

# ¿Llega Europa a la tercera edad?

La UE debe tomar en serio las proyecciones recientes que indican que el envejecimiento de la población tendrá un gran impacto económico y presupuestario

Empacamiento de alimentos congelados en España.

Giuseppe Carone y Declan Costello

LA POBLACIÓN de los 25 miembros de la Unión Europea (UE) será en las próximas décadas algo menor en número, pero mucho más vieja. Esto amenaza las perspectivas de crecimiento económico y ejerce una fuerte presión sobre el gasto público. Según las proyecciones, para 2050 la tasa de dependencia (la cantidad de personas de 65 o más años en relación con las de 15 a 64) de la UE se doblará al 54%, o sea que habrá dos personas en edad laboral, en vez de cuatro, por cada una de edad avanzada. Además, con la creciente presión sobre el gasto, las finanzas públicas insostenibles podrían amenazar la suave marcha de su moneda única: el euro.

El envejecimiento de la población europea se debe a la interacción de cuatro factores demográficos. Primero, en toda la UE las tasas de fecundidad son y, según las proyecciones, seguirán siendo menores que la tasa de reemplazo natural de la población. Segundo, la reciente baja de la tasa de fecundidad, tras la explosión demográfica de posguerra y la inminente jubilación de dicha generación, aumentará la tasa de dependencia durante varias décadas. Tercero, la esperanza de vida al nacer se incrementó en ocho años desde 1960, y se proyecta que para 2050 aumentará en seis años más para los hombres y cinco para las mujeres, sobre todo por la mayor longevidad. Cuarto, se proyecta que hasta 2050 la inmigración neta será ingente: pero si bien ascenderá a casi 40 millones de personas, no bastará para compensar la baja fecundidad y la creciente esperanza de vida.

En efecto, según proyecciones oficiales, entre 2004 y 2050 la cantidad de jóvenes (0–14 años) de la UE bajará un 19% (véase el cuadro). La población en edad laboral (15–64) bajará en 48 millones de personas, o sea, un 16%, mientras que la población de 65 años o más se incrementará en 58 millones (77%), y el segmento de población de crecimiento más veloz será el de mayor edad (80+).

Los gobiernos no han soslayado el problema del envejecimiento. A nivel europeo, la Comisión Europea se unió a las autoridades nacionales en el Comité de Política Económica (CPE)

para elaborar proyecciones a largo plazo más comparables, con el fin de evaluar el efecto del envejecimiento de la población sobre los mercados laborales de la UE, el crecimiento económico potencial, y las finanzas públicas. Las proyecciones publicadas a principios de 2006 —que no suponen cambios en las políticas vigentes y complementan una evaluación publicada en 2001— demuestran que la política económica debe reformarse y adaptarse sensiblemente.

## Graves repercusiones sobre el crecimiento y el trabajo

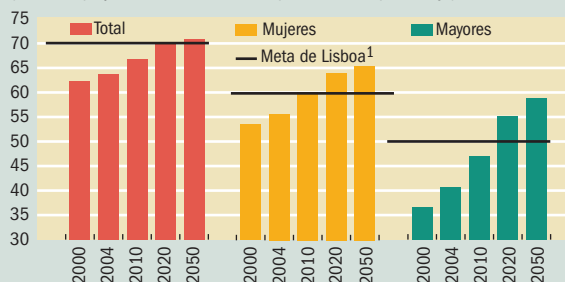
Si bien el debate sobre el envejecimiento se centra en el costo presupuestario, el mercado laboral será el primero en sentir el impacto. No obstante, las proyecciones de la UE indican un cuadro dispar, con alzas en el empleo que retrasarán en parte las repercusiones económicas del envejecimiento.

Gráfico 1

### Aumento de la fuerza laboral

Las tasas de empleo crecerán temporalmente al incorporarse más mujeres y personas mayores, y luego se contraerá la población en edad laboral.

(Variación proyectada de la tasa de empleo de la UE; porcentaje)



Fuentes: CPE y Comisión Europea (2005).

