



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de abril de 2007
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2007

Ginebra, 2 a 27 de julio de 2007

Tema 2 a) del programa provisional*

Debate temático: fortalecimiento de la labor a todos los niveles para fomentar el crecimiento económico sostenido que favorezca a los pobres, entre otras cosas mediante políticas macroeconómicas equitativas

Estudio Económico y Social Mundial 2007: el desarrollo en un mundo que envejece

Reseña

Resumen

En el *Estudio Económico y Social Mundial 2007* se analizan los retos y oportunidades asociados con unas poblaciones que envejecen y se procura facilitar los debates relacionados con el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, aprobado por consenso en la Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento el 12 de abril de 2002 en Madrid. El Plan de Acción de Madrid se centra en tres grupos de prioridades: las personas de edad y el desarrollo; promover la salud y el bienestar para la vejez; y velar por un entorno propicio y de apoyo para las personas de edad.

En el *Estudio* se subraya la necesidad de reconocer plenamente y aprovechar mejor las contribuciones de carácter social y productivo que las personas de edad pueden aportar a la sociedad pero que, en muchos casos, se les impide. También se hace hincapié en el que resulta ser el más urgente de los retos: el que se deriva de la perspectiva de una fuerza laboral en declive que tiene que prestar apoyo a un número cada vez mayor de personas de edad. Además, los cambios en las relaciones intergeneracionales pueden afectar a la prestación de cuidados y a la seguridad de los ingresos de las personas de edad, especialmente en los países en desarrollo, en los que las transferencias familiares desempeñan a menudo un papel importante. Así pues, las sociedades deben atender también las necesidades concretas de las poblaciones envejecidas en materia de atención de la salud, asistencia en el caso de discapacidad y condiciones de vida apropiadas.

* E/2007/100.



En el *Estudio* se afirma que los retos no son insuperables, pero las sociedades de todo el mundo tienen que poner en práctica las políticas necesarias para hacerles frente de forma eficaz. Para apoyar esas adaptaciones, la comunidad internacional tendrá que situar la cuestión del envejecimiento de la población en un lugar prominente del programa internacional de desarrollo.

Introducción

El envejecimiento tendrá un efecto profundo en la sociedad y absorberá cada vez más atención de los encargados de la formulación de políticas en el siglo XXI. En el mundo desarrollado, y también en muchas partes del mundo en desarrollo, la proporción de personas mayores en la población aumenta rápidamente. El envejecimiento no es sino un reflejo del éxito del proceso de desarrollo humano, puesto que es el resultado de una menor mortalidad (combinada con una reducción de la fertilidad) y una mayor longevidad. El envejecimiento ofrece nuevas oportunidades asociadas con la participación activa de las generaciones mayores en la economía y en la sociedad en general. A los países, principalmente en el mundo en desarrollo, que todavía cuentan con una población de jóvenes creciente, se les presenta una oportunidad para el desarrollo económico. El envejecimiento de la población también plantea retos importantes, especialmente en relación con la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, el costo de los sistemas de atención de la salud y la plena integración de las personas mayores como participantes activos en el desarrollo de la sociedad.

En el *Estudio Económico y Social Mundial 2007* se analizan los retos y oportunidades asociados con el envejecimiento de las poblaciones y se procura facilitar los debates en el marco del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, aprobado por consenso en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento el 12 de abril de 2002 en Madrid¹, en el que se da prioridad a conseguir que el envejecimiento forme parte integrante del programa internacional de desarrollo; promover la salud y el bienestar para la vejez; y velar por un entorno propicio y de apoyo para las personas de edad.

Una población mundial que envejece

La distribución por edades de la población mundial está pasando por una profunda transformación. A medida que la mortalidad y la fertilidad han ido descendiendo, la distribución por edades se ha ido modificando gradualmente en favor de las más avanzadas. Todas las regiones del mundo están experimentando ese cambio.

El aumento de la esperanza de vida y la reducción de la fertilidad son los factores clave que impulsan la “transición demográfica”. A nivel mundial, la esperanza de vida pasó de 47 años en 1950-1955 a 65 años en 2000-2005, y está previsto que llegue a los 75 años en 2045-2050. En el período comprendido entre 1950-1955 y 2000-2005, la fertilidad total se redujo de 5,0 a 2,6 hijos por mujer y está previsto que continúe descendiendo hasta llegar a 2,0 hijos por mujer en 2045-2050. En varias partes del mundo, y no sólo en los países desarrollados, sino también en muchos países en desarrollo, la cifra de la fertilidad a lo largo de la vida no llega a los 2 hijos por mujer y, por tanto, está por debajo del nivel necesario para la sustitución de la población a largo plazo.

¹ Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.IV.4), cap. I, resolución 1, anexo II.

La transición demográfica tiene tres etapas. En la primera, la distribución por edades se rejuvenece a medida que aumenta la proporción de niños como consecuencia del aumento de la supervivencia en los primeros años. En la segunda, que es resultado de las reducciones de la fecundidad, la proporción de niños empieza a disminuir en tanto que aumenta la de adultos en edad laboral. En la tercera, a la que normalmente se llega después de un largo período de descenso de la fertilidad y la mortalidad, tanto la proporción de niños como la de adultos en edad de trabajar disminuyen, y sólo aumenta la de personas de edad.

El engrosamiento en la zona de la población en edad de trabajar durante la segunda etapa de la transición es temporal (normalmente dura unos 50 años). Incluso así, ese período es lo suficientemente largo como para tener repercusiones importantes en los países afectados. En teoría, esa prima demográfica ofrece una oportunidad para conseguir un desarrollo económico acelerado. No obstante, el aprovechamiento de sus posibles ventajas depende de la capacidad para generar empleo productivo y oportunidades de inversión y, en última instancia, de la existencia de condiciones políticas y sociales que puedan ofrecer un clima propicio para el desarrollo y el crecimiento sostenibles.

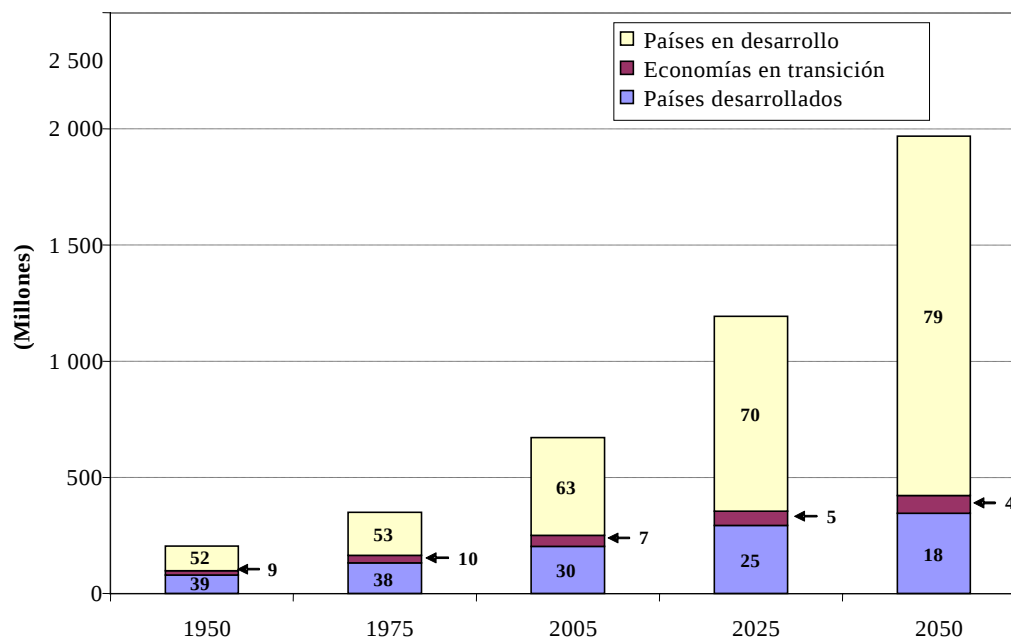
Durante la tercera etapa, el rápido envejecimiento de la población puede plantear problemas específicos para las políticas públicas, puesto que se necesitan ajustes importantes en diversos terrenos para hacer frente a la reducción de la fuerza laboral y el aumento de la demanda en las esferas de la atención de la salud y el apoyo a las personas de edad.

Aceleración del envejecimiento de la población en los países en desarrollo

Las economías desarrolladas se encuentran, en general, en la tercera etapa de la transición demográfica y sus estructuras de edad se encuentran considerablemente más envejecidas que las de los países en desarrollo. En los países con economías en transición, la estructura de edad es generalmente más joven que la de los países desarrollados, pero significativamente más envejecida que la de los países en desarrollo.

