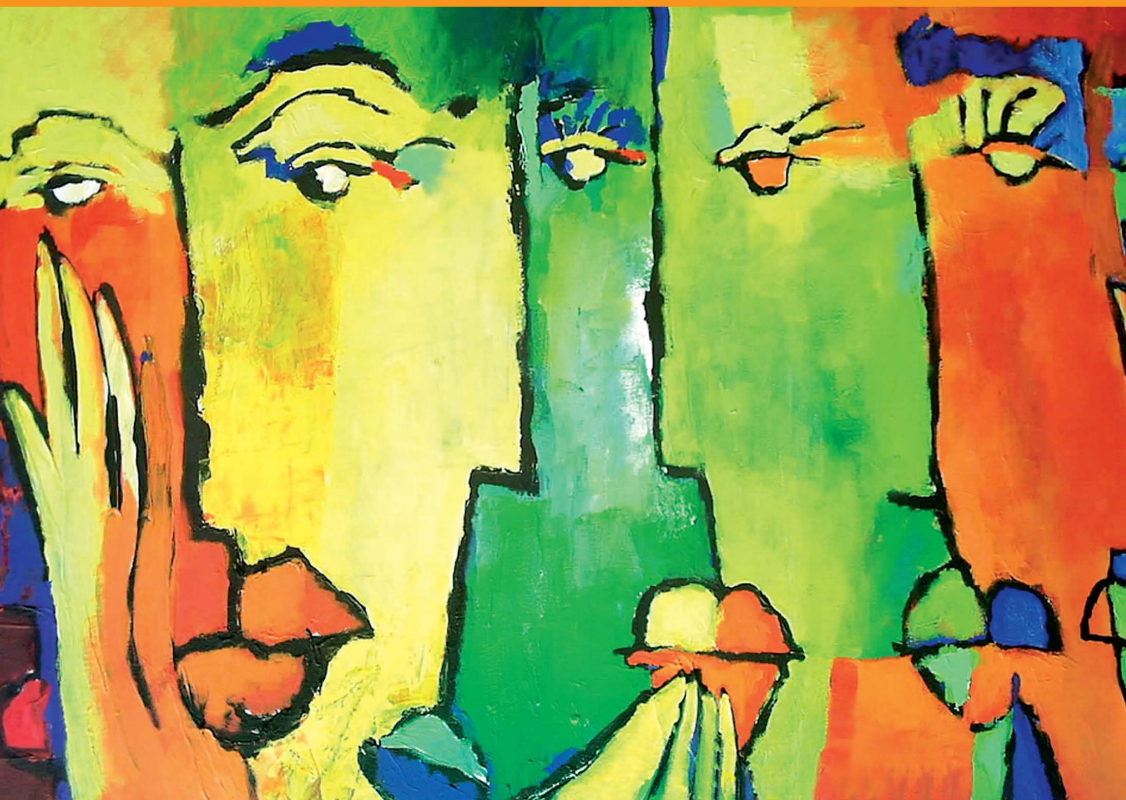


Notas 90 de población



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe • CEPAL
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía • CELADE

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Dirk Jaspers_Faijer

Director, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CELADE) - División de Población de la CEPAL

Susana Malchik

Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

La revista *Notas de población* es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año, con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos. Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores, sin que el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sea necesariamente participe de ellas.

Comité editorial:

Ciro Martínez Gómez, Coordinador

Tim Miller, Paulo Saad, Editores especiales

Juan Chackiel, Fabiana del Popolo, Dirk Jaspers_Faijer, Jorge Martínez,
Jorge Rodríguez, Magda Ruiz, Susana Schkolnik, Miguel Villa, Orly Winer
Secretaria: Liliana Cuevas

Redacción y administración: Casilla 179-D, Santiago, Chile. E-mail: liliana.cuevas@cepal.org
Ventas: publications@cepal.org. Precio del ejemplar: 12 dólares. Suscripción anual: 20 dólares.

Notas de población

Año XXXVII • N°90 • Santiago de Chile



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL

Este número contó con el apoyo financiero parcial del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Diseño de portada: Alejandro Vicuña

Ilustración de portada: “Mujeres”, Alejandro Balbontín, 2007

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 0303-1829

ISBN 978-92-1-323446-4

LC/G.2469-P

Nº de venta S.10.II.G.56

Copyright © Naciones Unidas 2010.

Todos los derechos reservados. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Sumario

Presentación <i>Paulo Saad y Tim Miller</i>	7
El envejecimiento de la población, las transferencias intergeneracionales y el crecimiento económico: América Latina en el contexto mundial <i>Ronald Lee, Gretchen Donehower</i>	13
Nuevos enfoques sobre las cuentas nacionales de transferencias para la política fiscal, los programas sociales y las transferencias familiares de los países <i>Andrew Mason, Ronald Lee</i>	39
Equidad intergeneracional en el Brasil: transferencias de seguridad social y educación pública entre generaciones nacidas en el período 1923-2000 <i>Tatiana Araujo, Cassio M. Turra, Bernardo L. Queiroz</i>	73
La importancia de las transferencias económicas intergeneracionales en Chile <i>Jorge Bravo, Mauricio Holz</i>	87
Las transferencias intergeneracionales en Costa Rica <i>Luis Rosero-Bixby, Paola Zuñiga</i>	111
El primer dividendo demográfico y los sistemas de protección social en México <i>Iván Mejía Guevara, Félix Vélez Fernández Varela, Juan Enrique García López</i>	133
Transferencias del sector público a la infancia y la vejez en el Uruguay, 1994-2006 <i>Marisa Bucheli, Cecilia González, Cecilia Olivieri</i>	163
Reflexiones, debates y consensos en torno al envejecimiento, las transferencias y la protección social <i>Alicia Leiva</i>	185

La importancia de las transferencias económicas intergeneracionales en Chile¹

Jorge Bravo²
Mauricio Holz³

Resumen

En esta publicación se describe el patrón per cápita por edad del consumo, el ahorro, el ingreso laboral, el ingreso de capital, las transferencias públicas positivas (beneficios) y negativas (impuestos) y las transferencias familiares recibidas y entregadas en Chile en 1997. Estas estimaciones se realizaron sobre la base de la metodología de cuentas nacionales de transferencias. Además, se examinan las distintas fuentes de financiamiento del consumo para grandes grupos de edad y se muestra cómo varía la importancia del mercado y de las transferencias en el financiamiento del consumo, según el grupo de edad que se observe.

¹ El financiamiento de esta investigación fue otorgado por la Universidad de California en Berkeley y los Institutos Nacionales de Salud, mediante la donación NIA R01-AG25247. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) apoya las investigaciones sobre este tema en los países de América Latina, incluido Chile, mediante un proyecto de cooperación técnica llevado a cabo por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, en colaboración con la División de Población de las Naciones Unidas.

² División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

³ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Abstract

This publication describes the per capita age pattern of consumption, saving, earnings, capital income, positive public transfers (benefits), negative public transfers (taxes) and family transfers received and disbursed in Chile in 1997. These estimates were prepared on the basis of the national transfer accounts methodology. It also examines the different sources of consumption financing for major age groups and shows how the importance of the market and transfers in the financing of consumption varies depending on the age group observed.