¹Establecida en la cumbre de la UE celebrada en Lisboa en 2000.

Para la UE en conjunto, se proyecta que la tasa de empleo pasará del 63% de la fuerza laboral potencial en 2004 al 67% para 2010 y al 70% para 2020 (gráfico 1). Esta mejora se debe básicamente al aumento de las tasas de empleo femenino, que se elevarían desde algo más del 55% en 2004 a casi 65% para 2025 debido al reemplazo gradual de las mujeres mayores por otras más jóvenes con mejor nivel educativo y más apego al mercado laboral. Además, se proyecta que la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años aumente notablemente, invirtiéndose la tendencia de la jubilación anticipada y reflejando los efectos positivos de las recientes reformas jubilatorias.

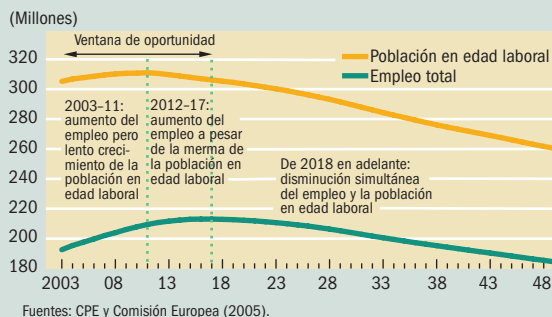
No obstante, el alza de las tasas de empleo puede amortiguar el impacto solo por un tiempo; la magnitud del cambio demográfico terminará imponiéndose. Se pueden distinguir claramente tres períodos (gráfico 2). Hasta 2011 la masa de población en edad laboral y los niveles generales de empleo de la UE seguirán creciendo: esto puede considerarse como el final del dividendo demográfico de la generación de posguerra, en el que el aumento de la población en edad laboral propicia el crecimiento. De 2012 a 2017, el aumento de las tasas de empleo compensará el declive proyectado del volumen de población en edad laboral resultante de la jubilación de la generación de posguerra. De 2018 en adelante la tendencia alcista de las tasas de empleo femenino finalizaría y a falta de nuevas reformas jubilatorias, se prevé que la tasa de empleo de personas mayores se estabilizará. Tras el incremento de unos 20 millones entre 2004 y 2017, se proyecta que a partir de 2018 el empleo disminuya en casi 30 millones, con una reducción de 9 millones en el período 2004–50. En conjunto, la fuerza laboral prevista indica que se cerrará rápidamente la “ventana de oportunidad” de Europa, cuando las condiciones serán relativamente favorables para instaurar reformas estructurales.

Para la UE en general, se proyecta que la tasa anual media de crecimiento potencial del PIB baje de 2,4% durante 2004–10 a apenas 1,2% entre 2031 y 2050. Para los 10 miembros recién incorporados (UE-10) la caída es mucho más brusca, en parte por sus perspectivas demográficas menos favorables. Las fuentes de crecimiento cambiarán radicalmente. Hasta 2010 el empleo favorecerá el crecimiento en la UE-15 y la UE-10, neutralizándose entre 2011 y 2030, y de ahí en adelante pasará a ser muy negativo. Con el tiempo, la productividad será la principal fuente de crecimiento, y en algunos países será la única (gráfico 3).

Gráfico 2

### Holgura

Los países tienen una oportunidad limitada para llevar a cabo reformas.



### Proyecciones básicas

El coeficiente de dependencia de la vejez en la UE se duplicaría al 54% para 2050, aun con el descenso de la tasa de crecimiento per cápita.