La mayor parte de los países en desarrollo se encuentra en la segunda etapa de la transición demográfica. Con todo, la mayoría de las personas mayores del mundo viven en los países en desarrollo y, para 2050, el 79% de la población mayor de 60 años, cerca de 1.600 millones de personas, vivirá en esos países (gráfico O.1). Además, los países que han experimentado una reducción de la fertilidad bastante rápida, especialmente en Asia oriental y el Pacífico y en América Latina y el Caribe, experimentarán un proceso de envejecimiento de la población más rápido que el que experimentaron en el pasado los que hoy son países desarrollados. Por el contrario, la mayoría de los países africanos no ha entrado en la segunda etapa de la transición demográfica sino recientemente, y se prevé que la población de la región se mantendrá relativamente joven hasta bien entrado el siglo XXI.

Gráfico O.1
**Tamaño y distribución de la población mundial mayor de 60 años,
 1950, 1975, 2005, 2025 y 2050**



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

Notas:

- 1) En el gráfico se muestran estimaciones (hasta 2005) y proyecciones de variante media (después de 2005).
- 2) Dentro de las barras se muestran los porcentajes.

Como las mujeres viven normalmente más que los hombres, su número entre las personas de edad es significativamente mayor. En consecuencia, la proporción de mujeres en la población tiende a incrementarse sustancialmente a medida que aumenta la edad. En 2005, para el mundo en conjunto, las mujeres mayores de 65 años superaban a los hombres de esa edad en una proporción de casi 4 a 3, proporción que llega a ser de casi 2 a 1 entre los mayores de 80 años. Sin embargo, debido en parte a una prevista reducción de la ventaja de las mujeres en los países desarrollados, se cree que en esos países la diferencia entre el número de hombres y mujeres de edad avanzada se reducirá en cierta medida para 2050. Por el contrario, el desequilibrio entre el número de hombres y mujeres de edad seguirá aumentando en los países en desarrollo debido a que las diferencias en la esperanza de vida de ambos sexos siguen aumentando.

Aumento de las relaciones de dependencia

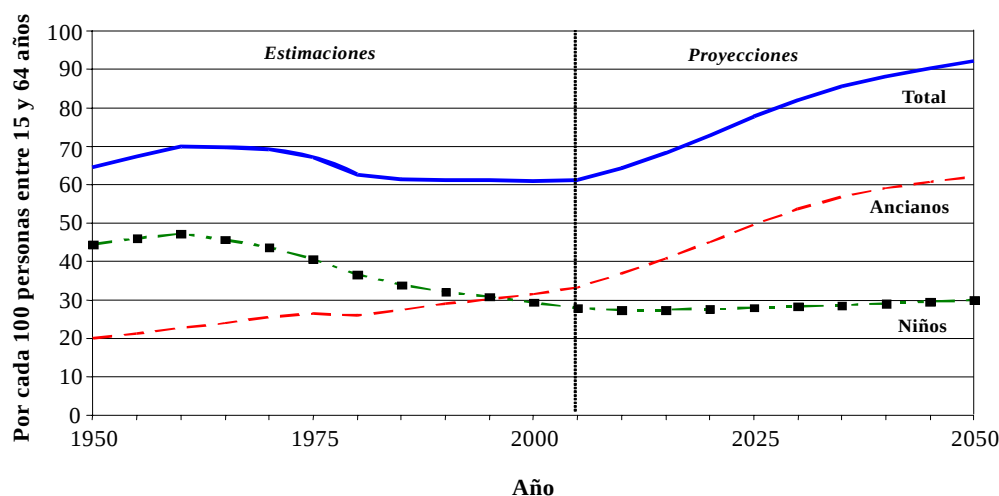
Una consecuencia del envejecimiento en la mayoría de las sociedades es que se reduce el número de personas que trabajan y generan ingresos en comparación con el de las que no trabajan y dependen de los ingresos generados por otros. Mediante la relación de dependencia se compara el tamaño de un grupo de población que se considera económicamente dependiente (normalmente los niños menores de 15 años y los mayores de 65) con otro grupo que se considera económicamente activo. Debido a la limitación de los datos, las relaciones de dependencia normalmente se calculan únicamente sobre la base de los rangos de edad.

Entre 1975 y 2005, la relación de dependencia total del conjunto del mundo se redujo de 74 a 55 personas dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar debido a una mayor reducción en la dependencia de los niños. Está previsto que la tendencia descendente acabe en el próximo decenio y posteriormente se invierta. Se piensa que la relación de dependencia total será de 53 en 2025 y para 2050 llegará a 57 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar debido al aumento de la relación de dependencia en las edades más avanzadas.

Se estima que en los países en desarrollo la relación de dependencia total alcanzó un mínimo histórico en 2005; y se prevé que esos países en conjunto experimentarán un incremento constante de la relación de dependencia total como consecuencia de un aumento continuo de la relación de dependencia de las personas mayores (véase el gráfico O.2a). Las tendencias en la relación de dependencia en los países con economías en transición son similares a las de los países desarrollados.

Gráfico O.2a

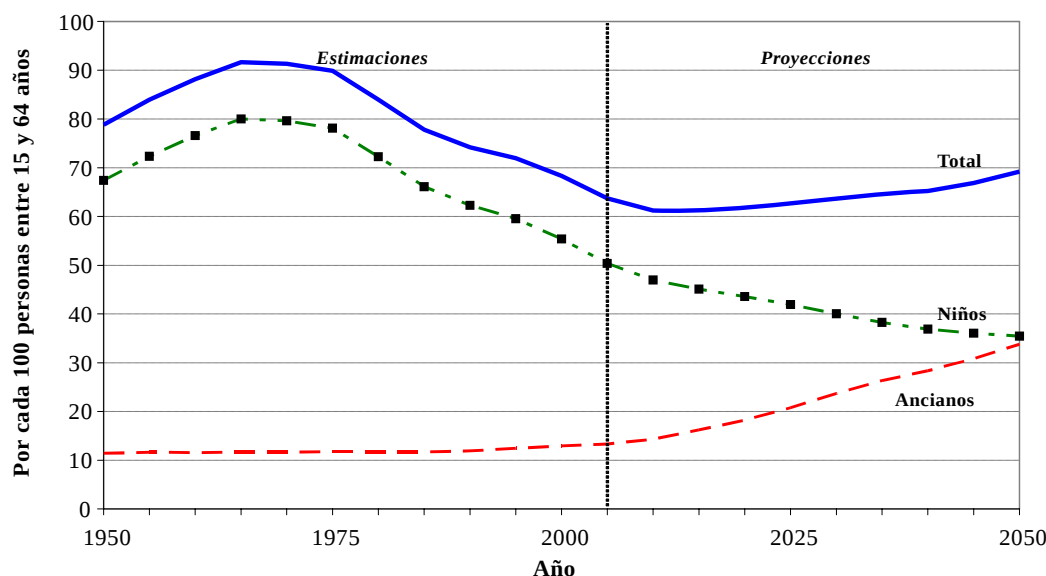
Relaciones de dependencia de niños y personas mayores, 1950-2050, países desarrollados



Fuente: Naciones Unidas (DAES).

Gráfico O.2b

Relaciones de dependencia de niños y personas mayores, 1950-2050, países en desarrollo



Fuente: Naciones Unidas (DAES).

Nota: Las relaciones de dependencia de niños y personas mayores se refieren a las poblaciones de menores de 14 años y mayores de 65 años, respectivamente, en relación con la población en edad de trabajar, entre 15 y 64 años. La relación de dependencia total es la suma de las dos.

Para los países en desarrollo, tanto la experiencia histórica como las perspectivas de futuro son bastante diferentes. Entre 1950 y 1975 su relación de dependencia total era mucho mayor que la de los otros dos grupos de países, debido principalmente a un nivel muy alto de dependencia de los niños (gráfico O.2b). Desde 1975 más o menos, sin embargo, las relaciones de dependencia total y de los niños han venido descendiendo en esos países, y está previsto que la dependencia total siga descendiendo hasta 2025; a partir de entonces comenzará a aumentar debido al rápido aumento que se espera de la dependencia de las personas de edad.

El envejecimiento de la población es inevitable

Se prevé que a lo largo de los próximos decenios se producirá un cierto grado de envejecimiento de la población en todas las regiones del mundo. Es poco probable que las intervenciones políticas tendientes a aumentar el número de hijos en los países de baja fertilidad puedan alterar sustancialmente esa previsión, incluso si demostrasen ser efectivas. Asimismo, aunque un fuerte aumento de la migración internacional podría alterar las tendencias de la población en edad de trabajar en los países industrializados, no hay ningún escenario viable de futuros niveles de migración internacional que pueda tener más que un efecto moderado en el grado de envejecimiento de la población previsto en esos países.

Como los cambios en la estructura de edad de la población que se avecinan se conocen bien, puede en buena medida actuarse con anticipación. Idealmente, deberían adoptarse respuestas de política con antelación para facilitar la adaptación a esos cambios demográficos a largo plazo. Aunque el envejecimiento de la población sea inevitable, sus consecuencias dependerán de las medidas que se adopten para hacer frente a todos los retos que plantea.

