
Demografía, inmigración y futuro de la seguridad social en la CEE*

La Comunidad Europea deberá, a largo plazo, ampliar su población activa, retrasando la edad de jubilación, incitando al segundo empleo, liberalizando y aceptando transferencias de renta más importantes. Únicamente en estas condiciones se podrá financiar rápidamente el envejecimiento.

Por Peter GOMMERS**

La demografía se ha convertido en un tema muy de moda en estos últimos años. Excepto por la necesidad de calcular el número de nacimientos por consideraciones tales como los subsidios familiares, la educación y las necesidades de vivienda, los hombres políticos de este siglo no han mostrado un gran interés al respecto. Los economistas han tendido a observar la demografía como un fenómeno de consecuencias fáciles de calcular, en lo que concierne al número de la población activa que, tanto como el capital, se consideraba como el factor principal en la teoría del crecimiento económico.

Estas actitudes se contrastan directamente con el interés mostrado por los clásicos de la economía política del último siglo. Las evoluciones demográficas jugaban un papel importante en sus análisis filológicos. Para no citar otro que el más conocido, Malthus defendía la tesis según la cual el crecimiento de la población era demasiado grande en relación con los incrementos de la productividad probables en la producción de alimentos. De ello resultarían unos períodos de hambre que permitirían restablecer el equilibrio entre el volumen de la

* Ponencia presentada por su autor en la Conferencia Europea de la Unión Internacional Cristiana de Dirigentes de Empresa (UNIAPAC), celebrada en Aquisgrán los días 23 y 24 de septiembre de 1988.

** Director de empleo en la Dirección General V (Empleo, Asuntos Sociales y Educación), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

población y la producción alimentaria. Otros economistas subrayaban la importancia del crecimiento de la población, a fin de garantizar una amplia oferta de empleo, necesaria con vistas a una evolución sana de la economía.

En el momento actual, nuestro interés por la demografía no abarca solamente el volumen y crecimiento de la población activa, sino también el crecimiento y los efectos sobre la economía de conjunto de la población y la parte de población activa en la población total. El desarrollo del Estado providencia moderno se salda por una situación, para aquéllos que no trabajan y no contribuyen a las necesidades financieras del Estado, en la cual terminan por costar al Estado —es casi inevitable— y ello en forma de prestaciones sociales, es decir, de «desahorro» (pensión de jubilación). Estos gastos son ampliamente financiados, gestionados y dirigidos por el Estado. Está claro entonces que un aumento rápido de la proporción de la población inactiva en relación con la población activa puede plantear una serie de problemas.

Junto a las consecuencias económicas se hallan también, frecuentemente, unas consideraciones más éticas e ideológicas que influyen en el debate sobre la demografía. Deseamos, no obstante, considerar aquí, únicamente la cuestión del número de nacimientos y el volumen de la población desde el punto de vista económico.

El volumen de la población en términos absolutos

La Comunidad Europea tiene una población de 324 millones de habitantes; continuará probablemente su crecimiento de forma lenta para estabilizarse hacia el año 2.000. En el momento actual, la Comunidad Europea dispone de la tercera población más importante del mundo, después de China con 1.062 millones y la India con 800 millones de habitantes. Por su parte, la Unión Soviética tiene una población de 284 millones y los Estados Unidos 224 millones. En relación con la población mundial, la población de la Comunidad Europea, en 1930, empadronaba todavía al 20% de la población mundial; hoy sólo alcanza el 6,5% y descenderá al 4% en el año 2025.

Está claro que lo determinante es primeramente el actual crecimiento de la población, que tiende a disminuir y llegará a ser negativo si el número de nacimientos permanece en el nivel actual. En Alemania y en Dinamarca, el porcentaje de crecimiento es ya negativo. En segundo lugar, un grado de inmigración bajo. En tercer lugar, el alto nivel de crecimiento de la población en el tercer mundo, que es el resultado de la disminución de la tasa de mortalidad y del mantenimiento de un alto número de nacimientos.

Las reacciones a esta situación del nivel de crecimiento de la

Demografía y su futuro en la CEE

población, estancado en la mayor parte de Europa en términos absolutos, y aun en declive sustancial en relación con el resto del mundo, son bastante variadas. Ciertamente, algunos como el Sr. Sauvy, ven en este desarrollo una amenaza seria y temen que la influencia de Europa continuará debilitándose. Predicen la inundación de Europa por los inmigrantes procedentes de los países del tercer mundo, que poseen una población desbordante. Según ellos, sólo una política demográfica dinámica puede desviar esta tendencia. Incluye, de forma paradójica, la promoción sistemática de una tasa de nacimientos más elevada en Europa y de una tasa más baja en el tercer mundo.