	UE-25		UE-12	
Proyecciones demográficas	2004	2050	2004	2050
Tasa de fecundidad (porcentaje)	1,5	1,6	1,5	1,6
Esperanza de vida al nacer (años)				
Hombres	75,4	81,6	76,3	82,1
Mujeres	81,5	86,6	82,5	87,2
Esperanza de vida a los 65 años				
Hombres	15,9	19,9	16,4	20,1
Mujeres	19,5	23,3	20,1	23,7
Migración neta				
Cientos de miles	1,3	0,9	1,2	0,7
Porcentaje de la población	0,3	0,2	0,4	0,2
Población (millones)				
Total	456,8	-1%	308,6	0%
Jóvenes (0-14)	74,8	-18%	48,9	-17%
En edad laboral (15-64)	306,8	-16%	206,5	-16%
Viejos (65+)	75,3	77%	53,3	75%
Ancianos (80+)	18,2	174%	13,0	180%
Proyecciones de la población activa				
Tasa de participación			(Porcentaje)	
Total	69,6	75,5	69,1	75,3
Mujeres	61,6	70,0	60,3	69,4
Trabajadores mayores (55-64)	42,7	60,4	40,4	60,5
Tasa de empleo				
Total	63,1	70,9	62,9	70,5
Mujeres	55,4	65,5	54,1	64,6
Trabajadores mayores	39,9	58,9	37,4	58,8
Hipótesis macroeconómicas	2004-24	2025-50	2004-24	2025-50
Crecimiento potencial	2,2	1,3	1,9	1,2
Crecimiento del PIB per cápita	2,1	1,4	1,7	1,4
Aumento de la productividad laboral	1,8	1,8	1,5	1,7
Aumento de la PTF <sup>1</sup>	1,2	1,1	1,0	1,1
Tasa de interés real	3,0	3,0	3,0	3,0
Coefficientes de dependencia	2004	2050	2004	2050
Coefficiente de dependencia de la vejez	24,5	54,4	25,8	53,6
Coefficiente de dependencia total	48,9	74,8	49,2	76,9
Coefficiente de dependencia económica de la vejez	37,4	70,2	39,7	73,8

Fuentes: CPE y Comisión Europea (2005).

Nota: UE-25 = totalidad de miembros de la UE; UE-12 = los 12 miembros de la zona del euro.

<sup>1</sup>PTF = productividad total de los factores.

### Gasto público: Se prevén aumentos importantes

Unido al descenso de la tasa de crecimiento potencial del PIB, se prevé que para 2050, con las políticas vigentes, el envejecimiento de la población de la UE hará aumentar el gasto público en la mayoría de los estados miembros, pero en forma muy dispar (gráfico 4). Para toda la UE, se proyecta que en el escenario de referencia el gasto vinculado al envejecimiento crecerá de 3 a 4 puntos porcentuales del PIB entre 2004 y 2050, lo que equivaldría a un aumento del 10% en el tamaño del sector gobierno.

Gran parte del aumento del gasto público previsto se destinaría a jubilaciones, atención de la salud y asistencia médica prolongada (gráfico 5). Las perspectivas de ahorro en transferencias para el desempleo y la educación son relativamente pequeñas: en la práctica probablemente se presione a los gobiernos para mejorar la calidad de la educación y elaborar estrategias de enseñanza y capacitación continuas para mantener la productividad en toda la vida activa prolongada.

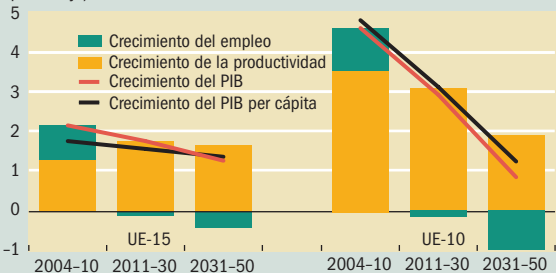
Entre 2004 y 2050, el cambio proyectado del gasto público en pensiones varía desde una disminución de 5,9 puntos porcentuales del PIB en Polonia a un aumento de 12,9 puntos porcentuales del PIB en Chipre. Curiosamente, se proyectan aumentos

Gráfico 3

**En busca de un antídoto**

Con la reducción de la población en edad laboral, tal vez la única forma de elevar el crecimiento del PIB sea mejorando la productividad.

(Crecimiento proyectado de la productividad del trabajo y del empleo, porcentaje)



Fuentes: CPE y Comisión Europea (2005).

