Extraordinaria nº 7, 2024
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Sostenibilidad financiera y suficiencia económica de los sistemas de Seguridad Social: una visión global

Financial sustainability and economic sufficiency of health systems Social Security: a global vision

Nuria Benítez Llamazares *Profesora Ayudante Doctor de Hacienda Pública*
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0003-0939-3536

Cita Sugerida: BENÍTEZ LLAMAZARES, N.: «Sostenibilidad financiera y suficiencia económica de los sistemas de Seguridad Social: una visión global». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 327-348.

Resumen

Este capítulo ofrece una visión global y comparativa de los distintos sistemas de pensiones, categorizados en universales, mixtos, selectivos o residuales, y emergentes. Se analizan las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo, destacando los retos que afrontan en términos de sostenibilidad financiera y suficiencia económica. Las reformas paramétricas, como el aumento de la edad de jubilación y la vinculación de las pensiones a la inflación, se presentan como soluciones para enfrentar el envejecimiento de la población y garantizar la estabilidad del sistema. Las conclusiones subrayan la necesidad de equilibrar sostenibilidad y suficiencia en las reformas futuras, en un contexto demográfico y económico cambiante.

Palabras clave

Sistemas de protección social, sostenibilidad financiera, suficiencia económica, reformas paramétricas, reformas estructurales

Abstract

This chapter offers a global and comparative overview of different pension systems, categorized into universal, mixed, selective or residual, and emerging systems. It analyzes the differences between developed and developing countries, highlighting the challenges they face in terms of financial sustainability and economic sufficiency. Parametric reforms, such as increasing the retirement age and linking pensions to inflation, are presented as solutions to address population aging and ensure the stability of the system. The conclusions emphasize the need to balance sustainability and sufficiency in future reforms, in a changing demographic and economic context.

Keywords

Social protection systems, financial sustainability, economic sufficiency, parametric reforms, structural reforms

1. LOS SISTEMAS DE PENSIONES: UNA VISIÓN GLOBAL

El artículo vigésimo segundo de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece que las prestaciones sociales con motivo del envejecimiento de la población son un derecho fundamental de la ciudadanía y que los Estados deben procurar garantizar el bienestar económico de este rango poblacional, bien por la vía contributiva o bien por la vía no contributiva (ONU, s.f).

Asimismo, los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), adoptados por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas como parte de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (ONU, 2015), recogen de manera implícita el derecho a obtener una prestación económica en situaciones de dependencia en varios de sus objetivos, especialmente en aquellos que se centran en la reducción de la pobreza, la igualdad y la promoción de sistemas de protección social (ODS 1, 3, 8 y 10).

Según datos del Banco Mundial (2006) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021), en la actualidad, la mayoría de los países a nivel mundial cuenta con algún tipo de sistema de protección social, aunque estos pueden variar considerablemente en términos de cobertura, diseño y eficacia. A grandes rasgos, podemos clasificar los Sistemas de Pensiones existentes en las siguientes categorías: Sistemas Universales o Nacionales, Sistemas Mixtos, Sistemas Residuales o Selectivos y Sistemas Emergentes.

Los *Sistemas Universales o Nacionales* se caracterizan por prestar económicamente a toda o la mayor parte de la población de un país, siendo en la mayoría de los casos una cobertura de naturaleza obligatoria para los beneficiarios. Estos sistemas pueden ser de reparto (donde las cotizaciones actuales financian las pensiones actuales) o de capitalización (donde las contribuciones se invierten para financiar las pensiones futuras). Adicionalmente, se suele complementar el sistema de prestaciones contributivas con un sistema de prestaciones no contributivas, apelando al principio de solidaridad entre la población. Los *Sistemas Mixtos* consisten en combinar un pilar público de reparto con un componente privado de capitalización. En estos sistemas, las pensiones provienen tanto del Estado como de fondos privados. Los *Sistemas Residuales o Selectivos* son aquellos en los que el sistema de pensiones está diseñado únicamente para ciertos grupos poblacionales, como los empleados públicos, o se basan en un sistema de pensiones mínimas financiado con impuestos generales para evitar la pobreza en la vejez (exclusivamente no contributivo). Por último, los *Sistemas Emergentes* de pensiones son característicos de ciertos países en vías de desarrollo, y se encuentran en fases tempranas de desarrollo, cubriendo únicamente a una pequeña fracción de la población, generalmente en áreas urbanas o formales.

El principal problema al que se enfrentan, desde hace décadas, los sistemas de protección social es el binomio *sostenibilidad económico-financiera del sistema versus suficiencia de las prestaciones*. La *sostenibilidad económico-financiera* de un Sistema de Pensiones se refiere a la capacidad del propio sistema para cumplir con sus obligaciones económicas actuales y futuras sin comprometer su estabilidad financiera ni generar desequilibrios económicos a largo plazo. La sostenibilidad económico-financiera requiere, por tanto, de la existencia de un *equilibrio financiero de ingresos* (principalmente a través de cotizaciones de los trabajadores y empleadores) *y gastos* (pago de las prestaciones), tanto en el presente como en el futuro, para *evitar un déficit permanente* y el colapso financiero del sistema. La *suficiencia de las prestaciones* se refiere a la capacidad de las pensiones para proporcionar un ingreso adecuado a los pensionistas, que les permita mantener un nivel de vida digno y cubrir sus necesidades básicas durante la jubilación. Los aspectos claves de la suficiencia de las prestaciones son el *mantenimiento del nivel de vida* (las pensiones deben ser suficientes para permitir que los jubilados mantengan un nivel de vida comparable al que tenían antes de retirarse) y la *cobertura de necesidades básicas* (alimentación, vivienda, salud, vestimenta y otros gastos esenciales). Adicionalmente, la suficiencia de las prestaciones debe tener en cuenta otras variables como la progresividad del sistema, el mantenimiento del poder adquisitivo y la revalorización de las pensiones, y la equidad de género.

El conflicto entre sostenibilidad económico-financiera y suficiencia no es exclusivo de un tipo de sistema de pensiones en concreto, sino que afecta a todos en mayor o menor medida en función de sus características. A continuación, se exponen las principales dificultades a las que se enfrentan cada uno de ellos.

1.1. Sistemas Universales o Nacionales de Pensiones basados en el sistema de reparto

Los Sistemas Nacionales de Pensiones pretenden ofrecer una cobertura económica a toda o a la mayoría de la población de una nación siguiendo las premisas del *Código Lovaina* o *Teoría de los*

tres pilares de la previsión social, que distingue entre tres niveles de protección: básico, contributivo obligatorio y voluntario. El nivel básico de protección o primer pilar, tiene naturaleza universal, pública y no contributiva. El objetivo primordial de este nivel es ofrecer una protección social en la vejez que aporte unos recursos mínimos a quienes no hayan podido contribuir suficientemente durante su vida laboral. Este nivel, por su componente redistributivo, debe ser financiado exclusivamente mediante ingresos impositivos. El segundo pilar, se configura como un nivel contributivo obligatorio vinculado a los ingresos derivados del trabajo en el ámbito empresarial -por cuenta propia- y de las relaciones laborales -por cuenta ajena-. Este segundo nivel es el que puede adoptar múltiples formas: pública o privada, de capitalización o de reparto. En el caso de los Sistemas Universales o Nacionales de Pensiones, la gestión económica de las prestaciones suele llevarse a cabo desde el sector público, en tanto que, en los sistemas mixtos, dicha gestión suele realizarse a través del sector privado. Ambas modalidades, de reparto o de capitalización, presentan ventajas e inconvenientes, como bien puntualizaba Domínguez Martínez (2012). Por último, el nivel voluntario y privado (tercer pilar), estaría compuesto por cuentas individuales de ahorro previsor a largo plazo.

Los modelos de reparto intergeneracional, también conocidos como sistemas de pensiones de *"pay-as-you-go"* (PAYG), se caracterizan por financiar las pensiones de las personas jubiladas con las contribuciones de las personas empleadas en ese mismo momento. Es un sistema basado en la solidaridad entre generaciones, de modo que, los trabajadores actuales financian las pensiones de los jubilados, con la expectativa de que, en el futuro, las nuevas generaciones harán lo mismo por ellos. A diferencia de los sistemas de capitalización, donde las contribuciones de cada trabajador se invierten y acumulan en cuentas individuales, en los sistemas de reparto no hay un fondo individual acumulado. Las contribuciones se utilizan inmediatamente para pagar las pensiones en el mismo ejercicio económico. Los principales problemas de sostenibilidad económico-financiera en los sistemas de reparto se asocian a las siguientes variables claves:

1.- *Tasa de Dependencia Demográfica:* Es la relación entre el número de personas en edad de jubilación (generalmente mayores de 65 años) y el número de personas en edad de trabajar (generalmente entre 15 y 64 años). Aumentos en la tasa de dependencia implican que hay menos personas contribuyendo al sistema para pagar las pensiones de un número creciente de jubilados, creciendo el riesgo de insostenibilidad financiera. Esta variable se relaciona directamente con la estructura del mercado laboral y con la pirámide de población de un país.

