

Asia: ¿Está preparada?

El continente más poblado del mundo debe prepararse para el envejecimiento de su población

Peter S. Heller

LOS RETOS que plantea la jubilación prevista de la generación de la posguerra a los países industrializados de Occidente y Japón son bien conocidos. Los gobiernos se enfrentan a una creciente carga financiera por el costo de las pensiones y la atención médica, posiblemente de larga duración, lo que implica alzas impositivas o el recorte de las pensiones. Pero además, muchos países asiáticos se enfrentan a su propia “bomba de tiempo” demográfica. Aunque están dos décadas detrás de los países industrializados, la fuerte caída de las tasas de fecundidad y la mayor longevidad resultarán en una creciente proporción de personas mayores respecto a la población general y en edad laboral en 2020–30.

Los países asiáticos están en plena “transición demográfica” (véase el gráfico). Algunos, como Corea y Singapur, están muy avanzados en el proceso: la tasa de dependencia de los mayores o TDM (coeficiente personas mayores/población en edad laboral) convergerá con los países industria-

lizados en 2030 para seguir creciendo en forma extraordinaria. Corea registra la tasa de envejecimiento más alta del mundo, seguida de China y Tailandia, con el denominado dividendo demográfico (gran porcentaje de la población en edad laboral), que durará hasta 2035–40, y el ulterior incremento del número de personas mayores. Malasia les sigue de cerca, con un dividendo demográfico que durará hasta 2045. En Filipinas, India e Indonesia la TDM aumentará después de 2050.

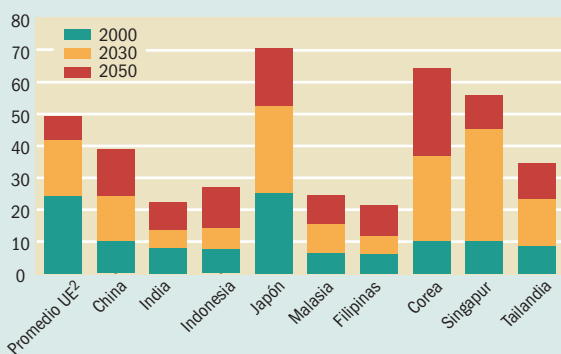
La situación de China es insólita: su población mayor *ya* supera la de muchos países industrializados, pero el ritmo de envejecimiento de sus centros urbanos (donde vive un tercio de la población) ha sido mucho más alto que en zonas rurales, fruto de una menor fecundidad y mayor longevidad. Aun incluyendo en la población a los emigrantes en áreas urbanas, el dividendo demográfico podría llegar a su fin mucho antes en la China urbana (2025–30) que en la China rural (2035–40). Muchas políticas clave se definirán según cómo se aborden las diferencias urbano-rurales (entre las provincias y dentro de ellas), tanto a nivel familiar como político. China también deberá tener en cuenta la brecha de género, esto es, el menor número de mujeres frente al de hombres por las diferencias entre tasas de nacimiento y supervivencia de niños y niñas.

Una TDM más alta plantea importantes retos. Aunque los mayores están preparados para trabajar más tiempo, necesitan acumular activos para la jubilación o recibir ayuda financiera. En Asia esto es cada vez más importante, dado el debilitamiento del papel tradicional de la familia como soporte multigeneracional. Los mayores también requerirán un mayor acceso a la atención médica y muchos a cuidados de larga duración. No es fácil saber cómo procederán los países asiáticos para hacer frente a estos retos. Sin duda, las decisiones que se tomen ahora podrían tener un gran impacto en la magnitud de los problemas que se avecinan. Este artículo analiza la preparación de los países asiáticos y los problemas que deben abordar para satisfacer las demandas de una población mayor.

Datos de interés

La mayoría de los países asiáticos estará en la “segunda ola” de sociedades que envejecen, tras el envejecimiento de los países industriales, incluido Japón.

(Tasa de dependencia de los mayores)¹



Fuentes: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*.

¹Los datos se refieren a las tasas previstas de la población de 65 años o más con respecto a la población de entre 15 y 64 años, según tasas de fecundidad de nivel medio.

²El promedio de la UE se refiere al promedio simple de los datos correspondientes a: Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos y Reino Unido.



Varios hombres juegan a las damas chinas en Beijing.

