 años y más. De esta manera, si se ajusta por el fenómeno del desaliento se rompe el patrón descendente por edad que exhibe la tasa de desempleo oficial.

Tabla 3
Indicadores de desempleo y desaliento (trimestre marzo-mayo 2024)

Tramo etario	% de la población inactiva por desaliento	Tasa de desempleo oficial (%)	Tasa de desempleo "corregida" por desaliento (%)
15-24	0,6	20,8	22,2
25-39	0,3	8,4	8,7
40-49	0,2	6,8	7,0
50-59	0,7	6,8	7,6
60-64	1,3	6,2	8,1
65 y más	0,8	4,6	8,0

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

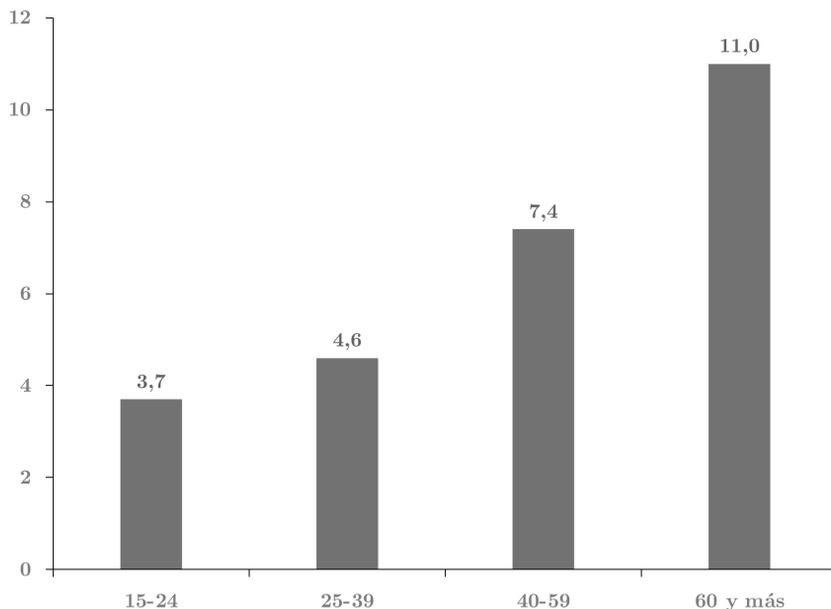
1 La tasa de desempleo corregida por desaliento se calcula como el ratio (Desocupados+desalentados)/(Fuerza laboral+desalentados).

Sin embargo, no solo importa la prevalencia de desempleo, sino también su duración. Y este es uno de los problemas más graves que enfrentan las personas de mayor edad en materia laboral, pues, una vez que caen en el desempleo pasan, en promedio, mucho más tiempo en ese estatus en comparación a grupos etarios de menor edad. Factores como los explicados anteriormente, entre ellos, el deterioro de la salud a medida que aumenta la edad, las brechas digitales o los prejuicios contra el adulto mayor pueden ayudar a explicar este fenómeno.² Los períodos extensos de desempleo suelen conllevar los efectos más perjudiciales para quienes pasan por esta situación, en comparación a los períodos breves de desempleo, que tienen costos mucho menores en términos sociales. Por ejemplo, existe evidencia de que períodos largos de desempleo tienen efectos negativos sobre varias dimensiones personales, como el capital humano de los trabajadores (Mincer y Ofek, 1982; Edin y Gustavsson, 2008; Nichols, Mitchell y Lindner, 2013; Speiser, 2021), la salud mental (Payne y Jones, 1987; Winefield *et al.*, 2005; Peterie *et al.*, 2019) y la salud física de las personas (Sullivan y Von Watcher; 2009), que a la larga repercuten en la pérdida de destrezas, redes, motivación y habilidades, disminuyendo la probabilidad de poder encontrar nuevamente un empleo. Esto puede producir una dinámica que tiende a perpetuar la desocupación. Además, estos períodos aumentan el riesgo de caer en la pobreza.

Al trimestre marzo-mayo 2024, los desocupados de 15 a 24 años llevan en promedio 3,7 meses buscando activamente un empleo. La cifra sube a 4,6 meses entre los desocupados de 25 a 39 años. Por su parte, en el segmento de desocupados que tienen entre 40 y 59 años la duración promedio de esa búsqueda es de 7,4 meses, cifra que se dispara a 11 meses entre los desocupados de 60 años y más, tiempo que es muy superior al observado en los tramos etarios de menor edad (Figura 6).

2 En Acuña y Bravo (2023) se analizan en detalle los factores que contribuyen a explicar por qué la duración del desempleo es mayor a medida que aumenta la edad.

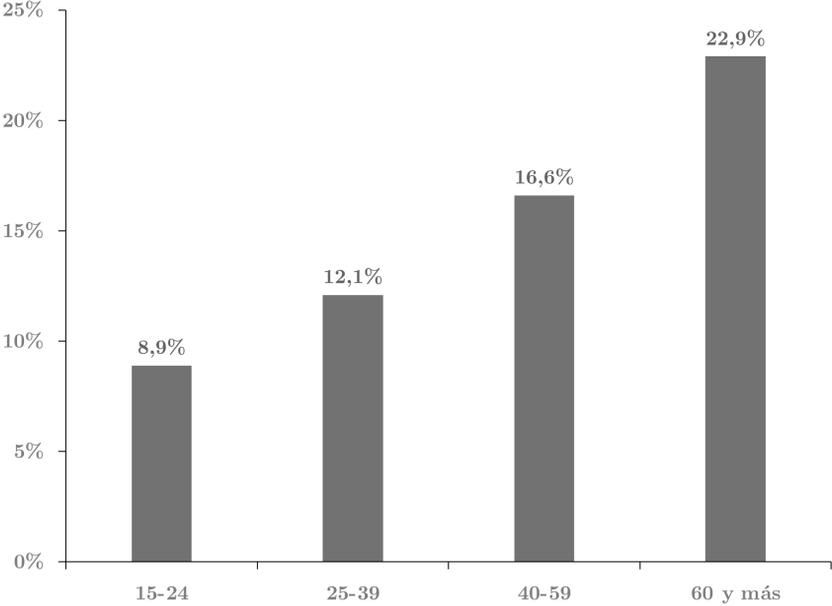
Figura 6
Duración promedio del desempleo según tramo etario
(número de meses, trimestre marzo-mayo 2024)



Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Un indicador relevante a la hora de analizar la duración del desempleo es el porcentaje de desocupados que se encuentra en desempleo de larga duración, es decir, la proporción de desocupados que llevan buscando un empleo por 12 meses o más. Se observa que en el caso de los desocupados del tramo etario entre 15 a 24 años, el 8,9% está en desempleo de larga duración, mientras que la cifra se eleva al 12,1% entre los desocupados de 25 a 39 años, a 16,6% entre los desocupados de 40 a 59 años y a 22,9% en el segmento de desocupados de 60 años y más (Figura 7), cifra que está por encima del resto de tramos etarios, sobre todo de los más jóvenes.

Figura 7
Porcentaje de desocupados en desempleo de larga duración por tramo etario
(trimestre marzo-mayo 2024)



Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

4.6. Formatos laborales en que se insertan los adultos mayores

La edad influye de manera gravitante en el tipo de empleo en que las personas se insertan. Como se puede observar en la Tabla 4, a medida que la edad aumenta la prevalencia en empleos asalariados en el sector privado disminuye. Así, mientras en el trimestre marzo-mayo 2024 el 77,8% de los ocupados de 15 a 24 años ejercen como asalariados del sector privado, entre los ocupados de 50 a 59 años el 55,2% lo hace en esta modalidad laboral, cifra que baja a un 44,6% entre los ocupados de 60 años y más. En contraparte, la prevalencia en empleos por cuenta propia aumenta a mayor edad, tanto los que se ejercen en la formalidad (actividades económicas registradas ante el Servicio de Impuestos Internos) como en la informalidad. Así, solo el 1,5% de los ocupados

de 15 a 24 años trabaja por cuenta propia formal, mientras que en el caso de los ocupados de 60 años y más el 10% realiza una ocupación en esta modalidad. Por su parte, el 11,2% de los ocupados de 15 a 24 años ejerce un trabajo por cuenta propia informal, cifra que se eleva a 24,2% entre los ocupados de 60 años y más. Cabe destacar que si bien ambos formatos del trabajo por cuenta propia, tanto formal como informal, ganan terreno a medida que aumenta la edad, las cifras son claras en mostrar que este tipo de trabajo se ejerce mayoritariamente en la informalidad laboral, situación que ocurre en todos los tramos etarios.

Tabla 4
Porcentaje de ocupados que ejerce empleos asalariados en el sector privado, empleos por cuenta propia formal y empleos por cuenta propia informal según tramo etario
(trimestre marzo-mayo 2024)

Tramo Etario	Asalariado sector privado	Cuenta propia formal	Cuenta propia informal
15-24	77,8	1,5	11,2
25-39	65,2	4,9	11,3
40-49	58,1	6,7	13,6
50-59	55,2	7,3	16,9
60 y más	44,6	10,0	24,2

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Este patrón obedece en parte a las mayores dificultades de inserción de las personas de mayor edad en empleos asalariados formales en el sector privado, debido a la renuencia de algunos empleadores a contratar adultos mayores, lo que dificulta su inserción en este tipo de empleos. Esto los obliga a tener que recurrir a formatos de autoempleo como el

trabajo por cuenta propia si desean mantenerse ocupados. Así, en presencia de asimetrías de información, los estereotipos negativos sobre los mayores de edad pueden repercutir negativamente en sus posibilidades en el mercado laboral (Finkelstein, Burke y Raju, 1995). En este sentido, no es sorprendente que la evidencia encuentre que la falta de oportunidades de empleo empuja a los adultos mayores a tener que recurrir al autoempleo (Walker y Webster, 2007; Moulton y Scott, 2016).

Por otra parte, como se señaló anteriormente, el deterioro de la salud asociado al aumento en la edad lleva a los adultos mayores —y personas cercanas a esa etapa de la vida— a salir de la fuerza de trabajo, pero también puede darse una transición previa al retiro, que implica pasar de empleos asalariados al autoempleo (Zissimopoulos y Karoly, 2007, 2009; Zucchelli, Harris y Zhao, 2012; Cahill, Giandrea y Quinn, 2013). De esta forma, la falta de buena salud genera limitaciones para el trabajo que pueden influenciar a algunas personas a optar por la inactividad, mientras que a otras, dependiendo del grado en que esté afectada la salud, no necesariamente las excluye de participar por completo del mercado laboral. Bajo un estado de deterioro de la salud ejercer un trabajo tradicional asalariado puede ser poco llevadero, pero las personas estarían dispuestas a participar y realizar un trabajo si lo pueden hacer bajo sus propias reglas, lo cual es posible bajo formatos de autoempleo que otorgan mayor flexibilidad y condiciones más cómodas. Por otro lado, los empleadores pueden ser renuentes a contratar trabajadores adultos mayores debido a la mayor probabilidad de sufrir problemas de salud y su consiguiente impacto en la productividad laboral. Así, la menor posibilidad de encontrar empleos dependientes para este segmento etario empuja a quienes necesitan o desean permanecer activos a tener que ejercer por cuenta propia. Este es otro factor que ayuda a explicar por qué entre los trabajadores adultos mayores hay una mayor tasa de inserción en empleos por cuenta propia en comparación a trabajadores de menor edad.

Con todo, a veces la inserción en empleos por cuenta propia entre personas de mayor edad obedece a una preferencia por formatos laborales con mayor autonomía y flexibilidad horaria y, en consecuencia, puede ser una elección personal no necesariamente inducida por exclusión del empleo dependiente. Entre las razones voluntarias para

autoemplearse, y así permanecer activo en el mercado laboral, están el sentido de independencia, el deseo de mantenerse ocupados, tener actitudes favorables al emprendimiento, la flexibilidad del formato de autoempleo, el que permite evitar las limitaciones e imposiciones que implica un empleo dependiente, entre otras (Lissenburgh y Smeaton, 2003; Cahill, Giandrea y Quinn, 2008; Kerr y Armstrong-Stassen, 2011; Van Solinge, 2014). Los empleos dependientes bajo subordinación exigen cumplimiento de órdenes y horarios, y los adultos mayores pueden preferir formatos más flexibles, más acordes a la etapa de la vida en que están, en donde puedan ser “jefes de sí mismos”. A medida que la persona envejece podría eventualmente ir reduciendo su jornada en forma gradual hasta el retiro. Sin embargo, cuando la duración de la jornada presenta inflexibilidades, esto es, cuando el empleador exige un mínimo de horas para desempeñar un determinado puesto de trabajo, entonces el trabajador se ve forzado a elegir entre tener que trabajar más horas de lo deseado o dejar de ejercer el empleo. Por lo anterior, quienes desean permanecer activos laboralmente pueden buscar alternativas diferentes al formato tradicional de empleo asalariado a jornada completa. Tanto los formatos de trabajo de jornada parcial voluntaria como los de autoempleo –o una combinación de estos– ofrecen a la persona mayor flexibilidad y autonomía.

La búsqueda de formatos laborales que se adapten mejor a las necesidades de las personas, en particular, en cuanto a horarios de trabajo, puede llevarlas a elegir empleos de jornada parcial (30 horas semanales o menos). A medida que aumenta la edad, las personas pueden estar menos disponibles por diversos motivos a ejercer empleos de jornada completa pero aun así querer mantenerse trabajando, por lo que es posible optar por empleos a jornada parcial.

La Tabla 5 muestra el porcentaje de los ocupados de cada tramo etario que ejercen un empleo a jornada parcial (es decir, que trabajan habitualmente 30 horas o menos a la semana), desglosado en función de si se realiza de manera voluntaria o involuntaria. Se considera que la jornada parcial se hace en forma voluntaria cuando al ocupado que la ejerce no le gustaría o no está disponible para trabajar más horas de manera inmediata. Por el contrario, se considera que la jornada parcial se realiza en forma involuntaria cuando la persona desea trabajar más

horas y estaría disponible para hacerlo de manera inmediata. En este último caso la persona está subempleada por insuficiencia de horas, ya que no puede aportar todo el tiempo que desea a actividades productivas en el mercado laboral. Las cifras al trimestre marzo-mayo 2024 dan cuenta de que, si bien entre los ocupados de 15 a 24 años el 23,9% ejerce su empleo en modalidad de jornada parcial voluntaria, si se excluye este grupo tiende a aumentar la prevalencia en empleos a jornada parcial voluntaria a medida que aumenta la edad, llegando a 25,2% entre los ocupados de 60 años y más. Por el contrario, la prevalencia de subempleo por insuficiencia de horas tiende a ser más alta entre los jóvenes, sin mostrar un claro patrón al alza a medida que aumenta la edad.

Tabla 5
Porcentaje de ocupados a jornada parcial por modalidad según tramo etario
(trimestre marzo-mayo 2024)

	Jornada parcial voluntaria	Jornada parcial involuntaria
15-24	23,9	7,5
25-39	10,8	4,9
40-49	11,1	5,0
50-59	13,5	5,7
60 y más	25,2	5,3

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE.

5. Dependencia en Chile: caracterización, servicios y posibles impactos económicos³

5.1. Dependencia en la vejez en Chile

De acuerdo con la Comisión Europea (2018), la población que envejece se puede dividir en activa, frágil y dependiente, con una fuerte correlación entre edad y la probabilidad de tener discapacidad: 32% para las personas de 55 a 64 años, 44% para personas de 65 a 74 años, 60% para personas de 75 a 84 años y 70% para personas de 85 años o más.

En el caso de Chile, la esperanza de vida de una mujer de 60 años es cercana a 25 años, mientras en el caso de un hombre es 4 años menor (aproximadamente 21 años). Sin embargo, de esta expectativa de vida se espera que las mujeres vivan los últimos 6 años en condiciones de enfermedad, y que los hombres lo hagan durante los últimos 5 años. Es decir, entre 20% y 25% de la esperanza de vida de los adultos de 60 años y más se dará bajo condiciones de mala salud.

Uno de los factores relevantes detrás del proceso de envejecimiento de la población que vive Chile es el aumento de la expectativa de vida. Esto ha elevado la proporción de personas del subgrupo de mayor edad, que se ha denominado en la literatura como la cuarta edad, la cual está en torno a los 80-85 años y abarca los últimos años de la vejez (Pifer y Bronte, 1986; Blanchard-Fields y Kalinauskas, 2009). Como se señaló previamente, este segmento etario irá ganando terreno en la población a un ritmo acelerado en las próximas décadas.

La distinción del segmento de adultos mayores en dos grupos permite reconocer que en las etapas más avanzadas de la vejez se produce un marcado declive físico y psicológico, que hace al adulto mayor más dependiente del cuidado de terceros para poder desarrollar actividades elementales de la vida diaria. En definitiva, la fase de la cuarta edad se caracteriza por una creciente pérdida de autonomía.

Al respecto, la evidencia es bastante contundente. Eibly *et al.* (1994) mostraron que a partir de los 85 años se incrementa dramáticamente la prevalencia de demencia en comparación con los adultos mayores de 75 a 84 años. El estudio de Smith (2001) da cuenta de que en el

3 Esta sección se basa parcialmente en Molina *et al.* (2020).

segmento de 85 años y más la prevalencia de enfermedades físicas, problemas de visión y de audición, así como dificultades cognitivas, era significativamente superior a la del segmento de 70 a 84 años. Singer *et al.* (2003) presentaron evidencia de una disminución más acelerada a partir de los 78 años en aspectos como la memoria, velocidad y fluidez. Los hallazgos de Cohen-Mansfield *et al.* (2013) mostraron un declive significativo en la función cognitiva a partir de los 85 años.

Con todo, es importante acotar que, aunque los estudios ubican esta línea de separación en torno a los 80 años, esta no es estática, pues depende de los avances en el campo de la salud y por tanto es inherentemente móvil. Por ende, lo relevante del concepto de cuarta edad es el momento en donde se evidencia marcadamente el proceso de deterioro de la salud, que eleva significativamente la dependencia de terceros.

La dependencia puede ser leve, moderada o severa, siendo esta última la situación más grave, pues implica que la presencia de otras personas sea indispensable para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria. Desde el punto de vista operativo, la Casen 2022 considera que una persona tiene dependencia severa cuando necesita ayuda siempre para realizar alguna de las siguientes actividades (primer grupo): alimentarse, asearse o lavarse, moverse o desplazarse dentro de la casa, usar el baño (WC), acostarse o levantarse de la cama, vestirse. También se considerará que tiene dependencia severa si requiere ayuda muchas veces en 2 o más de estas actividades.

Se considera que la persona tiene dependencia moderada si requiere ayuda muchas veces para realizar una de las actividades mencionadas anteriormente. También se considera que existe dependencia moderada si la persona necesita ayuda siempre para realizar 2 o más de las siguientes actividades (segundo grupo): salir a la calle, realizar sus tareas del hogar, hacer o recibir llamadas o usar otro medio para comunicarse, hacer compras o ir al médico. También se clasificará como dependencia moderada si la persona requiere ayuda muchas veces en 3 o más de las actividades del segundo grupo.

Finalmente, se considera que existe dependencia leve cuando necesita ayuda siempre para realizar una de las actividades del segundo grupo o, alternativamente, si necesita ayuda muchas veces para realizar 1 o 2 actividades del segundo grupo.

De acuerdo con la Encuesta Casen 2022, el 9,2% de las personas de 60 años o más declara tener dependencia moderada a severa (Tabla 6). Este porcentaje aumenta a 30,3% si se consideran los adultos de 80 años y más (182 000 personas aproximadamente), confirmando así los hallazgos de la evidencia empírica internacional de que en la fase de la cuarta edad se manifiesta un declive significativo de las capacidades físicas y psicológicas.

Tabla 6
Porcentaje de la población en situación de dependencia por tramo etario, según grado de dependencia

	15 a 59 años			60 años o más			80 años o más		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Severa	0,5	0,5	0,5	4,9	3,9	5,8	17,5	13,4	19,8
Moderada	0,5	0,4	0,6	4,2	2,8	5,4	12,8	9,5	14,6
Leve	0,5	0,4	0,5	3,8	2,9	4,5	9,1	8,4	9,4

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Casen 2022.

Cabe destacar que, entre la población de 60 años y más, las mujeres presentan mayores niveles de dependencia que los hombres, tal como se aprecia en la Tabla 6.

Si bien a nivel agregado el 4,9% de la población de 60 años y más está en situación de dependencia severa, la prevalencia de este fenómeno es mayor mientras menor es el nivel de ingreso per cápita del hogar, de acuerdo con la Encuesta Casen 2022. Como se aprecia en la Tabla 7, el 6,6% de la población de 60 años y más perteneciente al primer quintil de ingresos (el de menor ingreso) tiene dependencia severa, cifra que baja al 3,2% entre la población de 60 años y más perteneciente al quinto quintil de ingresos (el de mayor ingreso). Así, la prevalencia de este fenómeno está claramente asociada a la condición socioeconómica de las personas.

Tabla 7**Porcentaje de la población de 60 años o más en situación de dependencia severa por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar**

I	6,6
II	5,1
III	4,5
IV	3,6
V	3,2

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Casen 2022.

Las cifras de la Tabla 8, basadas en la Casen 2022, revelan que el 84,8% de la población de 60 años y más en situación de dependencia severa cuenta con asistencia o ayuda permanente de algún integrante del hogar (40,5% solo recibe la ayuda de algún integrante del hogar, mientras que el 44,2% además de recibirla de algún integrante del hogar cuenta con la asistencia de una persona externa al hogar). El 12,2% solo recibe ayuda o asistencia permanente de alguna persona externa al hogar y el 3% no tiene ninguna asistencia o ayuda permanente.

Tabla 8**Distribución de la población de 60 años y más en situación de dependencia severa según tipo de asistencia o ayuda permanente**

	Número de personas	% del total de personas con dependencia severa
No recibe asistencia o ayuda permanente	5.484	3,0
Recibe asistencia o ayuda permanente sólo de algún integrante del hogar	73.068	40,5
Recibe asistencia o ayuda permanente sólo de alguna persona externa al hogar	22.001	12,2
Recibe asistencia o ayuda permanente de algún integrante del hogar y de alguna persona externa al hogar	79.697	44,2
TOTAL	180.250	100

La suma de las categorías es de 99,9% por redondeo a 1 decimal.

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Casen 2022.

Respecto a quienes ejercen como cuidadores de adultos mayores en situación de dependencia, las cifras indican que estas labores recaen fundamentalmente en mujeres. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia 2022 (ENDIDE 2022), el 75,1% de la población de 60 años y más en situación de dependencia tiene como cuidadora principal una mujer (Tabla 9). En el caso de los adultos de 60 años y más en situación de dependencia severa, casi el 80% tiene como cuidadora principal una mujer.

Tabla 9
Distribución de la población de 60 años y más en situación de dependencia que cuenta con persona cuidadora, por sexo de la persona cuidadora principal y grado de dependencia

	% cuidadora principal es mujer	% cuidador principal es hombre
Severa	79,8	20,2
Moderada	70,8	29,2
Leve	71,5	28,5
Total en situación de dependencia	75,1	24,9

Fuente: elaborado en base a datos procesados de la ENDIDE 2022.

Dado el aumento en la demanda por cuidados de dependencia asociados al envejecimiento de la población chilena, es fundamental que dicha demanda sea cubierta tanto por el Estado como por el sector privado, ya sea con o sin fines de lucro. Solo en los servicios residenciales de largo plazo se estima que la brecha de cuidadores profesionales alcanza alrededor de 75 000 personas.

5.2. Chile Cuida: Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados

La oferta pública de servicios de cuidado es responsabilidad –principalmente– del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS). En 2017, con el objetivo de coordinar los servicios para la dependencia ofrecidos por estos organismos, se crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (Chile Cuida), cuya operación se inicia en un número limitado de comunas del país, con la intención de ir aumentando la cobertura nacional en forma gradual.

De esta forma, los programas públicos se pueden clasificar en prestaciones directas o en transferencias monetarias. Entre las primeras están los programas de cuidados a domicilio, los centros diurnos y los centros de atención residencial (o de largo plazo), así como los servicios ofrecidos para el apoyo de cuidadores familiares. En términos de transferencias monetarias, el Ministerio de Salud administra un programa de pago de un estipendio para cuidadores de personas con discapacidad (de cualquier edad) o de adultos mayores con dependencia.

i) Programas de cuidados a domicilio:

Existen tres programas públicos de cuidados a domicilio. El primero, ofrecido por el SENAMA, se enfoca en personas económicamente vulnerables de 60 años y más, con dependencia moderada o severa, que no cuenten con cuidador en su hogar. El beneficio consiste en la visita de un cuidador 2 veces por semana, 3 horas cada día, prestando apoyo en actividades básicas como higiene personal, preparación de alimentos, administración de medicamentos y uso de dispositivos tecnológicos para tratamiento de patologías complejas y cuidados paliativos. El SENAMA no ofrece el servicio en forma directa, sino que transfiere recursos a municipalidades o instituciones sin fines de lucro para su provisión.

Por su parte, Chile Cuida ofrece servicio domiciliario a personas económicamente vulnerables con dependencia moderada o severa, de cualquier edad, que sí cuentan con cuidador familiar. En este caso, el cuidador realiza visitas por 8 horas a la semana, con un máximo de 32

horas mensuales. Las tareas de apoyo del cuidador se definen de acuerdo con un plan personal, diseñado caso a caso.

Finalmente, el Ministerio de Salud ofrece servicios domiciliarios a personas con dependencia severa, de cualquier edad, entregando un beneficio integral en base al plan individual establecido para cada persona.

ii) Centros diurnos:

Estos centros se orientan a los adultos mayores con dependencia moderada, principalmente con demencia diagnosticada. Adicionalmente, ofrecen talleres de formación para cuidadores familiares.

Los Centros de Día del Adulto Mayor (CEDIAM) deben cumplir estándares mínimos en términos de servicios, infraestructura y personal. Los beneficiarios son personas económicamente vulnerables, de 60 años y más, con dependencia leve o moderada.

Por su parte, los Centros de Apoyo Comunitario atienden a personas con demencia leve o moderada, a partir de los 60 años, ofreciendo atención geriátrica integral, atención de salud mental, así como intervención grupal y familiar. Estos centros pueden pertenecer a una municipalidad o gobierno regional, recibiendo financiamiento del Ministerio de Salud. El servicio puede extenderse entre 6 y 9 meses, con un período de seguimiento de 3 meses adicionales.

iii) Residencias de largo plazo:

Los servicios de cuidado residencial de largo plazo están dirigidos a personas con dependencia moderada o severa, que viven en condiciones económicas vulnerables. El SENAMA provee un monto de dinero por persona, que es complementado con aportes de los residentes que no pueden superar el 85% de su pensión.

Adicionalmente, el SENAMA ofrece subsidios (a través de fondos concursables) a centros de largo plazo que atiendan a personas vulnerables, con dependencia desde leve hasta severa. El monto de dichos subsidios depende del nivel de dependencia de los residentes atendidos.

Por último, existen las llamadas Residencias Protegidas del Ministerio de Salud, que atienden a personas con discapacidad mental, particularmente a adultos mayores con alzhéimer, aunque están dirigidas a pacientes de cualquier edad.

iv) Otros servicios:

Chile Cuida también considera otros servicios especializados como gestión de trámites, subsidios para transporte, fisioterapia, etc. Para acceder a estos beneficios, las municipalidades definen una lista de servicios y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia transfiere los recursos para su financiamiento.

Dentro de los servicios exclusivos que ofrece Chile Cuida, se encuentra la adaptación de viviendas mediante la instalación de rampas, agarraderas en duchas y baños, etc. En la misma línea, el Programa de Viviendas Tuteladas del SENAMA busca tanto solucionar el problema habitacional como promover la autonomía de los adultos mayores. Este programa es para personas autovalentes de 60 años y más, vulnerables económicamente, que no cuentan con una solución habitacional.

Por otra parte, también existen programas de envejecimiento activo dependientes del SENAMA, Ministerio de Salud y de la Presidencia. Estos incluyen la adaptación de espacios urbanos, actividades sociales y de recreación, alfabetización digital, cursos de capacitación laboral con certificación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), así como apoyo económico a emprendedores de la tercera edad e incentivos a las empresas para la contratación de adultos mayores.

Finalmente, entre las políticas impulsadas por el SENAMA con miras a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, destacan aquellas que buscan incentivar el turismo social, el voluntariado y la participación en organizaciones civiles.

5.3. Servicios ofrecidos por el sector privado

Los servicios privados pueden clasificarse en cuatro tipos: domiciliarios, diurnos, residenciales y de teleasistencia.

v) Servicios a domicilio:

Las instituciones privadas sin fines de lucro ofrecen servicios de cuidado a domicilio, apoyadas en el financiamiento público disponible, que a su vez tiene como contraparte la correspondiente fiscalización del organismo que provee los recursos.

Por otra parte, las instituciones con fines de lucro ofrecen servicios de enfermería y hospitalización domiciliaria, además de existir empresas que conectan a los demandantes de servicios de cuidado a domicilio con cuidadores cuyas competencias están verificadas y que reciben una calificación por la calidad de sus servicios, a través de una plataforma web.

Sin perjuicio de lo anterior, al no existir registro oficial de las empresas privadas con fines de lucro que ofrecen este tipo de servicios, no es posible dimensionar con certeza el tamaño de su mercado.

vi) Centros diurnos:

Como se mencionó más arriba, las instituciones privadas sin fines de lucro pueden acceder al subsidio del SENAMA para proveer servicios diurnos a personas con dependencia leve o moderada. En forma similar, algunas municipalidades han creado Centros de Día que se financian con el presupuesto propio de la comuna más el aporte de los adultos que reciben la atención, sin acceder a subsidios estatales.

Por su parte, los Centros Diurnos administrados por instituciones con fines de lucro, si bien no existen datos oficiales, se sabe que forman un mercado en crecimiento con un tamaño limitado aún.

vii) Residencias de largo plazo:

Aproximadamente el 95% de las residencias de largo plazo administradas por el sector privado tienen fines de lucro y se enfocan en segmentos de ingresos medios y altos de la población. Los precios de estas residencias dependen de los servicios y comodidades ofrecidos, pudiendo ir desde aproximadamente US\$ 500 a US\$ 4.000 mensuales. De hecho, en los últimos años se ha observado un importante crecimiento

en el mercado de “hoteles” o residencias “premium” para adultos mayores, que apuntan al segmento de mayores ingresos de la población.

Por su parte, las residencias de largo plazo sin fines de lucro o bien son gratuitas o cobran precios que no superan el 85% de la pensión del adulto mayor (es decir, no más de US\$ 450 mensuales aproximadamente).

viii) Teleasistencia:

El servicio consiste en la entrega de un dispositivo electrónico que conecta, a la persona dependiente, en todo momento con una central de apoyo. Este servicio puede incluir recordatorios para la administración de medicamentos, asistencia en caso de caídas o accidentes, manejo de síntomas específicos, etc.

Por otra parte, estas empresas pueden realizar una evaluación de las viviendas para hacer recomendaciones de seguridad y adaptaciones que faciliten las actividades diarias de los adultos mayores.

Las empresas que ofrecen estas prestaciones usualmente cobran entre US\$ 20 y US\$ 25 por cada dispositivo, aunque pueden tener descuentos en planes que incluyen más de una persona dependiente en el hogar.

Finalmente, estos servicios pueden también ser contratados por municipalidades que posteriormente los extienden en forma gratuita a los vecinos de la comuna.

5.4. Envejecimiento, dependencia y posibles impactos en el mercado laboral

Dado que en el segmento de la cuarta edad la probabilidad de sufrir dependencia severa se eleva considerablemente y que este grupo se incrementará de forma acelerada en las próximas décadas, existen importantes implicancias de este fenómeno en materia laboral.

El envejecimiento de la población conlleva una mayor prevalencia de personas con dependencia severa, por lo que la demanda por servicios de cuidados especializados registrará un importante aumento en el tiempo y, por ende, de los trabajadores que realicen estas activida-

des. Esto, tanto por la necesidad de otorgar cuidados adecuados a este grupo de la población como para ayudar a aliviar la carga de tareas soportadas por las familias.

Sin embargo, aunque es deseable el cuidado por parte de personas especializadas, lo cierto es que muchas veces las familias no desean o no pueden delegar esas tareas en ellas. De esta manera, los miembros del hogar son quienes muchas veces ejercen este tipo de labores, como cuidadores informales. En efecto, de acuerdo con Senama (2009) este es el tipo de cuidado que predomina. No obstante, estas tareas no remuneradas son ejercidas en forma desproporcionada por las mujeres, lo que significa que son fundamentalmente ellas quienes afrontan los costos en materia laboral que implica este fenómeno. Las cifras presentadas en la Tabla 9 muestran que alrededor del 75% de la población de 60 años y más en situación de dependencia tiene como cuidadora principal una mujer, cifra que se eleva hasta casi el 80% en el caso de los adultos de 60 años y más en situación de dependencia severa.

Lo anterior tiene varios efectos en materia laboral. El más evidente es que, dado que son las mujeres quienes esencialmente se dedican a este tipo de cuidados, si este fenómeno no es absorbido a través del cuidado formal, podría provocarse un incremento en la proporción de mujeres que se restarán de participar del mercado laboral o que solo podrán acceder a alternativas de empleo bajo formatos de jornada parcial.

Con todo, los altos costos monetarios de cuidado de una persona con dependencia severa pueden llevar a los hogares a tener que incrementar su oferta laboral para poder sortear dichos gastos (Jenson y Jacobzone, 2001). No obstante, este eventual incremento de la oferta laboral no necesariamente será por parte de las mujeres que viven en el hogar de la persona con dependencia severa.

Carmichael y Charles (1998) argumentan que puede haber otros efectos para los cuidadores. Uno de ellos lo denominan “efecto respiro”, que consiste en que el desgaste psicológico de abocarse a tareas de cuidado de adultos mayores (los cuales son mucho más altos en los casos de dependencia severa) eleva los beneficios no monetarios de tener un empleo, puesto que permite al cuidador enfocar su mente en otras labores, otorgándole momentos concretos de distracción y alivio

de las presiones asociadas al cuidado de la persona dependiente. Así, en la medida que las condiciones de ese empleo sean compatibles con las responsabilidades de cuidado, es posible que los cuidadores participen en el mercado laboral, aunque sea con empleos de unas cuantas horas.

El segundo efecto que postulan Carmichael y Charles es que los cuidadores de personas dependientes que participen en el mercado laboral sufrirán un impacto negativo en sus salarios, debido a que las responsabilidades de cuidado pueden disminuir su productividad laboral. Ello, a través de un mayor ausentismo o a restricciones para abordar más responsabilidades, por ejemplo. Esto significa que pueden ser relegados a ocupaciones menos demandantes o por debajo de sus calificaciones y, por tanto, los hace más propensos al subempleo.

Los resultados de Carmichael y Charles muestran que las labores de cuidado incrementan la probabilidad de participar en el mercado laboral entre las mujeres cuidadoras informales, que deben destinar 20 horas o menos a dichas labores pero tienden a trabajar menos horas por semana en comparación a aquellas que no son cuidadoras. Sin embargo, entre las mujeres que destinan más de 20 horas a labores de cuidado, es más baja la probabilidad de que participen en el mercado laboral, y en el caso de que efectivamente estén ocupadas, sus remuneraciones son aproximadamente 10% menores que el de las mujeres no cuidadoras. De esta manera, la evidencia apunta a que existen impactos altamente perniciosos en materia laboral para aquellas mujeres que destinan una gran proporción de horas semanales a labores de cuidado informal, por lo que serían esencialmente los casos de dependencia severa en la vejez, más que la dependencia leve o moderada, los que provocarían estos costos.

De esta manera, habrá efectos contrapuestos sobre el mercado laboral femenino de un aumento de la población con dependencia severa, ya que por un lado subirá la demanda por cuidadores especializados, servicio que suele ser prestado por mujeres, pero al mismo tiempo puede restar de participar en la fuerza laboral o solo permitirles acceder a empleos de jornada parcial a quienes realizan estas labores de cuidado de manera informal a otros miembros de la familia, las cuales son esencialmente mujeres. Sin embargo, lo más probable es que el efecto final sea reducir con mayor fuerza la participación laboral de las mujeres

con bajos niveles educativos, puesto que los empleos ligados al cuidado especializado requieren ciertos mínimos de formación técnica y profesional. En consecuencia, el diseño de las políticas públicas tiene un rol relevante en contribuir a evitar o reducir las potenciales consecuencias negativas que puede traer aparejada la esperada alza en la prevalencia de dependencia severa, especialmente entre mujeres con menores niveles educativos.

6. Ajustes necesarios al sistema de pensiones en Chile

El aumento en las expectativas de vida, así como las probabilidades de requerir servicios de cuidado por dependencia en edades avanzadas, impone la necesidad de que el sistema de pensiones en Chile haga ajustes paramétricos en los niveles de contribución y la edad legal de retiro (particularmente para las mujeres), así como que incorpore componentes de seguro para la cuarta edad (seguro de longevidad) y para cuidados de largo plazo (seguro de dependencia).

Ajustes paramétricos

Aumentar la tasa de cotización obligatoria (actualmente en 10% del salario) tiene un efecto lineal sobre el monto de pensión, por lo que es posible llegar a niveles mayores de ahorro considerando que Chile muestra una de las menores tasas de cotización obligatoria a nivel internacional. Relacionado con lo anterior, aumentos en el máximo imponible equivalen a aumentos en la tasa de cotización, ofreciendo aumentos de pensión proporcionales bajo la misma tasa de cotización obligatoria.

Tal como se mencionó con anterioridad, la expectativa de vida viene aumentando sostenidamente, lo que continuará reduciendo los montos de pensión que obtienen los trabajadores. Ante esta situación, lo lógico es ir ajustando regularmente la edad de retiro de hombres y mujeres, de forma tal de evitar el continuo deterioro de los ingresos en la etapa de desacumulación producto del aumento en la longevidad de la población. En este sentido, parece apropiado que la edad de retiro aumente gradualmente cada vez que se actualizan las tablas de

mortalidad (y sus factores de mejoramiento), de manera de mantener relativamente estable el número de años que debemos financiar al pasar a la etapa de retiro. Finalmente, dada la mayor expectativa de vida que se estima para las mujeres y los cinco años de diferencia en la edad de retiro entre géneros, resulta urgente aumentar la edad de retiro legal de las mujeres en forma acelerada para reducir –al menos– la brecha actual con la edad de retiro de los hombres.

Seguro de longevidad

Uno de los mayores desafíos que enfrenta actualmente el Sistema de Pensiones en Chile es el rápido crecimiento en las expectativas de vida de los pensionados, lo que implica un deterioro constante en los ingresos que estos recibirán durante la etapa de retiro (cada año adicional en esperanza de vida implica un 2-3% menos de pensión). Lo anterior, unido a las bajas pensiones promedio que ofrece el Sistema de Capitalización Individual, hace urgente implementar soluciones efectivas que permitan, simultáneamente, cubrir el riesgo de longevidad (probabilidad de agotar los ingresos o no alcanzar niveles que aseguren el estándar de vida esperado al retirarse) y aumentar el nivel de las pensiones.

El seguro de longevidad tiene como primera ventaja el proporcionar cobertura de longevidad a todos los pensionados, en particular a quienes contratan un Retiro Programado, cuya pensión disminuye gradualmente a lo largo de su etapa de retiro. Adicionalmente, dado que la cuarta edad está cubierta por este seguro, los fondos acumulados en la AFP pueden destinarse a pagar mayores pensiones entre la edad de retiro y la edad a la que comience a pagar el seguro en cuestión (85 años, por ejemplo). Es decir, al tener asegurado el financiamiento de la última etapa de la vida, podemos distribuir nuestro ahorro previsional en el período que tenemos una mayor probabilidad de estar vivos y disfrutar de pensiones mejores dado que debemos financiar un menor número de años con este fondo.

Finalmente, es importante destacar que dependiendo de si el pensionado es hombre o mujer, así como del número de beneficiarios y modalidad de pensión seleccionada a la edad de retiro, el aumento en pensión puede llegar a niveles significativos cercanos a un 25%-30%

respecto de las obtenidas bajo el sistema actual (ver Berstein & Morales, 2021).

Seguro de dependencia severa

A nivel de países desarrollados el 20% de los pensionados requiere cubrir altos gastos por dependencia severa. Esto es, gastos en instituciones especializadas en el cuidado de adultos mayores no autovalentes, cuidados a domicilio por personal especializado de salud, etc.

Este tipo de gasto puede llegar a consumir el 100% de la pensión –en los últimos años de vida– de las personas. De esta forma, un seguro de dependencia que cubra los elevados gastos que afectan transversalmente a un quinto de los pensionados, se hace altamente necesario para asegurar condiciones dignas en los últimos años de vida de nuestros adultos mayores.

Como vimos en la sección anterior, sobre la atención para la dependencia en Chile, la cobertura pública disponible en el país está focalizada en los adultos mayores vulnerables, mientras el sector privado ofrece servicios principalmente a segmentos de mayores ingresos, por lo que los segmentos de ingresos medios tienen un acceso limitado a cuidados por dependencia, haciendo muy relevante la incorporación de un seguro universal de dependencia a través del sistema de pensiones.

7. Conclusiones y recomendaciones de política

En base a la evidencia y análisis presentados en el presente capítulo, es posible identificar múltiples oportunidades de crecimiento económico y mejoras en la calidad de vida de los adultos mayores en Chile, siempre y cuando se implementen políticas adecuadas que permitan aprovechar dichas oportunidades, así como corregir distorsiones y acortar las brechas observadas, principalmente en los mercados del trabajo, los servicios de cuidados para la dependencia y en el sistema de pensiones.

Hay varias políticas que se requiere impulsar de manera urgente en el ámbito laboral del país para promover la empleabilidad de las personas de mayor edad. Es crucial mejorar la cobertura de subsidios a la empleabilidad de estas personas. A la fecha de escritura de este texto,

solo existe la línea “Experiencia Mayor” del Programa de Formación en el Puesto de Trabajo, el cual cuenta con una línea de bonificación por contratación y una línea opcional de capacitación donde se entrega un subsidio a aquellas empresas que opten por este beneficio. Sin embargo, la cobertura del programa es ínfima. El Proyecto de Ley de Presupuestos 2024 indica que en aquellos subsidios que apuntan a la inserción de otros grupos poblacionales, como jóvenes y mujeres, se proyecta una cobertura de más de 300 000 subsidios, mientras que para el Programa de Formación en el puesto de Trabajo (programa al que pertenece el subsidio “Experiencia Mayor”), se consideran solamente 500 cupos.

Esto refleja un desequilibrio en cuanto a apoyos fiscales a la empleabilidad entre segmentos con dificultades de inserción, lo que, de no mediar modificaciones, dará paso a una estructura de subsidios inadecuada ante el acelerado proceso de cambio demográfico que vive Chile. Adicionalmente, sería relevante que en la estructura de subsidios a la empleabilidad en el país se contemple un incentivo de mayor magnitud en aquellos casos en que la persona se encuentre en desempleo de larga duración, tal como ocurre en países como Alemania y España, especialmente considerando que este fenómeno afecta en mayor medida a las personas de mayor edad. Junto con lo anterior es esencial que el subsidio vaya de la mano con programas de capacitación y formación continua, que permitan reparar las distintas brechas respecto a grupos etarios de menor edad, en especial las brechas digitales.

Asimismo, dado que uno de los activos más valiosos del segmento de trabajadores de mayor edad es la experiencia, sería valioso fomentar programas de preparación de formadores para que así, los trabajadores mayores puedan enseñar (y con ello mejorar la empleabilidad de este segmento) y, al mismo tiempo, puedan entregar conocimientos y enseñanzas basados en su experiencia laboral a trabajadores más jóvenes o estudiantes, especialmente en la enseñanza técnico profesional. Finalmente, dado el rol crucial de la salud en la participación laboral del adulto mayor, las políticas que promuevan estilos de vida saludable y la instauración de las recomendaciones ergonómicas en los lugares de trabajo son factores muy importantes a la hora de prolongar la vida activa de los adultos mayores y evitar el retiro prematuro.

Por su parte, en el caso de los cuidados por dependencia, se debe incentivar un aumento de la cobertura territorial y hacia los sectores de ingresos medios del país, tanto por medio de los programas públicos como de la oferta del sector privado, esto último probablemente a través de subsidios a las empresas o a los adultos mayores con dependencia. En particular, se requiere aumentar de manera significativa el número de cuidadores y personal de salud asociado a las tareas del cuidado en Chile.

Finalmente, el sistema de pensiones requiere ajustes urgentes en los niveles de ahorro previsional y en la edad de retiro, principalmente tendiendo a igualar la edad legal entre hombres y mujeres, además de indexarla a los aumentos de longevidad reflejados en las tablas de mortalidad. Además, es fundamental incorporar seguros de longevidad y dependencia severa para la cuarta edad, de forma que los pensionados puedan vivir la última etapa de su vida con un nivel de ingresos que les permita cubrir sus necesidades de subsistencia y salud.

8. Referencias

- Acuña, J. y Bravo, J. (2023). “Análisis de la desocupación en Chile: ¿cuánto dura y cuál es la magnitud del desempleo de larga duración?”. Informe N°22 OCEC UDP.
- Apella, I., Packard, T., Joubert, C. y Zumaeta, M. (2019). “La fuerza laboral chilena frente al envejecimiento poblacional”. En *Retos y oportunidades del envejecimiento en Chile*. Santiago de Chile: Banco Mundial.
- Aubert, P., Caroli, E. y Roger, M. (2006). “New technologies, organization and age: firm-level evidence”. *The Economic Journal* 116(509): 73-93.
- Bartel, A. y Sicherman, N. (1993). “Technological change and retirement decisions of older workers”. *Journal of Labor Economics* 11: 162-183.
- Beckmann, M. (2007). “Age-biased technological and organizational change: firm-level evidence and management implications”. WWZ Discussion Paper 03/07, Basel.
- Bendick, M., Brown, L. y Wall, K. (1999). “No foot in the door: an experimental study of employment discrimination against older workers”. *Journal of Aging and Society Policy* 10(4): 5-23.
- Berstein, S., and M. Morales (2021), “The Role of a Longevity Insurance for Defined Contribution Pension Systems”, *Insurance: Mathematics & Economics*, 99:233-240
- Blanchard-Fields, F. y Kalinauskas, A. (2009). “Challenges for the current status of adult development theories; A new century of progress”. En Smith, M. y DeFrates-Densch, N. (Eds.), *Handbook of research on adult learning and development*. New York: Routledge.
- Blundell, R., Britton, J., Costa Dias, M. y French, E. (2017). “The impact of health on labour supply near retirement”. IFS Working Paper W17/18, Instituto de Estudios Fiscales, Londres.
- Comisión Europea (2018). *The Silver Economy. Final Report*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9efa929-3ec7-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>
- Cahill, K., Giandrea, M. y Quinn, J. (2006). “Retirement patterns from career employment”. *The Gerontologist*, 46(4): 514-523.
- Cahill, K., Giandrea, M. y Quinn, J. (2008). “A Micro-Level Analysis of Recent Increases in Labor Force Participation among Older Workers”. Working Paper 2008-8, Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research, Boston College.
- Cahill, K., Giandrea, M. y Quinn, J. (2013). “New evidence on self-employment transitions among older Americans with career jobs”. U.S. Bureau of Labor Statistics Working Paper 463, U.S. Department of Labor, Washington, DC.
- Carmichael, F. y Charles, S. (1998). “The labour market costs of community care”. *Journal of Health Economics* 17(6): 747-765.
- Centro UC Estudios de Vejez y Envejecimiento (CEVE - UC) y OTIC del Comercio, Servicios y Turismo (2018). *Trabajo y personas mayores en Chile:*

- Lineamientos para una política de inclusión laboral - Estudio nacional en personas entre 55 y 74 años. Santiago: Salesianos Impresores.
- Charles, K. y DeCicca, P. (2007). "Hours flexibility and retirement". *Economic Inquiry* 45(2): 251–267.
- Chiu, W., Chan, A., Snape, E. y Redman, T. (2001). "Age stereotypes and discriminatory attitudes towards older workers: an East–West comparison". *Human Relations* 54(5): 629–661.
- Cohen-Mansfield, J., Shmotkin, D., Blumstein, Z., Shorek, A., Eyal, N. y Hazan, H. (2013). "The old, old-old, and the oldest old: Continuation or distinct categories? An examination of the relationship between age and changes in health, function, and wellbeing". *International Journal of Aging and Human Development*, 77(1): 37-57.
- Dwyer, D. y Mitchell, O. (1999). "Health problems as determinants of retirement: are self-rated measures endogenous?". *Journal of Health Economics* 18(2): 173-193.
- Ebly, E., Parhad, I., Hogan, D., Fung, T. (1994). "Prevalence and types of dementia in the very old: Results from the Canadian Study of Health and Aging". *Neurology* 44: 1593–1600.
- Edin, P. y Gustavsson, M. (2008). "Time out of work and skill depreciation". *ILR Review* Vol.61 No. 2.
- Finkelstein, L., Burke, M. y Raju, N. (1995). "Age Discrimination in Simulated Employment Contexts: An Integrative Analysis". *Journal of Applied Psychology* 80: 652–663.
- Friedberg, L. (2003). "The impact of technological change on older workers: evidence from data on computer use". *Industrial and Labor Relations Review* 56: 511–529.
- Fuchs, V. (1982). "Self-Employment and Labor Force Participation of Older Males". *The Journal of Human Resources*, 17(3): 339-357.
- Gielen, A. (2009). "Working hours flexibility and older workers' labour supply". *Oxford Economic Papers* 61(2): 240–274.
- Gringart, E., Helmes, E. y Speelman, C. (2005). "Exploring Attitudes Toward Older Workers Among Australian Employers: An Empirical Study". *Journal of Aging and Social Policy*, 17(3): 85–103.
- Gustman, A. y Steinmeier, T. (2004). "Minimum hours constraints, job requirements and retirement". Working Paper 10876, NBER, Cambridge, MA.
- Henkens, K. y Siegers, J. (1991). "The decision to retire: the case of Dutch men aged 50 –64". *European Journal of Population* 7: 231 –249.
- Herrera, M., Kornfeld, R. y Belloni, C. (2018). Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral. Estudio Nacional en personas entre 55 y 74 años. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Heyma, A. (2004). "A structural dynamic analysis of retirement behavior in the Netherlands". *Journal of Applied Econometrics* 19(6): 739 –759.

- Jenson, J. y Jacobzone, S. (2000). "Care Allowances for the Frail Elderly and Their Impact on Women Care-Givers". OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 41. OECD Publishing.
- Kanfer, R. y Ackerman, P. (2000). "Individual differences in work motivation: Further explorations of a trait framework". *Applied Psychology: An International Review* 49: 470–482.
- Karpinska, K., Henkens, K. y Schippers, J. (2011). "The recruitment of early retirees: A vignette study of the factors that affect managers' decisions". *Ageing & Society* 31(4): 570–589.
- Kerr, G. y Armstrong-Stassen, M. (2011). "The Bridge to Retirement: Older Workers Engagement in Post-Career Entrepreneurship and Wage-and-Salary Employment". *Journal of Entrepreneurship* 20(1): 55–76.
- Kooij, T., de Lange, A., Jansen, P., Kanfer, R. y Dijkers, J. (2011). "Age and work-related motives: Results of a meta-analysis". *Journal of Organizational Behavior* 32: 197–225.
- Lindeboom, M. y Kerkhofs, M. (2009). "Health and work of the elderly: Subjective health measures, reporting errors and endogeneity in the relationship between health and work". *Journal of Applied Econometrics*, 24(6): 1024–1046.
- Lissenburgh S. y Smeaton, D. (2003). "Employment transitions of older workers: The role of flexible employment in maintaining labour market participation and promoting job quality". The Policy Press in association with the Joseph Rowntree Foundation.
- McPhedran, S. (2012). "The Labor of a Lifetime? Health and Occupation Type as Predictors of Work-force Exit Among Older Australians". *Journal of Aging and Health* 24(2): 345–360.
- Messe, P., Moreno-Galbis, E. y Wolff, F.C. (2014). "Retirement intentions in the presence of technological change: theory and evidence from France". *IZA Journal of Labor Economics* 3:8.
- Mincer, J. y Ofek, H. (1982). "Interrupted work careers: Depreciation and restoration of human capital". *The Journal of Human Resources*. Vol. 17 (1): 3–24.
- Molina, H., L. Sarmiento, N. Aranco y P. Jara. (2020). "Envejecimiento y atención a la dependencia en Chile". Nota técnica del BID IDB-TN-2004. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0002678>
- Moulton, J. y Scott, J. (2016). "Opportunity or necessity: Disaggregating self-employment and entry at the older ages". *Social Forces*, 94, 1539–1566.
- Nichols, A. Mitchell, J. y Lindner, S. (2013). "Consequences of Long-Term Unemployment". The Urban Institute. Washington D.C.
- Okumura, M., M. Stampini, C. Buenadicha, A. Castillo, F. Vivanco, M. Sánchez, P. Ibararán y P. Castillo. (2020). "La economía plateada en América Latina y el Caribe: El envejecimiento como oportunidad para la innovación, el emprendimiento y la inclusión". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0002598>.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). “The Silver Economy as a Pathway for Growth: Insights from the OECD-GCOA Expert Consultation”. <http://www.oecd.org/sti/the-silver-economy-as-a-pathway-to-growth.pdf>
- Payne, R. y Jones, G. (1987) “The effects of long-term unemployment on attitudes to employment”. *Journal of occupational behavior*. Vol.8 pp. 351-358
- Peterie, M., Ramia, G., Martson, G. y Patulny, R. (2019). “Emotional compliance and emotion as resistance: Shame and anger among the long-term unemployed”. *Work, employment and society*. Vol. 33 (5) pp. 794-811.
- Pifer, A., y Bronte, L., (Eds.) (1986). *Our aging society: Paradox and promise*. New York: W. W. Norton.
- Potocnik, K., Tordera, N. y Peiró, J. (2010). “The influence of the early retirement process on satisfaction with early retirement and psychological well-being”. *The International Journal of Aging and Human Development* 70(3): 251–273.
- Quinn, J. (1999). “Retirement patterns and bridge jobs in the 1990s”. EBRI Issue Brief Number 206. Washington, DC: Employee Benefit Research Institute.
- Schuring, M., Burdorf, L., Kunst, A. y Mackenbach, J. (2007). “The effects of ill health on entering and maintaining paid employment: evidence in European countries”. *Journal of Epidemiology & Community Health* 61(7): 597–604.
- Servicio Nacional del Adulto Mayor – SENAMA (2009). “Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores. Santiago de Chile: SENAMA”. Disponible en <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Dependencia-Personas-Mayores-2009.pdf>
- Singer, T., Verhaeghen, P., Ghisletta, P., Lindenberger, U. y Baltes, P. (2003). “The fate of cognition in very old age: Six-year longitudinal findings in the Berlin Aging Study (BASE)”. *Psychology and Aging* 18: 318-331.
- Smith, J. (2001). “Well-being and Health from Age 70 to 100: Findings from the Berlin Aging Study”. *European Review* 9(4): 461-477.
- Snape, E. y Redman, T. (2003). “Too old or too young? The impact of perceived age Discrimination”. *Human Resource Management Journal* 13(1): 78–89.
- Speiser, A. (2021). “Back to work: the effect of a long-term career interruption on subsequent wages in Switzerland”. *Swiss Journal of Economics and Statistics*. Vol 157 (1)
- Subsecretaría de Previsión Social (2018). “Principales resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del Adulto Mayor, e Impacto del Pilar Solidario”. Encuesta desarrollada por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC.
- Sullivan, D. y von Wachter, T. (2009) “Job displacement and mortality: an analysis using administrative data”. *The Quarterly Journal of Economics* 124(3)
- Taylor, P. (2001). “Analysis of ways to improve employment opportunities for older workers”. Report to the European Commission, Noviembre 2001.
- Van Solinge, H. (2014). “Who opts for self-employment after retirement? A longitudinal study in the Netherlands”. *European Journal of Ageing* 11: 261–272.

- Walker, E. y Webster, B. (2007). "Gender, age and self-employment: Some things change, some stay the same". *Women in Management Review*, 22(2): 122–135.
- Winefield, A., Marika, T., Winefield, H. y Goldney R. (2005). "Growing up with unemployment. A longitudinal study of its psychological impact". Routledge, New York.
- World Economic Forum White Paper (2016). "The Silver Economy: How 21st-Century Longevity Can Create Markets, Jobs and Drive Economic Growth". Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/IP/2016/HE/B20_WEF_GACAgeing_23%20March.pdf
- Zissimopoulos, J. y Karoly, L. (2007). "Transitions to Self-Employment at Older Ages: The Role of Wealth, Health, Health Insurance, and Other Factors". *Labour Economics* 14: 269-295.
- Zissimopoulos, J. y Karoly, L. (2009). "Labor force dynamics at older ages: Movements into self-employment for workers and non-workers". *Research on Aging* 31(1): 89– 111.
- Zucchelli, E., Harris, M. y Zhao, X. (2012), "Ill-Health and Transitions to Part-Time Work and Self-Employment among Older Workers". Health, Econometrics and Data Group Working Paper, University of York, York, UK.

Capítulo 7

La economía del envejecimiento en Costa Rica: desafíos y oportunidades

Edgar Robles

1. Introducción

El mundo está experimentando cambios demográficos sin precedentes, caracterizados por un envejecimiento poblacional debido a una rápida y notoria caída en la tasa de fecundidad y un crecimiento pausado pero continuo en la expectativa de vida.

Por ejemplo, los avances en la medicina, el progreso tecnológico que ha llevado a una expansión del sector de servicios y a actividades que requieren menos esfuerzos físicos, el mejoramiento en los estándares de vida, entre otros, han propiciado un incremento en la esperanza de vida, especialmente para las personas mayores de 65 años. Esto ha provocado, a su vez, un incremento en la proporción de los adultos mayores dentro de la población global.

Si bien, este proceso de envejecimiento puede parecer desafiante, también es posible identificar algunas oportunidades, lo cual ha dado origen a lo que se ha denominado como economía plateada o economía del envejecimiento. Esta se refiere al desarrollo de actividades económicas que surgen de las necesidades y contribuciones de la población de adultos mayores; por ejemplo, servicios médicos, hogares de cuidado, transporte y empleo.

Dentro de esta corriente es que encontramos a la cobertura del sistema de pensiones, la que se constituye como uno de los principales medios para poder financiar las actividades vinculadas al envejecimiento. Así, en gran medida, una buena estructuración del sistema de pensiones le permitirá a cada país aprovechar las oportunidades que pueden surgir con el envejecimiento de su población.

Aunque la economía plateada tiene dimensiones multifacéticas, el presente documento pretende revisar la forma en que el sistema pensional ha evolucionado en Costa Rica de cara al proceso de envejeci-

miento. Esto con el fin, justamente, de visualizar los principales desafíos y explorar estrategias para aprovechar el potencial que generan las nuevas actividades de la economía planteada, y así lograr un desarrollo sostenible en el tiempo.

En la siguiente sección se hace un repaso de la transformación demográfica en Costa Rica. Luego, se realiza un recuento de la potencialidad de la economía planteada para generar el desarrollo económico. Posteriormente, se describen las diferentes leyes y programas implementadas en el país para fomentar este sector de la economía. Por último, se describe el desarrollo de la economía planteada y el estado del sistema de pensiones de Costa Rica.

2. Implicaciones de las tendencias demográficas para Costa Rica

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas, en el año 2019 existían en el mundo alrededor de 1.000 millones de personas mayores de 60 años. Se espera que esa población crezca a 1.400 millones en 2030 y a 2.1 millones en 2050.¹ La mayor parte de este crecimiento ocurrirá en los países en desarrollo y a una velocidad mucho más rápida que la observada en los países desarrollados que ya transitaban por esta etapa demográfica. De hecho, los dos países más populosos del mundo, China y la India, están experimentando incrementos sustanciales en su población de adultos mayores, lo cual, si se suma a las bajísimas tasas de fecundidad y al reducido tamaño de las familias, tendrán profundas implicancias sociales y económicas.

La región latinoamericana no se salva de dicha tendencia. Por ejemplo, la figura 1, tomada de Bosch, Pagés y Ripani (2018), muestra que la media de los países de América Latina y el Caribe tardarán alrededor de 25 años en duplicar el porcentaje de adultos mayores (del 10% al 20% de la población). Este proceso tardó entre 50 y 75 años en los países desarrollados, lo cual significa que, con la excepción de Argentina y Uruguay,² la región contará con menos de una tercera parte del tiempo para diseñar políticas de protección para la vejez y aprovechar las ventajas de la economía planteada. Costa Rica se ubica entre los países en

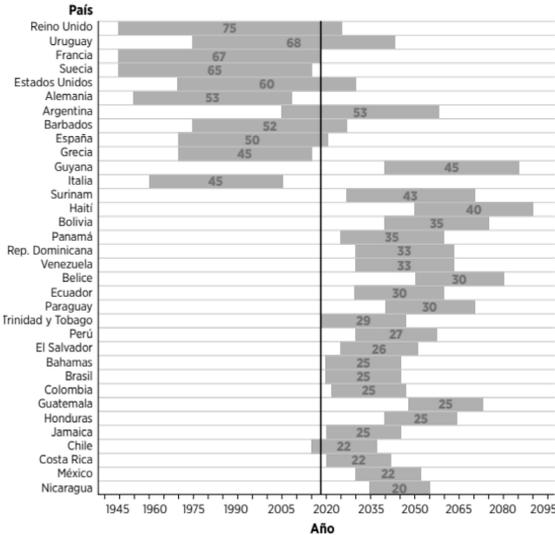
1 Extraído de https://www.who.int/health-topics/ageing#tab=tab_1 el 5 de junio de 2024.

2 Estos dos países se adelantaron en la transición demográfica y experimentaron tiempos similares a los de los países desarrollados.

donde esta transición demográfica ocurrirá de forma más rápida, pues en un lapso de 22 años se duplicará el porcentaje de adultos mayores dentro de la población.

El proceso de envejecimiento en Costa Rica se manifiesta claramente al observar las pirámides poblacionales de la figura 2 en distintos momentos de su historia. Partiendo de una pirámide poblacional muy bien definida en el año 1950, caracterizada por altas tasas de fecundidad y una relativamente baja esperanza de vida, se ve un debilitamiento de la base de dicha pirámide para el año 2000, como consecuencia de la caída en la tasa de fecundidad y el aumento en la expectativa de vida. A partir de ese año, este proceso se acelera rápidamente, conforme la tasa de fecundidad sigue cayendo con mayor fuerza, tanto que el porcentaje de adultos mayores se incrementa mientras mejora la expectativa de vida del país. Así, para el año 2024 se observa un ensanchamiento considerable de la población mayor de 50 años y en especial de las personas mayores de 65, con una estructura poblacional casi rectangular. Se puede visualizar la forma en que la pirámide poblacional se empieza a invertir al punto de que, para 2050, pierde su forma y comienza a verse invertida de forma más evidente.

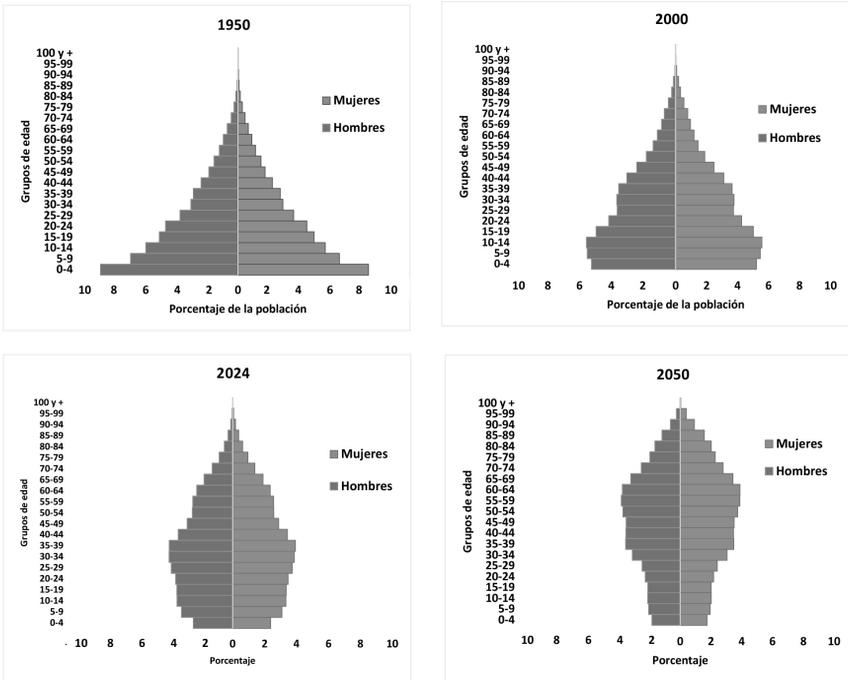
Figura 1. Años para que la proporción de adultos mayores de 65 años pasen del 10% al 20% de la población



Fuente: Reproducido de Bosch, Pagés y Ripani (2018).

Solo para poner las cifras en perspectivas, en 1950 existían en el país 623 personas mayores de 90 años y 14 mayores de 100 años. Para la fecha del presente estudio (2024), hay en Costa Rica 21 306 personas mayores de 90 años y 324 mayores de 100. Para 2050 se espera que vivan en el país 48 548 adultos mayores de 90 años y 994 centenarios.

Figura 2. Costa Rica: pirámides poblacionales para años seleccionados



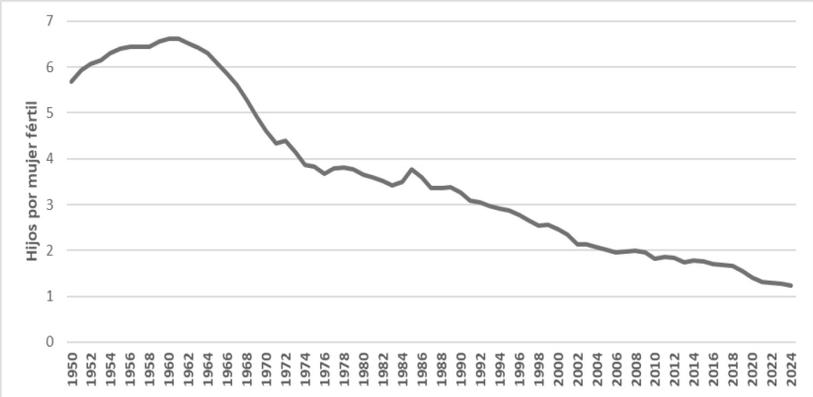
Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Son muchas las razones que explican el envejecimiento de la población y se combinan factores educativos, culturales, sanitarios, laborales y sociales, entre otros. Por ejemplo, la caída en la tasa de fecundidad, o sea, el número de hijos por mujer fértil, es uno de los elementos que experimentan violentos cambios en el corto plazo. La figura 3 muestra su tendencia entre los años 2000 y 2024, en donde esta se reduce

prácticamente a la mitad, de un valor de 2,42 hijos por mujer al inicio del período a 1,24 al final de él, y con una clara propensión a seguir cayendo de una forma incluso más pronunciada, tal como lo muestran las cifras de la última década. Según la última revisión del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2024), la tasa de fecundidad se proyecta que alcance 1,14 hijos por mujer en el año 2031 y se establezca en 1,26 para el 2050.

Sin embargo, es probable que esas cifras sean ambiciosas, pues una proyección lineal de los últimos 20 años de la tasa de fecundidad llevaría el indicador a 0,80 hijos por mujer fértil en el año 2034. Cabe hacer la salvedad de que, en ausencia de migraciones relevantes, una región requiere de una tasa de fecundidad de 2,1 para mantener su población estable en el largo plazo. Por lo tanto, las cifras muestran que, en el futuro próximo, el total de habitantes de Costa Rica empezará a decrecer y como lo niños para mantener el equilibrio poblacional no nacen, la población del país será cada vez más envejecida. El INEC (2024) estima que este proceso de reducción de la población iniciará en el año 2045, alcanzando un valor máximo de 5,4 millones de habitantes frente a los 5,2 millones que existen en la actualidad.

Figura 3. Costa Rica: tasa global de fecundidad (por mujer) entre 2000 y 2024



Fuente: elaboración propia con estadísticas del INEC.

La otra cara del envejecimiento es la expectativa de vida de la población, la cual también ha venido creciendo en el mundo por diversos

motivos, dentro de los que se encuentran una mejor educación y salud, la tecnificación y la mejora y el mayor acceso a las redes de salud. Desde sus inicios como república, Costa Rica ya se distinguía por excelentes indicadores de salud y por una alta expectativa de vida. Sin embargo, esta ha venido creciendo más rápidamente de lo observado en otros países del mundo.

Por ejemplo, la figura 4 muestra la evolución de la expectativa de vida al nacer desde el año 1950. Varios son los aspectos a resaltar en estos datos. El más evidente es que en ese lapso de 75 años la esperanza de vida creció, en promedio, 23,8 años, o sea, hoy la gente en Costa Rica espera vivir 41,6% más tiempo que al inicio del período en cuestión. Por otro lado, no solo la esperanza de vida es mayor entre mujeres, lo cual pasa principalmente por motivos biológicos, sino que también esta se incrementó para ellas más fuertemente, pues una mujer que nace hoy se espera que viva 43,3% más tiempo que otra que nació hace 75 años, mientras que un varón que nace hoy solo se espera que viva 39,8% más. Esta tendencia no se ha detenido, pues para el año 2050 el INEC espera que la expectativa de vida al nacer aumente a 84,3 años y que para 2100 sea de 89,6.

Figura 4. Costa Rica: esperanza de vida al nacer, 1950-2024 (en años)



Fuente: elaboración propia con estadísticas del INEC.

A pesar de lo anterior, la expectativa de vida que realmente es relevante para la economía plateada es la que tienen las personas mayores de 65 años. La figura 5 presenta justamente este indicador y muestra que, mientras en 1950 un adulto mayor de 65 años tenía en promedio una esperanza de vida de 14,1 años adicionales (o sea, se esperaba que muriera a los 79,1 años), un adulto mayor que alcanzara los 65 años en 2024 tendría una sobrevida esperada de 21,0 años. En el mismo lapso, esto representa un incremento en la esperanza de vida de las personas de 65 años de 49,1%, cifra aun mayor que el crecimiento general. Esta situación genera la necesidad de desarrollar la economía plateada para que los adultos mayores tengan tanto la capacidad de financiar más años de sobrevida, como de disfrutar de un retiro saludable y feliz.

