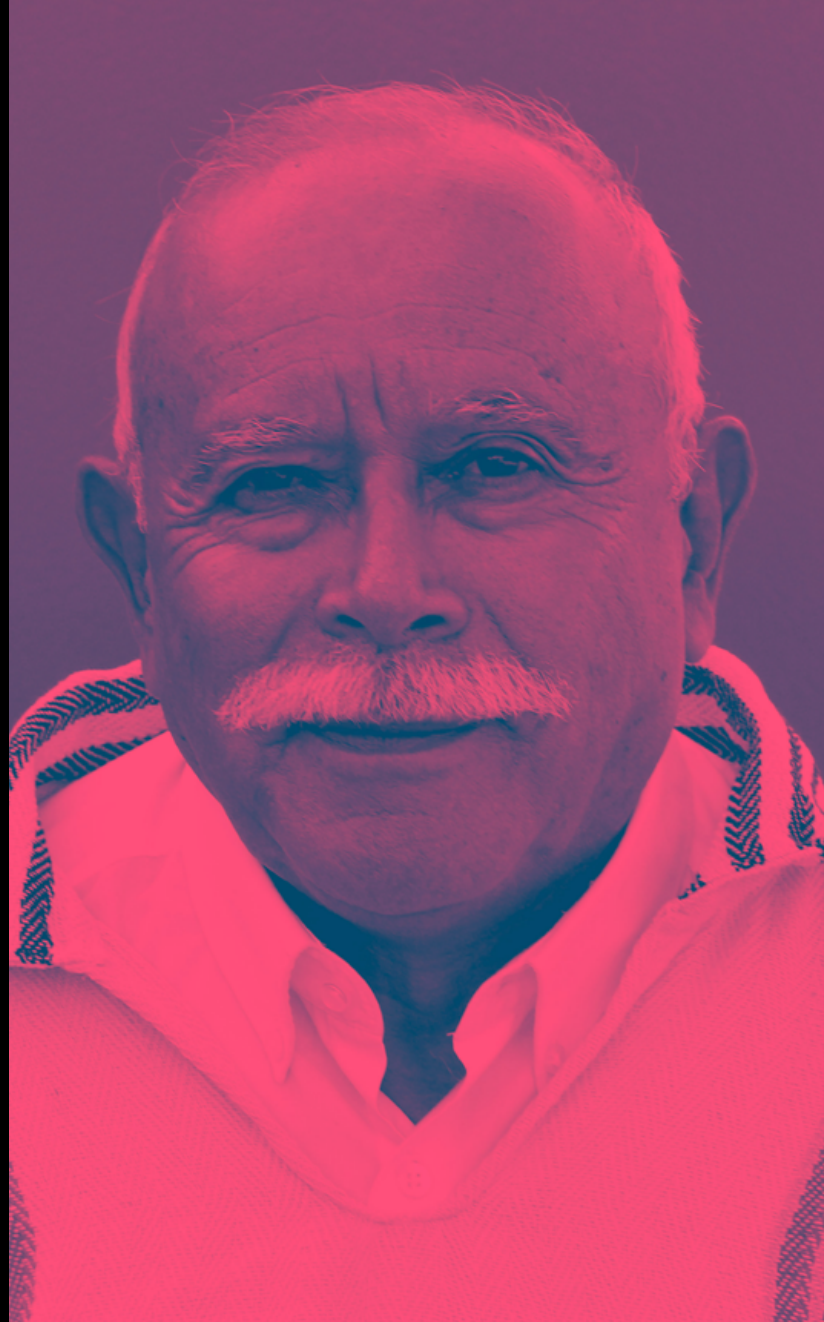




**CRECIMIENTO Y
EL GIRO DEMOGRÁFICO:
LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO
EN UNA ERA DE PROFUNDOS
CAMBIOS POBLACIONALES**

CRECIMIENTO Y EL GIRO DEMOGRÁFICO: LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO EN UNA ERA DE PROFUNDOS CAMBIOS POBLACIONALES

Autores: Professor Geoff Mulgan

Co-editores: Lucía Luque, Masato Okumura and César Buenadicha

Códigos JEL: J11, H55, O15, J21, J14

Palabras claves: Cambio demográfico, financiamiento para el desarrollo, envejecimiento poblacional, descenso de la natalidad, sostenibilidad fiscal y economía plateada.

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una Licencia Internacional Pública de Atribución/Reconocimiento 4.0 de Creative Commons CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

Todas las disputas que surjan en relación con esta licencia y que no puedan resolverse de manera amistosa se resolverán de acuerdo con el siguiente procedimiento. Mediante una notificación de mediación comunicada por medios razonables por usted o el licenciante a la otra parte, la disputa será sometida a mediación no vinculante de conformidad con el Reglamento de Mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Cualquier disputa que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo, y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Diseño gráfico: Alejandro Scaff



Índice

Resumen: el cambio demográfico como una crisis existencial	4
1. Introducción: El futuro de la financiación para el desarrollo en el contexto del cambio demográfico	7
2. Diagnóstico: desafíos superpuestos e interrelacionados	9
2.1 Tendencias en las tasas de natalidad	9
2.2 Envejecimiento	12
2.3 Disrupciones y tensiones en el empleo y los mercados de trabajo	14
2.4 El pasado, el presente y el futuro de la financiación para el desarrollo en América Latina y el Caribe	15
3. Opciones de política	17
3.1 Incrementar las tasas de natalidad	17
3.2 Envejecimiento activo y fortalecimiento de la economía plateada	18
3.3 Medidas en el mercado laboral para aumentar la actividad económica	20
3.4 Formación continua y desarrollo cognitivo	21
3.5 Políticas migratorias	22
3.6 Roles potenciales de la I+D	23
4. Posibles enfoques para la reforma fiscal y financiera del sector público	25
4.1 La desconexión entre las finanzas públicas y el giro demográfico	25
4.2 Presupuestación para la sostenibilidad fiscal de largo plazo y los balances futuros	26
4.3 Integrar enfoques de inversión en sectores clave del gasto público	27
4.4 Etiquetado de datos (data tagging) y gemelos digitales (digital twins)	29
4.5 Nuevas herramientas para combinar inversión pública, empresarial y personal con impacto a largo plazo	29
4.6 ¿Financiar resultados?	30
5. Posibles principios para las políticas futuras: activación y sostenibilidad	32
5.1 Prioridades potenciales	32
5.2 La política del cambio	33
5.3 Explorar opciones de beneficio mutuo	33
Referencias bibliográficas	35

Resumen: el cambio demográfico como una crisis existencial

Los cambios demográficos -y en particular la combinación de la disminución de las tasas de natalidad y el envejecimiento- representan un desafío mayor para las economías y sociedades de América Latina y el Caribe. Si se gestionan mal, podrían conducir a un menor crecimiento, más conflictos sociales y crisis fiscal. Si se gestionan bien, podrían impulsar el crecimiento y generar beneficios a corto, mediano y largo plazo. Pero esto requerirá cambios urgentes en las políticas públicas, en la organización de las finanzas públicas y en las finanzas para el desarrollo.

Los gobiernos de todo el mundo están luchando por adaptar sus sistemas de finanzas públicas, economías y sociedades a cambios demográficos profundos. Los Estados de bienestar y los sistemas de pensiones fueron introducidos en épocas con expectativas de vida mucho más bajas. Ahora, debido a la combinación de fuertes caídas en la fertilidad y aumentos constantes en la esperanza de vida, la proporción entre aportantes y beneficiarios ha cambiado de manera drástica y seguirá haciéndolo.

Para América Latina y el Caribe existe el desafío adicional de que el cambio demográfico está ocurriendo antes de que el desarrollo económico inclusivo se consolide, y en un contexto de un sector informal aún muy grande. Esto hace que las decisiones fiscales sean aún más difíciles y amenaza la estabilidad social, política y económica, con un potencial empeoramiento del conflicto intergeneracional en el futuro. Tanto los arreglos informales de cuidado dentro de las familias como las estructuras formales lideradas por los gobiernos podrían deteriorarse en las próximas décadas.

Cambios de esta magnitud suelen reducir los niveles de crecimiento e innovación. Pero también crean nuevas fuentes potenciales de crecimiento en una fuerza laboral de mayor edad que puede permanecer activa por más tiempo, y en el crecimiento de sectores clave como el de los cuidados. Estos cambios exigen transformaciones en la organización de la financiación, incluyendo nuevas herramientas para los ministerios de finanzas que les permitan apoyar y monitorear mejores formas de invertir en las personas. También requieren cambios en las finanzas para el desarrollo, que tradicionalmente asumían que el crecimiento poblacional y el crecimiento económico se reforzaban mutuamente, permitiendo aumentos constantes en la productividad y el PIB. América Latina disfrutó de un dividendo demográfico después de los años 70, cuando la población de 15 a 64 años creció más rápido que la población menor de 15 y mayor de 64. Pero ese periodo ya terminó.

En concreto, estas tendencias significan que muchas naciones de América Latina y el Caribe están enfrentándose a:

- Cómo lograr compromisos fiscales sostenibles en pensiones en un contexto de rápidas variaciones en la relación entre aportantes y beneficiarios.
- Cómo revertir la reducción en la participación laboral de los mayores de 50 años para mejorar la relación trabajadores-beneficiarios, incluyendo mayor emprendimiento en la economía plateada y un aumento en las tasas de participación femenina.
- Cómo aprovechar las oportunidades y nuevos empleos que surgen de una economía plateada en expansión para mantener a las personas saludables y activas y satisfacer las necesidades de consumo de los adultos mayores.

- Cómo elevar las tasas de natalidad para garantizar la sostenibilidad demográfica y fiscal en el largo plazo.
- Cómo, potencialmente, ampliar la migración desde regiones del mundo con dinámicas demográficas muy distintas, en un contexto con mayor competencia global por atraer migrantes.

La deuda está en el centro de muchos de estos temas, y plantea la pregunta de cuán justo es acumular deuda que deberá ser pagada por generaciones futuras que podrían vivir en un contexto mucho más restringido.

El documento comienza con un diagnóstico y luego explora posibles soluciones al giro demográfico. En esencia, estas soluciones son bastante simples, aunque su implementación no lo es. Si se prevé una disminución en la cantidad de personas trabajadoras en un país, entonces el crecimiento —y la financiación del crecimiento— depende de:

- i) mejorar la productividad de las personas —sus habilidades, salud y capacidad física
- ii) revertir la caída en los números a través de un aumento de la fertilidad o de la migración,
- iii) ante la incertidumbre sobre cómo lograr todo esto, impulsar una innovación más enérgica para descubrir mejores soluciones.

En concreto, esto puede significar:

- » **Nuevas formas de organizar las finanzas para el desarrollo**, con fondos potenciales centrados en la economía plateada y en el apoyo al empleo y al autoempleo para aprovechar al máximo el cambio demográfico. Estos enfatizarían la activación: políticas y programas para el envejecimiento activo, centrados en la salud y los niveles de actividad de las personas de más de 50 años y en acciones para movilizar los mercados laborales y la participación económica. Esto requiere mercados laborales más inteligentes, que incluyan aprendizaje continuo y formación para recualificar a trabajadores mayores para nuevos empleos; apoyos en salud y otros factores que pueden llevar a las personas a abandonar la fuerza laboral; y un mejor uso de datos para ayudar a las personas a navegar sus opciones.
- » **Mayor experimentación e innovación**: la caída de las tasas de natalidad es una causa central de la crisis potencial. Abordarlas debe ser parte de la respuesta, aunque existe división de opiniones sobre qué exactamente está causando el descenso y qué políticas podrían revertirlo. Incluso si las políticas tienen éxito, su impacto en las finanzas públicas tardaría décadas en materializarse (e incluso podría empeorarlas en el corto plazo). En el siglo XX la innovación se centró principalmente en cosas físicas: energía, aviones, computadoras. Pero en las próximas décadas será necesaria una innovación intensa para desarrollar nuevos modelos de cuidado, apoyo a las familias y mejora del capital humano.
- » **Aceleración de la productividad**: dado que es necesario reemplazar el crecimiento poblacional como motor del crecimiento económico —y por tanto del repago de financiamiento para el desarrollo—, otras soluciones pueden dirigirse más directamente a la productividad: impulsar la I+D, la adopción y el uso de tecnologías para asegurar que al menos algunos sectores experimenten un crecimiento rápido de productividad.
- » **Atractivo e integración futuros**: una solución a los desequilibrios poblacionales es atraer más personas de regiones del mundo que hasta ahora han evitado la caída en la fertilidad, en particular áreas como África Occidental. Sin embargo, muchas naciones podrían moverse en la misma dirección, y los desafíos de la atracción e integración exitosas son sustanciales.