No obstante, es probable que resulte problemático conseguir que el creciente número de personas mayores cuenten con un apoyo adecuado durante su vejez, tengan acceso a un empleo digno si necesitan, o desean, seguir siendo económicamente activos y gocen de un nivel apropiado de atención de la salud. A menos que pueda acelerarse el crecimiento económico de una forma sostenida, el envejecimiento impondrá mayores cargas a la población en edad de trabajar (en forma de más impuestos y otras contribuciones) para que pueda mantenerse una transferencia estable de recursos hacia los grupos de edades más avanzadas.

El envejecimiento y la modificación del entorno vital

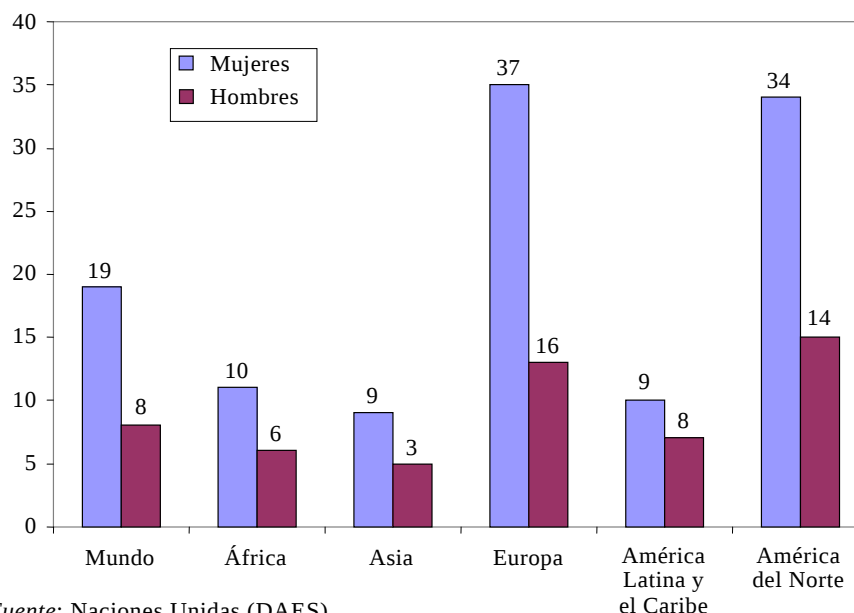
El entorno social en el que la gente envejece cambia con rapidez. El tamaño de las familias se reduce, el papel de la familia ampliada se desvanece y las percepciones con respecto al apoyo intergeneracional y la atención de las personas mayores cambian rápidamente.

Estilos de vida en evolución

En todo el mundo, una de cada siete personas mayores, 90 millones en total, viven solas y esa relación ha aumentado en la mayoría de los países durante el último decenio. Aunque el promedio del ritmo de cambio es bastante modesto, es probable que esa tendencia se mantenga y tenga importantes repercusiones sociales, especialmente para las mujeres de edad, que tienen más probabilidades de vivir solas (gráfico O.3). La vida en soledad, que puede suponer un aumento del aislamiento, hace que sea más difícil organizar la atención por parte de los miembros de la familia; también aumenta la necesidad de contar con servicios de apoyo adicionales para que las personas mayores puedan seguir en su casa. Los países en desarrollo pueden encontrar dificultades para prestar esos servicios.

Gráfico O.3
Proporción de personas mayores de 60 años que viven solas
por región y sexo, 2005

(Porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas (DAES).

En los países en desarrollo, la gran mayoría de las personas de edad vive con sus hijos adultos. Eso es así para cerca de tres cuartas partes de las personas mayores de 60 años que viven en Asia y África y para dos tercios de las que viven en América Latina. La proporción de personas mayores que viven solas es todavía relativamente baja, menos del 10%, pero está aumentando en la mayor parte de los países en desarrollo (aunque no en todos).

Las consecuencias que esos cambios en la composición de la familia y en la forma de vivir tienen en relación con el apoyo y la atención a las personas mayores depende del contexto. En los países donde los mayores tienen un acceso limitado a los mecanismos oficiales de protección social, habrán de depender de la familia y de la comunidad local. No obstante, esos mecanismos de protección no oficiales se han visto sometidos recientemente a grandes tensiones, no sólo debido a factores como las tendencias demográficas que se han expuesto y la creciente participación de la mujer en la vida laboral, sino por la modificación de las percepciones acerca del cuidado de los padres y de las personas mayores en general.

Los cambios en la forma de vivir de las personas mayores tienen importantes repercusiones para las políticas de los países desarrollados y en desarrollo. Los países desarrollados tienen que ampliar la prestación de cuidados oficiales a largo plazo para las personas mayores, incluida la vida en centros especializados, y organizar servicios alternativos para que las personas mayores puedan envejecer en su hogar si así lo desean (véase también más adelante). Los países en desarrollo se enfrentan a problemas aún mayores, puesto que todavía tienen que proporcionar infraestructuras básicas (abastecimiento de agua, saneamiento, etc.) y prestar servicios sociales a las personas de edad, además de proporcionar mayores cuidados a largo plazo de forma oficial y desarrollar nuevas formas de atención no oficial.

Participación y potenciación de las personas mayores

A medida que aumenta la proporción de personas mayores en la población total, crece su potencial para influir en la sociedad. La potenciación y la participación política de las personas de edad varían en gran medida en los diferentes países: hay algunos en los que los mayores tienen un mayor peso social y político, asociado principalmente con la importante concentración de recursos económicos y una tradición de participación política; en muchos otros países, sin embargo, los mayores no están organizados y experimentan una gran dificultad para exponer sus preocupaciones e incorporarlas en el debate público y en el programa político.

Las organizaciones no gubernamentales de ámbito nacional e internacional han venido promoviendo activamente la organización de las personas mayores como mecanismo para influir en el diseño y la aplicación de las políticas que les afectan. Como la alfabetización y la formación continua, incluida la información acerca de los derechos humanos, constituyen elementos importantes para la potenciación de las personas, los esfuerzos por organizar a las personas mayores deben ir acompañados de amplios programas que incluyan esos elementos.

Potenciación de las personas mayores y lucha contra el abuso y el abandono

Aunque el comportamiento abusivo es difícil de medir, los informes sobre el abuso y el abandono de las personas mayores deben ser motivo de preocupación. El abuso de los mayores se ha detectado en el seno de la familia, en el contexto de las comunidades y en centros encargados de la atención institucional de las personas mayores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los factores de riesgo a menudo guardan relación con la falta de recursos destinados a la atención, la escasa formación y capacitación de los cuidadores, la tensión relacionada con el trabajo en los centros de atención, la existencia de estereotipos sociales negativos acerca de las personas mayores y las condiciones de pobreza en general.

La garantía y la protección de los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos² constituye un medio importante para reducir el riesgo de que se produzcan abusos de los mayores y de potenciar a estas personas. El enfoque de los derechos humanos inspira también los principios del Plan de Acción de Madrid. Aún quedan importantes desafíos de política en muchas sociedades en lo que se refiere a encontrar mecanismos eficaces para velar por que los principios de reciprocidad, interdependencia y equidad entre las generaciones se apliquen en la práctica. En algunos países puede ser necesario promulgar legislación complementaria para mejorar el marco jurídico con el fin de proteger los derechos de las personas mayores, prevenir el abuso y el abandono y fomentar sus posibilidades de participar en todos los aspectos de la vida social. No obstante, el perfeccionamiento del marco jurídico no será suficiente. Las sociedades tendrán que encontrar, además, mecanismos adecuados para evitar la discriminación por motivos de edad en el mercado de trabajo, asegurar la solidaridad intergeneracional mediante sistemas apropiados para garantizar los ingresos en la vejez y movilizar los recursos necesarios para proporcionar una atención de la salud apropiada a largo plazo.

² Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

Las respuestas de política ante los casos de abuso y abandono deben conseguir que las personas que se encuentran en esas situaciones puedan acceder a información fiable y mecanismos eficaces para denunciarlas. Además, los gobiernos deben tratar de elaborar iniciativas nacionales de formación y capacitación para fomentar una imagen positiva de los mayores y transmitir las aptitudes apropiadas a las personas encargadas de cuidar de los mayores.