Résumé

Cette publication décrit le modèle, par habitant et par âge, de la consommation, de l'épargne, du revenu du travail, du revenu des capitaux, des transferts publics positifs (avantages) et négatifs (impôts), ainsi que les transferts familiaux reçus et remis au Chili en 1997. Ces estimations ont été élaborées sur la base de la méthodologie des comptes nationaux des transferts. La publication analyse en outre les différentes sources de financement de la consommation pour de grands groupes d'âge et montre la variation de l'importance du marché et des transferts dans le financement de la consommation, selon le groupe d'âge étudié.

Introducción

Chile es un país de ingresos medios con una población relativamente pequeña que se encuentra en proceso de envejecimiento. La evolución de su economía en las últimas décadas ha sido examinada por especialistas y analistas políticos interesados en evaluar los programas, las reformas y las políticas de ajuste estructural del país, sobre todo en lo que se refiere a su manifestación en algunos indicadores macroeconómicos. En ciertas investigaciones, se ha prestado considerable atención al efecto de las políticas económicas en la estabilidad y el crecimiento de Chile, así como a los efectos de la privatización del sistema de pensiones en el ahorro agregado, la inversión y el crecimiento, y a los efectos distributivos del gasto público y los programas de transferencias. En otros estudios, se analizaron las tendencias demográficas, destacándose las potenciales consecuencias económicas del envejecimiento de la población. Sin embargo, a pesar de las claras conexiones entre ambas áreas, son escasas las investigaciones en las que se las trata de manera integrada.

En el presente estudio, se examinan los mecanismos que permiten a la población chilena satisfacer sus necesidades de consumo en las diferentes etapas del ciclo de vida. Asimismo, se exploran los alcances de la dependencia económica en distintos grupos de edad, los medios de financiamiento del consumo y algunos de los efectos que provocan las reasignaciones de recursos entre los grupos etarios en las condiciones de vida de cada generación de la población. El análisis se basa en nuevas estimaciones para 1997 de las cuentas nacionales de transferencias de Chile. Estas cuentas permiten realizar un análisis sistemático y detallado de ciertos aspectos importantes del ciclo de vida económica.

A. Panorama económico

La economía de Chile y los niveles de vida de la población han cambiado sustancialmente en las últimas décadas. El país ocupa actualmente una posición elevada dentro de la región en muchos indicadores socioeconómicos, como el ingreso per cápita de alrededor de 14.510 dólares en paridad del poder adquisitivo registrado en 2008, el segundo más alto de América Latina después de México (FMI, 2009). El crecimiento anual del PIB per cápita se aceleró de un promedio algo superior al 2% durante la década de 1980 al 5% durante la década de 1990 (Loayza y Soto, 2002, pág. 5, cuadro 2). Desde entonces, se desaceleró levemente, pero a pesar de registrar variaciones de corta duración, siguió promediando un positivo 3,2% anual durante la primera mitad de la última década. A partir de 1990, Chile mantuvo una

macroeconomía razonablemente estable y cuentas externas sostenibles. En 2000 el gobierno introdujo una regla fiscal de balance estructural (Marcel y otros, 2001), que estableció un nivel de gasto coherente con la tendencia estimada de mediano plazo del producto nacional bruto (PNB), una política con efectos contracíclicos. Además, la disciplina fiscal contribuyó a reducir en gran medida la deuda externa, lo que dio como resultado una disminución histórica de las primas de riesgo del país (Marcel, 2006).

Uno de los motores del crecimiento agregado ha sido la acumulación de capital, financiada con ahorros nacionales. Durante las décadas de 1960 y 1970, la tasa de ahorro nacional tuvo una fluctuación significativa, promediando apenas alrededor del 12% del PIB (Bennett, Schmidt-Hebbel y Soto, 1999). Luego de la crisis económica de 1982 y 1983 (cuando el envejecimiento de la estructura etaria de la población comenzó a tornarse evidente), los ahorros observaron un agudo aumento y superaron el 20% del PIB a fines de la década de 1980, para mantenerse en torno a ese nivel durante la década siguiente. En 1997, el principal año examinado en este estudio, los ahorros nacionales representaron el 23,1% del PIB, en tanto que la inversión alcanzó el 27,7% del PIB. Este desempeño supera el promedio de América Latina, pero se ubica muy por detrás de otras regiones y países en desarrollo, particularmente los de Asia.

Otra área en la que Chile tuvo un progreso sustancial es la reducción de la pobreza, que era muy elevada (del orden del 45% de la población) durante los años ochenta, la última década del gobierno militar. La tasa de pobreza se ha desplomado desde entonces, del 38,6% en 1990 al 13,7% en 2006, y la población se vio beneficiada con una mejor protección contra los ciclos económicos gracias a las transferencias públicas a grupos concretos (Leiva, 2006), como también a la estabilidad macroeconómica y la política de balance estructural ya mencionadas.

B. Características y tendencias demográficas

La población de Chile, que en 2008 alcanzaba los 16,3 millones de personas, está atravesando una transición demográfica significativa. La primera mitad del siglo XX se caracterizó por una tasa total de fecundidad de más de seis hijos por mujer y una esperanza de vida al nacer por debajo de los 55 años. Las personas mayores constituían una pequeña proporción de la población y relativamente pocos superaban la edad normal de retiro: menos del 40% sobrevivía hasta los 70 años y menos del 20% vivía hasta los 80 años. Como toda sociedad que se halla en una etapa previa a la transición, la carga demográfica principal era el mantenimiento de los niños, en tanto que la

dependencia de la edad madura constituía un riesgo menor para las personas y una preocupación mínima a nivel agregado para los nacientes sistemas de protección social.

A comienzos de la década de 1980, cuando se introdujeron importantes reformas en el sistema de pensiones y los sectores de la salud y la educación, la fecundidad había caído a cerca de 2,5 nacimientos por mujer y la esperanza de vida había superado los 70 años. En años más recientes, se realizaron importantes cambios de política en el sector de la salud y en 2007 se aprobó una nueva reforma integral del sistema de pensiones, que estimula las contribuciones y amplía los beneficios, especialmente para los trabajadores de bajos ingresos. El siguiente paso sería transformar el sistema educativo. Todo esto ha ocurrido en un momento en que la transición demográfica alcanzó un déficit de fecundidad de alrededor de 1,9 nacimientos por mujer y un promedio de esperanza de vida de 78 años, nivel comparable al de algunos países desarrollados, como los Estados Unidos⁴.

Estos cambios están causando un envejecimiento demográfico considerable e implican que el retiro constituye una etapa cada vez más larga del ciclo de vida de las personas. Actualmente, los hombres que sobreviven a la edad de 60 años tienen una esperanza de vida de 20 años adicionales, en promedio, y en el caso de las mujeres, de 24 años adicionales. Estas cifras continuarían aumentando, ya que se proyecta una aceleración de la tendencia general del envejecimiento en las próximas décadas. El proceso de envejecimiento demográfico se manifiesta en forma contraria en el número de niños, cuya proporción en la población se ha reducido continuamente desde la década de 1960, y cuyos números absolutos han empezado a disminuir en los últimos años. Considerados en su totalidad, los cambios actuales y proyectados en la estructura de edad de la población se traducen en una tasa de dependencia demográfica que se mantiene baja y en disminución. Sin embargo, se proyecta que la caída se detenga en menos de 10 años, cuando la tasa alcance su nivel histórico más bajo, de alrededor de 45 personas, en los grupos etarios de dependencia convencionales (los menores de 15 años y los adultos de 65 años o más) por cada 100 personas en las principales edades productivas (entre 15 y 64 años). Esto indica que queda poco tiempo para aprovechar los beneficios del dividendo demográfico asociados a la baja presión demográfica sobre el consumo y la distribución de la producción nacional.