Figura 5. Costa Rica: esperanza de vida a los 65 años, 1950-2023



Fuente: elaboración propia con estadísticas del INEC.

Destaca en esta figura 5 que la esperanza de vida a los 65 años se mantuvo relativamente constante entre 1950 y 1970, período en el cual sí ocurre un incremento fuerte en la esperanza general de vida (ver

figura 4). A partir de 1970 empieza a crecer este indicador de forma más acelerada que el índice general. El aumento es más pronunciado entre mujeres que entre los hombres. Por último, a partir de 2020 y hasta 2022, las estadísticas muestran la caída en la esperanza de vida a raíz de la crisis de COVID-19. Sin embargo, esa caída se estabiliza de inmediato, pues solo tuvo efectos temporales en virtud de que no se trató de un fenómeno permanente que afectara las tasas de mortalidad hacia el futuro.

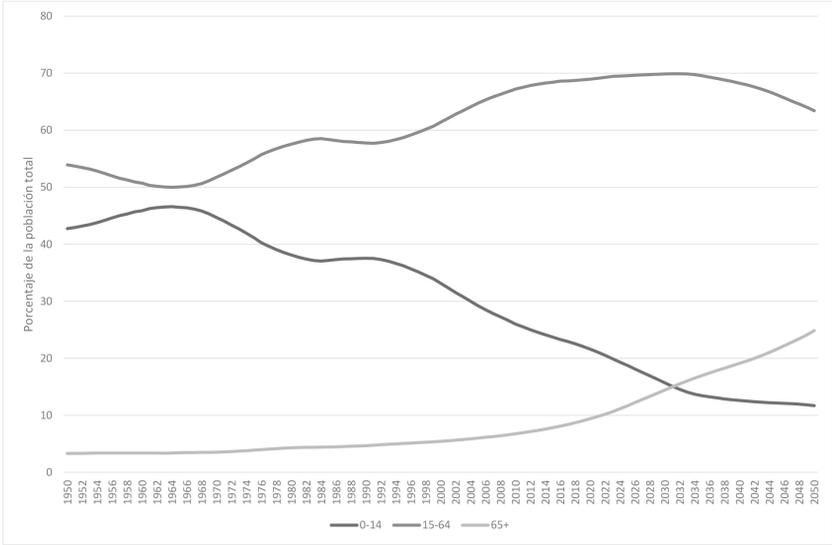
En este punto, vale la pena mencionar que Costa Rica posee la mayor proporción de nonagenarios varones como porcentaje de la población total en el mundo.³ De la figura 5 también se observa que las mujeres de 65 años tienen mayor sobrevivencia que los varones, y que la distancia en la esperanza de vida entre ambos grupos se viene ampliando en el tiempo. Sin embargo, aunque está en los primeros lugares del mundo, la proporción de nonagenarias es mayor en otros países como Japón. En la región norte de Costa Rica también se ubica una de las 5 zonas azules del planeta que, de acuerdo con Buettner (2023), corresponden a lugares en donde la longevidad es muy superior al promedio mundial. Las otras zonas azules reconocidas se ubican en Cerdeña de Italia, en Okinawa de Japón, Icaria de Grecia, y Loma Linda, California.

Lo discutido hasta el momento se resume en la figura 6, que muestra la evolución de la razón o relación de dependencia de la población. Este concepto agrupa a la población menor de 15 años y a la población mayor de 65 años, quienes son mayoritariamente dependientes de la población en edad de trabajar definida como los individuos que están entre los 15 y 64 años. La figura muestra que la proporción de la población en edad de trabajar empieza a decrecer a partir del año 2031. Este es el punto en donde empieza a agotarse el bono demográfico, situación en donde esta población activa es mayor a la población dependiente. Durante todo el lapso analizado, la proporción de la población menor de 15 años disminuye por la caída en la tasa de fecundidad y la proporción de la población mayor a 65 años crece por el incremento en la esperanza de vida. Alrededor del año 2030, los adultos mayores de 65 años serán más numerosos que la población menor de 15 años. Es muy probable que conforme se vayan refinando las estimaciones, esta

3 Para mayores detalles véase Rosero-Bixby (2008).

situación se adelante, pues en el pasado, a pesar de que los demógrafos tienden a ser cautelosos, sus estimaciones sobre el crecimiento poblacional han tendido a sobreestimarse pues la tasa de fecundidad es muy difícil de pronosticar ya que se basa en decisiones de carácter personal, muy cambiantes en corto tiempo.

Figura 6. Costa Rica: relación de dependencia de la población, 1950-2050



Fuente: elaboración propia con estadísticas del INEC.

3. Los impactos económicos del envejecimiento poblacional

El envejecimiento poblacional tiene implicaciones económicas amplias. Por un lado, genera desafíos como el incremento en los costos del cuidado médico, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y salud, y caídas potenciales en la oferta laboral. Por otro lado, ofrece oportunidades como el crecimiento económico a través del desarrollo de nuevos mercados, la creación de productos y servicios amigables con el envejecimiento y el aprovechamiento del conocimiento y la experiencia de los adultos mayores.

Por ejemplo, Robles y Cortés (2022) muestran que Costa Rica, con un gasto modesto en salud pública del 5,4% del PIB, ha logrado dar

cobertura casi universal entre los adultos mayores, como se mostrará más adelante. A pesar del desafío de reforzar la sostenibilidad del sistema de salud público al futuro, el país posee una estabilidad en el financiamiento y la planificación del sector salud, goza de una atención primaria sobresaliente y existe un diálogo efectivo entre los usuarios y los administradores de los servicios de salud a nivel local. Sin embargo, ante los crecientes gastos en la atención de la salud de la población adulta mayor, el país requiere priorizar sus esfuerzos en la prevención en lugar de esperar a que la gente enferme. Para ello se debe reforzar la prevención primaria y secundaria.

El primero de estos casos consiste en evitar que se produzca la enfermedad, por ejemplo, favoreciendo la salud mental y hábitos de vida y alimentación más saludables. La prevención secundaria se basa en realizar diagnósticos de enfermedades en las etapas más tempranas posibles, con el fin de reducir el costo de la atención.

Como se analizará más adelante, un punto crucial dentro de la economía del envejecimiento es asignar suficientes recursos a los sistemas de salud para atender la demanda creciente de servicios y cuidados médicos por lapsos más extensos. Esto involucra invertir en infraestructura relacionada con las necesidades de este grupo etario, adiestrar a los profesionales de la salud y extender la cobertura para los adultos mayores. Tampoco se puede dejar de lado la necesidad de promover medidas preventivas para reducir la incidencia de enfermedades crónicas y reducir el costo de la atención médica, mediante campañas públicas de salud que promuevan el bienestar y el envejecimiento saludable.

En general, se pueden identificar áreas claves dentro de la economía plateada. La posibilidad de sacar provecho de estas oportunidades depende de la capacidad de los gobiernos para crear una institucionalidad que permita el desarrollo de un sector que será cada vez más relevante dentro del total de la población. Existen cuatro puntos que se pueden tratar en este aspecto.

En primer lugar, como se ha mencionado, el sector más evidente que se puede desarrollar alrededor de la economía plateada es el de cuidados de la salud y bienestar general de la población adulta mayor. El sector de la salud es un pilar básico dado el crecimiento esperado en la demanda de servicios médicos, los productos farmacéuticos y otros productos de bienestar general para los adultos mayores.

Dentro de los servicios del sector salud se pueden citar los servicios médicos y el cuidado de larga estancia. Conforme la población envejece, se requiere de una infraestructura robusta de hospitales clínicas, hogares de enfermería y servicios de cuidados médicos para el hogar. Las facilidades de cuidado de larga estadía son especialmente importantes para aquellas personas con condiciones médicas crónicas que requieren ayuda continua.

Al mismo tiempo, la población adulta mayor es un consumidor relevante de medicamentos y dispositivos médicos. Esto quiere decir que existen oportunidades en la innovación para el desarrollo de medicinas, herramientas de diagnóstico y tecnologías de asistencia para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

Además, se pueden desarrollar programas preventivos diseñados para promover un envejecimiento saludable. Ello incluye programas de ejercicios, suplementos alimenticios, servicios de salud mental y proyectos de bienestar holísticos que se enfoquen en mantener la salud física y mental.

Una segunda gran área que se puede desarrollar alrededor de la economía analizada es la de vivienda y hogares de estancia para adultos mayores, con el fin de crear espacios de convivencia que sean amigables con el envejecimiento. Por ejemplo, se pueden crear complejos habitacionales, esto es, comunidades de retiro que provean facilidades de vida asistidas y que ofrezcan servicios y amenidades diseñadas para atender las necesidades específicas de los adultos mayores, promoviendo la interacción social y el sentido de comunidad.

También, muchos adultos mayores prefieren envejecer en sus lugares de residencia habitual, provocando una creciente demanda por remodelaciones para mejorar la seguridad y accesibilidad de sus casas. Esto también promueve el uso de tecnologías inteligentes como sistemas de detección de tropiezos y respuesta en casos de emergencias, iluminación automática y asistentes automáticos de voz.

Por último, dentro de la economía plateada también están ganando popularidad los hogares compartidos y multigeneracionales. Este tipo de convivencia promueve las relaciones sociales y proveen redes de apoyo, reduciendo el riesgo de la soledad y el aislamiento.

Una tercera área del desarrollo de la economía plateada se relaciona con la transportación y la movilidad para asegurar que los adul-

tos mayores puedan mantener su independencia y el acceso a servicios esenciales. Por ejemplo, los sistemas de transporte público requieren adaptaciones para satisfacer las necesidades de este grupo de la población, lo cual incluye buses con pisos bajos, asientos preferenciales y espacios amplios y convenientes para la accesibilidad. También, los viajes compartidos y servicios de transporte por demanda proveen medios convenientes y confiables de transporte para los adultos mayores que no pueden o no desean manejar vehículos. Por último, ayudas para la movilidad como sillas de ruedas, scooters y caminadoras juegan un rol esencial para mejorar la movilidad e independencia de la población plateada, especialmente en una época en donde el desarrollo tecnológico está permitiendo una mayor disponibilidad de implementos cuyo uso son cada día más eficientes y amigables.

La cuarta área para aprovechar la economía del envejecimiento, y que es la más relevante para el presente estudio, está relacionada con las pensiones, el empleo y la participación de los adultos mayores en la fuerza de trabajo. En primera instancia, el envejecimiento está reconfigurando el mercado laboral, pues cada vez más adultos mayores eligen permanecer en él, tanto si ya cumplieron su edad de retiro bajo los sistemas de pensiones o porque el requisito de la edad se ha venido incrementando en el tiempo.

Estas tendencias han provocado que los acuerdos laborales sean más flexibles, pues los horarios parciales, el trabajo remoto y el trabajo compartido tomaron mayor relevancia entre adultos mayores. Este tipo de flexibilidades les permite balancear el trabajo con las necesidades personales y de salud.

En este punto, el desarrollo de programas para promover habilidades durante estas edades es esencial para mantener a la población mayor empleada en actividades productivas. Es necesario reforzar, además, los programas de entrenamiento con el fin de actualizar las habilidades en campos como el cierre de las brechas digitales y la adopción de nuevas tecnologías, para que ellos se adapten a las nuevas demandas de un mercado laboral cambiante.

La promoción de espacios de colaboración intergeneracionales puede fomentar la transferencia del conocimiento y la innovación. Los sitios de trabajo que facilitan los programas de tutorías y crean lugares donde múltiples generaciones trabajan conjuntamente se benefician

de perspectivas y experiencia diversas. Por ello, es conveniente crear espacios de trabajos que sean amigables con el envejecimiento y que aprecien la experiencia y las habilidades de los trabajadores mayores. Esto incluye diseñar políticas que rechacen la discriminación por edad, proveer espacios de trabajo ergonómicos y promover la cultura de inclusividad y respeto.

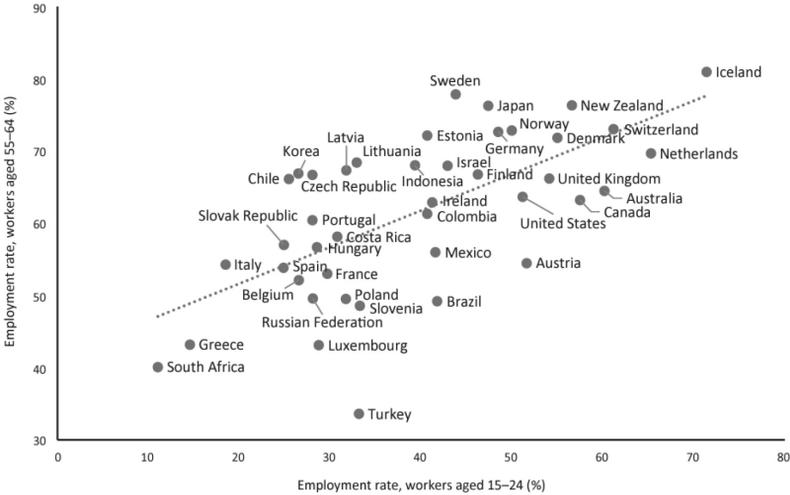
Lamentablemente, a pesar de la valiosa contribución de los trabajadores mayores, la discriminación por edad continúa siendo una barrera en el mercado laboral. Por ello, se deben contrarrestar los estereotipos en contra de esta población y promover imágenes positivas del envejecimiento para cambiar las percepciones sociales y las actitudes hacia los adultos mayores. Superar estos estereotipos y crear espacios laborales inclusivos que valoren sus conocimientos y experiencias se convierten en aspectos esenciales para maximizar su participación en el mercado laboral.

Cabe mencionar que existe una extensa evidencia empírica que rechaza la falacia de un número fijo de puestos de trabajo en una economía y que, por tanto, al crecer la cantidad de estos para las personas adultas mayores se provoca una reducción similar de trabajos para las personas más jóvenes, derivando en altas tasas de desempleo para ese colectivo. Esta postura se ha probado incorrecta. De hecho, recientemente para la reforma de pensiones del Uruguay, Saldaín y Martínez (2023) reportan que la Comisión de Expertos en Seguridad Social solicitó un estudio sobre el tema y no encontró evidencia que logre comprobar esta tesis.

Por el contrario, existe evidencia amplia de que el efecto es el inverso, pues la mayor cantidad de trabajos para adultos mayores está relacionada de forma positiva con más trabajos para personas jóvenes. Un estudio reciente del Banco Mundial realizado por Jasmin and Rahman (2021) para un grupo extenso de países, muestra una clara asociación positiva entre el empleo joven (15-24 años) y el empleo de adultos mayores (55-64 años), tal y como se reproduce en la figura 7. A conclusiones similares llegan otros escritos de la OIT, los cuales buscan mejorar las condiciones para generar empleo entre adultos mayores en medio de una sociedad que se envejece. La misma situación ha ocurrido con el incremento en el empleo femenino y las migraciones, en cuyos casos las economías han logrado crear mayores puestos de trabajo y generar

mayor crecimiento económico producto, a su vez, de una mayor cantidad de consumo y generación de ingresos.

Figura 7. Tasas de empleo de trabajadores jóvenes y mayores en países de la OCDE y del ASEAN



Fuente: reproducido de Jasmin y Rahman (2021).

Por lo tanto, el gobierno puede jugar un papel esencial en el rediseño de la economía para considerar el envejecimiento a través de la innovación de políticas. Esto incluye el desarrollo de infraestructura amigable, incentivar a que los negocios contraten trabajadores mayores y reformar los sistemas de pensiones.

En materia de reforma de pensiones y seguridad social, es obvio que el envejecimiento está presionando la sostenibilidad de estos programas. Por lo tanto, los diseñadores de políticas públicas deben promover reformas para asegurar la sostenibilidad financiera de los planes de pensiones y de acceso a la red de seguridad social para los adultos mayores, que les permita contar con un apoyo adecuado durante la vejez. Aparte de las reformas tradicionales como el incremento gradual en la edad de retiro, lo cual va de la mano con el desarrollo en la flexibilidad del mercado de trabajo comentado, las políticas también deben fomentar el ahorro privado durante la etapa laboral activa, a través de incentivos

tributarios y planes de retiro patrocinados por los empleadores, que permitan complementar los sistemas públicos de pensiones. También se deben promover ahorros privados para pensiones a través del uso de herramientas de comportamiento y de programas basados en el consumo.

En el caso de los trabajadores en los segmentos más bajos de la distribución del ingreso, el Estado debe garantizar algún nivel de cobertura para evitar la pobreza en la vejez, lo cual muchas veces va acompañado del abandono del adulto mayor por parte de sus familiares. Por último, en el caso de los sistemas contributivos, el desarrollo de estrategias de inversión de ciclos de vida permite diversificar los portafolios de inversión de los fondos de pensiones y mejorar las rentabilidades para fortalecer los beneficios que pagan estos sistemas. Es claro indicar que el fortalecimiento de los sistemas de pensiones, además de darle seguridad económica a los adultos mayores durante el retiro, permite financiar los bienes y servicios demandados dentro de la economía plateada.

4. Incentivos para el desarrollo de la economía plateada en Costa Rica

En 1999 se aprueba en Costa Rica la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley 7935). Esta ley marca un hito, no solo por su capacidad visionaria sobre el futuro demográfico del país, sino también porque por primera vez se reconoce con carácter legal el respeto a los derechos de este segmento de la población, mediante principios basados en la igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos, garantizándoles su protección y acceso a la seguridad social.

La ley fortalece los derechos de los adultos mayores mediante la ejecución de programas que promueven el acceso a la educación; la participación en actividades recreativas, culturales y deportivas; la vivienda digna; el acceso al crédito que otorgan las entidades financieras públicas y privadas; el acceso a un hogar sustituto u otras alternativas de atención; la atención hospitalaria inmediata, de emergencia, preventiva, clínica y de rehabilitación; la pensión concedida oportunamente, haya contribuido o no a un régimen de pensiones; la asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia; la participación en el proceso productivo del país, de acuerdo

con sus posibilidades, capacidades, condición, vocación y deseos; la protección jurídica y psicosocial a las personas adultas mayores afectadas por la violencia física, sexual, psicológica y patrimonial; el trato preferencial cuando efectúe gestiones administrativas en las entidades públicas y privadas; y la unión con otros miembros de su grupo etario en la búsqueda de soluciones para sus problemas.

Por ejemplo, en materia laboral la ley no permite la discriminación en función de la edad. Los adultos mayores deben contar con horarios laborales y planes vacacionales adecuados a sus necesidades, y disfrutar de los mismos derechos que los otros trabajadores. En el caso de los hospitales públicos, se crean servicios de geriatría con personal especializado, recursos adecuados, físicos, humanos y financieros para garantizar una atención de alto estándar al adulto mayor. Vale la pena indicar que la CCSS cuenta con un hospital nacional exclusivo de geriatría y gerontología.

Por medio de la ley, los adultos mayores no pagan boletos por el servicio de transporte público colectivo. Todas las empresas e instituciones públicas o privadas deben contar con líneas de atención prioritaria y zonas de atención exclusiva suficientemente adaptada para ellos. Además, deben tener personal capacitado para la atención especializada de sus necesidades.

Entre otras cosas, gozan de descuentos en transporte aéreo y marítimo, entradas a centros de entretenimiento, hospedajes, clínicas y hospitales privados, medicamentos, implementos médicos y tienen acceso a tasas de interés preferenciales por préstamos hipotecarios para vivienda. De acuerdo con la ley, todos los beneficios dejados de percibir por las empresas privadas ocasionados por estos descuentos o concesiones son deducibles del impuesto sobre la renta.

En el sector vivienda, el Estado costarricense posee un programa de subsidios de monto fijo para personas catalogadas como pobres conocido como el bono de vivienda. Este subsidio se combina con un préstamo hipotecario para viabilizar la construcción de una primera vivienda. La ley 7935 establece una igualdad de condiciones para que las personas adultas mayores tengan acceso a este programa de bonos.

La formulación de políticas públicas y planes nacionales en materia de envejecimiento está a cargo del Consejo Nacional de la Persona

Adulta Mayor (CONAPAM), que es un órgano de desconcentración máxima⁴ adscrito a la Presidencia de la República. Este consejo tiene dentro de sus fines proteger y fomentar los derechos de las personas adultas mayores e impulsar su atención por parte de las entidades públicas y privadas, velando por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas.

El CONAPAM también funciona como instancia de denuncia ante la sospecha de agresión física, psicológica, patrimonial, sexual o de explotación. La ley contempla sanciones que van desde el ámbito administrativo hasta el encarcelamiento. Dentro del ordenamiento legal, se le faculta al CONAPAM iniciar procedimientos legales para solicitar a quien administre el dinero de una persona adulta mayor, de una pensión de cualquier índole o régimen, que demuestre con prueba documental la utilización o el destino de los recursos asignados y, de comprobarse un manejo inadecuado, existe una pena de hasta dos años de cárcel en adición a la reparación civil. Además, el CONAPAM está encargado de acreditar los establecimientos o programas que atienden a adultos mayores.

Por ejemplo, en el año 2022, este organismo se hizo cargo del costo de la atención de 815 adultos mayores en condición de abandono o situación de calle, mediante el giro de recursos hacia organizaciones para atender las necesidades de estas personas y mejorar su calidad de vida. La atención se brinda en hogares de larga estancia de organizaciones de bienestar social y son casos que ingresan por centros de salud, delegaciones policiales, juzgados y redes comunitarias, entre otras.

El CONAPAM también ofrece una línea telefónica gratuita que opera las 24 horas del día, denominada línea dorada, mediante la cual se brinda atención a personas adultas mayores, se proporciona orientación, solicitudes de asistencia social y se ingresan denuncias de casos de estas personas en condición de indigencia, situaciones de riesgo y violencia o condición de abandono.

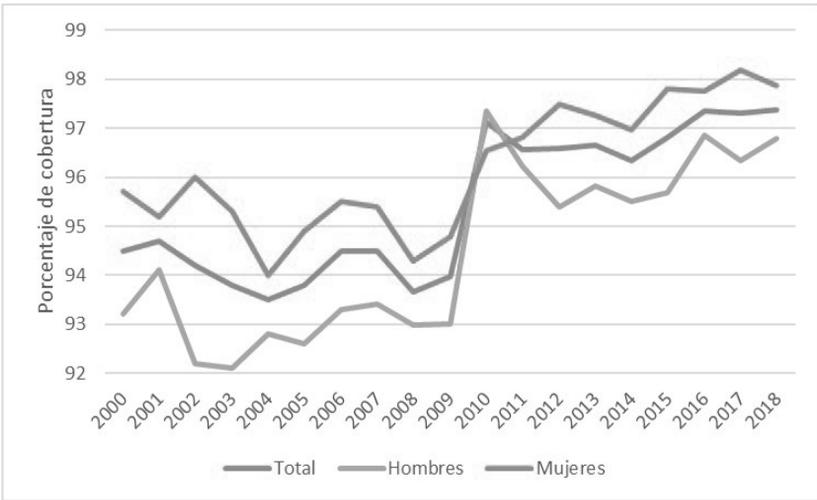
4 Este tipo de entes permite presupuestar recursos y goza de la misma autonomía funcional que, por ejemplo, las superintendencias financieras.

5. Desarrollo de la economía plateada en Costa Rica

De conformidad con los principales puntos desarrollados en este documento vinculados a la economía plateada, a continuación se analiza la forma en que estas áreas se han venido desarrollando en Costa Rica, especialmente en lo relacionado a políticas públicas para atender las necesidades de una población en proceso de envejecimiento.

De conformidad con la Encuesta de Hogares (EH) del INEC, el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) posee una cobertura prácticamente del 100% de los adultos mayores. Estos porcentajes se alcanzaron luego de un esfuerzo del Estado a partir del año 2009 por asegurar a toda la población adulta mayor, independientemente de si cotizaron o no para la seguridad social. Estas cifras pueden observarse en la figura 8.

Figura 8. Costa Rica: cobertura del seguro de enfermedad público entre adultos mayores de 65 años



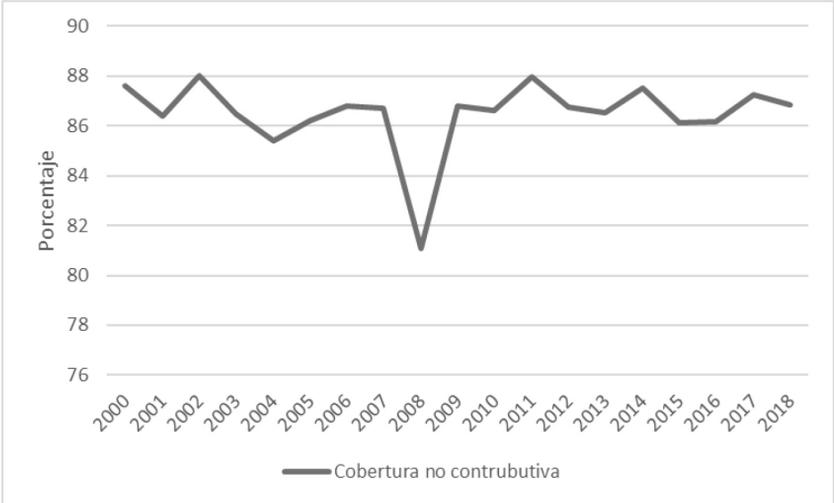
Fuente: Encuestas de Hogares, INEC.

La población pensionada bajo los diferentes esquemas de seguridad social cuenta con una cobertura directa por medio del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM). Quienes cotizaron para la CCSS durante su etapa laboral activa y consolidaron derecho de pensión, quedan automáticamente cubiertas por el SEM. En el caso de regímenes sustitutos como los del Magisterio Nacional y el del Poder Judicial, los pensionados deben cotizar de manera obligatoria para el SEM durante su etapa activa y una vez pensionados. La población que no posee pensión está cubierta por el SEM a través del Estado, a quien la CCSS le traslada el costo de la atención para su pago.

Como se explicó en su momento, el SEM es un sistema reconocido internacionalmente como óptimo y cubre todos los padecimientos. No obstante, producto del mismo envejecimiento y de la morosidad del Estado en el pago de sus cuotas, el sistema presenta deficiencias especialmente en lo que respecta a listas de espera, particularmente para procedimientos quirúrgicos que de acuerdo con el padecimiento pueden superar más de 2 años. A pesar de ello, los adultos mayores tienen prioridad de atención según la urgencia de su enfermedad, aunque existen también listas de espera entre ellas. A nivel de atención primaria, la CCSS tiene un programa de visitas de enfermería a domicilio para aquellos adultos mayores con dificultades de movimiento o para trasladarse a los centros de salud y los servicios incluyen tratamientos preventivos.

En el caso de seguros privados, no existe ningún programa público específico diseñado para la población adulta mayor, más allá de los descuentos ofrecidos de acuerdo con lo explicado en el capítulo anterior. Todos los seguros están sujetos a una tasa del Impuesto al Valor Agregado preferencial, pero ello aplica para la colectividad. Por su costo, este tipo de seguros están orientados a los grupos de mayor ingreso del país y existe un gran espacio para el desarrollo de la economía plateada alrededor de este servicio financiero.

Figura 9. Costa Rica. Porcentaje de adultos mayores que residen en vivienda propia



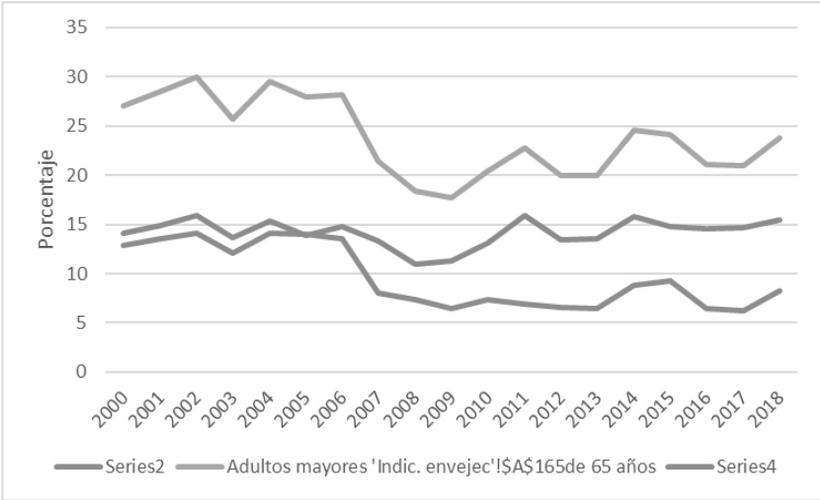
Fuente: Encuestas de Hogares, INEC.

En temas de acceso a la vivienda, las estadísticas muestran un nivel de cobertura amplio de sitios habitacionales entre la población adulta mayor. La figura 9 se construye con base en la EH del INEC, la cual estima que alrededor del 87% de los adultos mayores viven en una casa de su propiedad o de su núcleo familiar. Ese porcentaje se ha mantenido relativamente estable en los últimos 20 años, con excepción del período de la crisis financiera mundial del año 2008. En cuanto al estado de esas viviendas, la EH reporta que el 7,2% de las casas posee un estado deficiente.

En relación con la generación de ingresos de los adultos mayores se debe indicar que la incidencia de la pobreza es mayor al promedio nacional. Es más, dependiendo del año que se considere, las personas adultas mayores son el grupo poblacional con la mayor tasa de pobreza del país. Esta situación empeora conforme la edad de la persona aumenta, pues la tasa de pobreza de las personas mayores de 80 años casi duplica el porcentaje de pobres de personas de 60 años o más. La figura 10 muestra que alrededor de 1 de cada 4 adultos mayores viven

en pobreza, aunque las cifras han tenido una ligera mejora en la última década y media.

Figura 10. Costa Rica: porcentaje de adultos mayores de 65 años en condición de pobreza



Fuente: Encuestas de Hogares, INEC.

Como ocurre con cualquier grupo poblacional, la pobreza tiene causas multidimensionales. Sin embargo, en el caso de los adultos mayores inciden la baja escolaridad, el limitado acceso a pensiones de carácter contributivo y la baja participación en el mercado laboral por la poca disponibilidad de empleos para este grupo etario.

Muchos adultos mayores de 65 años se ven en la imposibilidad de obtener una pensión del régimen contributivo y tampoco califican a una pensión no contributiva. Por ello se ven obligados a trabajar hasta edades avanzadas. Según la EH del INEC, alrededor del 16% de los adultos mayores participan en el mercado laboral. Este porcentaje se ha venido incrementando lentamente en los últimos 10 años, pero no es tan diferente cuando se compara con el mismo indicador hace dos décadas, tal y como puede apreciarse en la figura 11. Lo mismo ocurre con la tasa de desempleo, la cual ha oscilado alrededor del 2%, un

porcentaje muy reducido cuando se compara con el promedio nacional que es 5 veces superior. De hecho, ambas series están correlacionadas negativamente en un -54%.

Cabe destacar que el 85% de los trabajadores mayores de 65 años que participan en la fuerza laboral se encuentran retirados, o sea, perciben una pensión. Esto implica que a muchos de ellos no les alcanza dicha pensión para costear sus gastos en vejez y en promedio trabajan 32 horas a la semana.

Además, el 63% de los adultos mayores son jefes de hogar y aportan el 55% del ingreso familiar. De hecho, el INEC estima que el porcentaje de hogares que pasan de ser pobres a no pobres por el efecto de los ingresos de estas personas es igual a 26%, lo que significa que la tasa de pobreza nacional se duplicaría sin el ingreso aportado por ellos. En el país, solamente el 22% de los adultos mayores viven solos.

Figura 11. Costa Rica: tasa de participación en el mercado laboral de los adultos mayores de 65 años (en porcentajes)



Fuente: Encuestas de Hogares, INEC.

Calcular la cobertura de pensiones de la población adulta mayor no es tarea sencilla en un país como Costa Rica, el cual posee un sistema de pensiones fraccionado. Por ejemplo, existen adultos mayores que pue-

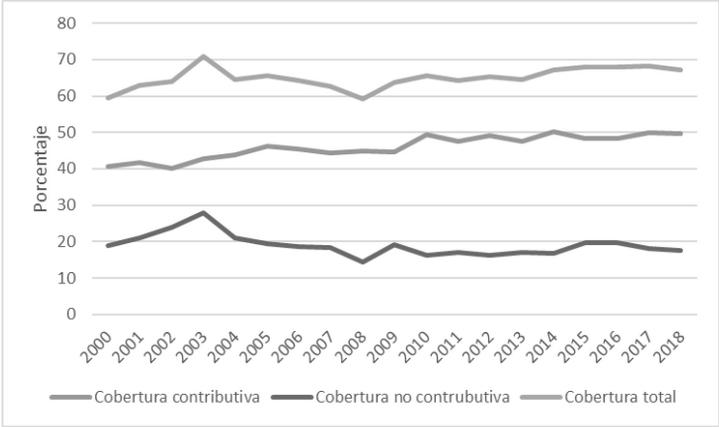
den tener 2 o más pensiones por vejez bajo regímenes diferentes y hay otros regímenes que, aunque ya están cerrados en su mayoría, permiten el retiro no con la edad sino con los años cotizados, lo cual provoca que trabajadores puedan optar por la pensión a inicios de sus años 50. En otros casos, como el del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, la edad mínima de pensión son 57 años y un mes. Por tanto, la cifra de pensiones otorgadas sobre la población mayor de 65 años puede sobreestimar los datos de cobertura.

Alternativamente, se puede confiar en la EH del INEC para lograr un dato más certero. La figura 12 presenta la porción de las personas mayores de 65 años que están pensionadas. Así se puede observar que su proporción ha sido relativamente estable y ha topado en 50% desde 2010. Este porcentaje sí se ha incrementado en comparación con la década de los 2010, pues al inicio del período rondaba el 40%. A pesar de ello, la realidad del país es que más de la mitad de los adultos mayores de 65 años no gozan de una pensión contributiva y tienen que buscar mecanismos alternativos para financiar sus gastos en vejez.

A estas cifras de cobertura se les debe agregar el porcentaje de adultos mayores de 65 años que reciben una pensión del Régimen no Contributivo. Estas pensiones son administradas por la CCSS y se financian con un aporte directo del gobierno. El monto del beneficio no se actualiza por inflación y se ha mantenido constante en 82.000 colones (aproximadamente US\$150 en valores actuales) en los últimos 5 años. Además, la posibilidad de extender la cobertura se limita a las prioridades fiscales del gobierno de turno.

Estas pensiones están destinadas a adultos mayores en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Aunque la pensión representa un ingreso relevante para el receptor, el monto es muy modesto si se compara con el costo de vida y está muy lejos del salario mínimo de un trabajador activo, el cual es cercano a 4 veces el monto de esa pensión. Cuando las pensiones no contributivas se agregan a las de pensiones contributivas, el porcentaje de cobertura se acerca al 70%, mismo porcentaje que se alcanzó a inicios de la década del 2000. Como se mencionó, esta cobertura esconde grandes problemas de suficiencia de la pensión.

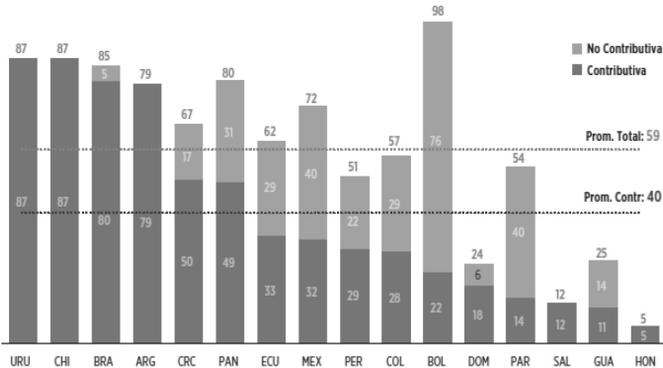
Figura 12. Costa Rica: porcentaje de los adultos mayores de 65 años que se encuentra pensionado



Fuente: Encuestas de Hogares, INEC.

Otros estudios que utilizan metodologías homogéneas para calcular la cobertura de los sistemas de pensiones alrededor del mundo llegan a porcentajes similares al del caso de Costa Rica. Por ejemplo, en la figura 13 Tapia *et al.* (2023) muestran que en 2021 la cobertura del sistema de pensiones del país era de 67%, un porcentaje que es cercano al promedio regional del 59% de los países de América Latina y el Caribe.

Figura 13. Tasa de cobertura pasiva de pensiones por país (% de la población mayor de 65 años, circa 2021)



Fuente: tomado de Tapia *et al.* (2023).

6. Conclusiones

La economía del envejecimiento es un aspecto complejo y dinámico en el panorama económico mundial. Conforme la población envejece, es esencial comprender y enfrentar los desafíos y oportunidades asociadas a este cambio demográfico irreversible.

Un paso fundamental es reconocer la contribución de los adultos mayores al crecimiento económico de los países. Más allá de los prejuicios que se deben ir rechazando, este fenómeno ofrece la posibilidad de innovar y ofrecer productos destinados al consumo y las habilidades para el trabajo de los adultos mayores, que permitan el crecimiento sustentable y mejoren el bienestar general de esta población. Por lo tanto, el futuro de la economía plateada va a depender de los esfuerzos colaborativos de los individuos, las empresas y diseñadores de políticas públicas para crear ambientes más inclusivos y de apoyo.

Para países como Costa Rica, la población de adultos mayores representa un mercado significativo, lucrativo y creciente en una diversidad de bienes y servicios como cuidado médico, medicamentos, entretenimiento, viajes y vivienda, solo por nombrar algunos. A nivel institucional, como es común en Costa Rica, el país cuenta con un desarrollo institucional fuerte en la promoción de los derechos de los adultos mayores y en el fomento al desarrollo de la economía del envejecimiento.

Sin embargo, la realidad está lejos del ideal plasmado en las leyes. Existe evidencia de que el maltrato de diferentes formas a esta población se viene incrementando en el país. Al mismo tiempo, las estadísticas muestran que la incidencia de la pobreza es mayor entre las personas mayores de 65 años en comparación con el resto de las edades.

Muchas de las carencias económicas de los adultos mayores se deben a una deficiente estructuración del sistema de pensiones de Costa Rica, el que no logra proveer ingresos mínimos para más del 50% de esa población. Sin un sistema contributivo de pensiones fuerte, los adultos mayores deben acudir a sus familias para completar el financiamiento de sus necesidades en vejez o sufrir de abandono, para lo cual existe en el país una red de protección social limitada que los acoge.

La otra posibilidad es mantenerlos activos en el mercado laboral, pero nuevamente las estadísticas muestran que su tasa de participación

es muy baja, aunque se reportan bajas tasas de desempleo, lo cual es un síntoma de que el mercado laboral no los alienta a participar a pesar de las penurias económicas.

Esto llama a reforzar todavía más la institucionalidad para mejorar la cobertura laboral y de pensiones de la población adulta mayor. Sin los ingresos suficientes para esta población, el país no tendrá la capacidad de aprovechar todas las oportunidades que la economía plateada puede llegar a ofrecer.

7. Referencias

- Bosch, Mariano; Carmen Pagés y Laura Ripani (2018). El Futuro del Trabajo en América Latina y el Caribe: Una Gran Oportunidad para la Región. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buettner, Dan (2023). The Blue Zones for Living Longer: Lessons From the Healthiest Places on Earth. National Geographic.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024). Población de 65 Años y más en Costa Rica se Duplicará en los Próximos 20 Años. Estimaciones y proyecciones nacionales de Población 1950-2100. INEC. San José, Costa Rica.
- Jasmin, Alyssa F. y Amanina Abdur Rahman (2021). Does Elderly Employment Reduce Job Opportunities for Youth? Research and Policy Brief No. 48. World Bank.
- Robles, Edgar y Jorge Cortés (2022). Retos y propuestas para el Sistema Nacional de Salud. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Rosero-Bixby, Luis (2008). The Exceptionally High Life Expectancy of Costa Rican Nonagenarians. *Demography* 45(3): 673-691.
- Saldain, Rodolfo y Gonzalo Martínez (2023). Sistema Previsional Común. Editorial Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.
- Tapia, W., D. Gamboa, E. Cuéllar y M. García (2023). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. [dx.doi.org/10.18235/0004953](https://doi.org/10.18235/0004953)

Capítulo 8

Retos de la longevidad en México

Luis Mario Hernández y Carmen Hoyo

1. Antecedentes

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud,¹ el envejecimiento de la población puede considerarse un éxito de las políticas de salud pública y del desarrollo socioeconómico de un país, sin embargo, constituye al mismo tiempo un reto para la sociedad, que debe adaptarse a este cambio para garantizar la salud e ingreso digno en la vejez, procurando, en ambos casos,² una máxima cobertura, con calidad en los servicios y suficiencia en la cantidad, sostenibilidad financiera en todos los horizontes de planeación, robustez ante diversos choques, incluyendo los demográficos, políticos, económicos³ y de equidad.⁴

Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO⁵), en 2024 hay 132 millones de personas en México y nos encontramos en una inercia demográfica, es decir, en una fase de crecimiento lento de la población. Esto se debe a que actualmente el promedio de hijas(os) nacidas(os) por mujer es de 1.9, mientras que la mortalidad continúa en descenso. Por ello, se estima que para 2050 el país llegue a su máximo de población con 147 millones de habitantes, y que a partir de ahí ese

1 OMS (2020).

2 Ver World Bank (1994), World Bank (2010), Robert Holzmann et. al. (2008).

3 Ver Impavido et. al. (2010). Los choques demográficos deben contemplar tanto la extensión de la longevidad como la reducción en las tasas de natalidad.

4 Reducción de las brechas de género, de raza y de ingresos. En general, los beneficios de los sistemas de pensiones, excepto para el pilar universal no contributivo, trasladan las desigualdades existentes en los mercados laborales a los derechos pensionarios. En este sentido, es relevante hacer notar que la brecha de género en México se refleja principalmente en el menor porcentaje de mujeres que forman parte de la Población Económicamente Activa (en promedio, 75% de los hombres pertenecen a la PEA vs 46% de las mujeres), en un mayor porcentaje de mujeres que laboran parcialmente o se encuentran desocupadas (12% de las mujeres vs 5% de los hombres), así como en la percepción de un salario promedio real menor al de los hombres (CONEVAL: Informes de pobreza por salario. INEGI: Indicadores de Ocupación y Empleo [2024-05] y ENOE [2024-05]).

5 CONAPO, “Proyecciones de la población de México 2020-2070”, población a mitad de año.

número disminuya lentamente, hasta alcanzar, en 2070, una tasa de decrecimiento de menos 0.88%.

En cuanto a la esperanza de vida, el CONAPO expuso que en 2023 fue de 75.5 años en promedio: 78.6 años para las mujeres y 72.3 años para los hombres, mientras que para 2070 aumentará a 86.4 años para las mujeres y 79.9 años para los varones.

Además, las proyecciones de población para 2050 estiman que el 30% de las personas en México será adulta mayor, y que la razón de dependencia por vejez alcanzará un 25.7%. Esto significa que por cada 100 personas en edad laboral (15 a 64 años), habrá 25.7 personas de 65 años o más, el doble de la cifra vigente (12.8 personas).

El aumento en el número de adultos mayores plantea retos en la atención y planeación de las condiciones necesarias para que este sector poblacional no represente un impacto significativo en los sistemas económicos y de salud del país.

Dicho aumento tiene lugar dentro de un contexto caracterizado por astringencia económica, significativa desigualdad y pobreza, una relevante participación en el mercado de trabajo informal, de subempleados y trabajadores en condiciones críticas,⁶ así como una baja cobertura de los sistemas de protección social en salud⁷ y de pilares pensionarios inadecuados. Por tanto, uno de los principales retos de México consiste en adoptar políticas públicas que se adecuen y respondan al panorama demográfico actual.

Aunado a lo anterior, la baja cobertura de los sistemas de pensiones exige reformularlos para que garanticen ingresos suficientes para todos, evitando la pobreza en la vejez y facilitando el suavizamiento del consumo a lo largo de la vida de cada individuo, para así facilitar un nivel de vida digno. Estas políticas deberán estar encaminadas no solo a mejorar los niveles de cobertura de los sistemas de pensiones, sino a la capacidad de ampliar la base contributiva a través de la creación de empleos bien remunerados y la prolongación de la vida laboral activa de los adultos mayores.⁸

6 Ver Indicadores de Ocupación y Empleo y ENOE, del INEGI.

7 Ver reporte Líneas de pobreza por ingresos de CONEVAL.

8 “Políticas públicas para los Adultos Mayores, situación actual y desafíos” | Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOE^N), para el segundo trimestre de 2022 se estimó que en México viven 17.9 millones de personas de 60 años y más, lo que representa un 14% de la población total del país. Sobre el total de los hombres, este porcentaje es de 13%; en las mujeres, de 15%. Más de la mitad (56%) tiene entre 60 y 69 años. Conforme avanza la edad, las cifras disminuyen: 30% corresponde al rango de 70 a 79 años y 14% a las personas de 80 años y más.

2. Condición de actividad de las personas adultas mayores

En el segundo trimestre de 2022, se observó que 33 de cada 100 personas de 60 años y más son Población Económicamente Activa (PEA), y que 67 de cada 100 son Población No Económicamente Activa (PNEA). De la PEA, la tendencia muestra una disminución conforme avanza la edad; pasa de 43% para el grupo de 60 a 69 años a 9% entre quienes tienen 80 años y más. Según el género, los hombres económicamente activos superan a las mujeres en todos los grupos de edad. Destaca el grupo de 80 y más, donde 4 de cada 100 mujeres forman parte de la PEA. En los hombres, el porcentaje es de un 17%.

Cuadro 1. Personas de 60 años y más según condición de actividad económica, 2022 (Distribución porcentual)

Sexo y grupos de edad	PEA	PNE
Total	33	67
60 a 69	43	57
70 a 79	24	76
80 y más	9	91
Hombres	48	52
60 a 69	61	39
70 a 79	37	63
80 y más	17	83
Mujeres	20	80
60 a 69	28	72

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva edición (ENOE^N). Segundo trimestre de 2022.

De las personas adultas mayores que conforman la PEA (5.8 millones), 99% se encuentra ocupada y 1% desocupada.⁹ Del grupo de personas ocupadas, un 49% trabaja por cuenta propia, mientras que 38% son trabajadores subordinados y remunerados. Son pocas las personas que llegan a una edad avanzada y son empleadoras (10%); también hay quienes no perciben remuneración por su trabajo (3%).

La mitad de las mujeres ocupadas de 60 años y más (50%) trabaja por cuenta propia. En los hombres este porcentaje es ligeramente más bajo (48%). En las y los trabajadores subordinados y remunerados no hay diferencias (38%); sin embargo, es más alto el porcentaje de hombres que son empleadores respecto al de las mujeres (12% frente a 5%). El porcentaje de mujeres que trabajan sin pago es mayor al de los hombres (7% frente a 2%).¹⁰

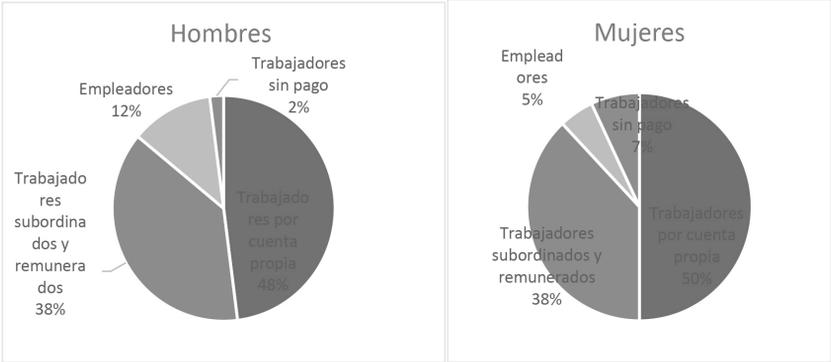
De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el significativo número de trabajadores por cuenta propia puede deberse a “la discriminación que obstaculiza el acceso por parte de las personas mayores a un empleo asalariado, como del deseo de estas personas de trabajar de manera independiente, aprovechando las cualificaciones adquiridas a lo largo de su vida laboral, para hacerlo en condiciones que permitan una mayor flexibilidad a la hora de organizar sus actividades laborales y de la vida diaria”.¹¹

9 Cifra notoriamente inferior a la tasa de desocupación de la población general, la cual al cierre de abril de 2024, oscila en 2.7%.

10 Cabe notar que la gran diferencia en los tipos de ocupación entre las personas de 60 años y más, respecto a la población general, se encuentra en su desplazamiento hacia actividades por cuenta propia y la reducción en trabajos subordinados y remunerados. Los demás tipos de actividades no muestran diferencias significativas entre el grupo etario en cuestión y la población general.

11 Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (2018). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones*.

Gráfica 1. Personas de 60 años y más ocupadas según posición en la ocupación, 2022



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva edición (ENOE^N). Segundo trimestre de 2022.

Según la Organización de las Naciones Unidas, las personas de edad avanzada suelen trabajar en empleos mal remunerados, viven del apoyo de la familia o sus ingresos se limitan a las pensiones.¹² La ENOE^N indica que un 45% de ellas que están ocupadas gana hasta un salario mínimo; 22% obtiene ingresos de más de un salario y hasta dos salarios mínimos y 7% gana más de dos y hasta tres salarios mínimos, mientras que el 9% restante no recibe ingresos.¹³ El porcentaje de mujeres que gana hasta un salario mínimo es superior al de los hombres (57% frente a 39%). En el resto de las categorías, sin embargo, las mujeres se encuentran en desventaja. Solo en el rubro de más de tres y hasta cinco salarios mínimos el porcentaje es igual.

12 Organización de las Naciones Unidas y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

13 En la población general, según datos del INEGI, Indicadores de ocupación y empleo al cierre de abril de 2024, los porcentajes son, para los rangos salariales descritos, 40.3%, 30.3% y 7.8% respectivamente.

Cuadro 2. Personas de 60 años y más ocupadas según nivel de ingreso, 2022
(Distribución porcentual)

Sexo	Hasta 1 salario mínimo	Más de 1 hasta 2 SM	Más de 2 hasta 3 SM	Más de 3 hasta 5 SM	Más de 5 SM	No recibe ingresos	No especificado
Total	45	22	7	3	1	9	13
Hombres	39	25	8	3	2	9	14
Mujeres	57	17	4	3	1	8	10

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva edición (ENOE^N). Segundo trimestre de 2022.

El 23% de la población ocupada de 60 años y más se dedica al comercio y otro 23% a actividades agropecuarias, mientras que un 21% son industriales artesanos y ayudantes.

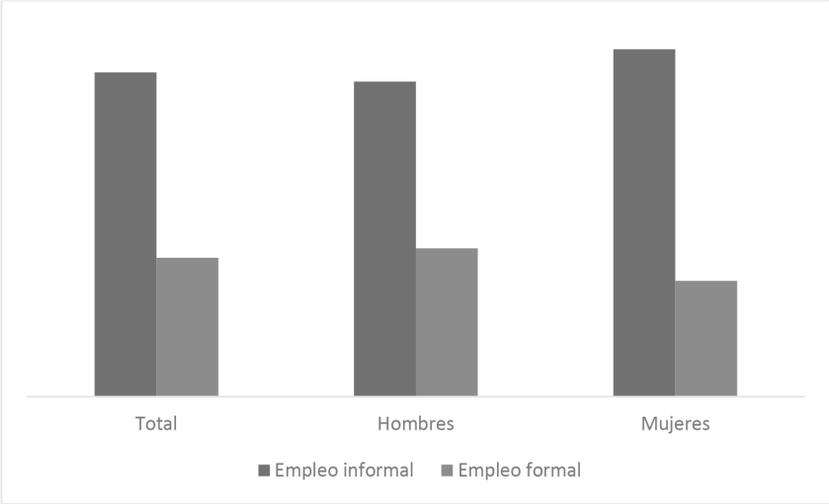
En cuanto a las condiciones laborales, estimaciones de la ENOE^N señalan que, durante el segundo trimestre de 2022, un 44% de quienes trabajaban de manera subordinada y remunerada con 60 años y más no contaba con prestaciones. En los hombres este porcentaje alcanzó un 45%; en las mujeres, 43%.

La OIT argumenta que, conforme transcurre el ciclo vital de las personas, aumenta la posibilidad de caer en el empleo informal.¹⁴ En México, el 70% de la población ocupada de 60 años y más tiene este tipo de empleo. El porcentaje de mujeres en este caso es mayor que el de los hombres (75% frente a 68%). Como referencia, cabe destacar que en la población general la tasa de informalidad se ha venido reduciendo de niveles cercanos al 60% de la PEA hacia niveles del 55%. La población informal en el grupo etario de 60 años y más es claramente superior al de la población general, situación que es soportada por un

14 Organización Internacional del Trabajo (2010). Envejecimiento y empleo en América Latina y el Caribe.

porcentaje significativamente mayor de personas de este grupo etario ocupadas en actividades por cuenta propia.

Gráfica 2. Personas de 60 años y más ocupadas según tipo de empleo, 2022



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva edición (ENOE^N). Segundo trimestre de 2022.

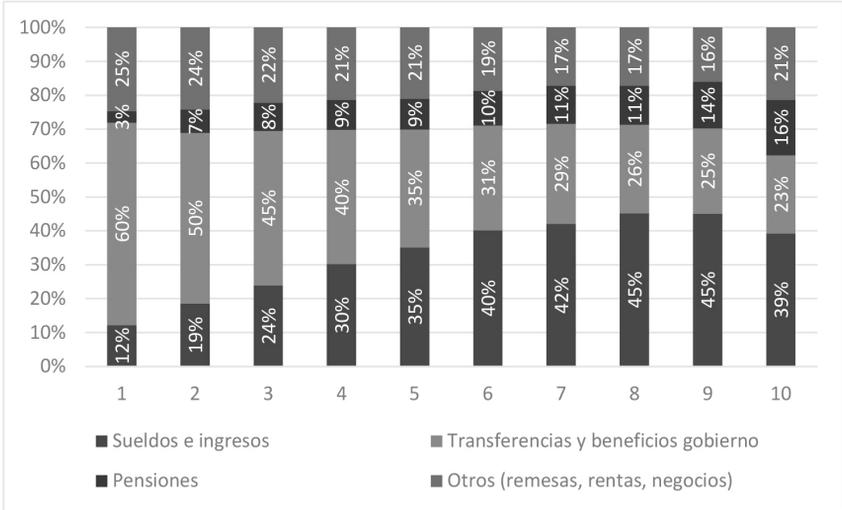
3. Ingresos de las personas adultas mayores

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2022 (ENIGH) revelan que, en promedio, las fuentes de ingresos de las personas de 65 años o más se conforman de la siguiente manera: 10% pensiones, 36% transferencias y beneficios del gobierno, 33% sueldos e ingresos por trabajo y 20% otros ingresos (remesas, negocios, rentas).

Desagregando por deciles de ingreso, se observa que en los deciles más bajos las transferencias y beneficios del gobierno –incluyendo la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores– representan una mayor proporción del ingreso total (hasta 60% del ingreso del decil 1), mientras que las pensiones contributivas y los ingresos por trabajo constituyen la menor proporción. En los deciles más altos, en cambio,

las proporciones más grandes corresponden a sueldos e ingresos (45% para deciles 8 y 9, 39% para el decil 10) y a transferencias gubernamentales.

Gráfica 3. Fuentes de ingreso de adultos mayores por deciles de ingreso, ENIGH 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2022.

Por otra parte, el Foro Económico Mundial (WEF) publicó recientemente los Principios de la Economía de la Longevidad,¹⁵ diseñados para sortear de mejor manera los retos futuros y preparar a los países para aprovechar las oportunidades que se presentan en una nueva etapa de longevidad y rebalanceo generacional. Dichos principios mencionan tres habilidades interrelacionadas: resiliencia financiera, envejecimiento saludable e inclusión social.

A continuación, mencionaremos los principales retos que enfrenta México para desarrollar esas habilidades.

15 World Economic Forum (2024). Longevity Economy Principles: The Foundation for a Financially Resilient Future.

3.1. Resiliencia financiera: retos en materia pensionaria

El Instituto Nacional de las Mujeres señala que uno de los desafíos del proceso de envejecimiento de la población es la sostenibilidad económica de las y los adultos mayores para el goce de una vida digna. Este aspecto ya impacta en los esquemas de pensiones, de por sí insuficientes por su baja cobertura, montos precarios y por la dificultad de asegurar ingresos a las personas que logren cubrir el tiempo de cotización requerido.¹⁶

3.2. Situación actual

En México existen más de mil esquemas de pensiones¹⁷ que no están conectados entre sí, cada uno con sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo, reglas, incentivos, condiciones y beneficios, por lo que los incentivos se otorgan a través de diversas instituciones que atienden a poblaciones objetivo diferentes.

a. Pensiones no contributivas

En el pilar no contributivo, el programa más importante es la “Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores”, un beneficio universal para quienes tienen más de 65 años, que consiste en un pago bimestral de 6,000 pesos y que beneficia a 12.1 millones de personas.¹⁸

El reto principal de este pilar radica en su sostenibilidad, ya que en los últimos seis años, el monto de la pensión incrementó 417%,¹⁹ y en 2024 tiene un presupuesto de 465 millones de pesos, lo que representa un 5.1% de todo el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) estima que el costo de esta pensión, para 2050, ascenderá a 2.08 billones de pesos al año,²⁰ ya que, según las proyecciones del CONAPO, el número de

16 Instituto Nacional de las Mujeres (2014).

17 Vázquez-Colmenares (2012).

18 Consulta al Padrón Único de Beneficiarios (bienestar.gob.mx).

19 2024 inicia con aumentos a Pensiones de Bienestar, anuncia Ariadna Montiel | Secretaría de Bienestar | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

20 IMCO (2024). Iniciativas sobre pensiones: Propuestas fiscalmente cuestionables.

personas mayores de 60 años pasará de 16.4 millones en 2024 a 35.4 millones para mediados de siglo.²¹

b. Pensiones contributivas

Al pilar contributivo obligatorio pertenecen los trabajadores del sector formal y existen diferentes institutos de seguridad social, dependiendo de si las personas trabajan en el ámbito privado, al servicio del Estado, en empresas paraestatales o en las Fuerzas Armadas:

- Las personas que trabajan en la iniciativa privada del sector formal, cotizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyo sistema de pensiones fue reformado en 1997, pasando de un sistema de reparto²² y beneficio definido a un sistema individualizado de contribución definida; se financia mediante contribuciones tripartitas (trabajador, empleador y gobierno). Los trabajadores que cotizaban antes de julio de 1997 (Ley 73) podrán recibir una pensión de beneficio definido, mientras que aquellos que empezaron a cotizar después de la reforma, recibirán una pensión de contribución definida. Todos los cotizantes al IMSS tienen cuentas individuales administradas por las Administradoras de Fondo para el Retiro (Afores).
- Por otra parte, los trabajadores al servicio del Estado a nivel federal cotizan en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que, al igual que el IMSS, fue reformado en 2007 a un sistema individualizado de contribución definida. Al momento de la reforma los trabajadores cotizantes eligieron entre el sistema anterior de beneficio definido (con recursos administrados por el ISSSTE) o cambiarse al nuevo esquema de contribución definida con cuentas individuales administradas por las Afores, y recibir con ese cambio un bono de pensión que cuantifica monetariamente los derechos adquiridos hasta el momento de la reforma.

21 CONAPO. Proyecciones de la población en México 2020-2070, población a mitad de año.

22 Conocidos en inglés como *pay as you go*.

- Los gobiernos estatales y municipales tienen convenios con el ISSSTE o bien, cuentan con su propio instituto de seguridad social para la administración de las pensiones y jubilaciones. La mayoría de los sistemas estatales de pensiones son de reparto y beneficio definido, aunque existe una minoría de casos con esquemas de contribución definida.²³
- Adicionalmente, están las pensiones que otorgan empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como algunas universidades, los propios institutos de seguridad social y las Fuerzas Armadas de México.

La clasificación anterior corresponde a los esquemas que obligatoriamente debe ofrecer cada tipo de empleador.²⁴ Estos son excluyentes entre sí²⁵ y no cubren a toda la PEA. Además, como se mencionó anteriormente, el conjunto completo de requisitos de elegibilidad, derechos y obligaciones son diferentes en todos los casos.

Cabe destacar que, según cifras del INEGI, a primer trimestre del 2023 el 55.1% de la población ocupada se encontraba en la informalidad, por lo que no cotizan en ningún esquema de pensiones contributivas.

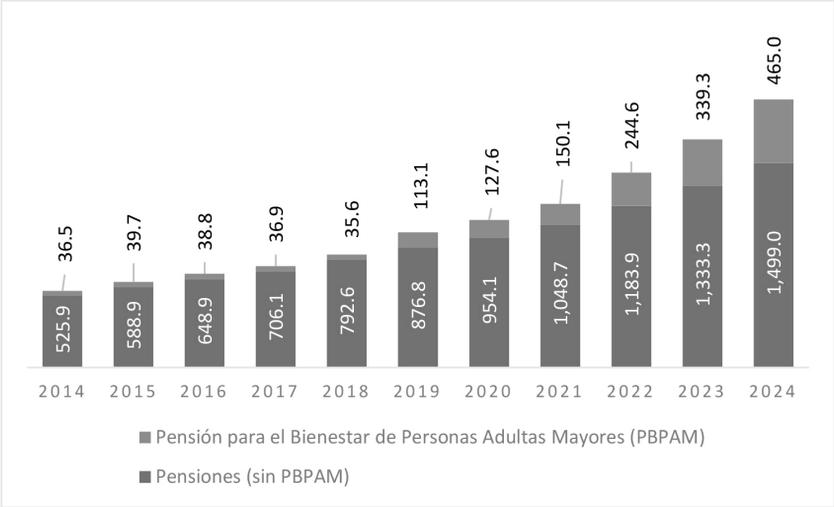
Como se observa en la siguiente gráfica, es posible destacar que en el gasto del sector público federal en pensiones en los últimos diez años, la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores ha aumentado su proporción.

23 En 2024 en México hay 2446 municipios. A nivel de gobierno municipal también existen varios casos donde se ofrecen pensiones a sus empleados y organismos desconcentrados que se adhieran, ya sea al instituto de pensiones del correspondiente gobierno municipal o bien del correspondiente gobierno estatal. Estos sistemas pensionarios son de beneficio definido.

24 De acuerdo a la taxonomía del Banco Mundial, estos esquemas corresponden a las pensiones obligatorias de beneficio definido y las pensiones obligatorias de contribución definida, pilares 1 y 2, respectivamente.

25 Excepto si un empleado trabaja para dos o más de los empleadores identificados en esta clasificación, en cuyo caso potencialmente tendrá derechos pensionarios por cada empleo.

Gráfica 4. Gasto del sector público federal en pensiones y jubilaciones 2014-2024, miles de millones de pesos corrientes



Fuente: IMCO (2024).

c. Ahorro voluntario

El pilar de ahorro voluntario está conformado por planes privados de pensiones que ofrecen algunas empresas, planes personales de retiro y ahorro voluntario en Afores.

En 2023, hay 2 747 empresas que ofrecen 3 022 planes privados de pensiones de manera voluntaria registrados ante CONSAR.²⁶ El total de recursos financieros que administran se ubicó en 601,837 millones de pesos, lo que representa aproximadamente el 2% del Producto Interno Bruto.²⁷ La población cubierta supera ligeramente los 1.8 millones de trabajadores, de los cuales menos del 5% pertenecen al grupo etario de 60 años o más.

Respecto al ahorro voluntario en las Afores, tanto los trabajadores independientes como los cotizantes al IMSS o al ISSSTE pueden rea-

26 Estos planes, al cumplir los requisitos de registro ante CONSAR, obtienen beneficios fiscales. El número de planes registrados ante esta autoridad representa una cota inferior al total de planes voluntarios de pensiones que existen en el país.

27 CONSAR (2023). Estadísticas del Registro Electrónico de Planes Privados de Pensiones 2023.

lizar este tipo de aportaciones. Al primer trimestre de 2024, las Afores registran 9.6 millones de cuentas individuales que realizan ahorro voluntario, con un saldo promedio de 15,408 pesos. Solo un 0.45% de las cuentas administradas pertenecen a esta modalidad.²⁸

La CONSAR, en su papel de regulador del sistema de pensiones, cuenta con un marco regulatorio que incentiva el ahorro voluntario y fomenta la educación financiera enfocada en la importancia de ahorrar para la etapa de retiro desde edades tempranas,²⁹ sin embargo, el ahorro voluntario tiene pocos incentivos fiscales efectivos³⁰, principalmente porque el reducido espacio fiscal no permite destinar recursos para diseñar e implementar medidas que gratifique monetariamente el ahorro extra que las personas hacen para su retiro,³¹ denominadas en inglés como modelos de matching contributions.³² En base a la evidencia de otros países acerca del éxito de los modelos de ahorro voluntario basados en lecciones de la economía conductual,³³ y dadas las restricciones fiscales antes mencionadas, parece recomendable para incrementar este tipo de ahorro introducir en los sistemas de pensiones en México los esquemas de inscripción automática (auto-enrollment) e incrementos automáticos (auto-scalation), con posibilidad para el trabajador de abandonarlos según estime.³⁴

28 consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/Series.aspx?cd=10&cdAlt=False

29 Hoyo (2023). Micropensiones en México y avances regulatorios para la innovación digital.

30 Existen beneficios fiscales de deducción del salario gravable de las aportaciones al ahorro pensionario voluntario. También se puede posponer hasta por 5 años el pago del impuesto a los ingresos personales (ISR) que corresponde a los montos aportados para ese ahorro. Sin embargo, estos beneficios pueden ser efectivos para personas con ingresos anuales altos, dado que las personas de ingresos anuales bajos no son sujetas de pago del ISR o bien es muy bajo ese impuesto.

31 Villareal y Macías (2020). El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera.

32 Es decir, contribuciones del empleado que son igualadas, tal vez parcialmente, por el empleador.

33 En inglés, referida como *Behavioral Economics*.

34 Estos esquemas de ahorro voluntario consisten en aplicar por *default* al trabajador descuentos a los ingresos percibidos, enviando dichos recursos a su cuenta de ahorro voluntario y aumentando gradualmente dichos descuentos hasta alcanzar un porcentaje objetivo del salario del trabajador. Estas políticas descansan en el hecho de que las personas tienden a conservar el *statu quo*, por lo que se ha observado en otros países que solo un bajo porcentaje de trabajadores abandonan el esquema de inscripción automática o rechazan los incrementos automáticos graduales.

4. Reformas pensionarias recientes

a. Reforma IMSS 2020

En 2020 se realizó una reforma a las pensiones del IMSS, beneficiando a más trabajadores en el acceso a la pensión y aumentando el monto de estas. Sus principales elementos son:

- Incremento en la aportación total a la cuenta para el retiro de los trabajadores, de 6.5% a 15%, de forma gradual entre 2023 y 2030: para trabajadores que ganan de 1 salario mínimo hasta 4 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), se aumenta la cuota social (aportación gubernamental), mientras que los trabajadores que ganan más de 4.01 UMA dejaron de recibir cuota social y se incrementaron las aportaciones patronales. La aportación gubernamental más la aportación patronal sumará 13.875% del salario de cotización, sin embargo, la del trabajador no sube (1.175%).
- Esquema flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada (PMG), es decir, aquella pensión a la que tienen derecho los trabajadores cuando reúnen ciertos requisitos de cotización, a pesar de que no logren acumular los recursos necesarios para financiarla. La PMG ahora varía en función de la edad, el salario promedio del trabajador y las semanas de cotización. Hasta 2020, la PMG era un monto único de 3,289 pesos mensuales para todos los trabajadores con un mínimo de 1,250 semanas de cotización y 65 años de edad. Con la reforma de 2021, la PMG es un monto creciente en función de la edad de retiro (a partir de los 60 años), las semanas de cotización y el promedio del SBC. Su monto oscilará entre 2,622 y 8,241 pesos mensuales.³⁵
- Reducción en el número de semanas de cotización para tener derecho a una pensión, de 1 250 semanas en 2020 a 750 semanas en 2021, incrementando anualmente en 25 semanas

35 Anualmente se actualizarán conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

de cotización para alcanzar un mínimo permanente de 1 000 semanas a partir del 2031. Esta reducción busca beneficiar a un mayor número de trabajadores, dado que existe una alta proporción de ellos que transitan entre la formalidad e informalidad durante su vida laboral (Levy 2020; Zamarripa 2020).

El Banco de México³⁶ estima que los efectos de la reforma serán:

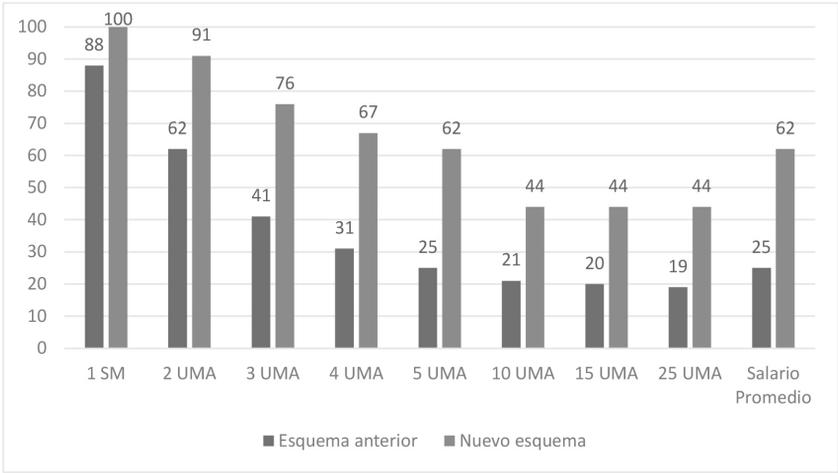
i) Mayor número de trabajadores que pueden acceder a una pensión. En México, la proporción de tiempo que los trabajadores realizan aportaciones respecto del total de su vida laboral (densidad de cotización) es baja, como resultado de la elevada intermitencia entre el sector formal e informal (44.3% en promedio según la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, CONSAR), lo que ocasiona que un número reducido de trabajadores pueda cumplir con los requisitos para alcanzar una pensión.