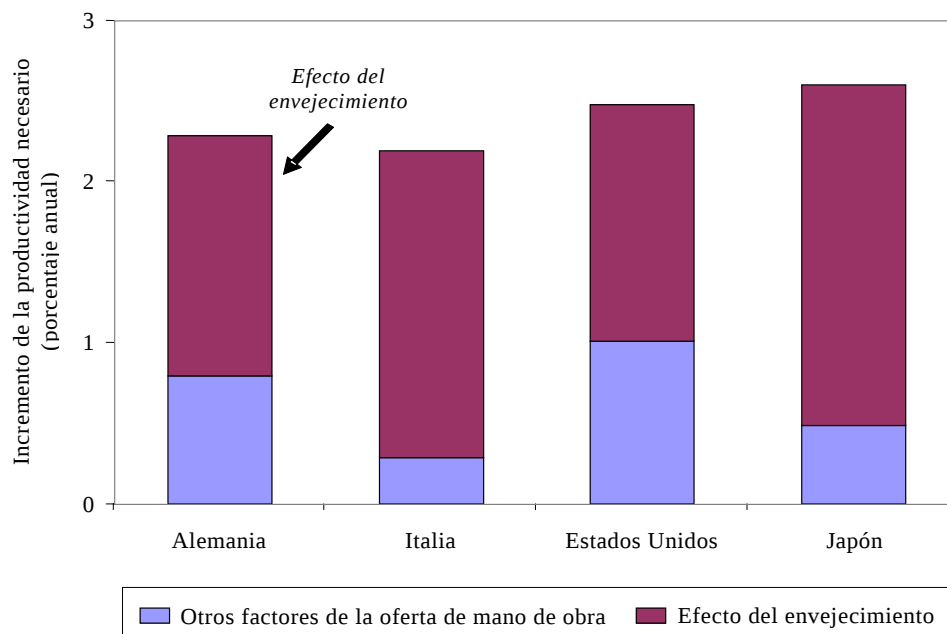
El envejecimiento, la oferta de mano de obra y el crecimiento de la productividad

Con una población en proceso de envejecimiento, el porcentaje de la población en edad de trabajar se irá reduciendo y la propia fuerza laboral irá envejeciendo. Eso es especialmente cierto en el caso de los países, principalmente desarrollados, con unas bajas tasas de fertilidad. Por el contrario, los países con unas tasas de fertilidad relativamente altas (principalmente las economías de bajos ingresos) seguirán experimentando hasta 2050 un fuerte crecimiento de la fuerza laboral que puede suponer la oportunidad de conseguir un crecimiento económico acelerado.

Repercusiones en el crecimiento de un envejecimiento severo de la población

El envejecimiento de la población podría convertirse en un lastre para el crecimiento económico a menos que se pueda controlar la progresión del descenso de la fuerza laboral o se hagan mayores esfuerzos por incrementar la productividad laboral. En la mayoría de los contextos, el aumento de la productividad tendrá que ser un complemento de las medidas que se adopten para contener el descenso de la fuerza laboral. Por ejemplo, a igualdad de resto de los factores, para compensar el efecto negativo de la reducción de la fuerza laboral el Japón tendrá que conseguir un crecimiento de la productividad laboral del 2,6% anual para mantener un crecimiento del ingreso per cápita del 2% anual durante los próximos 50 años. Más del 80% del crecimiento de la productividad necesario se necesitará para contrarrestar el efecto del envejecimiento de la población en el crecimiento (véase el gráfico O.4). Lo mismo sucede, aunque en menor medida, en el caso de otros países con poblaciones en proceso de envejecimiento, como Italia y Alemania, y también en el caso de los Estados Unidos de América. No obstante, el crecimiento de la productividad necesario en todos esos casos parece ser asequible si se contemplan los datos históricos.

Gráfico O.4
Efecto del envejecimiento de la población en el incremento de la productividad necesario en Alemania, los Estados Unidos de América, Italia y el Japón, 2000-2050



Fuente: Naciones Unidas (DAES).

Nota: El efecto del envejecimiento se calcula sobre la base de un ejercicio hipotético: el aumento de la productividad necesario para generar un determinado crecimiento del PIB per cápita en vista de los cambios previstos de la estructura etaria de la población se compara con el aumento de la productividad necesario para mantener el mismo crecimiento del PIB per cápita en ausencia de esos cambios. Se parte de la hipótesis de que la relación entre las personas de 65 o más años y las de 15 a 64 años se mantiene constante al nivel de 2000.

En el *Estudio* se concluye que las medidas tendientes a estimular el crecimiento de la productividad tendrán que llevar el peso para intentar superar las posibles consecuencias negativas del envejecimiento de la población en el crecimiento económico. No obstante, se han propuesto otras medidas que podrían influir directamente en el volumen de la fuerza laboral, algunas de las cuales parecen ser más eficaces que otras.

A menudo se menciona la migración internacional como un posible instrumento para conseguir un abastecimiento suficiente de trabajadores en los países desarrollados, pero no se piensa que ningún país vaya a admitir al enorme número de migrantes necesario para detener el envejecimiento de la población. Por ejemplo, para contrarrestar el aumento de la relación de dependencia de las personas mayores, la Unión Europea necesitaría que llegasen 13 millones netos de inmigrantes cada año durante los próximos 50 años, mientras que el Japón y los Estados Unidos tendrían que absorber a 10 millones de inmigrantes cada año. Todos esos casos supondrían multiplicar por un factor muy alto los niveles actuales de inmigración.

Desviar el trabajo hacia otros lugares es otra posibilidad, pero con ello no se resolvería el problema de la creciente relación de dependencia de las personas mayores. Aunque la deslocalización del trabajo aliviaría la escasez de mano de obra al desplazar la producción hacia trabajadores situados en el extranjero no reduciría la presión sobre los sistemas de pensiones de jubilación porque el empleo, y por tanto la base contributiva de esos sistemas, no aumentaría.

El análisis del *Estudio* sugiere que el mayor potencial para contrarrestar los cambios previstos en el crecimiento de la fuerza laboral reside en el aumento de las tasas de participación de las mujeres y de los trabajadores mayores. De hecho, muchos países cuentan todavía con un margen considerable para adoptar medidas encaminadas a incrementar la tasa de participación de los trabajadores mayores, normalmente los que tienen una edad comprendida entre los 55 y los 64 años haciendo que la edad de jubilación real se acerque más a la edad de jubilación obligatoria.

También hay una gama de opciones con respecto a la supresión de los desincentivos de la prolongación del empleo, como la alteración de las prácticas de los centros de trabajo para acomodar mejor las necesidades de los trabajadores a medida que envejecen; el mejoramiento de las condiciones de trabajo para mantener la capacidad laboral durante el curso de la vida; la lucha contra la discriminación basada en la edad; y la promoción de una imagen positiva de los trabajadores mayores. Estos trabajadores estarán también en mejores condiciones para prolongar su vida laboral si se les da la oportunidad de recibir un aprendizaje permanente y disponer de iniciativas de formación en el puesto de trabajo.

Está previsto que esas medidas fomenten el crecimiento económico de los países que envejecen, aunque su efecto puede no ser muy importante. El análisis que se hace en el *Estudio* indica que en el caso de Alemania, por ejemplo, la producción per cápita aumentaría del 1,7% al 1,8% anual entre 2000 y 2050 si las tasas de participación de las personas de edad comprendida entre los 55 y los 64 años aumentaran al mismo nivel que las de quienes se encuentran en edad de trabajar, es decir, entre los 15 y los 54 años. Los efectos serían similares en otros países con un avanzado envejecimiento de la población.

De forma más general, sin embargo, la preocupación por el hecho de que el envejecimiento de las poblaciones y las fuerzas laborales conduzcan a un descenso importante del crecimiento económico parece en gran medida infundada. Según las proyecciones de las Naciones Unidas, parece que los problemas relacionados con el empleo que plantea el crecimiento de la población serían superables si los incrementos de productividad se mantienen según lo previsto en el futuro inmediato.

¿Una oportunidad demográfica?

Los países con una fuerza laboral creciente y todavía relativamente joven tal vez consigan acelerar el crecimiento. No obstante, para obtener ese dividendo demográfico tendrán que resolver un conjunto diferente de problemas. En lugar de preocuparse por una inminente escasez de mano de obra, tendrán que concentrarse en crear oportunidades de empleo digno, especialmente para el creciente número de jóvenes que habrán de integrarse en la fuerza laboral. Incrementar las tasas de empleo en la economía formal ayudará a recaudar impuestos y permitirá ampliar los sistemas de protección social en los lugares donde aún están poco desarrollados, con lo que los trabajadores mayores podrán jubilarse contando con una mayor seguridad financiera.

El crecimiento de la productividad también es importante, por supuesto, en las economías en desarrollo con un excedente de mano de obra y grandes mercados de trabajo informales puesto que no sólo servirá para prestar apoyo a una cada vez más numerosa población de personas mayores, sino que ayudará a mejorar el nivel de vida y a reducir la pobreza.

Envejecimiento, consumo y crecimiento

Hay una opinión generalizada de que el envejecimiento de la población tendrá repercusiones en las pautas de consumo, inversión y ahorro. Saber si el envejecimiento de la población afectará a esas variables y cómo lo hará, es esencial para prever la forma en que el desarrollo y el crecimiento económico tendrán lugar en el futuro. Aunque la teoría económica cuenta con algunas nociones claras acerca de esa relación, en realidad es bastante difícil predecir cómo influirá el envejecimiento en las futuras pautas de consumo y crecimiento.

Modificación de las pautas de consumo y ahorro

Una noción extendida en teoría económica es que las pautas de consumo y ahorro varían durante la vida de las personas. Una explicación es que las necesidades y los gustos cambian a lo largo del ciclo vital. Se ha establecido firmemente que las personas mayores tienden a gastar una mayor proporción de sus ingresos en vivienda y servicios sociales en comparación con los grupos de población más jóvenes. Basándose en las actuales tendencias de consumo entre los mayores de 65 años residentes en países desarrollados, es posible pronosticar un aumento de la demanda de gastos en salud y cuidados a largo plazo. Los gastos en vivienda y energía también aumentan porque las personas mayores pasan más tiempo en casa. Por el contrario, es posible que se reduzcan los gastos en actividades de ocio y transporte, mientras que el porcentaje dedicado al consumo de productos básicos, como los alimentos y el vestido, se mantendrá relativamente constante. Así pues, el envejecimiento de la población podría conducir a cambios importantes en la composición de la demanda de bienes y servicios.