⁴ En América Latina, la esperanza de vida más alta se registra en Chile y Costa Rica (seguidos de cerca por Cuba, con una esperanza de vida al nacer en torno a los 77 años), mientras que la fecundidad de Chile es la segunda más baja, luego de la bajísima tasa de Cuba, de 1,6 nacimientos por mujer.

Las tendencias económicas y demográficas indicadas tienen implicancias directas en las transferencias realizadas entre grupos de edad y las diferentes maneras en que los individuos, las familias y el sector público redistribuyen la producción y los recursos económicos para satisfacer las necesidades de consumo de la población en las distintas etapas del ciclo de vida.

C. Las cuentas nacionales de transferencias de Chile en 1997

A continuación, se examina el primer grupo de cuentas nacionales de transferencias de Chile, siguiendo la metodología desarrollada por Mason y otros (2009). Los resultados corresponden al año 1997 e incluyen el déficit del ciclo de vida, las transferencias públicas y privadas y las reasignaciones de activos, es decir, todos los componentes principales de las cuentas de transferencias generacionales.

Las reasignaciones intergeneracionales se miden en términos de la magnitud del déficit del ciclo de vida y los elementos que lo componen, lo que equivale a la diferencia entre el consumo y la producción en cada edad. Una expresión útil para resumir el marco analítico y de cálculo está dada por la ecuación del déficit del ciclo de vida y sus elementos:

$$\underbrace{C - Y_t}_{\text{Déficit del ciclo de vida}} = \underbrace{Y_A - S}_{\text{Reasignaciones basadas en activos}} + \underbrace{\tau_g^+ - \tau_g^-}_{\text{Transferencias públicas netas}} + \underbrace{\tau_f^+ - \tau_f^-}_{\text{Transferencias públicas privadas}}$$

En este marco, los ingresos percibidos por individuos de determinada edad están compuestos por los ingresos laborales (Y_l), las rentas provenientes de activos (Y_A), las transferencias recibidas del sector público (τ_g^+) y las transferencias recibidas del sector privado (τ_f^+). Los egresos consisten en el consumo (C), las inversiones en capital, créditos y tierra (I) (que en el agregado deben ser equivalentes a los ahorros (S)), las transferencias al gobierno (τ_g^-) y las transferencias al sector privado (τ_f^-). En otras palabras, la ecuación establece que el déficit del ciclo de vida debe igualar las reasignaciones etarias, compuestas por las reasignaciones basadas en activos y las transferencias netas. Los métodos de estimación específicos se presentan en detalle en el sitio web del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias [en línea] <http://www.ntaccounts.org/>.

Para Chile, dos bases de datos a micronivel fundamentales para las estimaciones de las cuentas nacionales de transferencias son la Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997 y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1998. La primera es la principal fuente de datos para estimar el consumo privado, ya que brinda información muy detallada sobre 726 categorías de gasto en bienes y servicios en los hogares. Si bien ambas encuestas contienen información sobre las fuentes de ingresos de cada miembro del hogar (el ingreso laboral, las rentas provenientes de activos y las transferencias), se prefirió emplear la CASEN para realizar la estimación de ingresos laborales porque presenta datos más detallados sobre las categorías de ingresos (43 en total, comparado con 5 categorías en la Encuesta de Presupuestos Familiares) y porque los individuos se clasifican en edades simples, mientras que en la Encuesta de Presupuestos Familiares se emplean grupos quinquenales de edad. La CASEN es también la base de datos más pertinente, además de la fuente oficial, para la elaboración de estadísticas y análisis de la distribución de los ingresos, la pobreza y el impacto de los programas de transferencias del gobierno en las condiciones de vida de la población, en especial los grupos de bajos ingresos.

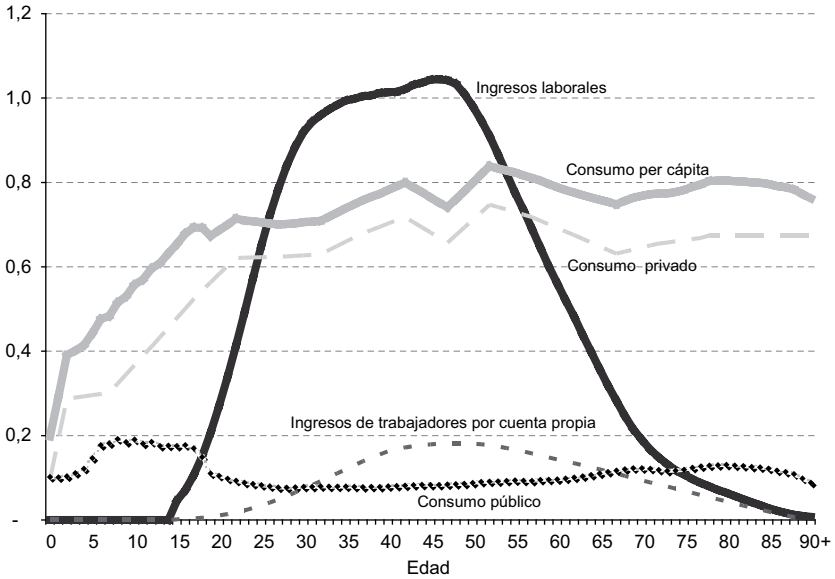
Para estimar las transferencias públicas netas, en este estudio se emplearon las cifras agregadas del gasto público por programa, que informa anualmente la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2006), junto con los datos sobre el perfil etario del impuesto a las ganancias brindadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Todos los perfiles etarios se adaptaron para hacerlos coincidir con los agregados correspondientes de las cuentas nacionales de ingreso y producto publicados por el Banco Central de Chile (2006).

1. El déficit del ciclo de vida

En el gráfico 1, donde se muestra el déficit del ciclo de vida de Chile en 1997, la curva del ingreso laboral per cápita tiene la forma característica de U invertida, pero con valores relativamente más altos en las edades más avanzadas. Este resultado obedece mayormente a los significativos ingresos de los trabajadores por cuenta propia, que en Chile tienen salarios considerablemente más elevados que los empleados y representan un porcentaje cada vez mayor del ingreso laboral en las edades laborales más avanzadas.

En comparación, el patrón general de edad chileno en materia de ingresos laborales se halla en un punto intermedio entre el de los países de ingresos más elevados, donde el ingreso laboral se mantiene alto hasta edades más avanzadas y registra luego una caída más pronunciada, y el de los países

Gráfico 1
CHILE: DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA CON RELACIÓN AL INGRESO LABORAL MEDIO DE LAS PERSONAS DE 30 A 49 AÑOS, 1997



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares, las encuestas de presupuesto y las cuentas nacionales.

de ingresos más bajos, cuyos ingresos laborales caen más gradualmente en las edades mayores.