2.- *Tasa de Cotización:* Es el porcentaje del salario con el que los trabajadores y empleadores contribuyen al sistema de pensiones. Depende de los porcentajes y bases de cotización establecidos por ley.

3.- *Tasa de Reemplazo:* Es el porcentaje del salario que se recibe como pensión una vez jubilado. A mayor tasa de reemplazo, mejor suficiencia de las prestaciones, pero mayor riesgo de insostenibilidad financiera.

4.- *Edad y tipos de jubilación:* En ciertos países y/o categorías profesionales existen edades mínimas y máximas de jubilación, así como tipos de jubilaciones que pueden ser parciales o completas, con o sin compatibilidad con ejercer un trabajo o profesión simultáneamente.

5.- *Crecimiento Económico, tasa de empleo y tasa de actividad laboral:* Las principales variables macroeconómicas influyen en la sostenibilidad económico-financiera de los sistemas nacionales de pensiones, especialmente las que se relacionan con el mercado laboral. Un crecimiento económico robusto, disminuciones en las tasas de desempleo

o mejoras en las tasas de actividad generalmente se traducen en mayores salarios y empleo, y en mayor número de cotizantes, lo que incrementa las cotizaciones al sistema de pensiones.

6.- *Políticas de Revalorización de Pensiones:* Determinan cómo se ajustan las pensiones en función de la inflación, el crecimiento salarial u otros factores económicos. Si las pensiones se revalorizan a un ritmo que supera el crecimiento de los ingresos del sistema (por ejemplo, debido a ajustes generosos por inflación), los gastos pueden superar a los ingresos, comprometiendo la sostenibilidad.

7.- *Variables demográficas:* Esperanza de vida, envejecimiento poblacional, estructura demográfica y políticas de inmigración. Incrementos en la esperanza de vida de la población implican que el número de años a percibir prestaciones por cada pensionista aumenta, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema. La caída de la natalidad, unida al aumento de la esperanza de vida de la población tiene como consecuencia una inversión de la pirámide de población, en la que la población en edad de trabajar es cada vez menor en relación con la población en edad de jubilación. Para paliar tales cuestiones, se pueden adoptar políticas de inmigración que favorezcan la entrada de trabajadores jóvenes, con el objetivo de mitigar los efectos del envejecimiento poblacional.

Como contrapartida, los problemas de suficiencia de las prestaciones se pueden derivar de las siguientes cuestiones:

1.- *Cuantía insuficiente de las cotizaciones:* Dado que el cálculo de la pensión de jubilación se suele realizar tomando como referencia variables como las bases y el número de años de cotización, personas que no hayan desarrollado una carrera profesional estable o que hayan participado en actividades económicas de manera informal cobrarán pensiones de jubilación menores, e incluso, podrían no tener derecho a cobrar una prestación contributiva por no haber alcanzado los requisitos mínimos de cotización.

2.- *Erosión del poder adquisitivo:* En situaciones de alta inflación o crisis económicas, la revalorización insuficiente de las pensiones puede llevar a una pérdida de poder adquisitivo, afectando a la suficiencia de estas prestaciones.

3.- *Uniformidad de las prestaciones*: En la mayoría de los sistemas nacionales de reparto, las pensiones de jubilación tienen un carácter uniforme, son calculadas con relación a parámetros vinculados con la experiencia laboral pasada y no tienen en cuenta las diferencias en las necesidades o en los niveles de ingresos previos de los jubilados, lo que puede resultar en una insuficiencia de la prestación para aquellos con mayores situaciones de vulnerabilidad.

4.- *Desigualdades de género*: Las desigualdades de género existentes en el mercado laboral se trasladan directamente al cómputo para el cálculo de las pensiones, obteniendo como resultado que las desigualdades económicas entre hombres y mujeres permanecen aún después de haber pasado a situación de jubilación.

Ejemplos de países con sistemas de pensiones universales de reparto son: Francia, Alemania, Italia, España, Portugal, Bélgica, Grecia y Japón.

1.2. Sistemas Mixtos de Pensiones

Esta tipología de sistemas de pensiones combina un *nivel básico de protección* o primer pilar universal, basado en el sistema de reparto, con un *nivel contributivo* o segundo pilar privado de capitalización, en el que los individuos cotizan para su jubilación en cuentas personales. Los principales problemas de sostenibilidad a que se enfrentan estos sistemas se derivan de una doble vertiente, al ser de naturaleza mixta: los originados del sistema de reparto para el nivel básico de protección y los generados por el sistema de capitalización para el nivel contributivo.

Las variables que influyen en la sostenibilidad del primer pilar de reparto coinciden con las mencionadas en el apartado anterior para los sistemas nacionales o universales de pensiones. Adicionalmente, se han de tener en cuenta las siguientes cuestiones en el segundo nivel contributivo de capitalización:

1.- *Rendimiento de las Inversiones:* La sostenibilidad del segundo pilar depende en gran medida de los rendimientos financieros de las inversiones, que se obtienen al invertir los ahorros de los trabajadores en fondos de pensiones privados que cotizan en los mercados de capitales. Períodos de bajo rendimiento o crisis financieras pueden reducir significativamente el valor de los fondos acumulados, comprometiendo la suficiencia de las pensiones.

2.- *Adecuada gestión de las carteras de inversión:* Como, por ejemplo, la diversificación de las inversiones consistente en la distribución de los fondos de pensiones en diferentes tipos de activos (acciones, bonos, inmuebles, etc.) y regiones geográficas para reducir los riesgos de pérdidas financieras. Asimismo, el trabajador debe ser capaz de calcular de manera adecuada qué cantidad de salario debe ahorrar para su jubilación en el nivel contributivo, infraestimándose dicho cálculo en un elevado porcentaje de la población.

3.- *Volatilidad de los Mercados Financieros:* Hace referencia a las posibles fluctuaciones que se pueden producir en el valor de los activos financieros en los que se invierten los fondos de pensiones. Caídas abruptas en los mercados financieros pueden disminuir el valor de los fondos acumulados, afectando a las pensiones futuras y poniendo en riesgo la confianza del sistema.

4.- *Relación entre las tasas de cotización del primer y segundo pilar:* Es la relación entre los porcentajes del salario que el trabajador debe destinar al primer pilar público y al segundo pilar privado del sistema de pensiones. Debe existir un balance adecuado entre ambas tasas, pues si la tasa de cotización del primer pilar es demasiado elevada el cotizante no podrá disponer de recursos suficientes para contribuir al segundo pilar.

5.- *Relación entre las tasas de reemplazo del primer y segundo pilar:* Es la relación entre los porcentajes del salario previo que el sistema de pensiones reemplaza, una vez que el trabajador se jubila, en ambos pilares. Una tasa de reemplazo demasiado elevada en el primer pilar público puede poner en riesgo su sostenibilidad, mientras que, en el pilar privado, dependerá de los rendimientos de las inversiones. La tasa de reemplazo global (combinando ambos pilares) debe ser suficiente para asegurar una jubilación digna sin sobrecargar el sistema.

6.- *Crecimiento económico, tasa de empleo y tasa de actividad laboral*: Las variables macroeconómicas del país influyen, en términos similares al modelo de reparto, a la sostenibilidad del segundo pilar de los sistemas mixtos de pensiones.

7.- *Costes administrativos del pilar privado*: Son los costes asociados a la gestión y administración de los fondos de pensiones privados, que si son muy elevados, pueden reducir significativamente los rendimientos netos de los fondos de pensiones, afectando la suficiencia y sostenibilidad del segundo pilar.

8.- *Incentivos y regulación fiscal*: Las políticas fiscales afectan a la contribución del pilar privado y la administración de los fondos. Incentivos fiscales adecuados pueden fomentar la participación en el segundo pilar, mientras que una regulación efectiva es crucial para proteger los fondos de pensiones de riesgos excesivos y garantizar su sostenibilidad.

Es importante destacar que en los sistemas mixtos de pensiones configurados con el doble sistema de reparto y capitalización se produce una doble carga para los cotizantes, puesto que los trabajadores deben contribuir tanto al pilar público como al privado (si el primer pilar es financiado mediante ingresos impositivos el efecto será diferente, pues en tal caso, al primer pilar se contribuiría en función de la capacidad de pago de los contribuyentes siguiendo los principios de redistribución de la carga tributaria), lo que puede generar tensión en los ingresos disponibles de los trabajadores y afectar a la sostenibilidad del pilar público, especialmente si las contribuciones se desvían hacia el sector privado. Por el contrario, puede suceder que una mala planificación o gestión de las carteras en el segundo pilar conlleve a una sobrecarga de las prestaciones del primer pilar, poniendo en riesgo tanto su sostenibilidad como la suficiencia de las prestaciones del sistema. En este sentido, las principales variables que afectan a la suficiencia de los sistemas mixtos de pensiones son:

1.- *Desigualdades económicas previas*: En los sistemas exclusivamente de reparto se suelen aplicar medidas correctoras de la desigualdad en el cálculo de las pensiones de jubilación (por ejemplo, estableciendo pensiones mínimas y máximas), suavizando el efecto de las desigualdades económicas previas a la edad de jubilación. Sin embargo, en los sistemas mixtos, las desigualdades económicas pueden aumentar tras la jubilación, ya que las personas con mayores ingresos pueden beneficiarse más del pilar privado, mientras que el pilar público puede no ser suficiente para cubrir las necesidades de los más vulnerables.