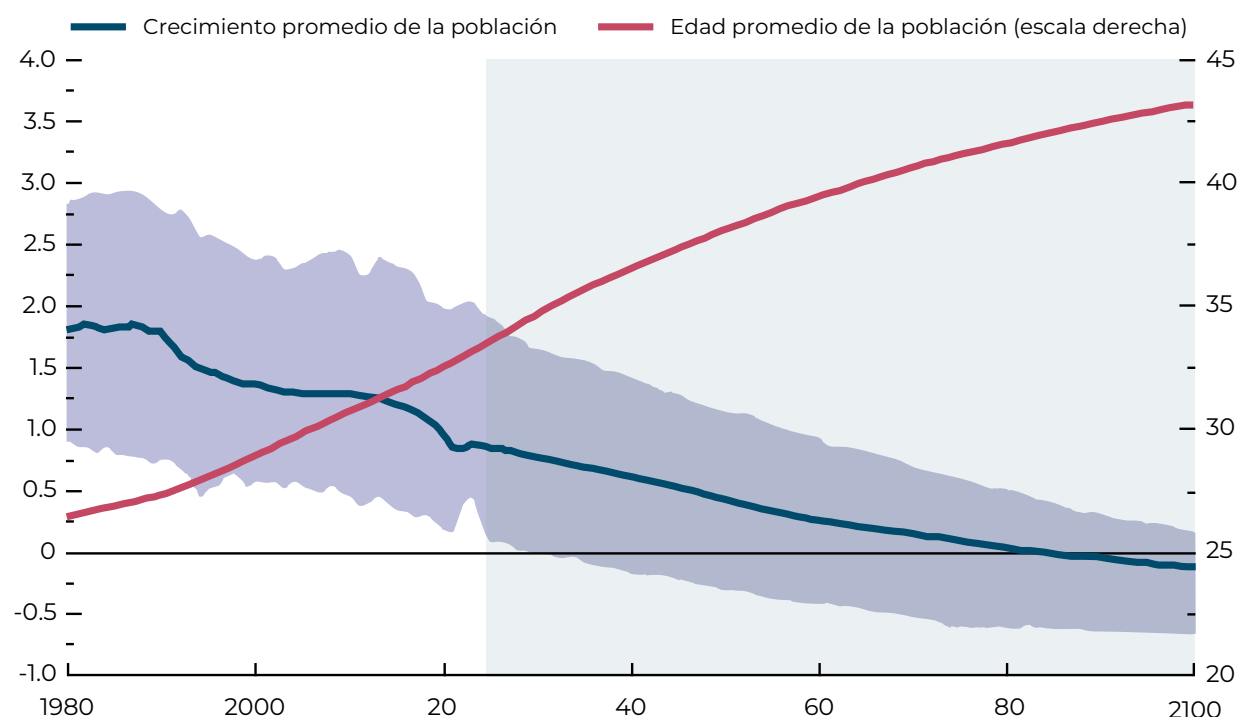
- » **Capacidades gubernamentales para mapear, evaluar e interpretar tendencias demográficas**, y asegurar respuestas coherentes que abarquen diferentes departamentos y agencias.
- » **Integración de consideraciones demográficas en estrategias de financiamiento**, evaluaciones de agencias calificadoras e inversionistas, para reflejar más precisamente qué tan bien se están preparando y actuando los países. Dado que no adaptarse a los cambios demográficos puede tener impactos potencialmente graves sobre el crecimiento de largo plazo y la sostenibilidad fiscal, debería ser evidente que estos factores deben ser evaluados en cualquier juicio sobre la solvencia crediticia de los países.

El documento aboga por principios para guiar la planificación y sugiere que estos deben compartirse con toda la población, incluyendo un compromiso con la activación como enfoque general.

También existen opciones más técnicas para las finanzas públicas que pueden ser útiles en cualquier circunstancia, pero adquieren mayor importancia a medida que la demografía se convierte en una influencia cada vez más aguda sobre las finanzas públicas. Estas incluyen reformas para promover una visión de inversión en el gasto en personas —cuando corresponda— (incluyendo salud y educación), dado que la mayor parte de la inversión ahora se centra tanto en las personas como en la infraestructura física; balances multidimensionales que amplíen los balances fiscales para abarcar otras formas vitales de capital; y plataformas público-privadas que permitan combinar distintas fuentes de financiamiento para apoyar el aprendizaje a lo largo de la vida.

Finalmente, el documento argumenta la necesidad de alinear las narrativas políticas, financieras y económicas, que actualmente están divergentes, pero necesitan converger para abordar con mayor precisión las decisiones críticas de finales de la década de 2020 y de los años 2030 (el gráfico a continuación, del FMI, resume las tendencias globales generales)

Figura 1. Tendencias globales del crecimiento y envejecimiento de la población



Fuente: International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook 2025. Figure adapted from the IMF's analysis of global demographic trends, showing projected average population growth and average population age (1980–2100)



1. Introducción: El futuro de la financiación para el desarrollo en el contexto del cambio demográfico

La idea fundamental detrás de la financiación para el desarrollo sostiene que, en las etapas iniciales del desarrollo económico y social, se requiere capital para impulsar la inversión en industria, infraestructura y personas; que es poco probable que este capital se genere internamente; pero que, dado que dichas inversiones incrementan la capacidad productiva, podrán reembolsarse posteriormente.

El supuesto de trabajo ha sido que la condición natural de los países en desarrollo combina crecimiento demográfico y crecimiento económico, con nuevos trabajadores y consumidores que contribuyen a un círculo virtuoso en el que el aumento de la población alimenta el crecimiento económico, y la inversión presente sostiene la inversión futura, en un proceso continuo de expansión de la complejidad económica, integración en los sistemas globales de comercio y participación en las divisiones internacionales del trabajo.

Sin embargo, este modelo está comenzando a fracturarse, aunque de maneras distintas según la región del mundo. La razón principal es un cambio demográfico extraordinario. Hace 60 años, la mayor preocupación para el desarrollo era la explosión demográfica: un exceso de población, especialmente joven, que exigía ser atendida en términos de alimentación, vivienda y empleo.

Hoy emerge el problema opuesto: una rápida contracción demográfica, aún no plenamente visible, pero que con toda probabilidad tendrá efectos drásticos en las próximas décadas, planteando enormes desafíos para las finanzas públicas y para los modelos de desarrollo.

Muchos países ya registran un aumento en la proporción del gasto público destinado a las personas mayores —en salud y pensiones— y mayores cargas fiscales sobre la población joven. Un mayor nivel de ahorro implica menor consumo interno. Y, como es previsible,

el envejecimiento tiene un impacto significativo en el crecimiento. El lento crecimiento de Japón en las últimas décadas, por ejemplo, se explica casi por completo por factores demográficos (el crecimiento per cápita de su población en edad de trabajar es comparable al de países como Estados Unidos).

En síntesis, tanto el mundo desarrollado como el mundo en desarrollo enfrentan un futuro marcado por crecientes cargas fiscales, producto de la interacción entre los cambios demográficos, la deuda, los sistemas de pensiones y la expansión de los sectores públicos. Todo ello podría desencadenar fuertes tensiones distributivas en torno a los procesos de adaptación, desde el aumento de la edad de jubilación hasta los desequilibrios en el mercado de la vivienda.

Bajo una determinada perspectiva, el hecho de que en dos siglos se haya reducido aproximadamente a la mitad la jornada laboral y se haya duplicado la esperanza de vida constituye un logro extraordinario: más vida y más tiempo libre. Sin embargo, cuando estas transformaciones anteceden al desarrollo económico, las decisiones se tornan mucho más complejas. La caída de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida en contextos sin sistemas integrales de pensiones, bienestar y salud —y con grandes segmentos de la población en el sector informal, dependientes de familias que se reducen con rapidez— genera patrones sumamente desafiantes.

Un ejemplo ilustrativo: la tasa de fecundidad actual en Bogotá ronda 0,85. Esto implica que 100 jóvenes adultos de hoy tendrán aproximadamente 42 hijos, 17 nietos y, potencialmente, 7 bisnietos encargados de su cuidado. La aritmética es contundente: tanto los modelos tradicionales e informales de apoyo familiar como los modelos formales basados en la acción del Estado y el mercado se vuelven cada vez más difíciles de sostener.

Aun así, es frecuente que la reacción inicial sea la miopía, precisamente porque estos patrones y las decisiones que implican son difíciles, desafiantes e incómodos. No es sorprendente que muchos prefieran evitarlos y trasladar el problema a la próxima generación de líderes. Pero el riesgo es que la falta de anticipación y de acción frente a estas tendencias profundas haga que las crisis sean más severas cuando finalmente se manifiesten.

Este texto no propone una solución única para problemas de tal magnitud. Más bien, señala un conjunto de respuestas que, en conjunto, pueden contribuir a anticipar y mitigar estas tendencias. En este sentido, existen paralelos con problemas complejos del pasado —como el crecimiento poblacional— y con desafíos contemporáneos —como el cambio climático— que también exigieron repertorios amplios de acciones que, en algunos casos, lograron avances significativos.



2. Diagnóstico: desafíos superpuestos e interrelacionados

Los desafíos que surgen en la intersección entre el cambio demográfico y la financiación para el desarrollo provienen de tres grandes tendencias: la disminución de la fecundidad, el aumento de la esperanza de vida y la disrupción de los mercados laborales.

2.1 Tendencias en las tasas de natalidad

La primera tendencia es la relativa a la fecundidad: cuántos hijos puede engendrar y criar cada sociedad para asegurar su futuro. En este ámbito observamos una combinación de dinámicas muy positivas —en particular, las pronunciadas reducciones de la mortalidad infantil en los últimos 50 años, que han mejorado de manera sustancial las perspectivas de vida de los niños— y, por otro lado, una disminución marcada y mucho más reciente de las tasas de natalidad.¹

Niveles actuales de fecundidad

Las cifras son elocuentes. En 1970, se estimaba que una mujer mexicana promedio tendría alrededor de siete hijos a lo largo de su vida. En la actualidad, ese promedio es de aproximadamente 1,6. En Brasil, la cifra es similar, aunque significativamente menor en algunas ciudades, como Río de Janeiro, donde se sitúa en torno a 1,39.

En 2022, la tasa global de fecundidad en América Latina y el Caribe fue de aproximadamente 1,84 hijos por mujer. La región se encuentra por debajo del nivel de reemplazo desde 2015 y experimenta un descenso acelerado de la fecundidad. En ocho países latinoamericanos y caribeños que representan dos tercios de la población regional, los nacimientos disminuyeron entre un 10% y un 34%.

Se prevé que la tasa global de fecundidad continúe descendiendo, y algunas proyecciones estiman que podría llegar a 1,68 para 2100, con un pico poblacional hacia 2058, entre 760 y 770 millones de habitantes. No obstante, previsiones recientes han debido revisarse

repetidamente, ya que han subestimado la velocidad del descenso en las tasas de natalidad. Muchos expertos se muestran escépticos ante proyecciones que anticipan un repunte. Algunas, por ejemplo, suponen que un mayor empoderamiento femenino impulsará un aumento de la fecundidad en algún momento; sin embargo, otros sostienen que podría tener el efecto contrario.

Brasil “perdió” casi cinco millones de habitantes en 2023, tras un nuevo censo que situó la población del país en 203 millones, una cifra muy inferior a las estimaciones previas y que ilustra la rapidez inesperada del cambio demográfico en el país más poblado de la región. Se estima que Cuba perderá más del 15% de su población para 2050.

A pesar de la disminución general de la fecundidad, la región registró en 2020 la segunda tasa más alta de fecundidad adolescente en el mundo, con 61 nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años, aunque esta cifra ha venido descendiendo desde el año 2000.

El descenso de la fecundidad en América Latina y el Caribe constituye una de las transiciones demográficas más rápidas de la historia. Sin embargo, la región muestra patrones comparables a los de otras partes del mundo, lo que sugiere que las causas son compartidas. Así, por ejemplo, Costa Rica y Puerto Rico presentan tasas de natalidad cercanas a 1,1, similares a las de China. La tasa de Jamaica, de 1,34, es relativamente comparable a la de Turquía, situada en torno a 1,5. India, con una tasa promedio de 1,9, evidencia la amplia variación interna entre territorios —desde 1,05 en Sikkim hasta más de 3 en Bihar— y patrones de variabilidad similares se observan ahora en los países de América Latina y el Caribe.

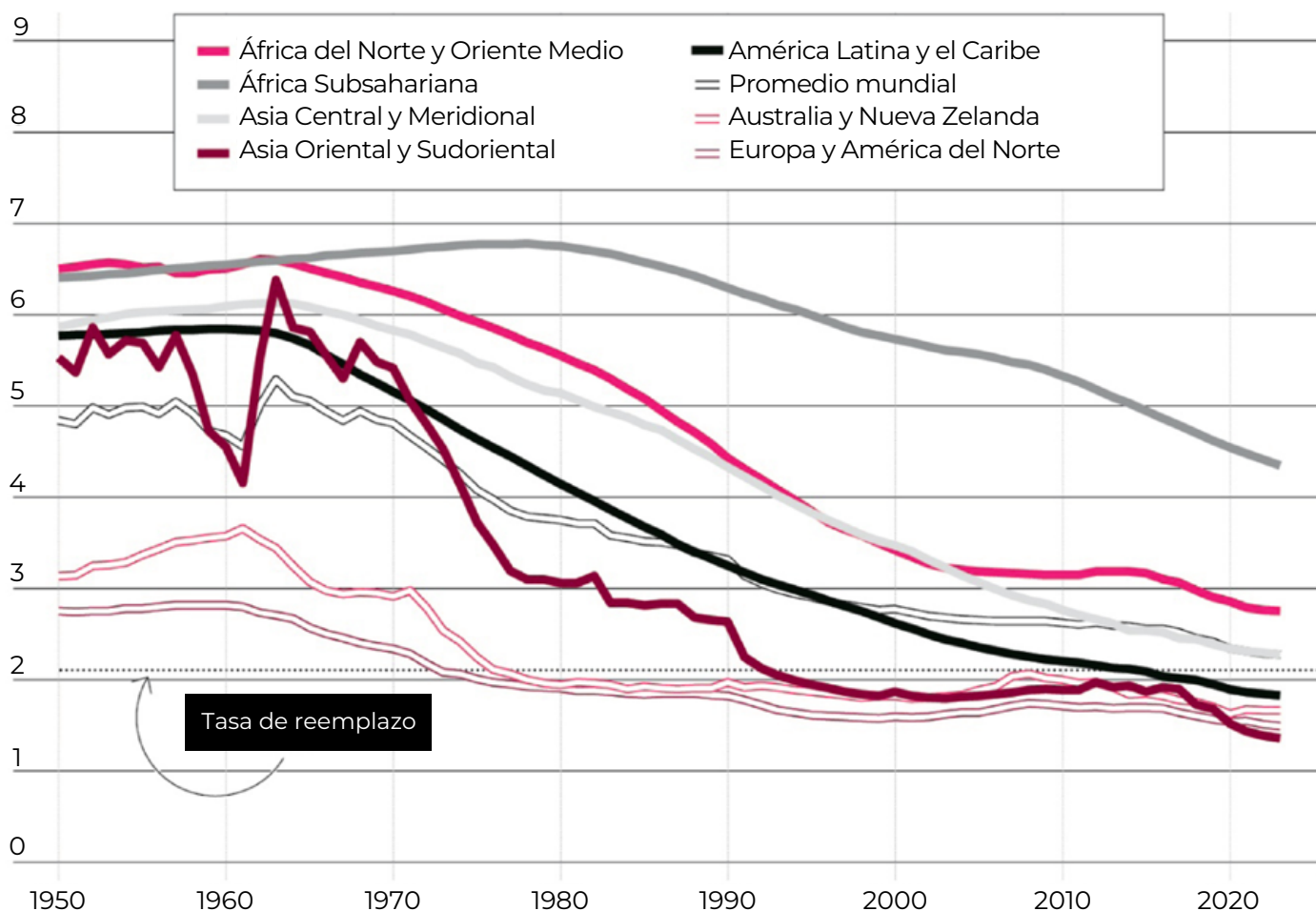
¿Por qué está ocurriendo esto?