Un análisis más detallado de las tendencias actuales sugiere, sin embargo, que los cambios de las pautas de consumo debidos al envejecimiento de la población varían en los distintos países, y que esos cambios ocurren lentamente a lo largo del tiempo. Además, los niveles de consumo están más estrechamente relacionados con los ingresos que con la estructura demográfica. Esta compleja realidad hace que sea difícil pronosticar futuras tendencias en el consumo, puesto que el crecimiento de los ingresos de las personas mayores en los próximos decenios se muestra bastante incierto.

Una segunda noción teórica queda ilustrada por el modelo del ahorro construido en torno al ciclo de vida que se apoya en la hipótesis de que, durante sus años de trabajo, las personas producen más de lo que pueden consumir, con lo que generan un excedente que se puede utilizar en el cuidado de sus hijos o se puede ahorrar para garantizar unos ingresos después de la jubilación. Con esa hipótesis, parece que las economías con un alto nivel de dependencia de los niños tendrán unas tasas relativamente bajas de ahorro nacional. Por el contrario, las economías con una gran proporción de su población en edad de trabajar pueden crecer más rápidamente porque esa estructura demográfica genera un mayor excedente a lo largo de todo el ciclo de vida y porque las tasas de ahorro tenderán a ser mayores si las personas

ahorran en previsión de la jubilación. Asimismo, si las personas perciben que su esperanza de vida está aumentando pueden sentirse inclinadas a aumentar el ahorro durante su vida laboral con el fin de financiar una jubilación más prolongada.

Una vez más, aunque el envejecimiento puede influir, hay otros muchos factores que afectan al comportamiento en relación con el ahorro y al propio nivel de ahorro de la economía. Entre esos factores se encuentran el volumen y la distribución de los ingresos en la economía, el valor de los activos en poder de la población y su distribución, las percepciones acerca del futuro, la presión fiscal, la existencia de sistemas de pensiones y la prestación de cuidados a las personas mayores en caso de enfermedad crónica. Además, la hipótesis del ciclo de vida se aplica al ahorro personal o de las familias, que se verá afectado por el diseño de los sistemas de pensiones, aunque esos efectos serán pequeños en comparación con el efecto que las pautas de ahorro de los gobiernos y las empresas pueden tener en los sistemas de pensiones.

En los países industrializados hay una relación negativa entre las tasas de ahorro nacional y las relaciones de dependencia en las edades avanzadas. De ahí que el proceso de envejecimiento en esos países pueda conducir a una reducción de la disponibilidad de financiación para las inversiones en todo el mundo. Algunos observadores confían en que los países que aún tienen poblaciones jóvenes puedan aumentar el ahorro para contrarrestar esa tendencia. No obstante, no hay pruebas claras de que en los países en los que aún crece la población en edad de trabajar las tasas de ahorro se eleven con el cambio demográfico.

Lo que está claro, en cualquier caso, es que cada vez es mayor la proporción del ahorro de las familias que se canaliza hacia fondos de pensiones y otros planes financieros de inversión para la jubilación. Los inversores institucionales, que normalmente se ocupan de gestionar ese ahorro, se han convertido ya en los principales actores en los mercados financieros. Esos inversores no sólo gestionan un gran volumen del ahorro de las familias de los países desarrollados, sino también, cada vez en mayor medida, los de los países en desarrollo en los que ha crecido la importancia de los sistemas de pensiones gestionados por entidades privadas (véase más adelante). Los inversores institucionales operan en buena medida fuera de los mecanismos de supervisión y regulación del mercado que se aplican de una forma más general al sistema bancario. Si no se controlan, las operaciones de los fondos de pensiones en los mercados financieros podrían convertirse en una fuente de inestabilidad y potenciar la especulación. Asimismo, a medida que crece el volumen de inversiones financieras que se gestiona fuera del sistema bancario, las autoridades monetarias pierden cierto grado de control del crecimiento del crédito y, por tanto, se reduce la eficacia de las políticas monetarias. Es necesario perfeccionar las medidas regulatorias de ámbito internacional para evitar los posibles efectos desestabilizadores que las actividades de grandes fondos de pensiones pueden tener en los mercados financieros e impedir que se ponga en peligro la seguridad económica de los mayores.

Garantizar la seguridad económica en la vejez

Es frecuente que el nivel de vida de las personas se reduzca en las edades más avanzadas. La disminución de las posibilidades económicas y el deterioro de la salud a menudo incrementan la vulnerabilidad ante la pobreza a medida que las

personas envejecen. No obstante, esas condiciones varían mucho en los distintos contextos y entre diferentes grupos de personas mayores. Las estrategias tienden a variar en consecuencia. En las economías desarrolladas, las pensiones son la principal fuente de ingresos y protección en la vejez, mientras que en los países en desarrollo son pocos los que tienen el acceso a una pensión y, por tanto, se tiene que recurrir a otras fuentes de ingresos. De hecho, el 80% de la población mundial no está suficientemente protegida en la vejez frente a los riesgos relacionados con la salud, la discapacidad y la reducción de los ingresos. Eso quiere decir que, sólo en los países en desarrollo, unos 342 millones de personas mayores no disfrutan hoy día de una garantía suficiente de sus ingresos. Ese número se incrementará hasta los 1.200 millones para 2050 si no se amplía la cobertura de los mecanismos que actualmente se ocupan de ofrecer una garantía de los ingresos a los mayores. La transición demográfica plantea un enorme reto en lo tocante a garantizar la disponibilidad y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y otros sistemas que ofrecen seguridad económica a un número cada vez mayor de personas de edad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El *Estudio* concluye que, con un enfoque apropiado, ese reto no tiene por qué ser ni mucho menos insuperable.

Pobreza y vejez

De las pruebas empíricas se desprende que las personas mayores que viven en países con unos sistemas oficiales de pensiones y programas públicos de transferencias generales tienen menos probabilidades de caer en la pobreza que los grupos de edad más jóvenes de la misma población. En las economías con unos sistemas de pensiones con cobertura limitada, la pobreza en la vejez tiende a ir en paralelo con la media nacional.

Por supuesto, la probabilidad de convertirse en pobre durante la vejez no depende únicamente de la cobertura de los sistemas de pensiones. En general, el grado de pobreza entre las personas mayores varía con el nivel educativo, el género y la organización de la vida. Una mejor educación reduce la probabilidad de caer en la pobreza durante la vejez. Las mujeres mayores caen en la pobreza con mayor frecuencia que los hombres.

En ausencia de una cobertura oficial en forma de pensiones, la mayor parte de las personas de los países en desarrollo se enfrentan durante la vejez a una considerable inseguridad en lo que a los ingresos se refiere. Para las personas que no cuentan con esa protección, a menudo pequeños granjeros, agricultores de las zonas rurales y trabajadores del sector no estructurado, la noción de la jubilación simplemente no existe. Como no han tenido un puesto de trabajo en el sector estructurado, no tienen derecho a una pensión, y si no han podido acumular riqueza suficiente, deberán seguir dependiendo de su propio trabajo. La situación puede ser bastante precaria en el caso de las personas muy ancianas (los mayores de 80 años) que no se encontrarán en tan buenas condiciones para trabajar como otras personas más jóvenes. En particular, los que hayan sido pobres durante sus mejores años de trabajo seguirán siéndolo, o incluso aún lo serán más, durante su vejez. Los que se encuentran por encima del umbral de la pobreza pero no han podido acumular ahorro para financiar el consumo durante la vejez también corren el riesgo de caer en la pobreza a medida que envejecen.

A menudo, los ancianos pueden contar con el apoyo de la familia y de la comunidad para sobrevivir o para complementar sus ingresos. A ese respecto, las personas que no han contraído matrimonio, que han enviudado o que no tienen hijos (especialmente las mujeres) corren un mayor riesgo de caer en la pobreza. La dependencia de las redes familiares puede no ser una garantía de protección de los mayores frente a la pobreza, puesto que esas redes a menudo se encuentran también con unos ingresos limitados. Como es lógico, las dificultades para ofrecer seguridad desde el punto de vista de los ingresos durante la vejez son mucho mayores cuando se dan situaciones de pobreza generalizada.

Ofrecer una mayor garantía de los ingresos mediante enfoques amplios y de varios niveles

Los sistemas de pensiones, tanto los gestionados de forma pública como los gestionados de forma privada, son los principales instrumentos de política utilizados para hacer frente al problema de la pobreza y la vulnerabilidad en la vejez. En condiciones ideales, deberían garantizar unos ingresos para todos durante la vejez y deberían ofrecer unas prestaciones que situasen a sus perceptores por encima del nivel de vida considerado por la sociedad como el mínimo aceptable.