2.- *Volatilidad de los mercados financieros*: La suficiencia de las pensiones privadas depende de los rendimientos de las inversiones. Periodos de bajo rendimiento o crisis financieras pueden reducir significativamente el valor de las pensiones acumuladas.

3.- *Erosión del poder adquisitivo en el pilar público*: Si el pilar público no se ajusta adecuadamente a la inflación o es insuficiente para aquellos con ingresos más bajos, la suficiencia global de las pensiones en sistemas mixtos puede verse comprometida.

4.- *Coste de gestión de carteras:* Las cuentas individuales de capitalización suelen estar sujetas a comisiones y costes administrativos que son descontados directamente de los ahorros de los trabajadores, si son muy elevados pueden afectar a la suficiencia de las prestaciones futuras.

5.- *Riesgo de longevidad*: A medida que la esperanza de vida aumenta, las personas pueden vivir más tiempo de lo esperado, lo que significa que sus ahorros en cuentas individuales deben durar más años. Si las personas no han ahorrado lo suficiente, o si los fondos

no están estructurados para cubrir una vida más larga, los jubilados pueden agotar sus ahorros y enfrentar dificultades financieras en sus últimos años de vida.

6.- *Cuantía insuficiente de las contribuciones*: La suficiencia de las pensiones en un sistema mixto depende en gran medida de un mercado laboral sólido, donde los trabajadores puedan contribuir regularmente a ambos pilares. En situaciones de desempleo elevado, subempleo, o empleo informal, los trabajadores pueden no contribuir lo suficiente al sistema, lo que afecta negativamente la suficiencia de sus pensiones futuras.

7.- *Falta de educación financiera*: Muchos trabajadores no tienen la educación financiera necesaria para tomar decisiones informadas sobre sus inversiones y contribuciones en el pilar privado. La falta de educación financiera puede llevar a decisiones de inversión ineficientes o a una falta de planificación adecuada para la jubilación, lo que afecta la suficiencia de las pensiones acumuladas.

Ejemplos de países con sistemas de pensiones mixtos son: Chile, Suecia, Suiza, Australia, Países Bajos, Perú, Colombia, Polonia, México, Uruguay y Hong Kong.

1.3. Sistemas Selectivos o Residuales de Pensiones

Como hemos mencionado anteriormente, estos sistemas ofrecen pensiones mínimas o básicas financiadas por el Estado, dirigidas a quienes no tienen acceso a pensiones contributivas o cuyos ingresos son insuficientes. Estas prestaciones se suelen financiar mediante impuestos generales al configurarse el sistema con un único pilar no contributivo (nivel básico). Los principales problemas de sostenibilidad a los que se enfrentan este tipo de sistemas se vinculan a factores de naturaleza económica, demográfica, administrativa y política:

1.- *Capacidad Fiscal del Estado:* La sostenibilidad de un sistema de pensiones residual depende en gran medida de la capacidad del Estado para financiar las pensiones a través de ingresos fiscales. Si la recaudación fiscal es insuficiente o el Sector Público debe destinar una cuantiosa parte de dichos ingresos a otras partidas presupuestarias, la sostenibilidad del sistema puede verse comprometida.

2.- *Número de beneficiarios y cuantía de las prestaciones*: Como el sistema está diseñado para proteger a los más vulnerables, el número de beneficiarios dependerá del grado de pobreza del país y de la desigual distribución de renta y riqueza entre la población. En este sentido, los Estados con mayores desigualdades y niveles de pobreza pueden ver comprometida la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones.

3.- *Crecimiento económico y solidez del mercado laboral:* A mayor crecimiento económico, mayores ingresos fiscales para financiar el sistema.

4.- *Variables demográficas y edad de jubilación:* El envejecimiento de la población aumenta el número de beneficiarios en relación con los contribuyentes, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema.

5.- *Desarrollo normativo y gestión administrativa del Sector Público:* Se requiere de un sector administrativo que gestione de manera eficiente los recursos mediante el desarrollo de una normativa adecuada que determine el número de beneficiarios, la cuantía de

las prestaciones, así como el desarrollo de los procedimientos administrativos para la concesión y el cobro de las pensiones.

6.- *Voluntad política y estabilidad gubernamental:* La sostenibilidad de los sistemas residuales está fuertemente influenciada por un componente político. Cambios en la administración o en las prioridades políticas pueden afectar la financiación y la estructura del sistema, poniendo en riesgo su sostenibilidad.

7.- *Dependencia de la Ayuda Internacional (en países en desarrollo):* En este tipo de países, el desarrollo económico depende en gran medida de las ayudas internacionales al desarrollo, afectando también a la adecuada implantación de un sistema de pensiones que garantice una renta mínima a las personas más vulnerables que ya no estén en condiciones de trabajar.

Los principales factores que inciden sobre la suficiencia de los sistemas de pensiones residuales son:

1.- *Pensiones básicas mínimas*: Estos sistemas de pensiones suelen proporcionar prestaciones de cuantía económica mínima que pueden no ser suficiente para cubrir todas las necesidades básicas de los jubilados. Al igual que en los sistemas de reparto, las pensiones de jubilación suelen tener un carácter uniforme, y no tienen en cuenta las diferencias en las necesidades individuales, lo que puede resultar en una insuficiencia de la prestación para aquellas personas con mayores situaciones de vulnerabilidad.

2.- *Número de beneficiarios limitado*: Las personas que no están cubiertas por el sistema residual pueden no recibir ninguna pensión, lo que las deja en una situación de extrema vulnerabilidad económica en la vejez.

3.- *Erosión del poder adquisitivo*: En muchos sistemas de pensiones residuales, las pensiones no se ajustan adecuadamente a la inflación.

4.- *Dependencia del Presupuesto Público*: Estos sistemas se componen de un único pilar no contributivo, por lo que dependen exclusivamente de los ingresos impositivos y del presupuesto público disponible.

5.- *Riesgo de Estigmatización*: En algunos contextos, los sistemas de pensiones residuales pueden estar asociados con la asistencia social o la pobreza, lo que puede llevar a la estigmatización de los beneficiarios. Este estigma puede disuadir a algunas personas de solicitar las prestaciones, lo que puede llevar a que vivan en condiciones de pobreza sin el apoyo que necesitan.

Algunos ejemplos de países que se pueden incluir en esta categoría son: Bolivia, Paraguay, Nigeria, Sudáfrica, India, Bangladesh, Georgia, Armenia, Egipto, Marruecos, Jamaica y Haití.

1.4. Sistemas Emergentes de pensiones

Son propios de países en desarrollo o en transición hacia economías más complejas, en los que la sostenibilidad financiera es un desafío complicado. Estos sistemas están en fases iniciales de desarrollo, con estructuras en fase de evolución en la mayoría de los casos. Las principales características de estos sistemas de pensiones son:

— *Cobertura limitada*: Gran parte de la población, especialmente en el sector informal, no está cubierta por ningún sistema de pensiones formal.

— *Alta dependencia del sector informal*: Muchos trabajadores operan en la economía informal, lo que dificulta la ampliación de la cobertura de pensiones.

— *Capacidad fiscal limitada*: Los gobiernos de estos países suelen tener recursos limitados para financiar sistemas de pensiones amplios y sostenibles.

— *Desarrollo institucional en progreso:* La infraestructura administrativa y la gobernanza de los sistemas de pensiones están en proceso de mejora.

— *Reformas en curso*: Muchos de estos países están en medio de reformas para mejorar la sostenibilidad, aumentar la cobertura y hacer los sistemas más inclusivos.

Las variables claves que afectan la sostenibilidad financiera de estos sistemas son prácticamente idénticas a las expuestas para los sistemas residuales. Con respecto a los factores que influyen en la suficiencia económica de las prestaciones, destacan:

1.- *Número de beneficiarios limitado*: Debido al predominio de la economía informal en este tipo de países (elevado número de trabajadores del sector informal, rurales, con empleos temporales o precarios). Una gran parte de la población no tiene acceso a pensiones formales, lo que los deja sin ingresos suficientes en la vejez, dependiendo únicamente de recursos familiares o asistencia social.

2.- *Contribuciones insuficientes:* Los trabajadores en sistemas emergentes a menudo contribuyen a sus pensiones de manera irregular o en cuantía insuficiente, debido a ingresos bajos, empleo informal o inestabilidad laboral.