Numerosos factores han influido en este descenso. En términos generales, las tasas de fecundidad están determinadas a largo plazo por elementos como la mortalidad infantil (y la consecuente menor necesidad de tener más hijos), la educación de las mujeres y los niveles generales de desarrollo, con fluctuaciones que suelen asociarse al ciclo económico (menos nacimientos durante las recesiones o cuando disminuye el optimismo económico).²

Otros factores incluyen: la educación sexual y el acceso a métodos anticonceptivos; la disminución de la calidad seminal (con descensos del 50–60% en los países más ricos); factores específicos como la escasez de vivienda; la interrupción o penalización de las trayectorias profesionales asociada a la maternidad y paternidad; y el aumento del costo financiero de tener hijos. Una encuesta de Naciones Unidas realizada a más de 14.000 personas en 14 países reveló que el 39% citó las limitaciones económicas como la principal razón para no tener hijos.³

Otros factores potenciales incluyen la disminución de la violencia doméstica y una mayor participación de los padres en la crianza de los hijos.⁴ Los países donde los padres asumen una mayor parte del cuidado infantil tienden a tener tasas de fecundidad más altas. Un estudio realizado en Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia y Rusia relacionó una mayor implicación paterna con una mayor probabilidad de que la madre tuviera un segundo hijo y trabajara a tiempo completo.

Figura 2. El desplome de la natalidad. Tasa global de fecundidad en regiones seleccionadas entre 1950 y 2022



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

No obstante, una de las influencias más importantes podría ser un cambio cultural más amplio: una disminución en la formación de relaciones, un aumento de la soltería y un distanciamiento respecto a la maternidad y paternidad, fenómenos presentes en muchas partes del mundo y que ahora también se han extendido a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe⁵. Japón y Corea del Sur pueden considerarse precursores de esta tendencia de alejamiento de las relaciones, la vida sexual y la familia. Con normas sociales y presiones económicas más débiles para formar parejas, se otorga mayor peso al amor romántico y la compatibilidad, pero esto está resultando cada vez más difícil para muchas personas. La alta calidad del entretenimiento disponible actualmente para los jóvenes hace que los desafíos inherentes a las relaciones resulten relativamente menos atractivos, reforzando además las presiones económicas. En algunos países, los efectos son notables: por ejemplo, hacia el final de la década pasada, el 70% de las mujeres y el 80% de los hombres de Singapur, en edades entre mediados y finales de los veinte, estaban solteros.

Los medios de comunicación también pueden haber desempeñado un papel. Se ha sugerido que las telenovelas brasileñas promovieron familias más pequeñas al dotar de glamur a estilos de vida basados en apartamentos de lujo, automóviles y vestimenta sofisticada, mientras que las familias numerosas se asociaban con atraso o con la vida rural. Más recientemente, algunos atribuyen parte de estas tendencias a Internet y a las

redes sociales, que ofrecen opciones de entretenimiento de muy alta calidad no solo en las ciudades sino también en áreas rurales, lo que hace que las relaciones personales resulten relativamente menos atractivas. La llegada de tecnologías de realidad virtual de mayor calidad, potenciadas por la inteligencia artificial, podría intensificar aún más estas tendencias.

Por último, existe evidencia que sugiere que las sociedades más patriarcales y sexistas están experimentando los cambios más pronunciados en su alejamiento de la vida familiar. El movimiento feminista surcoreano de los ‘Cuatro No’ —en el que muchas mujeres jóvenes rechazan el noviazgo, el matrimonio, las relaciones sexuales y la maternidad— podría anticipar transformaciones similares en otros países.

Muchas de estas dinámicas escapan a los mecanismos más evidentes de acción gubernamental. En algunos países, por ejemplo, existen diferencias notables en las tasas de fecundidad entre grupos religiosos. Sin embargo, dado el impacto que las tasas de natalidad tienen en múltiples dimensiones de la economía y la sociedad, no es posible que los gobiernos simplemente observen estas tendencias sin intentar influir en ellas.

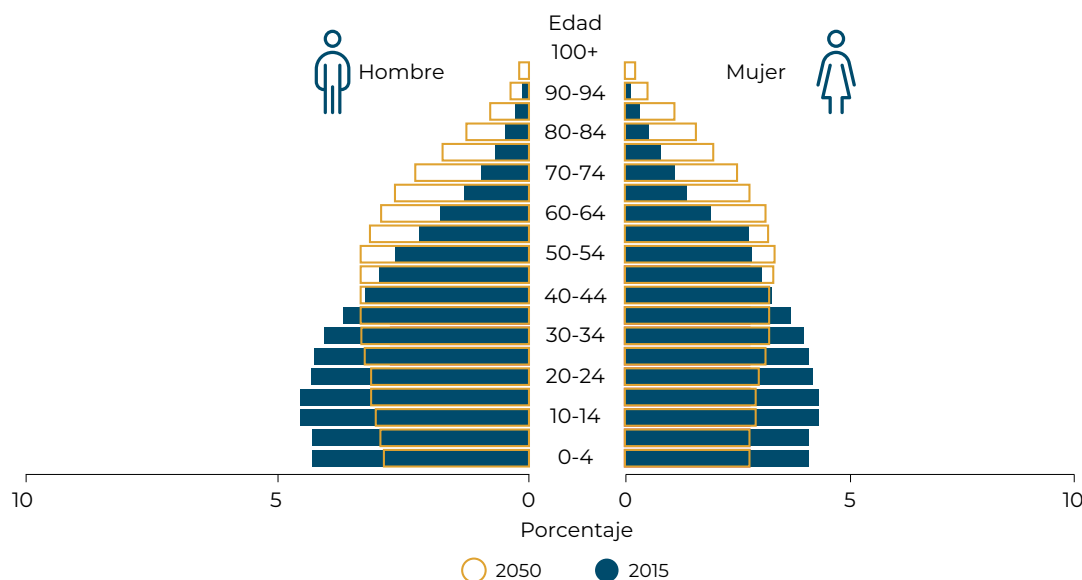
2.2 Envejecimiento

El segundo conjunto de tendencias corresponde también, en parte, a dinámicas altamente positivas asociadas a una prolongación significativa de la vida. La edad mediana de la población de América Latina y el Caribe era de 18 años en 1950, aumentó a 31 años en 2024 y se proyecta que alcance aproximadamente los 40 años para 2050.⁶

La esperanza de vida en la región se sitúa actualmente en torno a los 72,9 años, aunque las cifras varían sustancialmente según la ciudad, la región y el nivel socioeconómico. Como en otras partes del mundo, uno de los efectos de este proceso ha sido la ampliación del período entre el fin de la vida laboral remunerada y la muerte, lo que genera importantes presiones tanto sobre las finanzas de los hogares como sobre las finanzas públicas.⁷

Desde una perspectiva global, la región sigue siendo relativamente joven: incluso los países con mayores proporciones de población de 65 años o más —Barbados (15,3%), Cuba (14,4%) y Uruguay (14,2%)— se encuentran muy por debajo de países como Japón (28, %) o Italia (22,8%).

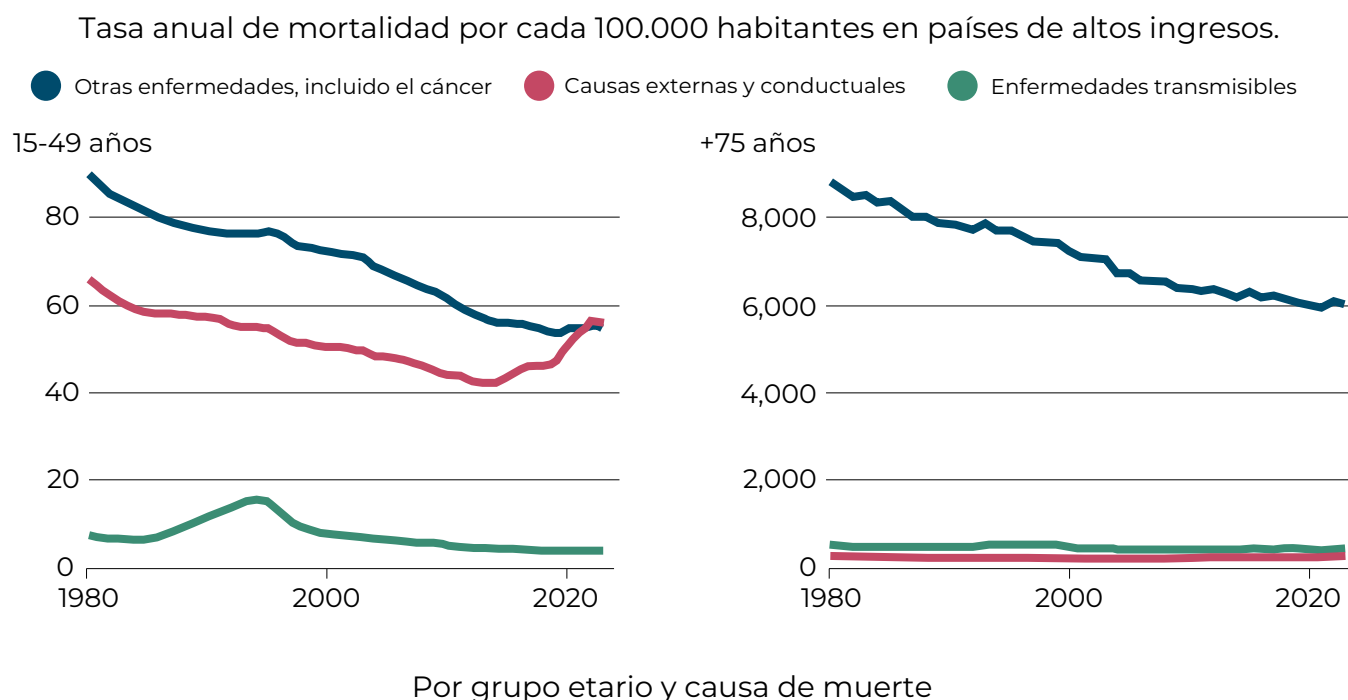
Figura 3. Evolución de la pirámide poblacional en América Latina y el Caribe



En 2024, se estima que 94,9 millones de personas de 60 años o más viven en la región, lo que representa el 14,2% del total, una proporción que se prevé alcanzará el 25% de la población para 2050. La esperanza de vida descendió durante la pandemia de COVID19, pero parece estar retomando su tendencia ascendente. En la mayoría de los países de la región, la proporción de personas de 65 años o más alcanzará al menos el 10% para 2030, aunque el ritmo de envejecimiento varía. En Colombia y Costa Rica, por ejemplo, se proyecta que la proporción de población de 65 años y más se más que duplicará entre 2010 y 2030, situándose aproximadamente en 12% y 14%, respectivamente.

El envejecimiento poblacional está poniendo a prueba la sostenibilidad fiscal de los sistemas públicos de pensiones y de salud en todo el mundo. Muchos países han aumentado la edad de jubilación y algunos la han vinculado a la esperanza de vida (aunque no sin controversias, incluso en países como Italia, donde menos de la mitad de las personas de entre 50 y 74 años están empleadas). Asimismo, muchos países enfrentan una combinación crítica de envejecimiento e inequidad, con una amplia brecha en la esperanza de vida saludable entre distintos grupos sociales, brecha que podría estar ampliándose a la luz de evidencia reciente sobre el aumento de la mortalidad asociada a factores económicos y conductuales —a veces denominada “muertes por desesperación”— entre la población de mediana edad. Este diagrama del Financial Times resume estas tendencias:

Figura 4. Tendencias de mortalidad en países de altos ingresos por grupo de edad



Fuente: Análisis del *Financial Times* basado en la Base de Datos de Mortalidad Humana (*Human Mortality Database*). Gráfico del *Financial Times*: John Burn-Murdoch.

Patrones similares podrían manifestarse en la región de América Latina, que atraviesa actualmente una de las transiciones demográficas más rápidas del mundo, transformándose de una sociedad joven a una sociedad envejecida en apenas unas décadas. Este proceso también está afectando numerosos aspectos de la vida social, dejando zonas rurales cada vez más despobladas —o compuestas casi exclusivamente por personas mayores—, con escuelas, comercios y servicios de transporte en declive, lo que pone en marcha una dinámica acelerada de deterioro.

Los escenarios más desfavorables apuntan a un aumento del gasto público para atender las necesidades de una población más envejecida, junto con menores tasas de crecimiento económico y menores ingresos fiscales, todo lo cual alimentaría el incremento de la deuda pública y de las tasas de interés, generando así un círculo vicioso de declive.

2.3 Disrupciones y tensiones en el empleo y los mercados de trabajo

La tasa de participación laboral en América Latina y el Caribe en 2023 fue del 47,31%, lo que representa una disminución del 0,8% respecto a 2022. Aunque la calidad del empleo ha alcanzado su nivel más alto desde 2010, la mayor parte de la población en edad de trabajar en la región continúa enfrentando condiciones de informalidad y salarios insuficientes para salir de la pobreza. Persisten problemas de desigualdad de género y limitadas oportunidades laborales tanto para las personas jóvenes como para las de mayor edad, siendo los migrantes y los habitantes de zonas rurales quienes tienen mayores probabilidades de desempeñarse en empleos informales.

Si bien ha habido avances —la tasa de participación laboral de las mujeres pasó de alrededor del 20% en la década de 1960 a más del 60% en la actualidad—, siguen existiendo brechas persistentes en la participación laboral, con una tasa muy inferior a la de los hombres, así como ingresos significativamente menores.⁸

El desempleo juvenil alcanzó el 13,8% en 2024, casi tres veces más que el de los adultos. Además, los jóvenes de la región acceden a empleos de menor calidad que los adultos, con una brecha de 15 puntos en esta dimensión del índice.