Antes de la reforma de 2020, cerca del 75% de los trabajadores no reunían los requisitos de cotización necesarios para tener derecho a pensionarse. Con la reforma, al finalizar el período de transición, se estima que ese porcentaje disminuya a 55%.

ii) Se incrementan las tasas de reemplazo, gracias a mayores aportaciones y flexibilización de la PMG (mayor cuantía y se otorga a más trabajadores). Las tasas de reemplazo estimadas para un mismo trabajador bajo los esquemas previo y posterior a la reforma de 2020 se ilustran en la siguiente gráfica.

36 Banco de México (2021). La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas.

Gráfica 5. Tasas de reemplazo pensión IMSS con y sin reforma 2020



Fuente: Banco de México (2021).

Los resultados de la reforma serán más evidentes después de 2030, cuando las aportaciones sean equivalentes al 15% del salario, sin embargo, gracias a la reducción en el requisito de semanas cotizadas y al mayor monto de PMG, ya se comienzan a observar los primeros resultados positivos. Según la CONSAR,³⁷ de las 73 159 pensiones otorgadas entre enero de 2021 y marzo de 2024, el 92.7% corresponden a pensionados que se beneficiaron con la disminución del requisito de semanas cotizadas. Además, la tasa de reemplazo promedio de dichos pensionados fue de 72%, mientras que, de no haberse llevado a cabo la reforma, únicamente habrían podido pensionarse 5 339 personas (7%) con una tasa de reemplazo de 49%.

El Banco de México estima que el impacto de esta reforma sobre las finanzas públicas represente un ligero costo fiscal, en valor presente neto de 0.3% del PIB de 2020, en el período 2021 a 2100.³⁸

37 CONSAR (2024). Informe al Congreso, 1er Trimestre 2024.

38 Estas estimaciones se basan en el costo de pago de pensiones, pero no consideran los gastos derivados de los servicios médicos provistos a los pensionados adicionales.

b. Fondo de Pensiones para el Bienestar

El primero de mayo de 2024 se creó el Fondo de Pensiones para el Bienestar,³⁹ un fideicomiso público constituido por aportaciones de diferentes instituciones, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, y administrado por el Banco de México como institución fiduciaria. El fondo tiene como objetivo complementar la pensión de vejez (65 años o más) de trabajadores que recibirán pensiones de contribución definida (cotizantes del IMSS a partir del 1 de julio de 1997, y cotizantes del ISSSTE en el régimen de cuentas individuales) en un monto menor a \$16,778 mensuales.⁴⁰ Este complemento se estableció para que la pensión total que perciban sea igual a su último salario (hasta el monto máximo mencionado).

Cabe mencionar que los trabajadores del IMSS que comenzaron a cotizar antes del 1 de julio de 1997, y los trabajadores del ISSSTE que permanecieron en el sistema anterior de reparto, tienen derecho a una pensión de beneficio definido y por ende no serán beneficiarios del fondo.

La fuente principal de aportaciones de este fondo provendrá de la transferencia de recursos de cuentas individuales para el retiro de personas de 70 años o más cotizantes del IMSS y de 75 años o más en el caso del ISSSTE, que no tengan una relación laboral vigente y que no hayan cotizado en el último año; en específico, la subcuenta de retiro, cesantía y vejez administrada por las Afores, así como las subcuentas de vivienda administradas por el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE). Es importante destacar que el derecho de los trabajadores de reclamar sus recursos en cualquier momento se encuentra garantizado.

El principal reto del fondo será contar con una fuente de recursos líquidos, suficientes, constantes y estables, a fin de poder financiar los compromisos a largo plazo en materia de pensiones. Estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalan que este fondo requerirá 110 mil millones de pesos para operar los próximos 10 años, de

39 Fondo de Pensiones para el Bienestar (fpbienestar.org.mx)

40 Equivalente al salario mensual promedio en 2023 registrado en el IMSS, actualizado por inflación estimada de 2024. Dicho monto se actualizará cada año con la inflación.

los cuales la propia secretaría pondrá en disposición 60 mil millones de pesos; 40 mil millones pesos provendrán de las cuentas no reclamadas en las Afores y el resto de liquidaciones de bienes del gobierno federal.

Es importante mencionar que la falta de conexión entre los diferentes esquemas pensionarios que existen en México crea obstáculos para una planificación efectiva del retiro. Específicamente, los derechos y obligaciones de estos sistemas generan inequidades (derechos desproporcionados, trato desigual intergeneracional, incongruencias en los beneficios de los trabajadores del sector público), ineficiencias (barreras de entrada a los trabajadores informales, desincentivos a la movilidad laboral, derechos contingentes difíciles de valorar por los empleados), riesgos financieros (falta de resiliencia a choques económicos, financieros, políticos, demográficos, insostenibilidad, presión fiscal, spill over, alto costo de mantenimiento y elevado costo de oportunidad) y/o beneficios inadecuados (pensiones insuficientes, aunque con cobertura universal).

Es de esperar que el pilar universal no contributivo sea la principal fuente de pensión para la PNEA, la PEA informal y la de bajos ingresos. Debido al incremento en el monto de las pensiones no contributivas, así como el aumento en la población de adultos mayores en los próximos años, será importante garantizar la sostenibilidad financiera de este programa, a fin de que no represente una carga en el gasto público. Por otra parte, los pilares obligatorios de beneficio y contribución definida mantendrán una cobertura parcial de la población total y, por causa de los patrones de densidad de cotización más alta para trabajadores con mayores salarios, es de esperar que para este grupo salarial sea más significativo como fuente de recursos en el retiro. Finalmente, el pilar de ahorro voluntario, como ya vimos, tiene impacto en un porcentaje de la población muy bajo, por lo que, de aplicarse políticas que fomenten este tipo de ahorro, tanto ocupacional como individual, conllevará un crecimiento importante.

5. Envejecimiento saludable: retos en materia de salud

La esperanza de vida ha incrementado significativamente en las décadas pasadas, pero el número de años adicionales que se viven no es más

importante que la calidad de estos, lo que se relaciona directamente con la salud de los adultos mayores.

La Asamblea General de las Naciones Unidas define el envejecimiento saludable como el proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez. La capacidad funcional consiste, a su vez, en tener los atributos que permiten a todas las personas ser y hacer lo que para ellas es importante (OMS, 2020).⁴¹

En ese sentido, se han desarrollado indicadores, como la esperanza de vida saludable (EVISA), que del promedio de vida esperado descuenta el tiempo vivido en malas condiciones de salud por enfermedad o lesiones.⁴² Páez (2022) estima que, en 2020, para la población mexicana de 60 años la EVISA era de 16.1, en comparación con la esperanza de vida total de 21.4 años. Desagregando por género, tenemos que la EVISA de mujeres fue de 16.8 años (versus 23.1 años de esperanza de vida total) y la de los hombres de 15.2 años (contra 20.5 años de esperanza de vida total).

Dichas estimaciones reflejan la importancia de considerar, en el diseño de políticas públicas para adultos mayores, no solo el acceso universal a atención médica y medicamentos, sino también una red de cuidadores que brinden apoyo, ya sea en el ámbito familiar o institucional, pues es común que estas personas padezcan una enfermedad o discapacidad que no les permita vivir en buenas condiciones sus últimos años de vida.

Por otra parte, el Foro Económico Mundial⁴³ menciona que se debería priorizar la prevención de un envejecimiento saludable: una vida más larga también implica una vida más saludable. Este principio aboga por cambiar el foco del cuidado de la salud hacia la prevención y el acceso igualitario a los servicios médicos. Al promover el mantenimiento de la salud sobre el tratamiento de enfermedades, las sociedades pueden asegurar que la gente disfrute una mejor calidad de vida y no solo viva más tiempo. La calidad de vida en la vejez también está relacionada con la capacidad y las oportunidades que tienen las personas para autorrealizarse y sentirse satisfechas.

41 Organización Mundial de la Salud (2020). *Decenio del Envejecimiento Saludable*.

42 Páez, O. (2022).

43 WEF (2024).

El desafío en las políticas de salud consiste en retrasar la aparición de enfermedades crónicas; en las personas mayores de 60 años, estas enfermedades ocasionan en total más del 90% de las defunciones.⁴⁴

Gutiérrez *et al.* (2020)⁴⁵ consideran que, desde la perspectiva de la salud pública, se deben tener en cuenta tres ámbitos: los servicios de salud, la atención a largo plazo y los entornos adaptados a las personas mayores. Los servicios de salud deberían estar enfocados en fomentar una vida saludable y en promover la prevención a lo largo del curso de vida, ayudando a preservar la capacidad funcional el mayor tiempo posible a través de la detección oportuna y el control de enfermedades y factores de riesgo. En cuanto a la atención a largo plazo, se deberá desarrollar, mediante la coordinación intersectorial, la estrategia para un sistema nacional de cuidados a fin de asegurar el bienestar de las personas con dependencia funcional, estableciendo mecanismos para la formación y capacitación de cuidadores formales e informales que brinden los cuidados adecuados y con proyección comunitaria. Finalmente, se deberán diseñar entornos adaptados a las personas mayores y promover campañas de concientización para disminuir la discriminación y el maltrato que sufren.

6. Inclusión social

La inclusión social de los adultos mayores es un fenómeno multidimensional que involucra al gobierno, familias y empresas. Uno de los retos de las políticas públicas es combatir la discriminación contra este grupo etario, ya que los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2022 (ENADIS) revelan que el 17.9 % de la población de 60 años y más, declaró haber sido discriminada en los últimos 12 meses. De este porcentaje, 39.2% refirió que el motivo fue su edad.

Ham y González (2008)⁴⁶ afirman que los motivos de discriminación hacia los adultos mayores se deben a las condiciones de salud, capacidad física, funcionalidad mental y falta de adaptabilidad a cambios sociales y tecnológicos de este grupo poblacional. La vejez se caracteriza por el deterioro de la salud, la disminución de facultades físicas y mentales, una menor relevancia en los roles familiares y sociales y el retiro

44 INEGI (2018). Estadísticas de mortalidad.

45 Gutiérrez *et al.* (2020). Envejecimiento poblacional y salud en México: líneas estratégicas de política pública para un envejecimiento saludable.

46 Ham, R. y González, C. (2008). Discriminación en las edades avanzadas en México.

de la actividad profesional y del trabajo, con consecuencias permanentes que disminuyen la autonomía, afectan la adaptabilidad y conducen a la dependencia (Laslett, 1990).

Una de las áreas más comunes de discriminación tiene lugar en el empleo: fijando límites de edad para la contratación, no concediendo promociones con el argumento de falta de potencial, procurando retiros mediante la jubilación voluntaria e incluso forzando despidos (Palmore, 1981; OIT, 2003).

En México, el organismo rector de la política pública nacional para el bienestar de las personas mayores es el Instituto Nacional de las Personas Adultas mayores (INAPAM). Dicho organismo tiene como objetivo general coordinar, promover, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas en favor de este grupo de personas, en conformidad con lo estipulado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Una de las estrategias prioritarias del INAPAM es brindar servicios que promuevan la inclusión social y económica. En particular, apoyando la reincorporación o incorporación de personas mayores interesadas al desarrollo de actividades remuneradas en las cuales se reconozca su capacidad actual y potencial, junto con su aportación al bienestar de la comunidad; asimismo, se consideran los requerimientos y condiciones específicas de acuerdo con la etapa de vida que atraviesan.

En este sentido, el INAPAM cuenta con el Programa de Vinculación Productiva de las Personas Adultas Mayores, el cual busca la instrumentación de programas para promover empleos remunerados y actividades voluntarias que generen un ingreso para estas personas, conforme a su oficio, habilidad o profesión; con las siguientes estrategias:

Capacitación al sector empresarial, con el objetivo de sensibilizar al interior de la empresa la inclusión de personas adultas mayores al sector laboral.

A través del Servicio de Vinculación Productiva que lleva a cabo el INAPAM, se ha mantenido una relación con las empresas que desean incorporar a personas de 60 años y más. Estas empresas reconocen la experiencia de las personas adultas mayores incorporándolas al mercado laboral con contrataciones por hora, por jornada o por proyecto y/o servicios.

Por otra parte, un factor de discriminación indirecto es el hecho de que las nuevas tecnologías (internet, teléfonos inteligentes) representan un obstáculo en el uso de servicios financieros para esta población. En este aspecto, algunos bancos, aseguradoras y Afores están adoptando los “Principios Básicos a Observarse en la Atención de las Personas Adultas Mayores en el Sector Financiero”, impulsados por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.⁴⁷ Estos principios permiten dar un trato prioritario, digno, libre de discriminación, comprensible, adecuado e igualitario a sus clientes de tercera edad. Entre los problemas que puede enfrentar esta población está el desconocimiento de plataformas digitales, la complejidad que su uso presenta para ellos e incluso problemas operativos como es que su huella digital no sea reconocida en los sistemas de identificación biométrica de las empresas del sector financiero.

Aún falta mucho por hacer en cuando a la inclusión social de adultos mayores, sin embargo, las medidas anteriormente mencionadas avanzan en la dirección correcta para una sociedad más inclusiva, a fin de mejorar las capacidades financieras, la salud y la calidad de vida de los adultos mayores.

7. Conclusiones

Se requiere diseñar, aceptar e implementar políticas encaminadas a superar el reto que plantea el envejecimiento demográfico. Estas deben ser efectivas, eficientes, oportunas, resilientes, viables y sostenibles. Su aceptación y adopción dependerá de su legitimidad ante las personas, lo cual implica avanzar en el desarrollo de una sociedad más cohesionada e inclusiva, en la que se prioricen las necesidades de los adultos mayores en la agenda nacional.

En particular, es necesario contar con políticas de sensibilización y prevención en relación con los problemas y retos que implica el envejecimiento poblacional en el cuidado de la salud, el ahorro para el retiro y la inclusión social de los adultos mayores, con el objetivo central de que puedan vivir con dignidad y bienestar la última etapa de la vida. En ese sentido, el gobierno debe trabajar para garantizar el acceso a ser-

47 Presentación de PowerPoint (condusef.gob.mx).

vicios de salud de calidad, evitar la pobreza en la vejez a través de una amplia cobertura de pensiones dignas y suficientes, y brindar acceso a otros servicios (tecnológicos, humanos y materiales) e infraestructura para la atención y el cuidado de las personas adultas mayores. A pesar del aumento de la esperanza de vida en la población mexicana, una mayor longevidad podría no producirse en condiciones saludables debido a las consecuencias de enfermedades crónicas. Ante este panorama, se debe detener y revertir el aumento de dichas enfermedades mediante intervenciones efectivas para su prevención y control.

Por otro lado, las políticas de empleo deben reconsiderar el rol que cumple la población adulta mayor, ya que, como ha ocurrido hasta ahora, muchas personas de edad avanzada deberán seguir realizando actividades en el mercado laboral remunerado, por diversas causas (entre las que destaca la baja cobertura en pensiones y jubilaciones o la insuficiencia de recursos personales). Las personas adultas mayores que continúen trabajando merecen un empleo digno y condiciones laborales seguras, las que son precondiciones para obtener autonomía económica. Por otro lado, el envejecimiento de la fuerza de trabajo obligará a las empresas y al gobierno a rediseñar programas de reentrenamiento, así como asimilar estándares y políticas que eviten la discriminación laboral hacia este grupo etario.

Otro desafío que enfrenta el gobierno de México ante el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, es garantizar las fuentes de financiamiento del sistema de pensiones universal no contributivo, probablemente focalizándolo (*means tested*) y llevando a cabo una reforma fiscal que le dé viabilidad financiera en el largo plazo. La asignación creciente de recursos fiscales observado en los últimos años, así como el aumento en el gasto proyectado a futuro, podría ocasionar, de no encontrar fuentes de financiamiento sostenibles y crecientes al ritmo de los gastos, una presión importante en las finanzas públicas del país desplazando otras prioridades de la sociedad (como educación y salud, entre otros), lo que podría tener severos efectos negativos en el medio y largo plazo.

En cuanto a las reformas pensionarias recientes encaminadas, por un lado, a flexibilizar requisitos de elegibilidad de las pensiones contributivas y, por otro, a aumentar los montos de las pensiones contribu-

tivas y no contributivas, es relevante enfatizar que dichos beneficios se potenciarán en la medida de que las políticas públicas incentiven una mayor participación en el sector laboral formal en México.⁴⁸

Las propuestas anteriores son coherentes con los “Principios de la Economía de la Longevidad” que define el Foro Económico Mundial, los cuales apuntan a establecer soluciones de largo plazo para empoderar a los individuos a fin de tener vidas sostenibles y resilientes. Los gobiernos, las empresas y los individuos tienen la responsabilidad compartida de fortalecer la resiliencia financiera en el presente y futuro de los adultos mayores, rediseñar las formas de retener el talento productivo de este grupo etario por un tiempo más largo y fomentar mayores niveles de ahorro e inversión en salud, para aumentar así, finalmente, el bienestar de los adultos mayores.

48 No obstante, debe tenerse en cuenta el argumento de que los costos de la seguridad social en sí mismos pueden ser un factor que causen y retroalimenten la informalidad laboral.

8. Referencias

- Banco de México (2021). La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas
- Collet, R. P. (2021). Las políticas sociales de atención a los adultos mayores en México. *Trayectorias Humanas Trascontinentales*, (11). <https://doi.org/10.25965/trahs.3956>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (2018). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones. [Página web] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43603/1/S1800398_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020) El sistema de Pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera.
- Consejo Nacional de Población. Proyecciones de la población de México 2020-2070. Datos Abiertos de México - Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070
- CONSAR (2023). Estadísticas del Registro Electrónico de Planes Privados de Pensiones 2023 *Estadísticas_Registro_2023.pdf* (consar.gob.mx)
- CONSAR (2023). Estadísticas del Registro Electrónico de Planes Privados de Pensiones 2023.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2024). Informe al Congreso de la Unión sobre la situación del Sistema de Ahorro para el Retiro, 1er Trimestre 2024. *Informe_Trimestral_1T2024_vf_1940.pdf* (www.gob.mx)
- Gutiérrez *et al* (2020). Envejecimiento poblacional y salud en México: líneas estratégicas de política pública para un envejecimiento saludable. *Revista Cofactor*. Año 9 núm. 17 enero-junio de 2020 ISSN: 2007-1086.
- Ham, R y González, C. (2008). Discriminación en las edades avanzadas en México. *El Colegio de la Frontera Norte y el Colegio de México. Papeles de población* vol.14 no.55 Toluca ene./mar. 2008
- Holzmann, R, Hinz, R., Dorfman (2008). *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. S.P. Discussion paper 0824. World Bank.
- Hoyo (2023). Micropensiones en México y avances regulatorios para la innovación digital. Capítulo del libro “Pensiones para Todos, Propuestas para Sistemas de Pensiones más Inclusivos en Latinoamérica”. PINBOX
- Impavido *et al*. 2010. “New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions. Industrial Organization Models and Investment Products”. World Bank Group.
- Instituto Mexicano de la Competitividad (2024) *Iniciativas sobre pensiones: Propuestas fiscalmente cuestionables* *Reforma_pensiones_Nota-IMCO_20240208.pdf*
- Instituto Nacional de las Mujeres (2014). Situación de las personas adultas mayores en México.

- Instituto Nacional de Estadística (INEGI). Estadísticas a propósito del día Internacional de las Personas Adultas Mayores. Comunicado de prensa 568/22, 30 de septiembre de 2022.
- INEGI. Encuesta nacional sobre Discriminación 2022.
- INEGI. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares 2022.
- INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2022.
- Laslett, P. (1990). The emergence of the third age, en *Populations âgées et révolution grise*. Chaire Quetelet 86, Institut de Démographie, Université Catholique de Louvain, Ciaco.
- Levy, S. (12 de agosto de 2020). La propuesta de reforma de pensiones: una valoración preliminar, *Revista Nexos*.
- Organización de las Naciones Unidas y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Organización Internacional del Trabajo (2003). *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión 2003*.
- Organización Internacional del Trabajo (2010). *Envejecimiento y empleo en América Latina y el Caribe*.
- Organización Mundial de la Salud (2020). *Decenio del Envejecimiento Saludable*. https://www.who.int/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/final-decade-proposal/decade-proposal-final-apr2020-es.pdf?sfvrsn=73137ef_4#:~:text=Al%20t%C3%A9rmino%20del%20Decenio%20del,y%20alcanzar%C3%A1%20los%202100%20millones.
- Paez, O. (2022). Esperanza de vida sin limitaciones físicas ni mentales en México. *Realidad, Datos y Espacio, Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Vol. 13, Núm. 2, mayo-agosto, 2022.
- Palmore, E. (1981). *Cultural influences on Aging. Perspectives on aging*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachussets.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Gobierno de México.
- Villareal y Macías (2020). *El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/Averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth>
- World Bank (2010). *The World Bank Pension Conceptual Framework. World Bank Pension Reform Primer*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/pdf/457280BRI0Box31Concept1Sept20081pdf.pdf>
- World Economic Forum (2024). *Longevity Economy Principles: The Foundation for a Financially Resilient Future*.
- Zamarripa, G. (13 de agosto de 2020). La reforma de pensiones: impactos y beneficios, *Revista Nexos*.



28 jul 2021

Juan sin suerte

Ter. puesto concurso #YoTengoUnFuturo

En medio de una arboleda, estaba Juan, el héroe de nuestra historia, un chiquillo de 14 años tan fíaco como una quemá, pero avispado como un alfiler.

—¡Aparate Juan! —llamó su madre desde su puerta.

—¡Ya, mamá, aquí estoy! —contestó, mientras desparramaba la leña al costado de unas ollas negras como la noche.

—No te olvides de la lechela —le recordó.

—Sí, ya voy! —dijo mientras cogía un pan recién homeado.

Jacinta, había aceptado la propuesta del padre Luchito, de llevarse a vivir a sus hijos al convento. A todos menos a Juan, el único capaz de reemplazar a su padre, muerto el año anterior.

—Pero ¿cómo hiciste? —preguntó su madre.

—Desde el fondo de un barranco escuché relinchar una yegua, que se hundía en un pantano. En agradecimiento por salvarla, el dueño me compró la receta.

Pedrito, tenía una oveja llamada Alheli. Un día se perdió y después de buscarla, Juan se la quitó de la boca a un puma.

— Mi Alheli va a morir —lloraba Pedrito—.

Gracias al suero que le compró a Don Pascual, la ovejita se salvó.

—¡Felizmente tenías dinero ahorrado, Juan! —dijo el niño.

—¿De qué dinero hablan? —preguntó la madre.

—No, Pedrito dijo que un "arriero" curó a Alheli, con la leche de sus cabras!

Pero esta vez, su mamá no llamó.

De nada le valieron a Juan sus juramentos, pues Jacinta creía que su hijo era un ladrón.

—¡El dinero es mío! Lo conseguí ordeñando vacas —clamaba.

Al enterarse, una multitud cogió a Juan para azotarlo, diciéndole que su familia sería expulsada del pueblo y sus bienes confiscados.

—¡Vamos a un lugar que hablará por mí! —suplicó.

La gente accedió y una vez allí no podían creer cómo el rey de los fantasmas, se había convertido en un árbol lleno de flores, con más de diez mil monedas en su interior.

—Esto, lo gané cantando y guardando —confesó.

—Al menos alguien, no trabajará tanto —pensó Juan.

Ya en la lechería del pueblo, la vaca Lerén, terminaba de morder y cornear a alguien que había osado tocarle las ubres. Odiaba a todos, menos a Juan.

Por una extraña razón, Juan era el único que podía salir alroso de Lerén y de las demás vacas que daban la mejor leche en sus manos, cada vez que cantaba.

Un día ante tanto sufrimiento, se le ocurrió decir: «Si por cada litro de leche, me pusieran un sol en la mano, con gusto cantaré».

Y fue así como litros fueron y monedas vinieron, llenando con sus ahorros el interior de un tronco seco, que Juan había elegido como alcancía. Este parecía un demonio... ¡capaz de perseguirte hasta tu cama!

Un día Jacinta enfermó, por los humos del fogón.

—¡Si solo tuviera un horno de briquetas! —decía.

Al escuchar esto, Juan salió corriendo, y regresó con la anhelada carga.

—Pero ¿cómo hiciste? —preguntó su madre.

—Un comerciante colgaba de un abismo, y antes de caer le salvé la vida. En agradecimiento me dio esto.

Otro día la abuela de Juan enfermó, requiriendo medicamentos muy caros.

Al saberlo, Juan salió corriendo, y regresó con los remedios.

—Pero ¿cómo hiciste? —preguntó su madre.

—Desde el fondo de un barranco escuché a un cerco ar una yegua, que se hundía en un pantano. En agradecimiento por salvarla, el dueño me compró la receta.

—Canta y te creeré —le dijo su madre.

Apenas comenzó a cantar, Jacinta lloró.

—Pero ¿por qué lloras? —preguntó.

—¡Porque esa era la canción que tu padre te cantaba, cuando eras un bebé!

A partir de entonces, Juan supo que desde el cielo su padre le había regalado esa simple canción para que, a través del ahorro, hiciera feliz a tanta gente, que nunca más le llamaría, Juan sin suerte.

Autor: Jorge Eduardo Ortega Palacios

Edad: 61 años

“Juan sin suerte” (Jorge Fuente, 2021) Concurso Yo Tengo un Futuro.
 Captura: ONP Cultura (onpcultura.pe)

Capítulo 9

Pensiones, envejecimiento y economía plateada en el Perú

*Victorhugo Montoya
Citlalli Pérez*

1. Inversión pública previsional en Perú

“Juan sin suerte” es un cuento que nos presenta, desde la perspectiva de un ciudadano común, la falta de una política pública de previsión ante el envejecimiento poblacional. Esto, aunado a la fragmentación de los regímenes y seguros de pensiones hoy existentes en el país, evidencia la necesidad de mejorar la intervención pública previsional para preparar a nuestras personas adultas mayores (PAM) para un mundo de economía plateada.

Las pensiones son una forma de ingreso económico de pago periódico que busca la subsistencia de las personas, satisfaciendo sus necesidades sociales vitales (Montoya 2024a). A través de ellas, el Estado y la comunidad protegen a sus miembros, asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, con el objetivo de lograr mayor productividad, progreso y bienestar.

En el Perú, hemos pasado de un único sistema contributivo de seguro social en los años setenta, basado en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), a un sistema complementado con la participación de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) en 1992. Posteriormente, se incorporaron mecanismos asistenciales (regímenes no contributivos) como Pensión 65 en 2011 –para PAM en situación de pobreza extrema– y Contigo en 2015, dirigido a personas con invalidez severa en situación de pobreza. Ahora bien, actualmente existe una diversidad de regímenes y seguros previsionales, algunos incluso ya cerrados –no permiten nuevas incorporaciones–, con características propias y poco conectados entre sí.

Cuadro 1. Estructura de la intervención pública previsional en el Perú

Modelo contributivo	Regímenes	Abiertos (generales)	Sistema Privado de Pensiones (SPP)	
			Régimen general del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)	
		Especiales (profesionales)	Regímenes especiales del SNP	Mineros, metalúrgicos y siderúrgicos
				Construcción civil
				Periodistas
				Pilotos
				Marítimos, fluviales y lacustres
				Cuereros
				Amas de casa
			Regímenes militares policiales	Régimen 18843 (cerrado)
				Régimen 1133
			Régimen diplomático	
			Regímenes pesqueros	TDEP (cerrado)
				Régimen especial pesquero (REP)
			Régimen 20530 (cerrado)	
			Otros (cerrados)	Régimen Banco de la Nación
				Régimen Centromin en liquidación
		Régimen Electrolima		
		Régimen Enafer		
		Régimen Fodasa		
		Régimen complementario Callao y puertos		
		Régimen Lusa		
		Régimen Paramonga		
Régimen Pesca Perú				
Seguros	Régimen 18846 (cerrado)			
	Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) Pensión			

Modelo no contributivo	Programas	Pensión 65	
		Contigo	
	Situaciones especiales	Pensión a víctimas indirectas de feminicidio	
		Asistencia económica por orfandad por fallecimiento de padre, madre o ambos o de su tutor legal en situación de pobreza o extrema pobreza	
	Asignaciones por reconocimiento	Pensiones de gracia	
		Pensiones para expresidentes	
		Palmas magisteriales	
		Bonificación por la campaña del 41 (cerrado)	

Fuente: Montoya 2024b.

Elaboración: propia.

Cuadro 2. Características de los principales regímenes previsionales. En dólares americanos

	SPP	SNP	Régimen 19846	REP	Pensión 65	Contigo
Afiliadas/os	8 816 304	4 657 464	94 978	87 201	627 924	106 628
Ingreso Promedio	\$525 ^{1/}	\$336 ^{1/}	\$650	\$533	-	
Aporte sobre ingresos	10% (+ 1,5% de comisión + 1,74% seguro)	13%	12% (6% de afiliado y 6% de Estado)	19% (13% de afiliado y 6% de Estado)	0	0
Aportantes regulares	3 597 532	1 436 057	94 978	87 201	0	0
Pensionistas	200 543	633 066	89 262	-	627 924	106 628
Pensión promedio mensual	\$292 ^{2/}	\$144	\$340		\$33	\$40

	SPP	SNP	Régimen 19846	REP	Pensión 65	Contigo
Rango de pensiones	Sin mínimo ni máximo	\$131 -\$235	\$520 - \$702 (suboficiales); \$580 - \$2256 (oficiales)	55% de la remuneración de referencia	Flat	Flat
Costo anual para el Estado (millones)	\$145	\$330	\$800	-	\$233	\$50 ^{3/}

Fuente: SBS, ONP, MIDIS. Elaboración: propia.

Tipo cambiario: 1 dólar corresponde a 3,80 soles.

^{1/} Considera el ingreso por la ocupación principal.

^{2/} Considera pensión promedio por jubilación. <http://estadisticas.asociacionafp.pe/AveragePensionBenefitType>

^{3/} Monto estimado a partir del producto del número de pensionistas y el monto de pensión.

Bajo la estructuración antes presentada, corresponde señalar que no existe una mirada integral de la intervención pública previsional en el país (Montoya 2024a; Montoya *et al.* 2024b), y esto se comprueba por los siguientes puntos:

- No hay conexión entre el modelo contributivo y el no contributivo.
- Hay una diversidad de entidades que participan de los distintos regímenes y programas, desde entidades públicas clásicas (Ministerio de Relaciones Exteriores para las pensiones diplomáticas), entidades públicas especializadas (Oficina de Normalización Previsional [ONP] para el SNP, entre otros), programas especializados (Programa Pensión 65 dentro del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social), empresas privadas especializadas (AFP para el SPP, supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS]), otras empresas privadas (empresas seguros para el SCTR Pensión, que compiten con la ONP) y

- fondos públicos (Fondo Consolidado de Reservas Previsionales [FCR]).
- Los regímenes contributivos, abiertos y obligatorios (SNP y SPP) son de corte paralelo:
 - a. Coexisten dos mecanismos, uno de reparto y otro de capitalización individual, que se encuentran en competencia.
 - b. En principio, todo trabajador (del sector público o privado) que inicie su actividad laboral de manera dependiente debe elegir entre pertenecer al SNP (ONP) o al SPP (AFP), a menos que sean miembros de las Fuerzas Armadas o Policiales, pescador en empresa industrial o del servicio diplomático.
 - c. La elección inicial se mantiene en el tiempo; es una decisión irreversible (sólo los que se encuentran en el SNP pueden pasar al SPP, pero sin los aportes realizados).
 - d. El SNP y el SPP son mutuamente excluyentes; el primero de beneficio definido y el segundo de contribución definida por cuentas individuales. El SNP, como sistema de reparto, brinda prestaciones condicionadas a la acumulación de 10 años de aporte y está financieramente desequilibrado, haciendo necesario el subsidio fiscal que, aunque oscilante, lo expone a restricciones permanentes en sus prestaciones. El SPP, al operar bajo cuentas individuales, lo hace directamente dependiente de la densidad de aportes porque carece de un mecanismo que garantice una pensión mínima.

La realidad de nuestro actual sistema de pensiones ha sido producto de decisiones políticas, económicas y de motivaciones sociales. Hoy, este sistema mantiene estructuras que ya no responden a las nuevas exigencias en la materia, razón por lo cual urge una profunda reforma (Montoya *et al.* 2024b). Un claro ejemplo de ello es la fuerte vinculación a la existencia de una relación laboral, a pesar de que la informalidad supera el 75%; mientras que este aspecto no se tenga en cuenta y busque ser modificado, seguirá existiendo un modelo fragmentado y excluyente (FMI 2019; Bosch *et al.* 2019; Montoya 2023).

En la actualidad, observamos bajos rendimientos de ahorros para el retiro, un crecimiento económico que no siempre es el esperado, un cambio climático que acecha a las economías, una menor estabilidad en el empleo y nuevas formas de trabajo independiente de la generación Z o grupos de personas sin protección social. Además, hay una tendencia menos evidente y predecible: los cambios tecnológicos, como la automatización, el uso de plataformas digitales y el incremento de la conectividad, están afectando al mercado de trabajo, difuminando las relaciones laborales y generando una menor conexión con los sistemas de aseguramiento social. Eso no es todo, sin embargo, también vivimos el acelerado proceso de envejecimiento de la población. Es en esta variable en la que nos centraremos a continuación (Montoya 2024a).

En el caso de Perú, un gran reto, sino el principal y el más evidente, es que la pirámide poblacional está cambiando de composición. El incremento de la esperanza de vida, la baja fecundidad, que se aúna a un proceso de migración y baja mortalidad, son variables que están definiendo a la sociedad con necesidades específicas. Este envejecimiento de la población pondrá presión sobre nuestro sistema de pensiones en el mediano y largo plazo (Altamirano *et al.* 2019).

En un contexto mundial incierto, las sociedades y las economías están expuestas a distintos eventos extremos y crisis económicas, sociales, políticas y ambientales, a menudo imprevisibles. Si es adecuada la intervención pública en materia de pensiones, esta puede permitir recuperarse más rápidamente de los efectos negativos, entre otros, del envejecimiento, y prepararse para futuros eventos. Para ello, se deben afrontar los retos que el mundo actual trae consigo, lo que exige entender cómo estamos preparándonos para lo que el futuro nos depara.

A continuación, nos centraremos en el envejecimiento de la población. Los sistemas de seguridad social, especialmente en el ámbito pensionario, pueden absorber y atenuar las peores consecuencias de eventos imprevistos e intervenir para reducir la frecuencia y la gravedad de sus riesgos (AISS 2017). Así, el envejecimiento acelerado también es, en el marco de las pensiones, una posibilidad para la economía planteada, tema al que regresaremos más adelante.

2. Factores del envejecimiento poblacional

Uno de los condicionamientos más fuertes que existe en el éxito o fracaso de los modelos de pensiones se encuentra en la demografía de cada país. Tal vez en el Perú no nos preocupamos mucho por este tema, dado que aún contamos con bono demográfico, es decir, la población en edad de trabajar supera a la población dependiente (Montoya *et al.* 2023b).

Sin embargo, no somos conscientes de que el crecimiento de la cifra de adultos mayores de 60 años –edad considerada como PAM en el país (Ley 30490)– muestra una velocidad superior respecto a la dinámica de la población en general. Las proyecciones en este ámbito de países de Europa presentan a regiones más envejecidas, en donde hay menor población de reemplazo, mientras que en América Latina, incluido Perú, esta tendencia tardará unos años más pero se dará a una velocidad mayor. Por lo mismo, es tiempo de pensar en enfrentar los riesgos sociales que tendrá una sociedad en la que cada vez existe un mayor porcentaje de las PAM, siendo capaces de garantizarles ingresos, salud y cuidados de largo plazo y de manera sostenible.

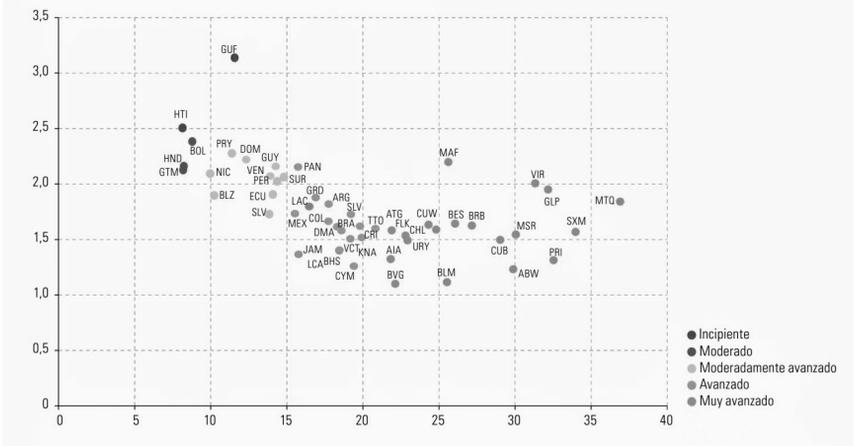
La transición demográfica de la población implica analizar la evolución de las variables de cambio demográfico en el país. Las tendencias en las últimas décadas confirman el descenso en la fecundidad, en la mortalidad general e infantil, así como el aumento de la esperanza de vida de la población. El rezago en el bienestar y condiciones de vida de determinados sectores son factores para que dicha transición transcurra de forma incluso más lenta.

Un primer dato es la tasa de fecundidad, es decir, el número de nacimientos vivos por cada grupo de 1 000 mujeres entre las edades de 15 a 49 durante un año determinado. Si bien la tasa global de fecundidad (TGF) tiene una relación inversamente proporcional con el porcentaje de las PAM, esta no es perfectamente lineal. En algunos países de la región que tienen la misma tasa de fecundidad, se observan diferentes grados de envejecimiento poblacional, debido a las diferentes trayectorias de la reducción de la TGF en el pasado y a los efectos diferenciados de las otras variables de la dinámica poblacional, como la mortalidad o la migración internacional (Cepal 2022). Esto se puede evidenciar

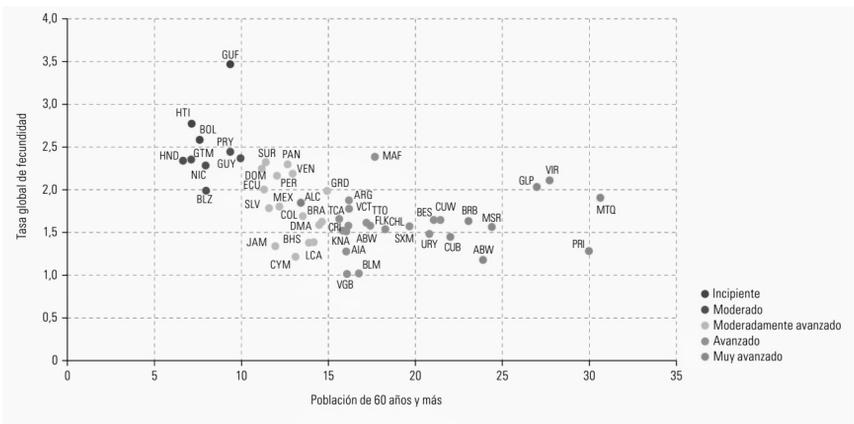
en la comparación de la TGF en la región latinoamericana entre 2022 y 2030, como también en lo sucedido en el Perú entre 1945 y 1950.

Gráficos 1 y 2. América Latina y el Caribe (50 países y territorios): tasa global de fecundidad, población de 60 años y más y etapas de envejecimiento. En número de hijos nacidos vivos por mujer y en porcentajes. Al 2022 y al 2030

2022



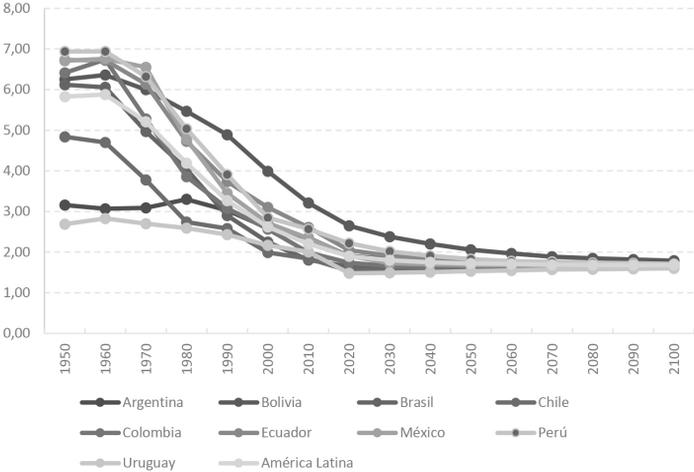
2030



Elaboración: Cepal 2022. Base: Naciones Unidas, World Population Prospects 2022, Nueva York.

Nota: ABW: Aruba; AIA: Anguila; ALC: América Latina y el Caribe; ARG: Argentina; ATG: Antigua y Barbuda; BES: Caribe neerlandés; BHS: Bahamas; BLM: San Bartolomé; BLZ: Belice; BOL: Bolivia (Est. Plur. de); BRA: Brasil; BRB: Barbados; CHI: Chile; COL: Colombia; CRI: Costa Rica; CUB: Cuba; CUW: Curaçao; CYM: Islas Caimán; DMA: Dominica; DOM: República Dominicana; ECU: Ecuador; FLK: Islas Malvinas (Falkland Islands); GLP: Guadalupe; GRD: Granada; GTM: Guatemala; GUF: Guayana Francesa; GUY: Guayana; HND: Honduras; HTI: Haití; JAM: Jamaica; KNA: Saint Kitts y Nevis; LCA: Santa Lucía; MAF: San Martín (parte francesa); MEX: México; MTQ: Martinica; MSR: Montserrat; NIC: Nicaragua; PAN: Panamá; PER: Perú; PRI: Puerto Rico; PRY: Paraguay; SLV: El Salvador; SUR: Suriname; SXM: San Martín (parte neerlandesa); TCA: Islas Turcas y Caicos; TTO: Trinidad y Tabago; URY: Uruguay; VCT: San Vicente y las Granadinas; VEN: Venezuela (Rep. Bol. de); VGB: Islas Vírgenes Británicas; VIR: Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

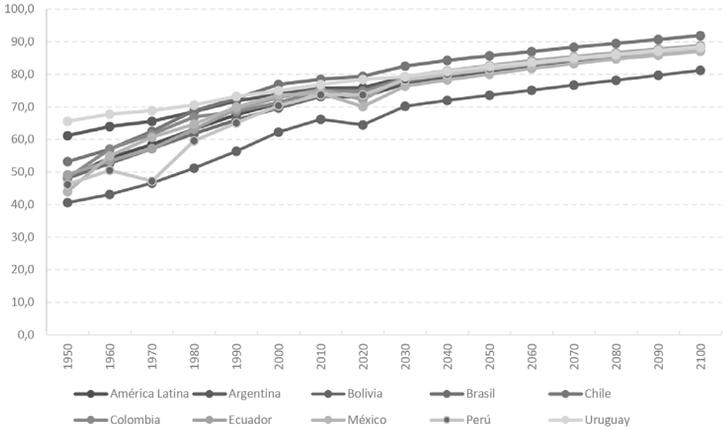
Gráfico 3. Tasa global de fecundidad, 1950-2045. Latinoamérica y Perú



Fuente: Cepal 2022. Elaboración: propia.

Otro dato es el de la esperanza de vida, entendida como el promedio de años que una persona espera vivir. En el mundo, esta lleva un progresivo aumento y en países como el Perú, para el período 2020-2025, se espera que esté muy cerca de los 80 años –exactamente, 77,15– (INEI 2019).

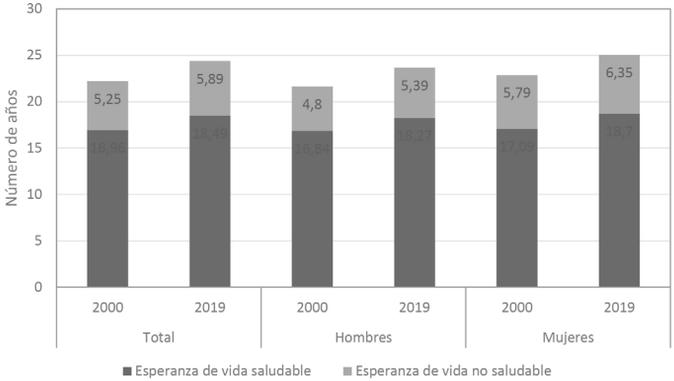
Gráfico 4. Esperanza de vida al nacer. Latinoamérica y Perú



Fuente: Cepal 2022.
Elaboración: propia.

Ahora bien, tomando en cuenta la economía plateada, se revisa el concepto de “esperanza de vida saludable” (EVS), que corresponde al promedio de años en que una persona espera vivir con “plena salud” (Ñopo e Hidalgo 2022). Entre 2000 y 2019 se observa un leve aumento tanto en la EVS como en la esperanza de vida no saludable de las PAM.

Gráfico 5. Perú: Esperanza de vida saludable y no saludable a los 60 años, 2000 y 2019

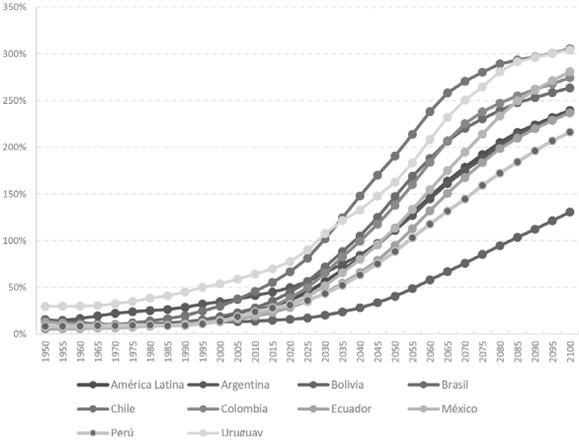


Fuente: OMS - Observatorio de datos.
Elaboración: Ñopo e Hidalgo 2022.

En general, las características de crecimiento de la población por edad y género han cambiado en los últimos 30 años, tal como se observan en los Censos Nacionales de Población y Vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en los años 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2005, 2007 y 2017. Como muestra, de 11,27 millones en 1980 pasamos a 32,62 millones en 2020.

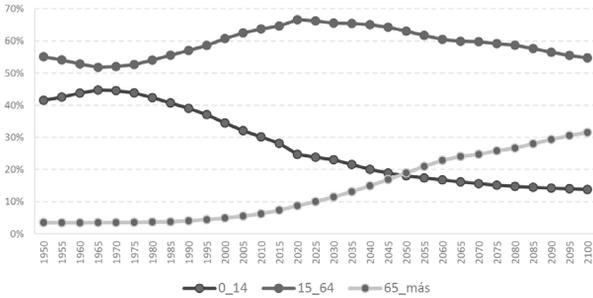
Con esta evolución demográfica y el aumento de la esperanza de vida, las poblaciones que experimentarán un mayor crecimiento en el país, al igual que en la región, serán las PAM. En el caso de las personas de 60 años y más, su participación se elevará de 12,7% (4 millones 140 mil) en el año 2020 –con un índice de feminidad de 109,9 mujeres por cada 100 varones– a 30,1% (11 millones 877 mil) en el año 2070. En el caso de los mayores de 65 años, se espera que conformen el 18,93% (Ceplan 2021) y que los de 80 y más años suban su participación de un 2,0% (647 mil 400) a 8,6% (3 millones 397 mil) al final del período de proyección 2070 –con un índice de feminidad de 129,1 mujeres por cada 100 varones–. Lo anterior se demuestra en cuánto será el crecimiento del índice de envejecimiento en los próximos años –la parte más inclinada en las curvas refleja el efecto de la disminución de la fecundidad y mortalidad y, sobre todo, el avance en materia de supervivencia a mayores edades– y cuál será el porcentaje de las PAM con relación a toda la población.

Gráfico 6. Índice de envejecimiento. Latinoamérica y Perú



Fuente: Cepal 2022.
Elaboración: propia

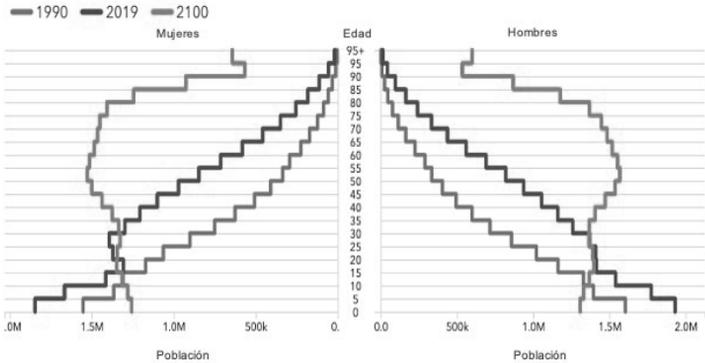
Gráfico 7. Porcentaje de la población en el período 1950-2100 de acuerdo con los grupos de edades. Latinoamérica



Fuente: Cepal 2022.
Elaboración: propia.

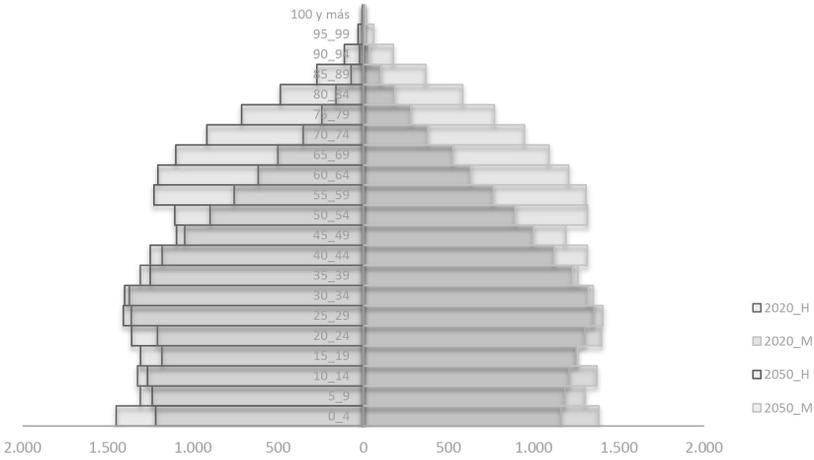
Se puede concluir, con los datos de las proyecciones de población, que para el 2050 se alcanzará un 22% de PAM sobre la población total, es decir, que casi 1 de cada 4 personas será mayor de 60 años (UNFPA 2015). Mientras que en 1950 las PAM representaban un 5,7% de la población, en el 2020 ese porcentaje aumentó a un 12,7% (INEI 2021). De 2020 a 2050, se enfrentará la fase con más crecimiento para este grupo de edad, siempre con mayor presencia femenina. En 2100, en estricto rigor ya no habrá una pirámide sino un cilindro (Ñopo e Hidalgo 2022), pasando de una forma triangular, característica de una población joven, a un perfil rectangular abultado en la cúspide, propio de las poblaciones envejecidas.

Gráfico 8. Pirámide poblacional. Perú: 1990, 2019 y 2100



Fuente: IHME (2021).
Elaboración: Ñopo e Hidalgo 2022.

Gráfico 9. Pirámide poblacional (mujeres y hombres) del Perú, 2020-2050. En miles de personas



Fuente: CEPAL. Estimaciones y proyecciones anuales de población para el período 1950-2100.

Elaboración: propia.

3. El impacto de la longevidad

En materia de pensiones, otorgadas a partir de los 65 años (Ley 26504) –un pequeño descalce con los 60 de los PAM–, el éxito de la intervención pública es un reto para el futuro en cuanto a garantizar pisos mínimos de protección social, tarea donde aún hay camino por recorrer (OIT 2019). Los análisis del envejecimiento poblacional sirven para dimensionar la infraestructura necesaria del sistema de pensiones y poder dar una respuesta satisfactoria. El “envejecimiento sano” pone presión a los países para que este grupo etario pueda mantener su calidad de vida. Esta se entiende como el conjunto de condiciones que contribuyen a su bienestar personal y social (Fernández López *et al.* 2010).

Pese a lo señalado, todavía no se cuentan con indicadores e instrumentos de medición que permitan determinar la calidad y oportunidad de los servicios de los regímenes y seguros previsionales. Es ineludible el aumento en estudios sobre el impacto del envejecimiento en las pen-

siones. Al plantear una estrategia en políticas públicas, es preciso afrontar la necesidad simultánea de introducir ajustes para tener en cuenta las consecuencias de dicho envejecimiento y mejorar al mismo tiempo la productividad y competitividad del trabajo, garantizando además la sustentabilidad de los sistemas de pensiones.

Hay varios indicadores para medir el éxito o el fracaso de una intervención pública previsional (OCDE 2023), como suavizar el consumo, el aseguramiento, el alivio de la pobreza o la redistribución (Barr y Diamond 2008). Sin embargo, consideraremos solo tres objetivos de los regímenes y seguros previsionales, como son la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad (Montoya *et al.* 2024b), y a continuación explicaremos el impacto de la longevidad en cada uno de ellos.

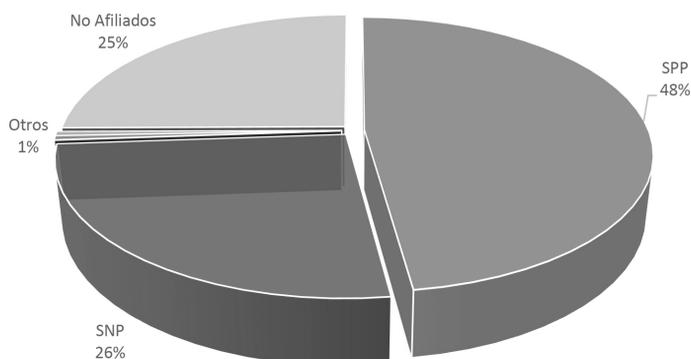
3.1. En la cobertura previsional

La cobertura previsional se observa en dos ámbitos: primero, cuántos de los trabajadores están afiliados, segundo, cuántas de las PAM cuentan con una pensión. En el primer caso hay dos mediciones diferenciadas, las personas que tienen algún régimen o seguro que los cubra y cuántas de ellas realmente cotizan con regularidad (lo que les permitirá ser futuros pensionistas).

Comencemos con el problema de la afiliación. Si bien el 63% de la población es económicamente activa (PEA), nuestro mercado laboral atraviesa una grave crisis de informalidad, lo que explica la poca probabilidad de tener un empleo formal exponiendo a la ciudadanía a una protección social limitada (Kamichi Miyashiro 2023). Esto conlleva una cobertura de beneficios de seguridad social reducida (INEI 2018). El promedio de permanencia en el empleo formal de las mujeres es de 5 años, mientras que para los hombres es de 8 años.

Esta falta de trabajo formal y la limitada cultura de ahorro implica una baja afiliación. A diciembre de 2022, según la SBS, el SPP registró 8,86 millones de afiliados y, según la ONP, el SNP 4,66 millones. Así, ambos regímenes tienen 13,52 millones de afiliados, y se complementan con los otros regímenes existentes.

Gráfico 10. Cobertura previsual de la PEA



Fuente: SBS. Series Históricas del SPP. <https://www.sbs.gob.pe/estadisticas-y-publicaciones/estadisticas-/sistema-privado-de-pensiones>.

Elaboración: propia.

La proyección de estos números con la longevidad de la población no es tan alentadora. Ahora bien, un factor a tener en cuenta son los trabajadores migrantes, más aún cuando se estima que hay alrededor de 1,6 millones de ciudadanos venezolanos (GTRM y R4V 2023) a fines de 2023. La mayoría de ellos se han incorporado a la economía informal, por lo que su aporte no merece demasiada consideración.

Pero lo realmente importante, sin embargo, no es cuánta gente se registra sino cuánto aporta regularmente. Por esto es crucial conocer la densidad de aportes –cantidad de aportes en un período de tiempo (Montoya 2024a)– de los afiliados. Lo que se ve en el país es que hay una baja regularidad al respecto (INEI y UNFPA 2020). Casi el 100% de los que aportan son los que tienen trabajo formal. Según la ONP y la SBS, a diciembre de 2022 cotizan 1,47 millones de afiliados en el SNP mientras que en el SPP lo hacen 3,83 millones de afiliados. En general, solo el 39,3% de los afiliados aporta, es decir, de la PEA ocupada, cerca del 69% se encuentra actualmente sin cotizar. El panorama no es alentador: un cambio de la población implicará una contribución ma-

yor para el trabajador, lo que puede dar la sensación de que se reduce el “retorno” del aporte realizado (Aidt *et al.* 2008).

Es imprescindible contar con planes de acción innovadores para ampliar la población afiliada y los aportes que realizan. Sobre todo, por el grave proceso de envejecimiento que vemos, la PEA tendrá que ahorrar más para poder acompañar con ingresos su vejez. Sin embargo, el escenario es de altos precios de administración, baja rentabilidad real, baja densidad de cotizaciones, aumento del costo de las rentas vitalicias, aumento de los márgenes de riesgo de las instituciones de seguros especializadas en rentas vitalicias, menores tasas de reemplazo (pensiones) y mayor demanda futura de recursos fiscales para cubrir pensiones mínimas garantizadas. Por otro lado, los sistemas previsionales han de abarcar a una proporción cada vez mayor de la población que trabaja en el sector informal, con programas que involucren a todos, sin excepción. Hay que romper con ese “eslabón perdido de la protección social”, es decir, las personas que no son ni pobres ni formales y permanecen vulnerables (Güven 2021). En general, el alto grado de informalidad laboral, la alta dependencia de los sistemas de empleo formal y la baja cultura de ahorro hacen visible un riesgo mayor de pobreza en la vejez. Corresponde generar sinergia entre el período de acumulación y desacumulación y garantizar una pensión digna.

Pasemos al siguiente tópico, la cobertura en el ámbito de los pensionistas, o sea, cuántas de las personas con 65 años o más reciben pensión. Dado que en el caso del SNP la probabilidad de obtener pensión completa al final del ciclo laboral es equivalente a 25%, se realizaron importantes cambios, como reducir los años de aportación a través de un modelo proporcional, con 120 unidades de aporte (UdA) y 18 UdA –o su equivalente, de 10 o 15 años de aportes–, que oscilan entre \$65.00 y \$92.00 respectivamente (Ley 31301). Las pensiones completas exigen 180 UdA –o 20 años de aporte– se encuentren entre \$131 y \$235 mensuales.

Si bien ha mejorado la cantidad de pensionistas en el SNP, lo mismo no ha sucedido en el SPP, tanto por ser un sistema de trabajadores más jóvenes como por políticas propias de este, como permitir que las personas se jubilen retirando el 95,5% acumulado en sus fondos (opción que escoge la mayoría). La baja cobertura ha sido un fenómeno genera-

lizado en Perú ya que buena parte de las PAM no tiene ningún tipo de pensión ni de ingreso continuado durante la vejez. Uno de cada cuatro peruanos en edad de retiro obtiene una pensión contributiva (OCDE 2019), porcentaje que sube a 50% si se consideran las pensiones no contributivas (Bernal Lobato 2024). En el siguiente cuadro se muestra, a diciembre de 2022, el número de pensionistas existentes.

Cuadro 3. Pensionistas. A diciembre de 2022

Tipos	Sistema	Pensionistas	Cobertura ^{2/}
Modelos Contributivos	SNP	633 066	21.7%
	Régimen 20530 y otros ^{1/}	35 094	1.2%
	Regímenes pesqueros	7 419	0.3%
	Régimen 18846	18 009	0.6%
	SPP	200 543	6.9%
	Regímenes militares y policiales	89 262	3.1%
	SCTR	1 520	0.05%
Modelos No Contributivos	Pensión 65	627 924	21.6%
	Contigo	106 628	3.7%
Total		1 719 465	59.1%

Fuente: SBS, MIDIS, ONP, MTPE.

Elaboración: propia.

^{1/} Incluye otros regímenes por encargo

^{2/} Porcentaje con respecto a la población mayor de 65 años (2 911 453).

Tal como lo señalábamos líneas arriba, son necesarios programas innovadores en los regímenes contributivos para mejorar su cobertura. Estos deben estar acompañados de acciones concretas frente al proceso de envejecimiento de la población y sus consecuencias a largo plazo, ya que la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones puede verse afectada. Además, se deben focalizar mecanismos de protección social que garanticen ingresos mínimos a las PAM que carezcan de otros medios de subsistencia, la mayoría de las cuales son mujeres que viven solas y que son más vulnerables a la pobreza. En tal sentido, se debe evaluar la pertinencia de aumentar la cobertura del Programa Pensión 65 (Bernal Lobato 2024), asumiendo que pueda cubrir un mayor porcentaje de las

PAM. El gasto en este modelo no es muy elevado a lo largo del horizonte de proyección. Según los últimos estudios, esta transferencia monetaria es una política con un alto costo de efectividad (Miglino y otros 2023), toda vez que en los 7 años de recibir Pensión 65 los beneficiarios aumentaban un año más de esperanza de vida y la escala de depresión geriátrica disminuyó en 8,68% (Valderrama y Olivera 2023).

3.2. En la suficiencia previsional

Tan importante como que más personas puedan acceder a una pensión es que esta sea adecuada para su vida, sobre todo en el proceso de envejecimiento acelerado que vive el país. Garantizar ingresos suficientes es el pilar más importante para tener una mejor alimentación y con ello una mejor salud, lo que podría disminuir el riesgo de dependencia, como se muestra en el cuadro (Aranco *et al.* 2022). Sin embargo, la política pública ha sido regresiva en este extremo.

En el SPP se han generado dos problemas concretos. En 2020, con el pretexto de la pandemia de COVID-19 y la vulnerabilidad económica de la población, mediante decretos de urgencia (DU) y leyes se permitieron otra serie de retiros de la Cuenta Individual de Capitalización (CIC). A juicio de la propia SBS, en vez de proteger al afiliado durante la vejez o de dar liquidez a las familias con alta vulnerabilidad, llegaron a constituirse en una suerte de seguro de desempleo y en fuente para financiar gastos corrientes de los afiliados (SBS 2022). Se puso en riesgo los montos de las pensiones futuras al permitir la disponibilidad de cantidades sin guardar criterios de emergencia ni focalización. Pese a ello, en 2024 se ha vuelto a autorizar otro retiro y el Tribunal Constitucional lo ha validado, poniendo en entredicho la naturaleza de la seguridad social del SPP (STC 0020-2021-PI/TC). A continuación, se presentan los 7 retiros autorizados:

Cuadro 4. Retiros anticipados en el SPP. 2020-2024

	Primer retiro	Segundo retiro	Tercer retiro	Cuarto retiro	Quinto retiro	Sexto retiro	Séptimo retiro
Norma	DU 034-2020	DU 038-2020	Ley 31017 (2020)	Ley 31068 (2020)	Ley 31192 (2021)	Ley 31478 (2022)	Ley 32002 (2024)
Elegibilidad	No aportantes en los últimos 6 meses	Afiliados con salarios menores a S/ 2,400 y con suspensión perfecta	Universal	No aportantes en los últimos 12 meses y pacientes oncológicos	Universal	Universal	Universal
Tope de retiro	Hasta S/ 2,000	Hasta S/ 2,000	Hasta el 25% del fondo (tope: 3 UIT)	Hasta 4 UIT (en un caso, hasta 1 UIT)	Hasta 4 UIT	Hasta 4 UIT	Hasta 4 UIT
Focalizado	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Monto total	S/ 2,966 millones	S/ 2,094 millones	S/ 19,647 millones	S/ 9,016 millones	S/ 31,219 millones	S/ 21,994 millones	S/ 5,903 millones ^{1/}

Fuente: SBS. <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1262>.

Elaboración: propia.

^{1/} Monto proyectado.

Pero este no ha sido el único problema del SPP. No sólo se ha permitido el retiro de los fondos, sino que se han creado prestaciones previsionales que afectan a las PAM. Se institucionalizó un Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA) a través de la Ley 30939, de 2019, para los varones y mujeres que tengan 55 o 50 años cumplidos respectivamente, y que se encuentren desempleados durante 12 meses consecutivos o más. Es decir, antes de llegar a la vejez las personas ya

pueden tener prestaciones desde el SPP. Pero lo más grave es que estos pueden optar por algún tipo de pensión (retiro programado, rentas vitalicias o rentas temporales) o el retiro de casi la totalidad de su fondo (95,5%). Lo anterior implica que, si bien se mantiene la atención médica –para eso se guarda el 4,5% del fondo–, se le permite retirar el resto para que la PAM, lejos de tener pensión, busque otro mecanismo –a su juicio más idóneo de asegurar su vejez–, ya sea pasando su dinero a los sistemas financieros para ahorros o fondos mutuos, volviéndose inversionista, creando una empresa, pagando deudas o simplemente administrando su dinero personalmente. El riesgo de la vejez retorna a la persona, y el ahorro previsional se convirtió en un ahorro financiero. Es cierto que por la baja densidad de aportes las pensiones vitalicias suelen ser insuficientes en el SPP, lo que tal vez justifique que las personas estén optando por este mecanismo y no por tener pensiones. Veamos el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Preferencias de prestaciones previsionales en el SPP. 2015-2020

Modalidades a la jubilación	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Retiro programado	19,7	1,4	0,4	0,5	0,2	0,2
Renta vitalicia	18,9	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1
Renta vitalicia diferida	60,6	2,4	0,7	0,4	0,6	0,4
Renta temporal con renta vitalicia diferida	0,8	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Retiro del 95,5% del fondo	0	95,3	98,3	98,9	98,9	99,2

Elaboración: SBS.

En el SNP, por su parte, la suficiencia tiene que analizarse a partir de las tasas de reemplazo –relación entre la remuneración asegurable del trabajador y la pensión que genera, es decir, cuánto substituye esta a los ingresos que tenía la persona antes de la contingencia (Montoya 2024a)– que está ofreciendo. En él, mientras las pensiones proporcionales garantizan tasas de reemplazo bajas, en general superan el 40%,

referencia normativa (artículo 81 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el SNP, aprobado por Decreto Supremo 354-2020-MEF). Tasas de reemplazo en ese umbral permiten contener los costos fiscales. Veamos en comparativa cómo están las tasas de reemplazo en los regímenes y seguros previsionales.

Cuadro 6. Tasa de reemplazo. A diciembre de 2022. Regímenes y seguros previsionales contributivos

		Tasa de reemplazo
Regímenes	SNP ^{1/}	45,9%
	SPP ^{2/}	24,0%
	Regímenes 1133 ^{3/}	55,0%
	Regímenes 30003 ^{4/}	24,6%
	Régimen 20530 y otros regímenes ^{5/}	Hombres: 1/30 del salario de referencia por cada año de servicios. Mujeres: 1/25
Seguros	Régimen 18846 ^{6/}	Según jornada diaria al momento del accidente
	SCTR ^{7/}	54,3%

Fuente: SBS, ONP.

Elaboración: propia.

^{1/} Según base a registros administrativos del ONP.

^{2/} FMI 2019.

^{3/} Si el beneficiario tiene entre 20 y 30 años de servicio se considera una tasa proporcional, si el beneficiario tiene más de 30 años le corresponde 0.5% más por cada año adicional.

^{4/} Según normativa.

^{5/} Pensiones de cesantía se regulan en base al ciclo laboral máximo de 30 años para el personal masculino y 25 años para el femenino (artículo 5 del Decreto Ley 20530).

^{6/} La prestación económica además toma en consideración el grado de menoscabo (artículo 30 del Decreto Supremo 002-72-TR).

^{7/} Es tasa empírica en base a registros administrativos de la ONP.

La mejora en la esperanza de vida –en el período 2020-2025, según el INEI, en Perú es de 77,15 años– muestra un importante desafío para el SNP como sistema de reparto: garantizar pensiones por más tiempo

y que estas tengan una tasa de reemplazo adecuado, aun cuando la transición demográfica no sea benéfica en las aportaciones.

Entregar una pensión suficiente a las personas que han culminado su esfuerzo laboral, evitar la pobreza en la vejez, se vuelve, en un mundo en proceso de envejecimiento, una tarea que debe enfocarse en que las prestaciones sean perdurables a mediano y largo plazo. Lamentablemente, o no se hacen las reformas adecuadas o, peor aún, a veces ni se piensan en realizar. Todo ello termina erosionando la confianza de la población en que los sistemas de pensiones, sean de reparto o de capitalización, cumplirán sus promesas una vez que lleguemos a la edad de jubilarnos (Aranco *et al.* 2022). A nivel internacional, sin embargo, sí hay países que han puesto en marcha mecanismos automáticos para ajustar las prestaciones de pensión a la evolución económica y demográfica, así como opciones predeterminadas para ayudar a quienes no desean o no pueden elegir las alternativas disponibles de pensión.

3.3. En la sostenibilidad financiera

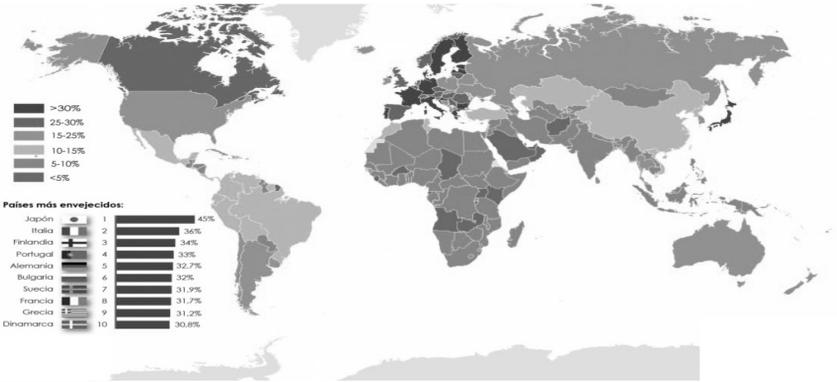
Tal como dejábamos entrever, la transición demográfica presionará de manera intensa el financiamiento, entre otros, de los sistemas de pensiones (Miller *et al.* 2014). Dicho de otro modo, la población en Perú va a envejecer muy rápidamente y esta situación se va a manifestar a través de mayores presiones fiscales en el ámbito previsional.