3.- *Capacidad fiscal limitada de los Estados*: Los gobiernos en países con sistemas de pensiones emergentes a menudo disponen de recursos fiscales limitados para financiar adecuadamente sus sistemas de pensiones.

4.- *Erosión del poder adquisitivo*: En economías emergentes, la inflación puede ser alta o volátil, lo que erosiona el poder adquisitivo de las pensiones si no son ajustadas regularmente para reflejar el aumento de los precios.

5.- *Falta de diversificación en las fuentes de ingresos y elevados niveles de pobreza*: En los sistemas emergentes, las personas jubiladas a menudo dependen de una única fuente de ingresos de pensiones, sin el respaldo de ahorros privados, inversiones o pensiones ocupacionales.

6.- *Falta de educación financiera:* Puede llevar a una falta de planificación para la jubilación, incluyendo contribuciones insuficientes y falta de conocimiento sobre cómo maximizar los beneficios de pensión.

7.- *Debilidad institucional y mala administración*: La falta de capacidad institucional y una administración ineficiente pueden llevar a problemas como la corrupción, la mala gestión de los fondos de pensiones y la falta de transparencia.

8.- *Inestabilidad política y económica:* La incertidumbre económica y los cambios políticos frecuentes pueden hacer que las pensiones sean insuficientes para garantizar una jubilación digna, especialmente en contextos de crisis económica o política.

9.- *Desigualdad regional intranacional*: En muchos países con sistemas de pensiones emergentes, existen grandes disparidades regionales en términos de acceso a pensiones y niveles de beneficios. Las personas en regiones menos desarrolladas o rurales suelen recibir pensiones significativamente más bajas o no tener acceso a pensiones en absoluto, lo que afecta gravemente la suficiencia y perpetúa la pobreza en estas áreas.

Un elevado número de países a nivel mundial cuenta todavía con sistemas de pensiones emergentes, siendo algunos ejemplos que se pueden incluir en esta categoría los siguientes:

— África Subsahariana: Kenia, Nigeria, Ghana, Tanzania, Uganda.

— Asia meridional: India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka.

— Asia sudoriental: Indonesia, Filipinas, Vietnam, Camboya, Laos.

— Latinoamérica: Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Paraguay.

— Oriente medio y norte de África: Egipto, Marruecos, Jordania, Túnez.

— Europa del Este y Asia Central: Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán, Armenia, Georgia.

— Sudeste asiático insular y Oceanía: Papúa Nueva Guinea, Timor-Leste, Islas Salomón.

2. RETOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN UN CONTEXTO MUNDIAL POLARIZADO

El diseño, la implementación y la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones conllevan el afrontamiento de una serie de desafíos y dificultades que afectan a las mencionadas sostenibilidad económico-financiera y suficiencia prestacional de estos sistemas. Los retos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones pueden variar en función del modelo de pensiones implantado y el desarrollo socioeconómico de los países. Un ejemplo de esta disparidad la podemos encontrar en la diferenciación entre los sistemas de pensiones de las economías desarrolladas frente a los modelos de pensiones de los países en vías de desarrollo. Las diferentes realidades económicas, demográficas, sociales e institucionales de los países desarrollados y emergentes determinan los tipos de problemas que enfrentan, los efectos que tales cuestiones tienen sobre la sostenibilidad y la suficiencia de los sistemas de pensiones y las soluciones que se pueden implementar para corregirlos. A continuación, se detallan los principales retos de los sistemas de pensiones en la actualidad y las problemáticas diferenciadas que generan distinguiendo entre economías desarrolladas y emergentes:

1.- *Retos demográficos*: En los países desarrollados el principal reto demográfico es el envejecimiento de la población como consecuencia del incremento de la esperanza de vida unido a unas bajas tasas de natalidad. La principal consecuencia de esta problemática es el aumento de la tasa de dependencia demográfica, generando dificultades en la sostenibilidad económico-financiera de los sistemas, especialmente los de reparto. Por el contrario, muchos países emergentes cuentan con una población joven y en crecimiento, lo que es beneficioso en términos de sostenibilidad a corto plazo, pero potencialmente

problemático a largo plazo si las tendencias demográficas se alinean con las de los países desarrollados.

2.- *Cobertura del sistema de pensiones*: Es uno de los principales retos a los que se enfrentan los países emergentes, donde una gran parte de la población queda fuera del sistema formal de pensiones (especialmente trabajadores informales, rurales y de bajos ingresos). La baja cobertura significa que muchas personas no tendrán acceso a pensiones adecuadas en la vejez, lo que aumenta el riesgo de pobreza en estos grupos y pone en riesgo la suficiencia del sistema. En cambio, los sistemas de pensiones en los países desarrollados suelen tener una cobertura amplia, abarcando a la mayoría de la población. Sin embargo, aún existen brechas en la cobertura, especialmente entre trabajadores autónomos, mujeres, e individuos con carreras laborales irregulares.

3.- *Sistema de financiación y presión fiscal*: Los países desarrollados enfrentan desafíos significativos de sostenibilidad financiera debido al envejecimiento de la población, lo que ha supuesto el incremento de la carga fiscal en los últimos años para poder hacer frente al pago de las prestaciones y evitar déficits excesivos, especialmente en los sistemas de reparto. Asimismo, para no implementar medidas impopulares de incrementos de presión fiscal, los países están adoptando modificaciones en el cálculo de las prestaciones, que se verán reducidas a largo plazo con la consecuente pérdida de suficiencia futura. En los países emergentes, la capacidad fiscal para financiar pensiones es limitada debido a economías más débiles, mayores tasas de informalidad y menores ingresos fiscales, generando problemas de sostenibilidad financiera. Igualmente, la falta de recursos afecta la capacidad de los gobiernos para ofrecer pensiones adecuadas y afectando a la suficiencia de las prestaciones.

4.- *Inflación y poder adquisitivo:* Los países desarrollados suelen presentar datos de inflación moderada pero mantenida en el tiempo, por lo que los sistemas de pensiones deben ajustarse periódicamente para asegurar que las pensiones mantengan su poder adquisitivo. En muchos países emergentes, la inflación puede ser alta o volátil, lo que erosiona rápidamente el valor de las pensiones si no se ajustan adecuadamente.

5.- *Administración y Gobernanza*: Los sistemas de pensiones en los países desarrollados suelen ser complejos, pero bien estructurados, con mecanismos establecidos para la administración y regulación. Sin embargo, la burocracia y la rigidez pueden ser problemáticos. La eficiencia administrativa es clave para asegurar que los sistemas funcionen correctamente y se ajusten a las necesidades cambiantes. En los países emergentes, los sistemas de pensiones a menudo enfrentan desafíos de gobernanza, incluidos problemas de corrupción, mala gestión y falta de transparencia. La mala administración y la falta de confianza en el sistema pueden llevar a la pérdida de fondos y reducir la efectividad de las pensiones, afectando su suficiencia.

6.- *Necesidad de reformas y adaptación*: Los países desarrollados están constantemente ajustando sus sistemas de pensiones para adaptarse a las realidades demográficas y económicas cambiantes. Sin embargo, estas reformas a menudo enfrentan resistencia política y social. La resistencia a las reformas puede retrasar las necesarias adaptaciones del sistema, agravando los problemas de sostenibilidad y suficiencia. Asimismo, los países emergentes deben concentrarse en construir y expandir sus sistemas de pensiones mientras enfrentan restricciones económicas y fiscales. La implementación de reformas estructurales es crucial, pero a menudo desafiante. La construcción de un sistema sólido

requiere tiempo, recursos y voluntad política, lo que puede ser difícil de lograr en contextos emergentes.

7.- *Equidad e igualdad de género:* La equidad en los sistemas de pensiones se refiere a la distribución justa de los beneficios entre diferentes grupos de la sociedad, incluidas las diferencias de género. Tanto en los países desarrollados como en los emergentes las mujeres suelen recibir pensiones más bajas debido a brechas salariales, carreras laborales interrumpidas y una mayor longevidad. Abordar estas desigualdades es un reto crucial para garantizar la igualdad del sistema.

8.- *Nuevas realidades laborales*: El mercado laboral lleva experimentando desde hace una década un cambio estructural profundo, con un aumento en el trabajo autónomo, el empleo temporal y las economías de plataformas digitales. Adaptarse a nuevas formas de trabajo es crucial para garantizar que todos los trabajadores, independientemente de la forma en que participen en el mercado laboral, puedan acumular derechos de pensión suficientes para garantizar una jubilación digna.

3. OPCIONES DE REFORMA DE LOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Con el objetivo de afrontar los retos mencionados, muchos países se han visto obligados a implementar una serie de reformas que permitan garantizar la sostenibilidad y la suficiencia de los sistemas de pensiones a largo plazo. Estas reformas, son de variada tipología y se pueden clasificar en las siguientes categorías: paramétricas, estructurales, enfocadas en la administración y de gestión del sistema.