De cara al futuro, persiste una profunda incertidumbre respecto a los empleos y las competencias que se requerirán. Algunas proyecciones anticipan descensos drásticos en ciertos sectores —desde la manufactura hasta el transporte de carga, y desde la programación hasta la contabilidad—; otras predicen un escenario con decenas de millones de vacantes sin cubrir; y la mayoría coincide en que muchos empleos, al menos, se transformarán, exigiendo nuevas habilidades y, potencialmente, una creciente demanda de competencias más transversales, como la resolución de problemas, el trabajo en servicios, la colaboración, la comunicación y la creatividad.

Muchos trabajos ya están siendo transformados por la inteligencia artificial: los modelos de lenguaje de gran escala (LLM) son utilizados de manera informal por una proporción cada vez mayor de la fuerza laboral y, en sectores como la enfermería, la docencia, la conducción o los trabajos administrativos, tanto la automatización como la incorporación de la IA como asistente o “coach” están modificando profundamente las tareas y los roles.

El desafío consiste en cómo mantener —o incluso aumentar— las tasas de empleo, especialmente entre mujeres y personas de mediana edad avanzada, en un contexto de gran turbulencia en los mercados laborales. Estos cambios están influenciados por la evolución de la división global del trabajo, los patrones comerciales y las políticas arancelarias, así como por la automatización y el uso de la inteligencia artificial en numerosas industrias, factores que en conjunto aceleran simultáneamente la destrucción y la creación de habilidades y ocupaciones. Como mostraré más adelante, un requisito mínimo para gestionar esta transición es una mejor articulación de los datos, su interpretación y las capacidades de predicción, con el fin de ayudar a las personas y sectores productivos a orientarse en medio de la incertidumbre.

Un aspecto positivo de estos cambios es que, en los países que se encuentran más avanzados en la transición demográfica, las personas están trabajando durante más años que en el

pasado (por ejemplo, alrededor de cuatro años más que en el año 2000 en los países de altos ingresos) y se benefician de capacidades cognitivas significativamente mejores que las de generaciones anteriores.

2.4. El pasado, el presente y el futuro de la financiación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

La financiación para el desarrollo ha atravesado múltiples fases claramente diferenciadas en los últimos 80 años y parece encaminarse ahora hacia una nueva transición en respuesta al cambio demográfico. En las décadas de 1940 y 1950, la financiación del desarrollo en América Latina se apoyó inicialmente en fuentes tradicionales, como la inversión extranjera privada, la cooperación bilateral y los primeros préstamos del Banco Mundial. Las necesidades de financiación de la región crecieron significativamente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, a medida que los países adoptaban estrategias de industrialización por sustitución de importaciones.

La creación del BID en 1959 marcó un giro hacia instituciones regionales de financiación para el desarrollo, con una comprensión más profunda de las necesidades y prioridades locales. La década de 1970 vio después una expansión notable del crédito comercial hacia América Latina —a menudo proveniente de bancos— impulsada inicialmente por el reciclaje de petrodólares, expansión que luego alimentó la crisis de la deuda de los años 80 y el casi incumplimiento de pagos de México. Esto redujo drásticamente los préstamos de la banca comercial y contribuyó a una década de contracción económica en gran parte de la región, otorgando a los organismos financieros internacionales un rol central, frecuentemente a través de polémicos programas de ajuste estructural. El período también estuvo marcado por el ascenso de los mercados de bonos como fuente clave de financiamiento, el retorno de la inversión extranjera directa y otros flujos privados, así como por la liberalización financiera, las reformas orientadas al mercado y las reformas de pensiones que dieron origen a inversores institucionales locales.

El auge de los commodities en la década de 2000 brindó mayor espacio fiscal y redujo las necesidades de financiamiento externo, acompañado del surgimiento de nuevas instituciones como la CAF y de nuevos actores financieros, incluido China. La orientación de las inversiones también se desplazó, con un énfasis creciente en la financiación climática y, más recientemente, con las fuertes presiones de financiamiento derivadas de la pandemia de COVID-19.

Una lección de esta trayectoria es que tanto los objetivos como los instrumentos de la financiación para el desarrollo han cambiado de manera reiterada a lo largo del tiempo; por ello, no resulta sorprendente que deban transformarse nuevamente para adaptarse a los cambios demográficos. A finales de la década de 2020, las preguntas clave giran en torno a cómo generar y movilizar capital para enfrentar las presiones asociadas al envejecimiento y a la caída de la fecundidad: cómo atraer financiamiento del sector privado; opciones de financiamiento estructurado; vehículos de propósito especial (SPV) con diferentes enfoques de gestión del riesgo; mecanismos de financiación basados en resultados; y una combinación cambiante de préstamos para inversiones específicas, préstamos basados en políticas y potencialmente financiamiento por resultados. También existe un interés creciente en ampliar el rango de destinatarios, incorporando no solo a los gobiernos nacionales sino también a actores regionales y municipales.

En el corto plazo, el cambio demográfico debe convertirse en una consideración central para la estructuración del financiamiento, lo que requiere anticipar patrones probables mucho antes de que se vuelvan críticos, identificando cambios en las proporciones demográficas

y potenciales puntos de inflexión a medida que los mercados laborales comienzan a contraerse. Estos análisis deben integrarse también en la planificación fiscal, con el fin de anticipar posibles caídas en los ingresos tributarios y facilitar acciones de mitigación y adaptación, tal como se ha hecho con el cambio climático.

La estructura actual de la financiación para el desarrollo dificulta incorporar una perspectiva demográfica. Las emisiones de bonos suelen tener un plazo máximo de 25 años hasta su vencimiento final, aunque la amortización hace que la duración promedio de los préstamos sea de entre 10 y 15 años. Esto complica particularmente la formulación de paquetes financieros destinados a incrementar la fecundidad, cuyos impactos sobre el crecimiento no se materializarían hasta dentro de más de 20 años. Sin embargo, podrían explorarse opciones como la financiación de redes más robustas de centros de cuidado infantil y otros habilitadores clave para aumentar las tasas de natalidad.

La opción relativamente más inmediata es estructurar nuevos paquetes de financiamiento orientados a la economía plateada (silver economy). Este enfoque es más factible, dado que puede generar efectos relativamente rápidos y puede vincularse con el despliegue acelerado de tecnologías como la robótica.

También sería útil experimentar con esquemas híbridos de financiación para el aprendizaje a lo largo de la vida. Estos podrían vincular cuentas personales que combinen créditos gubernamentales, aportes individuales y apoyo de empleadores para adquirir nuevas competencias, con mecanismos de reembolso a través del sistema tributario conforme aumenten los ingresos en décadas posteriores. Si estos modelos pudieran escalarse y agregarse, ofrecerían una opción atractiva para emisiones de bonos, beneficiándose con el tiempo de datos más precisos sobre riesgos y rendimientos.



3. Opciones de política

Los gobiernos de la región ya están enfrentándose a la amplia gama de desafíos de política pública que plantea el cambio demográfico.

3.1 Incrementar las tasas de natalidad

En todo el mundo se han puesto en marcha numerosas iniciativas para incrementar las tasas de natalidad y fomentar que las personas tengan hijos a edades más tempranas, dado que ningún país tiene un futuro sostenible sin niveles cercanos al reemplazo generacional.⁹

Resolver este desafío es complejo, debido a dinámicas profundamente arraigadas que no pueden explicarse mediante diagnósticos simples. Como se señaló anteriormente, existen múltiples causas posibles del descenso en las tasas de natalidad: desde cambios en las concepciones sobre la autonomía personal, hasta dinámicas específicas del mercado de la vivienda o la ausencia de incentivos económicos. Sin embargo, numerosas excepciones ponen en duda estas explicaciones simplificadas (por ejemplo, en Estados Unidos las personas con estudios universitarios tienden a tener más hijos, no menos).

Dicho esto, existe una larga historia de políticas pronatalistas: desde las “Écoles Maternelles” en Francia hasta el régimen de Ceaușescu en Rumania, que prohibió el aborto y la anticoncepción. El Partido de Acción Popular de Singapur ha intentado revertir la caída de la natalidad mediante políticas eugenésicas en el pasado y posteriormente a través de medidas más amplias. Australia introdujo en 2004 un bono de 3.000 dólares, posteriormente aumentado a 5.000, para estimular la natalidad (si bien la medida incrementó los nacimientos en un 7% en el corto plazo, no está claro si las familias tuvieron más hijos en total o simplemente los tuvieron antes). Grecia, por su parte, ofrece bonificaciones por nacimiento, con subsidios que van desde 1.700 euros para el primer hijo hasta 3.500 para el cuarto, además de una asignación mensual de hasta 140 euros por hijo y medidas adicionales para apoyar a pueblos rurales afectados por la despoblación.

Se estima que Hungría destina alrededor del 6% de su PIB a políticas pronatalistas —incluida la exención permanente del impuesto sobre la renta para madres con dos o más hijos—, aunque su tasa de natalidad sigue siendo inferior a la de países vecinos que no aplican políticas similares. Corea del Sur, probablemente el país con la tasa de fecundidad más baja del mundo, declaró una “emergencia nacional” y ha destinado cuantiosos recursos a apoyar a las familias,¹⁰ con un gasto acumulado estimado en 270.000 millones de dólares desde principios de los años 2000. Una ola de políticas en China, que incluye incentivos financieros —algunos de gran magnitud— y visitas regulares de funcionarios locales, ha generado impactos marginales pero no ha logrado revertir la tendencia general.

Mientras tanto, en Estados Unidos, el gobierno federal ha anunciado planes para ofrecer medicamentos de fertilidad a precios reducidos.

Sigue siendo incierto hasta qué punto resulta factible para un país revertir la tendencia descendente de la fecundidad; no obstante, parece posible desacelerar este proceso mediante combinaciones de:

- Incentivos financieros
- Provisión de servicios de cuidado infantil
- Garantías de tiempo disponible (licencias, flexibilidad laboral, etc.)
- Fomento de relaciones estables desde edades tempranas

Dado que no existen modelos probados que puedan adoptarse de forma inmediata y eficaz, la prioridad debe ser promover una innovación más sistemática: experimentar con variaciones de estas medidas y recopilar datos sólidos sobre su efectividad en distintos contextos sociales y culturales.

3.2 Envejecimiento activo y fortalecimiento de la economía plateada

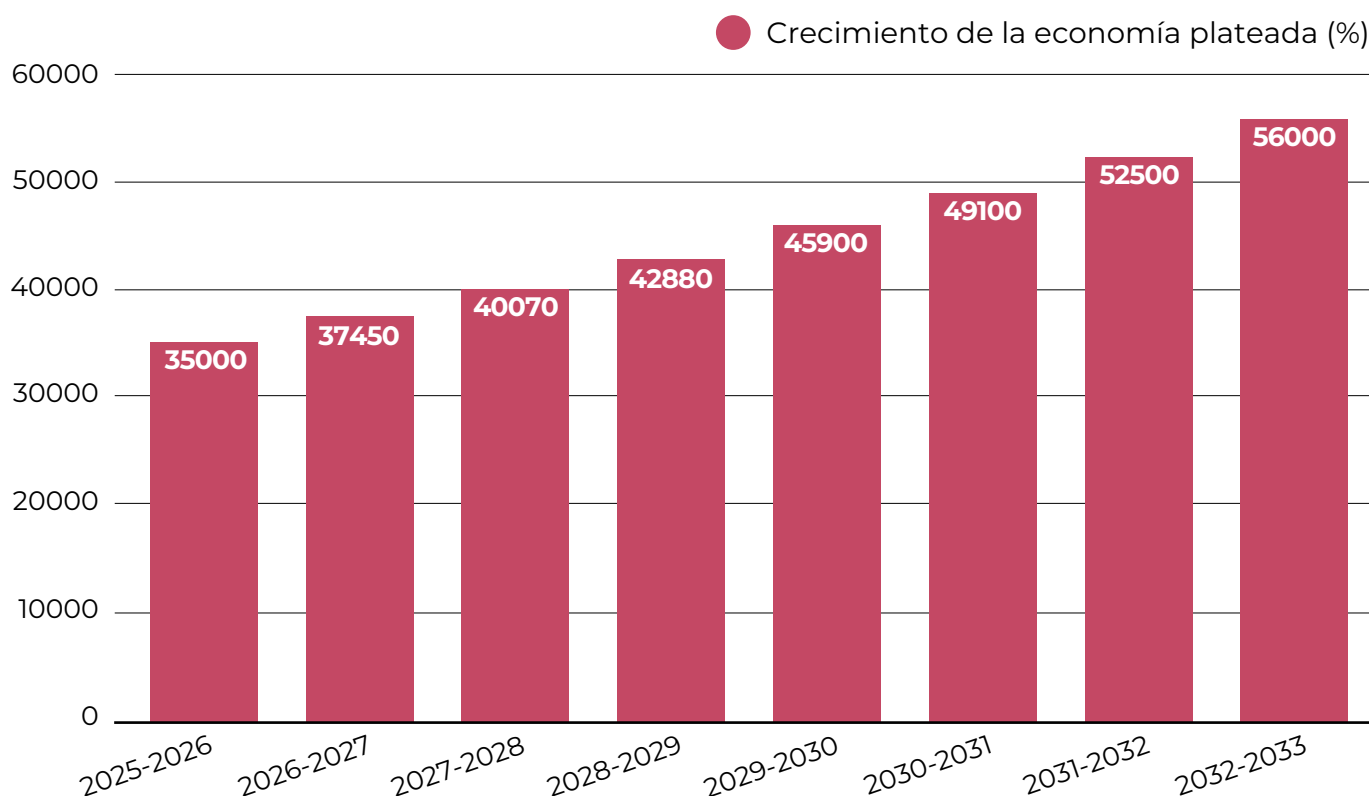
Las poblaciones de mayor edad tienden a abandonar el mercado laboral y a generar menos emprendimientos, menos innovación y, con frecuencia, menor dinamismo económico. Las fuerzas laborales envejecidas suelen presentar más problemas de salud: desde dolencias musculoesqueléticas hasta deterioro cognitivo y enfermedades crónicas.

El temor en muchos países es que una población cada vez más numerosa de personas mayores, y con niveles relativamente bajos de salud, se convierta en una carga tanto financiera como de cuidados, generando un desplazamiento intergeneracional que reduzca el gasto en educación e infraestructura. Esto puede darse tanto en la economía formal como en el sector informal, donde las responsabilidades de cuidado dificultan la permanencia de los trabajadores en sus empleos.