En el caso de los regímenes y seguros previsionales contributivos públicos, su desequilibrio financiero requiere de transferencias del Tesoro Público para ser compensados. La poca cotización de los afiliados genera un déficit al SNP. A su vez, los programas no contributivos ponen mayor presión al costo fiscal, al ser una respuesta a las necesidades de la población más vulnerable y resultado de los cambios descritos. En este sentido, el costo fiscal actúa frente a una creciente población mayor a 65 años de edad que podría no recibir una pensión.

En los regímenes contributivos, además de estar enfocados en la ocupación formal laboral, hay una falta de adecuación de variables como la tasa y años de aportación, la edad de jubilación y el cálculo de pensión frente a los cambios demográficos y nueva esperanza de vida. El modelo fue creado en virtud de una pirámide poblacional perfecta.

Pero cuando esta se invierte surge el déficit: muchos jubilados y pocos trabajadores que puedan utilizar sus pensiones. Veamos el siguiente gráfico que muestra la problemática a nivel mundial.

Gráfico 11. Porcentaje de las PAM sobre la población en edad de trabajar (15 a 64 años) a nivel mundial



Fuente: Banco Mundial 2017.
 Elaboración: El orden mundial (<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/el-mapa-del-envejecimiento-mundial/>).

Como señalábamos, el modelo de pensiones es fragmentado, lo cual hace que se dificulte su control tanto en aportaciones como en pagos, pues cada régimen y seguro tiene características distintas tanto en obligaciones como en beneficios. Un buen ejemplo de este descontrol se observa en el Régimen 20530. Deberían establecerse criterios homogéneos con reglas de parámetros o su equivalencia (salarios de cálculo, porcentajes de cotización, edades de retiro) y dar el paso hacia la portabilidad completa de beneficios. Así se podría consolidar el pasivo pensionario de todos los regímenes y seguros, como mecanismo para reconocer los derechos adquiridos en su totalidad y registrarlos –no necesariamente monetizarlos– de manera inmediata, teniendo la certeza del costo fiscal total derivado de pensiones para los siguientes años. Es imprescindible efectuar un cálculo actuarial que incluya el total estima-

do de esta obligación previsional, y como es de largo plazo, debe estar debidamente probada y sustentada en el tiempo.

Existe una preocupación incluso constitucional por la sostenibilidad financiera de las pensiones, por sobre la disponibilidad presupuestal de corto plazo. De este modo, las “modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación” (Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, modificado por Ley 28389, validada por STC 0050-2004-AI/TC y otros). La sostenibilidad financiera es la viabilidad financiera en el largo plazo de las medidas de asignación de recursos, es decir, se relaciona con la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gastos presentes y futuros (STC 0016-2020-PI/TC).

Si bien por la esperanza de vida proyectada se espera que el gasto en pensiones siga aumentando en el tiempo, hay otras variables exógenas al propio sistema que harán que ese gasto aumente. Así, para poder asegurar la sostenibilidad de los regímenes y seguros, se debe considerar una serie de mecanismos de ajuste automático como la introducción de un factor de sostenibilidad, que modifique los beneficios y/o la edad de jubilación conforme aumente la esperanza de vida.

4. El despliegue de una economía plateada en el país

La situación de las pensiones en el Perú, supeditada al proceso de envejecimiento de la población, implica repensar cómo podrían enfrentar las PAM los retos que presenta el futuro. Los mejores ingresos que las personas buscan obtener significan, al fin y al cabo, una oportunidad de desarrollo de vida.

Este fenómeno reciente de “economías envejecidas” es algo que se está consolidando de manera global. Se basa en datos sobre los patrones de consumo por edad y las estimaciones y proyecciones de la estructura etaria, con el propósito de calcular la cantidad agregada consumida por las personas mayores –de 65 años y más– y compararla con la consumida por los niños y jóvenes–personas de 0 a 19 años– (Miller *et al.* 2014).

Ahí aparece el concepto de “economía plateada” o *silver economy*, que hace hincapié en el potencial de las personas de 50 años o más para influir en la economía –formando un *grey market*, *silver surfers* o *senior market*–, reconociendo su valor, experiencia, conocimientos especializados, habilidades y poder adquisitivo. Abarca aspectos que van desde la promoción del emprendimiento hasta la innovación tecnológica, rompiendo los estereotipos y prejuicios relacionados con la edad y contemplando la participación económica y social de este grupo de la población. Es cierto que no coinciden exactamente con la edad de los pensionistas (65 años), pero estos también forman parte de la generación plateada.

Políticas previsionales adecuadas son clave para determinar la calidad de vida de las PAM en el marco de la economía plateada. Los ingresos que implican las pensiones reducen su riesgo de caer en la pobreza, permiten una EVS por medio de la prevención y solventan los servicios de atención a la dependencia que ayudan a mantener o mejorar la capacidad funcional. Pensiones, servicios de salud y servicios de atención se superponen y complementan en su contribución a la calidad de vida de las PAM (Aranco *et al.* 2022).

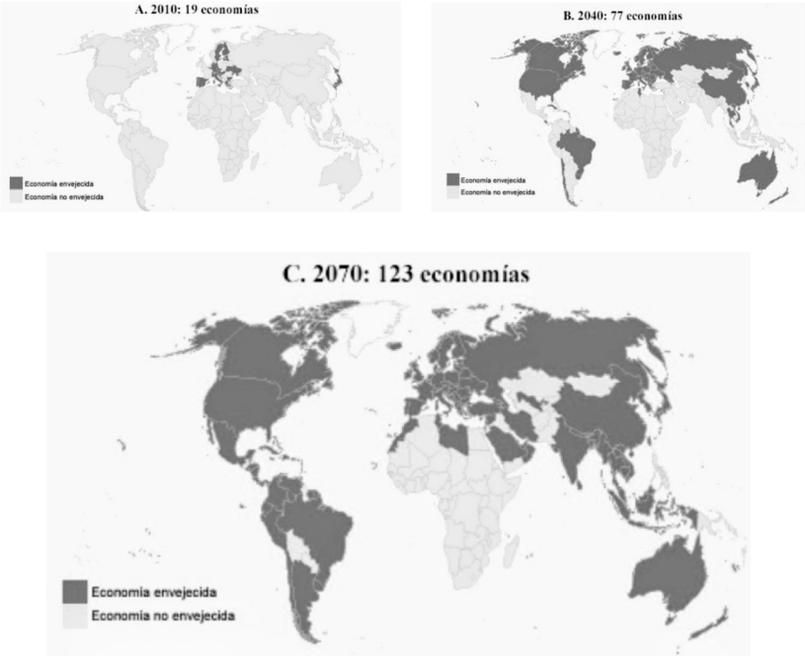
Como ya se señaló, el envejecimiento demográfico se ha convertido en una característica importante de numerosos países –en un inicio, de los más desarrollados–, pero este conlleva una paradoja: se vivirá más, solo que ahora corresponde preguntarnos cómo lo haremos. Sobre la base de una estructura de desigualdad social (Tilly 2000), hasta ahora las transiciones demográficas han tenido buenos resultados en el incremento de la natalidad, no así en buenas prácticas para vivir mejor. Si sabemos formular políticas innovadoras, con estrategias novedosas para mejorar la calidad de los servicios y consolidar la financiación de los programas, atendiendo a las distintas dimensiones de las pensiones, entre ellas el envejecimiento, podemos dotar de un nivel de vida mínimo aceptable para la población que envejece.

En este sentido, los gobiernos deben mirar las oportunidades que ofrece la economía plateada. Al tener presente las necesidades particulares de las personas de la tercera edad y los más jóvenes, se alienta la relación solidaria entre generaciones. De igual forma, mediante la educación se promueve la comprensión del envejecimiento como una

cuestión que interesa a toda la sociedad, e indirectamente se termina fomentando la cohesión social. Según datos macroeconómicos, es posible afirmar que las transformaciones de estructuras de edad, sobre la base del bono demográfico, se convierten en responsables de una parte sustancial de la reciente reducción de la pobreza en algunos países (Hakkert y otros, 2012). Para respetar los derechos de las PAM toca mejorar su calidad de vida y su integración en el desarrollo social, económico, político y cultural (Ley 30490, del Adulto Mayor en el Perú, de 2016).

En el siguiente gráfico es posible observar cómo han aumentado exponencialmente las economías envejecidas en el mundo, cuya última ola incluye a los países de la región y en específico al Perú.

Gráfico 12. La evolución de las economías envejecidas, 2010, 2040 y 2070



Fuente: Lee y Mason 2014; ONU 2013.
Elaboración: Miller *et al.* 2014.

La Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030 (aprobado por Decreto Supremo 006-2021-MIMP) contiene 6 objetivos prioritarios: mejorar la calidad de vida de toda PAM; promover su desarrollo integral; asegurar servicios idóneos de salud y seguridad social, vivienda digna, recreación y cultura; impulsar la formación de una conciencia, cultura y sensibilidad sobre el envejecimiento, la vejez y respeto a la dignidad de las personas mayores; ampliar y fortalecer la capacidad de coordinación y gestión institucional para dar respuesta a los problemas de las personas mayores; y crear un entorno social favorable que potencie su desarrollo y favorezca el ejercicio de sus derechos. De esta forma, se hace énfasis en el acompañamiento que las PAM requieren de la sociedad y del Estado, y es ahí donde aparecen los sistemas de pensiones.

Las pensiones son instrumentos para fortalecer la cohesión social, facilitar el crecimiento económico, promover la inclusión activa y reducir las desigualdades en la sociedad. Esto va en concordancia con una mejor protección de los derechos de las PAM como eje de las políticas públicas del mundo actual (Cepal 2022). De este modo, las pensiones se convierten en un herramienta fundamental en un contexto económico que girará alrededor de la economía plateada. Pero son esenciales no sólo en términos de los ingresos que generan, sino por la oportunidad de un posible trabajo perspicaz que suponen para las entidades que las administran.

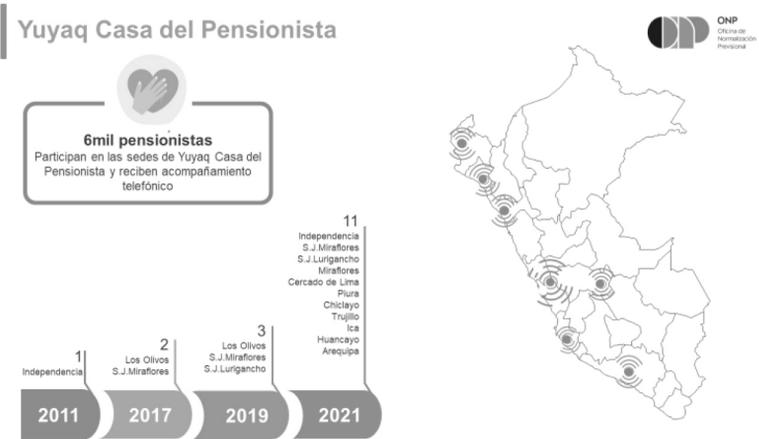
5. La colaboración de la administración pública de pensiones

La ONP, entidad pública especializada en pensiones, actualmente realiza un acompañamiento de los pensionistas que va de la mano con la preparación para una economía plateada. Dentro de la ONP está Yuyaq, Casa del Pensionista, que cuenta con estrategias de acompañamiento presencial, virtual y telefónico, pensionista centenario y fidelización (Mendoza y Rojas 2021). Esta iniciativa contribuye al envejecimiento activo, saludable y digno para las PAM, fomenta la práctica de hábitos saludables, impulsa la alfabetización digital y les brinda oportunidades de revaloración. En pocas palabras, busca la mejora de su calidad de vida y modificar la percepción que tiene la sociedad de

ellas –no son un segmento improductivo, al contrario, cumplen un rol social activo (Montoya *et al.* 2024a)–.

Yuyaq abrió su primera sede presencial en 2011, en la zona de Independencia, Lima. En 2017, se abrió otra más en San Juan de Miraflores y, dos años después, la tercera en San Juan de Lurigancho, estas últimas dos también en Lima. En julio de 2021 se abrieron 6 sedes en las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad, Junín, Ica y Arequipa, y dos más en Lima (distritos de Cercado de Lima y Miraflores). Actualmente, más de 6 000 pensionistas acuden a las sedes a nivel nacional.

Gráfico 13. Sedes físicas de Yuyaq



Elaboración: ONP.

Por otro lado, en 2020, bajo el contexto de confinamiento mundial por la pandemia de COVID-19, se implementó una estrategia virtual de Yuyaq a través de Facebook,¹ con cerca de 25 mil seguidores, y de YouTube,² con 5 mil suscriptores en su canal.

La pregunta es cómo la ONP, especialmente a través de Yuyaq, colabora con los nuevos desafíos del mundo de la economía plateada para los pensionistas. Hay tres ejes en que se puede y debe afrontar este cometido.

1 <https://www.facebook.com/YuyaqCasaPensionista>
 2 <https://www.youtube.com/c/yuyaqcasadelpensionista>

5.1. Asegurar y mejorar ingresos

La economía plateada requiere de personas con ingresos para poder tener un mejor nivel de vida. Y aun cuando hemos identificado problemas con la cobertura y suficiencia de los montos de las pensiones, estas justamente permiten un ingreso permanente o una renta vitalicia.

Los ingresos agregados de la generación plateada, incluyendo a los pensionistas, está teniendo un gran impacto en la economía mundial. Según el AARP, el efecto de la población mayor de 50 años se duplicará a más del doble durante las próximas tres décadas: de \$45 billones (34% del producto interno bruto [PIB] en el 2020) a \$118 billones (39% del PIB) en el 2050. Se han medido los efectos económicos de esta población tanto en el mundo como en 76 economías representativas, que suman el 95% del PIB mundial y el 79% de la población mundial, destacando cinco puntos a considerar sobre la longevidad etaria en la economía (Accius *et al.* 2022):

- Más personas viven más tiempo. De hecho, entre el 2000 y el 2019, la expectativa de vida global aumentó seis años, de 67 a 73. Se calcula que esa cifra será de 77 años para el 2050.
- Los adultos mayores se están convirtiendo, en muchos países, en la proporción de población más cuantiosa. En el 2020, 1 de cada 4 personas tenía 50 años o más. Para el 2050 se estima que serán 1 de cada 3 personas. En general, se calcula que sus cifras pasarán de 1,9 millones en el 2020 a 3,2 millones en el 2050, un aumento del 70%. Gran parte de ese crecimiento ocurrirá en los próximos siete o más años, lo que podría llegar a los 2,3 millones de personas mayores de 50 años para el 2030.
- Más adultos mayores significa un aumento en las aportaciones económicas. Hace dos años, la población mayor de 50 años contribuyó \$45 billones a la economía mundial. Según el estudio, se calcula que esa contribución llegará a \$118 billones para el 2050.
- Se crearán más puestos de trabajo gracias al gasto de la población mundial de más de 50 años. El número de empleos respaldados por el gasto de los adultos mayores aumentará en casi

un 20%, a más de 1,200 millones de empleos en el 2030. Eso representa aproximadamente el 35% del total de empleos que se espera estén disponibles en todo el mundo.

- Las economías globales con menor cantidad de adultos mayores también se benefician del auge de la longevidad. El gasto extranjero de los adultos mayores aumenta las economías con poblaciones más jóvenes. De hecho, el gasto en el extranjero de la población mundial de más de 50 años genera PBI, empleo e ingresos laborales en las economías jóvenes de todo el mundo, según el estudio.

La generación plateada, en vez de considerarse una carga social, se está convirtiendo en una gran oportunidad. Esto nos hace repensar la sociedad justamente en términos de desarrollo productivo e inclusivo. En lo primero, porque esta población actualmente estudia, trabaja y, por sus condiciones de salud, viven más, generando grandes oportunidades para propiciar el desarrollo de emprendimientos y alternativas laborales. En lo inclusivo, porque tendremos que pensar en sus necesidades y demandas de bienes y servicios, ya que la longevidad se relaciona con mejoras en sus condiciones de vida y salud, y conlleva intrínsecamente el reto de modernizar, entre otros, nuestros servicios de pensiones y el sistema de salud en general.

Para Perú, según los resultados de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN), en el cuarto trimestre del año 2023 el 52,7% de las PAM participaron activamente en el mercado de trabajo, sea en condición de ocupada o buscando empleo, donde el porcentaje de hombres (61,8%) frente al de mujeres (43,8%) fue superior en 18,0 puntos porcentuales. Algunos datos adicionales:

- En el país, el 33% de la población perteneciente a la generación plateada realiza compras por internet, siendo los principales rubros: pedidos a restaurantes (55%), farmacia (54%), alimentos y bebidas para la alacena (48%), ropa y calzado diario (45%) y productos de aseo personal (41%) (Álvarez Pecol 2022).
- Asimismo, el 36% de la generación plateada tenía ahorros al inicio de la pandemia; el 14% de los peruanos entre 50 y 70

años tienen un negocio propio, y la necesidad es la razón principal que los impulsa a emprender; y el 47% de los peruanos en este grupo de edad están bancarizados, el 73% de ellos prefiere utilizar cajeros automáticos para realizar sus operaciones (Plataforma Silverlac 2023).

- Ahora bien, el 54% de la generación plateada en el Perú está constituido por jefes de hogar, mientras que el 60% de los hogares tiene algún miembro entre los 50 años y más (Diario El Peruano 2023).

Por estas razones, es muy importante que la ONP apueste por la educación de los pensionistas, preparándolos para el nuevo orden mundial. Así, las PAM podrán participar activamente en la sociedad y sobre su propia vida, contextos y derechos (“Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002”, Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 2002). Veamos algunas de estas estrategias:

- Gracias a la colaboración con los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) del Ministerio de Educación, la ONP permite que los pensionistas que no pudieron concluir su educación básica –inicial, primaria y/o secundaria– puedan hacerlo en Yuyay.
- Yuyay brinda talleres de alfabetización digital para pensionistas a través de clases presenciales y virtuales de “Uso de la Computadora” y “Celular Inteligente”.

Imagen 1. Clases de Uso de la Computadora, Yuyay



Fotos: ONP.

Imagen 2. Material Yuyaq para alfabetización digital



Elaboración: ONP.

Imagen 3. Clases de Celular inteligente, en Yuyaq digital



Captura: Canal Yuyaq en YouTube.

- Una etapa difícil que también fue materia de preocupación por parte de la ONP es el cambio de situación de trabajador activo a pensionista. Por eso se dictó un curso llamado “Me preparo

para Mi Jubilación” en 2021, con la finalidad de acompañar y preparar a las PAM en su proceso de jubilación y así lograr un adecuado proceso de transición. Se dictó un taller virtual con tres ejes básicos: conocimiento, interacción y contención emocional y fomento de fortalezas personales.

- Además, se han otorgado herramientas para próximos negocios que quisiese iniciar el pensionista. Así, se ofreció la masterclass “El ABC del emprendimiento senior”,³ donde se daban tips sencillos para que las PAM desarrollen un negocio pero con los elementos básicos para hacerlo. En la misma línea se puede acceder al curso “Emprende un negocio online”, que son 4 vídeos tutoriales,⁴ donde se enseña a vender en el mercado digital.

Imagen 4. Curso Emprende un negocio online



Captura: canal Yuyaq en YouTube.

3 https://www.youtube.com/watch?v=_zrSfx0GgI4

4 <https://youtu.be/LcdAWsB2mvc?si=dqkOMQVbdM-qp5RV>

Imagen 5. Curso Emprende un negocio online



Captura: canal Yuyaq en YouTube.

Más allá de la formación, también se buscó promover acciones concretas a través del programa “Envejecimiento Productivo”. Esta iniciativa realizada en el año 2023 contrató pensionistas como orientadores de temas previsionales en los Centros de Atención de Lima. Un total de 298 pensionistas se inscribieron y más del 60% asistieron a las charlas informativas, siendo finalmente seleccionados 5 de ellos.

Imagen 6. Iniciativa Envejecimiento Productivo



Fotos: ONP.

5.2. Mejoras en la salud

Otro de los ejes necesarios para las PAM en el contexto de una economía plateada es la búsqueda de EVS como parte del envejecimiento

y del cuidado de la salud. Según el modelo existente en el país, toda persona que perciba una pensión de jubilación, incapacidad o sobrevivencia, tiene atención en el sistema de salud de la seguridad social (Ley 26790). Pero no basta con eso. Se requiere una buena calidad en los servicios, que se entiende como una atención con niveles óptimos de seguridad, efectividad, oportunidad, eficiencia y acceso equitativo; como también una mayor disponibilidad, adecuada organización y gestión, socorriendo las necesidades de los pacientes.

El paso de los años conlleva una mayor demanda de servicios de salud. Algunos datos al respecto:

- Dada la transición epidemiológica, se deben disminuir los factores de riesgo para enfermedades crónicas no transmisibles. En el Perú la principal causa de muerte son las enfermedades musculoesqueléticas, seguidas por las enfermedades cardiovasculares y respiratorias.
- La presencia de enfermedades crónicas se relaciona positivamente con la presencia de dependencia funcional, por lo que su aumento puede llevar a un aumento de la demanda de cuidados de largo plazo (Aranco *et al.* 2022). Como el Perú no cuenta con una ley de cuidados ni un sistema de atención a la dependencia de largo plazo unificado, las PAM requieren de un ingreso suficiente para poder contratarlos (Ñopo e Hidalgo 2022).
- Las PAM necesitan apoyo social y psicológico constante. En pandemia, por ejemplo, la reducción forzada de la interacción social y la interrupción de rutinas diarias durante un período prolongado generaron mayor soledad y problemas de salud mental (Van Tilburg *et al.* 2021).
- La nutrición es un factor primordial que ayuda a tener una mejor cultura de prevención.

Hay mucho por hacer en este ámbito, y si bien las administradoras de pensiones no son las llamadas a promover una EVS, como entidad pública sí lo están a colaborar en función de ella a partir de servicios a

favor de sus pensionistas, en consonancia con las necesidades sanitarias previamente reseñadas:

- Como parte del Yuyaq, se busca mediante distintos talleres y actividades la promoción de la salud y prevención de enfermedades, con el objetivo de contribuir con un envejecimiento activo, saludable y digno.

Imagen 7. Talleres de actividad física y yoga



Fotos: ONP.

- Aparte de los talleres en las sedes Yuyaq, virtualmente también se realizan diversas sesiones, incluidas masterclasses relativos a temas preventivos, como cuidados para el bienestar en la edad plateada, la ansiedad y depresión o el manejo del estrés, además

de autocuidado de la salud, cambio de soledad por felicidad, prevención de caídas o alimentación saludable.

Imágenes 8, 9 y 10. Masterclasses “Hablemos sobre cuidados para mi bienestar en la edad plateada”, “Hablemos sobre ansiedad y depresión” y “Estrategias para manejar el estrés y la ansiedad”





Captura: canal Yuyaq en YouTube.

- En Yuyaq también existe una estrategia de acompañamiento telefónico para nuestros pensionistas, combatiendo la soledad y fortaleciendo la salud mental. Esta busca identificar a pensionistas y beneficiarias/os que presenten problemas emocionales, con el objetivo de hacerles seguimiento de soporte emocional y motivacional a través de recomendaciones y sugerencias gerontológicas (Mendoza y Rojas 2021).
- Además, en las sedes también se hacen campañas de atención primaria a las PAM (medición de presión, podología, masajes, entre otros).

Imagen 11. Campañas de cuidados, Yuyaq



Fotos: ONP.

- Gracias a alianzas con EsSalud o incluso con el Banco de la Nación, también se han realizado campañas de atención médica en los propios centros de la ONP.

Imagen 12. Campañas médicas, Yuyaq



Fotos: ONP.

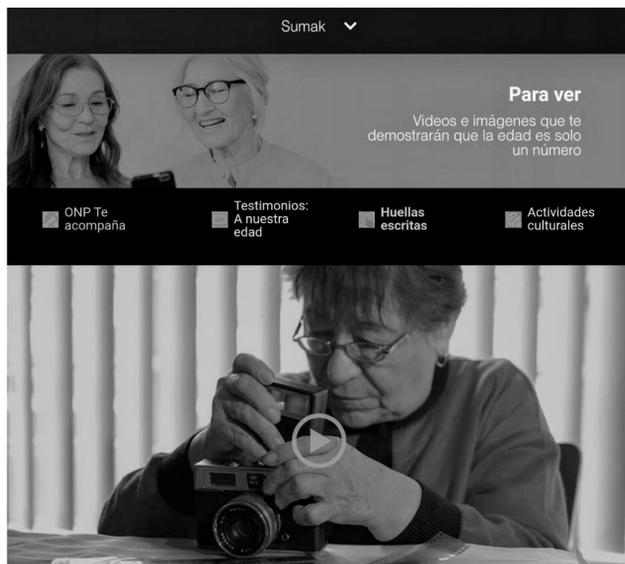
5.3. Reconocimiento y bienestar de los adultos mayores

Si bien la economía plateada requiere un envejecimiento saludable, con personas que cuenten con ingresos suficientes, es muy importante también que ellas se sientan revalorizadas en la sociedad. Y a eso también ha apuntado la ONP:

- Dentro del *landing page* ONP Cultura, hay una sección llamada “Sumak”,⁵ donde hay vídeos, historias y podcasts que buscan inspirar a las PAM. Ahí se puede encontrar una publicación nominada “Historias de un largo caminar”, escrito por los propios pensionistas. Como muestra ponemos la primera parte de un cuento llamado “Perdido en Sochi”.

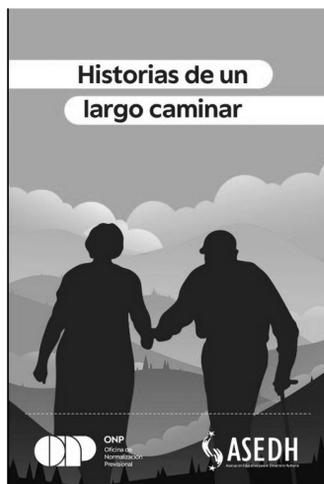
5 <https://onpcultura.pe/Sumak/inicio>.

Imagen 13. Página Sumak



Fuente: portal ONP Cultura (onpcultura.pe).

Imagen 14. “Perdido en Sochi”, de Juan García (“Historias de un largo caminar”). Parte inicial



Eran ya más o menos las 10:30 de la noche, y amargo medio dormitado, consiguió oír el tono de su celular que estaba en una silla cercana a su cama. El sonido lo sobresaltó, y entonces vio en la pantalla el nombre de su amiga Lorena, hizo click y escuchó la exclamación entusiasta de su amiga: "¡Joquimín, si ganas el viaje a Rusia para ir al Mundial!". No podía creer lo que escuchaba y habló a su amiga que se dejó de bromas, pero ella no dejaba de repetir que él ganó en el sorteo. Vámonos con Gloria de canal 1 tv. Luego entró otra llamada de una sobrina con la misma noticia, y así otras llamadas de familiares y amigos que habían visto el programa se repitieron hasta el amanecer.

Entonces Joaquín recordó que había un grupo familiar que se dedicaba a mandar cartas en cuanto sorrea había, y a él como era un hombre de suerte, le habían tomado el nombre para colocarlo en las envolturas. Eso no era raro en él, y fue así como sin mover un dedo su ganó muchos premios... y por ellos le cota su comisión. Pero esta vez el premio era un muy querido y sobrepasaba a cualquier expectativa. Y entonces es así que al siguiente día fue llamado a una reunión familiar para ver el asunto. En la reunión lo felicitaron por la suerte, pero le pidieron que renunciara al mismo o cedió de un televisor de pantalla plana de 42 pulgadas.

El hijo Joaquín quedó en responder al siguiente día, pero en su fuero interno él quería hacer uso de ese viaje porque era un paquete para dos personas, además era el viaje soñado para el común de los aficionados al fútbol.

Luego de dudar llegó a su casa y contó esto a su hija y nieta, y fue la nieta Lidier la que exclamó llamo a su tía Sandra que era conocida en keys por su profesión, la que también exclamó con aversión incluida que no renunciara porque era su derecho y además se había tomado su nombre inconscientemente.

Por ese motivo y ante el tira y afloja entre la familia, Joaquín dejó en manos de su nieta y sobrina arreglar ese problema, porque la otra parte ya estaba insistiendo para que vaya a hacer el cambio. Por otra parte, Gloria invitó a Joaquín para estar presente en el último sorteo que en breve se iba a realizar.

Luego de algunas escaramuzas, la otra parte cedió y llegaron a un acuerdo por el que el otro pasaje se subastaría entre los familiares que den más dinero para

repartir a los que habían hecho posible este premio, y fue precisamente Walter, el esposo de la nieta, el que ofreció más. Y como ya se venían los plazos para la tramitación y Gloria apremiaba para inscribir al acompañante de Joaquín, no quedaba otra.

Walter era un muchacho formal, pero y reservado. Además, era casi nuevo en la familia; recién llevaba cuatro años de matrimonio con la nieta. Y fue la nieta la hija las que conciondularon a Walter cuidar de Joaquín.

Joaquín y Walter están ya ubicados en sus asientos del avión de Latam que los llevaría hasta Barcelona y de allí a Moscú. El grupo consta de 18 personas que todavía no se conocen entre sí. Hay que mencionar que el gran problema para Joaquín iba a ser el tiempo que tomaban los controles y acreditaciones en hoteles y aeropuertos, pues Joaquín tenía una dolencia en la pierna que le impedía estar de pie mucho rato. Además del traje de desplazarse de una ciudad a otro cada vez que pagaba Petró y que significaba ir en avión ida y vuelta.

Es así que llegaron a Moscú cerca de la medianoche del 13 de junio, y ese arribo marcaría el inicio de la danza de trajes que debía asumir durante los próximos 16 días. Allí nomás, recién llegados al aeropuerto debían esperar por su maletas para luego dirigirse al hotel que estaba a hora y media, después el engorroso trámite de la acreditación en el mismo hotel hizo que recién fueran a las habitaciones a las 3 de la mañana, y apenas una hora después, ya el sol se colaba por las ventanas, pero el entusiasmo del viaje lo compensaba todo.

Fuente: Portal ONP Cultura (onpcultura.pe).

- En Yuyay hay distintas actividades que se realizan con los pensionistas, buscando que pasen gratos y divertidos momentos. Se promueve la integración y socialización de las PAM, para lo cual se cuenta con actividades programadas conmemorativas, recreativas y de esparcimiento. Desde celebraciones por fechas importantes hasta la realización de bingos, siempre hay una oportunidad de un sano esparcimiento. Incluso, se han podido realizar actividades intergeneracionales (con los hijos de los trabajadores de la ONP).

Imagen 15. Actividades en Yuyay

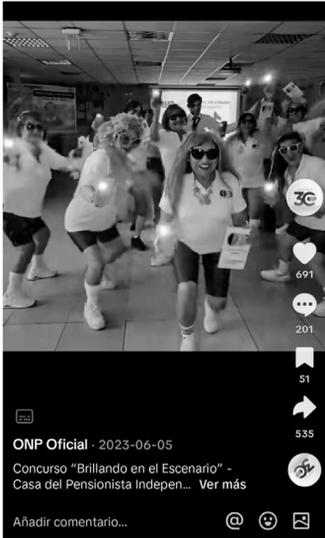




Fotos: ONP.

- También hubo una iniciativa relacionada con las nuevas tecnologías. Así, los pensionistas grabaron vídeos para TikTok y se volvieron parte del concurso “Brillando en el escenario”.

Imagen 16. Participantes de las Casas Yuyaq en concurso TikTok



Captura: canal ONPoficial en Tiktok.

- Por último, como parte del reconocimiento de los pensionistas, la ONP también tiene un programa llamado Pensionista Centenario, que reconoce y valora la trayectoria de vida de las/os pensionistas de la ONP con 100 años a más, mediante la entrega personalizada de presentes en el mes de su cumpleaños y navidad a nivel nacional. El servicio fue creado en el año 2012 y a la fecha ha gestionado más de 14 000 entregas efectivas a sus beneficiarios.

Imagen 17. Entregas de presentes a Pensionistas Centenarios



Fotos: ONP.

En conclusión, el modelo de pensiones en Perú debe continuar adaptándose al envejecimiento de la población, enfocándose en garantizar los objetivos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad para afrontar los

desafíos de la economía plateada. No obstante, el envejecimiento poblacional no solo debe ser percibido como una amenaza, sino también como una oportunidad para revalorizar el rol de las personas mayores en la sociedad. En este sentido, la administración pública de pensiones colabora con sus pensionistas para que puedan enfrentar los nuevos retos que plantea el contexto global, abarcando aspectos esenciales como ingresos, salud, reconocimiento y bienestar.

6. Referencias

- Accius, Jean, Justin Ladner y Staci Alexander (2022). *The Global Longevity Economy * Outlook: People Age 50 and Older are Making Unprecedented Economic Contributions and Creating Opportunity for Every Generation*. Washington DC, AARP - American Association of Retired Persons. <https://doi.org/10.26419/int.00052.001>.
- Aidt, Toke S., Ann Berry y Hamish Low (2008). *Public Pensions*. Cambridge, University of Cambridge. http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/131.111.165.101/ContentPages/1122707854.pdf.
- AISS / ISSA - Asociación Internacional de la Seguridad Social / International Social Security Association (2017). *10 desafíos mundiales para la Seguridad Social – Américas*. Ginebra. <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3-10%20Challenges%20Americas-WEB-224829.pdf>.
- Altamirano, Álvaro, Solange Berstein, Mariano Bosch, Gustavo Caballero, Manuel García-Huitrón, Lukas Keller y María Teresa Silva-Porto (2019). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma*. Nota técnica IDB-TN-1776. Washington DC, BID - División de Mercados Laborales.
- Álvarez Pecol, Javier (2022). *La Generación Plateada 2022*. Lima, Ecosistema Plateado. <https://ecosistemaplateado.pe/wp-content/uploads/2023/02/Informe-Generacion-Plateada-Adultos-50-anos-a-mas-y-el-emprendimiento-en-Peru-Ipsos-y-Emprende-UP.pdf>.
- Aranco, Natalia, Mariano Bosch, Marco Stampini, Oliver Azuara Herrera, Laura Goyeneche, Pablo Ibararán, Déborah Oliveira, María Reyes Retana Torre, William D. Savedoff y Eric Torres Ramirez (2022). *Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores*. Washington DC, BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004287>.
- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York, Oxford University Press.
- Bernal Lobato, Noelia (2024). “Perú: oportunidades para fortalecer el sistema de pensiones no contributivo”. In, Arenas de Mesa, Alberto y Claudia Robles (ed.) *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe. Avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Santiago de Chile, Cepal.
- Bosch, Mariano, Gustavo Caballero, Fabián Cofré, Stephanie González, Anne Hand, Lukas Keller y María Teresa Silva Porto (2019). *Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes: Los casos de Chile, Colombia, México y Perú*. Nota Técnica DB-TN- 1777. Washington DC, BID - División de Mercados Laborales.
- Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe. Inclusión y derechos de las personas mayores. Informe de América Latina y el Caribe para el cuarto examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Santiago de Chile, Cepal - División de Población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade).

- Ceplan - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2021). *Envejecimiento de la Población*. Lima, Ceplan. <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/m5>.
- Fernández-López, Juan Antonio, María Fernández-Fidalgo y Alarcos Cieza (2010). “Los conceptos de calidad de vida, salud y bienestar analizados desde la perspectiva de la Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF)”. *Revista Española de Salud Pública*, 84(2). http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272010000200005&lng=es&tlng=es.
- FMI / IMF - Fondo Monetario Internacional / International Monetary Fund (2019). *Informality and the Challenge of Pension Adequacy: Outlook and Reform Options for Peru*. Washington D.C., FMI - Western Hemisphere Department
- GTRM - Grupo de trabajo para refugiados y migrantes y R4V - Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2023). “Plan de Respuesta para refugiados y migrantes (RMRP) 2023-23. Capítulo Perú”. In, R4V de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Plan 2023-2024 de la Plataforma de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP)*. https://reliefweb.int/attachments/84011082-dcff-4019-8bd9-0bf3b8118482/RMRP%202023-24%20Capitulo%20Peru%20ESP_0.pdf.
- Guvan, Melis, Himanshi Jainy y Clement Joubert (2021). *Social Protection for the Informal Economy: Operational Lessons or Developing Countries in Africa and Beyond*. Washington DC, World Bank.
- Hakkert, Ralph Jose Miguel Guzman, Michael Herrmann y Daniel Schensul (2012). *Impacts of population dynamics, reproductive health, and gender on poverty*. Nueva York, UNFPA. <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA-Impacts%20on%20Poverty-1.pdf>.
- IHME - Institute For Health Metrics and Evaluation (2021). “Peru”. In, Portal healthdata.org. <https://www.healthdata.org/peru>.
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017*. Lima. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1537/cap05.pdf.
- (2021). *Situación de la población adulta mayor*. Informe Técnico. Lima. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-poblacionadulta-mayor-oct-nov-dic-2020.pdf>.
- INEI y UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas (2020). *Estado de la población peruana 2020*. Lima, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf.
- Kamichi Miyashiro, Manuel José (2023). “La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario”. *Desde el Sur*, 15(1). http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2415-09592023000100013.
- Lee, Ronald y Andrew Mason (2014). National Transfer Accounts. California, University of California at Berkeley and the East-West Center.
- Lozano Alfaro, Víctor (2023). “Generación plateada: la voz de la experiencia cobra influencia en la economía”. Lima, El Peruano, 17 de julio. <https://www>.

- elperuano.pe/noticia/218199-generacion-plateada-la-voz-de-la-experiencia-cobra-influencia-en-la-economia.
- Miller, Tim, Paulo Saad, Ciro Martínez y Juan José Calvo (2014). *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe. La hora de la igualdad según el reloj poblacional*. Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Santiago, Cepal - División de Población de Celade. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1c837ad8-363f-463c-8cb5-e24d90afd833/content>.
- Montoya, Victorhugo (2023). “Personas con empleo informal y pensiones en el Perú”. In, Tuesta, David y Gautam Bhardwai (ed.) *Pensiones para todos. Propuestas para sistemas de pensiones más inclusivos en Latinoamérica*. Singapur, PinBox Solutions.
- (2024a) *Los fundamentos de las pensiones*. Curso Pensiones y ONP; 2. Lima, ONP. https://onpdatos.pe/assets/public/libros/culturatrasmformacion/ONP_Cursos_modulo_1.pdf.
- (2024b) *Las pensiones en el Perú*. Curso Pensiones y ONP; 2. Lima, ONP. https://onpdatos.pe/assets/public/libros/culturatrasmformacion/ONP_Cursos_modulo_2.pdf.
- Montoya, Victorhugo, Gisella Ortiz, Juan Peña, Sandra Ramos y Nancy Vidal (2024a). La ONP. Curso Pensiones y ONP; 7. Lima, ONP. https://onpdatos.pe/assets/public/libros/culturatrasmformacion/ONP_Cursos_modulo_7.pdf.
- Montoya, Victorhugo, Annel Rojas y Citlalli Pérez (2024b). “Cómo llevar a cabo una reforma de pensiones: Cinco elementos”. *Runamanta, Revista Peruana de Pensiones*, 2. <https://onpdatos.pe/assets/public/RevistaRunamanta2.pdf>.
- Mendoza, Karina Liliana y Annel Rojas (2021). “Yuyaq: Acompañando y Fomentando el Envejecimiento Saludable y Activo de las Personas Adultas”. *Runamanta, Revista Peruana de Pensiones*, 1. <https://onpdatos.pe/assets/public/RevistaRunamanta.pdf>.
- Migliano, Enrico, Nicolas Navarrete, Gonzalo Navarrete y Pablo Navarrete (2023). “Health effects of increasing income for the elderly: evidence from a Chilean pension program”. *American Economic Journal: Economic Policy*, 15(1). <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/27565/1/article.pdf>.
- Ñopo, Hugo y Sofia Hidalgo (2022). *Envejecimiento y atención a la dependencia en el Perú*. Nota técnica IDB-TN-2512. Washington DC, BID - División de Protección Social y Salud.
- OCDE / OECD - *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* / The Organization for Economic Cooperation and Development (2014). *Mortality Assumptions and Longevity Risk: Implications for pension funds and annuity providers*. París, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264222748-en>.
- (2019) *OECD Reviews of Pension Systems: Peru*. París, OECD Publishing.
- (2023) *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*. París, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>.
- ONP - Oficina de Normalización Previsional (2024, últ. rev.). *Portal Onp Cultura*. Lima, Onp. www.onpcultura.pe.

- OIT / ILO - Oficina Internacional del Trabajo / International Labour Organization (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15*. Ginebra.
- ONU / UN – Organización de Naciones Unidas / United Nations (2013). *World Population Prospects: The 2012 Revision*. Nueva York, ONU - Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Plataforma Silverlac (2023). *Generación Plateada en Perú: El Impacto Económico de los Adultos Mayores*. Lima. <https://www.silverlac.co/generacion-plateada-en-peru-el-impacto-economico-de-los-adultos-mayores/>.
- Tilly, Charles (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Manantial.
- UNFPA - United Nations Population Fund / Fondo de Población de las Naciones Unidas (2015). *Adultos mayores en el Perú*. Nueva York, UNFPA. <https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA-Ficha-Adultos-Mayores-Peru.pdf>.
- Van Tilburg, Theo G., Stephanie Steinmetz, Elske Stolte, Henriëtte van der Roest, Daniel H de Vries (2021). “Loneliness and mental health during the COVID-19 pandemic: a study among Dutch older adults”. *The Journals of Gerontology*, B-76(7).
- SBS - Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (2022). *La pandemia y el acceso anticipado a los fondos de pensiones del SPP 2020 – 2022*. Lima, SBS. <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/1/Archivos/Informe-SBS-Retiros-anticipados-2022.pdf>.
- (2023). “Bajo la lupa: impacto de un séptimo retiro del fondo de pensiones”. *Boletín semanal SBS Informa*, 1. <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1262>.
- Valderrama, José y Javier Olivera (2023). *The effects of social pensions on mortality among the extreme poor*. Documento de Trabajo 13. Lima, Universidad de Lima. <https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/18339/VF%20DT%2013%20JOSE%20VALDERRAMA%20120623.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Capítulo 10

Envejecimiento demográfico en Uruguay: avances y desafíos tras la aprobación de la Reforma de pensiones

Ariel Cancio

1. Introducción

La historia de la humanidad se entrelaza estrechamente con la de las dinámicas demográficas. El crecimiento poblacional, las migraciones y, más recientemente, las dinámicas internas entre grupos de edad son elementos clave para explicar los cambios y procesos civilizatorios.

El crecimiento demográfico acelerado, fuertemente asociado al cambio técnico y al desarrollo económico, son fenómenos del mundo contemporáneo. Se estima que, entre el siglo XIII y comienzos del siglo XIX, la población se duplicó, pasando de unos 445 millones a poco menos de 1 000 millones. En contraste, en un período casi 3 veces menor, desde el comienzo del siglo XIX hasta la actualidad, la población mundial se multiplicó por 8, alcanzando en los últimos años 8 000 millones de personas.¹

Sin embargo, sabemos que este crecimiento no será permanente. La fuerte explosión demográfica de los últimos doscientos años se explica por diversos factores, como avances en la medicina, mejoras en las condiciones sanitarias y el aumento de la producción de alimentos, que han llevado a una disminución en la tasa de mortalidad, mientras que la tasa de natalidad ha permanecido alta en muchas regiones. Además, sabemos que este cambio demográfico no se distribuye homogéneamente a lo largo del tiempo ni del espacio. Se está observando una disminución acelerada en las tasas de natalidad, impulsada por elementos tales como el acceso a la educación, el empoderamiento de las mujeres, la urbanización, los cambios culturales y la disponibilidad de anticonceptivos.

1 Estimaciones de Our World in Data.

Actualmente, el envejecimiento poblacional ha alcanzado su mayor expresión en aquellos países con altos niveles de desarrollo económico y social. En Italia, Portugal, Alemania y España la proporción de personas mayores de 65 años ha aumentado aceleradamente, superando el 20%. Japón, con un 29% de su población en este grupo etario, según datos del Banco Mundial, se erige como el caso paradigmático de esta tendencia.

América Latina, por su parte, es la región que envejece más rápido en el mundo. Se proyecta que para 2060 la población en América Latina y el Caribe dejará de crecer, y para 2085, una de cada tres personas será mayor de 65 años. El gran desafío para una región con niveles de ingresos relativamente bajos es que difícilmente llegue a ser rica antes de ser vieja, tal como sucedió con los países desarrollados.

2. El envejecimiento demográfico en Uruguay

Uruguay es uno de los países de Latinoamérica que se encuentra más avanzado en el proceso de envejecimiento, experimentando desde fines del siglo XIX una transición demográfica temprana. El relativo buen acceso a condiciones de salud por parte de una población pequeña propició una reducción en las tasas de mortalidad a fines de dicho siglo. Posteriormente, ya a comienzos del siglo pasado, fue pionero también en la reducción de las tasas de fecundidad.

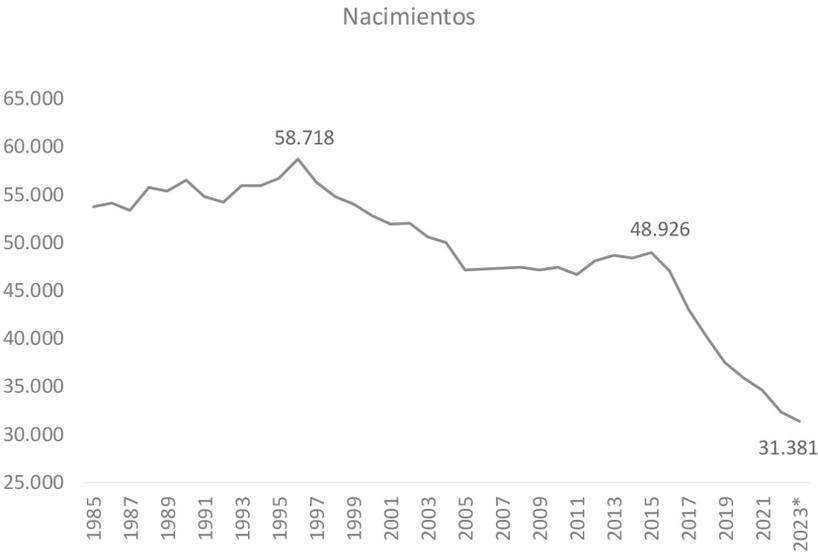
Todo esto dio lugar a un contexto de relativa estabilidad poblacional a lo largo del siglo XX. Las tasas de crecimiento poblacional fueron reduciéndose a lo largo del período, por efecto de la menor natalidad y de los saldos migratorios negativos que caracterizaron a la segunda mitad del siglo pasado. De esta manera, Uruguay evidenció un lento proceso de envejecimiento demográfico, pasando de una participación de 2,9% de las personas mayores de 65 años en el total de la población en 1908, a 7,6% en 1963 y a 13,4% en 2004, de acuerdo con los censos disponibles.

Sin embargo, en las próximas décadas Uruguay abandonará los procesos graduales que marcaron la segunda mitad del siglo XX. Se espera un ingreso relativamente temprano y acelerado a la llamada segunda transición demográfica, que se caracteriza por un cambio significativo en la estructura de edades de la población y una aceleración del enve-

jecimiento. Uruguay pasará a estar, junto con la mayoría de los países desarrollados, dentro del grupo donde los mayores de 65 años serán el único segmento poblacional en crecimiento.

Este proceso está impulsado por dos buenas noticias. Por un lado, las mujeres uruguayas cuentan hoy con mayor poder de decisión sobre el tamaño de su familia y han logrado compatibilizar en mejor medida el trabajo con las tareas no remuneradas en el hogar, aunque aún queda mucho camino por recorrer. Asimismo, a partir de una exitosa política pública que facilita el acceso a implantes anticonceptivos subdérmicos, el país ha logrado reducir significativamente los embarazos adolescentes.

La consecuencia directa de estas transformaciones ha sido una notable disminución en la cantidad de nacimientos, como se puede observar en el gráfico siguiente. A su vez, la tasa global de fecundidad ha experimentado un notable descenso, pasando de 2 niños por mujer en el año 2000 a 1,28 en 2022. Esto sitúa a Uruguay entre los países con niveles de fecundidad ultra-bajos (Cabella *et al.*, 2023).



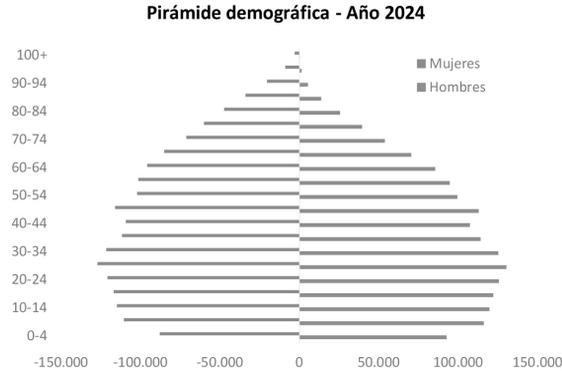
Fuente: Ministerio de Salud Pública (Uruguay).

Por otro lado, los uruguayos viven más años y con mejor calidad de vida, resultado de hábitos más saludables y un acceso más amplio a prestaciones del sistema de salud. La esperanza de vida a los 60 años ha pasado desde 16,7 y 22,3 en 1990, para hombres y mujeres respectiva-

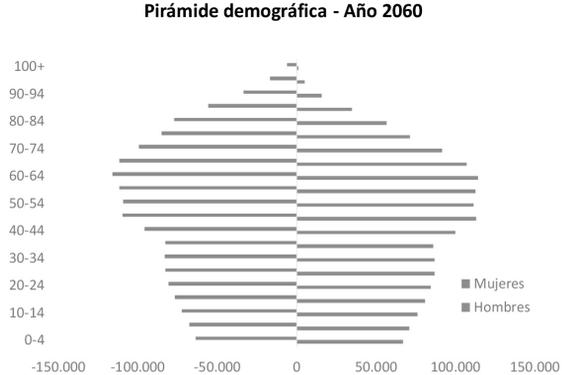
mente, a 19,6 y 25,2 en 2023, según las proyecciones de las Naciones Unidas.

La combinación de una fuerte caída en los nacimientos y el aumento en la esperanza de vida augura un proceso de envejecimiento demográfico acelerado. Actualmente, Uruguay cuenta con 3,6 personas de entre 20 y 64 años por cada mayor de 65, pero se proyecta que esta proporción descenderá a 2 en 2060 y a 1,3 hacia el final del presente siglo. Más aún, estas proyecciones extrapolan las tendencias actuales en materia de mejora de la esperanza de vida, sin considerar posibles avances disruptivos en la tecnología médica que podrían generar aumentos inéditos en la longevidad en el futuro cercano.

Gráfico 1, 2 y 3. Pirámides demográficas – Años 2024, 2060 y 2100

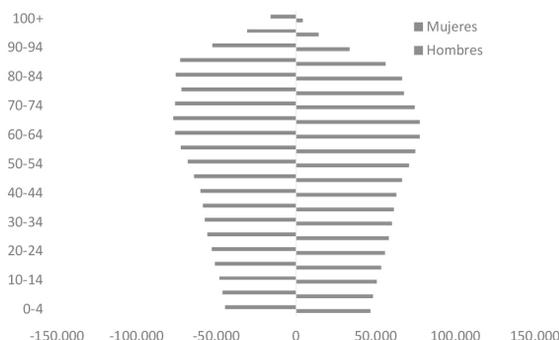


Fuente: ONU. Datos de la División de Población (2022)



Fuente: ONU. Datos de la División de Población (2022)

Pirámide demográfica - Año 2100



Fuente: ONU. Datos de la División de Población (2022)

De igual forma, la caída de la tasa global de fecundidad a niveles sensiblemente inferiores a los de reemplazo impulsará un proceso de reducción de la población. Los resultados del censo de 2023 muestran los primeros indicios en ese sentido, ya que la disminución de la población fue apenas mitigada por el saldo migratorio, anticipando un cambio que se esperaba para dentro de unos 25 años, según el anterior censo de 2011. De este modo, Uruguay entra al reducido pero creciente grupo de países que experimentan una reducción demográfica.

Este descenso poblacional en la base de la pirámide tendrá como consecuencia una caída en la población económicamente activa, estimada a partir del año 2040. Así, en ausencia de oleadas migratorias significativas y contemplando cierta recuperación de la tasa global de fecundidad, la población económicamente activa pasaría de aproximadamente 1,86 millones en 2040, a 1,66 millones en 2060 y 1,34 en 2100 (Mascari, 2020).

3. Envejecimiento y sistema de pensiones: la reforma aprobada en 2023

3.1. El camino hacia una Ley de Reforma

Uno de los aspectos que genera mayor preocupación del envejecimiento es su impacto en los sistemas de pensiones. El sistema de jubilaciones y pensiones es el principal componente del sistema de protección social en Uruguay y ha sido un elemento de integración y cohesión social

desde principios del siglo XX. Inicialmente basado en un esquema de solidaridad intergeneracional, incorporó en 1996 un componente de ahorro individual bajo la administración del Banco de Previsión Social.

Este sistema destaca por su cobertura prácticamente universal para mayores de 65 años y una cobertura del 80% para la población activa, el nivel más alto de América Latina. Además, ofrece niveles de reemplazo del 60% del salario de referencia (CESS, 2021a) y ha logrado reducir significativamente la pobreza en personas mayores de 65 años, llevándola a 2,2% en 2023, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

Sin embargo, la baja en la relación activo-pasivo tensionará la sostenibilidad financiera del componente de reparto del sistema, al tiempo que la mayor proporción de adultos mayores elevará el gasto en los componentes no contributivos.

Para enfrentar estos desafíos, Uruguay se embarcó desde el año 2020 en un proceso de reforma de su sistema de pensiones. La Ley N.º 19.889 crea la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) con el cometido de realizar un diagnóstico del sistema previsional, contemplando especialmente los impactos de la dinámica demográfica, así como de los procesos de automatización en curso en el mercado de trabajo. La iniciativa es fruto del consenso preexistente entre actores de todos los sectores políticos del país y expertos de distintos orígenes, quienes coincidieron en la necesidad de una reforma como prerrequisito para construir una sociedad más próspera y equitativa.

La CESS estuvo integrada por quince miembros que fueron designados por el Poder Ejecutivo, en consulta con los partidos políticos (de la coalición de gobierno y de la oposición) y con las gremiales representativas de los actores sociales (empresarios, trabajadores y pensionistas). Los expertos debían contar con una notoria idoneidad en los temas pertinentes para el cumplimiento de la tarea encomendada.²

En la etapa de diagnóstico, la CESS tuvo un proceso de diálogo que apuntó a ser abierto, participativo y transparente. Se realizó un intercambio en el que se recibieron representantes de diferentes actores de la sociedad, incluyendo partidos políticos, entidades públicas

2 Se llevaron adelante 75 reuniones de trabajo en subgrupos, a la que se le sumaron 17 reuniones de trabajo de la CESS en pleno. A su vez, incluyendo las realizadas en la etapa de diagnóstico se realizaron 34 actividades de perfil académico y más de 30 audiencias con organizaciones sociales y otros actores relevantes para el proceso de elaboración del informe.

y privadas, organizaciones sociales, reguladores, prestadores de seguridad social, académicos y organismos internacionales. En búsqueda de lograr el máximo rigor técnico la CESS organizó talleres de mejores prácticas con diversos organismos internacionales y desarrolló a través de su Secretaría Técnica, un conjunto de estudios y notas técnicas con el objetivo de echar luz sobre distintos aspectos del sistema previsional.

A partir del diagnóstico realizado,³ la CESS realizó recomendaciones para la reforma del sistema previsional considerando, entre otros elementos, la necesidad de brindar razonable seguridad de ingresos en la vejez, mediante esquemas de base contributiva y no contributiva, la sustentabilidad financiera y las diferencias que pudieran existir entre distintas generaciones.⁴

Luego de aprobado el informe de recomendaciones, el Poder Ejecutivo conformó un grupo de redacción para la elaboración de un anteproyecto de Ley, que fue puesto en consulta ante los partidos políticos y la opinión pública previo a su envío al Parlamento. Tras un primer acuerdo entre los partidos de la coalición de gobierno se remitió un proyecto de Ley al Parlamento que, luego de un debate de algo más de 6 meses, dio lugar a la Ley N.º 20.130, aprobada en mayo de 2023.

3.2. Los contenidos de la Ley de Reforma

La Ley de Reforma aprobada incorpora varias transformaciones relevantes en el sistema previsional uruguayo, con el objetivo de preservar sus fortalezas (cobertura y suficiencia) y de mejorar su desempeño en materia de sostenibilidad, considerando los impactos esperados del proceso de envejecimiento demográfico.

En primer lugar, una de las principales medidas de la Ley implica la introducción de una corrección de los desequilibrios implícitos en el balance actuarial individual. En efecto, de acuerdo con estudios reali-

3 La CESS aprobó por 10 votos conformes en 15 el Informe de Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo y por igual diferencia el informe de recomendaciones. En ambos casos, el voto contrario incluyó a los representantes designados en consulta con el partido de oposición, la central única sindical y la organización de jubilados y pensionistas.

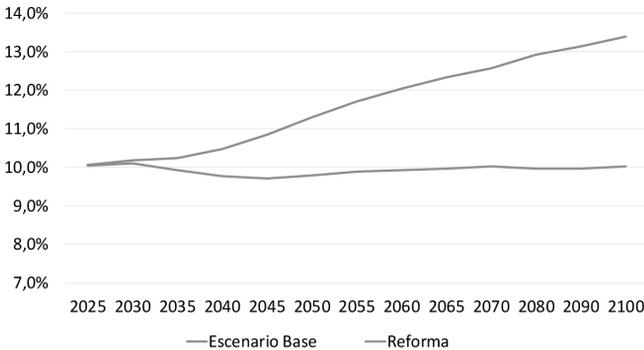
4 A dichos efectos, la CESS acordó un régimen de trabajo en subgrupos, en el que los integrantes se distribuyeron en los grupos según sus perfiles y experiencia previsional. El objetivo fue evaluar alternativas en el marco de una discusión franca y abierta, en la que los diversos integrantes expresen sus puntos de vista como aportes al análisis, sin comprometer apoyos o posicionamientos políticos ulteriores.

zados por la Secretaría Técnica de la CESS, el valor actualizado de los beneficios esperados para los aportantes al régimen general duplicaba el valor esperado de las contribuciones, lo que estaba en la base del incremento proyectado en el déficit del sistema (Fernández, 2021).

Para atacar esta situación, el gobierno optó por generar un incremento en la edad mínima de retiro, como instrumento fundamental para recomponer esa ecuación de equilibrio individual. Concretamente, se estableció un cronograma de incrementos graduales en la edad de retiro, que permite pasar desde el requisito actual de 60 años de edad y 30 años de servicio, a una exigencia mínima de 65 años de edad y 25 años de servicio, en el año 2042. En cuanto al monto de los beneficios, y a efectos de cuidar la suficiencia de las prestaciones, se realizó un rediseño del esquema de tasas de reemplazo y de los suplementos no contributivos, que apunta a permitir que las personas accedan a los 65 años a una prestación igual o mayor a la que accedían a los 60.

De esta manera, se espera que la reforma logre estabilizar el gasto en jubilaciones y pensiones en lo que resta del siglo, como puede verse en el gráfico siguiente. En el escenario sin reforma, se pasaría de un gasto público en jubilaciones y pensiones equivalente a 10% del PIB en la actualidad, a casi 13% del PIB en 2080, de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Banco de Previsión Social. Por su parte, en el escenario con reforma los egresos permanecerían relativamente estables en relación con el PIB en la misma comparación.

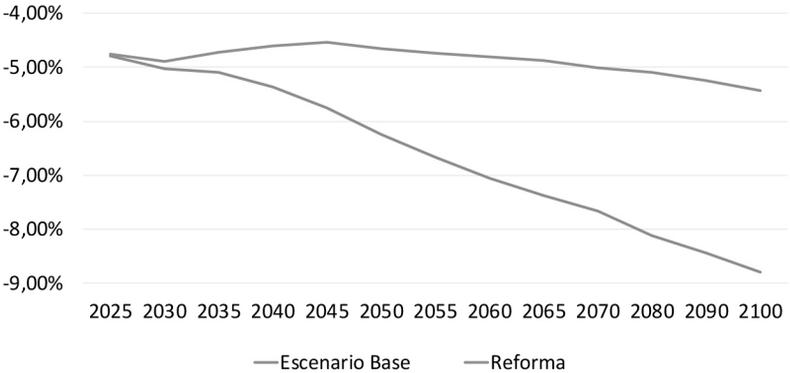
Egresos en jubilaciones y pensiones públicas (en % del PIB)*



* Incluye al régimen general de BPS y a los servicios de retiro militar y policial. Elaboración propia en base a BPS.

En lo que refiere al resultado de los esquemas públicos de pensiones, se pasaría de una diferencia esperada entre egresos e ingresos por contribuciones personales y patronales de 4,8% del PIB en la actualidad a una diferencia equivalente a 8,1% del PIB en 2080 en el escenario sin reforma. Vale señalar que ese déficit se cubre actualmente con un conjunto de impuestos afectados, así como con asistencia financiera de rentas generales. Por su parte, el escenario de reforma disminuiría la brecha esperada a 2080, llevándola al equivalente a 5,1% del PIB, como puede verse en el gráfico siguiente.

**Resultado del régimen de jubilaciones y pensiones públicas
(en % del PIB)***



* Incluye al régimen general de BPS y a los servicios de retiro militar y policial. Contempla exclusivamente ingresos de contribuciones personales y patronales, no incluye impuestos afectados. Elaboración propia en base a BPS.

La opción por el aumento en la edad mínima de retiro incorpora en sus fundamentos el objetivo más ambicioso de fomentar el envejecimiento activo y la extensión de la vida laboral. Esto se fomenta también a través de un conjunto de medidas que incluyen el rediseño de los incentivos a la postergación del retiro, otorgándoles mayor consistencia actuarial y la incorporación de instrumentos como la jubilación activa o la jubilación parcial. Un desafío relevante, en tal sentido, implica la búsqueda de mecanismos que faciliten la capacitación y adaptación de los trabajadores a efectos de favorecer su empleabilidad en edades avanzadas.

En segundo lugar, la reforma crea un Sistema Previsional Común y establece un cronograma de transición hacia un régimen de bases igualitarias, que apunta a eliminar la elevada fragmentación que caracteriza al sistema previsional uruguayo. En efecto, además del sistema principal administrado por el BPS, el cual abarca a más del 90% de las personas que perciben una pasividad, existen otros cinco subsistemas que amparan a bancarios, profesionales universitarios, notarios, militares y policías.

Esta fragmentación lleva implícita importantes inequidades desde el punto de vista intergeneracional, que afectan la reputación del sistema. El régimen principal se trata de un sistema mixto, con un componente de solidaridad intergeneracional y otro componente de ahorro individual obligatorio. Por el contrario, los restantes regímenes específicos se organizaban en base a un esquema de reparto y beneficio definido.

Esto genera diferencias significativas en los retornos esperados de las contribuciones, pero también expone a los regímenes específicos a problemas de sostenibilidad financiera. A su vez, la posibilidad real de continuar trabajando luego de la jubilación también difiere entre sectores de afiliación (CESS, 2021a).

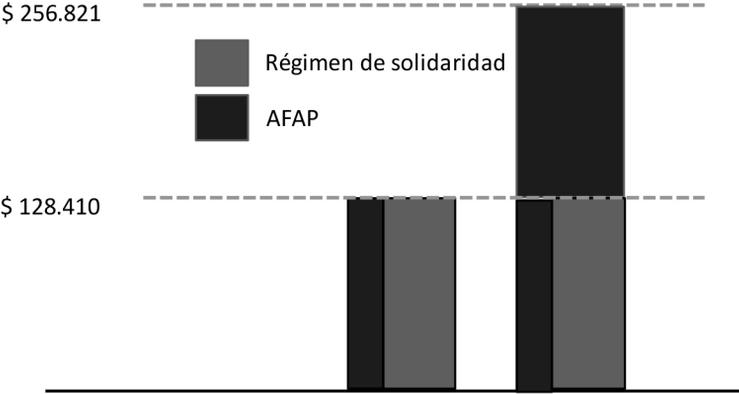
De esta manera, en el marco de una reforma que lleva implícita una reducción de las tasas de reemplazo y una mayor exigencia de años de trabajo, resultó fundamental incorporar una solución para eliminar esas inequidades, como forma de favorecer una mayor legitimidad del proceso reformista.

A efectos de avanzar hacia un sistema único, la Ley 20.130 dispone que las personas que inician actividad laboral con posterioridad a su vigencia se incorporarán a un sistema común, con bases igualitarias. El nuevo sistema será de carácter mixto, independientemente de la afiliación jubilatoria y distribuirá la aportación personal en tres tramos, como puede verse en el gráfico de la página siguiente.

En el primer tramo, hasta un ingreso mensual de \$128.410 (aproximadamente US\$3.200) el equivalente al 10% del sueldo se destinará al régimen de solidaridad intergeneracional, mientras que el equivalente al 5% se destinará a una cuenta de ahorro individual en una AFAP. El segundo tramo va desde el tramo anterior hasta un ingreso mensual de \$256.820 (aproximadamente US\$ 6.400) y la totalidad del aporte per-

sonal (15%) se destina al régimen de ahorro individual obligatorio (AFAP). Finalmente, por encima del tramo anterior la aportación es voluntaria.

Valores de 2024



La transición hacia un sistema mixto único supone una transformación estructural de los regímenes específicos, que hoy funcionan como esquemas de solidaridad intergeneracional. Esta transformación impacta positivamente en su sostenibilidad a largo plazo, ya que al incorporar un componente de ahorro individual se diversifican sus fuentes de financiamiento. De esta manera, el financiamiento ya no depende únicamente de las contribuciones de los trabajadores activos y los empleadores, sino que también tendrá un componente que será plenamente financiado con los ahorros individualmente acumulados, disminuyendo la dependencia de la relación demográfica y la exposición a shocks idiosincráticos.

Sin perjuicio de ello, vale destacar que el traspaso de un esquema de financiación vía solidaridad intergeneracional a un esquema de ahorro implica un costo de transición, asociado a la resignación de ingresos que sufrirán las cajas, debido a que una parte del aporte de estos afiliados se dirigirá a una cuenta de ahorro individual en una AFAP. Esta resignación de ingresos irá creciendo durante un período de aproximadamente 40 años. Conjuntamente, implicará la disminución del pasivo de largo plazo de las cajas ya que, cuando esos afiliados se jubilen, debe-

rá pagarse una prestación del régimen de solidaridad intergeneracional de menor cuantía.

De acuerdo con el esquema previsto en la reforma este costo de transición será financiado por parte del Estado con fondos no reembolsables. El financiamiento de esta transición se extenderá por treinta años, con la posibilidad de prorrogarlo por hasta diez años más, considerando la evolución de la transición y su impacto financiero en cada entidad.

Además de la prolongada transición hacia un sistema mixto, se establece un proceso gradual de convergencia de los parámetros en el régimen de solidaridad intergeneracional, incluyendo el período de cómputo para el salario de referencia, las tasas legales de reemplazo y la edad mínima de retiro. En concreto, a partir del año 2033 las jubilaciones correspondientes al pilar de solidaridad intergeneracional de todos los subsistemas se calcularán prorrateando las anteriores reglas jubilatorias con las nuevas reglas, en un proceso que comenzará ponderando en 50% cada esquema e irá decreciendo de a 5%, hasta culminar con una aplicación plena en 2042.

En suma, las modificaciones paramétricas y el corrimiento en la edad de retiro se caracterizan por transiciones relativamente prolongadas, con un período de casi diez años en los que la reforma no tiene efectos. Este atributo tiene la ventaja de facilitar la aceptación social de la reforma, al generar un impacto casi nulo en quienes se encuentran más cercanos al retiro. Como contrapartida, una solución de este tipo genera mayores cargas relativas sobre las generaciones más jóvenes.

En tercer lugar, se crea el suplemento solidario. Este complemento no contributivo, financiado por rentas generales, busca evitar la pobreza en la vejez y mejorar los niveles de reemplazo del sistema contributivo, especialmente para los sectores de menores ingresos. Se otorga a todas las personas jubiladas por el nuevo sistema, independientemente de su afiliación jubilatoria y su monto se ajusta en función de las prestaciones contributivas y otros ingresos que tenga la persona beneficiaria.

El suplemento solidario tiene dos ventajas en relación con otros complementos que existían en los regímenes anteriores. Por una parte, logra una mejor focalización de los componentes no contributivos con un diseño en el que el monto del suplemento desciende a medida que

el ingreso de la persona beneficiaria crece. Por otra parte, se trata de un diseño más eficiente, que reduce el desincentivo a la contribución en los tramos bajos de la distribución, ya que la arquitectura y la integración entre los distintos pilares garantiza que cada peso aportado afecta directamente la prestación recibida.

Finalmente, entre otras modificaciones, se crea la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, con amplios cometidos de supervisión y regulación del sistema. Los sujetos regulados son todas las entidades que prestan servicios de seguridad social. Este organismo juega un rol en la configuración del nuevo régimen como un sistema integrado en su gestión y regulación, superando las deficiencias actuales y fomentando la reducción de desigualdades, ineficiencias y problemas que afectan la sostenibilidad financiera.

3.3. Los desafíos del sistema tras la Reforma

La Ley aprobada establece un conjunto de modificaciones que permiten que el sistema de jubilaciones y pensiones tenga un mayor grado de resiliencia frente al proceso de envejecimiento demográfico. Sin embargo, el proceso reformista no se encuentra consolidado, ya que existen algunas circunstancias que tensionan su sostenibilidad social.

Por un lado, recientemente se alcanzaron las firmas necesarias para poner a consideración de la ciudadanía una iniciativa plebiscitaria liderada por la central sindical del Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional Trabajadores (Pit-CNT) y otro conjunto de actores sociales. Esta iniciativa apunta a incorporar en la Constitución de la República un conjunto de reglas y modificaciones a los esquemas vigentes, incluyendo permitir el acceso a una jubilación con 60 años de edad y 30 años de servicios, prohibir el lucro en la seguridad social y eliminar la posibilidad del sistema de ahorro individual y establecer el equivalente al Salario Mínimo Nacional (SMN) como monto mínimo para las jubilaciones y pensiones. Asimismo, se establecen parámetros mínimos para el cálculo de las jubilaciones y pensiones equivalentes a los vigentes en el régimen de transición que se aplicó en ocasión de crearse el sistema mixto y se dispone que la legislación no podrá gene-

rar innovaciones en el sistema jubilatorio que impliquen una reducción en los beneficios.