Hacerse rico antes de llegar a viejo

Merced al auge de sus economías, Asia ha podido aprovechar el dividendo demográfico y disponer de los altos niveles de ahorro de la región (al margen de Japón, las economías más desarrolladas son: China, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, RAE de Hong Kong, Singapur y Tailandia). Las oportunidades derivadas de altas tasas de ahorro e inversión se pueden traducir en una mayor renta per cápita (RPC) para el momento en que la población envejezca y en la creación de una reserva de activos, reales y financieros (internos y externos), que pueden ayudar a financiar las necesidades de consumo de una población mayor.

Varios países asiáticos, como Corea, Malasia, RAE de Hong Kong y Singapur, han seguido una estrategia de desarrollo basada en explotar su dividendo demográfico. China, con una economía a la zaga del resto, y pese a su enorme crecimiento económico y a las altas tasas de ahorro e inversión, aún tiene que crear empleos productivos para la numerosa población en edad laboral que se avecina.

En el futuro, los países asiáticos se enfrentarán a un “doble imperativo” a la hora de elegir una política macroeconómica adecuada. Las políticas deben seguir favoreciendo el rápido crecimiento económico, ya que las tasas de crecimiento decaerán al lentificarse, o incluso reducirse, la mano de obra hacia el final de la transición demográfica. Las presiones del mercado laboral, materializadas en salarios reales al alza, requerirán estrategias nuevas para mantener la competitividad frente al exterior. Las políticas gubernamentales deberían abordar los retos de las pensiones, los tratamientos médicos y los cuidados de larga duración asociados a un aumento importante de la TDM. Ello subraya la importancia de tener una posición fiscal sólida, con bajos niveles de deuda pública, para cuando las demandas de una población envejecida se intensifiquen. La importancia relativa de estos imperativos depende de la cercanía del país al momento en que suba su

TDM y del alcance de su convergencia con los niveles de RPC de los países industrializados.

Pero también hay una dimensión microeconómica del envejecimiento. Cuando una sociedad envejece, ¿cómo cubre las necesidades financieras de los mayores? ¿Vivirán de sus propios ahorros?, ¿de la ayuda de familiares?, ¿de los impuestos generales?, ¿de contribuciones salariales de la fuerza laboral a través de los sistemas de seguridad social (como en los países industrializados)? ¿O tendrán que trabajar más? ¿Cómo satisfacer las necesidades de los ancianos si a menudo requieren cuidados de larga duración o un mayor apoyo médico y social?

Los países asiáticos objeto de estudio han desarrollado sistemas de seguridad social para gestionar los riesgos asociados a las pensiones y cuidados médicos. La variedad de las estrategias observadas refleja las diferentes perspectivas nacionales. Solo en los sistemas de seguridad social de Corea, Singapur y quizá Malasia la amplitud de la cobertura permite evaluar sus características en cuanto a solidez o idoneidad para atender las necesidades de una población mayor.

Dos enfoques para las pensiones

En Asia sobresalen dos enfoques para las pensiones. Primero, el de los Fondos Centrales de Previsión (FCP) de Singapur, Malasia y en cierta medida Tailandia, así como el reciente Fondo Obligatorio de Previsión de la RAE de Hong Kong. Cada uno de ellos es un enfoque de contribución definida (CD), en contraste con los diversos modelos de prestaciones definidas (PD) de la empresa privada y la administración pública en Corea, Filipinas, India y Tailandia.

En los modelos PD, la cobertura de los empleados va desde un nivel muy bajo (India), pasando por el 30% (Tailandia), hasta el más universal (Corea). Las tasas de sustitución de los empleados cubiertos, esto es, la relación pensiones medias/salario, van del 30% en Tailandia al 50%–60% en Filipinas y

Corea. Al tratarse en su mayoría de sistemas de reparto, en los que las pensiones se financian con las contribuciones actuales, los sistemas PD se basan en su capacidad para aumentar las tasas de contribución de los trabajadores si se produjesen déficits operativos. Por ello, cuando aumenta la TDM pueden sufrir las mismas presiones financieras que los países industrializados.