Pero existe también un escenario alternativo en el que el envejecimiento se aprovecha de manera positiva. La economía plateada ya representa un sector significativo en muchas partes del mundo. Esto implica, en parte, centrarse en nuevos patrones de demanda vinculados al poder de consumo de las personas mayores; en parte, promover nuevas herramientas tecnológicas para ayudar a las personas a mantenerse en buen estado físico y de salud durante más tiempo —incluyendo tecnologías de asistencia en el hogar y la adaptación del parque habitacional a necesidades cambiantes—; y, en parte, asegurar que las personas permanezcan más tiempo en la fuerza laboral, identificando y abordando de manera temprana los problemas de salud que podrían inducir su salida del empleo. Esto requiere una variedad de medidas que aseguren una responsabilidad compartida entre

empleadores y gobiernos, incorporando un mayor rol de los empleadores como parte de la salud ocupacional. La imagen siguiente proviene de una previsión comercial de la actividad global vinculada a la economía plateada:¹¹

Figura 5. Valor de mercado de la Economía Plateada (miles de US\$), 2025–2033



Fuente: elaboración propia con datos de Data Insights Market, Silver Economy Market Report (Ref. 1958035), año de publicación que conste en el informe. Disponible en: <https://www.datainsightsmarket.com/reports/silver-economy-1958035#summary>.

Es probable que muchos sectores crezcan como respuesta al cambio demográfico, mientras que otros se transformarán. Por ejemplo, será cada vez más necesario adaptar los servicios financieros para atender mejor las necesidades de las poblaciones envejecidas, incluyendo la aplicación de fintech e innovaciones digitales para cerrar brechas en el acceso a servicios financieros. Los sectores del entretenimiento, la hostelería, la vivienda y el transporte también deberán ajustarse de diferentes maneras a las necesidades de distintos tipos de consumidores.

Otras opciones de política que pueden considerarse para avanzar en la agenda de envejecimiento activo incluyen:

- Ajustar los derechos y condiciones de las pensiones para desincentivar la salida temprana del mercado laboral.
- Programas de voluntariado para mantener a las personas activas y comprometidas con sus comunidades.
- Programas de actividad física a gran escala.
- Intervenciones de salud pública y nutrición.
- Programas intergeneracionales.
- Modelos de Cuidado en los que personas mayores cuidan a otras personas mayores.

También pueden surgir opciones inesperadas. Vacunas como la del herpes zóster han mostrado efectos notables en las tasas de actividad. Asimismo, existe una dinámica robusta de innovación en cuidados dentro de la región, en gran medida impulsada por las ciudades. Belo Horizonte, en Brasil, a través de su Programa Maior Cuidado, integra desde 2011 a los departamentos municipales de Salud y Asistencia Social para proveer apoyo domiciliario a adultos mayores dependientes de bajos ingresos, mediante evaluaciones conjuntas de casos para coordinar cuidados y reducir hospitalizaciones. Ciudad de México introdujo un Sistema Público de Cuidados comprensivo, que incluye centros diurnos gestionados por la ciudad y estipendios para personas cuidadoras, además de una ley local que crea un nuevo marco institucional intersectorial para ampliar los recursos destinados al cuidado a nivel municipal. Buenos Aires creó la Subsecretaría de Personas Mayores, dedicada exclusivamente a atender las necesidades de las personas mayores, articulando programas que van desde iniciativas de ciudades amigables con la edad hasta la prevención del maltrato, evidenciando un compromiso a nivel municipal para coordinar el cuidado.

También existe un trabajo creciente orientado a dinamizar la economía plateada mediante start-ups y programas de inversión —como los impulsados por Fundación Chile—, en línea con una tendencia global de mayor involucramiento de personas mayores en la creación de empresas, que a menudo muestran tasas de éxito superiores a las fundadas por personas en sus veinte.

Opciones más radicales también podrían ser necesarias; por ejemplo, la prescripción extendida de medicamentos como Ozempic podría ser una manera costo-efectiva de mantener a las personas mayores más sanas y productivas. Este tipo de alternativas subraya la necesidad de contar con herramientas analíticas en los ministerios de finanzas que permitan comparar los costos potenciales con los beneficios de largo plazo en términos de crecimiento, ingresos fiscales, costos evitados, entre otros.

Asimismo, podrían requerirse medidas radicales adicionales si el envejecimiento se combina con la despoblación en las zonas rurales. Ello implicaría explorar nuevas formas de organizar y prestar no solo servicios públicos y de salud, sino también servicios comerciales como el comercio minorista y el transporte, para lo cual podrían extraerse lecciones valiosas de Japón y otros países más avanzados en este proceso.

3.3 Medidas en el mercado laboral para aumentar la actividad económica

El desafío central para las políticas de mercado laboral consiste en facilitar que un mayor número de personas, durante períodos más prolongados de su vida, permanezca activo en el trabajo, obtenga buenos ingresos y mantenga habilidades que estén en alta demanda. Para ello es necesario que concurren diversos elementos, todos ellos influidos por la política pública.

El primero es la provisión de competencias pertinentes y oportunidades de recualificación, especialmente en etapas avanzadas de la vida, ya sea mediante centros de formación física distribuidos en todo el país, a través de créditos u otras formas de subsidio para financiar la adquisición de nuevas habilidades mediante formación en línea, o bien mediante una mayor responsabilidad de los empleadores y asociaciones sectoriales para mantener los niveles de cualificación (véase la sección siguiente).

El segundo requisito es disponer de información fiable que oriente a las personas sobre qué competencias y empleos probablemente serán más resilientes y estarán más demandados en el futuro, evitando así el riesgo de capacitar trabajadores para sectores o funciones en declive. Esta información debería vincularse a herramientas de orientación que ayuden a las personas a identificar las mejores opciones para adquirir nuevas habilidades y mantenerse

en el empleo. Existen buenos ejemplos internacionales de los cuales aprender, como Singapur, Canadá o Australia. Esta es una opción relativamente sencilla, ya que sus costos son moderados; sin embargo, su avance ha sido limitado en muchos países debido a que la responsabilidad está distribuida entre varios ministerios (por lo general, industria, educación y trabajo) y a la escasez de capacidades adecuadas de diseño digital dentro del sector público.

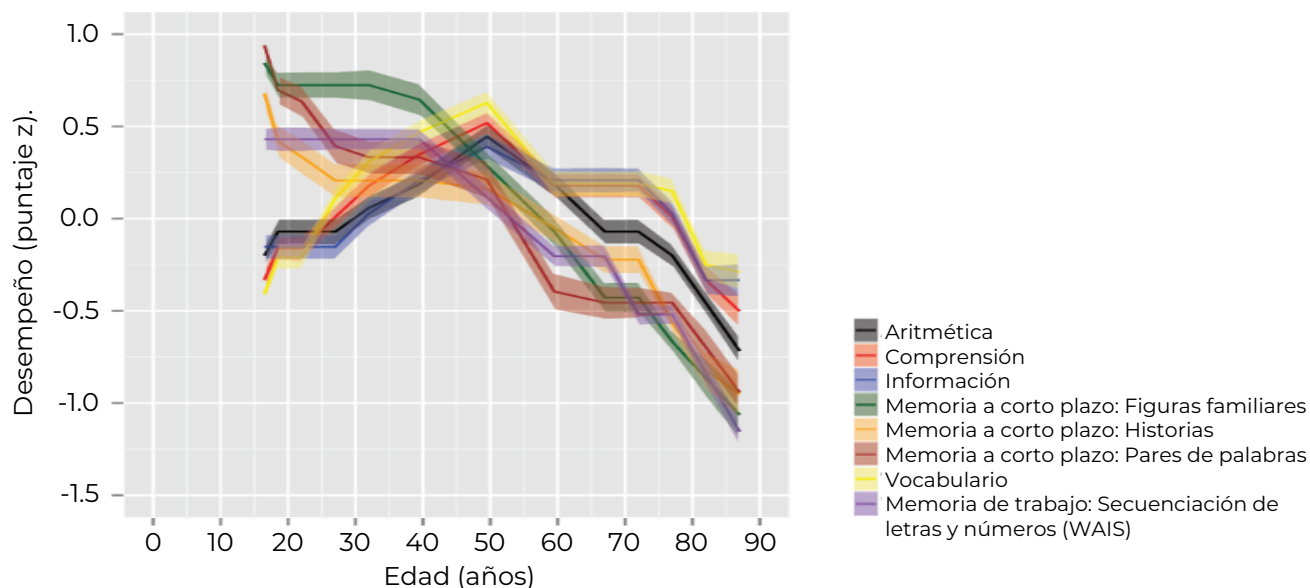
El tercer conjunto de requisitos se refiere a los numerosos factores que con frecuencia expulsan a las personas del mercado laboral. Entre ellos se encuentran diversos problemas de salud física —caídas, dolencias de espalda, articulaciones y extremidades—, así como desafíos de salud mental y cognitiva.

Por último, existen muchas medidas que podrían implementarse para facilitar que las personas mayores encuentren empleo: campañas de difusión, incluso cupos o cuotas, así como servicios de acompañamiento, tutoría y apoyo.

3.4 Formación continua y desarrollo cognitivo

Los presupuestos educativos suelen priorizar los niveles primario, secundario y terciario. Sin embargo, en un contexto de vidas más largas, se vuelve cada vez más esencial ofrecer oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida: nuevas competencias y experiencias que permitan a las personas asumir nuevos roles y empleos. Estas oportunidades pueden ser también fundamentales para evitar un deterioro acelerado de la capacidad cognitiva. Algunos declives son inevitables, pero a medida que la población envejece, se vuelve cada vez más importante desacelerar ese proceso. De hecho, esto probablemente se convertirá en una tarea central de la política económica.

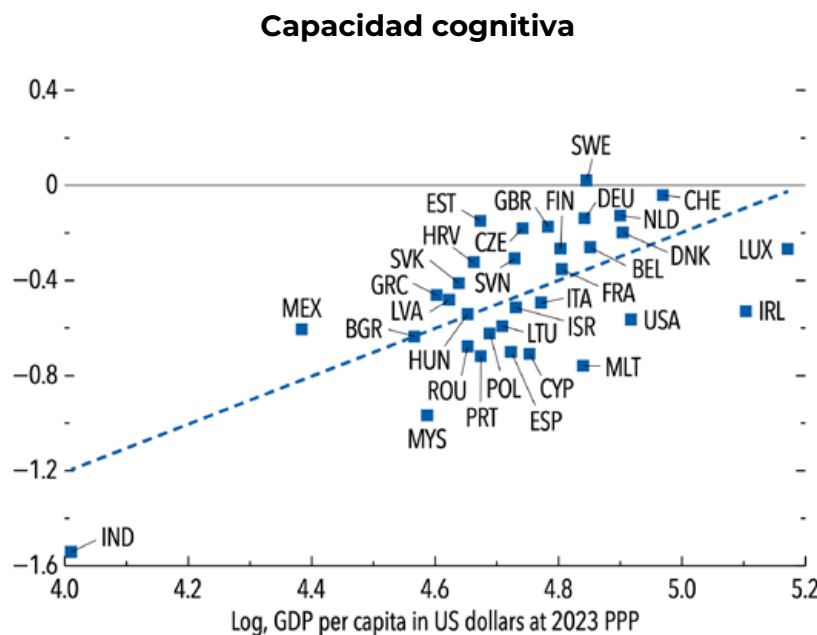
Figura 6. Cambios en el rendimiento asociados a la edad (puntajes z)



Fuente: <https://www.sciencedirect.com/science/chapter/edited-volume/abs/pii/B9780128237618000197>

El gráfico siguiente muestra las distintas posiciones de los países en cuanto a su puntaje de salud cognitiva para personas de 50 años o más.

Figura 7. Puntajes de salud cognitiva y PIB per cápita en distintos países



Un aspecto positivo es que, en un estudio reciente realizado en 41 países, las capacidades cognitivas de las personas de 70 años resultaron ser aproximadamente equivalentes a las de personas de 53 años en el año 2000. Muchos países están experimentando con diversas estrategias para fortalecer el aprendizaje a lo largo de la vida. Francia creó recientemente el Compte Personnel de Formation (CPF), una cuenta de formación personal, portable y de propiedad individual, accesible mediante la aplicación móvil “Mon Compte Formation”, que permite a los usuarios adquirir directamente cursos de un mercado nacional de capacitación. Canadá cuenta con un Lifelong Learning Plan (LLP), que permite la obtención de préstamos libres de impuestos a partir de inversiones en pensiones. Pero el modelo más destacado es SkillsFuture en Singapur, un movimiento integral impulsado por el Estado para construir una cultura nacional de aprendizaje permanente: todos los singapurenses de 40 años o más pueden recibir un crédito adicional SkillsFuture (Mid-Career) de 4.000 dólares a partir del 1 de mayo de 2024. El 55% de las personas desempleadas que participaron en el Career Transition Programme encontró empleo en un plazo de seis meses, y los graduados del Work-Study Programme obtuvieron una prima salarial del 6–11%, con 24.000 pymes que ya apoyan la formación de empleados. En 2027, el Reino Unido introducirá un Lifelong Learning Entitlement de alrededor de 50.000 dólares estadounidenses a lo largo del ciclo de vida para todas las modalidades de educación, lo que representa un cambio potencialmente radical en el enfoque de las políticas educativas.

También existe una amplia experimentación en torno al papel de las universidades —algunas ofrecen un mayor número de cursos para estudiantes mayores—, así como en torno a la provisión de formación mediante MOOCs y otras plataformas en línea, derechos a permisos formativos y nuevas herramientas de orientación. Sin embargo, la innovación sigue estando débilmente estructurada. Hace unos 30 años, el Consejo de Asesores del Presidente en Ciencia y Tecnología de Estados Unidos señaló que el país invertía menos del 0,1% del gasto escolar en investigación y desarrollo, en contraste con el 23% de la industria farmacéutica. Este patrón se replica en muchos otros países.

3.5 Políticas migratorias

En principio, cualquier país puede fomentar la inmigración para compensar la disminución de las tasas de natalidad, y esto ya se observa en varias partes del mundo, especialmente en Europa y, más recientemente, en países como Japón y Corea del Sur, tradicionalmente reacios a recibir migración. De hecho, la migración tiene la ventaja, frente a las políticas de fomento de la natalidad, de que no es necesario esperar 15 o 20 años para que las nuevas personas se vuelvan productivas.