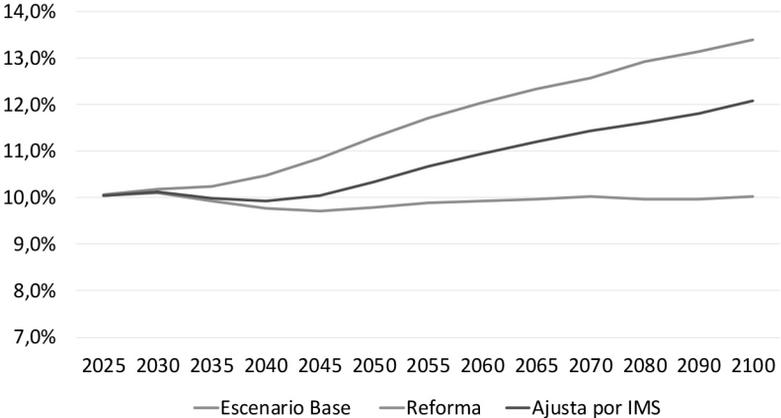
Cabe señalar que existe un alto consenso a nivel técnico de que la aprobación del plebiscito tendría consecuencias muy negativas para el sistema jubilatorio y la economía en su conjunto. Así lo han manifestado técnicos del partido de gobierno, pero también de los partidos de oposición. Una modificación de tal magnitud generaría un aumento muy fuerte en los egresos actuales y futuros asociados a pasividades, sin introducir ningún mecanismo de financiamiento, lo que erosionaría significativamente la sostenibilidad fiscal. Asimismo, provocaría un fuerte deterioro en la calidad institucional del país, que ha constituido un bastión fundamental para la atracción de inversiones y la promoción del crecimiento.

En base a lo anterior, la aprobación de tal iniciativa supone un riesgo relevante para el sistema de pensiones y para el país. De todas maneras, contemplando el actual escenario político, si bien podría lograr una votación alta, la posibilidad de que sea aprobado parece baja, ya que se requiere superar el 50% de los votos válidos. Todos los candidatos a la Presidencia, incluyendo oficialismo y oposición, se han manifestado contrarios a la iniciativa, al tiempo que dentro de los distintos grupos que integran la coalición opositora, la amplia mayoría se manifestó contrario a la iniciativa (representan 10 de los actuales 13 senadores del partido).

Por otro lado, cabe resaltar que la Reforma aprobada en 2023 no contó con el apoyo del partido opositor. Esto implica que, en caso de que se verifique un cambio de partido en el gobierno en la próxima elección (octubre de 2024), pueden existir cambios relevantes en el nuevo esquema jubilatorio. En tal sentido, los aspectos más cuestionados están asociados al aumento generalizado en la edad de retiro y al diseño del esquema de ahorro individual, en el que se cuestiona la existencia de espacios para un lucro excesivo. Desde el punto de vista de los impactos del envejecimiento demográfico, si se quisiera introducir flexibilizaciones en el aumento en la edad de retiro debiera realizarse de manera cuidadosa, de forma de no afectar la sostenibilidad del sistema. A su vez, en caso de dejar un mayor espacio para causales anticipadas, es posible que deba realizarse una resignación relevante en términos de los montos jubilatorios, a efectos de no deteriorar la trayectoria esperada del gasto previsional.

Sin perjuicio de lo anterior y más allá de posibles cambios en el régimen instaurado, vale señalar que la reforma aprobada deja también espacios de incertidumbre a futuro. En particular, el impacto esperado en el gasto en pensiones depende del factor de ajuste que el gobierno decida en cada año para el suplemento solidario creado. Esta ventana de discrecionalidad puede redundar en que la reducción esperada en el gasto previsional no sea la proyectada. Como puede verse en el gráfico siguiente, en caso de que el ajuste en el suplemento solidario sea realizado en línea con la evolución del Índice Medio de Salarios (IMS), el ahorro esperado hacia 2080, pasaría de casi 3% del PIB, a solamente 1,3% del PIB, según estimaciones de BPS.

Egresos en jubilaciones y pensiones públicas (en % del PIB)*



* Incluye al régimen general de BPS y a los servicios de retiro militar y policial.
Elaboración propia en base a BPS.

4. Envejecimiento demográfico más allá de los sistemas de pensión: crecimiento y modelo de convivencia

Los países de la región, incluidos sus gobiernos, enfrentan numerosas dificultades en la actualidad. Temas urgentes como la seguridad, el narcotráfico, la pobreza, los impactos del cambio climático, la educación, la actividad económica y el empleo suelen acaparar la agenda y discusión pública. Por ello, resulta difícil aunar esfuerzos para preparar

a nuestras economías y sociedades para transformaciones que tendrán lugar en 20 o 30 años. Sin embargo, el gran desafío es que, para estar bien preparados para el envejecimiento demográfico, resulta necesario impulsar un conjunto de líneas de acción desde ya.

Uruguay no está ajeno a esta realidad. Las implicancias y los desafíos que trae aparejados el proceso de envejecimiento demográfico no suelen estar presentes en las discusiones del día a día, reduciendo su impacto a las consecuencias que tendrá en el gasto en pensiones. Sin embargo, el envejecimiento nos enfrenta a desafíos que abarcan dimensiones diversas: aumento de los gastos en salud, necesidad de más y mejores servicios de cuidados de largo plazo y también consideraciones en aspectos como el diseño de nuestras infraestructuras, nuestras viviendas y nuestras ciudades.

A su vez, el modelo de convivencia que ha caracterizado a Uruguay a lo largo de la historia requiere de tasas de crecimiento elevadas para ser sostenible, las que pueden verse tensionadas ante la trayectoria descendente esperada para la PEA a partir de 2040. La ciudadanía reclama mejoras en la provisión de servicios públicos tales como educación, seguridad y programas para solucionar la pobreza infantil. El sistema de protección social en un sentido amplio evidencia un desbalance en sus resultados. El acuerdo entre generaciones implícito en los programas previsionales de solidaridad intergeneracional está bajo tensión. Según datos del INE, el 20% de los niños menores de 6 años vivía en un hogar que se encontraba bajo la línea de pobreza en 2023, cifra casi diez veces mayor a la correspondiente a las personas pobres mayores a 65 años.

El país enfrenta el desafío de brindar solución adecuada a esta y otras condicionantes mientras envejece, lo que generará una caída en la población en edad de trabajar y necesidad de recursos crecientes para gastos de pensiones, salud y cuidados de larga duración, entre otros. Para mejorar el desempeño en estas dimensiones, es fundamental el crecimiento económico, ya que facilita los impulsos reformistas y genera nuevos recursos para atender las nuevas demandas, sin la necesidad de que haya grandes perdedores en los procesos de asignación de gasto, lo que puede terminar volviendo inviables los cambios.

Los decisores políticos se enfrentarán frecuentemente con profundos dilemas, que llevarán implícito el desafío de usar eficazmente los

inevitablemente limitados recursos financieros, para articular propuestas equilibradas, que permitan al país seguir avanzando en un proceso de desarrollo sostenible e integrador.

Para ejemplificar el impacto potencial de la caída en la PEA sobre la capacidad de crecer, podemos analizar un ejercicio de contabilidad del crecimiento. Esto permite identificar la contribución de los distintos factores productivos al crecimiento de una economía, al descomponerlo en sus tres componentes fundamentales: el capital, el trabajo y la productividad total de los factores (PTF).⁵

En efecto y si bien no contamos con estudios recientes, los análisis disponibles revelan que el factor trabajo tuvo la mayor contribución al crecimiento del PIB en el período 1951-2012, con una incidencia de 1,0 puntos porcentuales (p.p.) anuales, sobre el crecimiento promedio del período (2,3%). En comparación, el capital tuvo una incidencia de 0,7 p.p., siendo el trabajo el factor de mayor aporte. Por su parte, ajustando el factor trabajo por calidad y ambos factores por intensidad de uso, la Productividad Total de los Factores (PTF) creció un 0,5% anual, explicando la cuarta parte del crecimiento del PIB (2,3%) (Deagosto *et al.*, 2014). Así, la PTF resultó ser el factor con menor incidencia sobre el crecimiento del PIB en ese período. Este aspecto es elocuente ya que, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, la PTF es el principal factor explicativo para comprender las diferencias en los niveles de riqueza de los países.

Siguiendo la línea de razonamiento anterior y más allá de la necesidad de desarrollar una estrategia integral para abordar el envejecimiento, me enfocaré en dos líneas de acción fundamentales que el país debiera desarrollar cuanto antes de cara este desafío: una agenda de aumento de la productividad y una estrategia para amortiguar los efectos del envejecimiento demográfico.

4.1. Productividad, educación y tecnología

Para enfrentar el proceso de envejecimiento demográfico resulta crucial aumentar la productividad de la fuerza laboral existente. Incrementar

5 La productividad no es directamente observable y se calcula como un residuo a partir de las variaciones del producto no explicadas por las variaciones en los factores de producción.

la productividad significa lograr más producto con la misma o menor cantidad de factores productivos (capital y trabajo), lo que sienta las bases para que la economía pueda crecer más. Esto es esencial cuando la cantidad de trabajadores disminuye.

Asimismo, una mayor productividad puede mejorar los salarios y las condiciones laborales, lo que puede incentivar a más personas a participar en la fuerza laboral, incluyendo a grupos subrepresentados como las mujeres y los migrantes.

Las políticas para promover incrementos de la productividad son variadas. Por un lado, incrementar la tasa de inversión, con un foco especial en tecnología y capacitación laboral, es un prerrequisito clave para mejorar la productividad y las habilidades y la eficiencia de los trabajadores. Conjuntamente, un buen ecosistema de ciencia, tecnología e innovación resulta fundamental para que el país se logre integrar a la economía del conocimiento y aprovechar las ventajas que la misma tiene para su proceso de desarrollo.

Uruguay debe acometer también un conjunto de acciones para lograr mejoras de eficiencia en su andamiaje productivo. Esto incluye lograr que el Estado sea más eficiente, pero también incorporar mejoras regulatorias en sectores clave, como la salud o promover un sector financiero más dinámico y eficiente.

Por último, si hubiese que priorizar un objetivo de política, señalaría que Uruguay debe mejorar significativamente el desempeño de su sistema educativo. Los resultados que el país obtiene en esta materia son insuficientes, especialmente considerando su nivel de desarrollo. A vía de ejemplo, más de la mitad de los estudiantes de 15 años no alcanzan las competencias matemáticas mínimas base para el desarrollo social y ciudadano, de acuerdo con las últimas prueba PISA. En las áreas de lectura y ciencias este porcentaje es del entorno del 40% (ANEP, 2023). Asimismo, la mitad de los jóvenes de entre 21 y 23 años no cuenta con educación secundaria culminada, lo que lleva de la mano una baja cantidad de años promedio de educación de nuestra fuerza laboral.

4.2. ¿Cómo amortiguar los efectos del envejecimiento demográfico?

La contracara de los procesos de envejecimiento poblacional es el agotamiento del llamado bono demográfico. Este se refiere a la situación en la que la ventaja de contar con una gran proporción de la población en edad productiva empieza a disminuir. Para amortiguar el agotamiento del bono demográfico, es esencial aprovechar sinergias entre otros cuatro tipos de “bonos”, que pueden ser un aporte importante para nuestras economías: el bono de la extensión de la vida laboral, el bono de la formalidad, el bono de participación y el bono de migración.

La extensión de la vida laboral es una estrategia clave para enfrentar el envejecimiento demográfico, aliviando la presión sobre los sistemas de seguridad social y de pensiones. Al prolongar la participación en el mercado laboral, se incrementan los ingresos de las personas mayores, se reduce la dependencia económica y se aprovecha su experiencia y conocimiento acumulados. Este enfoque también promueve una mayor cohesión intergeneracional y un aprovechamiento más efectivo del capital humano. Además, fomenta el desarrollo de la “economía plateada”, que se centra en satisfacer las necesidades y aprovechar el potencial económico de la población envejecida. Es fundamental que las políticas laborales fomenten la capacitación continua y la adaptación de los entornos de trabajo para mantener la empleabilidad y el bienestar de las personas mayores, impulsando así el crecimiento económico y la inclusión social.

Como fuera comentado, la reforma uruguaya pretende extender a través del corrimiento de la edad de mínima de retiro. No obstante, el país aún tiene una agenda pendiente para lograr transitar ese proceso adecuadamente, aprovechando al máximo las oportunidades que estas líneas de acción ofrecen.

El bono de la formalidad se refiere a los beneficios de tener un mayor número de trabajadores en el sector formal. Además de tener más trabajadores que contribuyan al sistema de seguridad social y de pensiones, la formalización también mejora la productividad laboral, ya que los trabajadores formales suelen tener acceso a mejores condiciones laborales, capacitación y desarrollo profesional. Esto incrementa la eficiencia y competitividad de la economía. Si bien Uruguay se destaca en

la región con una tasa de informalidad de algo más de 20%, aún existe una oportunidad en este sentido.

Por su parte, el bono de participación se centra en aumentar la inclusión laboral de grupos subrepresentados en la oferta de trabajo, especialmente de las mujeres. En efecto, la tasa de participación femenina en Uruguay ronda el 55%, mientras que la de los hombres suele ubicarse en niveles cercanos al 70%. Uruguay debe cerrar esa brecha, tal como lo han realizado algunos de los países más avanzados. Al implementar políticas que fomenten la participación femenina, se puede aumentar significativamente la fuerza laboral disponible. Esto no solo amplía la fuerza de trabajo y la base de contribuyentes al sistema de seguridad social, sino que también diversifica y enriquece el entorno laboral, fomentando la innovación y la creatividad.

A esos efectos, resulta fundamental la creación de condiciones laborales que faciliten la conciliación entre el trabajo y la vida familiar. En efecto, existen relevamientos que dan cuenta de que frecuentemente las mujeres no se sienten satisfechas con la cantidad de hijos que tienen. En particular, las mujeres de sectores altos y medios desean más hijos de los que realmente tienen, mientras que aquellas con menores ingresos y menor nivel educativo desean menos hijos de los que tienen (Peri y Pardo, 2008).

Ejemplos de medidas para una mejor conciliación entre trabajo y maternidad incluyen la implementación de políticas de licencia parental remunerada tanto para madres como para padres, lo que permite a ambos progenitores compartir las responsabilidades del cuidado infantil. También es importante ofrecer horarios de trabajo flexibles y la posibilidad de teletrabajo, lo que facilita a las madres mantener un equilibrio entre sus responsabilidades laborales y familiares.

Además, el acceso a servicios de guardería asequibles y de calidad es crucial para apoyar a las mujeres en el mercado laboral. La creación de entornos laborales que promuevan la igualdad de género y el apoyo a programas de capacitación y reintegración laboral para madres también son esenciales para asegurar que las mujeres no se vean obligadas a elegir entre su carrera profesional y la maternidad. Finalmente, fomentar la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la crianza de los hijos también es clave para lograr una distribución equitativa de las tareas del hogar y del cuidado infantil.

Por último, el bono de migración se refiere a los beneficios económicos y demográficos de la inclusión de migrantes en el mercado laboral. Para aprovechar este bono, es necesario implementar políticas que faciliten la integración de los migrantes, asegurando su acceso a empleos formales y a los beneficios sociales. Además, se pueden crear programas de capacitación y reconocimiento de habilidades para que los migrantes puedan contribuir de manera efectiva a la economía. Uruguay se encuentra rezagado en esta materia y debe impulsar proactivamente una política migratoria que permita aprovechar las oportunidades que este fenómeno ofrece y que incluya, entre otros elementos, una mejora en la medición del fenómeno como piedra fundamental para su mejor comprensión.

En suma, la formalización del empleo, la participación femenina y la inclusión de migrantes son estrategias complementarias que, cuando se implementan de manera conjunta, pueden fortalecer significativamente la economía y amortiguar los efectos del agotamiento del bono demográfico.

5. Comentarios finales: hacia un enfoque holístico del envejecimiento demográfico

El envejecimiento demográfico no es solo un fenómeno poblacional, sino un cambio profundo que afecta múltiples aspectos de la sociedad y la economía. Adoptar un enfoque holístico es clave para entender y abordar adecuadamente sus implicaciones a largo plazo. Este enfoque debe considerar tanto el aumento en la esperanza de vida y la disminución de la fertilidad, como las transformaciones en las estructuras familiares, las dinámicas laborales y el diseño de políticas públicas. En este sentido, resulta crucial analizar en forma conjunta los impactos y el diseño de las políticas de protección social, contemplando las interacciones y sinergias entre los sistemas previsionales, los servicios de salud y los cuidados de larga duración (Aranco *et al.*, 2022).

Desde una perspectiva económica, el envejecimiento demográfico requiere estrategias para mantener la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y las pensiones, así como para fomentar la productividad y la competitividad en un contexto de mano de obra en declive.

Desde el ámbito social, el envejecimiento poblacional puede alterar las relaciones intergeneracionales y la cohesión comunitaria. Un enfoque holístico implica promover la integración y participación activa de las personas mayores, reconociendo su contribución y enfrentando los desafíos asociados, como la atención a la salud y el bienestar social.

Sin embargo, es importante recordar que la longevidad difiere entre las personas debido a diferencias socioeconómicas. Más allá de la mayor esperanza de vida en mujeres, existe evidencia de que los grupos de altos ingresos y de mayor nivel educativo tienden a vivir más años que el resto de la población. En efecto, de acuerdo con la evidencia disponible, las diferencias de esperanza de vida a los 30 años según el nivel educativo pueden alcanzar a 15 años y 8,1 años para hombres y mujeres, respectivamente. Esto puede traer aparejados subsidios cruzados significativos, que no siempre tengan un sesgo progresivo (Cuellar *et al.*, 2023).

En tercer lugar, el enfoque holístico debe contemplar también el contexto en el que se desarrolla el proceso de envejecimiento demográfico. El cambio demográfico no ocurre en un vacío, sino que está entrelazado con otras tendencias globales significativas que moldean nuestro futuro colectivo. La transformación digital, por ejemplo, está revolucionando la economía y la sociedad al facilitar la automatización, la conectividad global y nuevas formas de trabajo. Esta revolución tecnológica tiene el potencial de transformar cómo las personas mayores participan en la economía y la sociedad, ofreciendo oportunidades para el aprendizaje continuo y la integración digital.

Además, la evolución hacia nuevas formas de trabajo con menor preponderancia de la relación de dependencia tradicional, como el trabajo *freelance* y las economías *gig*, está redefiniendo las estructuras laborales tradicionales y creando nuevas dinámicas de empleo. Esto tiene implicaciones profundas para la seguridad laboral y las redes de protección social, especialmente en un contexto demográfico en el que la expectativa de vida aumenta y la fuerza laboral se contrae. Junto con el cambio climático y otros fenómenos globales, como la urbanización acelerada y la migración, estas tendencias convergen para crear un entorno complejo que requiere respuestas políticas innovadoras y adaptativas para asegurar un desarrollo sostenible y equitativo a largo plazo.

Finalmente, también es crucial otorgar un lugar destacado a las políticas que aborden el envejecimiento demográfico dentro del entramado institucional del país. Esto implica no solo la formulación de políticas específicas y estrategias adaptadas a las realidades demográficas y sociales, sino también integrarlas efectivamente en los sistemas gubernamentales existentes. Un buen liderazgo es fundamental para guiar la implementación exitosa de estas políticas, asegurando la asignación adecuada de recursos, la coordinación entre diferentes sectores y la evaluación continua de su impacto.

Un liderazgo eficaz en este contexto debe ser proactivo y visionario, anticipándose a los desafíos futuros del envejecimiento demográfico y movilizándolo a diferentes actores, para colaborar en soluciones innovadoras y sostenibles. Además, debe garantizar la participación activa de las personas mayores en la formulación de políticas, asegurando que sus necesidades y aspiraciones sean correctamente representadas y atendidas.

En resumen, el envejecimiento demográfico transforma profundamente la sociedad y la economía, y su abordaje debe realizarse de manera integral, contemplando sus múltiples dimensiones y efectos interrelacionados.

6. Referencias

- The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World Amaglobeli, D.; Chai, H.; Dabla-Norris, E.; Dybczak, K.; Soto, M.; Tieman; A. (2019). The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World. Staff Discussion Notes No. 2019/001. International Monetary Fund (IMF).
- Administración Nacional de Educación Pública (2023). Uruguay en PISA. Reporte Ejecutivo.
- Aranco, N., M. Bosch, M. Stampini, O. Azuara, L. Goyeneche, P. Ibararán, D. Oliveira, M. Reyes, W. Savedoff y E. Torres (2022). “Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bloom, D. Editor (2019). Live long and prosper? The economics of ageing population. CEPR press.
- Cabella, W.; Fernández, M; Soto, I.; Pardo, I.; Pedetti, G. (2024) The big decline: Lowest-low fertility in Uruguay (2016–2021). Demographic Research. Volume 50. Article 16.
- Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021a). Diagnóstico del Sistema Previsional uruguayo.
- Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021b). Informe de recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional uruguayo.
- Conde, C.; Conde Ruiz, J. I. (2023). La juventud atracada: Cómo un electorado envejecido cercena el futuro de los jóvenes. Península.
- Cuellar, E.; Gamboa, D.; García-Huitron, M.; Tapia, W. (2023). *¿Cómo avanzar hacia pensiones más sostenibles para sociedades longevas?* El futuro del Trabajo N° 11. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Deagosto, G.; Fraga, F.; González, R.; Oddone, G. y Pirrocco; D. (2014). Desafíos para el crecimiento en Uruguay: Una mirada desde los fundamentos de largo plazo. Uruguay +25. Documentos de Investigación. Fundación ASTUR.
- European Commission (2023). The impact of demographic change in a changing environment.
- European Commission (2024). 2024 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional paper N° 279.
- Fernández, A. (2021). Equilibrio individual del sistema de reparto de BPS. Nota técnica N° 8.
- Mascari, M. (2020). Proyección de la Población Económicamente Activa a 2100. Comisión de Expertos en Seguridad Social. Nota Técnica N° 3.
- Ní Léime, A.; Ogg, J.; Rašticová, M.; Street, D.; Krekula C.; Bédiová, M.; Madero-Cabib, I. Editors (2020). Extended working life policies. International Gender and Health Perspectives. Springer Open.
- Peri, A. y Pardo, I. (2008). Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción: ¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada? Serie Divulgación n° 2. UNFPA., 2008.

- Saldain, R. (2020). La era los nuevos viejos. Mastegraf.
- Sosa, Z.; Gunnarsson, J.; González Rodríguez Villamil, C. (2022). El futuro del envejecimiento: Opciones de política pública. Serie Población y Desarrollo, N° 138 (LC/TS.2022/179). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tuesta, D. Editor (2022). “Innovación para el ahorro previsional y economías informales en Latinoamérica”. Pinbox Solutions Latinoamérica.

Capítulo 11

Sistema dominicano de pensiones: retos ante la longevidad

Juan Manuel Pérez y Santa Medina Santana

1. Introducción

En América Latina, los desafíos económicos y sociales relacionados con la longevidad han comenzado a redefinirse, especialmente en lo que respecta a los sistemas de pensiones y seguridad social. La composición etaria de las poblaciones está cambiando debido a un aumento sostenido de la esperanza de vida y una tasa de fecundidad en descenso. Esto conduce a un envejecimiento progresivo de la población. En ese sentido, los sistemas de pensiones enfrentan desafíos importantes debido a este cambio demográfico, ya que deben asegurar la estabilidad financiera y la adecuación de los beneficios en un contexto de mayor longevidad. En naciones con una alta informalidad laboral y una cobertura de seguridad social limitada, donde los sistemas de pensiones presentan restricciones estructurales, el impacto de este fenómeno es aún más pronunciado.

El caso de la República Dominicana refleja estos retos con particular claridad. Aunque el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) ha mostrado avances importantes desde la implementación de la Ley núm. 87-01, el rápido envejecimiento de la población plantea nuevos desafíos en términos de sostenibilidad financiera y capacidad de respuesta del subsistema de pensiones. Además, la cobertura aún es limitada y existen brechas en la protección social de las personas mayores, lo que subraya la premura de nuevas estrategias regulatorias y políticas inclusivas.

Este capítulo examinará los principales desafíos que enfrenta la República Dominicana en el contexto del envejecimiento poblacional, centrándose en tres temas clave: la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones; la ampliación de la cobertura para garantizar una protec-

ción adecuada; y los retos regulatorios que se deben abordar para asegurar la viabilidad a largo plazo del sistema frente a una población cada vez más longeva. A lo largo de este análisis, se buscará no solo entender la situación actual del país en este contexto demográfico, sino también ofrecer recomendaciones que puedan ser útiles para otros países de la región que enfrentan desafíos similares.

2. Evolución histórica y estructura actual del sistema dominicano de pensiones

2.1. Antecedentes

El sistema dominicano de pensiones se establece formalmente con la promulgación de la Ley núm. 87-01, que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) el 9 de mayo de 2001. Esta ley también abordó la reforma de otros componentes esenciales de la seguridad social, como los sistemas de salud, los riesgos laborales y las estancias infantiles. El proceso de reforma surgió de la necesidad de proteger a los trabajadores frente a riesgos asociados a la vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y accidentes laborales. Antes de la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01, el sistema de seguros sociales no satisfacía plenamente estas necesidades.

Previo a esta ley, el país contaba con cuatro regímenes de pensiones basados en esquemas de reparto:

- Un régimen obligatorio para los empleados del sector privado, gestionado por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), que excluía a aquellos trabajadores cuyos salarios superaban un umbral establecido;
- Un fondo de jubilaciones y pensiones del Estado dominicano para funcionarios y empleados públicos;
- Un esquema previsional para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
- Diversas cajas y fondos de pensiones complementarios, de carácter sectorial, creados por leyes especiales.

Junto con esto, algunas empresas privadas ofrecían planes de pensiones corporativos a sus trabajadores como un beneficio adicional, basados en reglamentos internos que determinaban su funcionamiento. Sin embargo, no todos los trabajadores del país estaban cubiertos por un esquema formal de pensiones, lo que generaba una cobertura desigual y deficiencias en la protección social.

Cuadro 1. Principales indicadores de los regímenes de reparto en República Dominicana (2000)

Indicadores	Principales regímenes de reparto					Total
	IDSS	Gobierno Central	Instituciones públicas descentralizadas y autónomas	FFAA y Policía Nacional	No contributivas	
Cobertura fuerza de trabajo (%)	18.1	9	2.6	1.2	N/D	30.90
Población con más de 60 años pensionada (%)	4.4	5.2	1.7	5.2	33.5	50.00
Gasto en pensiones (%PIB)	0.16	0.29	0.14	0.23	N/D	0.82
Obligaciones no financiadas (%PIB)	15.0	33.5	6.6	0.01	N/D	55.11

* Descontado a valor presente de proyecciones de gasto a 2075.

Fuente: Palacios, 2003.

En efecto, al observar los distintos indicadores de los regímenes de reparto vigentes al año 2000 (Tabla 1), justo antes de la reforma que dio origen al SDSS y, por ende, al sistema previsional dominicano, se observa que los esquemas presentaban una cobertura limitada (solo el 30.9% de la fuerza laboral formal estaba cubierta) y, además, mostraban signos de insostenibilidad a largo plazo debido a la gran acumulación de obligaciones no financiadas. Según estimaciones del Banco

Mundial, estas obligaciones representaban un 55% del PIB (Palacios, 2003).

Este panorama fue el motor para la reestructuración del sistema previsional y la adopción de un modelo integral de seguridad social. Es por ello por lo que la promulgación de la Ley núm. 87-01 fue el resultado de un largo proceso de consenso entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores, y representó una de las reformas estructurales más significativas en la historia social y económica reciente de la República Dominicana.

2.2. Contexto actual del sistema dominicano de pensiones

Desde 2001, el sistema de pensiones en el país se caracteriza por su naturaleza mixta, combinando diferentes tipos de fondos y esquemas previsionales. Entre estos se incluyen:

- Fondos de capitalización individual, gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP);
- Un sistema de reparto estatal, administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado (DGJP);
- Un fondo de solidaridad social;
- Planes de reparto individualizado, que combinan aportes definidos con prestaciones también definidas, creados por leyes especiales, como por ejemplo el del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), el Fondo de Jubilaciones de los trabajadores del Banco Central de la República Dominicana, entre otros;
- Planes especiales de retiro para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional;
- Y otros planes complementarios de pensiones, mayormente basados en esquemas de reparto, sujetos a la regulación de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Si bien el diseño mixto del sistema nacional ha permitido la coexistencia de diversos regímenes, lo que ofrece una mayor flexibilidad y diversificación en la protección previsional para un número considerable

de trabajadores, este mismo enfoque ha generado complicaciones en el proceso de reforma iniciado en 2001.

La combinación de esquemas de capitalización individual y regímenes de reparto ralentizaron la implementación de modificaciones necesarias, ya que la integración de diferentes esquemas hicieron más complejo el marco regulatorio. Esto ha provocado que persistan ciertas brechas y vacíos legales, limitando la capacidad del sistema para ofrecer una cobertura más amplia y sostenible en el largo plazo.

En la siguiente tabla, se describe cómo se desarrolla el esquema de capitalización individual. En primer lugar, el Régimen Contributivo, principal pilar del sistema, cubre a trabajadores formales y es financiado de manera compartida entre empleadores y empleados. Para profesionales y trabajadores independientes con ingresos estables, en segundo lugar, existe el Régimen Contributivo-Subsidiado, que combina aportes personales con un subsidio estatal. Por último, el Régimen Subsidiado garantiza una protección básica para los sectores más vulnerables de la población, siendo financiado íntegramente por el Estado.

Una bonanza de este esquema es que todos los regímenes ofrecen protección ante la vejez, discapacidad y sobrevivencia, donde el Régimen Contributivo incluye adicionalmente la cesantía por edad avanzada.

Cuadro 2. Síntesis del Sistema de Capitalización Individual según Ley núm. 87-01

Indicador	Régimen Contributivo	Régimen Contributivo-Subsidiado	Régimen Subsidiado
Afiliados	Trabajadores formales del sector público y privado.	Profesionales, técnicos independientes y trabajadores por cuenta propia, con ingresos iguales o superiores al salario mínimo nacional.	Trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables, inferiores al salario mínimo nacional; desempleados, discapacitados e indigentes.

Indicador	Régimen Contributivo	Régimen Contributivo-Subsidiado	Régimen Subsidiado
Origen y proporción del financiamiento	Trabajadores (30%) y sus empleadores (70%).	Trabajadores y el Estado (inversamente proporcional al aporte del trabajador).	Estado (100%).
Pensiones	Vejez Discapacidad Sobrevivencia Cesantía por edad avanzada.	Vejez Discapacidad Sobrevivencia.	Vejez Discapacidad Sobrevivencia.

Fuente: elaboración propia con Ley núm. 87-01.

A diferencia de lo sucedido antes de 2001 en materia previsional, la implementación del Sistema de Capitalización Individual (SCI), gestionado por las AFP, ha impulsado un incremento sostenido año tras año. En ese tenor, los datos históricos de la SIPEN reflejan que la cantidad de afiliados a la primera mitad de junio de 2024 (5.1 millones de personas) es cinco veces más grande que cuando el sistema inició sus operaciones en 2003. Esto refleja que la población de afiliados ha ido aumentando conforme va madurando el sistema, lo cual también evidencia que se ha producido un desarrollo significativo en la cobertura, es decir, en el porcentaje de la población ocupada que está afiliada a un régimen de pensión. Actualmente, la cifra de afiliados se sitúa en torno a los 5.1 millones de personas, lo que equivale a aproximadamente el 70% de la Población Económicamente Activa (PEA), de los cuales cerca del 95% está afiliado al SCI.

De manera similar, las contribuciones activas de afiliados también han aumentado con el tiempo. Sin embargo, cada año, solo aproximadamente el 42% de ellos efectúa pagos a sus fondos de pensiones.

Cuadro 3. Principales estadísticas del sistema dominicano de pensiones, al 30 de junio de 2024

Entidad	Cantidad de afiliados*	Cantidad de cotizantes	Patrimonio acumulado (millones RD\$)	
AFP	4,913,058	1,976,758	1,031,377.06	10.42%
Reparto individualizado	159,864	130,853	192,487.16	9.3%
DGJP-Ministerio de Hacienda	109,636	24,198	N/A	N/A
Fondo de Solidaridad Social	-	-	75,582.56	9..22%
Fondos complementarios	-	-	91.35	

* Rentabilidad nominal de los últimos 12 meses.

Fuente: elaboración propia con datos de la SIPEN.

3. Contexto demográfico y envejecimiento en República Dominicana

En los sistemas de capitalización individual, donde cada empleado es responsable de acumular sus propios ahorros para la jubilación, la creciente longevidad presenta un desafío estructural determinante. La Oficina Nacional de Estadísticas proyecta un aumento del 63% en la población de 65 años y más en la República Dominicana entre 2000 y 2030, lo que significa que los fondos acumulados tendrán que cubrir un período de retiro más largo. Mientras tanto, los datos estimados de la Población Económicamente Activa (PEA) indican que, en comparación con el 2% en 2010, el 4.9% de las personas entre 60 y 64 años seguirán activas en 2030 (Tabla 1).

3.1. Presión del envejecimiento sobre las tasas de reemplazo

Uno de los efectos más visibles del envejecimiento poblacional es la reducción de la tasa de reemplazo, es decir, la proporción del salario

que los jubilados reciben como pensión. Con la disminución de la participación de cohortes más jóvenes en la PEA (por ejemplo, el grupo de 15 a 19 años pasará de un 9.5% en 2000 a un 5.7% en 2030) la presión sobre los fondos acumulados será mayor. Esto significa que los empleados no solo deberán hacer mayores contribuciones para mantener un fondo de pensión suficiente, sino que, además, el sistema de inversiones que gestiona estos fondos deberá ser extremadamente eficaz para garantizar rendimientos adecuados a largo plazo. En el contexto de capitalización individual, este desafío es aún más crítico, ya que la rentabilidad de las inversiones será determinante para asegurar la suficiencia de los fondos durante la jubilación.

La disminución de las cohortes jóvenes y el envejecimiento acelerado también implican una reducción en las bases contributivas. En sistemas como el chileno o el peruano, esta tendencia ha llevado a reformas enfocadas en mejorar la cobertura y aumentar la edad de jubilación. En este sentido, el contexto dominicano podría enfrentar presiones similares, lo que subraya la necesidad de implementar adaptaciones regulatorias y financieras para asegurar la sostenibilidad del sistema.

3.2. Transformación demográfica: pirámides poblacionales

Las proyecciones plasmadas en las pirámides poblacionales (**Gráfico 2**) revelan una clara transición hacia una estructura demográfica más rectangular, explicada principalmente por la disminución de la tasa de natalidad y el crecimiento de los grupos etarios mayores, especialmente aquellos de 65 años y más, quienes son los principales beneficiarios de pensiones. Esta transformación refleja una tendencia general en América Latina, donde los indicadores de fecundidad y mortalidad han bajado, mientras que la longevidad sigue en ascenso.

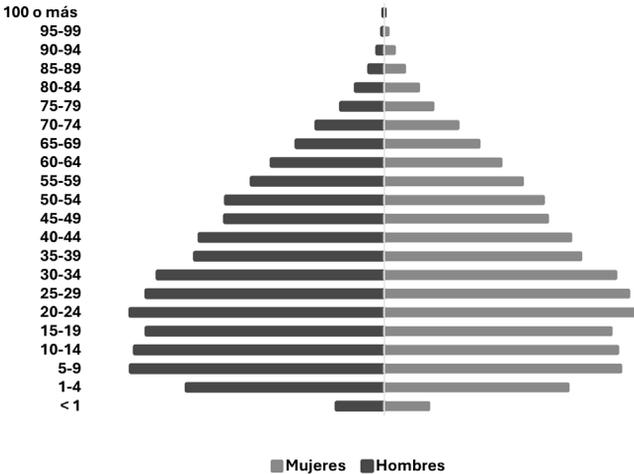
El envejecimiento poblacional genera desafíos significativos en términos de cobertura y sostenibilidad del sistema de pensiones. Estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) subrayan que la República Dominicana, al igual que muchas otras naciones de la región, enfrenta el doble reto de aumentar la cobertura del sistema y, al mismo tiempo, asegurar que los fondos sean manejados de manera eficiente y sostenible. En este contexto, se requiere una es-

estructura regulatoria que se adapte a las necesidades cambiantes de una población que envejece rápidamente y que, de igual forma, implemente políticas que estimulen el ahorro voluntario y mejoren la eficiencia de la gestión de fondos.

Los datos del Censo de Población y Vivienda 2022 muestran (**Gráfico 1**) que la República Dominicana está en una fase de transición demográfica significativa. Aunque la mayoría de la población se encuentra en grupos etarios jóvenes y en edades productivas, también se observa un incremento en las personas mayores. Según este censo, más del 40% de la población tenía menos de 30 años, lo que aún ofrece una oportunidad para mejorar el sistema de pensiones.

En ese sentido, es fundamental que el país aproveche esta ventana demográfica favorable para aumentar la cobertura de afiliación y cotización al sistema de pensiones, dado que un mayor número de cotizantes activos garantizaría la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Al momento de esta investigación, un gran porcentaje de la población mayor trabaja en el sector informal, lo que limita su acceso a una jubilación adecuada.

Gráfico 1. Pirámide poblacional del censo poblacional del año 2022, República Dominicana

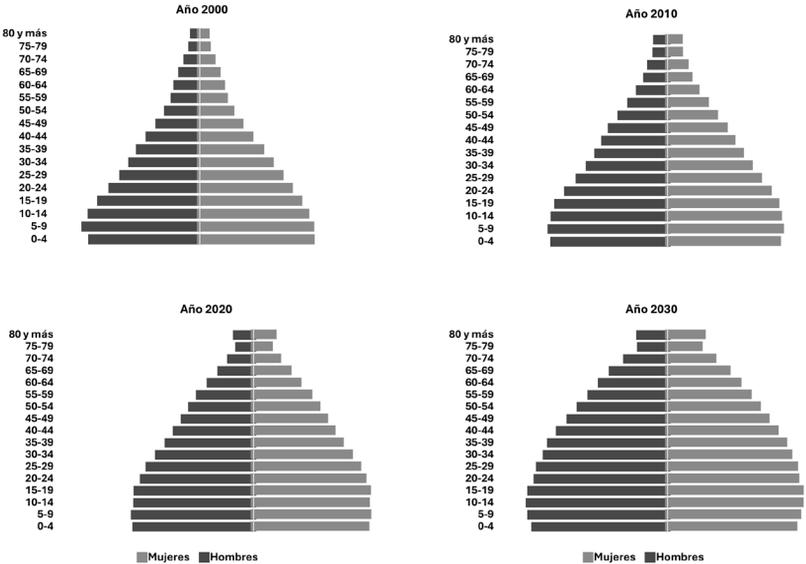


Fuente: elaboración propia del autor con datos de la Oficina Nacional de Estadísticas.

Por otro lado, las proyecciones de la Población Económicamente Activa para el período 2000-2030 revelan una tendencia clara hacia el envejecimiento de la fuerza laboral. Los grupos de mayor edad (50 años en adelante) muestran un crecimiento constante, mientras que los grupos etarios más jóvenes (15-24 años) disminuyen como proporción del total de la PEA. Esto es, en 2000, los hombres de 20 a 24 años representaban el 14.5% de la PEA, pero para 2030 se prevé que este grupo disminuirá al 11.3%. Por el contrario, la participación de los hombres de 60 a 64 años aumentará del 3,5% en 2000 al 4,9 % proyectado para 2030.

Existe una gran posibilidad de que las políticas laborales y de pensiones del país se vean afectadas significativamente por esta dinámica. Surge la necesidad de implementar políticas que fomenten la incorporación de los trabajadores mayores en el mercado laboral, así como la adaptación de los sistemas de pensiones para garantizar su sostenibilidad en un contexto en el que la proporción de potenciales cotizantes está disminuyendo.

Gráfico 2. Pirámide poblacional 2000-2030, datos proyectados de la República Dominicana



Cuadro 4. Proyecciones de la Población Económicamente Activa (PEA) de la República Dominicana

Edades	2000		2010		2020		2030	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
15 - 19	9.5%	10.0%	7.5%	6.1%	6.5%	5.7%	5.7%	6.3%
20 - 24	14.5%	17.3%	14.1%	15.3%	12.7%	13.5%	11.3%	14.3%
25 - 29	14.4%	16.1%	14.0%	15.3%	13.6%	14.4%	12.5%	15.8%
30 - 34	13.1%	14.6%	12.7%	14.9%	12.7%	14.2%	12.2%	16.0%
35 - 39	11.8%	12.8%	11.4%	13.2%	11.5%	12.7%	11.8%	15.2%
40 - 44	9.8%	10.4%	10.3%	11.5%	10.3%	11.3%	10.9%	13.9%
45 - 49	7.8%	7.5%	9.0%	9.4%	9.0%	9.7%	9.6%	12.2%
50 - 54	6.1%	4.4%	7.2%	6.3%	7.8%	7.4%	8.3%	9.8%
55 - 59	4.6%	2.9%	5.5%	4.0%	6.5%	5.3%	6.8%	7.5%
60 - 64	3.5%	2.0%	3.7%	2.0%	4.4%	3.0%	4.9%	4.9%
65 - 69	2.3%	1.1%	2.2%	1.1%	2.6%	1.7%	3.2%	3.1%
70 - 74	1.4%	0.5%	1.3%	0.5%	1.3%	0.7%	1.6%	1.4%
75 - 79	0.8%	0.3%	0.7%	0.2%	0.6%	0.3%	0.8%	0.6%
80 y más	0.3%	0.1%	0.3%	0.1%	0.4%	0.2%	0.4%	0.4%

Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

3.3. República Dominicana en comparación con Latinoamérica

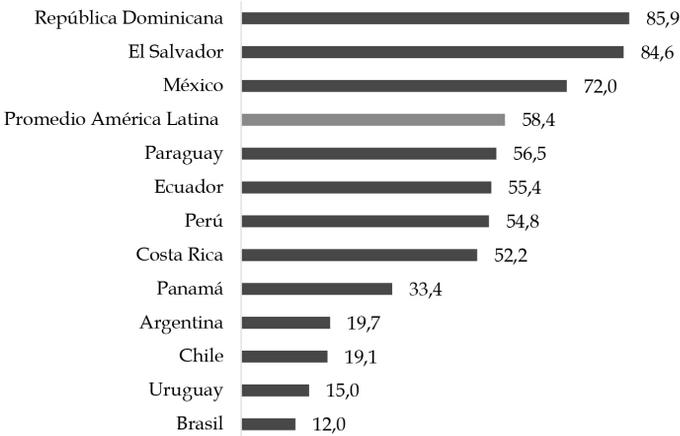
En América Latina, los niveles de insuficiencia de pensiones varían considerablemente entre países. En Ecuador, por ejemplo, el 55.4% de las personas mayores recibe pensiones insuficientes, mientras que en Paraguay la cifra es del 56.5%, y en Panamá, del 33.4%. Estas variaciones indican que los desafíos que enfrenta cada país en términos de suficiencia de pensiones están vinculados a las características particulares de sus sistemas de seguridad social y sus economías.

Al desglosar los datos por género, Ecuador muestra un 48.57% de hombres con pensiones insuficientes, mientras que en mujeres esta cifra asciende al 61.83%. En México, el 64.33% de los hombres y el 79.27% de las mujeres se encuentran en esta situación, lo que sugiere que las brechas de género también juegan un papel importante en la distribución de los beneficios de pensiones.

Según datos de la CEPAL (2022), el 85.9% de los adultos mayores en la República Dominicana recibía pensiones consideradas insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, un porcentaje muy superior al promedio regional de 58.4%. Otros países, como El Salvador (84.6%) y México (72.0%), también registraban altos porcentajes de insuficien-

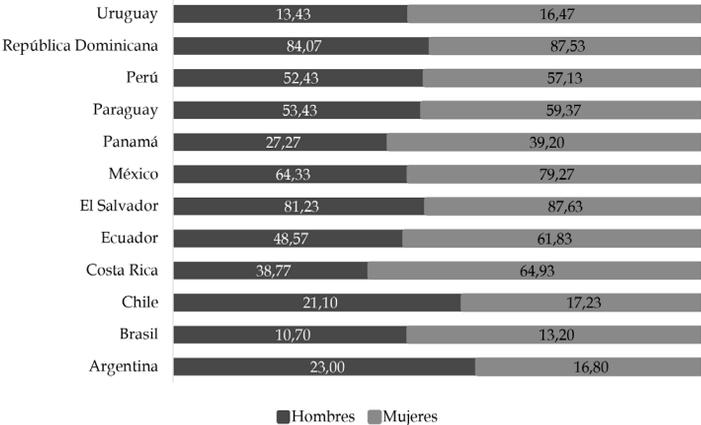
cia, mientras que Brasil y Uruguay reportaban cifras notablemente inferiores, con un 12.0% y un 15.0% respectivamente. Este contraste en los datos revela la existencia de diferencias significativas en los modelos de pensiones adoptados por cada nación.

Gráfico 3. Adultos mayores (65 y más) que reciben pensiones insuficientes por países, año 2022



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL.

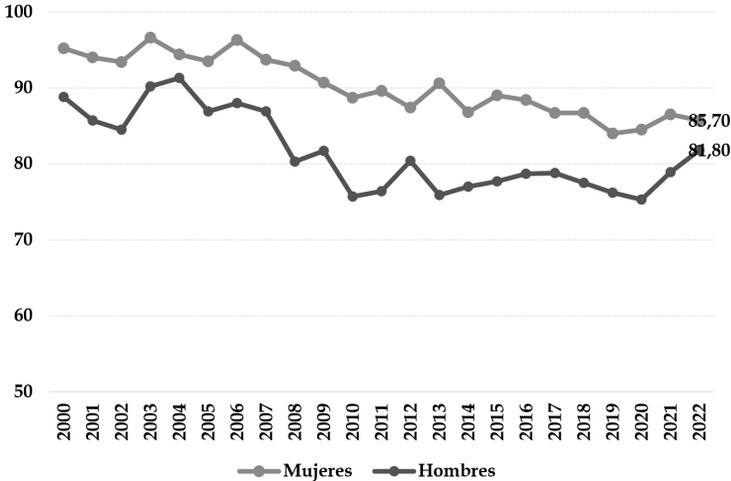
Gráfico 4. Adultos mayores (65 y más) que reciben pensiones insuficientes por países y sexo, 2022



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL.

Además, se observan diferencias de género en la República Dominicana. En 2022, el 85.7% de las mujeres mayores de 65 años percibían pensiones insuficientes, frente al 81.8% de los hombres, lo que revela una ligera brecha de género. Este fenómeno podría estar relacionado con las desigualdades acumuladas en el mercado laboral, como menores salarios o menores tasas de participación femenina, que impactan negativamente las contribuciones al sistema de pensiones (Gráfico 5).

Gráfico 5. Adultos mayores (65 y más) que reciben pensiones insuficientes por sexo República Dominicana



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL.

La alta proporción de adultos mayores con pensiones insuficientes plantea serios retos para la sostenibilidad del sistema de seguridad social en el futuro. A medida que aumenta la esperanza de vida y la población envejece de forma acelerada, se hace imperativo implementar reformas estructurales que mejoren la cobertura y la equidad. La experiencia de países como Chile, por ejemplo, que aunque presenta porcentajes menores de insuficiencia, demuestra que el éxito en la cobertura de pensiones depende de la diversificación de las fuentes de financiamiento y de la adopción de políticas inclusivas. Es fundamental garantizar la contribución constante de la población activa, con un enfoque en la formalización laboral y la equidad de género.

4. Impacto del envejecimiento en la sostenibilidad financiera del sistema

Es fundamental asegurar la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones, ya que la capacidad para cumplir con sus obligaciones sin generar déficits insostenibles es esencial para su viabilidad a largo plazo. Como es de esperarse, la sostenibilidad requiere un cuidadoso equilibrio entre una cobertura adecuada, la suficiencia de las prestaciones y la solvencia financiera. Este panorama se ve complicado por el envejecimiento poblacional, pues un número creciente de jubilados debe soportar una base laboral y salarios históricos poco adecuados.

En los últimos años, tanto en América Latina como en la República Dominicana, la discusión sobre la viabilidad de las pensiones se ha centrado en el cambio de los sistemas de reparto, donde la población activa financia las pensiones de la población pasiva, hacia modelos de contribución definida, en los que todos los trabajadores ahorran para su propia jubilación. Esta transición, impulsada por las crecientes dificultades financieras, ya anticipaba los problemas que se vislumbran actualmente debido al envejecimiento de la población.

Es evidente que el impacto de este fenómeno demográfico en la sostenibilidad financiera de los sistemas previsionales es un desafío a nivel mundial. Sin embargo, en la República Dominicana, estos debates se han reavivado debido a la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19, que ha aumentado la presión sobre las finanzas públicas, Mesa-Lago, (2022). En un contexto de creciente deuda pública y menor capacidad recaudatoria, los gobiernos se ven ante la difícil tarea de equilibrar la sostenibilidad fiscal, al mismo tiempo que intentan fortalecer sus sistemas de pensiones.

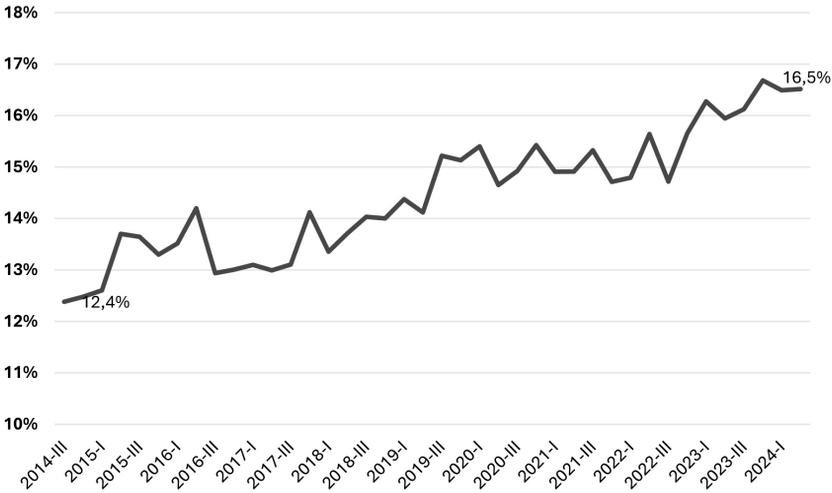
Lora & Pagés (2012) destacaban que los países deben enfrentar estos desafíos no solo contemplando cambios técnicos, sino también una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta los efectos del envejecimiento en todos los aspectos del sistema previsional. Si bien el modelo de capitalización individual ofrece ventajas en cuanto a la acumulación de fondos personales, también plantea riesgos significativos si las tasas de contribución, la rentabilidad de los fondos o los niveles salariales no son suficientes para asegurar pensiones adecuadas.

A largo plazo, garantizar la viabilidad financiera del sistema requiere un ajuste continuo en las políticas públicas, incluyendo la posible revisión de las tasas de aportación, la edad de jubilación y los mecanismos de inversión. También es crucial reducir la informalidad laboral, que limita las aportaciones al sistema, y establecer reformas que fortalezcan la gestión de los fondos y los instrumentos financieros disponibles para su inversión. Sin estos ajustes, el sistema previsional podría enfrentar dificultades para proporcionar beneficios adecuados a una población en rápido envejecimiento.

5. Cobertura de las pensiones: el gran desafío

El crecimiento en la proporción de personas de 60 años y más en el sector informal significa un gran desafío para las pensiones de este grupo, ya que el sistema de capitalización individual en la República Dominicana se basa en las contribuciones que cada trabajador realiza a lo largo de su vida laboral. En ese sentido, aquellos trabajadores que pasan la mayor parte de su vida en el sector informal, sin hacer contribuciones regulares al sistema de pensiones, enfrentarán dificultades para acumular suficientes fondos para su jubilación. El porcentaje de personas 60 años y más empleadas en el sector informal ascendía a 16.5% en el segundo trimestre del 2024, según los datos del Banco Central de la República Dominicana, siendo esto un porcentaje bastante alto si se evalúa la posibilidad de que este grupo es el potencial foco para pensiones solidarias o no contributivas.

Gráfico 6. Población dominicana de 60 años o más ocupada en el sector informal, 2014-2024

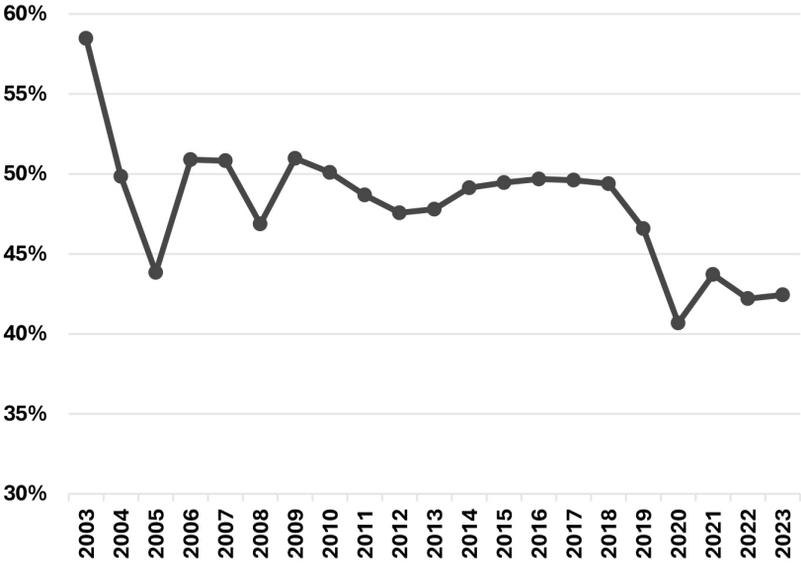


Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana.

Adicionalmente, la informalidad limita la capacidad de los trabajadores para acceder a beneficios adecuados al momento de jubilarse. En un contexto donde la longevidad está en aumento, la falta de contribuciones regulares genera un gran bache en la acumulación de capital para pensiones futuras. Esto no solo afecta la calidad de vida de las personas mayores y sus hogares, sino que también impone un reto al sistema de pensiones no contributivas y a las finanzas públicas, que podrían verse sobrecargadas ante la necesidad de atender a una población creciente de personas mayores sin ahorros suficientes para su retiro.

En ese mismo sentido se debe evaluar la densidad de cotizantes, dado que una baja densidad en este aspecto puede estar relacionada con períodos prolongados de empleo informal o desempleo, donde los individuos no aportan al sistema de pensiones.

Gráfico 7. Densidad (%) de cotizantes en el sistema de pensiones, 2003-2024



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones, 2024.

Para lograr una protección más amplia y equitativa, es fundamental diseñar políticas que incorporen a estos sectores de la población. Esto puede implicar medidas como incentivar la formalización del empleo, flexibilizar los mecanismos de cotización para trabajadores independientes y pequeños empresarios, y establecer programas de incentivos fiscales o subsidios para fomentar las contribuciones de los sectores más vulnerables. Además, explorar la creación de un primer pilar no contributivo o de contribución mínima podría garantizar un nivel básico de protección para toda la población, independientemente de su participación en el mercado laboral formal.

6. Retos regulatorios para asegurar la viabilidad a largo plazo

La viabilidad a largo plazo del sistema de pensiones en la República Dominicana depende en gran medida de la capacidad de adaptación del marco regulatorio para enfrentar los desafíos impuestos por el enve-

jecimiento poblacional, los cambios económicos y las nuevas dinámicas laborales. En este contexto, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) juega un rol crucial como ente regulador y supervisor del sistema dominicano de pensiones, pero su efectividad radica en la actualización y fortalecimiento del conjunto normativo que rige dicho sistema.

Uno de los principales retos regulatorios es modernizar el marco legal para reforzar la supervisión efectiva de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), responsables de gestionar los fondos de capitalización individual de más de cinco millones de trabajadores afiliados. La SIPEN tiene el mandato de monitorear la transparencia, el cumplimiento normativo y la gestión eficiente de los fondos por parte de las AFP. Sin embargo, la creciente complejidad del sistema mixto y la necesidad de adaptar la regulación a las realidades cambiantes del mercado laboral requieren una mayor capacidad de respuesta por parte de esta institución. La supervisión no solo debe enfocarse en la gestión financiera de los fondos, sino también en garantizar que las inversiones generen retornos adecuados y seguros para los afiliados, protegiendo sus ahorros a largo plazo.

Además, la SIPEN debe desempeñar un papel central en la reforma de las políticas relacionadas con el mejoramiento de las pensiones, evaluando las diferentes propuestas de mejoras desde un punto de vista financiero, actuarial y operacional. Actualmente, existen brechas importantes en la cobertura, con una parte significativa de la población económicamente activa fuera del sistema contributivo o con contribuciones insuficientes para obtener una pensión adecuada. En este sentido, la SIPEN podría fomentar un enfoque más inclusivo al considerar propuestas que flexibilicen los esquemas de contribución para trabajadores independientes, de bajos ingresos o informales, permitiendo así un mayor acceso al sistema previsional.

Asimismo, la institución puede estudiar la pertinencia de que las regulaciones contemplen mecanismos para ajustar la edad de jubilación de acuerdo con la esperanza de vida, adaptándose a la longevidad creciente de la población dominicana. Un desafío crítico es la implementación de mecanismos de protección para los afiliados, tales como los sistemas de pensiones mínimas o universales, que garantizarían un nivel básico de seguridad económica para quienes no logren acumular su-

ficientes ahorros en sus cuentas individuales. En este sentido, la SIPEN podría ponderar los mecanismos para la creación de un primer pilar universal dentro del sistema de pensiones, similar a los modelos multipilares exitosos de otros países. Esto no solo aliviaría la presión sobre los regímenes de capitalización individual, sino que también reduciría la vulnerabilidad económica de las personas mayores, proporcionando una red de seguridad para quienes no han tenido la oportunidad de contribuir de manera constante.

La transparencia y la confianza en el sistema también son elementos fundamentales. Para fomentar una mayor participación de los trabajadores, la SIPEN debe seguir desarrollando mecanismos que aseguren una mayor transparencia en la operación de las AFP y mejorar la educación previsional de los afiliados. La falta de información clara sobre el rendimiento de los fondos y la complejidad del sistema ha desalentado a muchos trabajadores a contribuir de manera voluntaria. Por esta razón, la SIPEN ha liderado esfuerzos para mejorar la comunicación con los afiliados, proporcionando informes claros y accesibles sobre el estado de sus fondos y las reformas que puedan afectar sus pensiones futuras.

En resumen, la SIPEN desempeña un rol fundamental en la sostenibilidad, inclusión y equidad del sistema de pensiones dominicano. Para enfrentar los desafíos de una población cada vez más longeva, es imprescindible fortalecer su capacidad regulatoria y supervisora, modernizar el marco normativo e impulsar reformas que aseguren la equidad en la distribución de los beneficios y la sostenibilidad financiera del sistema.

7. Experiencias internacionales

Las experiencias de otros países que afrontan problemas similares en cuanto a la longevidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones podrían ser útiles para la República Dominicana. Países como Suecia y Canadá han adoptado modelos de pensiones mixtos que combinan contribuciones del sector público y privado. En estos modelos, además de recibir una pensión básica garantizada por el Estado, los empleados contribuyen a cuentas de capitalización individuales. Este método no

solo diversifica las fuentes de financiamiento, sino que también garantiza un ingreso básico a largo plazo y protege contra los desafíos de la longevidad.

Asimismo, las reformas paramétricas y los incentivos para aumentar la contribución son otro aspecto importante. Países como Uruguay han adoptado políticas que fomentan la formalización del empleo y la incorporación de trabajadores informales y autónomos en el sistema de seguridad social, lo que ha aumentado la base de cotizantes. En países como Alemania y Dinamarca, se ha ajustado la edad de jubilación en función de la expectativa de vida y las condiciones económicas, fortaleciendo la sostenibilidad del sistema. Es posible adaptar estas estrategias al contexto de la República Dominicana, donde la lucha contra el empleo informal sigue siendo un reto significativo.

Por último, se han implementado buenas prácticas en Chile y Brasil, como la oferta de pensiones no contributivas y una mayor supervisión y transparencia en la gestión de los fondos de pensiones. Las personas mayores que no pudieron contribuir al sistema formal reciben un ingreso mínimo gracias a estas medidas. Otros países, como Holanda, se destacan por tener una supervisión y regulaciones rigurosas que garantizan la gestión adecuada de los fondos (MERCER & CFA-Institute, 2023).

Para garantizar una mayor equidad y sostenibilidad a largo plazo, la implementación de estas lecciones podría aumentar la confianza en el sistema dominicano y aumentar la protección social. La revisión de la estructura de los beneficios es igualmente importante, porque es necesario asegurarse de que estos sean suficientes para permitir que los jubilados vivan una vida digna en su vejez. También ayudará a fomentar la educación financiera entre los trabajadores, especialmente en los más jóvenes.

8. Conclusiones y recomendaciones

La República Dominicana enfrenta un importante desafío en la sostenibilidad de su sistema de pensiones, especialmente ante el envejecimiento poblacional que se prevé para las próximas décadas. Las proyecciones demográficas de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

señalan un aumento en la longevidad y un ensanchamiento en los grupos de mayor edad, lo que podría ejercer gran presión sobre el sistema de seguridad social. A medida que la tasa de natalidad disminuye y los grupos de personas mayores de 65 años se expanden, es necesario que el país refuerce sus esfuerzos para mejorar la cobertura y efectividad del sistema de pensiones, asegurando que sea sostenible para las futuras generaciones.

El marco de financiamiento actual, establecido bajo la Ley núm. 87-01, contempla tres regímenes: el contributivo, el contributivo-subsidiado y el subsidiado. Cada uno de ellos responde a diferentes segmentos de la población, buscando que tanto los trabajadores formales, independientes, como aquellos en situaciones de vulnerabilidad puedan acceder a una pensión. Sin embargo, aún existe un reto significativo en términos de incrementar la afiliación y la densidad de cotización, especialmente en el régimen contributivo, donde los niveles de aportación son bajos en comparación con el crecimiento poblacional y la necesidad futura de pensiones.

Desde una perspectiva más alentadora, la República Dominicana puede aprender de las buenas prácticas de otros países que han implementado reformas exitosas en sus sistemas de pensiones, como la promoción del ahorro voluntario, incentivos fiscales y la diversificación de las fuentes de financiamiento. La experiencia internacional demuestra que una combinación de políticas públicas que promuevan una mayor participación de los afiliados, junto con una gestión eficiente de los fondos, puede mejorar sustancialmente la sostenibilidad del sistema. Para asegurar un futuro financiero estable para sus ciudadanos, el país deberá adoptar un enfoque integral que incluya tanto la expansión de la cobertura como el incentivo al ahorro para la pensión.

8.1. Inclusión de un esquema multipilar: disminuir la incertidumbre

Como se ha descrito anteriormente, los sistemas de capitalización individual dependen en gran parte de las aportaciones que efectúan los individuos en sus cuentas. Esta dependencia genera preocupaciones sobre si dichos aportes serán suficientes y justos para garantizar una pen-

sión adecuada para los afiliados (Altamirano, Berstein, Bosch, Huitrón & Oliveri, 2018). Dado este panorama, resulta pertinente considerar la inclusión de un primer pilar que provea una pensión básica o universal, asegurando un nivel mínimo de protección para toda la población, independientemente de sus contribuciones.

Este enfoque permitiría complementar el régimen de capitalización individual y daría paso a la implementación de sistemas multipilares. Bajo este esquema, el primer pilar ofrecería una garantía de ingreso básico, mientras que los pilares complementarios, como el de capitalización individual y otros regímenes contributivos, servirían para ajustar y mejorar los beneficios según las aportaciones de los trabajadores. Esta estructura contribuiría a una mayor equidad y sostenibilidad en el sistema de pensiones, garantizando una mejor protección social frente a los riesgos asociados al envejecimiento de la población.

8.2. Diversificar las inversiones: clave para un sistema más robusto

Otro elemento clave para fortalecer la confianza en la sostenibilidad del sistema de pensiones es la rentabilidad de los fondos. En 2024, los entes encargados de administrar los fondos de pensiones en República Dominicana obtuvieron una rentabilidad nominal promedio del 10.42%. Lo cual indica que la gestión de la cartera de contribuyentes ha generado ganancias positivas y con un buen nivel de porcentaje, especialmente para aquellos fondos con mayor antigüedad en el mercado. En efecto, en promedio más del 50% del patrimonio acumulado en los fondos de pensiones corresponde a la rentabilidad generada por las inversiones realizadas por las AFP, (SIPEN, 2024).

Dada la importancia de la rentabilidad para las CCI en los sistemas de contribución definida, lo más común en la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones es buscar la diversificación de los portafolios siguiendo distintos principios de manejo de inversiones.

La República Dominicana aún no ha desarrollado una diversificación plena de los portafolios, esto debido a que no se permiten inversiones en el exterior y porque el mercado local no provee suficientes instrumentos de renta variable. De manera que el país no podido dar

el paso al ofrecimiento de multifondos y fondos generacionales a los afiliados a los fondos de pensiones, a pesar de que el principal marco normativo así lo contempla, lo cual tendrá un costo en términos de rentabilidad y una mayor exposición a riesgos.

8.3. Promoción del ahorro voluntario y planes complementarios: una estrategia inclusiva

En los últimos años, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) ha impulsado diversas iniciativas para fomentar el ahorro voluntario como una estrategia clave para incluir a los trabajadores independientes y a los dominicanos que residen en el extranjero en el sistema de pensiones. Esta medida también permite a los trabajadores formales, que ya poseen una cuenta de pensión, la posibilidad de complementar y robustecer sus futuros ingresos de jubilación. A través de la resolución SIPEN núm. 476-23, emitida en noviembre de 2023, se establecieron los lineamientos generales para la creación de planes complementarios de pensiones por parte de las AFP, lo que ha abierto nuevas oportunidades para un mayor número de personas.

Por primera vez, todos los ciudadanos, sin importar si trabajan de manera independiente o bajo un empleador, pueden afiliarse a un plan de retiro complementario mediante un proceso simplificado y accesible, utilizando canales electrónicos y sin necesidad de acudir físicamente a una oficina. Esta medida facilita que tanto los residentes en el territorio nacional como los dominicanos en el exterior puedan crear una cuenta de ahorro para la jubilación o aumentar sus aportes, brindándoles mayor flexibilidad y control sobre su futuro financiero.

Los afiliados a estos planes pueden realizar aportes de manera ágil, ya sea de sus propios fondos o a través de contribuciones de terceros. Para ello, se han habilitado diversos métodos de pago, como transferencias desde la banca en línea, tarjetas de débito y crédito, remesas, e incluso puntos acumulados por compras en establecimientos participantes. Esta diversidad de opciones facilita la inclusión de un mayor número de personas, independientemente de su ubicación o tipo de empleo, y fomenta una cultura de ahorro previsional.

Además de mejorar la seguridad financiera en la jubilación, los planes complementarios también ofrecen opciones adicionales para el uso anticipado de los fondos acumulados en situaciones específicas. Bajo ciertas condiciones, los afiliados pueden utilizar estos recursos para la compra de una vivienda de bajo costo, para financiar estudios superiores, tanto en el país como en el extranjero, o para cubrir gastos médicos mayores. Este enfoque flexible permite que los afiliados puedan mejorar su calidad de vida tanto antes como después de la jubilación.

La promoción del ahorro voluntario y los planes complementarios por parte de la SIPEN representan un paso importante hacia un sistema de pensiones más inclusivo y resiliente, que busca ofrecer soluciones integrales para todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral o geográfica.

8.4. Impulsar la educación previsional: una apuesta segura

Sin lugar a duda, una de las conquistas sociales más importantes que ha experimentado la República Dominicana en las últimas décadas es la creación del sistema dominicano de pensiones. Sin embargo, a 21 años de su implementación, diversas mediciones revelan un amplio desconocimiento por parte de la ciudadanía acerca de sus derechos, deberes y el funcionamiento mismo del sistema.

En la Encuesta de Cultura Económica y Financiera del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) realizada en 2014, solo el 28% de los encuestados afirmaba conocer el rol de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), mientras que apenas el 17% sabía cómo las AFP gestionaban los fondos de los trabajadores. Además, solo un 11% de los participantes tenía conocimiento sobre los seguros de discapacidad o vejez que ofrece el régimen de seguridad social (BCRD, 2014). A su vez, una encuesta realizada por la firma IPSOS en 2015 mostró que 3 de cada 10 entrevistados no sabían o no podían estimar cuánto recibirían como pensión, y un 23% creía que su pensión representaría más de la mitad o la totalidad de su último salario (AISS, 2020).

Ante este panorama, la falta de educación previsional entre los afiliados y sus beneficiarios constituye un reto fundamental a superar, ya que

impacta negativamente en las decisiones financieras que estos toman a lo largo de su vida y afecta sus expectativas respecto a sus futuras pensiones (ADAFP, 2022). La educación previsional no solo es clave para que los trabajadores comprendan mejor su seguridad económica futura, sino que también permite fortalecer el sistema en su conjunto, fomentando un uso más eficiente y responsable de los recursos de pensión.

En este sentido, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) ha desempeñado un papel crucial al implementar iniciativas educativas para mejorar la cultura previsional en el país. Entre las más destacadas, se encuentra el plan educativo “Conoce tu futuro”, que en el primer trimestre de 2024 benefició a cerca de un millón de personas, brindándoles información sobre cómo funciona el sistema de pensiones y la importancia de la planificación financiera. Además, SIPEN lanzó el Chatbot basado en inteligencia artificial RITA (Regulación, Inversión, Trabajadores, Ahorro), una herramienta innovadora que ofrece a los usuarios respuestas rápidas y accesibles sobre temas de pensiones, ayudando a mejorar el entendimiento de los afiliados sobre sus fondos y derechos.