No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo la cobertura de las pensiones es limitada. En los países desarrollados, unos mercados de trabajo bien regulados han hecho posible que los sistemas de pensiones contributivas basados en el empleo lleguen prácticamente a la totalidad de la población. Los que no tienen derecho a recibir una pensión contributiva normalmente reciben apoyo en el marco de otros sistemas de prestaciones asistenciales de vejez de carácter no contributivo.

Con todo, la sostenibilidad de los actuales sistemas de pensiones está siendo cuestionada tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El aumento de la esperanza de vida, el diseño inadecuado de los programas, la mala gestión, el crecimiento económico insuficiente y la generación de empleo inapropiada ha socavado la viabilidad financiera de esos sistemas en algunos contextos. El aumento de las tasas de dependencia de los ancianos supondrá el aumento de la presión sobre los sistemas de apoyo oficiales y no oficiales si no se puede acelerar y mantener el crecimiento económico (y la generación de empleos dignos).

Cuestiones como la accesibilidad, la asequibilidad y la sostenibilidad son la base del diseño y la reforma de los sistemas de pensiones para la vejez. En última instancia, el diseño de los sistemas de garantía de los ingresos durante la vejez corresponde a los países y debe reflejar las opciones y preferencias de la sociedad. Un enfoque de la planificación de los sistemas de pensiones de varios niveles, basado en la práctica que actualmente se aplica en muchos países, parece deseable si se quiere conseguir que los sistemas de garantía de los ingresos en la vejez sean asequibles, viables desde el punto de vista financiero y equitativos.

Garantizar el acceso universal a las pensiones de vejez

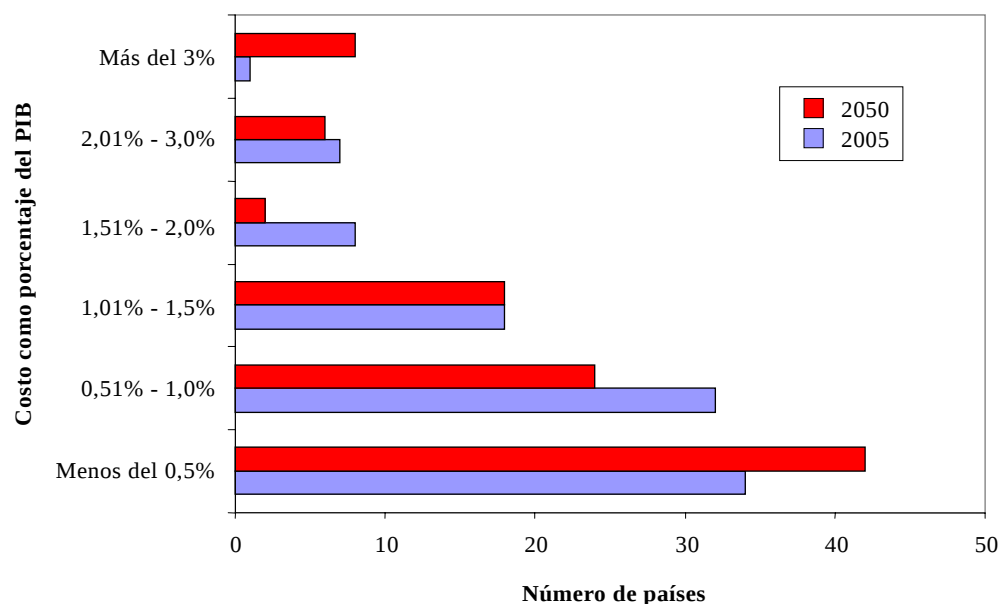
Un principio que debe inspirar cualquier sistema de pensiones es que debe ofrecer, como mínimo, un nivel básico de ingresos a todas las personas de edad avanzada. Ese objetivo podría alcanzarse creando, o ampliando donde ya exista, un pilar básico en forma de prestación mínima. Tal mecanismo de seguridad social universal podría ser de carácter contributivo o no contributivo, en función del

contexto. En los países donde el empleo en el sector estructurado sea el que domine, puede que un único pilar básico sea suficiente para garantizar los ingresos en la vejez, y su financiación podría provenir de contribuciones determinadas en función de los ingresos, como sucede en la mayoría de los países desarrollados. En los países en los que domine el sector no estructurado o en los que coexistan los dos sectores, el sistema de pensión social básica podría tener dos componentes. Uno esencialmente no contributivo que ofrezca una prestación mínima que se financiaría con cargo a los impuestos y, cuando sea posible, con las contribuciones de quienes puedan aportarlas; y un sistema enteramente contributivo destinado a complementar los ingresos en una cierta función del salario.

En la mayoría de los contextos, las pensiones básicas no contributivas parecen asequibles, incluso en los países de bajos ingresos. Un cálculo matemático sencillo sobre la base de hipótesis razonables indica que el costo que supondría suprimir la extrema pobreza en la vejez mediante una pensión universal básica de 1 dólar al día para todos los mayores de 60 años no llegaría al 1% del producto interno bruto (PIB) al año en el 66% de los países en desarrollo (véase el gráfico O.5). Se estima que en esos países el costo de un sistema de pensiones básicas sería relativamente módico para 2050, a pesar del rápido envejecimiento de las poblaciones.

Gráfico O.5

Simulación del costo para los países en desarrollo de un sistema universal de pensiones sociales para mantener a las personas mayores a salvo de la pobreza extrema, 2005 y 2050



Fuente: Naciones Unidas/DAES.

Nota: Pensiones universales estimadas en 1 dólar al día para todas las personas mayores de 60 años. Se supone una tasa de crecimiento anual del PIB durante el período 2005-2050 igual a la mantenida en el período 1990-2005.

No obstante, la asequibilidad de esos sistemas de pensiones depende tanto de la prioridad política que se dé a la garantía de un ingreso mínimo durante la vejez como del ritmo del crecimiento económico. Además, en particular en los países de bajos ingresos, puede haber demandas que compitan por unos recursos escasos: por ejemplo, en el Camerún, Guatemala, la India, el Nepal y el Pakistán el costo de un sistema de pensión básica universal como el que se ha esbozado más arriba podría representar hasta el 10% del total de los ingresos fiscales. En Bangladesh, Burundi, Cote d'Ivoire o Myanmar sería equivalente al presupuesto que hoy se destina a la atención de la salud. Así pues, la forma de financiar un sistema de pensiones básicas habrá de determinarse en estrecha coordinación con el proceso de asignación de recursos (incluido el uso de la asistencia para el desarrollo) para otros programas sociales.

Mantener los sistemas de pensiones

Buena parte del debate sobre los sistemas de pensiones se concentra en la sostenibilidad financiera de los distintos sistemas, en particular los dos tipos de mecanismos de financiación. Uno es el sistema de "pago sobre la marcha" en el que las contribuciones de la actual generación de trabajadores se entregan a los jubilados en forma de prestaciones. El otro es un sistema plenamente capitalizado en el que las prestaciones están financiadas por el capital y los rendimientos obtenidos de la inversión de las contribuciones. En los debates sobre la reforma de las pensiones, a menudo se ha cuestionado la sostenibilidad de los sistemas de pago sobre la marcha, puesto que unas mayores tasas de dependencia de las personas de edad llevan a que el número de trabajadores que hacen aportaciones se reduzca en relación con el número de beneficiarios.

Las reformas de los sistemas de pensiones de carácter contributivo han tomado dos direcciones: el fortalecimiento de los sistemas existentes mediante la modificación de los parámetros básicos (reformas *paramétricas*) o mediante el cambio radical del diseño del sistema (reformas *estructurales*).

En prácticamente todos los sistemas de pago sobre la marcha se han introducido reformas paramétricas, que están mucho más difundidas que las estructurales. Los países han introducido medidas tanto del lado de los ingresos como del de los gastos para garantizar la asequibilidad y la sostenibilidad de esos sistemas. En particular, cada vez son más las medidas que se adoptan para incrementar la edad de jubilación. En los Estados Unidos se fijará en 67 años para 2027 y en Francia el número de años de contribución aumentará en consonancia con el aumento de la esperanza de vida a partir de 2009. Además, los países están estudiando la posibilidad de suprimir los incentivos fiscales a la jubilación anticipada incorporados en sus sistemas de pensiones. Esas medidas tienen por objeto abordar el problema que supone un mayor número de años de jubilación que se deriva del aumento de la longevidad y del acortamiento de la vida laboral. En la mayoría de los países, el retraso de la jubilación y el aumento de la permanencia en la fuerza laboral puede ser de gran utilidad para mantener la viabilidad de los sistemas de pago sobre la marcha.