ínfimos del gasto en jubilaciones en Suecia y (a más largo plazo) en Italia, pues sus sistemas jubilatorios tienen una rentabilidad teórica ligada al crecimiento general de los aportes sobre salarios, con beneficios individuales basados en los aportes realizados a lo largo de la vida activa. En muchos otros países de la UE se prevén aumentos más bien moderados (entre 1,5 y 3,5 puntos porcentuales del PIB). Se prevén aumentos mayores (más de 5 puntos porcentuales) en Bélgica, Chipre, Eslovenia, España, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y la República Checa. Las disminuciones proyectadas en Estonia, Letonia y Polonia, y los pequeños aumentos previstos en Lituania y la República Eslovaca se deben en parte a las reformas jubilatorias instauradas en los 10 últimos años, con un pasaje parcial del sistema público de pensiones a la vejez a sistemas privados basados en fondos especiales.

En lo referente a la atención de salud, para 2050 el gasto público aumentaría en unos 2 puntos porcentuales del PIB por el mero envejecimiento de la población. Pero hay factores no demográficos que también elevan el gasto. Por ejemplo, si la esperanza de vida saludable evoluciona en general a la par de la esperanza de vida, el aumento previsto del gasto en asistencia de salud resultante del envejecimiento disminuiría a alrededor del 50%. Por otro lado, no se han modelado los efectos de la tecnología ni la posible demanda de mejores servicios de asistencia de salud, y las proyecciones pueden subestimar mucho estas futuras presiones sobre el gasto.

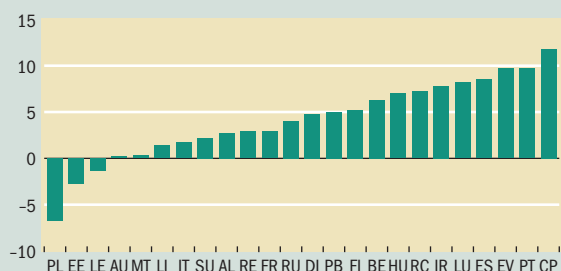
Con el envejecimiento, el gasto público en asistencia médica prolongada incide más que la atención de salud, ya que las tasas de discapacidad se disparan con la edad, especialmente a partir de los 80 años. Se proyecta que para 2050, tan solo por el envejecimiento de la población, la tasa de la UE se eleve en casi 1 punto porcentual del PIB, pero el incremento varía en los países entre 0,1 puntos porcentuales del PIB en Polonia y 2,4 puntos porcentuales en Suecia. Esto refleja estrategias muy dispares en la prestación y el financiamiento de la asistencia formal. En la actualidad, los países con aumentos ínfimos del gasto público proyectados tienen sistemas de salud formales limitados dentro del sector público. Con el envejecimiento de la población, puede generarse una brecha entre la cantidad de ciudadanos ancianos discapacitados que necesitan asistencia y el suministro de servi-

Gráfico 4

**Costos más elevados**

Casi todos los países miembros de la UE prevén un gran aumento del gasto público para pagar las jubilaciones y los crecientes costos de la salud.

(Variación proyectada del gasto público sobre el total de gastos relacionados con la edad entre 2004 y 2050; porcentaje del PIB)



Fuentes: CPE y Comisión Europea (2005).

Nota: PL=Polonia, EE=Estonia, LE=Letonia, AU=Austria, MT=Malta, LI=Lituania, IT=Italia, SU=Suecia, AL=Alemania, RE=República Eslovaca, FR=Francia, RU=Reino Unido, DI=Dinamarca, PB=Países Bajos, FI=Finlandia, BE=Bélgica, HU=Hungría, RC=República Checa, IR=Irlanda, LU=Luxemburgo, ES=España, EV=Eslovenia, PT=Portugal y CP=Chipre.

cios de asistencia formal. Esta presión para aumentar la asistencia formal ligada al envejecimiento puede agravarse más con la escasa disponibilidad de asistencia informal hogareña a medida que más mujeres participan en el mercado laboral.