En el otro extremo se halla una vasta gama de conceptos y de ideas tales como los que defienden los ecologistas, que saludan la perspectiva de una menor carga para la madre tierra; en este sentido, ello va a contribuir a reducir los niveles de contaminación, así como a un entorno menos claustrofobo. Creen que la ralentización del nivel de natalidad en Europa será seguida por tendencias parecidas en los países del tercer mundo, una vez que éstos hayan alcanzado un nivel de bienestar adecuado y que la seguridad social garantizada por la familia y por los hijos sea sustituida por ingresos o rentas más altas y transferencias sociales, exigiendo, desde luego, una redistribución del bienestar y de las rentas en favor del tercer mundo. Es precisamente de esto de lo que se discute en Berlín en el momento actual, ya que a nivel de Europa si no se tiene en cuenta la posibilidad de un banco europeo, ello corre el riesgo de plantear problemas.

Sin embargo, los problemas que se nos plantearán en el curso de la primera mitad del siglo 21, podrían muy bien arrastrarnos a reconsiderar la importancia de la seguridad social y volverla a replantear en función del número de habitantes y en función del nivel de rentas.

Caída de la inmigración

El "babyboom" de la postguerra ha sido también un período de inmigración a gran escala. La descolonización ha conllevado la inmigración masiva, así como el retorno hacia los países de origen, como el Reino Unido, los Países Bajos, Francia, Portugal, Grecia. Se han podido observar los aflujos procedentes de Europa del Este, de Yugoslavia, de Alemania del Este, y se ha observado, igualmente, un número importante de refugiados procedentes de Hungría, Checoslovaquia y Polonia. A mediados de los años 60, se pudo advertir una afluencia autogenerada procedente de los países mediterráneos. Paralelamente se produjo una emigración con destino al Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Africa del Sur. El efecto neto de estas diferentes mareas puede ser evaluado en 4,5 millones de personas en el período que va de 1960 a 1973.

Peter Gommers

A consecuencia del aumento del desempleo en el curso de los años 70, la inmigración ha sido frenada en la medida de lo posible. Hoy día, se admite únicamente un número muy restringido de refugiados. Desde 1970, la inmigración ha sido reducida a menos de 100.000 personas por año en el seno de la Comunidad Europea. Se observa en el mismo período un aflujo claro en dirección a los Estados Unidos de 10 Millones de personas, mientras que, al mismo tiempo, el desempleo disminuye de forma sustancial. Sin embargo, sabemos igualmente que una gran parte del aflujo en dirección a los Estados Unidos se produce al margen de los procedimientos oficiales. Por otra parte, las entradas ilegales constituyen, igualmente, un problema en Europa. La presión sobre Europa debido a su población envejecida y a la demografía galopante conocida en los países de África del Norte y en otros países del Mediterráneo, va a reforzar, ciertamente, en el curso de los años venideros este fenómeno.

Natalidad decreciente

El envejecimiento de la población europea es el resultado de una combinación de dos fenómenos estructurales importantes: a saber, el aumento de la esperanza de vida media y, además, una caída considerable en el índice de natalidad.

Los progresos realizados en la ciencia médica han permitido aumentar la esperanza de vida de los ciudadanos europeos. En 1951, la esperanza de vida en el momento de nacer era de 64 años para los hombres, cuando en 1981 esta esperanza de vida alcanzaba la edad de 71 años. Para las mujeres la media de vida correspondiente a 68 años en 1951, era de 78 años en 1981.

El desarrollo demográfico más espectacular desde mediados de los años 60 es la disminución del índice de natalidad. En casi todos los Estados miembros de la Comunidad Europea el número de nacimientos por mujer fértil que era de 2,5 a 3 hijos en 1965, cayó a 1,7 e incluso 1,3 en 1984. En otros términos, hay un 50% menos de nacimientos. Una cifra que hay que relacionar con el índice de natalidad estadística de 2,1 nacimientos o hijos por mujer fértil requerido para mantener el tamaño de la población.