Otros países se han centrado en la reforma estructural de sus sistemas de pensiones. En los decenios de 1980 y 1990, varios países introdujeron reformas estructurales en sus sistemas ofreciendo una pensión básica y pasando de un sistema de pago sobre la marcha con prestaciones definidas a un sistema de contribuciones

definidas plenamente capitalizado. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, lo hizo parcialmente en 1980. Chile adoptó un enfoque más radical y sustituyó su sistema de pago sobre la marcha con prestaciones definidas de gestión pública por un sistema obligatorio de gestión privada plenamente capitalizado y varios países de América Latina han seguido su ejemplo. En un sistema plenamente capitalizado con prestaciones definidas, el pago durante la jubilación depende de la cantidad invertida y del rendimiento obtenido de esa inversión. Se creía que, debido a la capitalización de las contribuciones, el sistema estimularía el ahorro nacional y, por tanto, el crecimiento económico general.

Aunque los sistemas plenamente capitalizados se han presentado como más viables y pueden haber dado lugar a unos mercados financieros más profundos, no hay pruebas de que su introducción haya generado unos mayores niveles de ahorro y crecimiento. Además, en un sistema plenamente capitalizado utilizado como sistema de pensiones de un único pilar, los riesgos económicos se transmiten por entero a los pensionistas y, en la medida en que dependen de las tasas de retorno de la inversión de las pensiones, los ingresos durante la vejez no quedan plenamente garantizados. Lo que es también importante, esos sistemas no son inmunes a la presión que ejerce un aumento de la proporción de la población no trabajadora.

De hecho, en muchas reformas se ha pasado por alto el hecho de que, cualquiera que sea el tipo de mecanismo de financiación, todos los sistemas se enfrentan a un problema de sostenibilidad parecido. Cualquier “activo” relacionado con la pensión que adquiera la población trabajadora de hoy, ya se trate de un activo financiero en el caso de un sistema plenamente financiado, o de una promesa del sector público en un sistema de pago sobre la marcha, constituye un derecho futuro. Así pues, en ambos tipos de sistemas, tiene que producirse una redistribución de ingresos entre las poblaciones jubilada y activa. Con unas mayores relaciones de dependencia de las personas mayores, eso supone que para ofrecer el mismo nivel de seguridad de los ingresos durante la vejez tendrán que obtenerse mayores contribuciones de la población trabajadora o tendrá que aumentar el crecimiento.

En general, la dinámica demográfica no plantea un problema insoluble para los sistemas de pensiones de jubilación. Los sistemas de pensiones deben ajustarse a los contextos específicos de los países, pero deben concebirse o reformarse sobre la base de unos principios generales, de los que la sostenibilidad financiera no es más que uno. La solidaridad intergeneracional y el volumen de las prestaciones para proporcionar una garantía suficiente de ingresos para todos deben considerarse también como principios rectores. De hecho, más recientemente, los procesos de reforma de las pensiones han venido apartándose de la dedicación única a los sistemas plenamente capitalizados como centro de los sistemas nacionales de seguridad social. En las últimas reformas se reconoce la necesidad de adoptar un enfoque de múltiples niveles que tiene como base un sistema de pensiones sociales para garantizar la cobertura universal y abordar directamente los problemas que supone la pobreza durante la vejez.

Mantener la atención de la salud y los cuidados a largo plazo durante la vejez

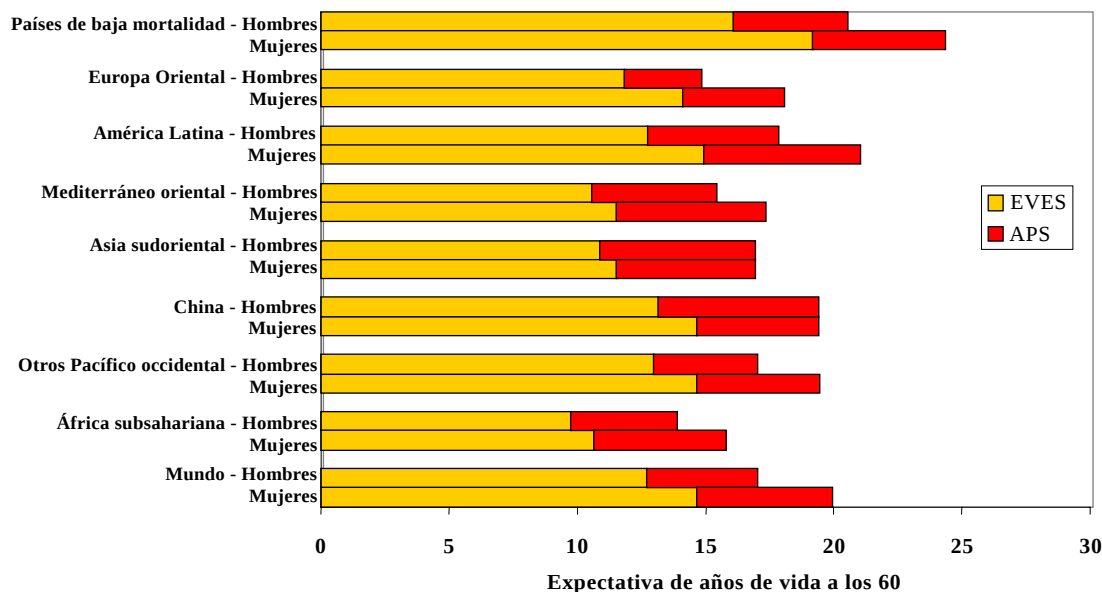
El envejecimiento y la transición epidemiológica

El envejecimiento de la población va acompañado de una transición epidemiológica, es decir, un cambio de la predominancia de las enfermedades infecciosas y la alta mortalidad maternal e infantil hacia las enfermedades no transmisibles, especialmente las de tipo crónico. Los cambios demográficos y la transición epidemiológica están estrechamente relacionados. A medida que se reduce la prevalencia de las enfermedades infecciosas como causa de muerte, el promedio de la edad de la población aumenta. Al mismo tiempo, la duración de la vida de los que han superado las enfermedades de la infancia sigue creciendo con el tiempo. Así pues, en última instancia hay más personas mayores en la población que son más susceptibles a las enfermedades crónicas que los jóvenes. Con el aumento del número de personas mayores también es probable que aumente la prevalencia de las enfermedades no transmisibles. Así pues, el envejecimiento acelera la transición epidemiológica.

Ambas transiciones se encuentran en una etapa bastante avanzada en los países desarrollados y comienzan a dejarse sentir también en los países en desarrollo. El aumento de la longevidad es consecuencia de una mejor nutrición, un mejor saneamiento ambiental y una mayor higiene, un conocimiento más profundo de las alteraciones de la salud y la rápida difusión de los conocimientos médicos y su aplicación en las prácticas sanitarias. En los países desarrollados, el aumento de la longevidad ha ido acompañado de una “compresión de la morbilidad”, es decir, aunque las personas viven más tiempo, no pasan más años padeciendo un mal estado de salud. En los países en desarrollo, las transiciones demográfica y epidemiológica están teniendo lugar a un ritmo mucho más rápido de lo que sucedió en el caso de los países desarrollados y con unos niveles comparativamente más bajos de ingresos y con unos sistemas de bienestar social mucho menos extendidos. Ello explica por qué la compresión de la morbilidad no se ha detectado todavía en esos países. En consecuencia, la población de los países en desarrollo, que tiene una menor esperanza de vida que la de los países desarrollados, tiene más probabilidades de pasar una proporción mayor de su vida padeciendo un mal estado de salud (véase el gráfico O.6).

Gráfico O.6

Esperanza de vida a los 60: años en buen y mal estado de salud, por región y sexo, 2002



Fuente: C. D. Mathers, y otros. "Global patterns of healthy life expectancy in the year 2002". *BMC Public Health*, vol. 4, No. 66.

Nota: EVES se refiere a la esperanza de vida ajustada por el estado de salud y APS a la expectativa de años perdidos en buen estado de salud, es decir, la diferencia entre la esperanza de vida total y la EVES.

En la mayoría de los casos, el envejecimiento no es el principal factor en el aumento de los gastos sanitarios

El envejecimiento de la población plantea un reto para los sistemas nacionales de atención de la salud. En los países desarrollados hay preocupación por el aumento de los gastos sanitarios y el mantenimiento de unos niveles y una calidad apropiados del cuidado de la salud y la atención a largo plazo de una población que envejece. El reto es mayor para muchos países en desarrollo, puesto que se enfrentan a una doble carga relacionada con los gastos sanitarios. Por una parte, esos países todavía tienen que resolver muchos problemas de salud básicos que afectan a partes importantes de su población, entre los que se encuentran la falta de acceso al agua potable y el saneamiento, la malnutrición, el acceso limitado a los servicios de salud reproductiva y educación en materia de salud y la falta de cobertura de los programas de vacunación. Por otra parte, el rápido envejecimiento de la población y el aumento que ello supone de la demanda de servicios de atención de la salud ejerce una presión adicional sobre los recursos sanitarios disponibles.

El reto que supone la adaptación de los sistemas de cuidado de la salud y atención a largo plazo a los cambios demográficos y epidemiológicos que están teniendo lugar es importante, pero desde luego no es insuperable. El análisis que se hace en el *Estudio* muestra que el envejecimiento de la población contribuye al

aumento de los gastos sanitarios, pero en la mayoría de los casos no parece ser el principal factor “impulsor de los gastos”.