El modelo de los FCP prefinancia algunas obligaciones de gasto antes de la jubilación (vivienda, educación y a veces atención médica), y necesidades de ingresos en la jubilación, con las mayores tasas de ahorro nacional que implica. Las altas tasas de ahorro obligatorias en los FCP (desde un 30% hasta el salario completo), junto con las estrategias de inversión para los activos acumulados, ofrecen una cuantiosa suma para la jubilación (donde las franjas de edad elegibles van de 55 a 62). Sin embargo, la corriente de ingreso que se puede generar al adquirir una anualidad de esta suma no es generosa, y va del 20% al 40% de la media salarial. Estos sistemas entrañan el riesgo de que los hogares gasten los fondos muy pronto tras jubilarse.

En comparación con otros, el sistema de pensiones de China cambia mucho. En las áreas urbanas, el gobierno está sustituyendo el fragmentado sistema de pensiones de responsabilidades de empresas públicas y del gobierno (como empleador) por un sistema basado en tres pilares: el primero,

PD/sistema de reparto obligatorio; el segundo, CD obligatoria, y el tercero, un plan de ahorro voluntario. El gobierno es responsable de las pensiones de los jubilados actuales y de aquellos con derechos adquiridos. Sin embargo, los nuevos planes cubren menos de la mitad de la población activa. Si se suman los pagos y contribuciones de los planes apenas se supera el nivel municipal, menos aún el provincial o nacional. El incumplimiento es frecuente entre los empresarios (máxime del sector privado). Las municipalidades han utilizado los fondos del sistema CD para financiar las pensiones de los jubilados actuales. De hecho, el sistema de pensiones registra un déficit. Los optimistas prevén que la “deuda heredada” asociada al anterior sistema urbano de pensiones suponga entre el 50% y el 150% del PIB. En las áreas rurales de China se ha abandonado el sistema comunitario, que ofrecía pensiones a sus miembros, y se ha sustituido por transferencias mínimas de la red de protección.

El nuevo plan de pensiones cubre menos del 25% de los trabajadores de China. Sus altas tasas de ahorro individual podrían, en parte, reflejar las limitaciones del todavía provisional sistema de pensiones. Las autoridades chinas son conscientes de los retos que supone una población mayor. Para el grueso de la población, aún queda por establecer una estrategia nacional coherente que solucione la jubilación de un amplio grupo de mayores (recuadro 1).

Recuadro 1

China debe abordar los problemas a tiempo

Salvo que China actúe pronto en diversos frentes, le será difícil resolver los retos que plantea el envejecimiento de la población. En las zonas rurales, las personas mayores dependen de sus ahorros privados, algunas transferencias del Estado y de la ayuda familiar (hijos que aún viven en los sectores rurales o que trabajan como migrantes urbanos). Con un fondo social limitado en las zonas rurales y una TDM creciente, apenas se prevé apoyo gubernamental, a menos que proceda del gobierno central, posiblemente asociado a alguna garantía de ingresos mínimos o una red de seguridad social

Una opción sería transferir a los hogares rurales los derechos de propiedad de la tierra, dotándolos de activos adicionales para financiar su jubilación. En algunas zonas rurales, el valor de la tierra puede ser sustancial. Y en las numerosas regiones del país donde la tierra tenga poco valor, la concesión de derechos de propiedad más favorables podría facilitar la concentración de parcelas rurales (aumentando los rendimientos del trabajo en dichas zonas) y propiciar la emigración a las zonas urbanas.

Aunque con un nivel de ingresos más alto, las zonas urbanas de China se enfrentan a presiones aún mayores. El deterioro del equilibrio demográfico es más pronunciado en estas zonas, máxime para los residentes en comparación con los migrantes. De hecho, los experimentos actuales con los sistemas prefinanciados CD vienen a ser lo mismo que un sistema de transferencia intergeneracional (similar al régimen de reparto), donde las contribuciones, siempre que procedan de los ahorros de individuos en edad de trabajar, sirven para pagar las pensiones de los actuales jubilados que trabajaban en la función pública o en empresas públicas.

A medida que envejece la población urbana, y que se deteriora la TDM, es probable que las alternativas de política requieran: una contribución y unos impuestos más altos para los que trabajan en el sector urbano; la mayor cobertura (y base contributiva) de tales sistemas, de modo que incluyan a los jóvenes trabajadores urbanos migrantes (retrasando el punto en que la presión fiscal aumente); mayores subvenciones del gobierno central a los sistemas de seguridad social urbanos (posiblemente transfiriendo activos estatales); prestaciones más bajas; la elevación de la edad de jubilación; introducir la posibilidad de una jubilación gradual, y el refuerzo del sector financiero para mejorar la productividad (y el rendimiento) de los ahorros.