Aunque las tasas de fecundidad han caído drásticamente en América Latina y el Caribe, siguen siendo altas en otras regiones como Nigeria. Estas zonas enfrentan la perspectiva de enormes cohortes de jóvenes que luchan por encontrar empleos de calidad y que podrían estar dispuestos a trasladarse a países donde existan mejores oportunidades laborales. Para 2100, es probable que más de la mitad de los nacimientos del mundo ocurran en África subsahariana. El comercio africano representa una fracción muy pequeña del comercio global —y en la década de 2020 es menor que en la de 2010—, lo que implica un alto riesgo de inestabilidad derivada de un cambio demográfico muy distinto al del resto del mundo.¹² Sin embargo, existen grandes desafíos para aprovechar plenamente la migración como solución.

El primero es que las poblaciones locales suelen resistirse o resentir la llegada de personas migrantes, a quienes pueden percibir como competencia no solo por empleos, sino también por viviendas y servicios públicos. Este resentimiento se manifiesta en países tan diversos como Sudáfrica, Italia, Estados Unidos y Chile. El eslogan que circuló en Alemania hace algunas décadas —“Kinder statt Inder” (niños en lugar de indios)— es un ejemplo de las posturas que pueden surgir en otros países que promueven la natalidad como alternativa a la migración, pese a las bajas probabilidades de éxito.

El segundo desafío es que las personas migrantes suelen necesitar apoyo para adaptarse a las condiciones de un nuevo país, incluidos los obstáculos lingüísticos, las diferencias en los sistemas de cualificaciones y las culturas laborales. Esto aumenta la importancia de políticas y programas eficaces que faciliten una integración exitosa.

El segundo desafío es que las personas migrantes suelen necesitar apoyo para adaptarse a las condiciones de un nuevo país, incluidos los obstáculos lingüísticos, las diferencias en los sistemas de cualificaciones y las culturas laborales. Esto aumenta la importancia de políticas y programas eficaces que faciliten una integración exitosa.

3.6 Roles potenciales de la I+D

La cuestión central para la financiación del desarrollo es cómo garantizar que las inversiones puedan reembolsarse. Esto requiere, por supuesto, crecimiento económico, el cual depende a su vez del aumento de la productividad y de la magnitud de la actividad económica.

En principio, podría ser posible abordar este desafío no mediante la vía tradicional —la combinación de crecimiento demográfico y crecimiento económico amplio—, sino mediante un incremento mucho más acelerado de la productividad en un número reducido de sectores, cuyos beneficios puedan luego difundirse al resto de la economía y de la sociedad. Esta posibilidad ha cobrado mayor prominencia a raíz de los avances en inteligencia artificial, que podrían generar aumentos muy rápidos de productividad al menos en algunos sectores. No obstante, la evidencia disponible hasta ahora es limitada. Aun así, es previsible que el énfasis en la investigación y el desarrollo (I+D) y en la mejora de la productividad adquiera una importancia aún mayor durante la transición demográfica. Para ello se requieren varias transformaciones.

En primer lugar, es necesario reorientar la investigación y el desarrollo hacia los campos tecnológicos con mayor potencial para impulsar la productividad.

En segundo lugar, se requiere poner un énfasis mucho mayor en la adopción tecnológica y en la incorporación de nuevas técnicas, de modo que los países puedan absorber con mayor rapidez el conocimiento y los métodos provenientes de las fronteras globales. La experiencia internacional muestra que ello exige asesoría, apoyo, acompañamiento y sistemas de incentivos que aceleren la adopción tecnológica.

En tercer lugar, es indispensable ampliar la concepción tradicional de la I+D para incluir los servicios y el sector social, históricamente excluidos de las políticas de ciencia e innovación. En los próximos años será fundamental destinar tanto talento a la innovación en ámbitos como los cuidados —incluido el cuidado de largo plazo— como se ha dedicado a la innovación en vehículos eléctricos o en inteligencia artificial.

Finalmente, debe aprovecharse el potencial de la tecnología para promover la formalización a gran escala, siendo India uno de los ejemplos más destacados en los últimos años.

A más largo plazo, la innovación y la I+D podrían abrir nuevas alternativas: desde medicamentos, tecnologías y tratamientos capaces de reducir los efectos del envejecimiento y prolongar las capacidades cognitivas y físicas, hasta herramientas robóticas avanzadas que faciliten la provisión de cuidados a las personas mayores tanto en sus hogares como en la comunidad.



4. Posibles enfoques para la reforma fiscal y financiera del sector público

El dinero es un motor central del funcionamiento cotidiano de los gobiernos. En esta sección analizo posibles innovaciones en la organización de las finanzas públicas que podrían resultar relevantes frente a los cambios demográficos y las respuestas que estos requieren. Hace un siglo, el gran economista —y también ministro— Joseph Schumpeter escribió que “las finanzas públicas son uno de los mejores puntos de partida para investigar una sociedad. El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las acciones que su política prepara: todo esto y más está escrito en su historia fiscal, despojada de toda retórica. Quien sabe escuchar su mensaje discierne aquí el trueno de la historia del mundo con mayor claridad que en cualquier otra parte”. ¿Cuál es ese mensaje? En la actualidad, los mensajes resultan inquietantes, en parte porque en muchos lugares del mundo las finanzas públicas han tenido dificultades para adaptarse a nuevas herramientas y necesidades, y especialmente para ajustarse a una era en la que el foco principal del financiamiento son las personas y no solo las infraestructuras físicas. Los cambios demográficos descritos anteriormente exigen que la gestión fiscal atienda la capacidad y los niveles de actividad de las personas —desde los primeros años de vida hasta la vejez— de manera mucho más directa que hace medio siglo.

Existe un conservadurismo necesario en el control del gasto: los ministerios de finanzas deben resistir ideas y proyectos mal concebidos. No obstante, este conservadurismo puede ir demasiado lejos y, en muchos países, la gestión de las finanzas públicas puede haberse desalineado de los objetivos de los gobiernos, incluido el imperativo de pensar de manera distinta sobre las personas, sus trayectorias vitales y la relación entre estas y la política fiscal.

4.1 La desconexión entre las finanzas públicas y el giro demográfico

Cualquiera que observe la organización actual de las finanzas públicas, incluso en los gobiernos con mejor desempeño, identifica rápidamente desconexiones significativas que hacen que los métodos vigentes sean poco adecuados para enfrentar el giro demográfico.¹³

La primera desconexión es el desajuste entre horizontes temporales y patrones de gasto. El gasto en activos físicos e inversiones en infraestructura suele evaluarse mediante métodos rigurosos de inversión, es decir, analizando la relación entre los costos actuales y los retornos de largo plazo derivados de edificios, carreteras o aeropuertos. En contraste, la mayor parte del gasto público destinado a las personas —que comprende la mayor proporción del gasto en salud, educación y protección social— se organiza sobre bases anuales, y son pocos los intentos de examinar sus impactos o retornos a largo plazo.¹⁴

Sin embargo, hoy las personas suelen tener una vida útil más larga que muchas infraestructuras. Por ejemplo, para los niños nacidos en 2020, la esperanza de vida en América Latina y el Caribe supera los 70 años, y una parte considerable podría vivir hasta los 90 o incluso 100. Esto implica que tiene sentido considerar a las personas como inversiones y no solo como costos. Ha habido numerosos esfuerzos para recopilar evidencia sistemática sobre los retornos del gasto preventivo o los efectos multiplicadores de la inversión en la primera infancia o en investigación y desarrollo. Pero ninguno de estos elementos ha sido plenamente integrado en los procedimientos de formulación presupuestaria.

La segunda desconexión es que muchas de las dinámicas del giro demográfico afectan a los mercados. Así como el cambio climático ha tenido un impacto considerable en los mercados de seguros, existe el riesgo de que el cambio demográfico afecte en el tiempo los valores de los inmuebles y, con ello, los balances de los bancos. Mercados caracterizados por déficits de vivienda pueden transformarse rápidamente en mercados con exceso de oferta, especialmente en áreas rurales. Como mínimo, es esencial que los ministerios de finanzas presten atención a estos efectos de segunda ronda.

El tercer problema es la ausencia de mecanismos eficaces para vincular insumos, productos y resultados, de modo que los gobiernos puedan saber con claridad cómo distintas asignaciones de gasto producen resultados a lo largo del tiempo. Aunque se han realizado múltiples evaluaciones sobre el impacto de programas y políticas, ningún gobierno utiliza sistemáticamente los datos para etiquetar los objetivos del gasto, las geografías beneficiarias o los grupos de población destinatarios en formas que permitan un aprendizaje sistemático o, en el futuro, el entrenamiento de herramientas de aprendizaje automático. Dado el amplio conjunto de posibles respuestas al cambio demográfico, esta carencia es crítica: será cada vez más importante saber qué tipos de gasto generan qué impactos y en qué plazos. ¿Son costo-efectivos los incentivos monetarios para fomentar nacimientos? ¿Cómo se comparan con la capacitación para personas mayores de 50 años?

De ello se desprende que una innovación más vigorosa y sistemática en materia de finanzas públicas podría ayudar a resolver ambos problemas: por un lado, garantizar una visión más realista de los tiempos de acción y de los impactos de las políticas; y, por otro, utilizar datos e inteligencia analítica para que los gobiernos tomen decisiones más informadas sobre qué asignaciones financieras generan los mejores resultados.

4.2 Presupuestación para la sostenibilidad fiscal de largo plazo y los balances futuros

La deuda es un problema en todo el mundo. Un tercio de los países de América Latina ya enfrenta dificultades vinculadas a elevados niveles de endeudamiento, especialmente en el Caribe. El cambio demográfico podría agravar esta situación si aumentan las presiones de gasto y disminuyen los ingresos tributarios.

Muchos países cuentan con mecanismos sofisticados para adoptar una visión de largo plazo sobre las finanzas públicas. En Estados Unidos, la Oficina de Gestión Presupuestaria,

la Oficina de Presupuesto del Congreso y la Oficina de Responsabilidad Gubernamental elaboran proyecciones presupuestarias de largo plazo (de hasta 75 años en el caso de la Administración del Seguro Social) para orientar la toma de decisiones. En el Reino Unido, la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria evalúa públicamente los efectos de largo plazo de las decisiones presupuestarias, aunque solo considerando los efectos de primer orden, es decir, la posición fiscal agregada más que el valor generado por el gasto en ámbitos como la salud o la educación.

El FMI, el BID y la OCDE han examinado en diferentes momentos los desafíos de la planificación presupuestaria a largo plazo y la gestión tanto de los flujos fiscales como de los activos y pasivos públicos. Los principales componentes considerados incluyen los compromisos de gasto en pensiones y otras prestaciones de seguridad social, los pagos asociados y los ingresos tributarios. No obstante, estos elementos, aunque necesarios, no son suficientes para gestionar plenamente la complejidad de las finanzas públicas en una era de transición demográfica. Para ello es indispensable analizar otros activos y pasivos —como el capital natural o el capital humano— y estudiar las tasas de retorno de todos los activos, ya sea que se posean directamente (a través de registros nacionales) o indirectamente, prestando además atención al papel de los intangibles, que son medidos de forma rutinaria en el sector privado pero rara vez analizados en el sector público.

De cara al futuro, cabría esperar más innovaciones que permitan a los gobiernos medir el valor de sus activos físicos —como tierras y edificaciones— así como sus pasivos previsionales, y extender este enfoque a otros ámbitos, analizando los efectos de largo plazo de las decisiones de gasto sobre otros componentes del balance nacional, incluido el capital humano y el capital natural.

4.3 Integrar enfoques de inversión en sectores clave del gasto público

El siguiente ámbito de innovación se refiere a cómo organizar los presupuestos para actividades que generan impactos en horizontes de tiempo más largos, en particular aquellas vinculadas a dinámicas demográficas. La clave es pensar cada vez más en términos de inversión y no solo de gasto o costos. Entre los métodos relevantes se incluyen la transición hacia la contabilidad basada en acumulación (accrual-based accounting) en muchos gobiernos y la presupuestación “basada en fenómenos” para abordar cuestiones complejas e intersectoriales —como género, los ODS o la infancia— que no encajan fácilmente en las estructuras tradicionales del sector público.

Ya existe una actividad considerable relacionada con la economía plateada, fomentando el emprendimiento, las start-ups y el autoempleo. A escala global, las personas mayores representan una proporción creciente de quienes inician nuevos negocios y, como se indicó anteriormente, suelen registrar tasas de éxito significativamente superiores a las de personas en sus veintes y treintas, en parte porque su experiencia compensa posibles limitaciones en habilidades digitales. Adaptar los programas de inversión y de apoyo al emprendimiento a las necesidades de las personas mayores es una opción relativamente sencilla.

Otra idea potencialmente útil es la del multiplicador. El concepto de multiplicador económico se utiliza desde hace un siglo en la economía y parte de la idea de que ciertos tipos de gasto e inversión generan efectos dinámicos sobre las economías locales o nacionales, ampliando su impacto inicial. Hace un siglo, Keynes demostró que, en determinadas circunstancias, la inyección de dinero en la economía —por ejemplo, mediante gasto público adicional— podía desencadenar efectos multiplicadores, ya que los receptores del dinero gastan más, generando nuevos ingresos para otros proveedores de bienes y servicios.

En la última década se ha desarrollado una idea paralela aplicada a ciertos tipos de gasto público, reconociendo que algunas categorías pueden generar efectos multiplicadores en forma de beneficios y ahorros de costos, mientras que otras no. Por ejemplo, el concepto de “multiplicador público” ha mostrado que las intervenciones tempranas pueden, en determinadas circunstancias, ser más eficientes que las intervenciones tardías. Estudios señalan que cada dólar invertido en apoyo a personas con problemas de alcohol ahorró cinco dólares al sector público. Las acciones preventivas en tabaquismo fueron aún más costo-efectivas, con ahorros de 2.000 millones de dólares resultantes de una inversión de 400 millones.