1.- *Reformas Paramétricas:* Consiste en realizar ajustes en los parámetros o variables fundamentales que determinan el funcionamiento del sistema, sin modificar su estructura básica. Las principales reformas paramétricas que algunos países han aplicado en los últimos años son:

a. Aumento de la Edad de Jubilación: Esta es una de las reformas paramétricas más extendidas en los sistemas de reparto. Consiste en aumentar la edad legal en la que los trabajadores pueden acceder a la pensión de jubilación, en respuesta a una mayor esperanza de vida. El objetivo es reducir el tiempo que los beneficiarios pasan recibiendo prestaciones y alargar el periodo de contribución activa de los trabajadores.

b. Aumento del período mínimo de cotización: El período mínimo de cotización para acceder a una pensión completa o parcial también puede ajustarse en las reformas paramétricas. Al aumentar el número de años requeridos para generar derechos de pensión, se busca equilibrar la relación entre el tiempo de contribución y el tiempo de percepción de la pensión.

c. Modificación del cálculo de las pensiones: Las reformas paramétricas también pueden implicar la modificación de la fórmula mediante la cual se calculan las pensiones. Este ajuste puede realizarse cambiando la base reguladora, los años considerados en el cálculo o introduciendo factores de corrección. Por ejemplo, en muchos países europeos, el cálculo de la pensión se ha vinculado a la totalidad de la vida laboral del trabajador en lugar de considerar únicamente los mejores años o los últimos años de salario, lo que reduce la cuantía de las pensiones

d. Modificación de las tasas de contribución: Algunas reformas paramétricas consisten en elevar las cotizaciones de los trabajadores y, en ciertos casos, también las de los empleadores. El incremento de las tasas de cotización tiene como objetivo aumentar los ingresos del sistema para equilibrar el aumento en el número de beneficiarios o en la cuantía de las prestaciones.

e. Reducción de las prestaciones futuras: Aunque menos común, algunas reformas paramétricas buscan reducir la cuantía de las pensiones futuras para adaptarlas a las condiciones financieras del sistema. Esto se puede hacer ajustando la fórmula de cálculo, imponiendo un límite máximo o introduciendo mecanismos de recorte automático si el sistema entra en déficit.

f. Actualización o indexación de las Pensiones: Otra reforma paramétrica relevante es la modificación de los mecanismos de actualización de las pensiones, que pueden estar vinculadas a la inflación, los salarios o factores más complejos como la sostenibilidad financiera del sistema.

g. Vinculación a la Esperanza de Vida: Ajustar automáticamente la edad de jubilación o las tasas de reemplazo en función de los cambios en la esperanza de vida. Proporciona una forma automática de ajustar el sistema a los cambios demográficos, mejorando su sostenibilidad a largo plazo.

h. Incentivación a la jubilación activa y retrasada: Para desalentar la jubilación temprana y fomentar la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral, algunos sistemas han introducido incentivos para quienes opten por retrasar su jubilación más allá de la edad mínima requerida. Estos incentivos pueden ser incrementos porcentuales en la pensión por cada año adicional de trabajo.

i. Reformas de adaptación a nuevas realidades laborales: Como la inclusión de las nuevas modalidades de relaciones laborales en el sistema de cotización (trabajadores autónomos, freelance, trabajadores temporales, por horas y de la economía gig[1]), la facilitación de la movilidad laboral internacional, el fomento de la conciliación laboral y familiar o el desarrollo de mecanismos para los nuevos tipos de empleo colaborativo o cooperativo.

2.- *Reformas Estructurales:* Son aquellas que modifican profundamente el diseño y la naturaleza del sistema de pensiones, cambiando su arquitectura fundamental. A diferencia de las reformas paramétricas, que ajustan parámetros individuales sin alterar la esencia del sistema, las reformas estructurales implican un rediseño completo que puede transformar la forma en que se financian y distribuyen las prestaciones. Estas reformas suelen ser más drásticas y tienen un impacto a largo plazo en la población. Los principales tipos de reformas estructurales en los sistemas de pensiones pueden ser:

a. Transición de sistemas de reparto a sistemas de capitalización: Una de las reformas estructurales más significativas es el cambio de un sistema de reparto (donde las cotizaciones de los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados) a

[1] La economía gig es un modelo económico basado en trabajos temporales o esporádicos (llamados "gigs"), en los que las personas trabajan de manera flexible y autónoma, a menudo a través de plataformas digitales que conectan a trabajadores con clientes que demandan servicios. Este tipo de economía se caracteriza por la contratación independiente, trabajos a corto plazo, y una relación laboral menos estable en comparación con los empleos tradicionales.

un sistema de capitalización, donde los trabajadores acumulan ahorros individuales que se invierten en los mercados financieros para financiar su propia pensión futura. El caso más paradigmático de este tipo de reforma es el de Chile, realizado en 1981.

b. Introducción de sistemas mixtos: Otra reforma estructural importante es la creación de sistemas mixtos que combinan elementos tanto del sistema de reparto como del sistema de capitalización. En este diseño, el sistema público sigue proporcionando una pensión básica o mínima financiada por el reparto, mientras que la parte adicional de la pensión se basa en contribuciones individuales a cuentas de capitalización.

c. Cambio a sistemas de reparto con cuentas nocionales: Los sistemas de reparto con cuentas nocionales (o virtuales) constituyen una reforma estructural que introduce un cálculo individualizado de las pensiones dentro de un sistema de reparto. Aunque las contribuciones no se invierten realmente en los mercados financieros, el sistema simula una acumulación de capital ficticio que genera derechos para los trabajadores, basados en el valor de sus cotizaciones y la evolución de la economía.

d. Inclusión de sistemas de pensiones universal o renta básica garantizada: Algunos países han implementado reformas estructurales que introducen una pensión básica universal o una renta mínima garantizada para todos los ciudadanos, independientemente de su historial laboral o de sus contribuciones al sistema. Esta medida está orientada a evitar la pobreza en la vejez, garantizando un ingreso mínimo a todos los ciudadanos al llegar a la edad de jubilación.

e. Sistemas de capitalización obligatoria: En algunos países, las reformas estructurales han introducido la obligatoriedad de la capitalización individual, en contraposición a sistemas mixtos o voluntarios. Estas reformas se centran en asegurar que los trabajadores ahorren para su propia jubilación, a menudo con el apoyo de contribuciones complementarias de los empleadores.

f. Reformas estructurales para aumentar la cobertura y la inclusión: Otra opción de reforma estructural se centra en ampliar la cobertura del sistema de pensiones a trabajadores que tradicionalmente han estado excluidos, como los trabajadores informales, los autónomos o los agricultores. Estas reformas implican cambios en la estructura del sistema para garantizar una mayor inclusión y reducir las brechas de cobertura.

g. Privatización de las pensiones: En algunos casos, las reformas estructurales han ido en la dirección de privatizar total o parcialmente los sistemas de pensiones. Esto implica que las pensiones se gestionan principalmente por el sector privado, con una menor intervención o supervisión del Estado.

Las reformas estructurales suelen ser más controvertidas que las paramétricas debido a su profundo impacto en el diseño del sistema y en los derechos de los trabajadores. Las principales críticas a este tipo de reformas se relacionan con los riesgos de inequidad en el caso de transiciones de modelos de reparto a mixtos o de capitalización; riesgo financiero en los cambios a sistemas de capitalización, y riesgos de sostenibilidad política al encontrar oposición social a cambios drásticos del sistema.

3.- Reformas Administrativas y de gestión: Son aquellas dirigidas a mejorar la eficiencia operativa, la transparencia, la gestión y la supervisión de los sistemas de pensiones,

sin alterar su diseño estructural o aplicar reformas paramétricas. Estas modificaciones se centran en optimizar la administración, garantizar una mejor rendición de cuentas y asegurar que el sistema sea gestionado de manera eficaz y equitativa. Las principales reformas que nos podemos encontrar en esta categoría son:

a. Centralización o descentralización de la gestión: Se puede centralizar la administración de las pensiones en una única entidad estatal para mejorar la eficiencia y reducir costes, o descentralizarla, delegando la gestión a nivel regional o local.

b. Digitalización y modernización tecnológica: La implementación de tecnologías digitales en la administración de pensiones es una de las reformas más frecuentes en este ámbito. Esto incluye la creación de plataformas en línea para gestionar las cotizaciones, la actualización de los datos de los beneficiarios y la automatización de la concesión de pensiones.

c. Supervisión y regulación por entidades independientes: La creación o fortalecimiento de agencias independientes encargadas de la regulación y supervisión del sistema de pensiones es una reforma clave para mejorar la gobernanza. Estas entidades garantizan que los fondos sean administrados de manera responsable, tanto en sistemas públicos como privados.

d. Transparencia y acceso a la información pública: Las reformas pueden introducir mecanismos para mejorar la transparencia, asegurando que los trabajadores y pensionistas tengan acceso a información clara y comprensible sobre el estado del sistema, sus derechos y los riesgos asociados.

e. Lucha contra el fraude y la corrupción: Se pueden introducir medidas para prevenir el fraude en la concesión de pensiones, como el uso de bases de datos interconectadas para verificar la identidad y el historial laboral de los solicitantes.