Grandes beneficios

Una iniciativa con grandes beneficios en el futuro en cuanto a la capacidad de los trabajadores para participar más tiempo en la fuerza laboral consistiría en hacer frente a los *actuales* desafíos para la salud: los obstáculos financieros para acceder a una atención médica adecuada, el abuso del tabaco y la contaminación del medio ambiente. Ello reviste gran importancia, dadas las duras condiciones laborales de muchos trabajadores. Además, el aumento de los ingresos (que afecta a las dietas y a la obesidad) y el rápido ritmo de urbanización (con mayores tasas de hipertensión) incrementarán la posible carga de las futuras enfermedades y gastos asociados.

El sector financiero debe reforzarse para facilitar el uso productivo de los ahorros. El refuerzo de instituciones y mercados financieros redundará en una mayor productividad del capital acumulado por los hogares que ahorran para la jubilación. El fomento de la migración permitiría a algunos segmentos de la población mayor recibir remesas de familiares.

En definitiva, la mayoría de los países asiáticos está lejos de tener un sistema de pensiones sostenible financieramente que ofrezca un nivel básico de pensiones para el grueso de la población mayor cuando aumente la TDM. El sistema de tres pilares se erige como el modelo más viable para elaborar una estrategia de jubilación. Para la mayoría de los países asiáticos, lo esencial es garantizar que el sistema sea realista y que lo prometido pueda financiarse. Esto resalta la importancia de un primer pilar para atender las necesidades de los mayores dependientes y de un tercer pilar para promover el ahorro individual y familiar. También apunta a la importancia de fortalecer el funcionamiento del sistema financiero para absorber el aumento del volumen de ahorro familiar y canalizarlo eficazmente hacia inversiones y préstamos de alta calidad.

Presiones sobre los costos de salud

En Asia, el envejecimiento de la población ejercerá cada vez más presión sobre los sistemas de salud. Los ingresos crecientes y la urbanización en estos países han provocado un aumento de enfermedades crónicas como el cáncer, la diabetes o afecciones cardiovasculares. La carga financiera del tratamiento y de la gestión de estas enfermedades será mayor conforme cambie la estructura de edad de la población y la globalización acentúe la demanda de tecnologías y medicamentos modernos y costosos.

Los sistemas de salud son especialmente difíciles de clasificar. Algunos países confían demasiado en sistemas públicos (Indonesia, Malasia y RAE de Hong Kong), con acceso universal a los servicios, pero con una calidad de los servicios disponibles que varía según los ingresos familiares y el lugar de residencia. Aun cuando la asistencia está formalmente disponible en instalaciones públicas, el hecho de tener que correr con la mayoría de los gastos limita el acceso. El sistema universal de servicios médicos de China quebró en los años ochenta con la llegada de la economía de mercado y, al igual que con las pensiones, el costo, la disponibilidad y el sistema de financiación difieren mucho de áreas urbanas a rurales y dentro de ellas.

En algunos países, el sector privado también puede ser clave, y puede reflejar las fallas del sistema público de salud (India) o constituir un elemento intrínseco al diseño del sistema médico (Tailandia). En otros casos, el sector privado abastece con creces a un único y estrecho segmento de población. Corea (recuadro 2) está debatiendo el posible papel de dicho sector en la atención médica.

Singapur, Malasia y China ofrecen lecciones útiles para abordar los problemas que surgirán en los servicios médicos cuando crezca la demanda de tratamiento y de gestión de servicios. Malasia, por ejemplo, cuyo sistema público de salud es relativamente eficaz, ahora proyecta permitir una mayor participación de los seguros privados de salud. Con el sistema actual, el gobierno puede determinar en gran medida la calidad y cantidad de servicios y tecnología disponibles. No obstante, los sistemas públicos pueden verse afectados por retos administrativos y presiones de economía política en su presupuesto, lo que dejaría a muchos hogares insatisfechos con el nivel de cuidados disponible en las instalaciones públicas de salud. La apertura del sistema a los seguros privados

puede implicar grandes presiones de los costos. Malasia ya ha conocido una importante fuga de cerebros del sector público al privado, con los efectos adversos que supone para la calidad del sistema público de salud.