El perfil del consumo per cápita tiene una curva más pequeña, que se observa comúnmente en los países en desarrollo. El patrón de edad está dominado por el consumo privado, que representa el 86% del consumo total⁵. El consumo público (es decir, el valor de los bienes y servicios en especie brindados por el gobierno) representa el 14% restante. Este es un valor intermedio entre los valores más bajos registrados a la fecha en los países en desarrollo como Indonesia y Tailandia y los valores más elevados observados en países desarrollados como los Estados Unidos, el Japón y Suecia. Comparado con otros países latinoamericanos, la leve caída en el consumo en las edades más avanzadas registrada en Chile es algo diferente del patrón costarricense, de mayor estancamiento, y distinto del que se observa en el Brasil, caracterizado por un aumento moderado.

⁵ Los varios componentes del déficit del ciclo de vida, incluido el consumo privado, se tratan en Bravo y Holz (2008).

La curva del consumo público tiene una forma de U casi invertida. No obstante, su moderada alza en las edades más avanzadas no es lo suficientemente marcada como para transformar en positiva la pendiente de la curva de consumo total, como ocurre actualmente en los países más desarrollados cuyos gastos de gobierno en salud y otros servicios sociales para las personas mayores son muy elevados. En Chile, estos programas públicos también son importantes, pero nuestros datos muestran que, en especial luego de la privatización de los sistemas de pensión y de salud en la década de 1980, las personas mayores han comenzado a confiar menos en el consumo público en especie y más en otras fuentes de ingreso, como las transferencias y las reasignaciones de activos. Otro aspecto interesante del déficit del ciclo de vida es la edad en la que las personas se transforman en productores netos y en consumidores netos. En el caso chileno, la primera transición ocurre alrededor de los 26 años y la segunda a los 54. La longitud de este período de producción neta, de 28 años, está un poco por debajo del promedio de los países miembros del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias, pero en línea con el promedio de los países de América Latina que tienen estimaciones comparables hasta el momento.

Si bien los menores de 26 y los mayores de 54 años de edad son dependientes desde el punto de vista del déficit del ciclo de vida —porque el producto del trabajo de ambos grupos es menor que su consumo—, existen diferencias evidentes en su situación económica y grado de dependencia. Primero, los dependientes más jóvenes producen solo el 26% de su consumo medio (los niños producen un 0%), en tanto que los dependientes mayores producen en torno al 55% de su consumo y, por lo tanto, dependen en mucha menor medida de otras fuentes de sustento. Segundo, los adultos de mayor edad recurren en gran medida a la renta generada por activos, en tanto que los niños no lo hacen y los adolescentes y adultos jóvenes lo hacen en una proporción muy limitada. Por lo tanto, los adultos mayores dependen mucho menos de las transferencias que los niños. Como se verá, la combinación de transferencias públicas y privadas difiere considerablemente según los grupos de edad. Tercero, en sistemas como el de Chile, que son principalmente contributivos, las pensiones que reciben los adultos mayores constituyen una compensación instituida de los aportes que hicieron siendo más jóvenes, es decir, forman parte de un contrato social explícito intertemporal e intergeneracional⁶. Sin embargo, en el caso de los niños no hay un vínculo explícito ni necesariamente proporcional entre las transferencias públicas recibidas siendo joven y los impuestos que se pagan en la vida adulta.

⁶ En los sistemas no contributivos, los impuestos pagados y las pensiones recibidas en distintas etapas del ciclo de vida no están vinculados a nivel individual y, por lo tanto, constituyen solo transferencias.

2. Las transferencias públicas

En el marco de las cuentas nacionales de transferencias, los flujos de transferencias públicas otorgados a individuos comprenden todos los gastos corrientes gubernamentales (no basados en activos) y no solo programas monetarios específicos, según el uso habitual del término en materia de finanzas públicas. Las transferencias públicas dirigidas a individuos incluyen todas las actividades del sector público asociadas a la producción de bienes y servicios que beneficien a la población directa o indirectamente. Algunos de estos beneficios se otorgan solo a grupos específicos como estudiantes, jubilados o beneficiarios de programas para el alivio de la pobreza, en tanto que otros se destinan a la población en general. Ejemplos de estos últimos son la infraestructura pública, las relaciones externas y los gastos operativos del gobierno central. En el marco de las cuentas nacionales de transferencias, los beneficios específicos se asignan a los grupos poblacionales pertinentes, en tanto que los generales se distribuyen sobre una base per cápita uniforme para todos los grupos de edad. Los egresos por transferencias públicas corresponden a los pagos (impuestos y contribuciones a la seguridad social) que realizan los individuos al gobierno en determinado año.

Los ingresos por transferencias públicas se dividen en dos categorías: en efectivo o en especie, y se diferencian por sector social (salud, educación, seguridad social y otros). Los egresos por transferencias públicas consisten mayormente en impuestos directos e indirectos, que comprenden, por una parte, el impuesto a las ganancias y a la propiedad y, por otra, los impuestos sobre el consumo y los impuestos especiales⁷.

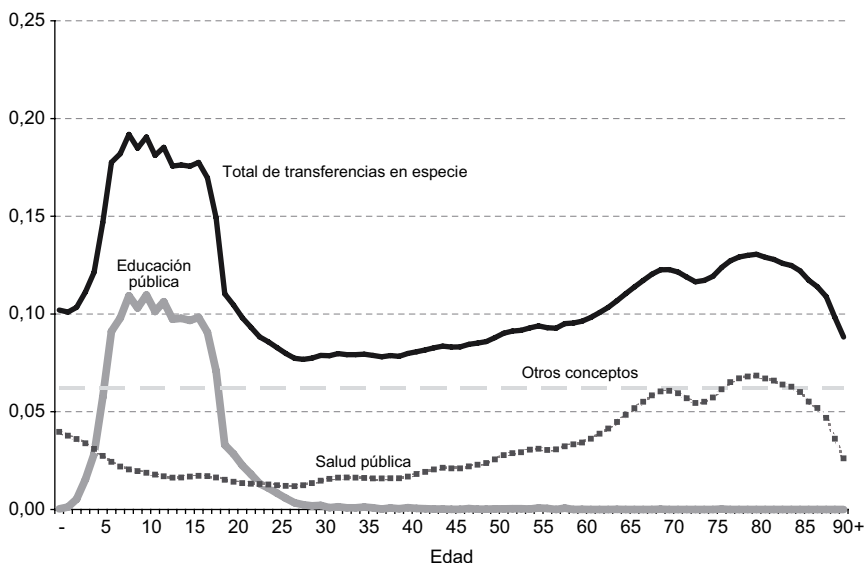
a) Los ingresos por transferencias públicas

En 1997, las transferencias en especie agregadas representaron el 11% del PIB de Chile, y más de la mitad de este porcentaje (el 6% del PIB) correspondió al consumo de bienes colectivos; los programas de salud y educación constituyeron el 5% restante. Las transferencias monetarias representaron el 4,8% del PIB; prácticamente el total correspondía a pensiones públicas y una pequeña proporción a subsidios para capacitación y por desempleo.

Como se observa en el gráfico 2, las transferencias en especie se concentraban en los niños y los adolescentes, mediante gastos en la educación pública, y en las personas mayores, mediante programas de salud pública.

⁷ Además de los impuestos, los egresos por transferencias públicas incluyen las contribuciones obligatorias (véanse más detalles sobre transferencias públicas [en línea] <http://www.ntaccounts.org>).