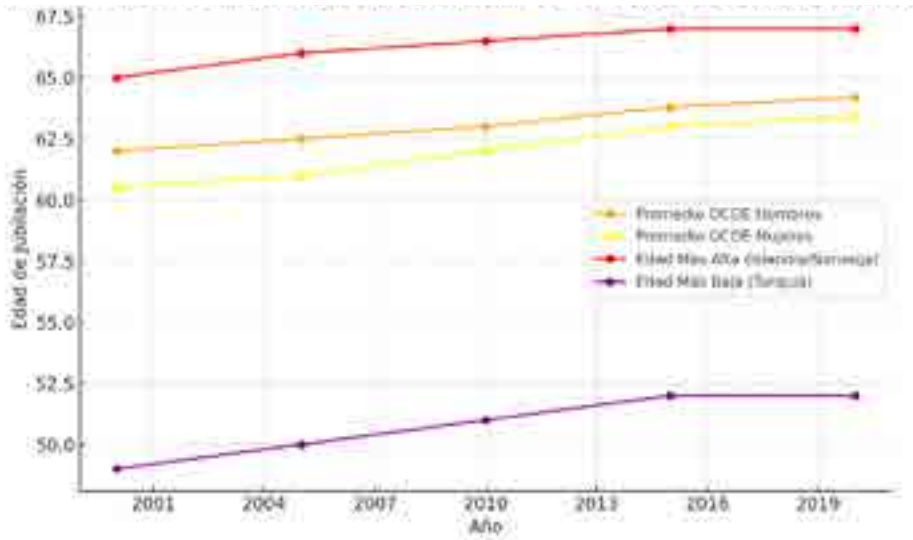
4. LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE: UNA APLICACIÓN PRÁCTICA DE REFORMAS

En el presente epígrafe nos vamos a centrar en comentar las principales reformas paramétricas y estructurales aplicadas en los países de la OCDE desde principios del siglo XXI. En este sentido, cabe destacar que las reformas paramétricas han sido ampliamente utilizadas en los países de la Unión Europea, siendo uno de los principales objetivos a alcanzar el aumento de la edad efectiva de jubilación. El mecanismo más empleado a tal efecto ha sido el aumento progresivo de la edad legal de jubilación a lo largo de varios años o incluso décadas. Una segunda opción ha consistido en la flexibilización de la edad de jubilación, permitiendo que el importe de la pensión futura sea mayor si el trabajador se jubila con posterioridad a la edad legal de jubilación; y la tercera alternativa más empleada ha sido la vinculación de la edad legal de jubilación a la esperanza de vida de la población, permitiendo un ajuste automático en función de la variación de dicha variable.

Así, en el marco de los países que han aplicado un incremento progresivo de la edad legal de jubilación, la reforma de la edad de jubilación en Alemania ha sido una de las más relevantes y progresivas dentro del contexto europeo; estableciendo desde 2007 un incremento gradual de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años, que se completará en 2029. Ese mismo año, en Portugal se introdujo un mecanismo de ajuste automático de la edad de jubilación vinculado a la evolución de la esperanza de vida, con la edad actual fijada en 66 años. En Reino Unido, la edad de jubilación se

incrementó de 65 a 66 años entre 2007 y 2011, con un plan para aumentarla a 68 años en las próximas décadas. En Grecia, las reformas impulsadas como parte de las medidas de austeridad exigidas por la Troika (Comisión Europea, BCE y FMI) elevaron la edad de jubilación a 67 años.

Gráfica 1. Evolución de la edad legal de jubilación en los países de la OCDE (2000-2020)

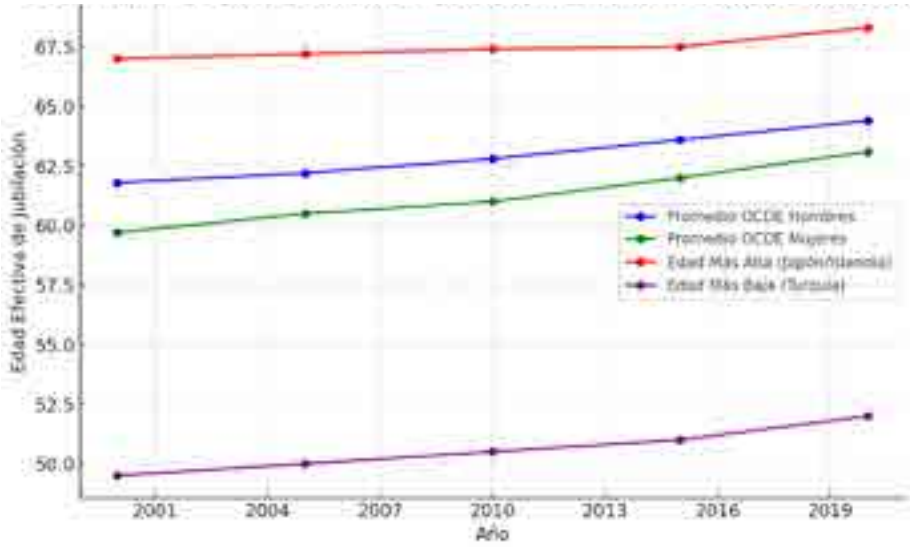


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2023)

En España, la reforma de 2011 se estableció mediante la Ley 27/2011, que introdujo un aumento progresivo de la edad de jubilación de 65 a 67 años, con un periodo de transición hasta 2027. En Italia, la conocida *Ley Fornero* de 2012 implementada en un contexto de crisis fiscal, aumentó la edad de jubilación a 67 años, vinculando futuros incrementos a la evolución de la esperanza de vida. En los Países Bajos, una reforma de su sistema de pensiones en 2013 consignó un aumento progresivo de la edad de jubilación de 65 a 67 años, vinculado a la esperanza de vida futura -el modelo holandés ha sido reconocido como uno de los más sostenibles y equitativos dentro de la OCDE, ya que introduce correcciones automáticas basadas en factores demográficos y económicos-. En Finlandia, la reforma de 2017 introdujo un aumento gradual de la edad de jubilación hasta los 65 años en 2027, vinculado a la evolución de la esperanza de vida. En Suecia, el sistema de cuentas nocionales ha permitido una mayor flexibilidad en la edad de jubilación, que actualmente varía entre los 62 y 68 años. La reforma sueca de 2020 aumentará la edad mínima de jubilación a 64 años para 2026, con ajustes automáticos basados en la esperanza de vida. Por último, En Francia, la reforma de 2023 elevó la edad de jubilación de 62 a 64 años.

En el resto del mundo también nos encontramos con reformas paramétricas de aumentos de la edad legal de jubilación en países como Estados Unidos, Canadá, Australia o Japón. En Estados Unidos, la Social Security Amendments of 1983 estableció un aumento gradual de la edad de jubilación plena de 65 a 67 años para aquellos nacidos después de 1960. En Canadá, se introdujo un aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años mediante una reforma de su sistema de pensiones en 2012 que posteriormente fue revertida en 2016, respondiendo a la presión social. En Australia, la reforma de 2014 estableció el incremento de la edad de jubilación de 65 a 67 años, con una implementación gradual que se completó en 2023. Por último, en Japón, la edad de jubilación ha aumentado recientemente a 65 años en respuesta a la presión demográfica en Japón, uno de los países con mayor proporción de población anciana del mundo.

Gráfica 2. Evolución de la edad real de jubilación en los países de la OCDE (2000-2020)



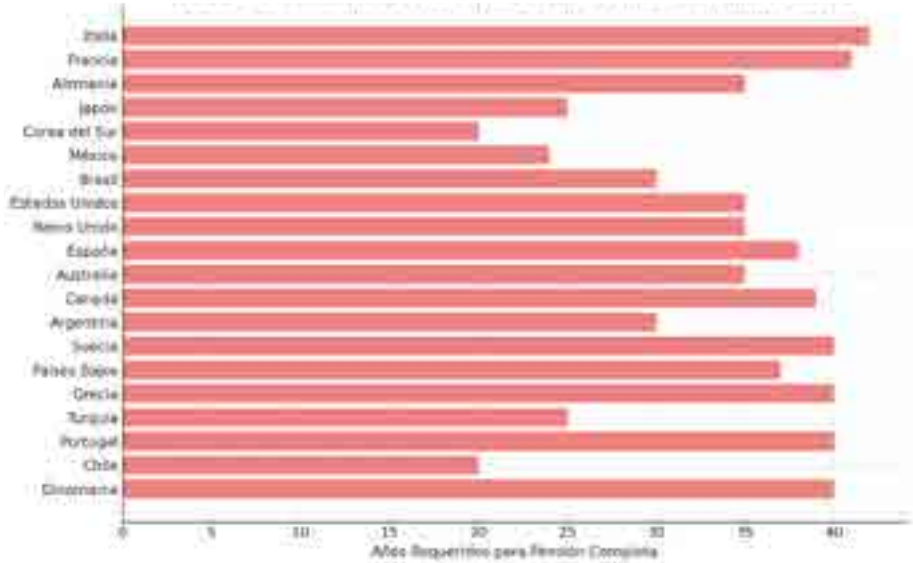
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2023)