El sistema privado de Singapur sufre presiones similares. Las restricciones en la oferta, junto con la demanda contenida de las familias (que deben asumir gran parte del costo), limitarán la inflación del costo y la presión de la demanda. Al imponer el ahorro para la atención médica, el gobierno ha forzado a los ciudadanos a prefinanciar una parte del costo de las catástrofes. Sin embargo, Singapur también está sometido a la presión de los costos médicos; y si no se han traducido en una mayor tasa de gastos médicos ha sido únicamente por su rápido crecimiento económico.

En China, el gasto médico se ha disparado en las dos últimas décadas, impulsado por un incontrolado gasto inducido por la oferta en los sectores urbanos público y privado, que ha supuesto la adquisición de alta tecnología, financiada en gran parte por el gasto de los hogares. Existe una red de clínicas y hospitales públicos en áreas urbanas y rurales, pero al no recibir financiación alguna, el acceso efectivo a los servicios médicos para la mayoría de la población depende de su capacidad para pagar. En las zonas urbanas se ha introducido un plan de seguro médico básico para empleados que incluye una combinación de sistema contable de ahorros médicos, fondo de riesgo limitado y seguro de salud. La cobertura se extiende muy lentamente al sector privado, apenas cubre a los

Recuadro 2

¿Es Corea un buen modelo?

En principio, los sistemas de seguridad social (cobertura universal) y de pensiones (régimen de reparto) de Corea podrían parecer los más adecuados ante los retos de una población envejecida. Incluso se ha creado un sistema de cuidados de larga duración para 2008. No obstante, al igual que muchos países industriales, sus promesas de pensiones son demasiado generosas en términos de la tasa de sustitución a la edad actual de elegibilidad para el retiro. Según las estimaciones, el fondo de pensiones de Corea se agotará en 2041, lo que obligará a aumentar las tasas de contribución, reducir las prestaciones o retrasar la jubilación. Además, la falta de participación en el sistema nacional de pensiones de gran parte de la población activa y la ausencia de un sistema adicional de prestaciones mínimas para los pobres se traducirán en la indigencia de muchas personas mayores sin apoyo familiar.

En cuanto a la atención médica, el sistema coreano cumple sus promesas de prestaciones, generalmente disponibles. La cuestión es más si puede responder a las mayores presiones financieras que podría generar el envejecimiento de la población. Una proporción más alta de personas mayores aumentará la demanda de atención (en parte, por los mayores costos derivados de las afecciones crónicas), al igual que lo harán las presiones de la demanda de tecnologías médicas productivas y sofisticadas disponibles. Para atender estas demandas, se verán afectadas las finanzas del sistema de seguridad social de Corea, lo que incrementará la carga de los contribuyentes y obligará a elevar las tasas impositivas.

trabajadores urbanos migrantes, el beneficio de la cobertura es limitado y existe una costosa subvención cruzada de muchos jubilados. En el sector rural, las unidades médicas del gobierno ofrecen asistencia, pero los hogares pagan directamente la mayoría de los costos. Ahora se está desarrollando y expandiendo con fuerza un nuevo modelo cooperativo médico rural, pero recibe poca financiación y probablemente solo cubra un 20% más de la población rural.

En el futuro, el reto sigue siendo cómo garantizar a las personas mayores de China tratamientos básicos adecuados y asistencia a largo plazo si no hay activos ni ingresos para pagar las obligaciones actuales de gastos. La creciente brecha de género puede suponer una escasez de asistentes para los más ancianos.

Las perspectivas no son homogéneas

En general, el informe indica que la preparación de Asia ante una población envejecida es desigual. La mayoría de los países ha buscado, y busca, políticas favorables al rápido aumento de ingresos para ampliar las prestaciones disponibles y financiar así niveles de vida más altos cuando la población empiece a envejecer. La mayoría también ha buscado una política de ajuste fiscal para reducir la deuda pública y dotar al gobierno de flexibilidad a fin de absorber parte de la mayor carga del gasto público que supone una población más vieja. Esto también ofrece un margen fiscal para tratar con incertidumbres inevitables, como el ritmo del envejecimiento y sus consecuencias fiscales. Con la excepción de China, y quizá Corea, la mayoría solo se enfrenta a un nivel limitado de deuda implícita asociada a las obligaciones de la seguridad social.