Una lógica similar aplica a las intervenciones destinadas a prevenir enfermedades o caídas entre las personas mayores, permitiendo que permanezcan más tiempo en la fuerza laboral y reduciendo presiones sobre los sistemas de salud. El uso de este tipo de modelos permite evidenciar ahorros monetizables para el conjunto del gobierno y para departamentos específicos, además de beneficios sociales más amplios, lo que puede incentivar inversiones más eficientes en áreas como la salud o la primera infancia. No obstante, un desafío clave es cómo generar evidencia acumulada en el tiempo que permita a los responsables presupuestarios confiar más en estos impactos y en las relaciones causales. Es esencial saber qué áreas de gasto producen los mayores resultados. Muchas áreas que se presentan como inversiones no generan beneficios de largo plazo en la práctica.

En tiempos de restricciones, también es fundamental identificar qué recortes podrían resultar contraproducentes, generando lo que podría considerarse un multiplicador negativo. Los “recortes boomerang” son familiares para quienes trabajan en servicios públicos: equivalen a reducir el presupuesto de mantenimiento de un techo, lo que luego conduce a costos mucho mayores cuando el techo colapsa. Los multiplicadores pueden operar en ambos sentidos. Algunas investigaciones muestran que programas bien diseñados de austeridad —es decir, de reducción del gasto y los impuestos— pueden tener impactos positivos tanto en la economía como en la sociedad, especialmente en contextos donde las políticas existentes reflejan el poder de intereses establecidos, algo frecuente en muchos países.¹⁵

Comprender mejor los efectos multiplicadores será particularmente importante en ámbitos como la primera infancia, la educación primaria, secundaria y terciaria, así como en las competencias técnicas y profesionales, y en las intervenciones laborales para personas mayores. Existe ahora una extensa literatura sobre los retornos de la inversión en estos campos, así como sobre la distribución esperada de beneficios entre individuos, empleadores y el Estado. La evidencia sugiere que la inversión pública en educación superior puede generar no solo beneficios económicos —cuando las personas con mayor educación obtienen ingresos más altos y, en consecuencia, aportan más en impuestos sobre la renta, propiedad y consumo—, sino también beneficios individuales, que van desde mejor salud hasta menores tasas de divorcio y mayor participación cívica.²⁵

Sin embargo, una prioridad particular en el futuro será comprender mejor los retornos del aprendizaje a lo largo de la vida y de la formación en etapas avanzadas. La investigación más detallada muestra que no existe un vínculo causal simple entre un mayor gasto y mejores resultados (lo mismo ocurre con la inversión en infraestructura). Mucho depende de la calidad de la implementación; de la secuenciación; y de las acciones complementarias; y los retornos pueden tardar mucho tiempo en materializarse. Más generalmente, los beneficios de la educación dependen del estado de la economía: existen numerosos ejemplos de países con sistemas educativos de alta calidad que no lograron cosechar sus ventajas debido a la falta de capacidad de absorción en sus economías.

Otro sector clave que se beneficiaría de un análisis riguroso a largo plazo y de innovaciones en materia de financiamiento es la salud. Gran parte del gasto sanitario se concentra al final de la vida de una persona. Sin embargo, otros tipos de intervenciones y medidas de salud pública generan valor que perdura durante décadas, incrementando la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable. La ausencia de herramientas adecuadas para evaluar los impactos del gasto en salud ha llevado, en muchos países, a una sobrerrepresentación de las intervenciones curativas frente a las preventivas, así como a inversiones de capital costosas en detrimento de alternativas más costo-eficientes. Con frecuencia, los responsables presupuestarios argumentan que la base de evidencia sobre prevención es mucho más limitada que la existente para tratamientos curativos; así, aunque en principio reconozcan la necesidad de reorientar recursos hacia la prevención, les preocupa pasar de ámbitos relativamente predecibles a otros más inciertos, además de las dificultades políticas asociadas a reasignar fondos desde los hospitales.

La Fundación Robert Wood Johnson, en Estados Unidos, publica regularmente análisis sintéticos sobre las principales causas de muerte prematura en el mundo. Estos muestran que la atención sanitaria explica solo alrededor del 10% de las muertes, y que dentro de ese porcentaje las principales áreas de innovación —notablemente, los productos farmacéuticos— representan un porcentaje aún menor. Además, estas áreas han experimentado una disminución prolongada en los resultados obtenidos por cada mil millones de dólares invertidos, fenómeno conocido como la ley de EROOM (por ser lo opuesto a la Ley de Moore en el ámbito digital, una tendencia negativa de largo plazo en productividad que refleja la tendencia positiva del sector tecnológico). La financiación de la investigación ha priorizado abrumadoramente los estudios clínicos y farmacéuticos por encima de la investigación sobre las causas sociales, ambientales y conductuales de la mala salud, pese a que estas explican una proporción mucho mayor de las muertes prematuras. Un reequilibrio en estas prioridades será cada vez más urgente a medida que el giro demográfico se vuelva más evidente.

4.4 Etiquetado de datos (data tagging) y gemelos digitales (digital twins)

Un paso esencial para habilitar gobiernos más inteligentes y un uso más eficaz de los recursos públicos en una era de cambio demográfico será ampliar el uso del etiquetado de datos (data tagging) en los procesos presupuestarios. Esto implica etiquetar o marcar todas las asignaciones presupuestarias según el fenómeno o el objetivo al que contribuyen, así como por geografía o grupo poblacional. Existen ya ejemplos en otras partes del mundo, como la Integrated Data Infrastructure de Nueva Zelanda y la iniciativa LEO en el Reino Unido, que vincula datos tributarios con datos educativos para mostrar patrones detallados sobre el impacto que distintos tipos de educación, cursos y trayectorias de participación tienen en los resultados de vida. Combinado con evaluaciones ex post rigurosas y sistemáticas de los resultados de las políticas, el etiquetado de datos permitiría, con el tiempo, que los gobiernos rastrearán mejor la relación entre las decisiones presupuestarias, los insumos, los productos y los resultados de las políticas. También permitiría comprender de manera más sofisticada las correlaciones y las causas, así como mejorar la transparencia presupuestaria y, por tanto, la rendición de cuentas.

Un buen ejemplo es el uso de múltiples conjuntos de datos para analizar riesgos sociales potenciales. Dinamarca es uno de los líderes en el uso de algoritmos predictivos para identificar a niños en riesgo de sufrir daños y orientar esfuerzos preventivos (el condado de Allegheny, en Estados Unidos, es otro ejemplo). Algoritmos similares se han utilizado para evaluar el riesgo de hospitalización en personas mayores. Estos modelos pueden convertirse

en insumos clave para futuros instrumentos de financiamiento que incentiven acciones destinadas a reducir los riesgos de hospitalización o de enfermedades que podrían limitar la capacidad laboral.

En los próximos años, será factible crear gemelos digitales (digital twins) de los sistemas presupuestarios, es decir, réplicas digitales de todos los elementos que conforman el presupuesto nacional, organizadas en una línea de tiempo trazable que muestre los impactos probables de las decisiones presupuestarias. Los gemelos digitales se están utilizando cada vez más en el sector empresarial y en la gestión de infraestructuras, y comienzan también a implementarse en gobiernos. Pero parte de su mayor valor podría provenir de su apertura al público.

4.5 Nuevas herramientas para combinar inversión pública, empresarial y personal con impacto a largo plazo

Otro ámbito para la innovación en las finanzas públicas consiste en desarrollar nuevas combinaciones de financiamiento público y privado que puedan, nuevamente, guiarse por evidencia y datos. Por ejemplo, existe un gran interés en nuevas versiones de cuentas personales que incentivan a las personas a invertir en su propio bienestar de largo plazo, como el Central Provident Fund de Singapur y la amplia variedad de créditos de formación que muchos países están introduciendo actualmente. En la mayoría de estos casos, el gobierno aporta créditos destinados a fines específicos de desarrollo de habilidades, pero al mismo tiempo fomenta que tanto las personas como los empleadores contribuyan, a menudo mediante ventajas fiscales.

Existen ejemplos relacionados en el ámbito de la salud que buscan alinear los incentivos de los proveedores, los empleadores y las personas, de modo que se financien intervenciones preventivas que contribuyan a mantener a la población sana y activa durante más tiempo, reduciendo así la presión sobre los hospitales y los servicios de atención aguda.

4.6 ¿Financiar resultados?

Algunos de estos ejemplos de financiamiento combinado (blended finance) buscan financiar los resultados alcanzados, en lugar de financiar insumos o actividades. Esto debería reducir el despilfarro y, al mismo tiempo, ofrecer mejores incentivos para que empresas y organizaciones no gubernamentales desarrollen innovaciones capaces de lograr más con menos recursos.

En el sector privado, los presupuestos basados en resultados son relativamente comunes en ámbitos tan diversos como los motores de aeronaves o los edificios, donde es razonablemente fácil delimitar las causas de los resultados obtenidos. Así, por ejemplo, los compradores únicamente pagan al proveedor de un motor o un edificio si se alcanzan los resultados especificados.

En el sector público, los presupuestos orientados a resultados han tenido bastante éxito en áreas como el empleo, donde existe una relación relativamente directa entre las acciones y los resultados, así como en los concursos de innovación que financian resultados en I+D de manera más abierta. Parte de su valor radica en que obligan a una mayor precisión y transparencia, y potencialmente pueden aplicarse tanto en educación como en salud. Existe una amplia experimentación con préstamos basados en resultados que pueden utilizarse en ámbitos como cuidados, salud o empleo, donde los desembolsos se vinculan a acciones fundamentadas en evidencia y los reembolsos se condicionan a los resultados obtenidos.

Sin embargo, su diseño detallado suele ser complejo, ya que dependen, sobre todo, de lo fácil que resulte delimitar las causas de los resultados. En algunos casos esto es posible, cuando existe un vínculo directo entre una intervención y los resultados alcanzados. Pero en muchos otros, resulta difícil: por ejemplo, cuando múltiples políticas y programas afectan simultáneamente a un mismo grupo —como adolescentes o personas privadas de libertad— o cuando eventos externos, como recesiones, afectan de manera significativa los resultados.

En el caso del cambio demográfico podrían existir oportunidades en ambos extremos de la distribución etaria: por un lado, incentivar acciones que mejoren de forma demostrable las tasas de natalidad dentro de una población objetivo y, por otro, fomentar mayores niveles de actividad laboral entre las personas mayores de 50 años.

En el ámbito de la sociedad civil, se ha utilizado ampliamente la figura de los bonos de impacto social y de desarrollo para alentar a los mercados de capitales a financiar actividades de utilidad pública, de manera que el gobierno solo paga por los resultados logrados. Estos instrumentos exigen recopilar datos desde una perspectiva de inversión —analizando los impactos potenciales y reales en relación con los costos— y pueden ser útiles para reforzar la cultura de toma de decisiones basada en evidencia y para promover la adopción de métodos efectivos. No obstante, rara vez son mecanismos adecuados para financiar la innovación, principalmente porque los riesgos asociados suelen ser demasiado altos.



5. Posibles principios para las políticas futuras: activación y sostenibilidad

¿Qué principios y prioridades podrían orientar a los responsables de política pública mientras enfrentan los grandes desafíos del cambio demográfico y las tensiones fiscales descritos hasta ahora?

5.1 Prioridades potenciales

Este documento ha señalado varias prioridades potenciales:

- **Finanzas:** nuevos paquetes de financiamiento para apoyar el crecimiento de la economía plateada y maximizar las oportunidades —en lugar de los problemas— asociadas al envejecimiento.
- **Innovación:** intensificar la experimentación sistemática en los campos prioritarios del aumento de la fecundidad y de la actividad en los mercados laborales.
- **Activación:** priorizar políticas y financiamiento orientados a incrementar la actividad —laboral, de cuidados, apoyos, autoayuda— así como la activación del capital, mediante políticas y programas que permitan movilizar recursos financieros y otros activos (incluidos tierras y propiedades) que hoy permanecen inactivos o subutilizados.
- **Aceleración:** garantizar una adopción rápida de nuevas tecnologías y técnicas para elevar la productividad en sectores clave, compensando el posible estancamiento en otros.
- **Híbridos:** buscar nuevas herramientas que permitan combinar financiamiento privado y público e incorporar seguros, inversión en capital humano, plataformas y sistemas de créditos.
- **Sostenibilidad:** asegurar que el conjunto de políticas sea sostenible y no deje un legado problemático a la próxima generación.

- **Adaptabilidad:** dado el alto nivel de incertidumbre asociado tanto a las transiciones demográficas como a las respuestas posibles, monitorear los patrones de cambio y estar preparados para adaptarse con rapidez, anticipando potenciales puntos de inflexión.

Las tendencias estructurales del giro demográfico son claras en dirección, escala y naturaleza; sin embargo, nadie puede estar seguro de los detalles ni de que continuarán invariablemente, y las proyecciones poblacionales del pasado han demostrado ser inexactas.

a mejor interpretación disponible sugiere que se trata de un desafío existencial, posiblemente tan fundamental como el cambio climático, que amenaza el crecimiento, la prosperidad, el funcionamiento de los Estados y la vida de individuos y familias.

Si esto es correcto, es preferible afrontarlo con anticipación y claridad, en lugar de esperar a que los costos de actuar se vuelvan mucho más elevados. Ello exige programas de acción que alineen, por un lado, las políticas nacionales, regionales y municipales y, por otro, las prioridades fiscales y las herramientas de la financiación para el desarrollo.

5.2 La política del cambio

En este ámbito, la política es difícil e ineludible. Los ciclos electorales actúan en contra de las inversiones de largo plazo y, además, la ciudadanía —que enfrenta presiones cotidianas— puede no desear pensar a diez años vista, y mucho menos a cincuenta.

La política del cambio demográfico también es compleja: algunos actores se centran en la familia tradicional como solución, mientras que otros ponen el foco en los derechos de las mujeres y en el apoyo a los cuidados.

No obstante, la creatividad política para forjar nuevas coaliciones es posible y necesaria, y también lo es que los responsables políticos aumenten la conciencia pública sobre la magnitud del giro demográfico, integrándolo más claramente en el debate social. La cuestión de la deuda es fundamental, dado que todos estos desafíos repercutirán en la carga que recaerá sobre la próxima generación. Al mismo tiempo, muchas de las políticas descritas anteriormente podrían beneficiar a quienes hoy tienen entre 45 y 70 años —que quizás sean quienes más se beneficien de poder permanecer activos en el mercado laboral durante más tiempo— así como a las personas más jóvenes que están considerando formar una familia. Este puede ser, quizá, el aspecto clave para los próximos pasos: identificar el potencial positivo en medio de las múltiples presiones.