El aumento del período mínimo de cotización para acceder a una pensión completa ha sido otra reforma paramétrica común para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En el gráfico 3 podemos observar el número de años necesarios que se necesitan en los distintos países para obtener una pensión completa según datos del último informe "*Pensión at Glance"* de la OCDE (2023). Tal y como se desprende del gráfico, existen diferencias importantes en los años de cotización necesarios para obtener una pensión completa dentro de los países de la OCDE. En Europa Occidental y América del Norte los requisitos de cotización son, por lo general, más elevados, con el objetivo para aliviar la presión fiscal. En América Latina y Asia-Pacífico, los requisitos suelen ser más bajos, pero generalmente a costa de pensiones públicas de menor cuantía. Los países de la OCDE con el mayor número de años de cotización necesarios para obtener una pensión completa son Bélgica, Austria, y en algunos casos Suiza, con hasta 45 años de cotización para recibir una pensión completa. En el otro extremo, Corea del Sur y Chile requieren los periodos de cotización más bajos, de entre 20 y 24 años.

Desde el año 2000, numerosos países de la Unión Europea y la OCDE han elevado los años mínimos de cotización necesarios para alcanzar una pensión completa. A modo de ejemplo, Francia ha aumentado desde 2003 los años de cotización requeridos de 40 a 41,5 años, con una proyección de alcanzar los 43 años. Bélgica y Austria han extendido sus requisitos de cotización a 45 años en ciertos regímenes. Alemania mantiene 35 años como requisito mínimo, pero ha restringido los beneficios de la jubilación anticipada y se prevé un incremento gradual de la cotización en una reforma planteada en 2024. Portugal y Grecia elevaron los años de cotización necesarios, en respuesta a las crisis fiscales y de deuda de principios de siglo, exigiendo actualmente una cotización mínima de 40 años. Italia ha introducido un ajuste automático de los años de cotización, vinculado a la evolución de la esperanza de vida. Actualmente, se requieren 42 años de cotización para la jubilación completa, un aumento considerable en relación con las normas de inicio de siglo. Por último, en España, en el marco de reformas sucesivas, aumentó gradualmente el número de años necesarios para calcular la base reguladora de las pensiones, pasando de los 15 a los 25 años. Además, se estableció un período

de cotización mínimo de 37 años para acceder a la pensión completa, con proyección de nuevos incrementos futuros.

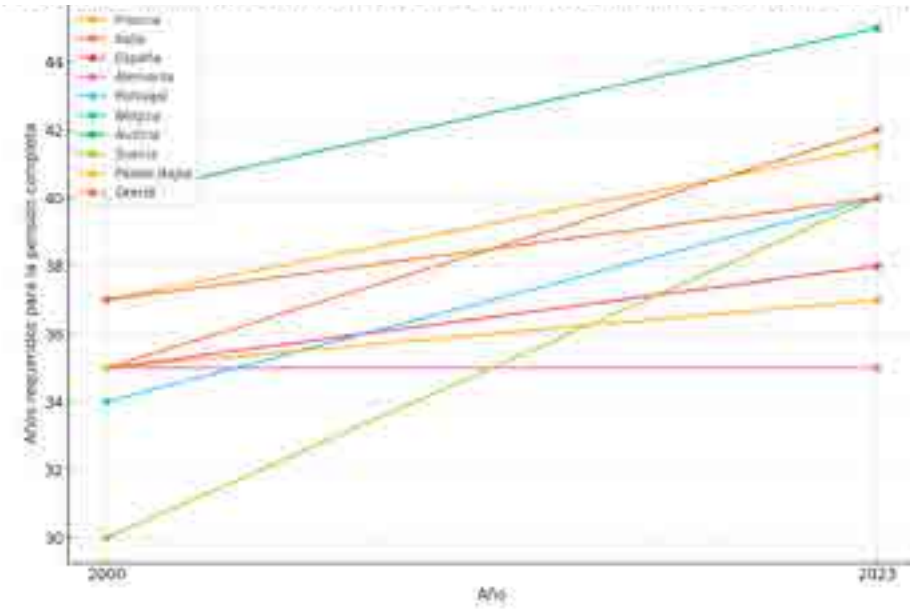
Gráfica 3. Años de contribución necesarios para obtener una pensión completa en países de la OCDE (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2023)

Una tercera tendencia en la aplicación de reformas paramétricas ha sido el incremento de los porcentajes de cotización sobre la base reguladora, como una forma de generar más ingresos para los sistemas de pensiones. Países como Italia, Francia, Grecia, y la República Checa muestran un aumento constante y significativo de sus tipos de cotización a lo largo de varios años. Italia, ha alcanzado el porcentaje de cotización más alto (33% en 2020), seguida de Francia que ha llegado a incrementar hasta el 27.8%. Países como Alemania, España y Portugal han registrado incrementos más moderados en sus porcentajes de cotización. Por último, México ha mostrado un crecimiento gradual que pretende alcanzar el 15% en los próximos años, en un intento de mejorar las tasas de reemplazo de su sistema de pensiones.

Gráfica 4. Evolución del número de años de contribución necesarios para obtener una pensión completa en países seleccionados de la UE (2000-2023)



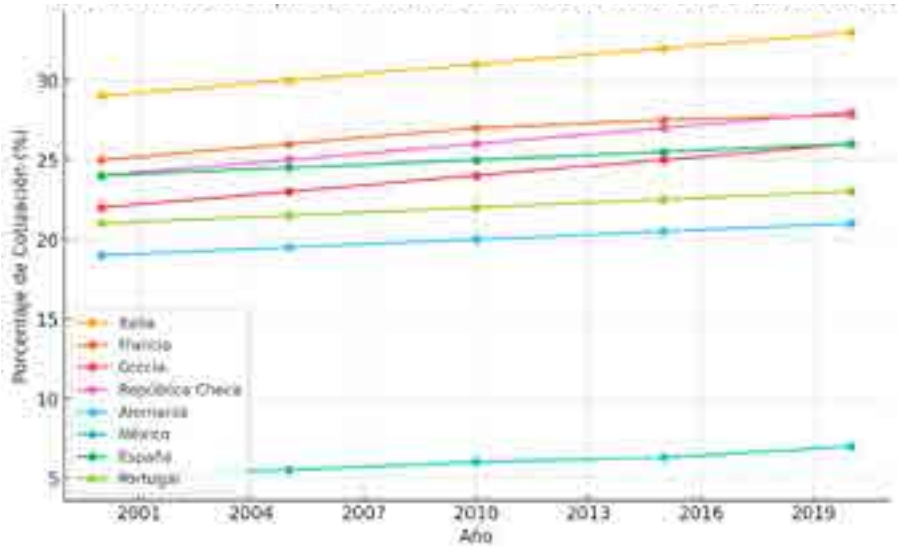
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2023)

Algunos países han implementado reformas paramétricas para vincular las pensiones a la esperanza de vida, ajustando automáticamente la edad de jubilación o las tasas de reemplazo en función de los cambios demográficos. Italia, Países Bajos, Grecia, Estonia, Eslovaquia, Chipre, y Dinamarca han vinculado la edad de jubilación a la esperanza de vida de su población. Finlandia y Portugal han introducido un coeficiente de longevidad o factor de sostenibilidad, que reduce las pensiones en función del aumento en la esperanza de vida, y Suecia ajusta los beneficios de su sistema de cuentas nocionales en función de la longevidad. En España se introdujo en 2013 el llamado factor de sostenibilidad, con la idea de ajustar las pensiones en función de la esperanza de vida de los nuevos pensionistas a partir de 2019. Sin embargo, esta medida fue suspendida en 2018 antes de que entrara en vigor debido a la presión social y política. En la última reforma aprobada en 2021, se introdujo el denominado mecanismo de equidad intergeneracional (MEI), que sustituye al factor de sostenibilidad. Aunque el MEI no está vinculado directamente a la esperanza de vida, tiene como objetivo garantizar que las futuras generaciones no asuman una carga desproporcionada para financiar las pensiones. Consiste en una subida de las cotizaciones sociales a partir de 2023, que podrá ser ajustada en el futuro según las necesidades del sistema de pensiones.