Es en este ámbito de la seguridad social y los modelos de bienestar donde se necesitan más esfuerzos para establecer un marco político que permita adaptarse a los retos de una población envejecida. Dado que la mayoría de los sistemas de seguridad social surgidos en Asia no se ha diseñado previendo una población relativamente envejecida, es preciso no solo ampliar la cobertura de dichos sistemas en el tiempo, sino sobre todo asegurar la accesibilidad de los sistemas expandidos. Esto acentúa la necesidad de reformar las disposiciones clave de política de los sistemas *actuales* en torno a un concepto clave: que sean asequibles.

Las reformas de las pensiones deberían incluir una prórroga gradual de la edad fijada de jubilación, menores tasas de sustitución, neutralidad actuarial al vincular los niveles de prestaciones con la duración del período previsto de jubilación, el paso a métodos de pago que proporcionen un sueldo más que pagos completos, y restricciones en el uso de los fondos antes de la jubilación. Es preciso contar con una seguridad social mínima para solucionar el problema de los ancianos indigentes.

En el ámbito médico, el reto será suministrar a los mayores un nivel básico de asistencia y facilitar su acceso a unas tasas de copago razonables, al tiempo que se evitan la presión de los costos y las importantes desigualdades que pueden surgir en un sistema de atención médica sin capacidad regulatoria o presupuestaria para limitar el presupuesto.

Cabe señalar el contraste entre India y China en su búsqueda de políticas alternativas. El sistema de seguridad social

de India es mínimo, tanto en su aún limitada cobertura de las pensiones de la población como en el predominio de un amplio sistema privado de asistencia médica. Como el proceso de envejecimiento es relativamente lento, India tiene una gran oportunidad, por el tiempo del que dispone antes de que envejezca la población. China cuenta con menos tiempo para encontrar una solución al problema. Acaso por el colapso de su anterior sistema de seguridad social, y por la conciencia de la velocidad de su proceso de envejecimiento, China tiene más clara la necesidad de concretar esfuerzos para abordar estos aspectos. Asimismo, destaca la dificultad de la tarea y las deficiencias que hay que superar.

Para concluir, cabe destacar dos opciones de política estratégica para abordar el envejecimiento de la población. Primero, algunos países industrializados promueven una política laboral que favorezca la natalidad, con compensaciones para las madres y ayudas para el cuidado de los niños. Singapur, Malasia y Corea destacan entre los países asiáticos que han introducido incentivos al matrimonio y a las familias más numerosas.

Segundo, los países industrializados reconocen ahora que la sostenibilidad fiscal de los sistemas de seguridad social exige una vida laboral más larga para compensar la mayor longevidad. Salvo en el caso de Singapur, en Asia hay pocos ejemplos de políticas que fomenten una mayor participación en la población activa (Singapur pretende alentar a los empresarios a contratar personas mayores, por ejemplo, reduciendo los salarios de empleados de más de 60 años). En China, la imperiosa necesidad de solucionar el problema del desempleo ha impulsado en mayor medida la jubilación anticipada (55 años para la mujer y 60 para el hombre). No se puede reprochar a los países asiáticos esta negligencia, dado que los países industrializados occidentales solo están eliminando lentamente las penalizaciones por jubilarse más tarde. Pero los países asiáticos deberían actuar con rapidez para garantizar que los sistemas de seguridad social, el marco de política laboral y el sistema de atención de la salud apoyen los incentivos para los trabajadores que elijan trabajar más y para que las empresas aprovechen las habilidades de los trabajadores mayores. Asimismo, debería promoverse el aumento de la participación laboral de la mujer y estimular la inmigración. ■

Peter Heller es Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

Bloom, David, y David Canning, 2005, "Global Demographic Change: Dimensions and Economic Significance", en *Global Demographic Change: Economic Impacts and Policy Challenges* (Banco de la Reserva Federal de Kansas City).

Burton, John, 2006, "Straits under strain: Why inequality is Centre Stage in Singapore's election", *Financial Times*, 4 de mayo, pág. 11.

Holzmann, Robert, y Richard Hinz, 2005, *Old Age Income Support in the 21st Century* (Washington: Banco Mundial).

Mohan, Rakesh, 2004, "Fiscal Challenges of Population Aging: The Asian Experience", *Global Demographic Change: Economic Impacts and Policy Challenges*, *actas del simposio* (Banco de la Reserva Federal de Kansas City), págs. 299–368.