Para fortalecer aún más la asistencia de los afiliados, SIPEN inauguró el Departamento de Atención al Usuario “Tu Futuro”, diseñado para resolver dudas y gestionar reclamaciones de los afiliados y las AFP. Este departamento también ofrece asesoramiento personalizado sobre las pensiones, facilitando el acceso a información clave y promoviendo una interacción más directa entre los trabajadores y el sistema previsional. Esta iniciativa permite que los afiliados reciban apoyo en la comprensión de sus beneficios y en la toma de decisiones respecto a su futura pensión.

SIPEN también ha promovido cursos, diplomados y especializaciones en el área de las pensiones, dirigidos tanto a profesionales como al público en general, con el objetivo de aumentar la comprensión sobre el sistema. Asimismo, ha desarrollado el programa de reconocimiento para empresas “Aquí sabemos de pensiones”, que busca incentivar a las organizaciones para educar a sus empleados en la importancia del ahorro para la jubilación, creando una cultura previsional más sólida en el entorno laboral.

Estas ejecutorias demuestran el compromiso de la SIPEN por cerrar las brechas de conocimiento previsional y asegurar que los ciudadanos estén mejor preparados para enfrentar su futuro económico, contribuyendo así a la sostenibilidad del sistema de pensiones y al bienestar de los trabajadores dominicanos.

9. Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas, LC/CRE.5/3.
- Delgado, M., Figueroa, N., & Vila, J. (2024). *Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana*. CEPAL.
- CEPALSTAT. (2022). *Adultos mayores que reciben pensiones insuficientes*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Estadísticas e Indicadores.
- Palacios, R. (2003). *Pension Reform in the Dominican Republic*. Social Protection Discussion Paper Series, World Bank.
- MERCER, & CFA-Institute. (2023). *Mercer CFA Institute Global Pension Index 2023*.
- Altamirano, Á., Berstein, S., Bosch, M., Huitrón, M. G., & Oliveri, M. L. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo .
- Durán, F., & Peña, H. (2011). *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados*. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- BID, OCDE y BM. (2014). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*.
- BCRD. (2014). *Encuesta de Cultura Económica y Financiera*. Santo Domingo: BCRD.
- AISS. (2020). *Hoja de ruta para el fomento de la educación previsional*. Ginebra: Asociación Internacional de Seguridad Social .
- ADAFP. (2022). *Prosperidad y pensiones*. Santo Domingo: Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SIPEN. (2024). *Resumen estadístico previsional al 30 de junio de 2024*. Santo Domingo: Superintendencia de Pensiones.
- Mesa-Lago, C. (2022). *Pensiones de capitalización. Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuesta política*. Santiago: Impreso en Naciones Unidas.
- Lora, E., & Pagés, C. (2012). *La Realidad Fiscal. Módulo 5. El futuro de los sistemas de pensiones* . Banco Interamericano de Desarrollo.

10. Anexos

Cuadro 5. Proyecciones de población en la República Dominicana según grupos de edades

Grupos de edad	Proyecciones de población			
	2000	2010	2020	2030
0-4	1,004,554	975,007	953,219	893,104
5-9	997,685	998,105	966,585	919,935
10-14	949,092	977,457	951,491	932,612
15-19	877,063	950,324	954,583	927,988
20-24	785,549	875,097	909,285	891,046
25-29	696,745	782,251	865,167	878,838
30-34	613,296	698,161	792,555	835,419
35-39	538,190	623,405	714,670	803,616
40-44	448,033	556,970	646,105	744,288
45-49	362,119	494,718	582,820	676,194
50-54	284,784	410,267	521,122	611,022
55-59	226,785	329,354	455,725	543,467
60-64	201,944	251,644	367,284	473,883
65-69	161,358	189,509	281,459	397,733
70-74	115,495	154,985	199,283	299,915
75-79	73,990	107,578	131,675	205,003
80 y más	61,120	103,780	155,469	219,221

Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Estadísticas.

Capítulo 12

Del ladrillo al bolsillo sin perder los beneficios: un pilar para la economía plateada en Latinoamérica

Constanza Boix

1. Introducción

Seguramente, cada persona en algún momento de su vida se ha preguntado: ¿tendré los recursos suficientes para mantener una vida digna y disfrutar de una vejez plena? Yo me he planteado esto desde 2016, cuando empecé a participar y leer sobre educación financiera, (siguiendo a referentes en Uruguay y Argentina como Rodrigo Álvarez Langón, Stephanie Shellman, Barbara Meinzer y Ernesto Scardigno), para ocuparme de mi futuro, ya que la mejor manera de predecirlo es construirlo. Soy consciente de que, en el actual contexto de longevidad creciente y baja natalidad en el mundo, los sistemas tradicionales de jubilaciones y pensiones no podrán dar respuesta.

Muchas personas aún no consideran este problema, dejando en manos de los gobiernos su destino financiero. Otras ya han tomado conciencia, porque lo están viviendo directamente: enfrentan la necesidad de pedir préstamos (al sistema financiero o a sus familias) para sobrevivir. Hemos visto casos como tener que decidir entre pagar la tarjeta de crédito o alimentarse, problemas de salud debido al ayuno prolongado o conflictos familiares. El tema del endeudamiento tiene un impacto muy negativo en la salud física y emocional, llevando al aislamiento y la depresión. En este contexto, la educación financiera en todas las etapas de la vida se convierte en una necesidad social, y ante la insuficiencia de los ingresos tradicionales provenientes de jubilaciones y pensiones, resulta imprescindible explorar mecanismos alternativos para la seguridad financiera de las personas mayores.

Uno de estos mecanismos es la monetización de la vivienda sin perder los beneficios de seguir en ella. Este proceso, conocido como nuda propiedad o renta vitalicia inmobiliaria, transforma la propiedad inmobiliaria en un activo que genera ingresos a perpetuidad, manteniendo la posibilidad de seguir viviendo en casa. El presente artículo explora la viabilidad y oportunidades de esta estrategia en Latinoamérica, con un enfoque particular en la experiencia de Uruguay y su potencial de universalidad.

Soy Constanza Boix, nací en 1983, ingeniera química de profesión. En 2017 fundé NUDAPROP (ahora se llama NUDA) en Uruguay, con el objetivo de que las personas mayores puedan monetizar su vivienda de forma segura y justa, mejorando su calidad de vida y conservando los beneficios de seguir viviendo en su hogar. He tenido el privilegio de encontrar excelentes socios para este proyecto, alienados con este propósito y con una clara vocación de servicio hacia la persona mayor, como Valeria Delfino (en NUDA) y más recientemente Marc Cucala (de VITTALIAS), con quien estamos desarrollando NUDAVITTA en España.

2. La vivienda como activo para la jubilación

La vivienda propia ofrece seguridad y contribuye al desarrollo de una identidad dentro de un territorio. El techo no solo brinda protección, sino que también forma parte de nuestra personalidad. Por ello, la propiedad de un hogar representa uno de los activos más importantes para muchas personas al llegar a la jubilación.

En Uruguay, se estima que el 15% de los mayores de 65 años enfrentan problemas económicos (MIDES, 2015).¹ En muchos casos, los ingresos provenientes de jubilaciones o pensiones no son suficientes para cubrir sus necesidades, como una alimentación adecuada, atención médica o el mantenimiento de sus viviendas. Tampoco pueden acceder a actividades deportivas, recreativas y sociales, fundamentales para un envejecimiento saludable.

La falta de liquidez tiene un efecto negativo significativo en esta etapa de la vida, ya que la única alternativa para obtener dinero es a

1 <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/sistema-informacion-sobre-vejez-envejecimiento-2015-personas-mayores>

través de créditos de consumo con altas tasas de interés o préstamos familiares. Existen muchas personas mayores que contraen deudas más allá de su posibilidad de pago, ingresando en un círculo que complica aún más su situación y que propicia enfermedades como la depresión.

No obstante, según el censo de Uruguay de 2011, 7 de cada 10 personas mayores de 65 años son propietarias de sus inmuebles, y aunque los datos oficiales del censo de 2023 aún no se han publicado, se proyecta que más del 80% de las personas en ese rango etario son dueñas de sus viviendas. Esto les ofrece una oportunidad para generar ingresos rentabilizando sus activos. En cuanto a España, se observan datos similares.

3. Mecanismos de monetización de la vivienda

En muchos casos, adquirir una vivienda implica un arduo proceso de sacrificio, esfuerzo y restricciones en ahorro, lo que genera un fuerte apego emocional hacia la propiedad. Sin embargo, este activo suele estar subutilizado desde el punto de vista financiero, ya que, a pesar de su valor, no proporciona ingresos directos. Su monetización se presenta como una solución para liberar este valor y convertirlo en una fuente de ingresos durante la vejez.

Existen diversos mecanismos para monetizar la vivienda, entre los cuales destacan:

- a. Hipoteca inversa: Es un tipo de crédito hipotecario dirigido a personas mayores de 65 años propietarias de una vivienda. El titular recibe pagos periódicos o un ingreso único de una institución financiera (sea un banco o aseguradora), determinados en función de varios factores y costos, mientras puede seguir utilizando su hogar hasta su fallecimiento. El crédito se paga cuando el propietario fallece o vende la propiedad, o los herederos deben asumir el pago si desean conservar la vivienda. Existen unos pocos países en Latinoamérica que tienen regulado este mecanismo, como por ejemplo Colombia a través de un decreto del 2020, que no obstante no ha generado dinamismo en el mercado. En Europa, la hipoteca inversa es una

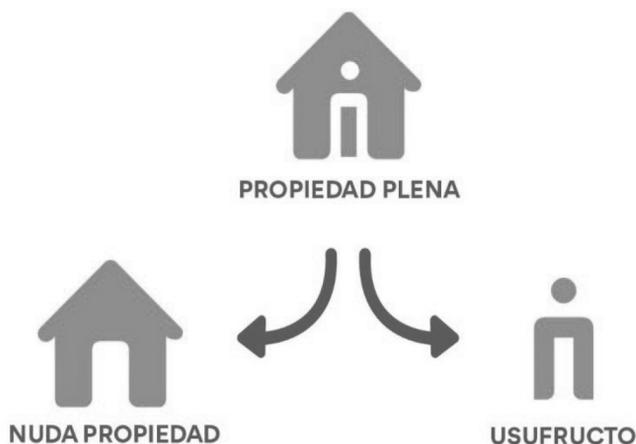
- herramienta bien conocida, con Reino Unido como uno de los mercados donde tiene más desarrollo. A diferencia de los mecanismos que se expondrán a continuación, esta permite que la persona mayor siga siendo propietaria de su inmueble. Para profundizar más al respecto, el libro *Blanco Silver Economy 2024*² explora esta herramienta a partir de la página 184. Es importante destacar que existe una normativa que exige la intervención de un asesor Independiente acreditado, garantizando la transparencia y la seguridad jurídica para el adulto mayor.
- b. Vivienda inversa (o venta con alquiler garantizado): El propietario vende su vivienda y, a su vez, firma un contrato de alquiler que le permite seguir habitándola. El precio de venta por lo general tiene un descuento y se genera una bolsa de alquiler a favor del antiguo dueño por el plazo estimado, basada en la estadística de esperanza de vida. Si la persona fallece antes de ese plazo estimado o decide retirarse antes de la propiedad, quedará a su favor la cobranza del saldo de esa bolsa de alquiler para ella o para sus familiares. Si fallece después del plazo estimado, la persona no tendrá que pagar un alquiler adicional.
 - c. Nuda propiedad: Este mecanismo permite monetizar la vivienda y conservar el derecho de uso y goce, así el propietario puede seguir habitando el inmueble. Como indica el título general de este artículo, del ladrillo al bolsillo sin perder los beneficios. Incluso las personas mayores que conocen esta propuesta valoran positivamente la idea de recibir un pago y, a su vez, mantener la posibilidad de gozar de un doble beneficio económico por la posibilidad de recibir rentas adicionales por alquiler en un futuro (o en el presente, si cuentan con más de una propiedad).

La nuda propiedad existe en el Código Civil de Uruguay³ y la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, a pesar de ser poco conocida. En Europa, es una modalidad ya instaurada desde hace décadas, en países como Francia, Alemania, España e Italia, entre otros.

2 file:///C:/Users/HP/Downloads/LibroBlancoSilverEconomy2024.pdf.

3 Artículos 493 y 537 del Código Civil Uruguayo.

A través de un documento público, la propiedad plena puede dividirse en dos derechos; por un lado, la nuda propiedad, y por el otro el usufructo, como muestra la siguiente figura (ambos tienen un valor económico y juntos conforman el precio total del valor inmobiliario de la propiedad plena).



Se propone vender la parte de la nuda propiedad de forma segura, garantizando transparencia y pleno conocimiento por parte del cliente, a un precio equilibrado (justo) que beneficie tanto al nudo propietario como al usufructuario. Aunque no existe una fórmula legalmente reglamentada para calcular el valor de la nuda propiedad, en la práctica hay algunas metodologías más estandarizadas que otras.

En el caso de NUDA y NUDAVITTA, hemos establecido un método para determinar el precio de la nuda propiedad y la renta vitalicia, utilizando como referencia la estadística de esperanza de vida que emplean los seguros de vida, actualizada anualmente para cada hombre o mujer según su edad. El cálculo se basa en un flujo financiero que incluye un desembolso de capital inicial (cuando aplica) y pagos durante el usufructo (cuota y costos), de forma que el resultado de la rentabilidad proyectada (TIR) para el inversor sea del 8% anual.

Para las personas que invierten, esta es una forma más accesible de adquirir una propiedad, ya que el precio es inferior debido al plazo de espera. Tras la finalización del usufructo, pueden utilizar el inmueble para mudarse, complementar su plan de retiro o para beneficio de sus hijos. Es una inversión competitiva en el mercado inmobiliario y, al mismo tiempo, socialmente responsable.

Algunos actores del mercado calculan el precio de la nuda propiedad restando el valor del usufructo del valor inmobiliario total. El valor del usufructo suele estimarse sumando los alquileres durante el tiempo de la esperanza de vida. Otra práctica común es que las personas mayores de 65 años están exentas de pagar comisiones y honorarios por esta transacción, cuyos costos recaen sobre el comprador o inversor de la nuda propiedad.

Históricamente, el derecho de nuda propiedad ha sido utilizado en contextos intrafamiliares para evitar inconvenientes sucesorios y la necesidad de tramitar procesos legales. En el caso de transferirse el derecho de nuda propiedad con reserva de usufructo, al finalizar dicho usufructo (por cumplimiento de plazo o fallecimiento de la parte usufructuaria), el derecho de nuda propiedad se consolida con el derecho de usufructo y la parte nuda propietaria adquiere, por esa consolidación, la propiedad plena.

- d. Rentas vitalicias inmobiliarias: La nuda propiedad de la vivienda se vende a cambio de pagos, por lo general mensuales o anuales, que se realizan durante la vida de la parte usufructuaria, garantizando su derecho a seguir residiendo en la propiedad hasta su fallecimiento (usufructo vitalicio). A diferencia del tipo de contrato de nuda propiedad, en este caso no existe un precio máximo, sino que, al ser rentas vitalicias, se pagará mientras la persona viva. Sin embargo, suele establecerse un precio mínimo, con una cláusula que obliga al cumplimiento de determinadas cuotas durante un plazo previamente acordado entre las partes.

Cada uno de estos mecanismos presenta ventajas y desventajas, que deben ser consideradas en función de las necesidades y circunstancias de la persona mayor, su contexto y su comportamiento y educación financiera. Sería altamente recomendable establecer una reglamentación que garantice que los asesores especializados brinden sus servicios con transparencia, velando por que se respeten las garantías de ambas partes.

4. Integración en la economía plateada

La economía plateada, que engloba las actividades económicas relacionadas con las personas mayores, representa una gran oportunidad de crecimiento para Latinoamérica. La monetización de la vivienda forma parte de este escenario como una herramienta que no solo genera ingresos adicionales para los adultos mayores, sino que también dinamiza el mercado inmobiliario y financiero.

Para profundizar más en las oportunidades que ofrece esta economía en la región LATAM, se recomienda leer el estudio de mercado llamado *Tsunami LATAM*.⁴ Este mapea los desafíos y sueños de la generación plateada e invisible más grande de Latinoamérica en 2022, basado en encuestas a más de 20 000 latinoamericanos mayores de 45 años, así como entrevistas con especialistas de Argentina, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Brasil. El estudio fue gestionado y coordinado por Layla Vallias, Livia Hollerbach, Miriam de Paoli, Natalia Puentes-Montoya y Tomás Balmaceda.

En este informe, expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como Ana Castillo y Masato Okumura, destacan que la dinámica de envejecimiento en América Latina brinda una ventaja: permite analizar lo que se ha hecho en otras regiones del mundo que se encuentran más avanzadas en este proceso y aprender de sus acciones. Estos casos ofrecen una guía tanto para establecer y ajustar políticas públicas como para introducir soluciones innovadoras desde el sector privado.

4 <https://materiais.hype50mais.com.br/tsunami-latam>.

5. Beneficios económicos y sociales de la monetización de la vivienda

- a. Mejor salud financiera: La monetización ofrece a las personas mayores una fuente adicional de ingresos, reduciendo su dependencia de pensiones públicas o privadas, así como de apoyo familiar. Esto ayuda a mitigar el temor de muchos adultos mayores de depender de otros. Las herramientas legales de monetización permiten complementar sus ingresos, salir de deudas, viajar, socializar, acceder a mejor atención médica y mantener su hogar.
- b. Movilización de activos: Al liberar capital, estos mecanismos permiten que los fondos puedan ser reinvertidos en la economía, estimulando el crecimiento económico.
- c. Estabilidad social: Al aumentar las posibilidades de que las personas mayores sigan viviendo en sus hogares, se mantiene su estabilidad emocional y social, reduciendo el riesgo de aislamiento y otros problemas de salud asociados con el envejecimiento.
- d. Generación de alternativas para los sistemas previsionales jubilatorios y de pensiones: Analizando las recomendaciones de la comisión de expertos en seguridad social del Uruguay,⁵ las herramientas de monetización de la vivienda, como la venta de la nuda propiedad, apoyan el cumplimiento de varias recomendaciones, por ejemplo, en los siguientes puntos: i) Fomentar condiciones que impulsen el cambio de paradigma de la década del envejecimiento saludable (ONU 2020-2030), posicionando a Uruguay como ejemplo para la región y el mundo. ii) Desarrollar estrategias que apoyen a los adultos mayores con grados leves o moderados de dependencia a permanecer en el propio hogar el mayor tiempo posible, si así lo desean. iii) Diseñar políticas que apunten a fortalecer el segmento de la economía plateada. iv) Y, en cuanto a la hipoteca inversa o revertida y otras modalidades asociadas al patrimonio inmobiliario, se recomienda crear normativas específicas que regulen los aspectos referidos. En el marco legal actual, la venta de la nuda propiedad es la herramienta más común entre quienes buscan obtener liquidez del ahorro

5 https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe_Recomendaciones.pdf

incorporado en la propiedad inmueble. No obstante, se requiere una revisión para evitar posibles inequidades.

6. Desafíos y consideraciones

Implementar estos mecanismos en la región implica enfrentar varios desafíos y paradigmas sociales. Destacamos los siguientes:

- a. Educación financiera: Es crucial que los jubilados y sus familias comprendan los mecanismos disponibles y sus implicancias, y que puedan ser asesorados correctamente.
- b. Regulación: Es necesario establecer un marco regulatorio que proteja los derechos de las personas mayores en la monetización de la vivienda, promoviendo transacciones transparentes y equitativas. También se debe definir mejores prácticas y lineamientos, como por ejemplo el cálculo del precio, un código de ética y la formación certificada de los asesores. En Europa, la EPPARG (European Pensions & Property Asset Release Group) agrupa a las empresas especializadas en la monetización de viviendas, compartiendo conocimiento, encuestas y proyecciones de mercado, y se proponen además compromisos y lineamientos específicos para el sector.⁶
- c. Cultura y tradiciones: En muchos países de América Latina, la vivienda tiene un valor emocional y cultural significativo, lo que dificulta la adopción de estos mecanismos. La herencia, por ejemplo, es un valor cultural fundamental que se ha transmitido de generación en generación y que, en ocasiones, se toma como mandato incuestionable aun cuando en determinados contextos esta no es lo más conveniente. Para abordar este desafío se propone una nueva visión de la herencia, no como un simple legado material, sino como una forma de trascender mediante el ejemplo de vivir plenamente, compartiendo buenas experiencias y relaciones.
- d. Desconocimiento y desconfianza: Mecanismos de monetización de la vivienda alternativos, como la hipoteca inversa, vivienda inversa, nuda propiedad y renta vitalicia inmobiliaria, siguen sien-

6 <https://epparg.org/reference/>

do poco conocidos en América Latina. Esto genera desconfianza, ya que muchas personas los consideran poco creíbles debido a la falta de información y a la escasez de empresas especializadas en estas herramientas. Para superar este obstáculo se requiere más inversión en educación e información, presentadas de una forma pedagógica y creativa, con el fin de transmitir de forma simple la propuesta de valor. También se recomienda que las empresas relacionadas cuenten con respaldos institucionales que brinden confianza.

- e. Falta más inversión con foco en el impacto social positivo y en la economía plateada: El precio de la transacción debe ser equilibrado y atractivo, tanto para la persona mayor que vende como para la parte compradora o inversora. Este equilibrio representa un desafío, ya que, por lo general, los adultos mayores tienden a sobrevalorar su inmueble con expectativas de precios más elevados de los que hay en el mercado. Al mismo tiempo, la parte inversora tradicional compara con las tasas de mercado y exige una mayor rentabilidad debido a la espera indeterminada para consolidar la propiedad plena y obtener el beneficio. Creemos que todavía queda camino por recorrer para desarrollar más inversión enfocada en el impacto social positivo, reduciendo las expectativas de rentabilidades excesivas y potenciando un sistema equilibrado y beneficioso para todas las partes involucradas.

7. Oportunidades de futuro

- a. Innovación en productos financieros: El desarrollo de productos financieros innovadores que se adapten a las necesidades específicas de las personas mayores en Latinoamérica es fundamental. Esto incluye la personalización de las hipotecas inversas, la creación de fondos de renta vitalicia, nuda propiedad y otros instrumentos que permitan una mayor flexibilidad, accesibilidad y diversificación. Sobre las finanzas plateadas y las oportunidades de innovación, es posible profundizar en la publicación del BID.⁷ Además, desde 2022 existe un grupo de trabajo llama-

7 <https://publications.iadb.org/es/finanzas-plateadas-zona-de-no-exclusion-financiera>

do “Innovación Financiera Silver”, el cual lidera la fundación Sparkassenstiftung y BID Lab⁸ y se conforma por más de 20 personas que participan desde distintos países de América Latina (entre las cuales me incluyo). En él, también hay representantes de instituciones financieras y asociaciones bancarias, con el propósito común de innovar para que los adultos mayores sean incluidos en los diseños de productos, servicios y canales del sistema financiero. Este grupo es abierto a las personas que quieran participar e integrarse a la #ComunidadPlateada, cuyos detalles se encuentran en el LinkedIn⁹ de Economía Plateada en América Latina y el Caribe.

- b. Colaboración público-privada: La colaboración entre el sector público y privado es esencial para desarrollar e implementar soluciones efectivas. Los gobiernos pueden promover incentivos fiscales y regulaciones favorables, mientras que las instituciones financieras deben diseñar productos que respondan a las necesidades del mercado. Creemos firmemente que es imprescindible el involucramiento de los gobiernos para dar visibilidad y respaldo institucional al desarrollo del mercado de monetización alternativa de la vivienda.
- c. Tecnología y accesibilidad: Si bien aún existe una brecha digital, las personas mayores están más digitalizadas de lo que se piensa (ver estudio de TSUNAMI LATAM previamente comentado). El uso de la tecnología para mejorar la accesibilidad y la transparencia de los productos financieros relacionados con la monetización de la vivienda es otra área de oportunidad. En la medida que haya buenos diseños, considerando la experiencia del usuario, se puede simplificar el proceso de aplicación, seguimiento y gestión de estos productos, haciéndolos más accesibles para una mayor parte de la población.
- d. Universalidad de la monetización de la vivienda: En base a nuestra experiencia desde Uruguay, estamos convencidos de que este

8 <https://sparkassenstiftung-latinoamerica.org/actualidad-1/sparkassenstiftung-alemana-en-la-prensa/el-bienestar-economico-de-los-adultos-mayores-en-america-latina-una-prioridad-en-la-inclusion-financiera>

9 Grupo de Economía Plateada en América Latina y el Caribe <https://www.linkedin.com/groups/12732318/>

mecanismo es un enfoque viable y beneficioso que puede ser adoptado en otros países de Latinoamérica, así como ya se está instalando en países de Europa. Sin embargo, una implementación exitosa depende de varios factores clave:

- **Adaptación cultural:** Es importante adaptar los productos y estrategias a las particularidades culturales y sociales de cada país.
 - **Infraestructura legal y regulatoria:** Un marco legal robusto es fundamental para proteger los derechos de los propietarios y garantizar la equidad y transparencia de las transacciones.
 - **Colaboración intersectorial:** La colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil es clave para desarrollar e implementar soluciones efectivas.
- e. **Contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas:** Los mecanismos de monetización de la vivienda contribuyen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5.4 (Igualdad de Género) y 10.2 (Reducción de Desigualdades). Así, a través de estos mecanismos, se promueve y empodera la inclusión social y económica de las personas mayores y especialmente la reducción de la desigualdad, ya que las mujeres suelen recibir menos ingresos en la etapa de la jubilación.

Recuadro 1.

Reflexiones de Valeria Delfino, Carmen Palá y Marc Cucala, según su experiencia en el servicio de atención y asesoramiento a la persona mayor para la monetización de la vivienda a través de la nuda propiedad, rentas vitalicias y vivienda inversa.

Valeria Delfino

“En este mundo de cambios, la variable del envejecimiento, es decir, del aumento de la población mayor de 65 años, es una constante que

atraviesa toda la sociedad. No hay zona geográfica, además, que se encuentre ajena.

Esta situación abre entonces un nuevo abanico de oportunidades y desafíos que es importante responder responsablemente, de forma creativa e innovadora.

Los sistemas previsionales del mundo se encuentran en crisis porque, tal como fueron concebidos, no están preparados para cubrir durante tantos años la etapa de jubilación de una persona, y es por ese motivo que los ciudadanos deben replantearse personalmente cómo van a sustentar sus últimos años de vida.

Es aquí donde la monetización de la vivienda se convierte en una solución genuina, práctica y efectiva para los mayores. En mi experiencia de más de 7 años asesorando en la venta de su nuda propiedad, he presenciado cómo la solución es transformadora. Para quienes venden sin necesidad pero aprovechan la oportunidad, es volver a permitirse soñar con viajes o paseos con mayor disfrute, sin privaciones. Para aquellos que venden por necesidad, les permite cancelar deudas o llegar con su dinero a fin de mes sin depender de nadie ni tener que pedir préstamos. Mantener la independencia económica empodera a las personas mayores, adquiriendo nuevamente el lugar de control de su vida.

El impacto social se puede observar en las conversaciones: la energía cambia, las personas dejan a un lado el estrés, la ansiedad y la frustración, en algunos casos hasta cuadros depresivos, comenzando a vivir esta etapa de su vida plenamente.

Por eso afirmamos que, quienes invierten en la compra en este modelo de inversión, no solamente se benefician a sí mismos adquiriendo una propiedad a menor precio, sino que fundamentalmente se convierten en agentes capaces de generar un impacto social positivo, pues con su inversión logran cambiar favorablemente la vida de alguien más.

Para quienes estamos cerca de esta problemática demográfica, creemos que el apoyo de los gobiernos es fundamental para generar mejores condiciones donde estas herramientas financieras maximicen los ingresos de una población vulnerable. Como ejemplo, promover leyes que subsidien costos o impuestos en las transacciones, o apoyar a empresas y emprendimientos que innoven en soluciones que derivaran en

un mejor futuro para cada uno de nosotros, es una tarea que el sector público debe considerar.

Mi deseo es que, además de vivir más, todas las personas podamos vivir mejor”.

Carmen Palá

“La monetización de la vivienda de personas adultas mayores transforma vidas. En un mundo donde la estabilidad financiera se convierte en un desafío creciente, este mecanismo ofrece nuevas esperanzas para quienes enfrentan dificultades económicas. Nosotros, en Vittalias, estamos convencidos de esa transformación. Eligiendo la fórmula de mayor interés (ya sea la venta de nuda propiedad o productos de licuación de patrimonio), se puede proporcionar una estabilidad financiera inmediata y mejorar la calidad de vida.

Como concepto más valioso, remarcaría la permanencia en el hogar, lo cual brinda una mayor seguridad y además permite un alivio del estrés financiero, contribuyendo a una mejor estabilidad emocional. Al optar por cualquiera de estas herramientas, el impacto social que se genera es considerable, especialmente en España, donde el envejecimiento de la población es una realidad creciente. Algunos de los beneficios de la monetización de la vivienda son:

- Reducción de la pobreza: Son muchos los jubilados cuyas pensiones son bajas, sin embargo, no tienen en cuenta el piso financiero que pueden obtener de su propiedad, la que puede proporcionarles liquidez, entre otros beneficios.
- Mejora de la calidad de vida: A través de las herramientas expuestas, los adultos mayores pueden permitirse cuidados, realizar actividades sociales y mantener un estilo de vida más activo y saludable.
- Seguridad y tranquilidad: Saber que, gracias a la monetización de la vivienda, muchos adultos mayores pueden permanecer en su hogar, con menos gastos y generando ingresos.

- Fortalecimiento de la autonomía: Permite que los adultos mayores puedan mantener su independencia económica”.
- Caso de éxito: Dolores, de Barcelona, 80 años, viuda y sin hijos, con una pensión modesta que apenas cubría sus necesidades, optó por vender la nuda propiedad con contrato de renta vitalicia. Ahora obtiene ingresos que le permiten mejorar su atención domiciliaria y disfrutar de actividades sociales que antes le resultaban inalcanzables. Hoy, Dolores vive tranquila y desahogada, y, como dice ella, “Me ha cambiado la vida”.

Marc Cucala

“La situación económica de muchas personas mayores es precaria. Con pensiones que a menudo no alcanzan para cubrir los gastos esenciales, la necesidad de encontrar fuentes alternativas de ingresos se hace evidente. La venta de la nuda propiedad ofrece una solución práctica y eficaz, permitiendo a los mayores monetizar su patrimonio sin tener que abandonar su hogar. En Vittalías, hemos observado que esta opción es la preferida por nuestros clientes, porque tiene los siguientes beneficios:

- Acceso a liquidez inmediata: Para muchas personas mayores, la principal ventaja de vender la nuda propiedad es obtener una suma considerable de dinero o bien a cuotas pagaderas de forma vitalicia. Este capital puede utilizarse para mejorar su calidad de vida, pagar deudas, cubrir gastos médicos, viajar y muchas posibilidades más.
- Seguridad y estabilidad: Mantener el usufructo vitalicio garantiza que los mayores no tendrán que enfrentarse a la incertidumbre de buscar una nueva vivienda o adaptarse a un entorno desconocido. Pueden seguir viviendo en su hogar, rodeados de sus recuerdos y redes de apoyo.
- Reducción del estrés financiero: Con una pensión limitada, el estrés financiero puede ser una constante en la vida de los mayores. La venta de la nuda propiedad alivia esta presión, proporcionando los recursos necesarios para cubrir sus necesidades sin recurrir a préstamos o endeudamiento.

- **Prevención del aislamiento social:** Al continuar viviendo en su hogar, las personas mayores mantienen sus vínculos comunitarios y sociales, lo que es fundamental para el bienestar emocional y mental. El aislamiento social es un problema serio entre la población de adultos mayores, y esta opción contribuye a mitigarlo.

Aunque la venta de la nuda propiedad ofrece múltiples beneficios, es esencial abordar este proceso con la debida diligencia. Las personas mayores deben estar bien informadas y asesoradas para tomar decisiones que realmente mejoren su situación. Es importante considerar aspectos legales, fiscales y personales antes de proceder con la venta.

Es fundamental que las personas mayores, sus familias y la sociedad en general, comprendan y valoren la importancia de estos productos financieros. La información y el asesoramiento adecuados son cruciales para tomar decisiones informadas.

En Vittalias, estamos orgullosos de ser líderes en este sector, ofreciendo un producto que ha ganado la confianza y el favor de nuestros clientes”.

8. Conclusión

La monetización de la vivienda representa una oportunidad significativa para complementar los sistemas de seguridad social en Latinoamérica. Siguiendo las recomendaciones de expertos, y por la experiencia de los casos de éxito en las transacciones realizadas, está comprobado que una buena aplicación de las herramientas expuestas mejora el bienestar financiero de las personas mayores, posicionándose como un pilar central de la economía plateada.

Con el enfoque adecuado, esta estrategia tiene el potencial de alcanzar una mayor universalización, proporcionando beneficios económicos y sociales sustanciales de forma más equitativa y a un público más amplio. Este artículo subraya, finalmente, la necesidad de innovar y adaptar mecanismos financieros para enfrentar los retos de la longevidad que enfrenta América Latina, proponiendo para ello que la monetización de la vivienda se convierta en una herramienta clave para la seguridad financiera en la jubilación.

9. Referencias

- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Sistema de información sobre vejez y envejecimiento*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/sistema-informacion-sobre-vejez-envejecimiento-2015-personas-mayores>
- Libro Blanco de la Silver Economy 2024. (2024). <file:///C:/Users/HP/Downloads/LibroBlancoSilverEconomy2024.pdf>
- República Oriental del Uruguay. (1904). *Código Civil*. Artículos 493 y 537.
- Hype50Mais. (2022). *Tsunami LATAM*. <https://materiais.hype50mais.com.br/tsunami-latam>
- CESS. (2021). *Informe de recomendaciones*. https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe_Recomendaciones.pdf
- EPPARG. (2020). <https://epparg.org/reference/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Finanzas plateadas: Zona de no exclusión financiera*. <https://publications.iadb.org/es/finanzas-plateadas-zona-de-no-exclusion-financiera>
- Sparkassenstiftung. (2023). *El bienestar económico de los adultos mayores en América Latina: Una prioridad en la inclusión financiera*. <https://sparkassenstiftung-latinoamerica.org/actualidad-1/sparkassenstiftung-alemana-en-la-prensa/el-bienestar-economico-de-los-adultos-mayores-en-america-latina-una-prioridad-en-la-inclusion-financiera>
- Grupo de Economía Plateada en América Latina y el Caribe. (2022). <https://www.linkedin.com/groups/12732318/>

Parte IV: Lecciones desde el futuro

Capítulo 13

Edad, trabajo y equidad intergeneracional

En una sociedad longeva

Enrique Cabero Morán

1. La búsqueda de la longevidad y sus consecuencias económicas y sociales

La búsqueda de la longevidad ocupa al ser humano desde tiempos remotos. Se aspira a ampliar la duración de la vida, manteniendo la salud y la autonomía en la adopción y la gestión de las decisiones el mayor tiempo posible. La consecución de una vida larga y con salud, bienestar y calidad viene guiando secularmente la investigación científica y la más cuidada acción de los poderes públicos. Los mitos y leyendas sobre la eterna juventud no son más que trasuntos de esta búsqueda de la longevidad sin tempranos o graves deterioros. Los avances en las ciencias de la salud y, en general, los logrados en el bienestar social han ampliado la esperanza de vida, especialmente en los Estados más desarrollados. La creación y progresiva ampliación de los sistemas nacionales de salud, de Seguridad Social y de servicios sociales, unidas a la sobresaliente calidad, suficiencia y seguridad en la alimentación, y a la elevación del nivel de vida por obra de la consolidación del Estado social y democrático de derecho, han contribuido a un incremento sin precedentes de la longevidad. Este hecho se ha extendido, con mayor o menor intensidad y rapidez, a todos los continentes.

La Unión Europea constituye un buen ejemplo de los avances en la ampliación de la esperanza de vida. Entre los países que la integran, España destaca —también a nivel mundial— por su gran evolución y se presenta como un espacio extraordinario para analizar la realidad y esta maravillosa tendencia, si el cambio climático, las guerras y las pandemias no la alteran. En la “Cumbre España-Japón sobre Longevidad y Sociedades Longevas”, que ha tenido lugar en la Universidad de Salamanca los días 25 y 26 de abril de 2024, se ha puesto de relieve

que “si bien Japón aún es el país más longevo del mundo, no lo será por mucho tiempo. Según el Instituto para la Métrica y Evaluación de la Salud de la Universidad de Washington, en 2040 España le sucederá en dicha posición con una esperanza de vida superior a los 85 años” (del dossier elaborado con tal ocasión por el Centro Internacional sobre el Envejecimiento, CENIE, de la Fundación General de la Universidad de Salamanca).

La longevidad supone una de las transformaciones sociales más relevantes. En toda la historia de la humanidad, nunca el porcentaje de personas mayores había sido tan alto, y sigue creciendo. Lejos de considerarse un problema, esta realidad debe abordarse como un éxito colectivo. Por ello, el acierto en el diagnóstico de la situación, en la elaboración de los oportunos planes estratégicos y en la adopción de medidas y la definición de iniciativas públicas, privadas y público-privadas dependen de la diferenciación entre longevidad y envejecimiento de la sociedad. La longevidad se presenta como un avance generador de oportunidades individuales y colectivas. Es posible que el envejecimiento de la sociedad sea el resultado razonable de la longevidad, pero ha de evitarse que este se convierta en una causa de insostenibilidad del bienestar y del desarrollo económico y social, principalmente mediante la existencia de la población joven imprescindible para la renovación demográfica y el necesario relevo generacional, a través de una adecuada inversión pública en juventud.

El indiscutido éxito de la longevidad abre un haz de tendencias y cambios profundos en la sociedad que todavía se desconocen, pues no ha habido tiempo para comprobar en la práctica su alcance y repercusiones de manera exhaustiva. Se sabe ya que no se concibe como en otras *épocas* la distribución de los periodos pensados para la formación, el trabajo y el ocio. Son otras las edades de referencia. Así, por ejemplo, el espacio temporal que se considera como la juventud en muchas de las políticas públicas, y hasta en los usos y costumbres sociales, ha ido creciendo. Resulta normal que el carné joven europeo se dirija a todas las personas entre catorce y treinta años, dejando de tener validez al cumplir los treinta y uno (incluso la tendencia continúa siendo hacia el incremento de la edad). A su vez, en la década de los setenta se abrió el debate sobre la mayoría de edad y, en definitiva, sobre la presunción de

la anticipación de la madurez para adquirir la plena capacidad de obrar y, también, de decidir y participar en el ámbito político. En España, la mayoría de edad se situó en los dieciocho años —en igualdad para mujeres y hombres, naturalmente, a diferencia de lo que sucedía en otras épocas— en la Constitución de 1978 (artículo 12), aunque tal decisión se anticipó unos días en el proceso constituyente (Real Decreto-ley 33/1978, de 16 de noviembre, sobre mayoría de edad), a fin de posibilitar la votación de los mayores de dieciocho años en el referéndum constitucional del 6 de diciembre. La aproximación de España a las tendencias de los Estados de su entorno, aquellos que conforman la Unión Europea, se sumó a la inteligente intención de incorporar a las primeras personas jóvenes procedentes del denominado *baby boom*, cuyo comienzo se sitúa en 1957.

La Constitución española acogió otro abordaje esencial de las tendencias demográficas y su tratamiento especializado en la década de los setenta. Se utiliza la expresión “tercera edad”, entonces en boga, en su artículo 50, el único de la Constitución dedicado a las personas mayores, el cual contempla la creación de un sistema de servicios sociales. Encarga a los poderes públicos, además, que garanticen, “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. En fin, los redactores del texto constitucional son conscientes del inicio de la revolución demográfica relacionada con la edad, que explica la situación actual casi medio siglo después. La expresión tercera edad vino a completar la ordenación por edades de una sociedad con una demografía *más simple que la contemporánea*. Antes se sucedían como fases claramente diferenciadas, a modo de compartimentos estancos, la etapa destinada a la formación, la correspondiente a la prestación de trabajo asalariado (en régimen laboral o funcionarial) o por cuenta propia y al desarrollo de actividad empresarial, así como la vinculada a la jubilación (la tercera), de ahí la mención expresa a las pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas para garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos.

La difuminación de las fronteras entre formación y trabajo, dada la normalización del aprendizaje continuo para el empleo —a raíz de la frecuencia y la velocidad de la transformación tecnológica de los procesos económico-productivos—, genera nuevos espacios en el paso

de una etapa a otra, hasta el punto de que resulta difícil simplificar los procesos de ida y vuelta. Los mayores cambios, no obstante, se encuentran en la fase antes conocida como tercera edad. Tan es así, que se empieza a hablar en la actualidad de cuarta (a partir de ochenta y cinco años) y hasta de quinta edad (personas centenarias), puesto que el acierto en el diseño de políticas y medidas públicas, dirigidas a este creciente grupo de edad, exigen un análisis pormenorizado de su estructura, composición y características.

Se ha debatido mucho en los últimos veinticinco años sobre el incremento de la edad de jubilación [véase, por ejemplo, la disposición transitoria séptima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre], sin perjuicio de la permanencia de supuestos de jubilación anticipada y de la fijación de coeficientes reductores por la naturaleza de ciertas actividades. Se viene contemplando la noción de envejecimiento activo y la compatibilidad de la pensión (según determinados requisitos, exigencias y limitaciones) con la prestación de trabajo más allá de la edad ordinaria de jubilación. Se prevén, incluso, la aprobación de complementos que fomenten la extensión voluntaria de la actividad laboral y la determinación de edades superiores opcionales, pensadas sobre todo para cuerpos de personal funcionario o categorías laborales de los sectores público y privado con especial cualificación. La permanencia en el puesto hasta los setenta años, en ciertas actividades, no constituye ya una realidad extraña o excepcional. En definitiva, el retraso en la edad de jubilación y la mejora de los sistemas de seguridad social en muchos Estados han posibilitado que en la etapa vital más próxima al inicio de la jubilación se haya incrementado el poder adquisitivo de las personas mayores. Queda mucho por avanzar, sin embargo, porque se trata de una mejora parcial, siempre pendiente de la adecuada actualización de la cuantía de las pensiones. Además, existen amplios grupos de jubilados con pensiones de cuantía insuficiente.

Los inevitables efectos del envejecimiento en la salud y la reducción de la autonomía, cuando no la aparición de las situaciones de dependencia, suponen de hecho una pérdida notable o muy notable del poder adquisitivo y un aumento de la demanda de servicios sociales y de salud. El creciente número de mayores de ochenta y noventa años, así

como de personas centenarias, requiere estrategias públicas para el mantenimiento de la calidad de vida. Emergen así nuevas demandas —no solo asistenciales— en el consumo de bienes y servicios, propias y con preferencias específicas, lo que está vinculado al mayor poder adquisitivo de las personas mayores, aunque este sea desigual. Nacen también nuevas necesidades asistenciales, públicas, privadas y *público-privadas, generadas por la edad y el envejecimiento, especialmente detectables en las edades más avanzadas*. De ambos hechos surgen nuevas exigencias para los poderes públicos, en los términos previstos constitucional y legalmente y en ámbitos públicos tan relevantes para el Estado social y democrático de derecho como los sistemas de seguridad social, de salud, de servicios sociales, de dependencia, de empleo y de educación, amén de exigencias a las empresas y a las organizaciones del tercer sector de acción social, que han de abrir líneas de actividad antes inexistentes o con menor dimensión. Constituye una excelente oportunidad para la creación de empleo estable y de calidad, con repercusión positiva entre las personas jóvenes. Se requieren, en consecuencia, tanto el desarrollo de nuevos y renovados estudios, titulaciones e itinerarios formativos, así como de planes y programas de I+D+i, capaces de aportar profesionales con la formación adecuada y de facilitar la transferencia del conocimiento hacia los servicios públicos, las actividades empresariales y el marco de las relaciones laborales, todo ello impulsado mediante la colaboración *público-privada*.¹

2. Trabajo, edad y pensiones de jubilación

2.1. El edadismo y la anacrónica valoración del talento sénior

La novedad sin precedentes que supone la existencia de una sociedad longeva como la actual, en evidente tendencia hacia el aumento de la esperanza de vida, plantea nuevos retos a la reflexión y el debate sobre el ordenamiento jurídico laboral y la protección social. La Asociación

1 El texto de este primer apartado se basa en el redactado por el autor como “Introducción. Presentación y objetivos” del informe a iniciativa propia aprobado por unanimidad del Pleno del Consejo Económico y Social de Castilla y León, del que es presidente, en su sesión de 9 de octubre de 2023, titulado *La sociedad de la longevidad en Castilla y León. Contexto general*. Disponible en: <https://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia/sociedad-longevidad-castilla-leon-contexto-general>

Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AEDTSS) ha celebrado su XXXIV Congreso Anual en Mérida, los días 30 y 31 de mayo de 2024, con el acertado título de “Trabajo, edad y pensiones de jubilación”. Una sociedad longeva no es necesariamente una sociedad envejecida, salvo que las personas jóvenes carezcan de un peso demográfico equilibrante o, al menos, moderador de la pirámide de población. La inversión en juventud, favorecedora de su emancipación mediante la adopción de medidas adecuadas, principalmente, de educación, empleo y vivienda, así como la aprobación de las necesarias políticas migratorias, pueden contribuir a potenciar las dimensiones más positivas de la longevidad, también desde la perspectiva de los derechos constitucionales. Y es que “no podemos olvidar que la edad al ser utilizada en las normas jurídico-laborales y en las decisiones empresariales no puede dar lugar a discriminaciones injustificadas no toleradas constitucionalmente, sin perjuicio de reconocer la admisibilidad de tratos diferenciados atendiendo a la edad no calificables como discriminatorios. Como tampoco podemos olvidar la importancia que tiene la edad tanto en la configuración de la prestación de jubilación como en la sostenibilidad del sistema de seguridad social; arista esta última que, no obstante, no puede ser utilizada como ratio decidendi en la implementación de medidas legislativas si estas pueden conducir a la exclusión injustificada del mercado de trabajo de las personas de mayor edad” (del prólogo de Juan Gil Plana, gerente y miembro de la Junta Directiva de la AEDTSS, al libro de ponencias del congreso).²

La anacrónica valoración de las personas consideradas mayores, habitualmente sin coherencia con los cambios sobresalientes en la percepción del envejecimiento en la sociedad longeva contemporánea, conduce a graves errores en la gestión del talento en el ámbito empresarial y hasta en las Administraciones públicas y, lo que es peor, a nuevos supuestos de discriminación por razón de edad, lo que ha venido a incrementar los nocivos efectos del edadismo, término que describe esta situación emergente. Constituye un buen ejemplo de esta realidad la carga peyorativa de la que dispone la palabra vejez, que suele utili-

2 *Trabajo, edad y pensiones de jubilación. XXXIV Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Colección Informes y Estudios, Serie Empleo, núm. 67, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2024. Disponible en: https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2024/06/XXXIV_CONGRESO_NACIONAL_DE_LA_AEDTSS_accesible.pdf

zarse en la fijación de los criterios de selección y contratación laboral con sus acepciones de “edad senil” (“Perteneiente o relativo a la persona de avanzada edad en la que se advierte su decadencia física”) o de “Achaques, manías, actitudes propias de la edad de los viejos” (del *Diccionario de la lengua española*). En contraposición a estas consideraciones anacrónicas, que ignoran la ausencia de correspondencia de las sucesivas décadas de edad con las características que tenían en épocas pasadas, empiezan a seguirse criterios de valoración positiva del denominado talento sénior (acudir al latín parece que impregna de positividad el concepto), propio de profesionales y personas trabajadoras de más de cincuenta años (sorprende, por cierto, que, a pesar del aumento de la esperanza de vida, los datos de empleo lleven a considerar todavía, con carácter general, esta frontera).

No es casual que en la recentísima reforma del nivel asistencial de la protección por desempleo, aprobada por el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo,³ haya devenido protagonista, por las especiales dificultades para retornar al trabajo que padece este colectivo, el subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años, que “se mantiene” y, aunque su “cuantía fija, no se modifica, (...) queda compensado por la mayor duración de este subsidio y por las cotizaciones por la contingencia de jubilación, de las cuales carece el resto de los subsidios” (del preámbulo). Destaca, en este sentido, el modificado artículo 280 TRLGSS, al que se le ha dotado de un contenido nuevo, amplio y detallado y que responde al epígrafe de “Beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años”. Tampoco es casual que en el desarrollo del plan de recolocación externa deba “procurarse, en particular, el retorno al mercado de trabajo de las personas trabajadoras, hombres y mujeres, cuyos contratos se hayan extinguido por despido colectivo después de los cincuenta y dos años, evitando toda discriminación por razón de edad” (artículo 44.3 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo).

La disposición adicional (DA) primera del Real Decreto-ley 2/2024 establece, en su apartado 2, que “dentro de los fondos presupuestarios

3 Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (BOE 22 de mayo de 2024).

que se distribuyan anualmente a las Comunidades Autónomas en la Conferencia de Empleo y Asuntos Laborales, se reservará una cantidad para ser invertida en políticas activas de empleo en favor de personas mayores de cincuenta y dos años”. Por ello, la DA segunda prevé en su párrafo segundo que, una vez transcurridos dos años desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2024, “el Ministerio de Trabajo y Economía Social convocará a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas que también analizarán la efectividad de la inversión realizada en políticas activas de empleo en favor de personas mayores de cincuenta y dos años”. En ese mismo plazo, el párrafo primero encomienda al Gobierno la creación de “una comisión interministerial con el objetivo de evaluar los efectos de la reforma del nivel asistencial de desempleo contemplado en esta norma, así como estudiar la armonización de las prestaciones económicas de naturaleza asistencial del sistema de la Seguridad Social. Esta comisión estará integrada por los Ministerios de Trabajo y Economía Social, de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Economía, Comercio y Empresa y de Hacienda”.

El problema del paro de larga duración agravado por la edad ha motivado que el Real Decreto-ley 2/2024 haya encargado al Gobierno la elaboración, en el plazo de seis meses y en el marco del diálogo social, de “una Estrategia global para el empleo de personas trabajadoras en desempleo de larga duración o de más edad que incluirá medidas en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de favorecer su reincorporación al mercado de trabajo o su mantenimiento en el mismo” (DA primera, apartado 1). Finalmente se señala que a “las personas beneficiarias del subsidio por desempleo, mayores de cuarenta y cinco años, se les garantizará que, a lo largo de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este real decreto-ley, se les elabore un perfil individualizado, que les permita acceder a oportunidades de empleo, emprendimiento o formación” (DA primera, apartado 3).

La mención a los mayores de cuarenta y cinco años se enmarca en el tratamiento singular que les dedica en materia de políticas activas de empleo la Ley 3/2023. En el *párrafo segundo del artículo 50.1*, se introduce a este grupo entre los “colectivos de atención prioritaria para la política de empleo”, es decir, como colectivo “con especiales dificul-

tades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad” (artículo 3.d). Acompaña a este colectivo en la lista de dicho artículo, entre otros grupos vulnerables, de conformidad con el criterio de la edad, las personas jóvenes especialmente con baja cualificación, pues “se considera, en todo caso, colectivo prioritario para la política de empleo el conformado por las personas jóvenes, especialmente por aquellas que superen los 18 años y carezcan de alguna de las titulaciones previstas en el artículo 11.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para la conclusión de un contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios” (artículo 53.3, véanse también las referencias a las personas menores de 18). Adviértase que “ostenta la condición de persona joven, a los efectos de esta ley, la que no haya alcanzado los treinta años o sea beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil” (artículo 53.1). En el artículo 52 se insiste en que “se considerarán colectivos prioritarios de las políticas de empleo las personas demandantes de los servicios de empleo que hayan alcanzado la edad de cuarenta y cinco años, cuando hayan perdido su empleo o estén en riesgo de perderlo, intensificándose la atención que reciban cuando tengan a cargo menores de dieciséis años o mayores dependientes”.

Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, remarca en su preámbulo que “en relación con la edad, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en 1991 los principios de Naciones Unidas a favor de las personas de edad, que enumera 18 derechos de las personas mayores, incluido un trato digno. En este mismo sentido, el Consejo de Derechos Humanos adoptó también en 2010 la Resolución 21/23 referente a los derechos humanos de las personas de edad, en la que hace un llamamiento a todos los Estados para garantizar el disfrute pleno y equitativo de los derechos de este grupo social, considerando para ello la adopción de medidas para luchar contra la discriminación por edad”. Añade que en “el marco de la Agenda Social Renovada, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de julio de 2008, adoptó una propuesta de directiva, todavía en fase de negociación, con el objetivo

de garantizar la prohibición de toda forma de discriminación, incluido el acoso, por motivos de edad, orientación sexual, discapacidad, estado de salud, religión o convicciones en ámbitos como la sanidad, las prestaciones sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, completando así el proceso de aplicación del artículo 19 del Tratado, a todos aquellos motivos de discriminación que todavía no gozan de la citada protección más allá del ámbito del empleo y la ocupación”. Se refiere a la Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo, de 7 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se modifican las Directivas 2000/43/CE y 2004/113/CE. Resulta de interés también la Directiva (UE) 2024/1500 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE (ambas publicadas en el DOUE de 29 de mayo de 2024).

En el artículo 2.1 de la Ley 15/2022 se reconoce, en concordancia con los artículos 9.2, 10 y 14 de la Constitución española, “el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal. Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Asimismo, el artículo 4.2.c) y e) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, afirma, en materia de edad, que, en “la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho:

(...) c) A no ser discriminadas directa o indirectamente para el empleo o, una vez empleados, por razones de estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta ley [véanse los artículos 6 TRLET, “Trabajo de los menores”, 7, “Capacidad para contratar”, y 49.1.f), extinción del contrato de trabajo “por jubilación del trabajador”], origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, identidad sexual, expresión de género, características sexuales, afiliación o no a un sindicato, por razón de lengua dentro del Estado español, discapacidad, así como por razón de sexo, incluido el trato desfavorable dispensado a mujeres u hombres por el ejercicio de los derechos de conciliación o corresponsabilidad de la vida familiar y laboral. (...) e) Al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo”. Obsérvese, además, que “se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que den lugar en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español” (artículo 17.1, párrafo primero, TRLET).

2.2. Equidad intergeneracional y pensiones de jubilación

Las decisiones que condujeron a la reducción de plantillas mediante el desperdicio de talento sénior, confundiendo la reducción inmediata de costes con la consecución de la mejora de la productividad en el medio plazo, amén de complicando la financiación de la seguridad social, se han quedado obsoletas (tal vez siempre lo estuvieron) y dificultan la

búsqueda de las personas con los perfiles que requieren las empresas y otras entidades empleadoras. Se comprueban ahora los efectos de la ruptura de los equipos de trabajo intergeneracionales por el edadismo, las “tasas de reposición cero” y la infravaloración del acceso al trabajo de las personas jóvenes. Hasta se llegó a pensar en las jubilaciones anticipadas como un instrumento para propiciar la contratación de personas jóvenes, cuando los datos apuntan en sentido inverso, como en el contexto actual, pues tales jubilaciones perseguían habitualmente la amortización de puestos de trabajo, funcionando como complemento de los despidos colectivos. Lo que crea oportunidades de empleo a las personas jóvenes suele ser el crecimiento de la actividad económica y este se apareja a la existencia de un mayor número de personas trabajando.

El debate acerca de la importunidad del fomento de la jubilación anticipada y, por el contrario, sobre la conveniencia de favorecer el alargamiento del tiempo de vida laboral o profesional, no se ha dado desgraciadamente desde la perspectiva del derecho al trabajo y la correlativa consideración de la jubilación como derecho (con mención especial al respeto y la mejora de los coeficientes correctores para aquellas actividades con grandes exigencias físicas), ni siquiera desde el punto de vista de la mejora de la productividad a través de la mejor gestión del talento sénior y del joven, sino para la contención del gasto público en pensiones de jubilación. El olor a posible recorte ha distorsionado el necesario análisis sistemático del renovado significado de la edad y el trabajo en una sociedad longeva. La desconfianza en los argumentos a favor de la prolongación y el edadismo como causa muy grave de discriminación, que afecta aún más a las mujeres, a los que se suma la discriminación sociolaboral relativa a la maternidad y al cuidado de hijos e hijas y otros familiares, que amplía el ámbito de discriminación por edad, al dificultar y hasta impedir el retorno al trabajo, han de incluirse entre los factores objeto de estudio y decisión en esta materia.

Se ha comentado al respecto en este *Observatorio*, en números anteriores de *Trabajo y Derecho* (números 87/2022 y 113/2024), la relevancia de la longevidad en la generación de los llamados *boomers*. Las reformas para la garantía de la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, que se venían sucediendo desde la segunda mitad

de los años ochenta, aconsejaron la aprobación del Pacto de Toledo por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995. Sus primeras propuestas se concretaron en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, con “el compromiso de todas las fuerzas parlamentarias para hacer viable financieramente el actual modelo, enfrentado a requerimientos de creciente magnitud en las próximas décadas. Para ello fue común el propósito de que los incrementos del gasto se armonicen con los incrementos de la economía y los beneficios se atribuyan con mayores cotas de racionalidad y contributividad” (de la exposición de motivos).

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aprobó el retraso de la edad de jubilación (en general, de sesenta y cinco a sesenta y siete años) y el correspondiente acompasamiento de los porcentajes atribuidos por año cotizado a los efectos del *cálculo de la pensión de jubilación*. Según su preámbulo, se pretendía “anticipar las reformas necesarias en la estructura del sistema para que este pueda responder con eficacia a los nuevos desafíos y estar en condiciones óptimas de seguir proveyendo la más amplia cobertura protectora posible ante los riesgos sociales, dentro de un sistema de Seguridad Social financieramente estable y sólido que garantice a las generaciones futuras prestaciones sociales suficientes”. No obstante, se optó por su aplicación paulatina, con el fin de “neutralizar su impacto en quienes se encuentren próximos a la edad de jubilación”. La tabla introducida por su artículo 4, apartado dos, en el derogado TRLGSS de 1994 se halla en la disposición transitoria *séptima* del vigente TRLGSS de 2015. Contempla su aplicación desde 2013 hasta el inicio de 2027 (la disposición transitoria *décima* contiene la tabla relativa a la jubilación parcial).

Se aprobó dos años después la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que incorporó, según su preámbulo, “recomendaciones contenidas en diversos instrumentos y documentos de las instituciones de la Unión Europea, como el *Libro Blanco 2012: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, completado con otros documentos como el *Informe de envejecimiento 2012* o *Adecuación de las Pensiones en la UE 2010-2050*, todos ellos

enmarcados dentro de la Estrategia Europa 2020, que constituye el referente para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y el ámbito desde el que se impulsa una política de orientación y coordinación de esfuerzos para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social”.

Si bien la orientación de la Ley 23/2013 fue muy diferente a la de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, la realidad a la que se pretendió dar respuesta se describió de manera semejante: “La evolución que se está experimentando en España con una elevación prevista de la esperanza de vida y bajas tasas de natalidad son riesgos a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones. Además, concurre una circunstancia excepcional, en los próximos años, y es que accederá a la jubilación la generación denominada del *baby boom* con lo que eso supone de incidencia en el aumento en el número de pensiones durante un periodo dilatado de tiempo (2025-2060). A la desfavorable evolución demográfica se le une una intensa crisis económica que ha anticipado varios años la aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social, lo que ha supuesto tensiones económicas añadidas en el corto plazo a pesar del importantísimo esfuerzo de financiación derivado de la decisión del Gobierno de que el Presupuesto del Estado asuma el cien por cien del gasto de las prestaciones no contributivas” (inicio del preámbulo de la Ley 23/2013).

La Ley 21/2021 introdujo, sin embargo, dos cambios muy relevantes:

- a. La modificación del artículo 58 TRLGSS, cuyo nuevo epígrafe, “Revalorización y garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”, deja de referirse solamente a la revalorización y refleja el cambio de los principios informadores del modelo.
- b. La derogación del último párrafo del artículo 210.1 y del artículo 211 TRLGSS en su totalidad para eliminar el factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación, procedente de la Ley 23/2013, el cual, por tanto, no llegó a aplicarse. Se definió en su sustitución, en la disposición final cuarta (derogada por el Real

Decreto-ley 2/2023) de la Ley 21/2021, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, dirigido a “preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo”, con sus componentes (primero a partir de 2023, la cotización adicional finalista que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y segundo a partir de 2032, con verificación y cálculo de umbrales de gasto).

El preámbulo de la Ley 21/2021 aseveró que, “para empezar, la renovación del Pacto de Toledo supone el reforzamiento de las señas de identidad de nuestra Seguridad Social despejando las incertidumbres que derivan de la magnitud del reto demográfico provocado por la jubilación de la generación del *baby boom* y de la orientación fallida de la reforma de 2013; y recuperando la senda de la mejor tradición reformista en este ámbito que tiene como último hito la reforma consensuada de 2011. (...) Pero el momento actual tiene una singularidad: en pocos años empezarán a acceder a la jubilación los integrantes de la generación más grande de nuestra historia, la del *baby boom*. Este acontecimiento demográfico constituye un desafío mayúsculo para nuestro país en muchos ámbitos que van más allá del específico de pensiones, si bien es indiscutible que un modelo de pensiones basado en el compromiso intergeneracional se ha de ver particularmente afectado. Ello exige una respuesta ambiciosa y responsable que, siendo consciente de la magnitud del reto, no ponga en riesgo la extraordinaria contribución al bienestar colectivo y a la lucha contra la pobreza que ha supuesto la consolidación y el desarrollo del sistema público de pensiones”.

Finalmente, sin cuestionar el marco *fáctico* de referencia, el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, que contiene la regulación vigente del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, puso el acento en el lado de los ingresos del sistema, reorientando el enfoque del análisis, que se había centrado en los gastos, esto es, en las partidas presupuestarias destinadas al pago de las pensiones. Como consecuencia de este cambio, se aprobaron dos nuevas cotizaciones: a) Cotización adicional de solida-

ridad (artículo 19 bis TRLGSS); b) Cotización adicional finalista del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (artículo 127 bis TRLGSS).

3. Conclusión: la introducción de la perspectiva de edad en la prestación de trabajo

La edad ha estado presente en la legislación laboral desde su origen. La fijación de una edad mínima para trabajar, buscando la protección de los menores frente a la explotación laboral, preocupó a los impulsores de las primeras normas en la materia. Recuérdese la aprobación en la Primera República Española de la Ley de 24 de julio de 1873 (Gaceta de Madrid del 28), conocida como Ley Benot por ser su principal impulsor Eduardo Benot, ministro de Fomento. De sus disposiciones emana cierto aroma de modernidad, como se comprueba, entre otros, en los contenidos de los artículos 1 a 4: “Los niños y las niñas menores de 10 años no serán admitidos al trabajo en ninguna fábrica, taller, fundición o mina” (artículo 1); “No excederá de cinco horas cada día, en cualquier estación del año, el trabajo de los niños menores de 13, ni el de las niñas menores de 14”; “Tampoco excederá de ocho horas el trabajo de los jóvenes de 13 a 15 años, ni el de las jóvenes de 14 a 17”; “No trabajarán de noche los jóvenes menores de 15 años, ni las jóvenes menores de 17 en los establecimientos en que se empleen motores hidráulicos o de vapor. Para los efectos de esta ley, la noche empieza a contarse desde las ocho y media”.

La protección de los menores continúa guiando la legislación laboral vigente, dado que ha ido creciendo y ampliándose a la par que en el resto del ordenamiento. Deben citarse, en este sentido, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), número 138, sobre la edad mínima, adoptado en 1973 (“Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores”, artículo 1), así como, naturalmente, el artículo 6 TR-LET, dedicado al trabajo de los menores [“1. Se prohíbe la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años. 2. Los trabajadores menores

de dieciocho años no podrán realizar trabajos nocturnos ni aquellas actividades o puestos de trabajo respecto a los que se establezcan limitaciones a su contratación conforme a lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), y en las normas reglamentarias aplicables. 3. Se prohíbe realizar horas extraordinarias a los menores de dieciocho años. 4. La intervención de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos solo se autorizará en casos excepcionales por la autoridad laboral, siempre que no suponga peligro para su salud ni para su formación profesional y humana. El permiso deberá constar por escrito y para actos determinados”], y el artículo 27 LPRL, sobre la protección de los trabajadores menores [“1. Antes de la incorporación al trabajo de jóvenes menores de dieciocho años, y previamente a cualquier modificación importante de sus condiciones de trabajo, el empresario deberá efectuar una evaluación de los puestos de trabajo a desempeñar por los mismos, a fin de determinar la naturaleza, el grado y la duración de su exposición, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico al respecto, a agentes, procesos o condiciones de trabajo que puedan poner en peligro la seguridad o la salud de estos trabajadores. A tal fin, la evaluación tendrá especialmente en cuenta los riesgos específicos para la seguridad, la salud y el desarrollo de los jóvenes derivados de su falta de experiencia, de su inmadurez para evaluar los riesgos existentes o potenciales y de su desarrollo todavía incompleto. En todo caso, el empresario informará a dichos jóvenes y a sus padres o tutores que hayan intervenido en la contratación, conforme a lo dispuesto en la letra b) del artículo 7 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (...), de los posibles riesgos y de todas las medidas adoptadas para la protección de su seguridad y salud. 2. Teniendo en cuenta los factores anteriormente señalados, el Gobierno establecerá las limitaciones a la contratación de jóvenes menores de dieciocho años en trabajos que presenten riesgos específicos”].

El interés por los ancianos o trabajadores de edad proveccta, en expresiones de la época, responde a otra finalidad. No se trató tanto de regular su actividad laboral, que se estimaba poco o nada útil y, por tanto, sin rentabilidad, lo que justificó la extinción de su contrato, sino de evitar que, una vez terminada la relación laboral, se convirtieran en

personas menesterosas y, en consecuencia, potencialmente generadoras de malestares o revueltas sociales. Se aborda el asunto desde el orden público y la asistencia, cuando no desde la beneficencia, y, más tarde, desde el ámbito de los seguros sociales. Ni siquiera se intuía, por supuesto, la importancia de adaptar el trabajo a las necesidades específicas de esta etapa vital. La creación del Instituto Nacional de Previsión (INP) por Ley de 27 de febrero de 1908 (Gaceta de Madrid del 29), con el encargo de “difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro”, de “administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituya bajo este patronato, en las condiciones más benéficas para los mismos”, y de “estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares” (artículo 1), dio origen al Real Decreto de 11 de marzo de 1919, que fijó el “régimen de intensificación de retiros obreros”, como ampliación del seguro de vejez, y al Reglamento general para el régimen obligatorio del retiro obrero, aprobado por Real Decreto de 21 de enero de 1921. Se afirma del INP, al objeto de motivar en su exposición de motivos la relevancia de dicho Reglamento, que a esta institución se le “deben tan eminentes servicios en la obra de justicia y pacificación social, que es hoy función principalísima del Estado, recogiendo aspiraciones obreras y estímulos humanitarios de los más heterogéneos elementos de la sociedad”.

Los profundos cambios contemporáneos en la concepción del trabajo y la percepción de la edad, en un marco presidido por el Estado social y democrático de derecho, exigen una reformulación de las consideraciones sobre la relación entre edad y trabajo, plenamente respetuosa con la dignidad y los derechos constitucionales y capaz de evitar el desperdicio de un talento imprescindible para superar con éxito los actuales retos y transformaciones económicos y sociales. No debe olvidarse que entre los principios de la acción preventiva se halla el relativo a “adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud” [artículo 15.1.d) LPRL].

La promoción de la existencia de equipos intergeneracionales constituye un reto de la gestión de recursos humanos o, en terminología más reciente, de la gestión de personas en la empresa y la *Administración pública*. El efecto multiplicador en los conocimientos, las capacidades y las habilidades apropiadas para el desarrollo de las competencias y funciones repercute en la ampliación de la productividad y la mejora de los resultados. Debe cuidarse con esmero la formación en la empresa, también acudiendo adecuadamente a los contratos formativos (artículo 11 TRLET), y buscar el encaje acertado en la política de personal del contrato de relevo (artículo 12.6 y 7 TRLET). La presencia de tal idea se recoge en el TRLET, precisamente a través de esta modalidad contractual: “Para que el trabajador pueda acceder a la jubilación parcial, en los términos establecidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y demás disposiciones concordantes, deberá acordar con su empresa una reducción de jornada y de salario de entre un mínimo del veinticinco por ciento y un máximo del cincuenta por ciento y la empresa deberá concertar simultáneamente un contrato de relevo, de acuerdo con lo establecido en el apartado siguiente, con objeto de sustituir la jornada de trabajo dejada vacante por el trabajador que se jubila parcialmente. También se podrá concertar el contrato de relevo para sustituir a los trabajadores que se jubilen parcialmente después de haber cumplido la edad de jubilación ordinaria que corresponda conforme a lo establecido en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La reducción de jornada y de salario podrá alcanzar el setenta y cinco por ciento cuando el contrato de relevo se concierte a jornada completa y con duración indefinida, siempre que el trabajador cumpla los requisitos establecidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social” (artículo 12.6, párrafos primero y segundo, TRLET).

Los cambios en la consideración de la edad en una sociedad longeva, así como la evitación del edadismo como discriminación de las personas que pueden ver prolongada su actividad laboral por la recalibración sociológica de las etapas vitales y los cambios demográficos, aconsejan la introducción de la perspectiva de edad en los métodos de concepción y definición concreta de los grupos profesionales, las plantillas, los puestos de trabajo y las funciones que se les asignan. El adecuado

aprovechamiento del talento sénior y, por supuesto, la evaluación de los riesgos laborales y la planificación y gestión de su prevención reclaman situar la edad entre las pautas técnicas esenciales, también en la vigilancia de la salud. No es dable que la eventual extensión de la edad en la que parece razonable trabajar, basada en la generalizada mejora en el mantenimiento de capacidades y aptitudes, se valore de manera tan invariable como obsoleta y lleve a la incuestionable expulsión automática de la persona trabajadora. No se trata de cuestionar la existencia de edades de referencia, ni tampoco la de coeficientes reductores en la jubilación de ciertas actividades laborales, que se vinculan efectivamente al reconocimiento de derechos en materia de seguridad social, sino de posibilitar la continuidad en el trabajo en puestos diseñados para aplicar los conocimientos y la experiencia adquiridos y, con ello, reforzar la dimensión de la jubilación como derecho y la dotación a las empresas u otras entidades empleadoras de un instrumento eficaz al servicio de la productividad, la competitividad, la conformación de equipos intergeneracionales y el relevo.