**¿Cómo deberían modificarse las políticas económicas?**

¿Cuáles son las principales consecuencias de estas proyecciones económicas y presupuestarias? Se llega a seis conclusiones principales sobre cómo deberían adaptarse las políticas de los estados miembros de la UE y cómo podrían mejorarse en el futuro las proyecciones comunes a nivel de la UE.

Primero, **las proyecciones apoyan el enfoque estratégico vigente de la política económica de la UE**, conforme a los planes de Lisboa trazados por el Consejo Europeo en 2000. La estrategia se centra en fomentar la utilización de mano de obra, especialmente de trabajadores de edad, y extender la vida activa, y en medidas para aumentar la productividad del trabajo. No obstante, las proyecciones también resaltan los peligros de la brecha entre el compromiso de reforma y la actuación en concreto. Además, la ventana de oportunidad en la que las tendencias laborales y demográficas siguen siendo muy favorables se está cerrando rápidamente.

Segundo, **las reformas jubilatorias parecen funcionar**. Esta conclusión se basa en la reciente recuperación de las tasas de empleo de trabajadores mayores en muchos países europeos y en la comparación de las recientes proyecciones sobre jubilaciones con las realizadas en 2001, que indican que el gasto en jubilaciones es mucho menor en los países con reformas, como Alemania, Austria y Francia. Si bien algunas reformas pueden no bastar para resolver las consecuencias económicas y presupuestarias de las poblaciones que envejecen, se ha aumentado mucho. Pero el riesgo de recaída persiste, ya que se presiona a los gobiernos para que establezcan sistemas de pensiones o de jubilación anticipada especiales y más favorables para ciertos grupos de presión.

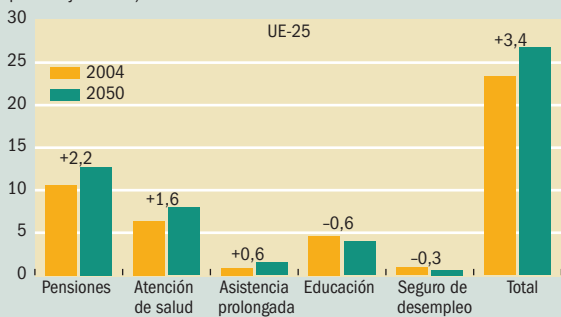
Tercero, **los sistemas de pensiones deberían concebirse a prueba de sucesos económicos y demográficos inciertos**. Recien-

Gráfico 5

**Opciones difíciles**

El ahorro por concepto de desempleo y educación no compensará el pronunciado aumento previsto en el costo de pensiones y salud.

(Variaciones proyectadas en el gasto público relacionado con la edad; porcentaje del PIB)



Fuentes: CPE y Comisión Europea (2006).

temente, países como Alemania, Francia, Italia y Suecia ligaron el derecho jubilatorio a futuros cambios de la esperanza de vida, un avance que podría evitar reformas frecuentes de los sistemas jubilatorios. Carone y otros (2005) explican la naturaleza dinámica del problema que plantea el continuo crecimiento de la esperanza de vida: si bien el CPE y la Comisión Europea (2006) proyectan que para 2050 la edad de jubilación media aumentará en un año, la esperanza de vida al jubilarse aumentará en tres. Por eso, incluso bajo la hipótesis de sistemas jubilatorios reformados, sería necesario elevar la edad de jubilación en dos años más para estabilizar la proporción de vida adulta (15+) transcurrida en jubilación al nivel de 2004.