Gráfico 2
CHILE: TRANSFERENCIAS EN ESPECIE PER CÁPITA CON RELACIÓN AL INGRESO LABORAL MEDIO DE LAS PERSONAS DE 30 A 49 AÑOS, 1997



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales.

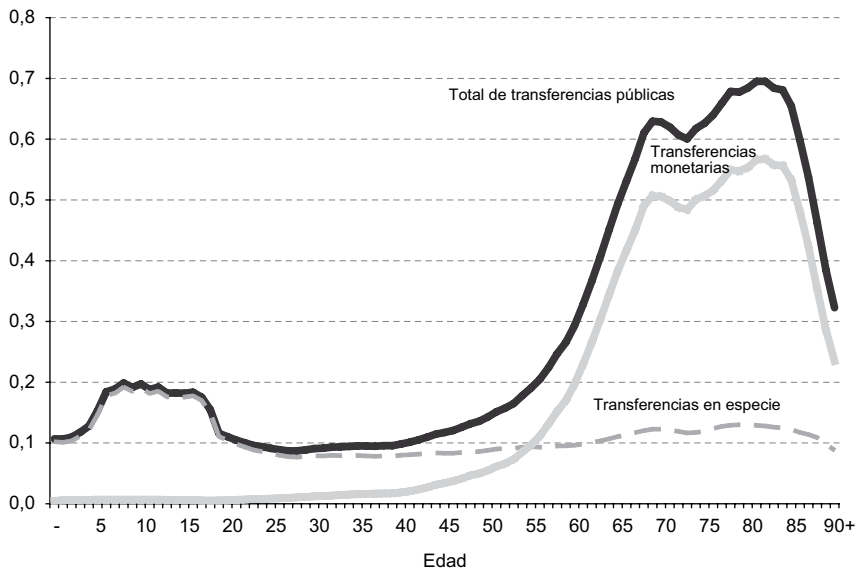
Comparadas con las transferencias destinadas a la educación y salud públicas de otros países del proyecto de cuentas nacionales de transferencias, las de Chile ocupaban un rango intermedio. Se ubicaron muy cerca de las de los países en desarrollo, como Costa Rica y Taiwán, y muy por encima de las de Indonesia, pero muy por debajo de las de los países desarrollados como los Estados Unidos y el Japón.

Como era de esperar, los gastos en educación eran más elevados para los niños, los adolescentes y los jóvenes adultos, en tanto que los gastos en salud beneficiaban principalmente a las personas de edad y, en menor medida, a los niños pequeños. Otros gastos públicos de consumo no tenían una correlación de edad definida.

Las transferencias monetarias consistían básicamente en pensiones de vejez y de sobrevivencia, que estaban orientadas sobre todo a las personas de edad y constituían el grueso de las transferencias públicas destinadas a este grupo (véase el gráfico 3). En el gráfico 3 también se observa que los beneficios públicos per cápita de las personas mayores superaban con creces a los que recibían los niños. Sin embargo, debido a que la estructura etaria de

la población estaba todavía inclinada hacia las edades más jóvenes, el gasto público destinado a los niños y a las personas mayores tenía una magnitud agregada comparable.

Gráfico 3
CHILE: INGRESOS PÚBLICOS PER CÁPITA CON RELACIÓN AL INGRESO LABORAL MEDIO DE LAS PERSONAS DE 30 A 49 AÑOS, 1997

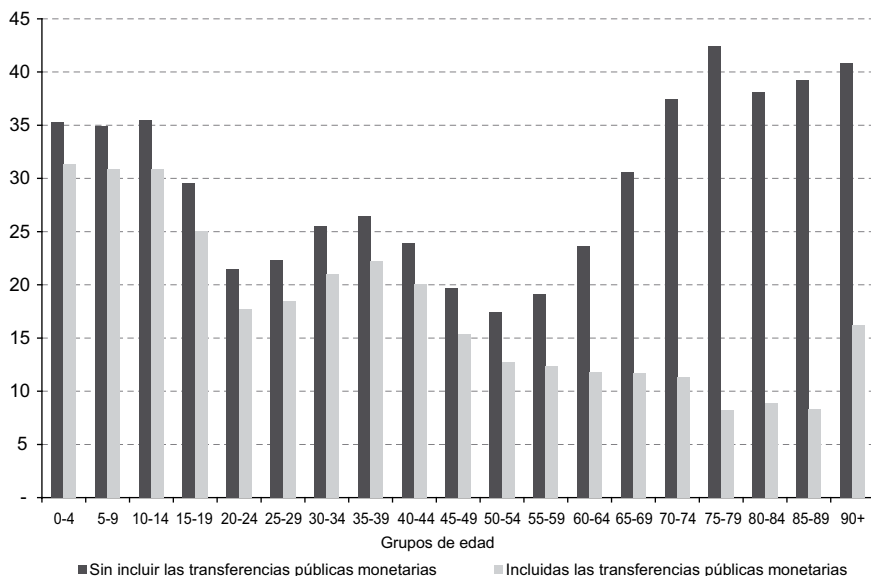


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales.

Estas transferencias pueden tener un efecto significativo en la distribución de los ingresos de una sociedad. Partiendo de un procedimiento de estimación desarrollado por Uthoff y Ruedi (2005), Bravo (2007) ha evaluado el efecto de las transferencias monetarias gubernamentales sobre los índices de pobreza por edad en varios países de América Latina. En el gráfico 4 se muestran las estimaciones de Bravo para Chile en 1997.

Los resultados confirman nuestras conclusiones previas acerca de Chile (que también se observan, en distintos grados, en el Brasil, El Salvador y México): principalmente, el efecto de reducción de la pobreza de las transferencias en efectivo fue mucho mayor para las personas mayores que para otros grupos de edad. Si bien los efectos de las transferencias monetarias del gobierno no fueron insignificantes para los adultos más jóvenes y los niños, fueron insuficientes; los niños tenían índices de pobreza mucho más elevados que los otros grupos generacionales. Este resultado es problemático

Gráfico 4
CHILE: INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1998
(En porcentajes y grupos de edad)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1998.

desde el punto de vista de la equidad intergeneracional y desde la perspectiva económica intertemporal, en la medida en que sugiere una subinversión en las generaciones más jóvenes, es decir, en su productividad futura. De este modo, el programa de gobierno de Chile que se inició recientemente para mejorar el bienestar y la protección social de todos los niños (Mideplan, 2007) parece estar bien orientado.

Esta es solo una muestra para analizar los efectos distributivos de las transferencias. También podrían tenerse en cuenta las transferencias en especie y los egresos por transferencias públicas a fin de tener un panorama completo del impacto generacional neto de las políticas públicas. Las series de cuentas nacionales de transferencias que se están elaborando actualmente brindarán los datos básicos para realizar evaluaciones más integradas y comprensivas⁸.