Los organismos de financiamiento también tienen un papel crítico que desempeñar. Podrían, por ejemplo, reconocer y premiar las respuestas estratégicas al cambio demográfico en las evaluaciones de riesgo soberano, con el fin de desalentar la inercia o la inacción que amenazan las perspectivas de crecimiento a mediano y largo plazo.

5.3 Explorar opciones de beneficio mutuo

No existe una solución única a los desafíos de esta fase del cambio demográfico, del mismo modo que no hubo soluciones simples frente a las preocupaciones sobre la explosión demográfica hace cincuenta años. Del mismo modo que aquellos desafíos se abordaron mediante múltiples vías —educación de las mujeres, educación sexual, acceso a anticonceptivos, leyes (como la antigua política del hijo único en China) y transformaciones en las normas sociales—, los desafíos demográficos actuales requerirán un repertorio de

respuestas que, en conjunto, permitan obtener mejores soluciones a corto, mediano y largo plazo, evitando así los riesgos que hoy resultan evidentes.

Algunas de estas respuestas implicarán compensaciones y decisiones difíciles. Pero otras pueden ser de beneficio mutuo (win-win), proporcionando ventajas significativas en el presente y reduciendo simultáneamente los riesgos futuros. Por ejemplo, cualquier medida que reduzca la brecha entre la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable no solo será positiva para las personas y las familias, sino también para las economías y las finanzas públicas.

Muy pronto será importante comprender la demografía de manera similar al cambio climático: como un desafío potencialmente existencial que exigirá transformaciones en la política pública, en los métodos de inversión, en las normas sociales y en otros ámbitos. Es posible que se necesiten más encuentros —análogo a las COP— que reúnan a distintas naciones para discutir trayectorias, escenarios y respuestas de política. Las implicaciones son de enorme magnitud.

Referencias bibliográficas

- 1 Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2019). Latin America and the Caribbean to reach maximum population levels by 2058. <https://www.cepal.org>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2024). Observatorio demográfico de América Latina y el Caribe 2024: Perspectivas poblacionales. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81020-observatorio-demografico-america-latina-caribe2024-perspectivas-poblacionales>
- Americas Quarterly. (2024). Latin America's fertility decline is accelerating. No one's certain why. <https://www.americasquarterly.org>
- Sanhueza, A., Costa, J. C., Mújica, O. J., Carvajal-Velez, L., Caffé, S., Victora, C., & Barros, A. J. D. (2023). Trends and inequities in adolescent childbearing in Latin American and Caribbean countries across generations and over time: A population-based study. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 7(6), 392–404. [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(23\)00077-9](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(23)00077-9)
- Martine, G. (1995). Brazil's fertility decline 1965–95: A fresh look. *Population and Development Review*, 21(1), 47–72.
- 2 Chabe-Ferret, B., & Gobbi, P. E. (n.d.). Economic uncertainty and fertility cycles: Baby booms and busts in twentieth-century America (Working paper, Middlesex University & Université libre de Bruxelles).
- Doepke, M., Hannusch, A., Kindermann, F., & Tertilt, M. (2023). The economics of the family. In S. Lundberg & A. Voena (Eds.), *Handbook of the economics of the family* (Vol. 1, pp. 151–254). Elsevier.
- 3 Fertility and Forecasting Collaborators. (2024). Global fertility forecasting. *The Lancet*, 403, 2057–2099. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)00550-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)00550-6)
- 4 Barber, J. S., et al. (2018). Domestic violence and family dynamics. *American Sociological Review*, 83(5), 1020–1047. <https://doi.org/10.1177/0003122418796179>
- 5 Esteve, A., Castro Torres, A. F., & Becca, F. (2025). Family change in Latin America: Schooling and labor market implications for children and women. *Oxford Open Economics*, 4(Supplement_1), i292–i306. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae026>
- 6 Martine, G. (1995). Brazil's fertility decline, 1965–1995: A fresh look. *Population and Development Review*, 21(1), 47–77.
- 7 Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2024). Observatorio demográfico de América Latina y el Caribe 2024: Perspectivas poblacionales. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81020-observatorio-demografico-america-latina-caribe2024-perspectivas-poblacionales>
- 8 International Monetary Fund. (n.d.). Is Latin America prepared for an aging population? <https://www.imf.org>
- Population Reference Bureau. (n.d.). The graying of Latin America. <https://www.prb.org/resources/the-graying-of-latin-america/>
- Stampini, M., Aranco, N., Ibarrarán, P., & Medellín, N. (2018). Overview of aging and dependency in Latin America and the Caribbean (IDB Open Data). <https://doi.org/10.60966/aadt-2641>
- Population Reference Bureau. (n.d.). Life expectancy gains and public programs for the elderly in Latin America and the Caribbean. <https://www.prb.org/resources/life-expectancy-gains-and-public-programs-for-the-elderly-in-latin-america-and-the-caribbean/>
- National Institutes of Health. (n.d.). Aging in Latin America and the Caribbean in global perspective. NCBI Bookshelf. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/>
- 9 Santamaria-Garcia, H., Sainz-Ballesteros, A., Hernandez, H. et al. Factors associated with healthy aging in Latin American populations. *Nat Med* 29, 2248–2258 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41591-023-02495-1>

- 10 Inter-American Development Bank. (n.d.). What is the labor market like for women in Latin America and the Caribbean? <https://www.iadb.org>
- World Bank. (n.d.). Promoting women's employment in Latin America and the Caribbean. <https://www.worldbank.org>
- World Bank. (n.d.). The gender wage gap in Latin America and the Caribbean: A deeper dive. <https://www.worldbank.org>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (n.d.). Employment situation in Latin America and the Caribbean. <https://www.cepal.org>
- Macrotrends. (n.d.). Latin America & Caribbean labor force participation rate (1990–2024). <https://www.macrotrends.net>
- International Labour Organization. (n.d.). Moving towards equality: The role of care work in the Latin American labour market. <https://www.ilo.org>
- United Nations. (n.d.). More women in Latin America are working, but gender gap persists. <https://www.un.org>
- Inter-American Development Bank. (2024). Better jobs index 2024: Quality of employment in Latin America. <https://www.iadb.org>
- 11 Worldometer. (2024). Latin America and the Caribbean demographics. <https://www.worldometers.info>
- 12 Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (n.d.). ECLAC examines current outlook for ageing in the region. <https://www.cepal.org>
- 13 Santamaria, C., & Moreno-Maldonado, A. (n.d.). Delayed childbearing and urban revival: A structural approach (Working paper, Sciences Po & University of Mannheim).
- Armand, A., Richard, M., & Schenk, Y. (n.d.). Tuning in to change: Fertility transition and female empowerment (Working paper, Nova SBE).
- 14 Anadolu Agency. (2024). South Korea declares demographic national emergency. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/south-korea-declares-demographic-national-emergency-/3253199>
- SSRN. (n.d.). Working paper on fertility and demographics. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3704188
- 15 Data Insights Market. (n.d.). Silver economy market report. <https://www.datainsightsmarket.com/reports/silver-economy-1958035>
- 16 Lombardo, C., & Peñaloza-Pacheco, L. (n.d.). Skilled immigration and firm-level upgrading as exports boosters in a developing country (Working paper, Cornell University).
- 17 Afonso, A., & Kazemi, M. (2017). Assessing public spending efficiency in 20 OECD countries. SSRN Working Paper. <https://ssrn.com/abstract=3001939>
- Boston, J. (2016). Intertemporal policy-making in advanced democracies: The risk of a presentist bias. In J. Boston (Ed.), *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow* (pp. 3–43). Emerald Publishing.
- 18 HM Treasury (2024) 'The Green Book and accompanying guidance'. Available at: <https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-and-accompanying-guidance-and-documents> (Accessed: 17 July 2025).
- 19 Alesina, A., Favero, C., and Giavazzi, F. (2019) 'Effects of Austerity: Expenditure- and Tax-Based Approaches', *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), pp. 141–62.
- 20 Simons, J. (2019). *Algorithms for the people: Democracy in the age of AI*. Penguin Random House.
- 16 Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2019). *Latin America and the Caribbean to reach maximum population levels by 2058*. <https://www.cepal.org>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2024). *Observatorio demográfico de América Latina y el Caribe 2024: Perspectivas poblacionales*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81020-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2024-perspectivas-poblacionales>
- Americas Quarterly. (2024). *Latin America's fertility decline is accelerating. No one's certain why*. <https://www.americasquarterly.org>

- Sanhueza, A., Costa, J. C., Mújica, O. J., Carvajal-Velez, L., Caffé, S., Victora, C., & Barros, A. J. D. (2023). Trends and inequities in adolescent childbearing in Latin American and Caribbean countries across generations and over time: A population-based study. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 7(6), 392–404. [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(23\)00077-9](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(23)00077-9)
- Martine, G. (1995). Brazil's fertility decline 1965–95: A fresh look. *Population and Development Review*, 21(1), 47–72.
- 17 Chabe-Ferret, B., & Gobbi, P. E. (n.d.). *Economic uncertainty and fertility cycles: Baby booms and busts in twentieth-century America* (Working paper, Middlesex University & Université libre de Bruxelles).
- Doepke, M., Hannusch, A., Kindermann, F., & Tertilt, M. (2023). The economics of the family. In S. Lundberg & A. Voena (Eds.), *Handbook of the economics of the family* (Vol. 1, pp. 151–254). Elsevier.
- 18 Fertility and Forecasting Collaborators. (2024). Global fertility forecasting. *The Lancet*, 403, 2057–2099. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)00550-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)00550-6)
- 19 Barber, J. S., et al. (2018). Domestic violence and family dynamics. *American Sociological Review*, 83(5), 1020–1047. <https://doi.org/10.1177/0003122418796179>
- 20 Esteve, A., Castro Torres, A. F., & Becca, F. (2025). Family change in Latin America: Schooling and labor market implications for children and women. *Oxford Open Economics*, 4 (Supplement_1), i292–i306. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae026>
- 21 Martine, G. (1995). Brazil's fertility decline, 1965–1995: A fresh look. *Population and Development Review*, 21(1), 47–77.
- 22 Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2024). *Observatorio demográfico de América Latina y el Caribe 2024: Perspectivas poblacionales*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81020-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2024-perspectivas-poblacionales>
- 23 International Monetary Fund. (n.d.). *Is Latin America prepared for an aging population?* <https://www.imf.org>
- Population Reference Bureau. (n.d.). *The graying of Latin America*. <https://www.prb.org/resources/the-graying-of-latin-america/>
- Stampini, M., Aranco, N., Ibarrarán, P., & Medellín, N. (2018). *Overview of aging and dependency in Latin America and the Caribbean* (IDB Open Data). <https://doi.org/10.60966/aadt-2641>
- Population Reference Bureau. (n.d.). *Life expectancy gains and public programs for the elderly in Latin America and the Caribbean*. <https://www.prb.org/resources/life-expectancy-gains-and-public-programs-for-the-elderly-in-latin-america-and-the-caribbean/>
- National Institutes of Health. (n.d.). *Aging in Latin America and the Caribbean in global perspective*. NCBI Bookshelf. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/>
- 24 Santamaria-Garcia, H., Sainz-Ballesteros, A., Hernandez, H. et al. Factors associated with healthy aging in Latin American populations. *Nat Med* 29, 2248–2258 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41591-023-02495-1>
- 25 Inter-American Development Bank. (n.d.). *What is the labor market like for women in Latin America and the Caribbean?* <https://www.iadb.org>
- World Bank. (n.d.). *Promoting women's employment in Latin America and the Caribbean*. <https://www.worldbank.org>
- World Bank. (n.d.). *The gender wage gap in Latin America and the Caribbean: A deeper dive*. <https://www.worldbank.org>

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (n.d.). *Employment situation in Latin America and the Caribbean*. <https://www.cepal.org>
- Macrotrends. (n.d.). Latin America & Caribbean labor force participation rate (1990–2024). <https://www.macrotrends.net>
- International Labour Organization. (n.d.). Moving towards equality: The role of care work in the Latin American labour market. <https://www.ilo.org>
- United Nations. (n.d.). *More women in Latin America are working, but gender gap persists*. <https://www.un.org>
- Inter-American Development Bank. (2024). *Better jobs index 2024: Quality of employment in Latin America*. <https://www.iadb.org>
- 26 Worldometer. (2024). Latin America and the Caribbean demographics. <https://www.worldometers.info>
- 27 Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (n.d.). *ECLAC examines current outlook for ageing in the region*. <https://www.cepal.org>
- 28 Santamaria, C., & Moreno-Maldonado, A. (n.d.). *Delayed childbearing and urban revival: A structural approach* (Working paper, Sciences Po & University of Mannheim).
- Armand, A., Richard, M., & Schenk, Y. (n.d.). *Tuning in to change: Fertility transition and female empowerment* (Working paper, Nova SBE).
- 29 Anadolu Agency. (2024). South Korea declares demographic national emergency. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/south-korea-declares-demographic-national-emergency-/3253199>
- SSRN. (n.d.). Working paper on fertility and demographics. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3704188
- 30 Data Insights Market. (n.d.). Silver economy market report. <https://www.datainsightsmarket.com/reports/silver-economy-1958035>
- 31 Lombardo, C., & Peñaloza-Pacheco, L. (n.d.). *Skilled immigration and firm-level upgrading as exports boosters in a developing country* (Working paper, Cornell University).
- 32 Afonso, A., & Kazemi, M. (2017). Assessing public spending efficiency in 20 OECD countries. SSRN Working Paper. <https://ssrn.com/abstract=3001939>
- Boston, J. (2016). Intertemporal policy-making in advanced democracies: The risk of a presentist bias. In J. Boston (Ed.), *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow* (pp. 3–43). Emerald Publishing.
- 33 HM Treasury (2024) 'The Green Book and accompanying guidance'. Available at: <https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-and-accompanying-guidance-and-documents> (Accessed: 17 July 2025).
- 34 Alesina, A., Favero, C., and Giavazzi, F. (2019) 'Effects of Austerity: Expenditure- and Tax-Based Approaches', *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), pp. 141–62.
- 35 Simons, J. (2019). *Algorithms for the people: Democracy in the age of AI*. Penguin Random House.