Capítulo 14

Retos de la longevidad en España

Manuel Álvarez

1. La evolución de la longevidad en España en el siglo XX

La esperanza de vida (EV en adelante) al nacer es el número promedio de años que esperaría seguir viviendo una persona recién nacida, asumiendo que las tasas de mortalidad por edad se mantengan constantes. La investigación de García Gonzalez (2011) analiza los factores y consecuencias que explican cómo ha cambiado la longevidad y mortalidad en España entre 1910 y 2009, con base en la teoría de que la esperanza de vida puede seguir aumentando sin un límite claramente establecido.

El estudio se enmarca en el contexto europeo del siglo XX y sigue el patrón común observado en muchos países: una primera fase marcada por una drástica caída en la mortalidad infantil durante los primeros tres cuartos del siglo XX, seguida por una fase en la que el aumento de la esperanza de vida de los adultos se convierte en el principal motor de crecimiento de la EV. En las últimas cuatro décadas, las tasas de mortalidad de las personas mayores en España han disminuido notablemente.

Las dos causas que impulsaron este cambio fueron, fundamentalmente, el desarrollo de la medicina y la extensión de la cobertura sanitaria a toda la población. Con el advenimiento de la democracia, se produjo un gran progreso en los años ochenta, facilitando el acceso a la sanidad pública con la creación de una red de centros de salud y de hospitales.

Como resultado, la esperanza de vida al nacer se duplicó entre 1910 a 2009 en España, creciendo de manera constante a un ritmo de más de tres meses por año. Este hecho ha tenido un considerable impacto en la financiación de las pensiones públicas, asunto que trataremos más adelante.

García Gonzalez también señala una tendencia hacia la convergencia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres desde mediados de los años noventa. El hecho estadístico irrefutable es que ha surgido un grupo de personas longevas sin precedentes históricos, evidenciado por el crecimiento en el número de centenarios y supercentenarios. Hasta hace unos veinte años, alcanzar los 100 años de vida era un hecho anecdótico. Sin embargo, el grupo de personas de 100 años o más ha sido el que más ha aumentado en términos relativos, multiplicándose por más de diez en el período 1969-2009, principalmente debido a la disminución de la mortalidad en personas mayores de 80.

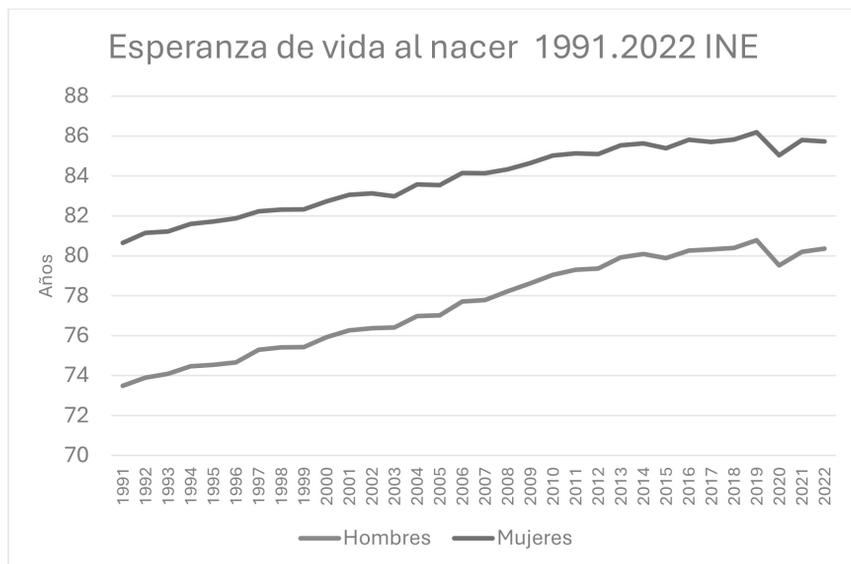
Por último, la variabilidad en la duración de la vida ha cambiado, lo que se refleja en una “rectangularización” de la curva de supervivientes, una compresión de la mortalidad en edades avanzadas y un desplazamiento de la mortalidad. La evolución de estos fenómenos en relación con los patrones de longevidad muestra que España se encuentra en la hipótesis del desplazamiento, acercándose a una situación de equilibrio dinámico.

2. Evolución reciente de la esperanza de vida

La evolución reciente de la EV en España ha mostrado un crecimiento sostenido, más intenso en los hombres que en las mujeres, hasta el 2010, y una ralentización posterior. Según los indicadores demográficos básicos que publica el INE (ver Figura 1), entre 2002 y 2022 la EV al nacer de los hombres ha aumentado de 76,4 a 80,4 años, lo que representa un incremento de 4 años en dos décadas.

La diferencia en años de esperanza de vida al nacimiento a favor de la mujer creció o se mantuvo estable hasta mediados de los años noventa, pero se ha ido reduciendo en las dos últimas décadas, pasando de 6,8 años de diferencia a favor de la mujer en el año 2002, a 5,4 años en 2022.

Gráfico 1. Esperanza de vida al nacer 1991-2022



3. ¿El país más longevo?

En *The Lancet* (Foreman *et al.*, 2018), se presenta un estudio a nivel mundial sobre longevidad comparada en el que se realizaron proyecciones de mortalidad desglosadas por causas y, a través de indicadores, se construyó un marco para explorar diferentes escenarios dependiendo de muchos factores de riesgo. En su escenario de referencia, los autores pronostican un aumento continuo de la esperanza de vida en el mundo, y se proyectó que 116 de 195 países y territorios experimentarían avances significativos en la EV para 2040.

Uno de los aspectos más importantes del estudio es que se proyecta un crecimiento más rápido de la esperanza de vida entre sectores de clase baja y media, lo que indica que las desigualdades en la longevidad podrían reducirse gradualmente para 2040.

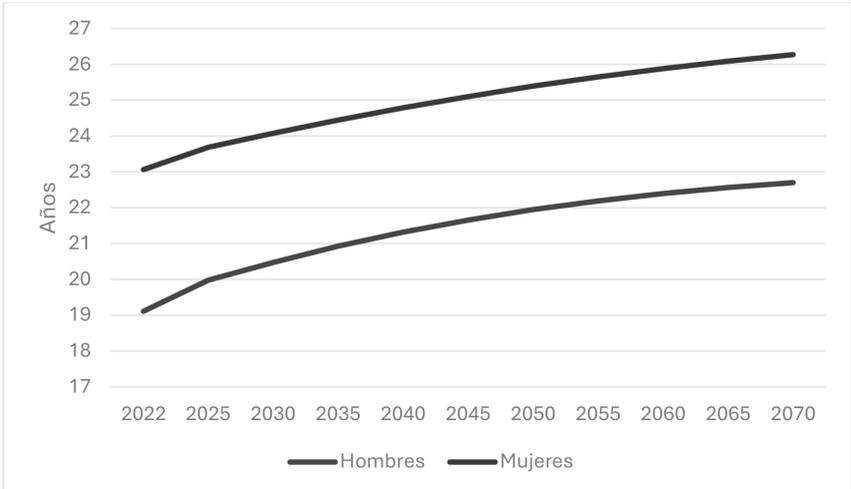
El estudio también destaca que cuatro países, a saber, Japón, Singapur, España y Suiza, alcanzarán una esperanza de vida superior a los 85 años para 2040. En particular, se pronostica que España podría superar a Japón, convirtiéndose en el país con mayor esperanza de vida del mundo. Por otro lado, se proyecta que países como la República

Centroafricana y Lesoto tendrán una esperanza de vida inferior a los 60 años para el mismo año, lo que refleja las persistentes disparidades en el acceso a los servicios de salud, infraestructura y condiciones socioeconómicas.

4. Las proyecciones demográficas de pensiones públicas

Ahora bien, para analizar la longevidad y sus retos debemos centrarnos en las edades más altas, que se sitúan posterior a los 65 años, indicador aproximado para los costos previsionales o ayuda a dependientes.

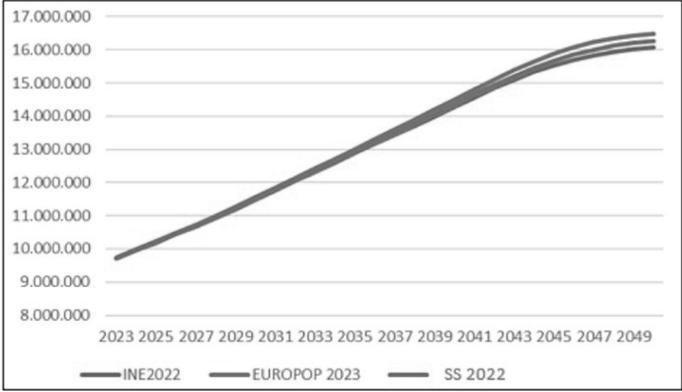
Gráfico 2: Esperanza de vida a los 65 años



Fuente: INEI.

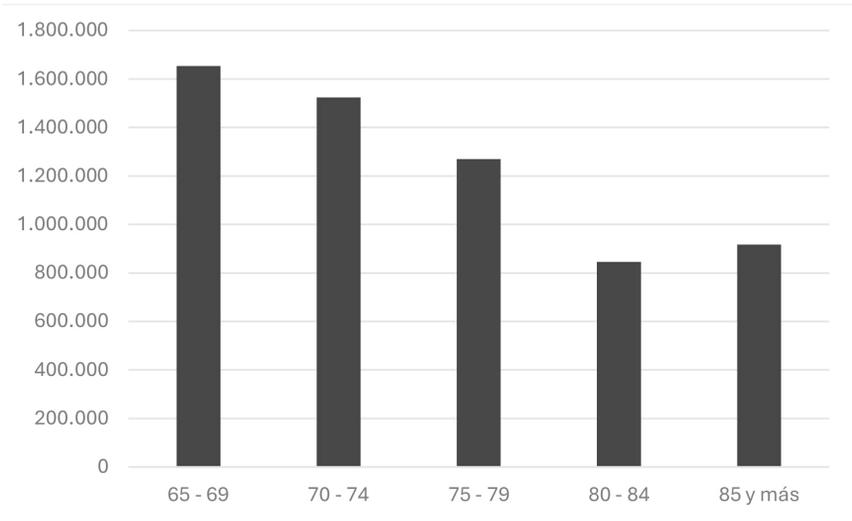
En el sistema de pensiones público español, que es fundamentalmente un sistema de reparto, enfrentar el factor demográfico conlleva otros determinantes a la hora de proyectar las pensiones públicas, como pueden ser el nivel de generosidad y el porcentaje de los mayores que están cubiertos por el sistema. En España, diversas proyecciones difieren en sus resultados, pero coinciden en que llegaremos a los 16 millones de pensionistas a mitad de siglo.

Gráfico 3: Población de 65 años y más



Fuente: Seguridad Social

Gráfico 4: Número de pensiones de jubilación en la seguridad social al 1 de enero de 2024



5. El reto económico de las pensiones

El reto de financiar las pensiones a largo plazo se mide frecuentemente por el porcentaje del PIB destinado a cubrir estos beneficios. Este indicador refleja el esfuerzo que el Estado debe realizar anualmente, el cual

puede financiarse a través de contribuciones, impuestos o, en algunos casos, mediante la emisión de deuda pública. Sin embargo, este porcentaje no es un simple valor aislado, sino que integra varios factores subyacentes que influyen en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Entre los principales factores se encuentran:

- Factor demográfico: Se puede aproximar mediante el ratio de dependencia, que resulta de dividir el número de personas mayores de 65 años entre la cantidad de personas en edad laboral, comprendida generalmente entre los 20 y 64 años.
- Factor amplitud de cobertura: Este indicador mide si las pensiones llegan a más o menos proporción de la población mayor.
- Factor generosidad: Se refiere a si la pensión ofrecida por el sistema es alta o baja en relación con las horas totales trabajadas en toda la vida laboral.
- Factor laboral: Evalúa cuántas horas se trabajan durante la vida laboral.
- Factor horas trabajadas totales: Este indicador mide el número promedio de horas trabajadas por las personas en edad laboral (20 a 64 años) a lo largo de toda su vida profesional.

Tabla 1. Variables para el cálculo del ratio de las pensiones respecto al PBI

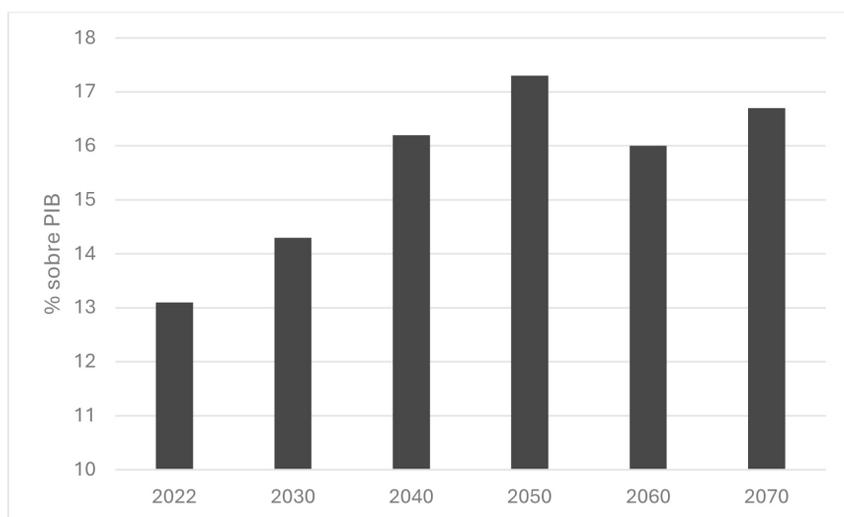
Factor	Ratio	Cálculo Indicador
Demográfico	D Dependencia	$ED_{65+} / ED_{(20-64)}$
Amplitud	C Cobertura	Número de Pensionistas / ED_{65+}
Generosidad	B Beneficios	$Pension\ media / (PIB/horas\ trabajadas\ 20-74)$
Laboral	I Inversa de horas totales medias trabajadas	$Ed_{(20-64)} / Horas\ trabajadas\ 20-74$

En efecto, podemos descomponer el gasto en pensiones como una proporción del PIB a partir de los cuatro factores clave mencionados, de la siguiente manera:

$$\text{Pensiones / PIB} = D \times C \times B \times I$$

Aunque habitualmente se pone el acento en el factor demográfico D, realmente es más determinante el factor B, respecto a la generosidad en los beneficios.

Gráfico 5. Pensiones públicas / PIB



FUENTE: 2024 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070).

Las proyecciones de diversas instituciones sobre el futuro de las pensiones en España, como el Aging Report (AR) de la Unión Europea, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) y la Seguridad Social, coinciden en que el punto crítico para la financiación de las pensiones públicas se situará alrededor de 2050. No obstante, divergen en sus estimaciones sobre el porcentaje del PIB que se destinará a pensiones en ese momento.

El Aging Report 2024 proyecta un gasto superior al 17% del PIB, lo cual implicaría un esfuerzo fiscal considerable, difícil de sostener sin una subida de impuestos o una reducción significativa del gasto público. En comparación, las estimaciones de Airef sitúan el gasto en pensiones en un 13,5% del PIB, mientras que la Seguridad Social lo proyecta en torno al 14,7% del PIB. Estas cifras, aunque elevadas, resultan más manejables.

Un gasto en pensiones de alrededor del 15% del PIB se considera un punto crítico, pero aún asumible en términos fiscales, comparable al gasto actual en países como Italia o Austria. Aun así, un 17% del PIB sería extremadamente difícil de financiar sin un ajuste fiscal significativo, dado que el margen de endeudamiento público es limitado.

Este contexto ha generado una preocupación creciente desde el siglo XX sobre la sostenibilidad de las pensiones públicas en España. En respuesta, el país ha implementado diversas reformas dirigidas a controlar el crecimiento del gasto en pensiones, promoviendo un sistema más sostenible a largo plazo. Estas reformas suelen abordar aspectos como la edad de jubilación, el cálculo de las pensiones y las cotizaciones, en un intento por asegurar la viabilidad del sistema frente al envejecimiento de la población y los desafíos económicos futuros.

6. Reforma reciente del sistema de pensiones

En la legislatura de 2019, se inició una reforma profunda del sistema de pensiones en España, en un contexto poco favorable. El Pacto de Toledo, que es la comisión parlamentaria encargada de generar consensos sobre pensiones, había estado inactivo durante casi una década debido a la falta de acuerdo entre los partidos. Además, la composición del parlamento en ese momento era muy diferente a la de legislaturas anteriores, lo que complicaba la posibilidad de alcanzar consensos amplios.

Con la llegada de la pandemia en 2020, la situación empeoró, ya que la actividad parlamentaria se redujo drásticamente, dificultando la negociación y la aprobación de reformas. Sin embargo, la pandemia también trajo el Plan para la Reconstrucción, Transformación y Resiliencia, una estrategia impulsada por la Unión Europea que facilitó la implementación de reformas clave, entre ellas las relacionadas con el sistema de pensiones, bajo la supervisión y el aval de las instituciones europeas.

El Pacto de Toledo finalmente logró retomar su actividad en 2020, después de un largo período de inactividad. Desde su creación hace casi tres décadas, este órgano busca despolitizar el debate sobre pensiones y

generar recomendaciones que guíen las reformas cada cinco años. Sin embargo, entre 2010 y 2020, hubo un paréntesis considerable debido a la falta de voluntad política para llegar a acuerdos en el período previo.

Gracias al liderazgo de Magdalena Valerio, presidenta de la comisión, y al apoyo del nuevo gobierno, en 2020 se alcanzó finalmente un acuerdo. Las recomendaciones del Pacto de Toledo siguieron la línea de pactos anteriores, centrándose en garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y mejorar su equidad. Aunque se necesitó de numerosas negociaciones parlamentarias para llegar a un consenso, este acuerdo permitió avanzar en una de las reformas estructurales más importantes del país en materia de protección social.

7. Next Generation y las reformas del componente 30

En respuesta a la crisis generada por el COVID-19, la Unión Europea adoptó una estrategia de solidaridad sin precedentes, permitiendo que cada país miembro accediera a recursos financieros a cambio de la implementación de reformas estructurales. En el caso de España, el gobierno diseñó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, articulado en torno a cuatro ejes principales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género.

El impacto económico proyectado de este plan tiene como objetivo elevar el crecimiento potencial de la economía española por encima del 2% a largo plazo. De esta manera, el país puede recibir hasta 163.000 millones de euros entre 2021 y 2026 para llevar a cabo las reformas e inversiones previstas. De esta cantidad, aproximadamente 83.160 millones corresponden a transferencias no reembolsables, mientras que el resto está disponible en forma de créditos.

Gráfico 6. Next Generation y las reformas del Componente 30



La ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se extiende hasta 2026, y representa un desafío significativo en términos de planificación y ejecución del gasto público, especialmente si lo comparamos con los procesos presupuestarios convencionales. Este plan, conocido a nivel europeo como Next Generation EU (NGEU), es visto como una doble oportunidad para España. No solo facilita las inversiones necesarias para modernizar y digitalizar la economía, sino que también impone la adopción de reformas estructurales que se han postergado durante años debido a la reticencia de diferentes gobiernos a enfrentarse a conflictos o desafíos políticos.

Uno de los ejes clave de estas reformas, denominado “política palanca”, es la modernización del sistema fiscal para promover un crecimiento inclusivo y sostenible. A medida que la economía se recupere y crezca de manera sólida, será crucial reducir los desequilibrios fiscales para garantizar la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo. Esto es particularmente relevante en el contexto actual, donde las finanzas públicas de muchos países se han visto gravemente afectadas por la pandemia.

Es importante destacar que la reforma de las pensiones en España está íntimamente ligada a la reforma fiscal. Desde la perspectiva de Bruselas, la principal preocupación no radica en la generosidad de las pensiones públicas, sino en su impacto sobre la Deuda Pública y el Déficit, factores que son cruciales para la estabilidad económica de la Unión Europea y, en particular, de los países de la zona euro.

Por otro lado, El sistema de pensiones seguirá siendo un pilar central del estado de bienestar en España, y su reforma es crucial para asegurar

su sostenibilidad en el tiempo. La experiencia de la fallida reforma del gobierno de Rajoy ha demostrado que los cambios en este sistema, si no se construyen sobre un equilibrio y consenso político, tienden a ser insostenibles. Esta lección ha sido tomada en cuenta en el nuevo enfoque que se basa en las recomendaciones del Pacto de Toledo, las cuales fueron aprobadas con una amplia mayoría tras una década de estancamiento.

El objetivo de estas reformas es adaptar elementos del sistema de pensiones a las nuevas circunstancias demográficas, anticipando los desafíos derivados del envejecimiento poblacional, particularmente con la jubilación de la generación del baby boom. Este proceso de adaptación es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema a largo plazo, asegurando que los recursos necesarios estén disponibles para las futuras generaciones de pensionistas.

En este contexto, el Next Generation EU (NGEU) en España incluye un enfoque integral que abarca diversas áreas de modernización fiscal. Dentro de esta modernización, el sistema de pensiones es solo uno de varios componentes que buscan fortalecer las finanzas públicas y mejorar la eficiencia del gasto público. Las reformas se estructuran en los siguientes componentes clave:

Componente 27: Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Componente 28: Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.

Componente 29: Mejora de la eficacia del gasto público.

Componente 30: Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

8. Relación entre el Pacto de Toledo y el componente 30 de la reforma de pensiones

El Componente 30 se ha diseñado para desarrollar las recomendaciones del Pacto de Toledo, constituyendo su columna vertebral. Sin embargo, la relación entre ambos no es estrictamente biunívoca, ya que el Componente 30 ha estructurado la hoja de ruta del gobierno para

varios años, enfrentando una tarea ingente que trasciende el alcance de una única legislatura.

La implementación de estas reformas implica atravesar procesos de negociación secuenciales que son complejos. En primer lugar, se deben coordinar las conversaciones con los agentes sociales; luego, estas negociaciones están sujetas a la supervisión de Bruselas y, finalmente, se requiere su aprobación en un contexto parlamentario caracterizado por mayorías inestables. Este entramado de negociaciones hace que el orden en que se abordan los diferentes capítulos también influya en el resultado final. Por ejemplo, el debate sobre si era conveniente iniciar con la revalorización de las pensiones conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC) ha sido un punto crítico. Aunque esta medida tangible se implementó a tiempo, ha dificultado el consenso en acuerdos posteriores relacionados con las pensiones.

Con la llegada de la primavera de 2024, resulta fundamental evaluar el estado de cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo en relación con las reformas impulsadas bajo el NGEU y establecer su vinculación. Este enfoque de interrelacionar las recomendaciones del Pacto de Toledo con un conjunto de reformas normativas, cada una con sus plazos específicos, ha sido una novedad en el contexto español. Ha establecido un ritmo de ejecución que, de otro modo, no se hubiera logrado.

Recuadro 1: Recomendaciones del Pacto de Toledo

Recomendación 0: Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones

—Rechaza la sustitución del sistema de reparto por otro de capitalización.

—La financiación del sistema de la Seguridad Social debe adecuarse a la naturaleza de la protección, de modo que las prestaciones no contributivas se financien mediante aportaciones del Estado.

Recomendación 1: Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero

Separación de fuentes:

—Las cotizaciones sociales deben ser destinadas exclusivamente a financiar prestaciones contributivas.

—La financiación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social ha de efectuarse exclusivamente a través de aportaciones del Estado.

Existen gastos hasta ahora sufragados por la Seguridad Social que deben ser asumidos por el Estado con financiación tributaria (con cargo a sus Presupuestos Generales), según un calendario que permita superar el déficit financiero de la Seguridad Social no más tarde de 2023.

C30.R1 Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, con la culminación del proceso de separación de fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva del sistema para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo.

Recomendación 2: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones

La Comisión defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas mediante la revalorización anual de sus pensiones en base al IPC real, así como su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas para asegurar el futuro equilibrio social y financiero del sistema.

C30.R2-A Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, para lo que se deroga el Índice de Revalorización de Pensiones introducido por la reforma de 2013 con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en los términos que plantea el Pacto de Toledo.

Recomendación 3: Fondo de reserva

—La disminución del Fondo obedece al persistente desequilibrio financiero que ha deteriorado las cuentas de la Seguridad Social durante sucesivos ejercicios presupuestarios, siendo conveniente establecer un remanente mínimo sujeto a una regla endurecida de disponibilidad.

—Una vez que se recupere el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, debe retomarse la regla según la cual los excedentes de las cotizaciones, sin límite alguno, han de incorporarse al Fondo de Reserva, así como que la disposición de sus activos debe ajustarse estrictamente al pago de prestaciones de naturaleza contributiva.

—El Fondo de Reserva puede ser una importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales entre los ingresos y los gastos de la Seguridad Social, pero no es el mecanismo adecuado para resolver desequilibrios financieros de naturaleza estructural.

C30.R2-D Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional, lo que implica incorporar, junto a la evolución de la esperanza de vida, otros indicadores complementarios que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población.

Recomendación 4: Integración y convergencia de regímenes

Se requiere un análisis de convergencia de los diferentes regímenes hasta reducirlos a dos: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. Se debe continuar avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General. Deben promoverse, en el marco del diálogo social, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales.

C30.R3 Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales, por el que se busca implantar gradualmente un nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) basado en los rendimientos por la actividad económica desempeñada. Esta reforma, pendiente desde primeros de este siglo, finalmente ha logrado ver la luz.

Recomendación 5: Adecuación de las bases y periodos de cotización

—Evaluación de la ampliación de la progresiva del período de cálculo de la base reguladora de las pensiones.

—Evaluación de la ampliación del periodo cotizado exigible, por Ley, para alcanzar una pensión del cien por cien de la base reguladora.

—Resulta adecuado el mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas, con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización.

C30.R2-C Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación, que pretende reforzar la progresividad y el carácter contributivo del sistema haciendo que la pensión de jubilación refleje en mayor medida la vida laboral del trabajador y atienda la realidad de un mercado laboral en

el que las interrupciones laborales y las lagunas de cotización son cada vez menos excepcionales.

C30.R6 Adecuación de la base máxima de cotización del sistema: La adaptación del sistema requiere de una adecuación gradual las bases de cotización máxima que deberá ser concurrente con una modificación de la pensión máxima para no afectar a la naturaleza contributiva del sistema.

Recomendación 6: Incentivos al empleo

El sistema de incentivos debe concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial. A este respecto, solamente debe priorizarse con este tratamiento preferente a los colectivos de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y a las víctimas de violencia de género; asimismo, deben adoptarse medidas de fomento de la contratación de los parados de larga duración, y de los jóvenes, así como incentivarse el mantenimiento del empleo de las personas contratadas que tengan 55 o más años.

C30.R2-B Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas.

Recomendación 7: Modernización e información al ciudadano

Debe darse cumplimiento a las obligaciones de información de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión.

Recomendación 8: Gestión del sistema

Potenciar la mejora de la gestión, a través de la creación de una agencia de la Seguridad Social que permita la gestión integrada de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, con arreglo al marco competencial establecido en la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía. Abordar de manera inmediata un plan integral de recuperación y renovación de la plantilla de personal al servicio de la Seguridad Social.

Recomendación 9: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

Es necesario completar el proceso de modernización y transparencia en el funcionamiento de las Mutuas, así como dotarlas de un cierto

margen de flexibilidad en el uso de sus recursos, compatible con un estricto control por la Seguridad Social.

Recomendación 10: Lucha contra el fraude

—Debe favorecerse que todas las Administraciones implicadas puedan cruzar la información existente en sus bases de datos.

—Deben reforzarse los medios de la Inspección de Trabajo y el régimen sancionador a las empresas que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social.

Recomendación 11: Contributividad

Es necesario preservar y reforzar el principio de contributividad sin menoscabo de la solidaridad del sistema.

C30.R2-D Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional, lo que implica incorporar, junto a la evolución de la esperanza de vida, otros indicadores complementarios que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población.

Recomendación 12: Edad de jubilación

Es necesario reforzar dos líneas básicas de actuación:

—Fomentar la permanencia de los trabajadores en activo.

—Atender a las situaciones de vulnerabilidad que la prolongación de la vida laboral pueda generar en determinados colectivos.

C30.R2-B Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas.

Recomendación 13: Prestaciones de viudedad y orfandad

Debe llevarse a cabo de manera gradual la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia —en especial la de viudedad— manteniendo su carácter contributivo.

Recomendación 14: Juventud y Seguridad Social

Los jóvenes se ven especialmente perjudicados por la precariedad y el subempleo, lo que dificulta generar amplias carreras continuas de cotizaciones. Estas circunstancias determinan el descrédito de nuestro sistema de seguridad social entre la juventud. Un objetivo básico es que los jóvenes recuperen la confianza en el sistema.

Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia

En relación con el concepto de suficiencia, es preciso:

—Fijar una referencia adecuada, que podría ser la tasa de sustitución (porcentaje de la pensión media sobre el salario medio de los trabajadores ocupados)

—Establecer un ámbito territorial de medición comparada, en concreto el de los países más avanzados de la Unión Europea.

Recomendación 16: Sistemas complementarios

Es necesario impulsar los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva. En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente.

C30.R5 Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones, por la que se prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico que impulse los planes de pensiones de empleo y contemple la promoción pública de fondos de pensiones permitiendo dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o autónomos.

Recomendación 17: Mujeres y Seguridad Social

Se deben adoptar medidas de carácter estructural para conseguir la equiparación de la cobertura por pensiones entre mujeres y hombres, y potenciar la corresponsabilidad entre géneros.

C30.R4 Modificación del complemento de maternidad de pensiones mediante un nuevo diseño, como se expresó en el Real Decreto-ley 3/2021, con el objetivo de compensar el coste que el nacimiento y el cuidado de los hijos tiene para los progenitores, fundamentalmente para las madres, de manera que se contribuya decisivamente a la reducción de la brecha de género en pensiones.

Recomendación 18: Personas con discapacidad

Deben intensificarse las medidas dirigidas a su activación, favoreciendo su acceso al empleo. En particular, se propone la compatibilidad de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente con la realización de un trabajo.

Recomendación 19: Trabajadores migrantes

Deben apoyarse los puentes de inmigración legal para satisfacer la demanda del mercado laboral español. A tal fin, la Seguridad Social debe adecuar los procesos con medidas que faciliten la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema.

Recomendación 20: Seguridad Social y economía digitalizada

Debe actuarse frente a realidades relacionadas con las características de las actividades que se desarrollan a través de plataformas digitales, como son la economía informal, los falsos autónomos y la infracotización.

Recomendación 21: Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo

El Gobierno debe comparecer anualmente ante la Comisión para informar de la situación puntual de la Seguridad Social en relación con el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas. Transcurridos cinco años, el Congreso de los Diputados habrá de proceder a una revisión general de las recomendaciones, así como evaluar a su grado de cumplimiento

En conclusión, tanto la pasada legislatura como la presente sitúan la reforma de pensiones en el centro de la actividad legislativa, dentro del marco de la reforma del gasto público que haga sostenibles las pensiones.

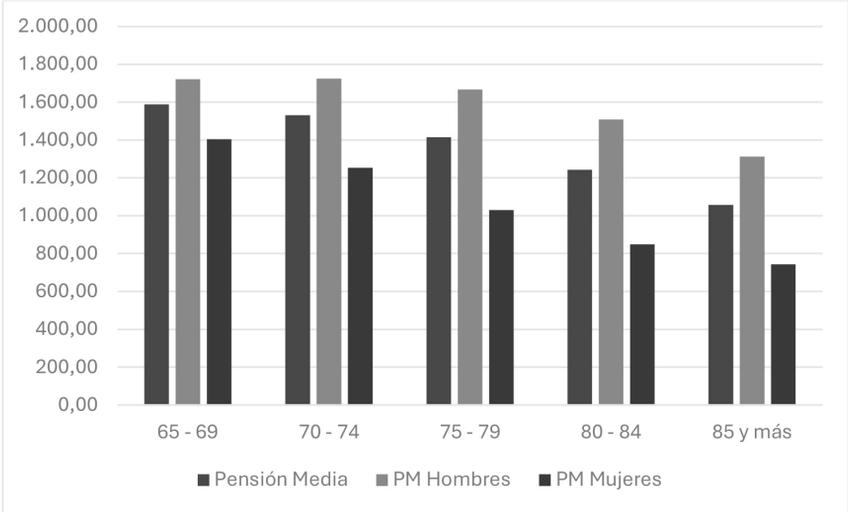
9. Pensiones públicas y lucha contra la pobreza

Las pensiones y la sanidad públicas contribuyen decisivamente a elevar la longevidad. Múltiples estudios correlacionan positivamente la renta disponible y la supervivencia.

Los esfuerzos para aumentar las pensiones públicas en España se han traducido en:

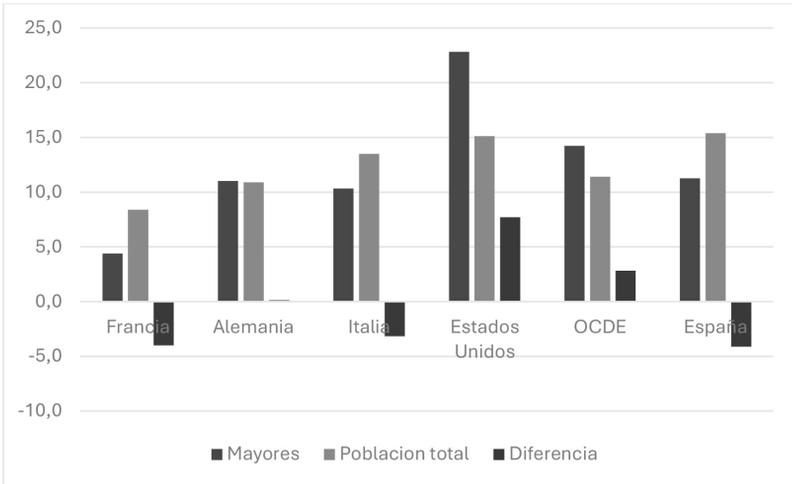
- La creación de las pensiones no contributivas, que garantizan unos mínimos a los ciudadanos que por cualquier causa no tuvieron acceso a las pensiones contributivas;
- Elevación de las pensiones mínimas contributivas, que se pretenden aproximar al 60% del salario medio en España;
- Revisión de las pensiones con el IPC, para que no sufran desvalorización en tiempos de alta inflación.

Gráfico 7. Pensión media Seguridad Social por edades a 1 de enero de 2024



Como resultado, es posible apreciar que las pensiones de los jubilados más jóvenes son más altas que la de los mayores. También, hay que constatar que las cohortes más jóvenes de jubilados muestran una menor brecha de género, aunque esta todavía es significativa.

Gráfico 8. Ratio de pobreza

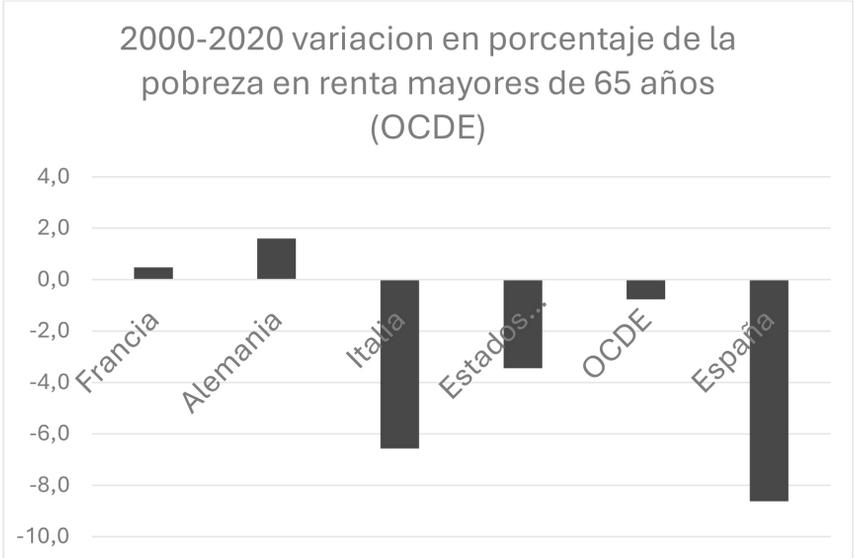


Fuente: OCDE (2020).

La comparación del ratio de pobreza entre los mayores y la población total revela diferencias significativas entre países. En Estados Unidos, la proporción de personas mayores en situación de pobreza es notablemente superior a la media nacional, lo que indica un desafío importante en la protección de este grupo demográfico. En Alemania, la situación es prácticamente equivalente a la media, mientras que en España, Italia y Francia, los mayores disfrutan de una protección razonablemente buena frente a la pobreza.

El esfuerzo realizado por España en los últimos 20 años es especialmente notable, como se ilustra en el gráfico adjunto. En este período, España ha logrado reducir la pobreza entre las personas mayores de 65 años en 8 puntos porcentuales, superando el rendimiento de otros países comparados. Este éxito es atribuible, en gran medida, a la mejora de las pensiones públicas, que ha fortalecido la red de seguridad social y ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los mayores en el país.

Gráfico 9. Variación en porcentaje de la pobreza en renta de mayores de 65 años



Fuente: OCDE.

•

10. La dependencia como prestación emergente

La Ley de la Dependencia en España, oficialmente conocida como la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia, fue promulgada el 14 de diciembre de 2006 y marcó un hito significativo en el sistema de bienestar social del país. Esta legislación establece un marco legal que garantiza el derecho a la atención y asistencia de aquellas personas que, debido a su edad, discapacidad o enfermedad, no pueden valerse por sí mismas.

El origen de esta ley se vincula a la creciente conciencia social y política sobre la necesidad de proporcionar una atención adecuada a la población envejecida y a las personas con discapacidades. En las décadas de los noventa y principios de los 2000, España experimentó un notable aumento en la esperanza de vida, lo que resultó en un incremento significativo de la población anciana. Esto hizo evidente la necesidad de un sistema formalizado de cuidados y apoyos que, hasta entonces, recaían en gran medida en las familias.

El proceso de elaboración de la Ley de la Dependencia involucró una amplia consulta y colaboración entre diversos actores sociales, incluidas asociaciones de personas con discapacidad, entidades del tercer sector, expertos en bienestar social y representantes gubernamentales. La ley fue concebida no solo como un mecanismo de apoyo, sino también como un reconocimiento del derecho a la autonomía personal y a la integración social.

Desde su implementación en 2007, la Ley de la Dependencia ha evolucionado significativamente. Aunque enfrentó desafíos considerables en sus inicios, como problemas de financiación y desigualdades en la aplicación de servicios entre las distintas comunidades autónomas, con el tiempo se han realizado reformas y ajustes para mejorar su eficiencia y equidad.

La ley establece un sistema de grados de dependencia, evaluando la situación de cada individuo para determinar el nivel de apoyo necesario, que varía desde la dependencia moderada hasta la gran dependencia. Los servicios y prestaciones disponibles incluyen ayudas económi-

cas, servicios de teleasistencia, centros de día, atención residencial y asistencia a domicilio, entre otros.

A pesar de las dificultades encontradas en su implementación, la Ley de la Dependencia sigue siendo un pilar fundamental del sistema de bienestar social en España, reflejando el compromiso del país con la protección y promoción de la autonomía y dignidad de sus ciudadanos más vulnerables.

Tabla 2. Una mirada a la salud 2021

	EV65 Mujeres	EV65 Saludable Mujeres	Diferencia Mujeres	EV65 Hombres	EV65 Saludable Hombres	Diferencia Hombres
OCDE 26	20,8	10,0	10,8	17,4	9,6	7,8
España	23,5	10,3	13,2	19,2	10,7	8,5
Francia	23,3	12,6	10,7	19,2	11,3	7,9
Alemania	21,1	11,4	9,7	17,8	10,2	7,6
Italia	22,1	10,7	11,4	18,9	10,8	8,1

Fuente: HEALTH AT A GLANCE, 2023.

Una elevada longevidad no implica necesariamente una vida larga y saludable. Aunque España destaca a nivel mundial en términos de esperanza de vida, no se encuentra en la misma posición en cuanto a la calidad de vida saludable, siendo superada en este aspecto por países como Italia y Francia.

Esta situación resalta la importancia del despliegue de prestaciones de dependencia en España. En el segundo semestre de 2023, se alcanzó la cifra de dos millones de personas que solicitaron prestaciones de dependencia, y se prevé que en 2024 las resoluciones superen esta cifra.

En los últimos años, tanto la Administración General del Estado como las comunidades autónomas han realizado un esfuerzo significativo para agilizar los procesos de evaluación de solicitantes, logrando reducir casi a la mitad el número de personas que, teniendo derecho a la prestación, aún no cuentan con un plan individualizado.

Las proyecciones para las próximas décadas son preocupantes, estimándose que la cifra de personas dependientes alcance los cuatro millones en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XXI.

Tabla 3. Personas dependientes

	Total nacional						
	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	30/06/2024
Solicitudes	1.767.186	1.894.744	1.850.950	1.892.604	1.982.018	2.061.372	2.105.994
Resoluciones de grado	1.638.618	1.735.551	1.709.394	1.768.008	1.850.208	1.944.185	1.976.344
Sin grado	334.306	350.514	352.921	352.430	359.348	377.078	383.701
Personas con derecho a prestación	1.304.312	1.385.037	1.356.473	1.415.578	1.490.860	1.567.107	1.592.643
Grado I	420.437	467.298	473.559	487.549	515.590	543.298	563.764
Grado II	490.680	515.590	506.355	529.632	560.619	592.130	599.348
Grado III	384.195	402.149	376.559	398.397	414.651	431.679	429.531
Resoluciones de PIA	1.054.275	1.115.183	1.124.230	1.222.142	1.313.437	1.411.866	1.457.243
Grado I	277.636	310.719	337.667	378.893	419.029	459.833	489.330
Grado II	427.294	442.658	443.395	474.372	508.082	544.804	558.933
Grado III	349.345	361.806	343.168	368.877	386.326	407.229	408.980
Pers. con derecho a prest. sin resol. de PIA	250.037	269.854	232.243	193.436	177.423	155.241	135.400
Grado I	151.801	156.579	135.892	108.656	96.561	83.465	74.434
Grado II	63.386	72.932	62.960	55.260	52.537	47.326	40.415
Grado III	34.850	40.343	33.391	29.520	28.325	24.450	20.551

Fuente: INMERSO.

La longevidad representa un desafío considerable para la atención a la dependencia, especialmente en lo que respecta a su financiación. El Estado español, a través de los presupuestos generales, asigna recursos a las comunidades autónomas, que tienen la opción de reforzar la financiación de manera voluntaria en sus respectivas regiones.

Desde su inicio, la prestación de dependencia se estableció como una ayuda con copago por parte del beneficiario. En otros países, se han desarrollado seguros privados complementarios para abordar esta cuestión. Sin embargo, en España, los convenios colectivos rara vez contemplan esta modalidad, y su uso como prestación asegurada no se ha generalizado.

Además, las fórmulas para hacer líquido el patrimonio inmobiliario, como la hipoteca inversa o la vivienda pensión, no han prosperado de la forma necesaria. A pesar de que existen opciones financieras y aseguradoras disponibles, aún hay un amplio margen de mejora para lograr una cobertura significativa de la población en este ámbito.

11. Conclusiones y recomendaciones

España enfrenta el desafío de convertirse en la nación más longeva del mundo en las próximas décadas. A lo largo de varios años, la esperanza de vida de los mayores ha aumentado a un ritmo de un trimestre por año, aunque en la última década ha experimentado una ralentización. Este contexto, sumado al inminente aumento de jubilaciones, plantea

serios problemas de financiación tanto para las pensiones como para las prestaciones de dependencia.

Las proyecciones sobre el coste de las pensiones en relación con el PIB indican que, aunque existen divergencias en las estimaciones, se prevé que el gasto alcanzará entre el 15% y el 17% a mitad de siglo. En este sentido, la gobernanza de las pensiones públicas presenta fortalezas, como la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo, que busca soluciones consensuadas y mandata al gobierno a desarrollar normativamente sus recomendaciones.

La última reforma de pensiones cuenta con el respaldo de la Unión Europea, al estar incluida como una reforma clave en el proyecto Next Generation EU. La mejora de las pensiones públicas, especialmente a través de pensiones mínimas contributivas y no contributivas, ha reducido significativamente la probabilidad de pobreza entre la población mayor en comparación con la media general.

La dependencia, íntimamente relacionada con la longevidad, se prevé que se convierta en un área emergente en el país. Con dos millones de beneficiarios actuales, se estima que alcanzará los cuatro millones a mitad de siglo. Esto representa un reto tanto para el sector público como para los ciudadanos, dado que las prestaciones de dependencia se financian mediante copago. Sin embargo, las herramientas de financiación privada complementaria aún están poco desarrolladas, lo que genera una necesidad urgente de impulsar su expansión en las próximas dos décadas.

12. Referencias

- García Gonzalez (2011). La transformación de la longevidad en España de 1910 a 2009: un análisis demográfico de centenarios y supercentenarios (Tesis UNED 2011).
- Foreman,K., Marquez,n., Dolgert, A., Fukutaki, K., Fullman,N., McGaughey, M., Pletcher, M.A., Smith, A. E., Tang, K., Chun-Wei Yuan, Brown, J., Friedman, J., He, J., Heuton, K., Holmberg, M., Patel, D., Reidy, P., Carter, A., Cercy, K., Chapin, A., Douwes-Schultz, D., Frank, T., Goettsch, F., , Liu, P.Y., Nandakumar, V., Reitsma, M.B., Reuter, V., Sadat,N., Sorensen, R.J.D., Srinivasan, V., Updike, R.L., York, H., Lopez,A. D., Lozano, R., Lim, S.S., Mokdad, A.H., Vollset, S. E., Murray, C.J.L. (2018). Forecasting life expectancy, years of life lost, and all-cause and cause-specific mortality for 250 causes of death: reference and alternative scenarios for 2016–40 for 195 countries and territories. *Lancet* 2018; 392: 2052-90
- OECD (2023), *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, en <https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>.
- Gobierno de España- Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 30: Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo Acceso: <https://planderrecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-30-sostenibilidad-largo-plazo-del-sistema-publico-de-pensiones-en-marco-del-pacto-de-toledo>.
- European Commission (2024). 2024 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070) INSTITUTIONAL PAPER 279 | APRIL 2024.

Capítulo 15

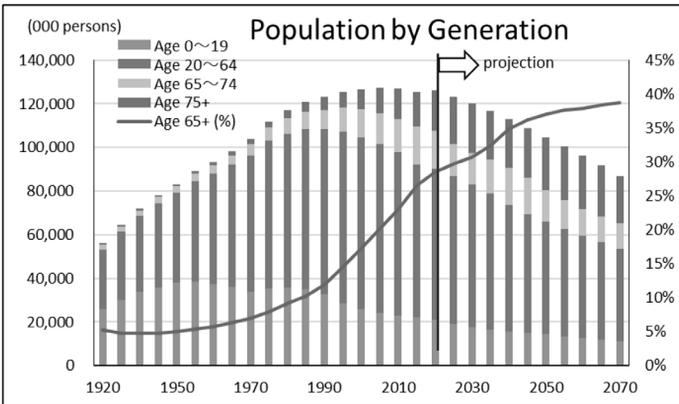
Sociedad envejecida con tasa de natalidad en declive: el caso de Japón

Hideki Kuroda

1. Llegada de la sociedad envejecida con una tasa de natalidad en declive

Japón es uno de los países con el envejecimiento más acelerado del mundo. Las personas mayores de 65 años suelen clasificarse como ciudadanos de edad avanzada, y la tasa de envejecimiento en el país alcanzó el 29,1% el 1 de octubre de 2023, cifra que supera ampliamente la de cualquier otra nación. En las perspectivas¹ futuras, se espera que este porcentaje supere el 37% en 2050 y se mantenga en torno al 40% a partir de entonces.

Gráfico 1. Población real y proyección por franjas de edad y tasa de envejecimiento



Fuente: “Informe del Censo de Población” de la Oficina de Estadística del Japón, Ministerio del Interior y Comunicaciones. “Proyección de población para Japón”

1 Proyecciones de población para Japón: 2021-2070 (supuestos: mediana de fertilidad y mediana de mortalidad).

(2017) del Instituto Nacional de Investigación sobre Población y Seguridad Social, basado en supuestos de mortalidad mediana.

El envejecimiento en Japón se caracteriza por su rápido progreso desde la década de 1990. Se espera que ocurra la misma tendencia en Corea del Sur y China. Los factores desencadenantes de este fenómeno, como se indica en los puntos 1 y 2 más adelante, son comunes entre las economías avanzadas; sin embargo, lo que convirtió a Japón en un lugar a la cabeza de esta tendencia fue que ambos puntos ocurrieron de manera extrema en las primeras etapas del país.

1.1. Disminución de la tasa de mortalidad

La tasa de mortalidad ha disminuido desde el final de la Segunda Guerra Mundial, debido a la mejora de la dieta y el entorno de vida, así como al avance de las tecnologías médicas. Como resultado, la esperanza de vida media, que en 1950 era la más baja de los países desarrollados, alcanzó su nivel más alto en el decenio de 1980. Se cree que la dieta y el sistema de seguro de salud universal son los factores contribuyentes exclusivos de Japón.

Gráfico 2. Tendencias de la mortalidad masculina por edad

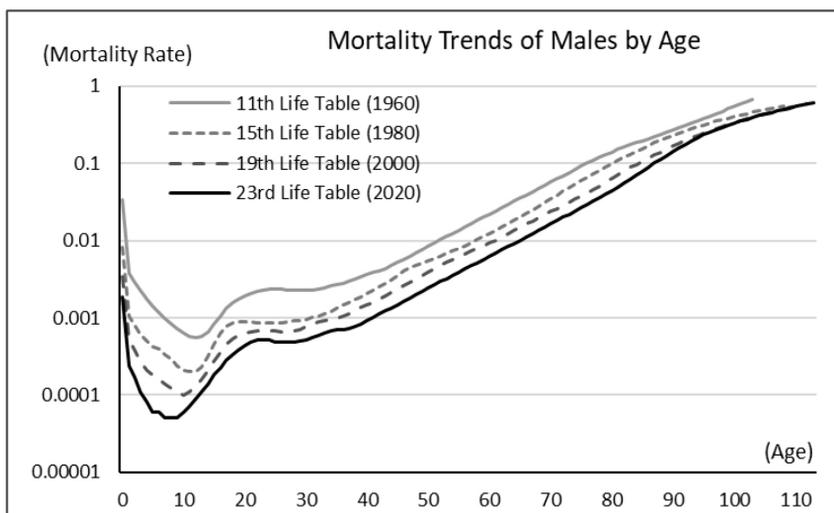


Gráfico 3. Tendencias de la mortalidad de las hembras según la edad

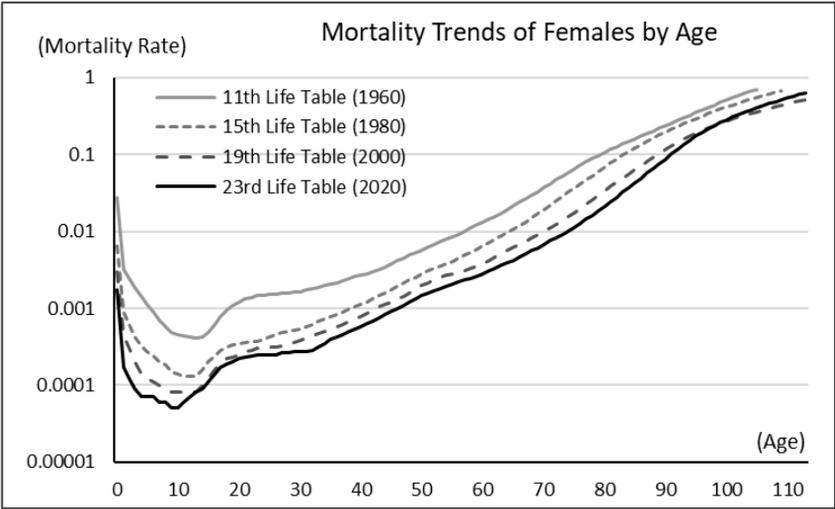
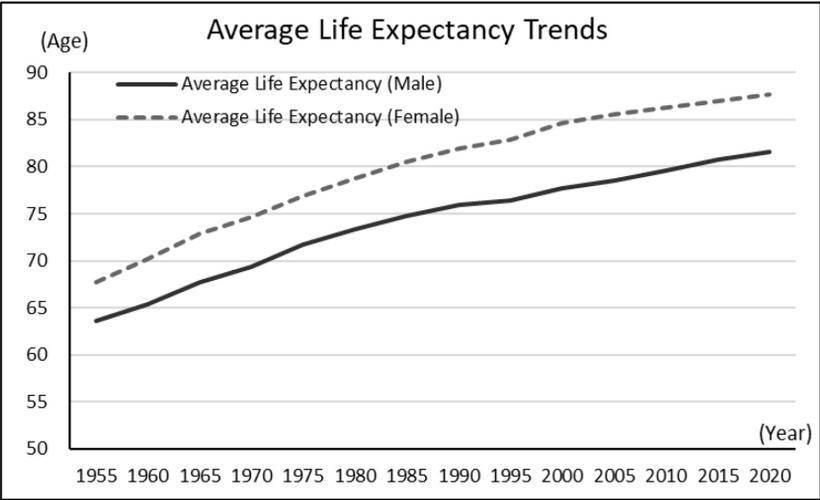


Gráfico 4. Tendencias de la esperanza de vida media (a los 0 años)



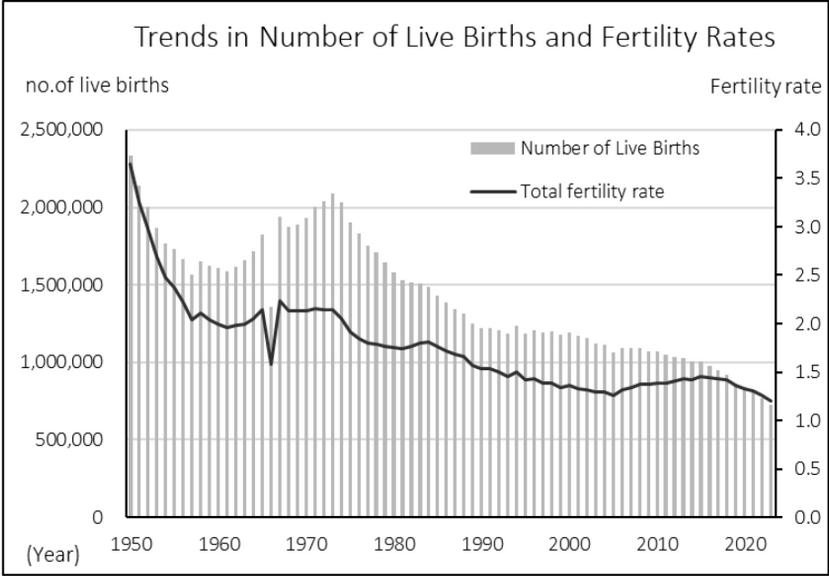
1.2. Rápido declive de la tasa de natalidad

El número de nacimientos ha disminuido desde el primer *baby boom* de la posguerra (1947-1949) y el segundo (1971-1974). La tasa de

natalidad también ha seguido descendiendo desde que cayó por debajo de la tasa necesaria para mantener la población en 2,06 en 1974, y aumentó de 2006 a 2015, pero luego el descenso se aceleró nuevamente, alcanzando un mínimo histórico de 1,26 en 2022.

La tendencia a la baja en la fecundidad se manifestó a nivel global alrededor de 1965, pero en Japón ya había comenzado, en 1950, y alcanzó alrededor de 2,0 una década después. Esto condujo a una rápida aceleración del envejecimiento de la sociedad, ya que la disminución de la proporción de población menor de 15 años se inició antes que en otros países.

Gráfico 5. Tendencias en el número de nacidos vivos y las tasas de fecundidad²



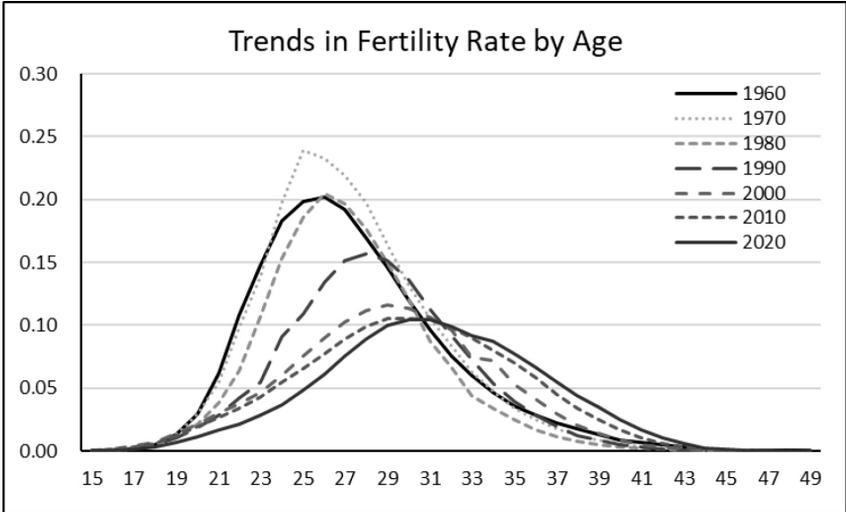
La caída en la tasa de natalidad se debe a varios factores. Desde finales de la década de 1970, tanto hombres como mujeres comenzaron a casarse más tarde, aumentó el número de personas que nunca lo hicieron y, además, disminuyó la cantidad de nacimientos dentro de las parejas casadas. (Como muestra la figura 6, las tasas de natalidad por edades

2 La tasa de fecundidad es la tasa total de fecundidad, que es el total de las tasas de nacidos vivos por edad para las mujeres de 15 a 49 años, y es equivalente al número de hijos que una mujer tendría en su vida a esa tasa de nacidos vivos por edad.

han desplazado su pico hacia etapas más tardías de la vida, y dicho pico también ha disminuido conforme avanzaba el tiempo).

Se cree que la disminución de la tasa de natalidad desde 2015 se debió, además de los factores no matrimoniales, a la caída de los valores como casarse y tener hijos. Entre las causas que han contribuido a esta tendencia están la baja de los salarios nominales debido a la lentitud de la economía, el aumento de las brechas basadas en los estilos de empleo (permanente y de plazo fijo) y la disminución del deseo de matrimonio entre los hijos que viven con sus padres, entre otros.

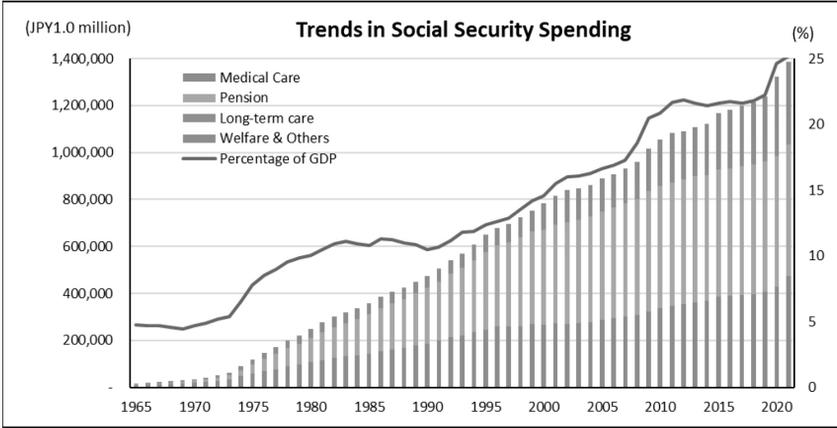
Gráfico 6. Evolución de la tasa de fecundidad por edad



1.3. Impacto del envejecimiento de la sociedad

El envejecimiento de la sociedad, con una tasa de natalidad en descenso, no solo provocó una menor población y un tamaño de la economía más contraído debido a la poca demanda interna, sino también el aumento del gasto en seguridad social para la atención pública a largo plazo, las pensiones y la atención médica, que superó los 130 billones de yenes en 2020, lo que representa más del 25% del PIB. (La drástica subida en 2020 en adelante se debió al aumento de los subsidios de ajuste al empleo por COVID-19, entre otros).

Gráfico 7. Evolución del gasto en seguridad social



2. Medidas para el envejecimiento de la sociedad con baja tasa de natalidad

2.1. Medidas para la baja tasa de natalidad

Este problema se evidenció desde la caída de la tasa total de fecundidad por debajo de 2,0 alrededor de 1975, y se agudizó más claramente desde el llamado “shock de 1,57” en 1990. Desde entonces, en un intento por mejorar la situación, el gobierno japonés ha tomado las siguientes medidas.

Medidas	Áreas clave
Plan Ángel (1994)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de un entorno laboral para la crianza de los hijos y el equilibrio laboral (por ejemplo, licencia parental, etcétera) 2. Mejora de los diversos servicios de atención diurna 3. Mejora de los sistemas de salud y medicina materno infantiles, en los que las madres puedan dar a luz y ayudara los niños con una sensación de seguridad 4. Desarrollo de la vivienda y el entorno de vida 5. Promoción de una educación escolar enriquecedora y mejora de las actividades fuera de la escuela y la educación en el hogar 6. Mitigación de la carga económica para la crianza de los hijos 7. Desarrollo de la base para el apoyo a la crianza de los hijos.

Medidas	Áreas clave
Nuevo Plan Ángel (1999)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Refuerzo de los servicios de apoyo a la crianza de los hijos, incluidos los servicios de guardería (por ejemplo, aumento de la capacidad para aceptar más lactantes (de 0 a 2 años)) 2. Desarrollo de un entorno laboral para la crianza de los hijos y el equilibrio laboral (por ejemplo, programa de licencia parental) 3. Rectificar los estereotipos de género, la división del trabajo y la cultura corporativa de “el trabajo primero” 4. Mejora de los sistemas de salud y medicina de la madre y el niño 5. Desarrollo de un entorno de educación de los hijos como comunidad 6. Crear un entorno educativo en el que los niños puedan crecer de forma saludable (por ejemplo, modificando la norma del plan de estudios nacional) 7. Mitigación de la carga económica para la educación (por ejemplo, mejora del proyecto de becas) 8. Apoyo a la crianza de los hijos a través de la vivienda y la comunidad (por ejemplo, mejora de un entorno de vida cómodo, etcétera).
Ley Básica de Medidas para la Sociedad con Tasa de Natalidad Decreciente (2003)	
Plan de Apoyo a los Niños y el Cuidado de los Niños (2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Independencia de los jóvenes y crianza de niños resilientes (a través del apoyo al empleo, etcétera) 2. Apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar y a la revisión de los estilos de trabajo (por ejemplo, permiso parental) 3. Promover la comprensión de la importancia de la vida y los roles de la familia, etcétera 4. Nuevo apoyo y solidaridad en la crianza de los hijos (por ejemplo, no hay niños en lista de espera).
Visión para los niños y el cuidado de los niños (2010)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacia una sociedad que apoye el crecimiento de los niños y en la que los jóvenes puedan crecer con tranquilidad (por ejemplo, asegurando oportunidades educativas) 2. Hacia una sociedad en la que se puedan realizar las aspiraciones de embarazo, parto y crianza de los hijos 3. Hacia una sociedad regional poderosa para la crianza de los niños con diversas redes (por ejemplo, sin barreras para la crianza de los niños) 4. Hacia una sociedad en la que el hombre y la mujer puedan lograr la armonía entre el trabajo y la vida familiar (por ejemplo, la conciliación de la vida laboral y familiar).

Medidas	Áreas clave
Tercer Esbozo de Medidas contra la Disminución de la Tasa de Natalidad (2014)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguir reforzando las políticas de apoyo a la crianza de los hijos (por ejemplo, que no haya niños en lista de espera) 2. Permitir el deseo de las personas de casarse y tener hijos a edades más tempranas (por ejemplo, estabilidad financiera) 3. Asistencia adicional para hogares con varios hijos (por ejemplo, mitigación de la carga para el cuidado de los niños, la guardería, la educación y la vivienda) 4. Reforma del estilo de trabajo para hombres y mujeres (por ejemplo, conciliación de la vida laboral y familiar, participación activa de las mujeres en el mercado laboral) 5. Fortalecer el apoyo a partir de la situación de las comunidades locales.
Cuarto Esbozo de Medidas contra la Disminución de la Tasa de Natalidad (2020)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear un entorno en el que las generaciones jóvenes puedan tener un plan para el futuro matrimonio y tener hijos (por ejemplo, apoyo para el matrimonio) 2. Hacer frente a las diversas necesidades de los diversos hogares que crían a los hijos (por ejemplo, apoyo a la maternidad y el parto) 3. Promover iniciativas detalladas en respuesta a las condiciones locales 4. Promover una sociedad comprensiva con el matrimonio, la maternidad y el parto, los hijos y la crianza de los hijos 5. Utilizar activamente nuevos recursos, como los logros científicos y tecnológicos.
Ley Básica de la Niñez (2023)	
Plan de Aceleración de la Infancia y Apoyo a la Crianza de los Hijos (2023)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforzar el apoyo financiero a la crianza de los hijos a lo largo de todas las etapas de la vida y promover iniciativas para mejorar los ingresos de las generaciones más jóvenes (a través de subsidios por hijos, gastos por parto, gastos médicos para los hijos, matrícula para la educación superior, apoyo a la capacitación, apoyo a los trabajadores a tiempo parcial, apoyo a la vivienda para la crianza de los hijos, etcétera) 2. Ampliar el apoyo dirigido a todos los niños y a todos los hogares que crían hijos 3. Promover las familias con dos carreras y la crianza compartida (por ejemplo, ampliar los programas de licencia parental).

Las medidas anteriores para enfrentar la disminución de la tasa de natalidad se centraron en apoyar el equilibrio entre el trabajo y el cuidado de los hijos después del nacimiento, mejorando los programas de

licencia parental y los servicios de guarderías. Luego, en 2003, el enfoque también se amplió para aumentar la tasa de natalidad, brindando diversos apoyos para la autosuficiencia de los jóvenes. Los esfuerzos continuaron bajo el lema de “tasa de natalidad deseada de 1,8”, promoviendo el empleo estable, mejorando los servicios de cuidado infantil y reformando los estilos de trabajo.

A pesar de programas adicionales, como por ejemplo el apoyo a las matrículas, la tasa de natalidad ha seguido disminuyendo desde 2015. El gobierno japonés considera que tiene hasta 2030 para revertir esta tendencia a la baja y ha presentado varios planes. Dado el aumento salarial iniciado en 2023, ahora se cuestiona si las políticas funcionarían en ambos ruidos, ya que el crecimiento económico se basará en la efectividad de las reformas laborales, incluidas la promoción activa de las trabajadoras y los trabajadores no regulares, así como el incremento sostenido de los salarios por sobre la inflación.

2.2. Medidas para el envejecimiento de la sociedad

a. Empleo de ciudadanos de edad avanzada y aumento de la edad de inicio de la pensión pública

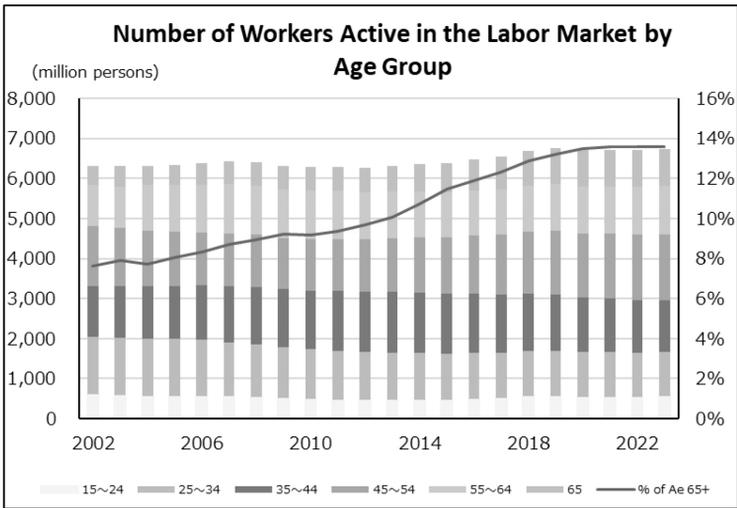
Desde 1985, se ha puesto en práctica el fomento del empleo de las personas de edad avanzada y el aumento de la edad de jubilación.

Reforma legal	Aumento de la edad de inicio de la pensión pública	Empleo de las personas mayores
1985	Aumento de la edad de inicio de la pensión de vejez de los empleados para las mujeres de 55 a 60 años	
1986		Obligación de hacer todo lo posible para aumentar la jubilación normal a los 60 años
1994	Aumentar la edad de inicio de la parte fija de la pensión de vejez de los empleados de 60 a 65 años, hasta 2013	La edad normal de jubilación de 60 años pasó a ser obligatoria (a partir de 1998)

Reforma legal	Aumento de la edad de inicio de la pensión pública	Empleo de las personas mayores
2000	Aumentar la edad de inicio de la parte de la pensión de vejez de los empleados relacionada con los ingresos de 60 a 65 años, hasta 2025	Obligación de hacer todo lo posible para aumentar la jubilación normal a los 65 años
2012		El empleo hasta los 65 años se volvió obligatorio (a partir de 2013)
2020		Obligación de hacer todo lo posible para ofrecer oportunidades de empleo hasta los 70 años (a partir de 2021)

Estas medidas buscan ajustar el equilibrio entre contribuyentes y beneficiarios, anticipándose a la reducción de la población activa en un contexto de envejecimiento acelerado. Para ello, se ha incrementado progresivamente la edad de jubilación de 55 a 60 años, y posteriormente a 65 y 70 años. Estos esfuerzos han aumentado el porcentaje de trabajadores mayores de 65 años al 13,5% de la población activa para 2023, y han visto resultados dramáticos.