⁸ Idealmente, podría examinarse la incidencia intertemporal a fin de lograr un auténtico análisis generacional. Sin embargo, esto requiere una larga serie de cuentas nacionales de transferencias, que aún no están disponibles para Chile. Véase un interesante análisis de las series del déficit del ciclo de vida en los Estados Unidos y Francia en Bommier y otros (2005).

b) Los egresos por transferencias públicas

La estructura fiscal de Chile, en la que tres cuartos de la recaudación proviene de impuestos indirectos, da como resultado un perfil etario de los egresos públicos bastante diferente del de los países desarrollados, donde los impuestos directos sobre las ganancias y los activos cumplen un papel mucho más importante. Debido a la estructura fiscal y las normas de asignación del país, los impuestos sobre las ganancias recaen más sobre las edades mayores que el impuesto al valor agregado (IVA) (véase el gráfico 5). Los impuestos indirectos tienen una distribución más equitativa en las distintas edades, en tanto que los directos se concentran en las edades adultas de mayores ingresos.

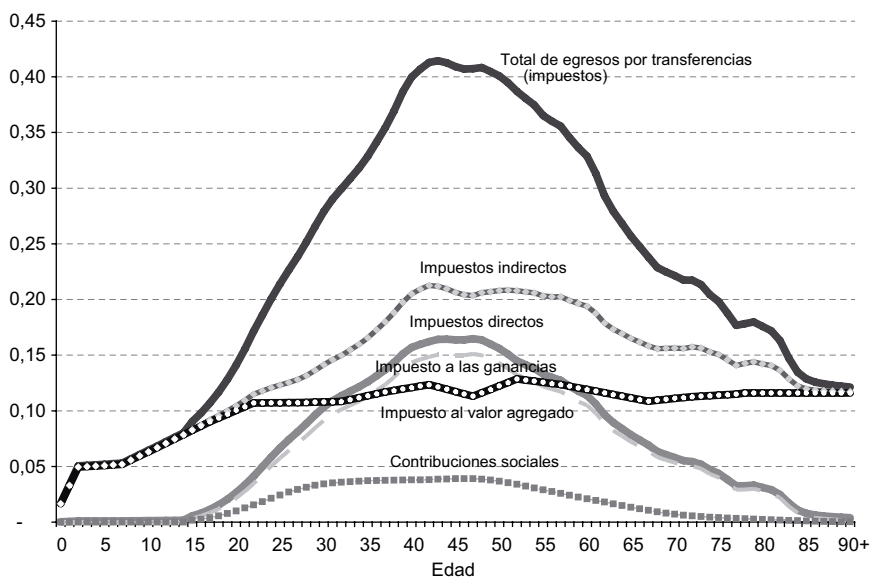
En el gráfico 6 se presentan los ingresos y los egresos por transferencias públicas y se sintetizan los resultados netos agregados de estas transferencias, lo que puede ser muy relevante para la política de finanzas públicas, ya que reflejan los valores netos agregados de las transferencias del gobierno destinadas a la población y recibidas de esta, por grupos de edad. Es decir, se muestran los beneficios recibidos del gobierno menos los impuestos pagados por la población, en cada grupo etario.

En el gráfico 6 puede observarse que los menores de 20 años y los mayores de 60 recibieron flujos públicos netos del gobierno, en tanto que las personas de edades intermedias, en especial las comprendidas entre cerca de 40 años y alrededor de 50 años, eran contribuyentes netos. El valor absoluto de las transferencias públicas para las personas mayores de 70 años tiende a caer a medida que aumenta la edad, principalmente debido al reducido número de esta población y a las menores transferencias netas per cápita en las edades más avanzadas.

3. Las transferencias privadas

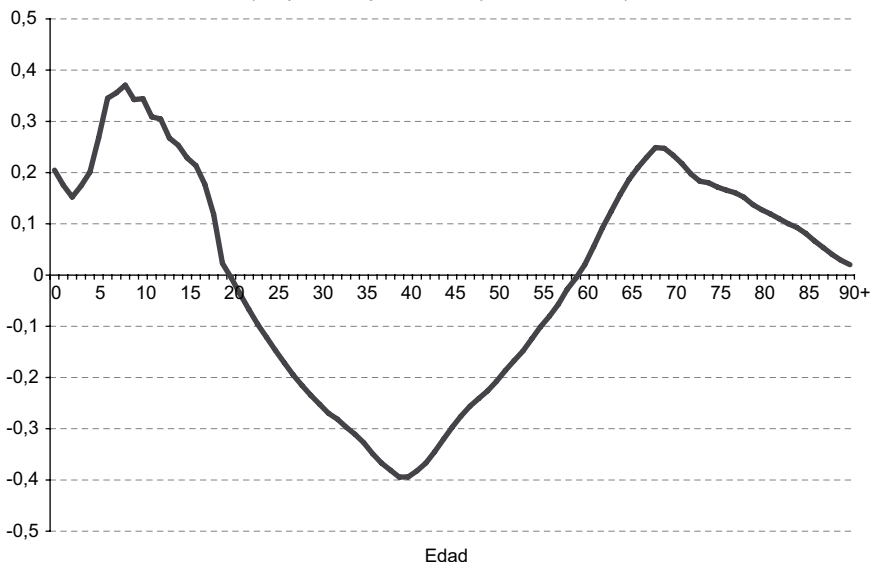
Las transferencias que tienen lugar entre individuos sin intermediación del gobierno pueden ser intrahogareñas (el caso más común) o interhogareñas. En el caso de Chile, en las encuestas de hogares se indaga solamente sobre las transferencias recibidas, pero no sobre las otorgadas; por lo tanto, no hay información acerca del origen de las transferencias recibidas. En consecuencia, teniendo en cuenta la información de las transferencias recibidas por cada miembro del hogar, se asumió el origen de estas, teniendo en cuenta a los receptores, para estimar las transferencias privadas netas interhogareñas. Se consideraron dos posibilidades: i) que todas las transferencias privadas tuvieron lugar entre los jefes de hogar (este es el método estándar del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias) o ii) que el receptor fue la persona identificada en la encuesta y los otorgantes fueron únicamente

Gráfico 5
CHILE: EGRESOS POR TRANSFERENCIAS PÚBLICAS PER CÁPITA (IMPUESTOS)
CON RELACIÓN AL INGRESO LABORAL MEDIO DE LAS PERSONAS
DE 30 A 49 AÑOS, 1997



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales.

Gráfico 6
CHILE: TRANSFERENCIAS PÚBLICAS NETAS TOTALES, 1997
(En porcentajes del PIB y años de edad)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales.

los jefes de hogar. En ambos casos, se asumió que el monto otorgado fue proporcional a los ingresos (autónomos) totales de los factores productivos en el hogar.

Los resultados de las transferencias interhogareñas difieren según el supuesto utilizado. Bajo el primer supuesto, los jóvenes y las personas mayores recibieron una proporción muy pequeña de las transferencias netas, mientras que los adultos de edades intermedias fueron otorgantes netos de grandes cantidades. Este resultado era esperable, ya que la mayoría de los jefes de hogar son, de hecho, adultos de mediana edad. Bajo el segundo supuesto, las transferencias netas interhogareñas se extendieron de manera más equitativa. No obstante, como este tipo de transferencias representa solo el 18% de los ingresos por transferencias privadas, la elección de un supuesto o el otro no afecta demasiado las transferencias privadas netas totales.