Si se desea hallar una explicación a este fenómeno, es preciso, igualmente tener en cuenta el hecho de que los índices de natalidad muy bajos pueden ser considerados, bien como un fenómeno temporal, bien como una situación estructural que perdura. Algunos han podido observar una tendencia creciente al egocentrismo desde mediados de este siglo y ello se reflejaría en el índice de natalidad. Otros sugieren, por el contrario, que los índices de natalidad evolucionan en

Demografía y su futuro en la CEE

ciclos. La natalidad aumentará de nuevo cuando exista menos tendencia a tener hijos en un momento tardío de la vida o cuando las condiciones económicas sean mejores en el futuro. Otros, como Aries, contemplan un cambio en la situación como consecuencia directa del nuevo modo de vida tipo ecológico. Los hallazgos más recientes en RFA son todavía demasiado inciertos, demasiado limitados, para que se puedan extraer conclusiones en este momento.

Dicho esto, se admite generalmente que es posible aumentar el índice de natalidad, pero aunque este índice aumentase, lo haría de una forma parcial, principalmente a causa de ciertos factores estructurales mayores, tales como el modo de vida, la contracepción, el hecho de que trabajen los padres, el problema del cuidado de los niños, de los cuidados concedidos cuando los padres trabajan, etc... y asimismo el hecho de que las mujeres decidan cada vez más el tener los hijos a una edad más avanzada, con todos los riesgos que ello conlleva.

Los costos de una población que envejece

La población envejece en Europa y ello se refleja en el número creciente de personas de edad, y el número decreciente de jóvenes que se puede observar. La pirámide tradicional de las edades se encoge cada vez más en su base, lo que supone un equilibrio inestable.

En cifras, el grupo de edad de más de 65 años aumentará del 13% de la población total en 1980 al 22% en el año 2.040. El aumento más importante se producirá en el curso de la segunda mitad de este período, es decir, del año 2010 al año 2040, esto es, en el momento en el que la generación del *babyboom*, nacida entre 1945 y 1970, alcance la edad de la jubilación.

El problema de la población envejecida aparece de manera muy clara cuando se considera que en los países de la OCDE los gastos públicos y semipúblicos consagrados a las personas de edad son una media de dos a cuatro veces más importantes que aquellos dedicados a las personas menores de 65 años. Los dos grandes apartados de este presupuesto son las pensiones legales y la seguridad social. Y, no obstante, existen grandes diferencias entre países, en cuanto a los niveles de seguridad social. Ciertamente, si se advierte que hay muchos menos niños, ello conlleva, igualmente, una reducción en los gastos, ya que será necesario gastar menos en materia de subsidios familiares y de educación. Sin embargo, la población activa que envejece necesitará, con toda seguridad, una formación profesional continua, a fin de paliar la disminución del número de jóvenes formados en los sectores punta y de experiencia avanzados.

Peter Gommers

Un análisis de estos diferentes aspectos nos revela que la reducción de los gastos en lo que se refiere a la juventud será, de hecho, insuficiente para compensar el aumento del gasto en favor de la población de edad, convertida en una población más importante. Resultado: el costo total del envejecimiento impondrá una carga creciente sobre la población activa. De este modo, aunque se impongan unas condiciones muy estrictas, (por ejemplo, no aumentando los niveles actuales de la seguridad social, es decir, manteniendo las pensiones a su nivel actual mientras que las rentas personales aumentasen de forma muy destacada) los gastos sociales no aumentarían sino relativamente poco, mas, por el contrario, los gastos por persona activa aumentarían de forma muy elevada. Así, en el caso de la RFA, por ejemplo, las prestaciones sociales no mostrarían de forma destacable más que unos leves aumentos en las condiciones más estrictas que acabo de mencionar, cuando los costos por persona activa aumentarían en más del 50% entre el año 1990 y 2040. Para poner otro ejemplo; en la actualidad hacen falta cinco personas activas para pagar la jubilación de una persona; en el año 2.040 sólo habrá tres personas activas por jubilado y, en RFA, habrá una persona de la tercera de edad por dos activos solamente. Esperemos que las dos personas en cuestión estén trabajando.