Desde el punto de vista de la suficiencia de las prestaciones, la principal medida adoptada por los países de la OCDE ha sido la indexación o actualización de las pensiones según la inflación o el crecimiento económico. En los últimos 25 años, varios países de la OCDE han implementado reformas en sus sistemas de pensiones para indexar las pensiones a la inflación. Así, por ejemplo, Alemania ha vinculado las pensiones a los salarios y la inflación mediante una fórmula que incluye ajustes según el crecimiento de los salarios. Sin embargo, en el año 2004, el país introdujo la fórmula de sostenibilidad que tiene en cuenta la relación entre los contribuyentes activos y los pensionistas. Francia ha vinculado históricamente sus pensiones a la inflación y ha realizado ajustes periódicos para proteger el poder adquisitivo de los pensionistas. En las reformas recientes, las pensiones del

sistema público están vinculadas al Índice de Precios al Consumo (IPC), aunque en algunos casos las actualizaciones han sido congeladas o limitadas por decisiones presupuestarias. Italia ha aplicado ajustes automáticos a las pensiones con base en la inflación, aunque reformas en 1995 y posteriores incluyeron modificaciones que limitan los ajustes completos para los pensionistas con pensiones más altas. En 2011, Reino Unido introdujo un mecanismo para indexar las pensiones, lo que garantiza que las pensiones aumenten según el mayor valor entre el crecimiento de los salarios, el IPC o un mínimo del 2.5%.

Gráfica 5. Evolución de los tipos de cotización en países seleccionados de la OCDE (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2023)

En el caso de España, existía un sistema de indexación de las pensiones a la inflación hasta 2013, cuando introdujo el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), que limitaba los incrementos de las pensiones a un 0.25% en épocas de desequilibrio financiero. Sin embargo, en 2018, debido a la presión social, se volvió a indexar las pensiones al Índice de Precios al Consumo (IPC), restaurando la indexación plena en 2021 con la reforma del sistema de pensiones.

La aplicación de reformas estructurales ha estado orientada principalmente hacia la introducción de sistemas mixtos de pensiones en los últimos 25 años. Suecia fue pionera en la adopción de un sistema mixto desde 1998, donde los trabajadores contribuyen tanto a un fondo público de reparto como a cuentas privadas de capitalización. Esta combinación ha permitido garantizar un nivel básico de protección social al tiempo que fomenta el ahorro privado, lo que ha sido considerado un éxito en términos de sostenibilidad y suficiencia. Polonia introdujo un sistema mixto en 1999, pero la crisis financiera de 2008 afectó gravemente los rendimientos de los fondos privados, lo que llevó al gobierno a revertir parcialmente la reforma. En 2014, Polonia volvió a fortalecer el sistema de reparto, lo que generó críticas por la falta de confianza en los fondos privados y la incertidumbre sobre las pensiones futuras. Estonia adoptó en 2002 un sistema mixto que incluye una pensión pública de reparto y una pensión obligatoria de capitalización privada gestionada por fondos de pensiones. Letonia implementó un sistema mixto en 2001, que combina un sistema de cuentas nocionales y un componente privado de capitalización obligatoria. Eslovaquia implementó en 2005 un sistema mixto con un componente obligatorio de capitalización privada que complementa el sistema público de reparto. Hungría adoptó

un sistema mixto en 1998, pero la reforma fue revertida en 2010, volviendo a un sistema de reparto público. Sin embargo, durante varios años coexistió un sistema mixto. Actualmente, Perú y Colombia disponen de sistemas de pensiones mixtos que permiten a los trabajadores elegir entre un sistema público de reparto y un sistema privado de capitalización. Por otra parte, Chile y México introdujeron un sistema de capitalización privada en 1981 y 1997, respectivamente. En reformas posteriores han incluido elementos para equilibrar estos modelos con un componente público.

5. CONCLUSIONES

En los últimos 25 años, los sistemas de pensiones han experimentado una serie de reformas profundas, impulsadas principalmente por la necesidad de garantizar su sostenibilidad financiera y suficiencia económica frente a desafíos demográficos, como el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida. Estas reformas se han articulado principalmente a través de modificaciones paramétricas y estructurales, con el objetivo de adaptar los sistemas a las nuevas realidades económicas y laborales. Una de las reformas paramétricas más comunes ha sido el aumento progresivo de la edad de jubilación. Países como Alemania, Italia, Francia y Portugal han ajustado la edad legal de jubilación en respuesta al incremento en la esperanza de vida. En algunos casos, como en Italia y los Países Bajos, la edad de jubilación está directamente vinculada a la esperanza de vida, lo que permite un ajuste automático que asegura la sostenibilidad del sistema a largo plazo. En otros países, como España, se ha optado por un aumento progresivo de la edad de jubilación a través de reformas sucesivas, que elevarán la edad de 65 a 67 años para 2027. Otra reforma relevante ha sido el aumento de los años de cotización necesarios para acceder a una pensión completa. Este enfoque busca equilibrar el tiempo de contribución con el tiempo de percepción de las prestaciones, reduciendo la presión financiera sobre los sistemas de reparto. Países como Francia, Bélgica y Alemania han elevado el mínimo de años de cotización, con variaciones significativas en los requisitos entre los países de la OCDE. El ajuste de las pensiones a la inflación ha sido otro componente clave en las reformas paramétricas, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de los jubilados. Países como Alemania, Francia, y España han vinculado la actualización de las pensiones al Índice de Precios al Consumo (IPC), aunque en algunos casos estos ajustes han sido limitados o suspendidos temporalmente debido a restricciones fiscales. Esta medida ha sido crucial para asegurar la suficiencia de las prestaciones, especialmente en contextos de inflación moderada o creciente.

Por otro lado, las reformas estructurales han tenido un impacto más profundo en la naturaleza y diseño de los sistemas de pensiones. La creación de sistemas mixtos, que combinan un pilar público de reparto con cuentas de capitalización privada, ha sido adoptada en países como Suecia, Polonia y Estonia. Estos sistemas permiten diversificar las fuentes de financiación de las pensiones, mitigando los riesgos asociados a los cambios demográficos y económicos. Sin embargo, la experiencia de países como Hungría y Polonia, que revirtieron parcialmente las reformas de capitalización, subraya las dificultades y riesgos de sostenibilidad de estos modelos en momentos de crisis económica.

Finalmente, los nuevos retos laborales también han impulsado reformas orientadas a la inclusión de modalidades de trabajo más flexibles, como los autónomos y los trabajadores de la economía colaborativa. Estas reformas buscan garantizar que todos los trabajadores, independientemente de su forma de empleo, puedan acumular los derechos necesarios para acceder a una pensión digna.

En conclusión, las reformas de los sistemas de pensiones han sido variadas y responden a la necesidad de asegurar la sostenibilidad a largo plazo, sin comprometer la suficiencia de las prestaciones. A medida que continúan los cambios demográficos y económicos, es probable que las reformas paramétricas y estructurales sigan siendo necesarias para adaptar los sistemas de pensiones a las realidades emergentes.

6. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2006). *Reforma y Reestructuración de los Sistemas de Pensiones. Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial*. DOI:10.1596/978-0-8213-6637-0. Recuperado de: https://documents1.worldbank.org/curated/en/293631468339012872/pdf/355210PUB0SPAN1sions1evaluation1esp.pdf

Barr, N. y Diamond, P. (2008). Reforming Pensions. Oxford University Press. Online ISBN: 9780199893461. Disponible en: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195311303.001.0001.

Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). *Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas*. Banco Mundial. Recuperado de: https://documents1.worldbank.org/curated/fr/101861517986137713/pdf/32672-v2-SPANISH-Executive-summary-OLD-AG-5-PUBLIC.pdf.

Conferencia Interafricana de Bienestar Social (CIPRES). *CIPRES: historia y objetivo*s, [consulta online: 10 de agosto, 2024]. http://www.lacipres.org/presentation/article/historique-objectifs.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948*. Asamblea General de las Naciones Unidas, París. Recuperado de: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

Domínguez Martínez, J.M., *La reforma de las pensiones en España: una aproximación económica*. Serie Documentos de Trabajo, nº 2/2012. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, España, 2012. ISSN 2172-7856.

Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, "Un nuevo modelo europeo de seguridad social: el proyecto del código de Lovaina", *Colección Seguridad Social*, vol. 78, nº 1, Serie Seguridad Social, España, 1978. ISBN 8450028515.

OECD [OCDE], *Pensions at glance 2021: OECD and G20 indicators,* OECD Publishing, Paris, 2021. ISBN 978-92-64-64133-4 (pdf). En: https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en.

OECD [OCDE], *Pensions at glance 2023: OECD and G20 indicators,* OECD Publishing, Paris, 2023. ISBN 978-92-64-48100-8 (pdf). En: https://doi.org/10.1787/678055dd-en.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (s.f). *La Declaración Universal de Derechos Humanos.* Recuperado de: https://www.un.ºrg/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (s.f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Recuperado de: https://www.un.ºrg/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, 70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Documento A/RES/70/1. Recuperado de: https://documents.un.ºrg/doc/undoc/gen/n15/291/93/pdf/n1529193.pdf.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2021). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022.* ISSN 2789-9004 (en línea). Recuperado de: https://www.social-protection.ºrg/gimi/Media.action?id=18815.