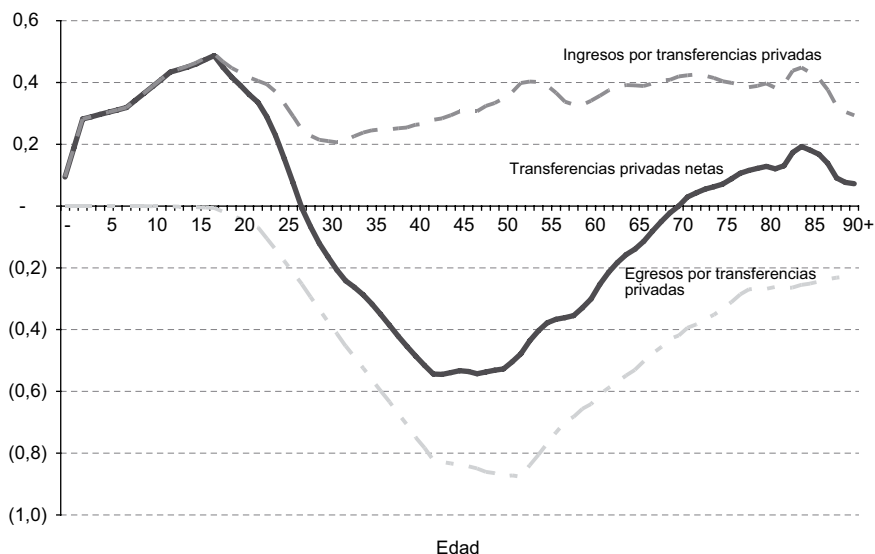
Descubrimos que las transferencias intrahogareñas eran mayores en Chile que en otros países; por ejemplo, en Tailandia representaban solo el 6% de las transferencias privadas totales. Sin embargo, Chile se asemeja prácticamente a todos los otros países en que la gran mayoría de las transferencias privadas tuvieron lugar dentro de los hogares. En el gráfico 7 se muestran las estimaciones de transferencias privadas basadas en la metodología estándar de cuentas nacionales de transferencias.

Los resultados muestran que para las edades superiores a los 18 años, las personas eran tanto otorgantes como receptoras de transferencias privadas. Este resultado es consistente con el obtenido mediante las encuestas sobre salud, bienestar y envejecimiento (SABE), que presentan poblaciones de ciudades seleccionadas de América Latina (Palloni y Peláez, 2004) en las que se observan varios casos de apoyo mutuo (Saad, 2005). Sin embargo, si se consideran los flujos netos, los niños y los adultos jóvenes son receptores netos de transferencias privadas netas en una cantidad considerable, en tanto que en el caso de los adultos mayores, estas son mucho menores y solo las reciben a partir de los 70 años.

4. Las reasignaciones de activos

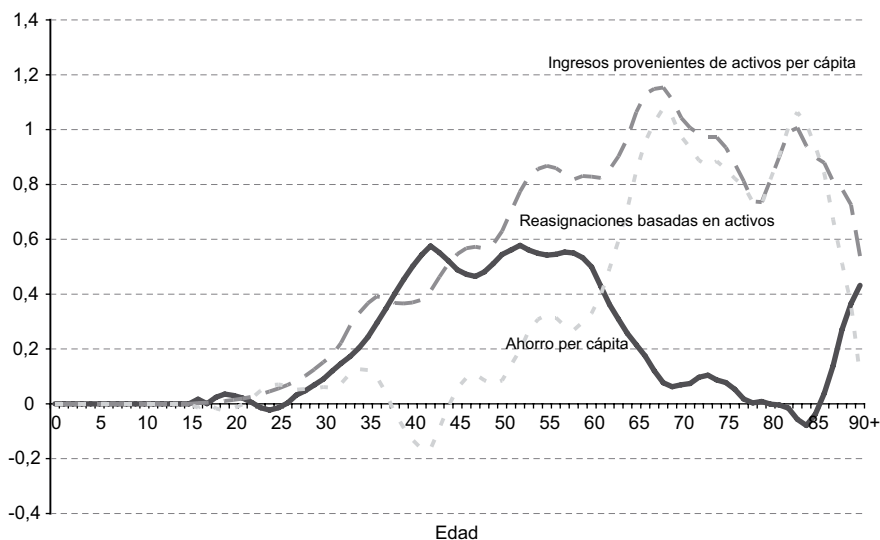
Las personas que no generan ingresos laborales significativos ni reciben muchas transferencias pueden recurrir a reasignaciones intergeneracionales basadas en activos para financiar su consumo. Cabe recordar que estas reasignaciones surgen de la diferencia entre la renta generada por activos y los ahorros a cada edad. En el gráfico 8 se observa que en 1997 las reasignaciones de activos netas per cápita de Chile comienzan a aumentar en torno a los 20 años de edad y se estabilizan entre los 42 y los 60 años. A la edad de 60 años, caen casi continuamente hasta los 85 años y a partir de entonces observan

Gráfico 7
CHILE: TRANSFERENCIAS PRIVADAS PER CÁPITA CON RELACIÓN AL INGRESO LABORAL MEDIO DE LAS PERSONAS DE 30 A 49 AÑOS, 1997



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de presupuesto y las cuentas nacionales.

Gráfico 8
CHILE: REASIGNACIONES DE ACTIVOS PER CÁPITA CON RELACIÓN AL INGRESO LABORAL MEDIO DE LAS PERSONAS DE 30 A 49 AÑOS, 1997



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales.

un marcado incremento hasta los 90 años. Las estimaciones de las edades mayores seguramente son menos confiables debido al pequeño número de la población, pero a simple vista parecen sugerir que luego de los 85 años las personas obtienen más liquidez reduciendo sus ahorros, un comportamiento bastante razonable. En cuanto a los componentes de las reasignaciones de activos, la renta proveniente de activos aumenta gradualmente alrededor de los 25 años hasta llegar a un punto máximo después de los 65 años⁹. A partir de entonces, cae, excepto por un breve repunte entre los 82 y los 83 años, y vuelve a descender en adelante. Desde la perspectiva del ciclo de vida, estos patrones etarios en general parecen consistentes con la teoría económica y las expectativas previas.

Sin embargo, el comportamiento implícito del ciclo de vida de los ahorros es más interesante: estos se vuelven claramente positivos solo a partir de los 45 años y en general aumentan y permanecen elevados hasta los 85 años. Luego caen bruscamente, pero siguen siendo positivos. Este patrón es diferente del de países como Costa Rica y los Estados Unidos, donde las reasignaciones de activos netas no declinan, sino que siguen aumentando inclusive en las edades mayores, en tanto que los ahorros caen a valores negativos. Cabe resaltar que en Chile las variaciones en los ahorros son casi equivalentes a las de las rentas provenientes de activos entre los 65 y los 85 años, como si en este rango de edad se ahorraran todas estas rentas y quedasen disponibles para retirar en las edades más avanzadas.