Gráfico 8. Evolución del número de trabajadores activos en el mercado laboral, por grupo de edad



En cuanto a las tasas reales de empleo, el aumento en la última década es notable entre los trabajadores de 60 años o más: 84,4% para los hombres de 60 a 64 años, 61,6% para los hombres de 65 a 69 años y 63,8% para las mujeres de 60 a 64 años.

Gráfico 9. Evolución de la tasa de empleo de los hombres de 55 años y más, por grupo de edad

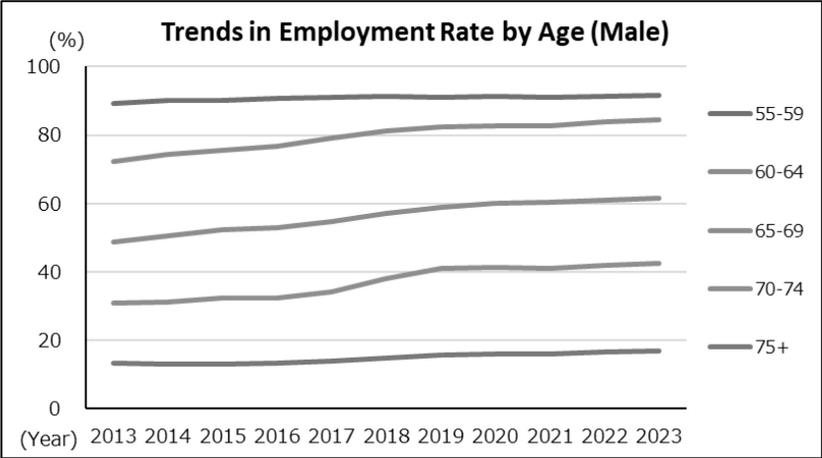
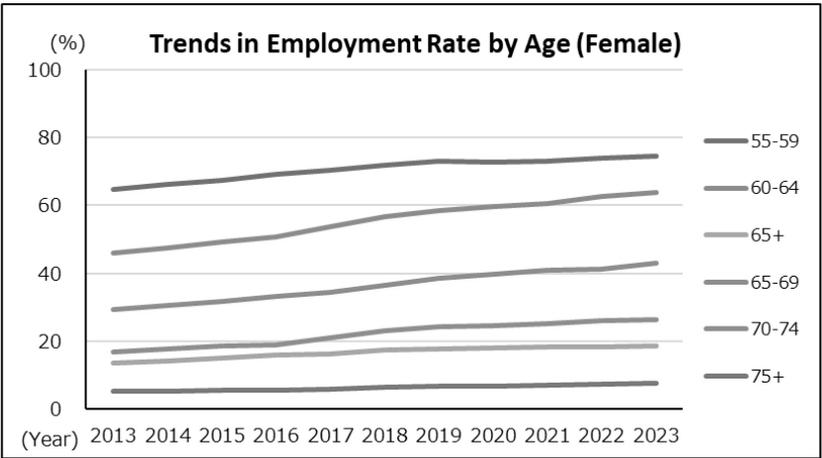


Gráfico 10. Evolución de la tasa de empleo de las mujeres de 55 años y más, por grupo de edad



La edad de inicio de la pensión pública es actualmente de 65 años, pero siempre ha existido la opinión de que debería elevarse a 70 ante el envejecimiento de la sociedad. Sin embargo, los 65 años son solo una referencia, ya que el sistema permite a los trabajadores elegir el inicio de su pensión entre los 60 y los 75 años. Por lo tanto, el gobierno se muestra reacio a realizar tal cambio en el sistema.

b. Establecimiento de un sistema de seguro de cuidados a largo plazo

El sistema de seguro de cuidados a largo plazo comenzó en abril de 2000 como un plan de seguro social, siguiendo a los sistemas de seguro de salud universal y de pensiones. Este nuevo sistema fue creado bajo la noción de que el país en su conjunto debía apoyar el cuidado a largo plazo de los ciudadanos. Se consideró indispensable cuando, con los avances de la sociedad envejecida, cada vez más personas mayores requerían de este tipo de cuidados, y los períodos se fueron alargando mientras que la estructura familiar se nuclearizaba y los miembros de la familia encargados de los cuidados envejecían.

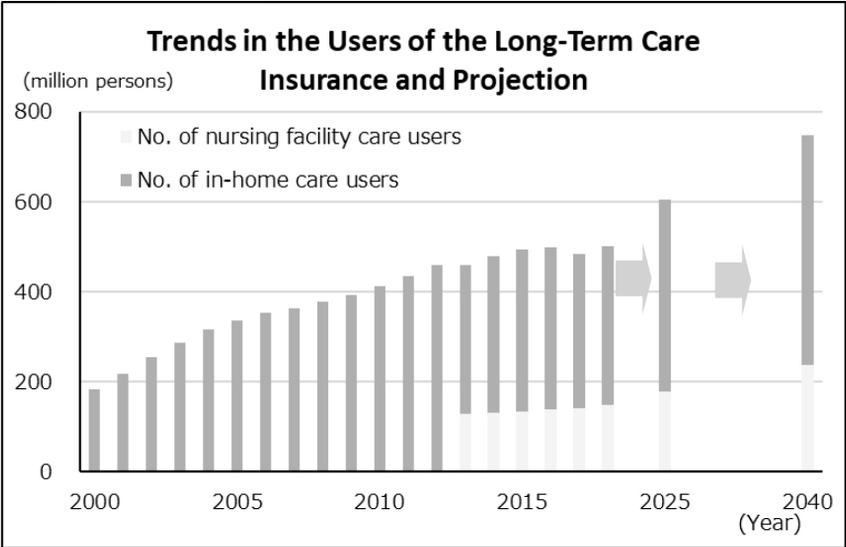
El sistema de cuidados de larga duración está orientado al usuario de la siguiente manera:

- Los usuarios eligen los servicios y los proveedores;
- Los especialistas en apoyo a la atención (“administradores de atención”) crearán un programa de atención (“plan de atención”), proporcionando los servicios médicos y de bienestar de manera integral;
- Los servicios son ofrecidos por diversos proveedores, como empresas privadas, cooperativas agrícolas, organizaciones sin fines de lucro, entre otros;
- El copago es del 10% independientemente de los ingresos del usuario.

Las personas aseguradas son aquellas de 40 a 64 años y las de 65 años o más. Las primas son pagadas por estos grupos, mientras que los usuarios de 65 años o más que requieran cuidados a largo plazo pagan entre el 10% y el 20% de las tarifas del servicio. El costo restante se financia a partes iguales entre las primas y los gastos públicos (impuestos).

Aunque el sistema de seguro de cuidados a largo plazo se implementó como una medida para hacer frente al envejecimiento de la sociedad, se espera que su situación financiera continúe deteriorándose debido al aumento de la población mayor de 75 años, que tiene más riesgos de requerir cuidados, y a la disminución del número de ciudadanos de entre 40 a 64 años que cotizan al sistema. El gobierno japonés ha elevado los criterios para las nuevas admisiones a hogares de ancianos especiales, incrementando las primas y ajustando las tarifas de utilización, pero se requieren más reformas para enfrentar estos desequilibrios.

Gráfico 11. Tendencias en los usuarios del Seguro de Cuidados de Larga Duración y su proyección



c. Reformas de las pensiones

El sistema público de pensiones está sujeto a un examen periódico de su situación financiera cada cinco años, y las primas se habían aumentado en ese mismo período hasta 1999. Sin embargo, durante la reforma de 2000, se omitió el incremento de las primas debido al deterioro de la economía. Cuando la “Proyección de Población” de 2002 mostró un agravamiento del envejecimiento y una disminución de la tasa de nata-

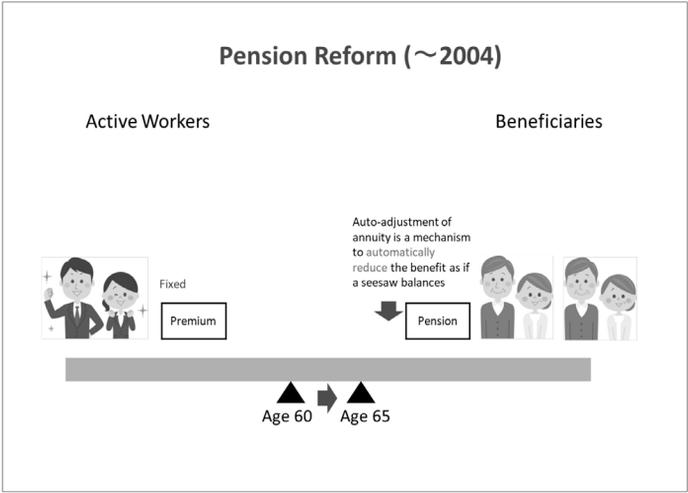
lidad, el método de aumentar las primas en función de la prestación ya no era aplicable, ya que estas superaban el 20% de los ingresos anuales.

La reforma de las pensiones de 2004 fue una revisión fundamental para abordar los problemas derivados de la disminución de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población de las siguientes maneras:

- Se adoptó un mecanismo de tasa de prima fija, diseñado para equilibrar ingresos y gastos durante los próximos 95 años;
- El importe de la renta vitalicia se ajustará automáticamente a fin de reducir al mínimo el aumento de las cargas sobre los contribuyentes debido a la mayor longevidad y la reducción de la población activa (reducción automática de la prestación);
- Por otro lado, se especificó que los niveles de beneficios deben corresponder a más del 50% de los ingresos mensuales promedio durante los años laborales.

Sin embargo, la implementación de la reducción automática de la anualidad se ha retrasado significativamente debido a la prolongada deflación, y aunque se suponía que se completaría en unos 20 años según el plan original, en la actualidad no hay una fecha de finalización programada, ni siquiera en la revisión fiscal de 2024.

Gráfico 12. Reforma de las pensiones de 2004



3. Conclusiones

El envejecimiento de la sociedad, junto con una tasa de natalidad en descenso, representa un reto común para las economías avanzadas. Aunque se requieren diversas medidas, como la atención a largo plazo y el seguro, la solución definitiva radica en aumentar la tasa de natalidad. Las medidas adoptadas en Japón han tenido éxito en fomentar la participación de los ancianos en la población activa mediante la prolongación de los períodos laborales; no obstante, no han logrado abordar eficazmente la baja tasa de natalidad. En un esfuerzo por mantener la población en el futuro, los sectores público y privado están trabajando juntos para enfrentar este desafío, y solo queda esperar los resultados de tales esfuerzos.

Capítulo 16

El modelo de previsión social complementario de euskadi: nuevo decreto sobre entidades de previsión social voluntaria

Luis Carlos Izquierdo Goikoetxea

1. Introducción

Las Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV) de Euskadi han alcanzado un volumen muy reseñable en la comunidad autónoma del País Vasco. Así, con datos al 31 de diciembre de 2023, podemos afirmar que el balance de estas entidades ha alcanzado una cifra cercana a los 29.000 millones de euros, lo que supone un 32,9% del PIB del País Vasco en 2023. Asimismo, el número de personas socias de estas entidades, sin duplicidades, alcanza la cifra de 855.912, lo que supone un 45,6% de la población de 16 y más años de Euskadi.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LAS EPSV CON PLANES DE PREVISIÓN								
2023 T4								
Modalidad	Nº		Aportaciones				Prestaciones No	
	Entidades	Socios	Cifra Balance	Planes	Prestaciones Planes	Rescates	Cuotas No Planes	Planes
EPSV con planes de								
Previsión	68	1.175.919	28.894.419.518,21	843.949.330,06	691.776.711,08	123.784.314,22	133.316.588,48	125.431.071,18
Asociada	2	1.312	20.894.187,26	222.623,16	428.856,67	101.612,27	0,00	0,00
Empleo	37	169.236	4.496.719.185,36	172.501.735,87	154.299.666,18	667.663,32	20.901,44	10.582,00
Individual	26	619.437	12.957.522.836,40	404.633.127,13	210.201.572,11	121.603.528,15	0,00	0,00
Empleo preferente	3	385.934	11.419.283.309,19	266.591.843,90	326.846.616,12	1.411.510,48	133.295.687,04	125.420.489,18

Estos volúmenes extraordinarios de patrimonio hacen que el gobierno vasco, como responsable de la supervisión y promoción de estos instrumentos de ahorro-previsión, deba permanecer alerta de las novedades

que en el mundo de la previsión social complementaria se producen en el contexto europeo.

La última reforma legislativa en las EPSV se produjo a través del Decreto 203/2015, de 27 de octubre, hace más de 8 años. Los mercados financieros, los modelos de previsión y la necesidad de promover nuevos sistemas complementarios al irrenunciable primer pilar de la Seguridad Social han hecho necesario el nuevo Decreto 13/2024, de 13 de febrero, sobre EPSV.

Las novedades más relevantes de este decreto son las siguientes:

- a. Se reducen los gastos de administración que las EPSV cobran a sus socios. De este modo, las pensiones a cobrar por todos los ciudadanos con planes de previsión se incrementarán.
- b. Se suman nuevos activos del mercado como aptos para su incorporación a las inversiones de las EPSV. Acceso a nuevos mercados.
- c. Se desarrollan aspectos de las inversiones socialmente responsables (ISR) en las EPSV. Fórmulas de identificación y aprobación de las políticas socialmente responsables.
- d. Se desarrolla el funcionamiento de las EPSV y planes de previsión de empleo preferentes. Se establecen las bases para una mejora fiscal del instrumento.
- e. Se regula la participación y representación de las personas socias en los órganos de gobierno. Se facilitan las fórmulas de representación y se intensifica la necesidad de buscar nuevos mecanismos de participación.
- f. Se establece la regulación para la financiación de las provisiones técnicas, distinguiendo entre planes de financiación (cuando la deuda de un plan pertenece al socio protector) y planes de reequilibrio (cuando el socio protector no está obligado a hacer frente al déficit).
- g. Se clasifican los planes de previsión en función de la orientación inversora: renta fija, mixtos, variables, garantizados, etc.
- h. Se regulan los planes de previsión destinados al pago de prestaciones (para pasivos), con el objetivo de abaratar sus gastos de administración.

- i. Se definen las operaciones vinculadas para evitar interferencias en las actividades de las empresas de los socios promotores.
- j. Se incorporan nuevos datos al Fichero General de Socios para una mejor elaboración de estadísticas.
- k. Se elevan las exigencias para conquistar una partición equilibrada en los órganos de gobierno entre hombres y mujeres.

A continuación, se desarrollan en mayor profundidad las novedades del Decreto sobre EPSV.

2. Desarrollo de un sistema de previsión social preferente para Euskadi

Antes de emprender esta reforma de régimen jurídico y una futura reforma fiscal de los sistemas de previsión social, el Gobierno vasco debía delimitar cuáles son los objetivos que se persiguen, ya que, de lograrse un acuerdo sobre los fines, es más sencillo conseguir un acuerdo de los medios que pueden utilizarse para alcanzarlos.

Así, los sistemas de previsión social complementaria deben tener un fin social y un conjunto de coberturas adecuado. Además, deben ser financiados con base en un ahorro derivado del trabajo, pero con carácter de ahorro finalista. Por ello, los sistemas de previsión social complementaria que tengan un componente social, al afectar a una colectividad, deberán disponer de un tratamiento preferente en el marco normativo.

El objetivo de estos sistemas está contenido en el propio modelo de seguridad social al que complementan, de forma que esto permita llegar a mayores niveles de cobertura social. Se trata de favorecer el ahorro finalista, no el ahorro en general. A su vez, los instrumentos de previsión social deben poseer una proyección social que justifique el gasto; se trata de crear un instrumento eficaz que alcance al máximo número de personas.

No solo deben ponderar aspectos sociales y de equidad, con planteamientos de progresividad en la distribución de beneficiarios fiscales, sino también adecuarse a las necesidades sociales, priorizando la percepción en forma de renta como complemento a la prestación pública.

Para que un sistema sea reconocido como preferente, debe cumplir las siguientes premisas establecidas por la Ley 5/2012, de EPSV:

- a. Definición de las prestaciones protegidas, cubriendo al menos la jubilación.
- b. Aportaciones compartidas entre la persona empresaria y la trabajadora.
- c. Percepción preferentemente en forma de renta vitalicia.
- d. Los sistemas no deben limitarse solo a la función de ahorro, deben resguardarse ante contingencias.
- e. No puede existir disponibilidad, salvo por causas de verdadera necesidad. El ahorro debe ser finalista.
- f. Debe incluir a todas las personas trabajadoras, no debe ser discriminatorio.
- g. Transferencia de derechos acumulados. En los sistemas colectivos, se enmarcará en los límites previstos de los convenios colectivos y estará limitada mientras subsista la misma relación laboral.
- h. Sistemas financieros y actuariales de capitalización.

Estos requisitos son cumplidos por las EPSV de empleo preferentes, las que, como consecuencia, deben recibir un trato diferenciado y prioritario por una serie de razones incuestionables:

- a. Tienen unos estándares adecuados en relación con un eficiente sistema complementario: permiten generar mayores capitales debido a que requieren aportaciones periódicas compartidas entre las personas empresarias y las trabajadoras; mayor generalización, ya que acercan las aportaciones a toda la plantilla de la empresa gracias al principio de no discriminación; permiten una verdadera complementariedad a la pensión de la seguridad social al otorgar necesariamente prestaciones en forma de renta (vitalicia en muchos casos); permiten carreras largas de cotización por el acceso de personas más jóvenes que trabajan en empresas que tienen articulados sistemas de PSC; permiten una mayor interacción entre la persona empleadora y la representación de las personas trabajadoras al alinear intereses

- de inversión de sus derechos económicos y manejar palancas como la vinculación y fidelización; facilitan el ahorro previsional a aquellos colectivos con menor capacidad de ahorro, como son las rentas medias y bajas; y, por último, obtienen mayores resultados financieros, lo que implica una mayor pensión complementaria, al reducir significativamente sus gastos de administración en relación con otros sistemas de previsión.
- b. El Plan de Previsión Social aprobado por el Gobierno vasco en el año 2006 ya establecía que “los sistemas cualificados, es decir, los que cumplan los requerimientos sociales exigidos, son los que deben aglutinar las máximas ayudas públicas. Ello implica la necesidad de estudiar la posibilidad de acometer un tratamiento tributario específico para las aportaciones a los sistemas de previsión que cumplan tales requerimientos”.
 - c. Es un mandato legal. La Ley de EPSV del año 2012 dispone también la obligatoriedad de promocionar este modelo de PSC según su artículo 78: “El Gobierno vasco establecerá medidas de apoyo a la implantación de las entidades de previsión social voluntaria y en particular de las entidades preferentes, tanto en el ámbito social como administrativo, laboral, técnico y formativo”.
 - d. El primer Consejo Vasco de la Previsión Social, donde se encuentran representados tanto el sector de las EPSV como todos los agentes sociales y todas las instituciones competentes en la materia, definió que “se debe desarrollar la PSC en el ámbito del Empleo (2.º pilar) sin olvidar la importancia del 3.er pilar. Para ello los agentes sociales deben implicarse”.
 - e. El Pacto de Toledo, fórmula estatal para el análisis y posibles reformas del sistema público de pensiones, ha establecido la necesidad de promover un sistema complementario del segundo pilar de empleo con incentivos para su generalización.
 - f. La experiencia europea de generalización de los sistemas complementarios ha venido siempre a través de la modalidad de empleo, que son cuasi obligatorios para las personas trabajadoras de países como Gran Bretaña, Países Bajos, Dinamarca o Alemania.

En resumen, los sistemas de empleo preferentes, a nivel global, revelan ventajas inequívocas de cara a la extensión de la previsión social a segmentos de rentas medias y bajas, ya que garantizan la continuidad y el inicio temprano en las aportaciones. Por el momento, satisfacen de forma masiva y mayoritaria prestaciones en forma de renta, adaptándose mejor a las necesidades de la población media. Permiten, además, un buen balance de utilidad social, suficiencia, eficiencia y reducido coste fiscal.

El nuevo Decreto sobre EPSV desarrolla toda la legislación relativa a los sistemas preferentes de Euskadi, pioneros en el Estado. Entre otros apartados, se regula:

- El procedimiento para la constitución de EPSV preferentes.
- Las fórmulas para la adquisición y pérdida de la calificación de preferente.
- La posibilidad de que un plan de previsión social de empleo preferente pueda integrarse en una EPSV de empleo preferente o en una EPSV de empleo no preferente.
- La forma de cobro de las prestaciones en las EPSV y en los planes de previsión social preferentes.
- El principio de no discriminación. Este se cumple cuando se garantiza la adhesión al plan de previsión social de empleo preferente, como personas socias de número, a todas las personas que mantengan con el socio o socios protectores una relación laboral con una antigüedad mínima de un mes.
- El desarrollo de un nuevo órgano de gobierno para los sistemas preferentes: la Comisión de Seguimiento con representación paritaria tanto del socio o socios protectores como de las personas socias de número.
- El establecimiento de una fórmula específica para la adopción de acuerdos por la comisión de seguimiento si así se establece en los estatutos de la entidad.
- Priorizar el derecho de información de las personas socias. Para ello el Decreto obliga a las EPSV preferentes a informar de manera destacada del importe de la pensión mensual estimada

en la fecha de jubilación atendiendo a la fórmula de pensión establecida en sus estatutos o reglamentos.

Uno de los temas que más relevancia parece haber tenido se refiere al cobro de prestaciones de los sistemas preferentes en forma de renta. Sobre este apartado, dos premisas relevantes:

- a. La aplicación de esta fórmula solo se aplica a las EPSV preferentes de empleo, no a las individuales, ni tampoco al resto de las EPSV de empleo.
- b. El cobro en forma de renta es consustancial a un sistema de previsión social complementario: las EPSV complementan al sistema público de la seguridad social y la pensión pública únicamente permite la percepción en forma de renta.

Analizando la novedad que introduce el Decreto, debemos señalar que el objetivo principal de las EPSV de empleo preferentes es el cobro de prestaciones en forma de renta para complementar la pensión pública de la seguridad social. Para ello, el Decreto fija un capital mínimo a partir del cual, una vez acumulado dicho importe por la persona socia de una EPSV, deberá transformarse obligatoriamente en una renta vitalicia o en una renta financiera al menos a 15 años.

En la redacción del Decreto, el Gobierno vasco fija el umbral para determinar el pago de la prestación en forma de renta en función de un intervalo de importes de pensión relacionados con la pensión anual mínima de jubilación de la seguridad social con 65 años.

Llegados a este punto, resulta necesario objetivar el umbral de derechos económicos, teniendo en cuenta el propósito prioritario de cobro en forma de renta. Para hacer más atractivo el inicio de la generalización de estos sistemas, es importante introducir un porcentaje de capital máximo a recuperar por parte de los socios. Tras múltiples reuniones con el sector, agentes sociales y análisis de los efectos de la nueva regulación, nos hemos decantado por un aterrizaje moderado con unas cifras que hagan del modelo un sistema de previsión valorado y que cuente con mayor aceptación.

Todo ello en la confianza de que una generalización de la previsión social complementaria desde edades jóvenes, con aportaciones com-

partidas entre trabajadores y empresas, producirán acumulaciones de derechos económicos superiores a la cifra establecida en el nuevo Decreto. Si a esto añadimos la defensa de una tributación acorde y alineada con el cobro de las prestaciones en forma de renta, conseguiremos un auténtico sistema de previsión complementario propio y de largo recorrido.

Si bien la prestación deberá ser en forma de renta, según las conversaciones mantenidas con las EPSV afectadas, parece que el modelo mejor aceptado por las personas socias es la fórmula mixta de percepción de prestaciones (en forma de renta y en forma de capital).

Hemos considerado, en aras de favorecer la generalización del sistema preferente, el establecimiento de un importe de derechos económicos equivalente a dos veces y media la pensión mínima de la seguridad social con cónyuge a cargo, que para este año 2024 equivale a 36.166 euros. Una vez que una persona socia alcance este importe de derechos económicos, deberá percibir las prestaciones en forma de renta, al momento en que acontezca la contingencia de jubilación. Asimismo, consideramos que un máximo de un 20% de los derechos económicos se podrían llegar a cobrar en forma de capital.

Con estos parámetros las pensiones mensuales ascenderían a 200 euros en 12 pagas a 15 años y 150 euros en 12 pagas a 20 años. En el supuesto de disponer del 20% del capital, se obtendría una pensión cierta de 160 € mensuales durante 15 años o de 120 € mensuales en 20 años.

Asimismo, tras las diferentes reuniones con las EPSV preferentes actualmente inscritas en el Registro de EPSV de Euskadi, se nos planteó la defensa de los derechos adquiridos por los socios y socias, así como el establecimiento de un período transitorio. Así, se fijó el umbral de pago de la prestación en forma de renta en tres veces la cuantía anual mínima de jubilación de la seguridad social con cónyuge a cargo: 43.400 € en el año 2024 y un porcentaje máximo de cobro en forma de capital del 25%, si así lo establecen sus estatutos. Esta regulación está en una disposición transitoria del Decreto, la cual otorgará un período transitorio de 4 años para la obligatoriedad del cobro de prestaciones en forma de renta para las EPSV de empleo preferentes, con el fin de dar un plazo razonable para culminar la reforma fiscal que mejore el

tratamiento otorgado al cobro de prestaciones en forma de rentas, frente al actual sistema que favorece el cobro en forma de capital.

Asimismo, se incluye la posibilidad de incorporar a este régimen transitorio tanto a las EPSV preferentes nuevas que se constituyan en ese período, como a las EPSV de empleo ya constituidas que se conviertan en preferentes.

La justificación de este tratamiento diferenciado es preservar los derechos de las personas socias actualmente acogidos a EPSV preferentes, y de aquellos socios de EPSV de empleo que se transformen en preferentes.

Los 4 años que contempla el régimen transitorio para las entidades preferentes actualmente en activo, ha sido consensuado con ellas y lo han considerado necesario para adaptarse al régimen general, así como para dar a conocer a sus socios de un modo gradual el nuevo régimen al que deberán acogerse todas las EPSV preferentes de Euskadi.

3. Reducción de los gastos de administración que las EPSV pueden cobrar a sus personas socias

Se reducen los gastos de administración que las EPSV cobran a sus socios. De este modo, se incrementarán las pensiones a cobrar por la ciudadanía con planes de previsión. A menores gastos de administración a cobrar, mayor pensión en los mismos porcentajes.

Comparativa			
Gastos de Administración EPSV/Comisiones Planes y Fondos			
Tipología del Plan de Previsión Social	Gastos de Administración EPSV		Planes y Fondos de pensiones del Estado
	Antes del Decreto	Con el nuevo Decreto	
Renta Fija	1,60	0,90	1,05
Renta Fija Mixta	1,60	1,30	1,50
Resto Fondos	1,60	1,50	1,70

Estos son los porcentajes máximos que las EPSV pueden cobrar sobre el patrimonio de los derechos de las personas socias, los que varían en función del perfil de inversión de cada plan de previsión. Como se puede apreciar, la rebaja es muy considerable, y permitirá incrementar de forma proporcional los derechos económicos de los afiliados.

4. Nuevos activos aptos para las inversiones de las EPSV

Se incorporan nuevos activos del mercado para su inclusión en las inversiones de las EPSV. O sea, se da acceso a nuevos mercados.

La modificación se lleva a cabo ante la necesidad de actualizar el conjunto de activos aptos para la cobertura de provisiones técnicas de las EPSV, considerando que la última reforma significativa se produjo en el año 2007. En estos 17 años, han existido modificaciones relevantes en los mercados financieros, incluyendo la aparición de nuevas opciones de inversión ajustadas a las necesidades de estas entidades, que han ido incorporándose a normativas comparadas. De esta forma, se amplía el conjunto de activos susceptibles de inversión añadiendo, básicamente, la posibilidad de invertir en un abanico más amplio de instituciones de inversión colectiva y entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, actualizando además las referencias a ciertas normas que habían sido objeto de derogación.

Por ello, y a raíz de una petición insistente del sector que solicita la homologación de la normativa, se han adoptado medidas de ampliación de activos de cobertura, tales como nuevas Instituciones de Inversión Colectivas de tipo abierto, fundamentalmente ETF americanas; nuevas entidades de capital riesgo y entidades de inversión colectiva de tipo cerrado. Esto incluye FIA cerradas, Fondos de Capital Riesgo Europeos (FCRE), fondos de emprendimiento social europeos (FESE) y fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE), además de la inversión en materias primas, aunque de forma indirecta, mediante la adquisición de derivados con dicho subyacente, entre otros activos de menor importancia.

Junto a esto, se han incorporado nuevas obligaciones en materia de gobernanza relacionadas con la gestión de activos financieros, como la inclusión de requisitos en cuanto a la política de implicación de accio-

nistas y la política de sostenibilidad, en línea con los desarrollos normativos europeos. Por si se desea profundizar en estas modificaciones, las principales novedades en esta materia han sido las siguientes:

- Atender gran parte de las peticiones del sector, homologando el conjunto de activos aptos en los que pueden invertir las EPSV a las modificaciones incorporadas por la normativa comparada los últimos años.
- Adaptar nuestra normativa a ciertas modificaciones introducidas por la normativa europea en materia de:
 - a. política de implicación de accionistas. (La Directiva [UE] 2017/828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, introduce en la Directiva 2007/36/CE un nuevo capítulo I ter en el que se establecen determinadas obligaciones aplicables a los fondos de pensiones de empleo o instrumentos equivalentes en su condición de inversores institucionales).
 - b. divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (SFDR), que exige a los participantes en los mercados financieros (PMF) cuestiones tanto a nivel de entidad como de producto concreto (Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019).

4.1. Principales modificaciones en materia de activos aptos para la inversión:

- a. Incorporación de nuevos activos aptos a efectos de cobertura de provisiones técnicas, a petición del sector, tales como:
 - a. Nuevas Instituciones de Inversión Colectivas de tipo abierto, con ciertas limitaciones a la libre transmisión o a la periodicidad de su valoración (nuevo apartado 11 quater 3 d), fundamentalmente para encajar las ETFs estadounidenses.
 - b. Nuevas Entidades de capital riesgo y entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, con limitaciones tasadas a su transmisibi-

lidad o no sujetas a la ley española de Capital Riesgo (modificación del apartado 11 ter. m); se incorporan Fondos de Inversión Alternativa cerrados, no incluidos hasta el momento.

- c. Fondos de Capital Riesgo Europeos (FCRE), Fondos de Empeñamiento Social Europeos (FESE) y Fondos de Inversión a largo plazo europeos (FILPE) (art 11 ter. K).
- d. Instrumentos del mercado monetario; no modificando su condición de aptos pero clarificando su regulación (nuevo apartado 11 ter. o).
- e. Inversión en materias primas, aunque de forma indirecta, mediante la adquisición de derivados con dicho subyacente (art. 11 quinquies. h).
- f. Equiparación entre instrumentos financieros admitidos a cotización en mercados regulados con aquellos que lo estén en sistemas multilaterales de negociación.

b. Necesidad de adoptar decisiones por parte de las EPSV en materia de política de implicación, de acuerdo con la Directiva 2007/36/CE (Modificación art. 11 bis).

c. Ampliación de requisitos a satisfacer por valores e instrumentos financieros no cotizados para su consideración como activos aptos, incluyendo limitaciones a su adquisición en caso de vinculación con personas administradoras o socias, así como la prohibición de su adquisición si corresponden a socios promotores (Modificación art. 11 ter. ñ).

d. En materia de diversificación, dispersión y congruencia,

- g. Inclusión de un límite del 3 % sobre patrimonio (o 6 % para activos emitidos por el mismo grupo) para los activos citados en el epígrafe 1 b) precedente y del 5 % para los del epígrafe 1 a), por cautela (art. 11 quinquies. c) y art. 11 quinquies. g) 2.º).
- h. Equiparación de las sociedades de inversión inmobiliaria (Soci-mi) con el resto de los instrumentos que invierten en inmuebles a efectos de diversificación (art. 11. quinquies e).
- i. Incorporación de la exención de límites a la inversión en deuda soberana o equivalente (anteriormente estaba regulado en al Orden de 2009).

e.) Regulación más pormenorizada de las operaciones vinculadas, equiparándonos a la regulación estatal, mediante la incorporación de un nuevo art. 68 bis al Decreto 203/2015 que define su concepto y establece requisitos más estrictos para su contratación por una EPSV.

5. Inversiones socialmente responsables (ISR)

La creciente preocupación por el consumo de los recursos del planeta, el impacto del cambio climático y las desigualdades sociales han puesto de manifiesto la urgencia de asumir una filosofía de inversión basada en la sostenibilidad ambiental y social. Estas nuevas formas de inversión responden a criterios medioambientales bajo el nombre de “Inversión Socialmente Responsable”, o, abreviado, ISR, que busca promover políticas responsables en las entidades en las que se invierte, generando un impacto positivo en la sociedad. En los últimos años, estos mecanismos han tenido gran acogida y generado mucho interés, por ejemplo, entre las entidades y los socios y socias del sistema de Previsión Social Complementaria.

En resumen, la ISR es una tendencia de inversión basada en los criterios ASG (Ambientales, Sociales y de Buen Gobierno Corporativo), y es aplicable a todos los servicios de ahorro, como por ejemplo los planes de previsión social voluntaria. Para que sean ISR, estos productos deben definir un ideario que incluya criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno en las inversiones que realizan. Esta exigencia es cada vez mayor, principalmente en la población más joven, preocupada por valores medioambientales, lo que ha llevado a las EPSV a necesitar una regulación en esta materia.

El Decreto establece una serie de regulaciones detalladas para las EPSV en cuanto a la gestión de la inversión sostenible y responsable, así como las normas de gobierno interno y representación de género. Estos puntos clave muestran cómo deben adaptar sus políticas y prácticas a los estándares de sostenibilidad y equidad de género. A continuación, se destacan los aspectos más relevantes:

- Consideraciones sociales, medioambientales, éticas o de gobierno corporativo en sus inversiones.

- La actividad de las empresas, su modelo de gestión y el respeto de códigos de conducta empresarial responsable.
- El riesgo-país.
- El riesgo de sostenibilidad. A estos efectos, se entiende por riesgo de sostenibilidad todo acontecimiento o estado medioambiental, social o de gobernanza que pudiera surtir un efecto material negativo real o posible sobre el valor de la inversión.
- Las principales incidencias adversas materiales de las decisiones de inversión sobre los factores de sostenibilidad.
- La integración en la valoración de factores tales como la inversión temática o las macrotendencias.
- Otros relacionados con factores de sostenibilidad que la EPSV quiera considerar.

La información relativa a la inversión sostenible responsable se incluirá en el informe de gestión anual, en la declaración de política de inversión y en la página web de la EPSV. A su vez, la comisión de seguimiento de los planes de previsión de empleo preferentes propondrá a la junta de gobierno la política de inversión social responsable del respectivo plan de previsión. Las EPSV con un volumen patrimonial inferior a un millón de euros quedarán exentas de la obligatoriedad del análisis sobre ISR, aunque podrán seguir los criterios establecidos en este apartado si así lo establecen. Toda la política de sostenibilidad será desarrollada mediante la figura normativa que aconseje complementar el Decreto 13/2024.

6. Toma de acuerdos en los órganos de gobierno de las EPSV preferentes

El Decreto propone que, respetando las mayorías cualificadas establecidas en la Ley 5/2012, cualquier EPSV Preferente que lo decida a través de sus órganos de gobierno pueda incorporar en sus estatutos mayorías reforzadas:

“Artículo 130. Adopción de acuerdos por la comisión de seguimiento en las EPSV Preferentes

La comisión de seguimiento, o la junta de gobierno en el supuesto de que se trate de un plan integrado en una entidad de previsión social voluntaria preferente con ese único plan y con la junta de gobierno paritaria, adoptará los acuerdos de acuerdo con el régimen de mayorías establecido en la normativa vigente.

Sin perjuicio de lo anterior, los estatutos y los reglamentos podrán exigir para la adopción de algunos o de todos los acuerdos el voto favorable de la mayoría de los votos emitidos de los representantes del socio o socios protectores y de la mayoría de los votos emitidos de los representantes de las personas socias y beneficiarias”.

Es importante destacar que la redacción del artículo no es imperativa; serán los propios estatutos de la entidad o el reglamento del plan los que establezcan esa mayoría de votos válidamente emitidos por cada una de las partes. En otras palabras, serán los órganos de gobierno de la EPSV –asamblea general o junta de gobierno, según corresponda– los que, en su caso, decidan hacer efectiva esa posibilidad.

7. Participación equilibrada en los órganos de gobierno entre hombres y mujeres

Las EPSV procurarán una representación equilibrada de mujeres y hombres en la junta de gobierno y, en su caso, en la comisión de seguimiento, de manera proporcional al porcentaje que tengan hombres y mujeres dentro de la entidad, siguiendo estos parámetros:

- a. La junta de gobierno debe analizar, al menos cada cinco años, si existe tal equilibrio en la representación de mujeres y hombres.
- b. Si de ese análisis resulta que la EPSV muestra un déficit de representación, la junta de gobierno debe promover y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para que, de forma progresiva y en un plazo no mayor de 5 años, se procure una representación equitativa en sus órganos de gobierno, en proporción al número de socios y socias, así como de beneficiarios, en su caso.

- c. Los resultados de este análisis y las medidas adoptadas por la junta de gobierno deberán ser informados a la Dirección del Gobierno Vasco competente en materia de previsión social.

8. Nuevas fórmulas de participación en los órganos de gobierno-sistemas individuales

Las EPSV de modalidad individual deberán asegurar la participación efectiva de las personas socias de número en sus órganos de gobierno. Para ello, implementar y aprobar en la junta de gobierno un mecanismo de participación, información sobre los períodos electorales, implicación y efectiva representación de los socios ordinarios en sus órganos de gobierno, es de suma importancia.

En las EPSV de empleo, surgidas en virtud de las previsiones recogidas en la negociación colectiva o en pactos de empresa, la participación y representación en los órganos de gobierno se ajustará a lo dispuesto en sus estatutos, según lo acordado en la negociación colectiva o en el pacto de empresa.

Nuevas necesidades de información a los socios

- Se establece la obligación de informar a los socios de las EPSV con planes de modalidad de aportación definida en forma de renta financiera a 15 años. El objetivo es concienciar a los socios sobre la importancia de contar con una prestación complementaria a la Seguridad Social. Cuando los derechos económicos del socio superen el doble de la prestación anual mínima por jubilación con cónyuge a cargo del sistema de la Seguridad Social (28.932 euros para 2024; equivalente a una renta de 161 euros mensuales), la EPSV incluirá, de manera destacada e individualizada, una estimación de la pensión de jubilación que resultaría de transformar ese derecho económico en una

pensión mensual constante durante 15 años, sin considerar hipótesis sobre tipos de interés. Esta estimación se realizará utilizando el montante de los derechos económicos en el momento de la remisión de la información, suponiendo que la jubilación se ocurriera en ese instante.

- Información por facilitar (ya vigente antes de la reforma del 2024):

1. Con carácter general, todas las EPSV afectadas por este Decreto pondrán a disposición de los socios ordinarios y beneficiarios la siguiente información:

- a. Los estatutos de la entidad y el reglamento del plan al que se hayan adherido, junto con la composición de los órganos de gobierno.
- b. Las modificaciones estatutarias y reglamentarias y las modificaciones en la composición de los órganos de gobierno.
- c. La declaración de los principios de inversión, que deberá incluir el perfil de riesgo (alto, medio o bajo) debido a los activos en los que se invierte o a las técnicas empleadas en su gestión.
- d. Especificación del porcentaje a aplicar, en cada plan de previsión, en concepto de gastos de administración, así como del porcentaje que sobre el patrimonio del plan supongan los gastos de intermediación por la compra y venta de valores mobiliarios, y del ratio de rotación de la cartera de dichos valores.
- e. Identidad de los auditores de la entidad.
- f. Evolución histórica del patrimonio del plan de previsión, de los objetivos anuales de rentabilidad establecidos y de la rentabilidad obtenida por el plan, en cada uno de los tres últimos ejercicios, o durante los ejercicios cerrados desde la existencia del plan, si su número fuera inferior a tres. La información sobre la rentabilidad histórica debe

incluir una declaración expresa que indique que esta no garantiza ni determina rentabilidades futuras.

- g. Información del régimen fiscal aplicable, tanto a las aportaciones como a las prestaciones correspondientes a las distintas contingencias.
- h. Información sobre la estimación de los derechos de pensión futuros de acuerdo con lo establecido en la letra b) 2º del apartado 3 de este artículo.
- i. Si la EPSV tiene en cuenta consideraciones sociales, medioambientales, éticas o de gobierno corporativo en sus inversiones. En caso de que no lo haga, debe informar sobre las razones de esa omisión. Cuando tenga una política en este ámbito, la describirá, al menos brevemente, especificando sus estrategias de exclusión, integración o implicación. También mencionará los activos en los que se aplica y la forma de comprobar, en su caso, la aplicación de esta política de inversión socialmente responsable.
- j. Referencia a los procedimientos adoptados para evitar los conflictos de interés y sobre las operaciones vinculadas realizadas.

2. La EPSV remitirá a cada persona socia y beneficiaria la siguiente información:

Para los planes de previsión del sistema de prestación definida, al menos con periodicidad anual:

- a. Una certificación sobre las aportaciones directas o imputadas realizadas en cada período, el valor de sus derechos económicos al final de este, si los hubiera, y el importe de las prestaciones satisfechas en él.
- b. Un informe de gestión abreviado, excepto cuando la EPSV mantenga una relación telemática con sus personas socias.

Para los planes de previsión del sistema de aportación definida, al menos con periodicidad semestral:

- c. Una certificación sobre el valor de sus derechos económicos, el número de partes alícuotas del patrimonio afecto que suponen y el valor de cada una al inicio del período.
- d. Una estimación de la pensión de jubilación que resultaría de la transformación del citado derecho económico en una pensión mensual financiera.
- e. Las aportaciones directas o imputadas realizadas en el período, así como las movilizaciones realizadas y las prestaciones satisfechas en él.
- f. El valor de sus derechos económicos, el número de partes alícuotas del patrimonio afecto que suponen y el valor de cada parte alícuota, al final del período.
- g. Las comisiones de gestión directas e indirectas efectivamente soportadas recogidas en el párrafo cuarto del apartado 1.2 del artículo 16 del Decreto 87/1984.
- h. Un informe de gestión abreviado, excepto cuando la EPSV mantenga una relación telemática con sus personas socias.

Planes de financiación y planes de reequilibrio

Las EPSV que asuman riesgos biométricos y/o garanticen un determinado nivel de prestaciones deberán constituir, para cada plan de previsión, las provisiones técnicas necesarias en relación con las obligaciones asumidas. Estas entidades deberán mantener, para cada uno de los planes de previsión social, activos suficientes y adecuados que cubran dichas provisiones técnicas, especificadas en los estudios actuariales elaborados para este fin.

Si durante tres años consecutivos no se cuentan con activos aptos para cubrir las provisiones técnicas necesarias, o si los activos disponibles en un ejercicio concreto son inferiores al 90 % del importe requerido, la EPSV estará obligada a elaborar un plan de financiación o de reequilibrio para cubrir el déficit. Este plan será aprobado por la junta de gobierno de la EPSV y comunicado a las personas socias y beneficiarias, sujetos a la aprobación de la dirección del Gobierno vasco competente en materia de previsión social.

El plan de financiación procederá cuando el socio protector esté obligado a cubrir el déficit, en virtud de los compromisos recogidos en el reglamento del plan de previsión social o en los estatutos de la EPSV. No será necesario elaborar dicho plan si el déficit se solventa en su totalidad durante el ejercicio siguiente al que surgió.

En caso de que el socio protector no tenga la obligación de financiar los déficits del plan, la EPSV deberá presentar un plan de reequilibrio, con las siguientes características:

- i. El plan de reequilibrio contendrá el programa de amortización del déficit existente entre los fondos constituidos y las provisiones técnicas o, en su caso, el mecanismo de ajuste necesario para eliminarlo. Si para la virtualidad del plan de reequilibrio fuera necesario modificar el reglamento del plan de previsión social, la junta de gobierno, junto con la comisión de seguimiento, deberán adoptar los oportunos acuerdos en ese sentido.
- j. Los fondos constituidos se definen como el valor de mercado de los activos que se asignen a la cobertura de las provisiones técnicas. La cuantía reconocida en concepto de derechos por servicios pasados y, en su caso, de obligaciones ante personas socias ordinarias y beneficiarias que se correspondan con fondos constituidos, se imputará individualmente, a efectos de cálculo, a cada uno de ellos.
- k. Cuando el plan de reequilibrio incluya obligaciones con personas socias y beneficiarias, no podrán asignarse fondos constituidos a las personas socias activas acogidas al sistema de prestación definida hasta haber cubierto con tales fondos todas las obligaciones con las personas socias pasivas y beneficiarias. En su caso, la diferencia positiva entre los derechos reconocidos por servicios pasados y los fondos constituidos correspondientes configura un déficit que se calculará individualizadamente para cada persona socia ordinaria. En el caso de personas socias pasivas o beneficiarias, el déficit individual asignado surgirá como diferencia entre el valor actual actuarial de la prestación y el fondo constituido asignado.
- l. El plan de reequilibrio deberá prever que, en todo momento, el plan de previsión social reciba las aportaciones en forma

- de tesorería o activos financieros habitualmente cotizados en mercados organizados, por importe no inferior a las cantidades a abonar en cada ejercicio por razón de las prestaciones correspondientes a personas socias pasivas o beneficiarias. El déficit individualizado de cada persona socia ordinaria tendrá que encontrarse amortizado en el momento del acaecimiento de cualquiera de las contingencias cubiertas por el plan de previsión social.
- m. Con carácter general, durante los años que dure el proceso de amortización del déficit, cada año deberá amortizarse, al menos, el 12,5% del déficit inicial, debiendo cumplirse que, a la mitad del período de amortización previsto en el plan de reequilibrio, el déficit existente no podrá ser superior a la mitad del déficit inicial.
 - n. El plan de reequilibrio aprobado podrá ser revisado, para su adaptación, antes de que finalice, de acuerdo con lo establecido en este artículo y previa aprobación de la dirección del Gobierno vasco competente en materia de previsión social

Clasificación de los planes de previsión en función de la orientación inversora

Atendiendo a la orientación inversora de cada plan de previsión social, estos se dividen en las siguientes categorías:

- a. Renta Fija a Corto Plazo: Planes de previsión social que no incluyan activos de renta variable en su cartera de contado, ni derivados cuyo subyacente no sea de renta fija, y cuya duración media de la cartera sea igual o inferior a un año.
- b. Renta Fija a Largo Plazo: Planes de previsión social que no incluyan activos de renta variable en su cartera de contado, ni derivados cuyo subyacente no sea de renta fija, y cuya duración media de la cartera sea superior a un año.
- c. Renta Fija Mixta: Planes de previsión social que inviertan menos del 30% de su cartera en activos de renta variable.
- d. Renta Variable Mixta: Planes de previsión social que inviertan entre un 30 y un 75% de su cartera en activos de renta variable.

- e. Renta Variable: Planes de previsión social que tengan más de un 75% de su cartera invertido en activos de renta variable.
- f. Garantizados: Planes de previsión social para los que exista una garantía de un determinado rendimiento.
- g. Otros: Planes de previsión que no puedan ser encuadrados en alguna de las categorías anteriores.

Para que haya una modificación de la orientación inversora de un plan de previsión social debe: a) ser acordada por la junta de gobierno de la EPSV, b) darse a conocer a las personas socias y beneficiarias del plan; y c) implicará una adaptación de la declaración de principios de inversión del plan de previsión social, y en los supuestos en que el reglamento de prestaciones recoja la orientación inversora, una modificación de este.

Operaciones vinculadas

Son operaciones vinculadas las que se realicen entre una EPSV y:

- a) El socio promotor, el depositario o aquellas sociedades en las que, en su caso, se haya externalizado la gestión de activos financieros o la administración de la EPSV, o con las empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial de las entidades antes descritas.
- b) Euienes desempeñan en la EPSV funciones de administración o dirección, bien de forma directa con ellos, o con empresas en las que mantengan una participación significativa.

A su vez, son operaciones vinculadas:

- a) Cualesquiera negocios, transacciones o prestaciones de servicios en los que intervenga una EPSV o cualquiera de las personas físicas o jurídicas señaladas previamente. No se incluyen aquellas remuneraciones obtenidas por el depositario o por sociedades en las que, en su caso, se haya externalizado la gestión de activos financieros o la administración de la EPSV, por la prestación de servicios inherentes a dichas labores.

b) También tienen la consideración de operaciones vinculadas aquellas previstas en este apartado, cuando se lleven a cabo por medio de personas o entidades interpuestas.

Para que una EPSV pueda realizar las operaciones vinculadas previstas en este artículo, deben cumplirse los siguientes requisitos:

a) La EPSV debe disponer de un procedimiento interno formal, recogido en su reglamento de prestaciones o en su reglamento interno de buen gobierno, para cerciorarse de que la operación vinculada se realiza en interés exclusivo de las personas socias y beneficiarias de la EPSV y a precios o en condiciones iguales o mejores que los de mercado.

b) La EPSV debe informar en el informe de gestión sobre los procedimientos adoptados para evitar los conflictos de interés y sobre las operaciones vinculadas realizadas en cada ejercicio.

Independientemente del procedimiento interno, las operaciones vinculadas que alcancen un volumen de negocio superior al 10 % del patrimonio de la EPSV deberán ser aprobadas por la junta de gobierno de acuerdo con las siguientes reglas:

a. Se deberá incluir en el orden del día indicando expresamente la operación vinculada y las personas físicas o jurídicas implicadas en la misma.

b. Si algún miembro de la junta de gobierno se considera parte vinculada conforme a lo establecido en este artículo, deberá abstenerse de participar en la votación.

c. La votación será secreta.

d. Una vez celebrada la votación y conocido el resultado, los miembros de la junta de gobierno podrán constar en el acta sus reservas o discrepancias respecto al acuerdo adoptado.

Fichero general de socios

Para mejorar la elaboración de estadísticas, se incorporan nuevos datos que las EPSV deberán cumplimentar. Esto permitirá que los estudios y análisis del Gobierno faciliten la implementación más adecuada de

políticas de promoción y generalización, enfocadas en los colectivos que más requieren previsión social.

Personas autónomas país vasco-sistema de previsión social preferente para este colectivo

El Departamento de Economía y Hacienda firmó el pasado 27 de diciembre de 2023 un convenio con las tres Cámaras de Comercio de Euskadi, que busca implementar un sistema de previsión social complementario para el colectivo de personas trabajadoras autónomas.

El sistema de previsión acordado deberá ofertar planes para personas trabajadoras autónomas ágiles, de fácil adscripción, con incorporación automática, con información fluida, con tecnología avanzada, con gastos de administración mínimos y con sencillez en su participación.

En estos momentos, las Cámaras de Comercio de Euskadi se encuentran seleccionando la entidad gestora del plan de previsión que ellas van a promover. La normativa autonómica recoge esta posibilidad desde el año 2012, en concreto en la Ley 5/2012, de EPSV y su Decreto 203/2015, del 27 de octubre:

- El artículo 9 de dicha Ley que define los Planes de previsión social de empleo: “aquellos que exigen vínculo laboral, funcional o estatutario, o de socios trabajadores o de trabajo en el ámbito de las sociedades cooperativas y laborales, entre sus miembros. A los efectos oportunos, también podrá calificarse como de empleo el plan de previsión social cuyas personas socias de número pertenezcan a colectivos de trabajadores autónomos que se hayan constituido a través de asociaciones profesionales, cámaras de comercio u otras entidades representativas que actúen como socios promotores o protectores”.
- El “capítulo V” de la Ley relativo a entidades de previsión social voluntaria y planes de previsión social preferente.

La competencia sobre la normativa fiscal de estos instrumentos de previsión social recae en las Haciendas Forales. Sin embargo, este colectivo

ya dispone de deducciones por las aportaciones que el empresario o empresaria individual realice a entidades de previsión social en las que también actúe como persona promotora y socia.

Biografías

Enrique Cabrero Morán

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, es profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en dicha universidad. Desde 2019, es presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León. Ha ocupado los cargos de vicerrector (1994-2000 y 2017-2019), director del Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social (2008-2016) y director del máster universitario en Gestión de Riesgos Laborales (1997-2015). Cuenta con un centenar de publicaciones sobre derecho laboral y seguridad social. Coordina la sección de legislación de la revista “Trabajo y Derecho. Nueva revista de actualidad y relaciones laborales” desde 2014 y frecuentemente participa como ponente o conferenciante en congresos, seminarios, jornadas y cursos.

Constanza Boix

Nacida en 1983, es ingeniera y fundadora de NudaProp (ahora Nuda) en Uruguay, un emprendimiento que introduce la innovadora idea de monetizar viviendas de personas mayores, permitiéndoles acceder a recursos económicos sin perder su hogar. Con casi 20 años de experiencia en empresas multinacionales en roles de liderazgo, gestión de proyectos e innovación, su objetivo es generar un cambio sistémico en el bienestar financiero de la población mayor, promoviendo su autonomía. Este enfoque no solo empodera a los mayores, sino que también impacta en políticas públicas de seguridad social, el mercado inmobiliario y transforma la percepción cultural del envejecimiento. Su trabajo la ha posicionado como referente en temas relacionados con la longevidad, la economía plateada y la planificación financiera para la jubilación, participando en foros y grupos de trabajo del Laboratorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) y eventos internacionales sobre economía plateada.

Marco Morales

Es profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad Diego Portales y Ph.D. en Economía de la Universidad de Boston.

Anteriormente, se ha desempeñado como jefe de la División de Estudios de la Superintendencia de Valores y Seguros, asesor del Ministerio de Hacienda y economista del Departamento de Estudios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. También ha sido consultor de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), de la División de Asuntos Corporativos de la OECD, de la División de Operaciones y Política del Sector Financiero del Banco Mundial, de la División de Estadísticas y Proyecciones de la CEPAL, así como Asesor Principal del Subsecretario de Previsión Social en el diseño de la reforma de pensiones en curso. Entre 2015 y 2023 fue miembro del Consejo Técnico de Inversiones de la Superintendencia de Pensiones y, a partir de septiembre de 2024, forma parte del Comité Financiero, encargado de asesorar al Ministerio de Hacienda sobre políticas de inversión de los fondos soberanos. Ha publicado en revistas académicas internacionales sobre temas relacionados con pensiones, rentas vitalicias, riesgo de longevidad, econometría de series de tiempo y productividad total de factores, entre otros (revistas como *Insurance: Mathematics & Economics*, *Journal of Risk and Insurance*, *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, *Journal of Pension Economics and Finance*, etc.).

Juan Manuel Pérez

Economista egresado de la Universidad Católica Santo Domingo, tiene un magíster en Business Intelligence & Big Data de la Escuela de Organización Industrial y un magíster en Dirección de Planes y Fondos de Pensiones de la Universidad de Alcalá, ambos en Madrid. Se desempeñó como coordinador en la Unidad de Metodología, Documentación y Clasificaciones del Departamento de Estadísticas Económicas de la Oficina Nacional de Estadística (2013-2016). En la Superintendencia de Pensiones de República Dominicana ocupó roles como encargado de Análisis y Estadísticas (2016-2018), director de Estudios (2018-2023) y asesor del superintendente para Proyectos Especiales (2023-2024). Actualmente, es director de “Tu Futuro”, dirección de Educación y Atención Previsional de la SIPEN. Es autor de varias publicaciones sobre evaluación de políticas de salud y seguridad social, y fundador del Centro de Excelencia en Ciencia de los Datos del Insti-

tuto Tecnológico de Las Américas (ITLA). Además, es profesor de la Universidad APEC.

Santa Medina Santana

Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y con una maestría en Economía Aplicada de la Universidad Iberoamericana (UNIBE), ha trabajado en distintos ámbitos, tales como el seguimiento de la calidad educativa, pensiones y seguridad social, e impuestos. Se ha especializado en análisis y visualización de grandes volúmenes de datos. Entre 2018 y 2020, fue analista senior del Departamento de Investigaciones de la Dirección de Estudios de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN). Actualmente, se desempeña como encargada de la gerencia de riesgos tributarios en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) desde 2020.

Juan Bravo

Economista especializado en temas laborales, posee un máster en Economía con mención en Macroeconomía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde recibió reconocimientos como el premio Raúl Yver Oxley al mejor egresado y el Premio a la Excelencia Académica del programa de máster. Actualmente, es director del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP) y docente en la Facultad de Administración y Economía de la misma universidad. Anteriormente, fue asesor en el Ministerio de Hacienda e investigador senior en el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha realizado análisis e investigación en diversas temáticas laborales, como automatización, capacitación, inmigración y equidad de género, y ha contribuido como autor en libros sobre pensiones, inmigración y mercado laboral. Es miembro de comisiones ligadas a la discusión y análisis de temas laborales y previsionales, incluida la Comisión Asesora Ministerial de Prospección Laboral.

Manuel Álvarez

Economista y actuario con una amplia trayectoria en previsión social y pensiones. Posee un Programa de Desarrollo Directivo (PDD) del IESE y ha sido asesor en el gabinete del Ministerio de Inclusión, Segu-

ridad Social y Migraciones. Ha liderado proyectos estratégicos, como Project Manager del Spending Review en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) y ha desempeñado roles clave en CASER como responsable de Vida Particulares y Planes de Pensiones. Además, ha sido miembro de la Comisión de Planes de INVERCO y es ex secretario general de la Organización de Consultores de Pensiones (OCOPEN), así como autor y coordinador de libros sobre previsión social complementaria y pensiones.

David Tuesta

Con larga experiencia internacional, ha trabajado con bancos privados, gobiernos latinoamericanos e instituciones financieras multilaterales. Es presidente del Consejo Privado de Competitividad (Perú), director de PinBox Solutions-América Latina y profesor adjunto en IE University. Ex ministro de Hacienda del Perú, ha ocupado distintos cargos directivos en CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en Madrid y para el banco español BBVA, donde ocupó cargos directivos. Además, fue nombrado miembro del directorio del Comité de Expertos para la reforma previsional del Perú y de la Junta Reguladora de Energía y Minería del Perú. Durante su carrera ha asesorado a diferentes gobiernos de América Latina en materia de reformas pensionales y financieras.

Waldo Tapia

Especialista líder en la División de Mercados Laborales del BID. Desde que se unió a este organismo en 2008, ha sido responsable de la preparación y supervisión de proyectos de seguridad social y ha liderado proyectos de investigación en el área. Antes de unirse al BID, trabajó en la Unidad de Pensiones Privadas de la OCDE en París, coordinando estudios sobre cobertura de pensiones y regulación de inversiones. Posee una maestría en Políticas Públicas del Instituto Coreano de Desarrollo y otra en Teoría Económica y Econometría en la Escuela de Economía de Toulouse. Actualmente, es candidato a doctor en Economía en la Universidad de Dauphine.

Diana Mejía

Especialista senior en Inclusión Financiera y Educación en CAF. Anteriormente, ocupó el cargo de directora de Educación Económica y

Financiera en el Banco de la República de Colombia. Economista con maestría en Economía de la Universidad de los Andes y una maestría en Administración Pública de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard, ha participado en proyectos sobre inclusión y educación financiera en América Latina, midiendo capacidades financieras y asesorando a gobiernos en el diseño de estrategias nacionales en este ámbito. Ha liderado proyectos sobre innovación, productividad y formación técnica en varios países, y es autora de publicaciones sobre el tema.

Edgar Robles

Investigador y consultor internacional en supervisión de pensiones y gestión de riesgos de regímenes de contribución y beneficio definidos. En los últimos dos años, ha asesorado a los gobiernos de Paraguay, Surinam, Panamá, República Dominicana, Haití, Honduras y Nicaragua. En los últimos tres países, desarrolla proyectos como consultor del BID en regulación de pensiones e inversión de fondos de pensiones. Con más de 13 años de experiencia al frente de la Autoridad Reguladora de Pensiones de Costa Rica (Superintendencia de Pensiones), desarrolló el modelo de supervisión basado en riesgos para la industria de pensiones. También ha sido conferencista en más de 35 países de todo el mundo en temas como seguridad social, inversiones financieras, gestión de riesgos, finanzas públicas, economía y acuerdos comerciales internacionales, entre otros.

Carmen Hoyo

Responsable de Pensiones y Retribuciones en el Banco de México. De 2011 a 2015 trabajó para BBVA Research como Economista Senior en Inclusión Financiera y Pensiones, y en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la Comisión Nacional de Seguros y Afianzaciones de México. Actuaría y Maestra en Finanzas por la Universidad Nacional Autónoma de México, sus investigaciones en sistemas de pensiones e inclusión financiera han sido publicadas en revistas especializadas.

Victorhugo Montoya Chávez

Líder creativo y transformacional. Abogado y máster en buen gobierno, ha acumulado más de 15 años de experiencia en el sector público, en entidades de justicia constitucional, economía y finanzas públicas y seguridad social. Los últimos 3 años en puestos gerenciales, y el último año y medio como CEO. Es experto en temas legales y previsionales, con conocimientos en proyectos de inversión, especialmente PPP. Pensamiento estratégico, liderazgo orientado a soluciones innovadoras con lógica centrada en el cliente y desarrollo de equipos de alto rendimiento.

Ariel Cancio

Secretario técnico de la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay, responsable de elaborar un diagnóstico y formular recomendaciones clave para la reforma en seguridad social impulsada por el gobierno uruguayo. Actualmente, es Asesor económico del Ministerio de Economía y Finanzas, además de docente en la Universidad de la República. Anteriormente, fue coordinador del Programa de Inclusión Financiera y modernización del sistema de pagos. Economista y magíster en Economía por la Universidad de la República.

Diego Valero

Catedrático de la Universidad de Barcelona y profesor de la London School of Economics en programas especializados en pensiones y economía del comportamiento. Es profesor de Behavioral Finance en IE-University y doctor en Economía y Ciencias Actuariales, además de diplomado en Alta Dirección por el IESE Business School. Presidente de Honor del MBA y Executive MBA de ICADE 2008, ha presidido el Comité Científico del Coloquio LIFE (2017) y es asesor académico del Fondo de Becas IPE. Cofundador y presidente de Novaster y BeWay, fue presidente de OCOPEN (Organización de Consultores Españoles de Pensiones) y vicepresidente de Spainsif (Foro Español de Inversión Socialmente Responsable). Ha sido convocado por la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo en España y otras comisiones de pensiones en América Latina. En 2018, junto con el Dr. Guillén y

el Dr. Ayuso, publicó el trabajo “Gestión Eficiente del Ahorro tras la Jubilación”, ganador del XIII Premio Edad y Vida Higinio Raventós.

Manuel García-Huitrón

Economista mexicano especializado finanzas y economía del envejecimiento. Le apasiona traducir investigaciones y mejoras prácticas en productos innovadores. Ha participado en trabajos operativos, de consultoría o de asesoramiento en América, Asia y Europa, ocupando altos cargos en fondos de pensiones y organizaciones multilaterales. Ha publicado extensamente sobre la reforma de las pensiones, la regulación y el futuro del trabajo. Es miembro del ITAM | Yale |. Graduado de Tilburg, asesora a reguladores y forma parte de los consejos de administración de las plataformas internacionales de pensiones y envejecimiento.

Verónica Alaimo

Especialista sénior de la División de Mercados Laborales del BID en Chile, donde lidera el diálogo sobre temas laborales y de género y su intersección, incluyendo la Iniciativa de Paridad de Género. También colabora en el diseño e implementación de proyectos con énfasis en reconversión laboral, habilidades digitales e intermediación laboral. Ha investigado en áreas como regulación laboral, costos laborales y futuro del trabajo, y es coautora de las publicaciones “Empleos para Crecer” y de la quinta entrega de la serie del BID sobre el futuro del trabajo, titulada “¿Cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?”. Antes de ingresar al BID, fue consultora del Banco Mundial y del Ministerio de Economía en Argentina. Doctora en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, también posee una maestría y una licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Inició sus labores en el Banco en 2008 como especialista en desarrollo social en la División de Salud y Protección Social.

Ignacio Apella

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y máster en Economía por la misma casa de estudio. Es economista en el Departamento de Desarrollo Humano para América Latina del Banco Mundial, donde aborda temas de protección social, mercado de trabajo

y pensiones. Anteriormente, fue investigador en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad, enfocado en microeconomía aplicada (organización industrial, economía laboral, economía de la salud, pensiones y microeconometría). También se desempeñó como subdirector del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y ha sido consultor para diversas instituciones nacionales (Ministerio de Economía, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo) e internacionales (Oficina Internacional del Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial). Cuenta con diversas publicaciones en revistas nacionales e internacionales y es profesor de la Universidad de Buenos Aires.

Juan Pablo Alzate

Gerente de proyectos con más de 13 años de experiencia en el sector filantrópico. Ha sido gerente de la Fundación Saldarriaga Concha y de Comportamos en Colombia, liderando estrategias innovadoras destinadas a promover la inclusión económica, fomentar el emprendimiento e impulsar un impacto social tangible para las comunidades marginadas. Ha gestionado alianzas con reconocidas agencias internacionales de desarrollo, como la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Luis Mario Hernández

Cuenta con títulos de maestría y doctorado en Economía por la Universidad de Chicago y es actuario por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente, se desempeña como consultor independiente especializado en asesoría de inversiones, gestión de riesgos y gobierno corporativo, acumulando más de 27 años de experiencia en el sector público y organismos internacionales. Entre 2016 y 2017, coordinó la Fuerza de Trabajo para el Financiamiento de Largo Plazo del G20 y la OCDE. Antes, trabajó en la CONSAR, donde ocupó los cargos de director general de Planeación Financiera y Estudios Económicos y posteriormente el de Vicepresidente Financiero. También formó parte del equipo de investigadores del Banco de México, especializado en mercados financieros.

Ha sido expositor en seminarios y congresos, tanto en México como en el extranjero, abordando temas financieros, regulatorios y de super-

visión, con énfasis en fondos de pensiones, mecanismos de financiamiento e inversiones alternativas. Además, ha sido profesor en diversas universidades mexicanas y ha co/dirigido trabajos de tesis de licenciatura y posgrado. Sus publicaciones se encuentran en medios especializados de organismos internacionales en economía y finanzas.

Jesús David Gutiérrez

Economista colombiano de la Universidad del Valle. Consultor del Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, con experiencia en el Banco de la República, el Grupo Impacta y la Universidad del Valle como analista de datos.

Luis Carlos Izquierdo Goikoetxea

Economista y actuario con una amplia trayectoria en previsión social y pensiones. Recientemente, asesor en el gabinete del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Ha liderado proyectos estratégicos como Project Manager del Spending Review en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), y ha desempeñado funciones clave como responsable de Vida Particulares y Planes de Pensiones en CASER. Además, ha sido miembro de la Comisión de Planes de INVERCO. Es miembro honorario y ex secretario general de la Organización de Consultores de Pensiones (OCOPEN) y autor y coordinador de diversos libros sobre previsión social complementaria y pensiones. Posee un Programa de Desarrollo Directivo (PDD) por el IESE.

Hideki Kuroda

Fundador y presidente de JP Actuary Consulting, firma de consultoría independiente especializada en planes de pensiones corporativos. Antes de fundar JP Actuary, fue consultor de muchos TQPP y EPF en la división de fideicomisos de pensiones de Daiwa Bank, y más tarde se unió a Price Waterhouse Coopers GHRS, donde dirigió variados proyectos de consultoría de pensiones. Es miembro de la Sociedad Japonesa de Actuarios de Pensiones Certificados y licenciado en Ciencias por la Universidad de Keio.

Agradecimientos

La longevidad en América Latina es un fenómeno que, si bien refleja avances en salud y bienestar, también plantea una serie de desafíos que requieren respuestas inmediatas y estratégicas. El aumento en la esperanza de vida implica que las personas pasan más tiempo en la jubilación, lo que ejerce una presión considerable sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. El mercado laboral también debe adaptarse para integrar a una fuerza de trabajo envejecida, que aún tiene mucho que ofrecer, pero que requiere educación continua y recualificación para mantener su competitividad y relevancia en un entorno cada vez más dinámico y exigente. En términos de salud, las enfermedades crónicas y las condiciones asociadas a la vejez, como la demencia o la fragilidad, demandan una atención sanitaria que no solo sea eficiente, sino que esté centrada en la persona, promoviendo una vida activa y saludable.

En primer lugar, queremos agradecer el apoyo y colaboración de los equipos expertos en temas de longevidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Apreciamos especialmente las contribuciones de Verónica Alaimo, Manuel García-Huitrón y Waldo Tapia del BID, Ignacio Apella del Banco Mundial, y Diana Mejía y Jesús David Gutiérrez del CAF.

En segundo lugar, extendemos nuestro agradecimiento a quienes analizaron los retos que enfrenta cada país de la región en relación con el envejecimiento poblacional. Valoramos especialmente el detallado diagnóstico y las recomendaciones de política presentados por Juan Pablo Alzate para Colombia, Juan Bravo para Chile, Edgar Robles para Costa Rica, Carmen Hoyo y Luis Mario Hernández para México, Victorhugo Montoya y Citlalli Pérez para Perú, así como Ariel Cancio y Constanza Boix para Uruguay.

En tercer lugar, queremos agradecer a aquellos que aportaron evidencia desde sociedades más longevas fuera de Latinoamérica, lo que nos permitió extraer experiencias útiles para el diseño de políticas públicas que podrían ser implementadas en la región. Reconocemos las valiosas contribuciones de Enrique Cabero Morán, quien centró su

análisis en Europa, Manuel Álvarez para el caso de España, Hideki Kuroda para Japón y Luis Carlos Izquierdo para la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Nuestro más sincero agradecimiento al Banco Interamericano de Desarrollo, a Novaster y a Ronin, instituciones que han dado espacio a que este libro se presente en el Global Pension Programme en Bilbao, España, del 22 al 23 de octubre de 2024.

Finalmente, queremos dar las gracias a la Universidad Diego Portales, y en especial a su decano de la Facultad de Administración y Economía, Mauricio Villena, por proporcionar los recursos necesarios para la edición, impresión y distribución gratuita de este volumen.

David Tuesta

Director de Ronin Inclusion
Lima, Perú

Diego Valero

Presidente de Novaster y Director del Global
Pension Programme
Madrid, España

Marco Morales

Profesor Asociado, Departamento de
Economía, Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Octubre de 2024