Cuarto, **el envejecimiento puede plantear escollos políticos aún más complejos que las jubilaciones en el área de atención de salud y asistencia médica prolongada**, en particular, al considerar los efectos de los generadores no demográficos del gasto, tales como la inversión en investigación médica y tecnologías modernas, y la creciente demanda de tratamiento más avanzado. El control del gasto público a través de medidas globales de contención del gasto (controles sobre volumen, precios y salarios, amén de topes presupuestarios) probablemente siga siendo medular en las estrategias de los sistemas de salud integrales de los estados miembros. Sin embargo, su eficacia puede menguar con el tiempo. Los ciudadanos envejecen, y su voto genera una presión enorme sobre el gasto. Los proveedores podrían alterar su conducta y generar el riesgo de introducir distorsiones que podrían ocasionar ineficiencias costosas. Las medidas para mejorar la eficiencia del gasto, crear estructuras que incentiven el uso racional de los recursos y lograr una gestión eficaz del avance tecnológico serán de importancia vital.

Quinto, y con carácter más metodológico, **las incertidumbres de las proyecciones demográficas y presupuestarias deberán encararse más sistemáticamente**. Tal como otras organizaciones que elaboran pronósticos a largo plazo, el CPE y la Comisión Europea abordan la incertidumbre mediante pruebas de sensibilidad determinables. Pero estas no indican la probabilidad de los resultados futuros o los intervalos de confianza basados en los errores de pronósticos anteriores. A pesar de la falta de con-

senso entre los demógrafos y los economistas respecto a la mejor forma de abordar la incertidumbre (por ejemplo, mediante proyecciones estocásticas), el tema merece atención en los próximos ejercicios comunes de proyección.

Finalmente, **aun cuando no se ha logrado la total comparabilidad de los datos, las proyecciones multinacionales a largo plazo pueden brindar una herramienta valiosa para facilitar la realización de debates sobre política económica**. Sin embargo, en los futuros ejercicios de proyección se deberá intentar mejorar la comparabilidad y la transparencia. Respecto a la comparabilidad, se deberá prestar especial atención a mejorar los datos de base sobre los flujos de migración y el gasto en salud y asistencia médica prolongada. Respecto a la transparencia, se podría publicar más información sobre los distintos modelos utilizados por las autoridades nacionales para proyectar el gasto en jubilaciones.

\* \* \* \* \*

En suma, el envejecimiento de las poblaciones repercutirá notablemente en los mercados laborales, el crecimiento económico y las finanzas públicas de la UE. No obstante, el envejecimiento no es un tsunami que agobiará las finanzas públicas cuando la generación de posguerra empiece a jubilarse; es un proceso lento y muy predecible, y por tanto manejable, si las autoridades actúan de manera eficiente y oportuna. ■

*Los autores son economistas de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea. Servaas Deroose, Nuria Diez Guardia, Gilles Mourre, Bartosz Przywara y Aino Salomäki también participaron en la redacción de este artículo.*

*Las proyecciones definitivas completas mencionadas en este artículo están publicadas en CPE y la Comisión Europea (2006) y las hipótesis de base en CPE y la Comisión Europea (2005). En Carone y otros (2005) se detalla el impacto económico del envejecimiento de la población de Europa. En Carone y otros (2006) se profundiza sobre los resultados de las proyecciones presupuestarias.*

**Referencias:**

Carone, Giuseppe, Declan Costello, Nuria Diez Guardia, Gilles Mourre, Bartosz Przywara y Aino Salomäki, 2005, "The economic impact of aging populations in the EU25 Member States", *Economic Paper 236* (Bruselas: Comisión Europea, Directorate General for Economic and Financial Affairs); [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/economicpapers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economicpapers_en.htm).

———, 2006, "The budgetary impact of aging populations in the EU25: An analysis of the results and policy implications of the 2006 age-related expenditure projections of the EPC and European Commission", estudio económico (Bruselas: Comisión Europea, Directorate General for Economic and Financial Affairs), de próxima publicación.

Comité de Política Económica y Comisión Europea, 2005, "The 2005 projections of age-related expenditure (2004–2050) for the EU25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies", *European Economy Special Report No. 4* (Bruselas: Comisión Europea, Directorate General for Economic and Financial Affairs); [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2005/eesp405en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/eesp405en.pdf).

———, 2006, "The impact of aging on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050)", *European Economy, Special Report No. 1* (Bruselas: Comisión Europea); [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2006/eesp106en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eesp106en.pdf).