Dada la amplitud del problema, es preciso esperar que los sistemas de pensiones estarán influenciados grandemente por este proceso de envejecimiento. Las pensiones constituyen un factor esencial y determinante para asegurar una seguridad de renta para los mayores; ellas pueden tener una larga gestación. Con toda lógica, la discusión de estos problemas ha comenzado ya en la mayoría de los países. El crecimiento de los costos de las pensiones no es un fenómeno nuevo, pero es necesario igualmente tener en cuenta el hecho de que el aumento de los costes de los planes de jubilación ha estado directamente relacionado con el aumento de las rentas reales y de los salarios, así como con la relación existente entre los niveles de salarios y de pensiones. Estudios y proyecciones parciales indican que las posibilidades futuras de financiación dependerán ampliamente de saber si es necesario y cómo mantener la relación directa que existe entre los niveles de los salarios y de las pensiones.

El crecimiento más explosivo del presupuesto dedicado a los temas sociales debido a factores demográficos se halla en el sector de gastos de sanidad. Este aumento es, en gran medida, la consecuencia del aumento del número de personas muy ancianas.

En efecto, el número de personas ancianas con más de 80 años va a triplicarse y pasará del 1 a 3% de la población total en este momento, a entre un 6 y un 9% en el año 2050. Los cuidados médicos requeri-

Demografía y su futuro en la CEE

dos por este grupo de población son cuidados muy intensivos, con la aparición rápida y la aplicación de numerosas especializaciones en la gerontología. Además, el campo de la medicina se mantiene como un sector de gran intensidad de trabajo, dejando poco espacio al aumento de la productividad y a reducciones de los costos. Al mismo tiempo, el sector médico permanecerá confrontado a unos aumentos de los costos ocasionados no solamente por unos factores demográficos, sino igualmente por unos aumentos de costos por persona asegurada; éste es el factor costo más elevado en los últimos veinte años.

¿Puede ser financiado el envejecimiento?

Antes de intentar formular una respuesta condicional, seamos conscientes de algunos postulados que podemos adelantar. Las estimaciones demográficas para un período de 50 a 60 años son demasiado aleatorias. En particular, la hipótesis sobre el índice de fecundidad, que puede cambiar fácilmente en un determinado espacio de tiempo. Por el contrario, si el índice no cambia en los 15 próximos años, los problemas que acabamos de describir serán reales para los 30 años siguientes.

Y si los índices de natalidad aumentan en una quincena de años, el problema de los costos sociales solamente se agravaría. En lo que concierne al crecimiento económico, sólo se pueden establecer hipótesis. Un índice de crecimiento económico de 1,2 ó un 4%, daría lugar a resultados muy distintos. Por otra parte, aunque la proporción de personas de edad dentro del conjunto de la población sea de una importancia considerable, la amplitud del problema está, igualmente, ligado directamente a la relación existente entre la población y la población activa. Y aquí nos volvemos a encontrar con el problema de millones de personas que en el momento actual se encuentran en paro. Volvemos a hallar aquí el problema del número creciente de mujeres trabajadoras, del desarrollo del trabajo a tiempo parcial, factores todos que condicionan la posibilidad de un crecimiento económico.

Después existe la posibilidad de una esperanza de vida todavía más acrecentada, lo que tendría como consecuencia la existencia de personas de edad, mantenidas en buen estado de salud física y mental hasta una edad más avanzada, lo que permitiría retrasar la edad de la jubilación. Vivimos ya en una situación un poco incongruente, ya que el grupo dotado con una esperanza de vida más elevada se halla, en numerosos países, con la jubilación a una edad más temprana. Vemos a menudo personas jubiladas buscando un trabajo, deseosas de conservar su empleo un año más, allí donde es posible. En ciertos países, tales como Estados Unidos y Dinamarca, la edad de la jubila-

Peter Gommers

ción está ya en 67 años. Debería ser posible, a buen seguro, encontrar los medios que incitaran a las gentes a disfrutar de su jubilación más tarde, medios que puedan ser introducidos en unos planes de jubilación más flexibles. Así, la relación entre personas activas y jubiladas podría ser modificada de manera considerable. Y, sin embargo, aparece claramente también que los planes de prejubilación a gran escala no pueden ser mantenidos y deberán ser modificados en el curso de los años 90.

El hecho de conservar una gran proporción de trabajadores con más edad presupone que sus capacidades económicas podrán ser mantenidas al día. Esto es tanto más importante cuanto habrá menos jóvenes, es decir, personas que acaban de ser formadas y que surgen de súbito en el mercado de trabajo. La carga de modernización de nuestra economía y de nuestra sociedad deberá ser soportada, de nuevo, al menos en parte, por las personas de mediana edad. Ello exigirá unos programas intensivos de formación permanente, de formación profesional, de reeducación. Es lógico que uno de los efectos de todo lo expuesto será la reducción del número total de años de trabajo. Pero será un sacrificio necesario si se desea evitar que la sociedad envejecida sea sinónimo de sociedad en declive.