Es difícil predecir los gastos sanitarios durante largos períodos de tiempo. Un enfoque habitual (el método actuarial) mide el efecto del cambio demográfico sobre la base de las tendencias de los gastos sanitarios. Por el contrario, el método epidemiológico también tiene en cuenta los cambios previstos en las pautas de morbilidad, aunque se aplica con menos frecuencia debido a la limitación de los datos. Resulta interesante que las conclusiones a las que llegan ambos métodos son similares, es decir, que en la mayoría de los casos el envejecimiento por sí mismo no parece ser el principal impulsor del aumento de los gastos sanitarios. El impacto demográfico en los gastos sanitarios durante los últimos 50 años no supondría más que un pequeño porcentaje del PIB.

Dicho esto, los mismos estudios demuestran invariablemente que es probable que el gasto sanitario como proporción del PIB siga aumentando. Hay otros factores que resultan ser más importantes en el aumento del gasto sanitario, como los cambios en el comportamiento de las personas en relación con la salud, la ineficiencia en la prestación de los servicios sanitarios, la introducción de nuevas tecnologías médicas y el aumento de precio de los medicamentos y las pólizas de seguros de salud.

Retos para los sistemas de atención de la salud y prestación de cuidados a largo plazo

Es más probable que el envejecimiento de la población afecte a los sistemas sanitarios de otras dos maneras. En primer lugar, el aumento del número total de casos de enfermedades crónicas y del número de personas con discapacidades exigirán nuevas aptitudes de los profesionales y trabajadores del sector de la salud. Esto supone un enorme reto para los países en desarrollo con una población en rápido proceso de envejecimiento. Actualmente, el gasto sanitario per cápita en las personas mayores tiende a ser relativamente bajo en los países en desarrollo (y lo es, desde luego, si se compara con el de los países desarrollados) y normalmente no es muy distinto del promedio del gasto en otros grupos de edad de sus sociedades (cosa que no sucede en los países desarrollados). Esa situación refleja en parte la escasez de una atención, unos cuidados paliativos y unos tratamientos médicos más intensivos de los que normalmente disponen las personas mayores en los países desarrollados.

En segundo lugar, surge la preocupación acerca de cómo ofrecer cuidados a largo plazo para quienes padezcan problemas de salud irreversibles. El reto consiste en encontrar soluciones que mantengan la dignidad e independencia de quienes necesitan esos cuidados permitiéndoles permanecer en un entorno familiar. La estructura tradicional de la familia y la función de las mujeres, que son las que normalmente se ocupan de atender a las personas mayores, están cambiando y el número de hijos por familia se reduce en la mayor parte del mundo. Así pues, cada vez será más difícil para muchos países en desarrollo mantener los sistemas de carácter no oficial actuales de prestación de cuidados a largo plazo.

Adaptar las políticas sanitarias

El envejecimiento de la población influirá, por supuesto, en el gasto sanitario, pero no tiene por qué consumir una proporción insostenible del ingreso nacional en el futuro. Es posible que la composición del gasto sanitario tenga que sufrir cambios

sustanciales a medida que se vaya dando más importancia a los servicios médicos y los cuidados a largo plazo. No obstante, los encargados de la formulación de políticas en los países desarrollados y en desarrollo por igual deben considerar la posibilidad de adoptar medidas más concentradas en la prevención y la educación en materia de salud, como reducir el tabaquismo y el consumo de alcohol y promover el ejercicio físico para reducir la obesidad. Esas medidas podrían ayudar a reducir el riesgo de padecer enfermedades crónicas como el cáncer, la diabetes y las enfermedades cardiovasculares durante la edad avanzada. Otra prioridad debería ser el tratamiento de rehabilitación de las enfermedades crónicas. El aumento del gasto sanitario asociado con el envejecimiento de la población puede contenerse mediante esas medidas en la medida en que ayudan a retrasar la progresión hacia la enfermedad y la discapacidad.

Suficiente personal sanitario

Una de las cuestiones más acuciantes en los países desarrollados y en desarrollo por igual es la disponibilidad de personal médico cualificado. En los países en desarrollo, especialmente los de bajos ingresos, la escasez de personal sanitario cualificado ya se deja sentir y empeorará a medida que la doble carga de la enfermedad aumente; esos países también necesitarán más trabajadores sanitarios para atender a los enfermos crónicos. En los países desarrollados hay también una creciente demanda de personal especializado en los hospitales y los centros de atención a largo plazo asociada con un aumento de la población de edad avanzada.

Esa situación ya ha provocado un éxodo importante de personal sanitario cualificado de los países en desarrollo. Muchas enfermeras del Caribe, por ejemplo, han emigrado al Canadá, los Estados Unidos de América y el Reino Unido y, como resultado, en ocho de los países del Caribe de los que se tienen datos se ha observado una tasa de vacantes promedio del 42,4%. Para atender las necesidades de los países con una doble carga sanitaria se requerirán políticas diseñadas para aumentar los recursos disponibles para la formación de personal médico e incentivos destinados a atraer a más personas hacia las profesiones relacionadas con la atención de la salud y los cuidados a largo plazo, en consonancia con las demandas suscitadas por el envejecimiento de la población.

Aumento de la necesidad de prestar cuidados a largo plazo en el hogar

En los países desarrollados, las necesidades de cuidados a largo plazo se derivan principalmente del envejecimiento de la población. Actualmente se está haciendo mayor hincapié en la prestación de esos cuidados en el hogar como parte de un mecanismo continuo de diferentes tipos de niveles de atención como se pide en el Plan de Acción de Madrid. La atención sanitaria en el hogar se fomenta mediante varios incentivos financieros y diversos servicios sanitarios y de bienestar social.

En los países en desarrollo, por el contrario, el envejecimiento de la población no es más que uno de los factores que hacen aumentar la necesidad de la prestación de servicios a largo plazo. El descenso de la importancia de la familia ampliada en muchos países en desarrollo está haciendo que cada vez sea más difícil depender exclusivamente de esa forma de atención no oficial. El ritmo de ese cambio varía de un país a otro, pero muchos gobiernos tendrán que tener en cuenta la posibilidad de adoptar políticas para facilitar la creación de mecanismos de un carácter más oficial para la prestación de cuidados a largo plazo a las personas mayores como extensión de los que actualmente prestan las familias o las comunidades.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

En el *Estudio* se examinan los desafíos que plantean el rápido envejecimiento de la población y los cambios en las formas de vida con respecto a la promoción del crecimiento económico, la garantía de unos ingresos para todos durante la vejez y la ampliación de la salud y el bienestar hasta la edad avanzada. En el *Estudio* se hace hincapié en que esos desafíos son importantes, pero pueden superarse mediante unas políticas bien concebidas y sin una excesiva presión sobre los recursos disponibles. Un principio básico de esas políticas es el reconocimiento pleno de la contribución que las personas mayores pueden aportar a la sociedad.

Aunque en el Plan de Acción de Madrid se ofrece un marco para incorporar el análisis del envejecimiento de la población en el debate internacional sobre la elaboración y la aplicación de políticas nacionales para promover el desarrollo de las sociedades para todas las edades, todavía es necesario que los gobiernos y la comunidad internacional redoblen sus esfuerzos para incorporar las cuestiones relacionadas con el envejecimiento en el programa internacional de desarrollo.

En los países que carecen de sistemas de pensiones básicas, la pobreza tiende a ser mayor entre los ancianos que entre el resto de los grupos de edad y, por tanto, en las políticas encaminadas a mejorar la seguridad de los ingresos durante la vejez deben contemplarse estrategias de reducción de la pobreza. En las políticas de empleo también debería prestarse más atención al mejoramiento de las condiciones de trabajo y las oportunidades de empleo de los trabajadores mayores, no sólo para mejorar las posibilidades de que esas personas puedan participar plenamente en la sociedad, sino también para promover la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Las políticas sanitarias tendrán que abordar de una forma más explícita la doble carga que muchos países en desarrollo tienen que soportar: esos países se enfrentan todavía con el problema de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio o reducir la mortalidad maternal e infantil al tiempo que tienen que reajustar sus sistemas sanitarios para hacer frente a las necesidades de una creciente población de avanzada edad.

El maltrato de los ancianos y la discriminación basada en la edad son problemas que se están experimentando en muchos países. Es preciso actuar para poner fin a esas tendencias negativas y potenciar el valor de las personas mayores, que es esencial para garantizar su plena participación en la sociedad como se afirma en el Plan de Acción de Madrid.

La incorporación de las cuestiones relacionadas con el envejecimiento en el programa mundial de desarrollo es esencial para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan de Acción de Madrid. La prevista creación de una “sociedad para todas las edades” no sólo requiere una firme alianza mundial para promover los compromisos contraídos en ese programa, sino también una alianza más estrecha en el plano nacional entre todos los niveles del gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones dedicadas a las personas mayores para que el Plan de Acción de Madrid pueda traducirse en medidas prácticas.