Cálculos fundados en las condiciones actuales y en la hipótesis de que los costes por persona asegurada no aumentarán, comparativamente a su nivel actual (es decir, sin aumento de las pensiones en relación con su nivel actual), demuestran que los gastos sociales podrían continuar siendo financiados gracias a una tasa de crecimiento económico medio de 1,5 a un 2% anual y a un aumento correspondiente de los ingresos resultantes de los sistemas de protección social.

Esto parece una cuestión simple, pero como vemos todos los días en la TV y leemos en los periódicos, ello no es tan sencillo como parece en el plano político. En efecto, si nuestras pensiones deben ser más o menos acordes con nuestros salarios, y si el costo *per cápita* del apartado sanitario sigue aumentando, el crecimiento económico deberá ser considerablemente más elevado. Una exigencia demasiado grande para una economía cuya población activa va disminuyendo.

Una tasa de crecimiento económico medio más elevada facilitaría, al mismo tiempo, la financiación de las políticas destinadas a combatir la pobreza. Los síntomas de la pobreza pueden observarse dentro del grupo de parados de larga duración, en las familias monoparentales, en los trabajadores con contratos temporales o a tiempo parcial; igualmente, en las familias cuyos ingresos no alcanzan el mínimo legal, entre los independientes que han quebrado, etc.

Demografía y su futuro en la CEE

Con una tasa media de crecimiento económico más elevada, existe al menos, una base de solución. Pero dicho esto, queda el enorme problema de saber cómo transferir los recursos de aquéllos que participan activamente en la creación de rentas y de beneficios hacia aquéllos que tienen demandas financieras y/o sociales sobre estos beneficios y, anteriormente, el de saber si estos beneficios y recursos son suficientes para responder a dichas demandas y exigencias. Dos, incluso tres adultos activos por persona no activa de edad superior a 65 años, no constituye de entrada una perspectiva demasiado esperanzadora.

Ciertamente las necesidades actuales en cuanto a cargas sociales y fiscales no permiten contemplar soluciones fáciles. Conocemos en el momento actual en nuestras sociedades situaciones diversas. Tenemos por una parte familias donde los padres ganan un salario, familias cuyos negocios son muy rentables, cuyas herencias son cada vez más importantes, a causa de la propiedad familiar creciente, que tienen segundas residencias. Hallamos, por otra, grupos cuyas necesidades sociales aumentan. La tendencia general no va hacia un aumento de la transferencia de rentas, ni tampoco hacia un mantenimiento de las transferencias a sus niveles actuales, sino, a la inversa, hacia la reducción drástica de estas transferencias. Sin embargo, la amplitud del problema es tal que será necesario, además del aumento de las transferencias de los costes, tratar de las posibilidades de aumentar la parte de la seguridad social financiada por el sector privado.

Está claro también que, si deseamos un crecimiento económico más elevado, deberemos no solamente coordinar nuestras políticas económicas de forma eficaz, en el seno de la Comunidad Europea —que es diferente de rendir homenaje poco sincero a esta política—, por el contrario, deberemos, igualmente, ampliar nuestra población activa, retrasando la edad de jubilación, incitando al segundo empleo, liberalizando y aceptando transferencias de renta más importantes. Únicamente en estas condiciones se podrá financiar rápidamente el envejecimiento. Si ello no se produce, la única salida sería elevar de forma sustancial el índice de natalidad. Y entonces, como en la época preindustrial, será necesario procrear suficientemente para que nuestra vejez sea sustentada.

Espero que nuestra discusión al respecto les permita comprender mejor que solamente unidos podremos alcanzar una meta a largo plazo. Desearía, igualmente, insistir en el hecho de que las formas o los mecanismos del mercado no podrán por sí mismos resolver el problema. Únicamente comprendiendo mejor las interdependencias que existen entre cada uno de nosotros estaremos en condiciones de es-

Peter Gommers

perar que todos los miembros —y entiendo que están incluidos todos los miembros de la Comunidad Europea— comprendan a su vez cómo y porqué hay que luchar para lograr una política europea común. Lo que no se comprende no se posee jamás.

Nota: Esta exposición ha sido escrita por el autor a título personal y no compromete de ninguna manera la responsabilidad de las instituciones de la Comunidad Económica Europea.