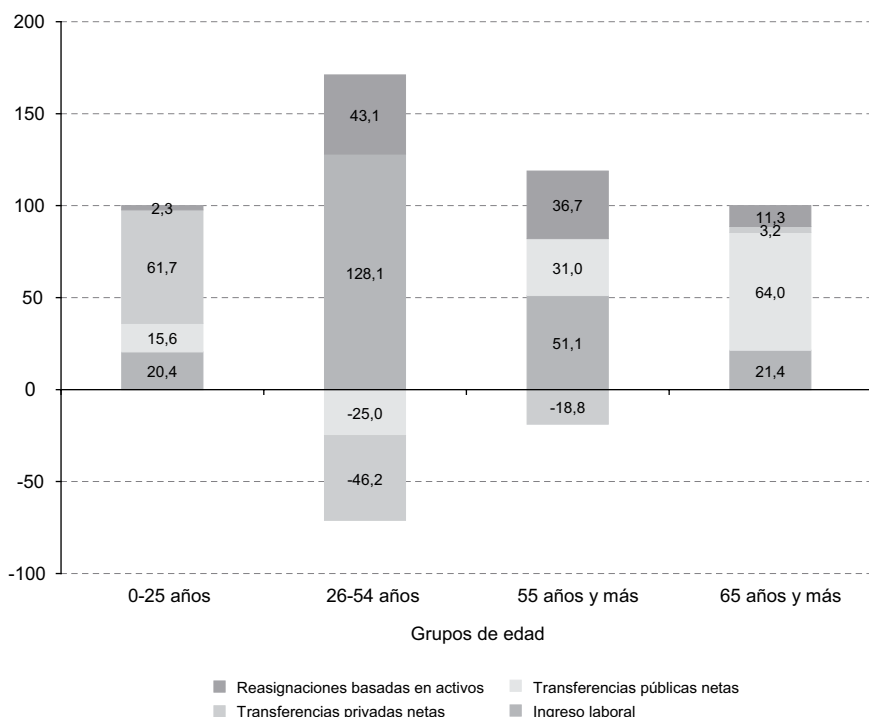
5. El financiamiento del consumo en las distintas etapas del ciclo de vida

Una manera útil de resumir los resultados anteriores es examinar las fuentes de financiamiento del déficit del ciclo de vida en grupos amplios de edad de dependientes y productores netos (véase el gráfico 9). Esto confirma que los adultos de edad mediana entre los 26 y los 54 años eran productores netos sustanciales, ya que sus ingresos laborales eran un 28% más altos que su propio consumo. También obtuvieron importantes reasignaciones positivas netas de activos, equivalentes al 43% de su consumo, lo que les brindó suficientes recursos para otorgar transferencias netas, tanto privadas como públicas, en una cantidad equivalente a un 46% y un 25%, respectivamente, del promedio de su consumo.

Los niños y los jóvenes menores de 25 años y los adultos de 55 años y más eran consumidores netos (dependientes), pero sus fuentes de sustento y

⁹ Probablemente, esto se asocia a un elevado retiro de activos en torno a la edad de jubilación.

Gráfico 9
CHILE: FINANCIAMIENTO DEL CONSUMO, 1997
 (En porcentajes y grupos de edad)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las cuentas nacionales de transferencias de Chile, 1997.

el grado dependencia eran radicalmente diferentes. Más de tres quintos del consumo de los dependientes más jóvenes se financiaba con transferencias privadas (sobre todo intrahogareñas) y un quinto, con ingresos laborales. El quinto restante se componía de transferencias públicas netas (15%) y reasignaciones de activos (2%)¹⁰. Por otra parte, los dependientes mayores (de 55 años y más) financiaban más de la mitad de su consumo con su propio trabajo y podían contar con asignaciones de activos para financiar un 37% más. Además de las transferencias públicas, que constituían el 31% del consumo, manejaban recursos suficientes para ser proveedores netos de transferencias privadas, que alcanzaban el 18% de su consumo. La edad límite más convencional, de 65 años y más, revela el esperado aumento de

¹⁰ Las reasignaciones de activos de este grupo etario resultan de una combinación de ingresos muy moderados provenientes de activos y algunas deudas (ahorro negativo), que probablemente incluyan préstamos estudiantiles.

la dependencia de las transferencias públicas (casi dos tercios del consumo de este grupo) y las menores contribuciones del propio trabajo (cerca de un quinto de su consumo). Las reasignaciones de activos representan el 11% del consumo de este grupo de edad y, como se indicó anteriormente, las personas mayores no dependen en alto grado de las transferencias privadas para su sustento, sino que reciben una modesta cantidad (el 3% de su consumo) de transferencias privadas de jóvenes adultos.

D. Conclusiones

El análisis de las reasignaciones intergeneracionales de Chile en 1997 permite concluir que los ingresos laborales son una fuente más importante de apoyo económico para la gran mayoría de los adultos —incluidas las personas mayores— que en otros países con niveles similares de desarrollo, urbanización y cobertura de seguridad social. El consumo mostraba un perfil etario homogéneo que se ubicó en un punto intermedio entre la curva con forma de U invertida más pronunciada que se observa en los países de más bajos ingresos y la curva ascendente del consumo de los países más desarrollados de hoy en día.

Los menores de 26 y los mayores de 54 años de edad eran, en promedio, económicamente dependientes, ya que el producto de su trabajo era menor que su consumo. Sin embargo, había diferencias evidentes en su situación económica y el grado de dependencia. Los adultos de mayor edad dependían mucho menos que los niños y los adultos jóvenes de fuentes que no fueran sus propios ingresos laborales o las reasignaciones de activos. En 1997, el principal año analizado, este resultado probablemente fue influido por las privatizaciones iniciadas en la década de 1980, en especial en el sistema de pensiones, que incrementó el ahorro privado para la edad avanzada. No obstante, las pensiones gubernamentales, que abarcan el grueso de las transferencias públicas de las personas mayores, representan el principal medio de sustento de estas. Los flujos privados otorgados a los individuos (beneficios) consistieron principalmente en el cuidado de la salud, la educación y los bienes colectivos y el grado de recepción en cada grupo de edad fue diferente. Las transferencias monetarias (básicamente pensiones) representaron con creces las mayores transferencias públicas percibidas por las personas mayores. El total de transferencias netas per cápita percibidas por este grupo fue varias veces superior a las que recibieron los niños y los adultos jóvenes. Sin embargo, dado que el número de personas jóvenes era más elevado que el de las de edad avanzada, el gasto público agregado en niños y adolescentes era en general comparable con el de las personas mayores.

Las transferencias públicas monetarias parecen haber provocado un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza de las personas mayores que en otros grupos de edad y preocupa el hecho de que la pobreza todavía se concentre en gran medida en los niños, que representan las futuras generaciones de ciudadanos, productores y contribuyentes. No obstante, al realizar un análisis integral de la distribución debe también tenerse en cuenta las transferencias en especie y los egresos públicos (impuestos). Las series temporales de las cuentas nacionales de transferencias que se están elaborando generarán una base de datos apropiada para realizar un análisis en términos generacionales.

Las transferencias privadas fueron la principal fuente de financiamiento del consumo de los niños, pero no resultaron de gran importancia para los otros grupos etarios. Las personas de edad avanzada dependían en gran medida de las transferencias públicas netas, pero no eran receptores sustanciales de transferencias privadas netas. Curiosamente, sin embargo, los adultos de todos los grupos de edad daban y recibían transferencias privadas, lo que confirma la evidencia previa de Chile y otros países de América Latina acerca de que la ayuda privada tiende a ser mutua.

Si bien el porcentaje financiado por las reasignaciones de activos apenas superaba el 11% del consumo de las personas mayores en Chile en 1997, se espera que aumente, especialmente para las generaciones que alcancen la edad de retiro luego de 2000, dado que una mayor proporción de estas personas están afiliadas al sistema privado de pensiones reformado en la década de 1980. No obstante, el alcance de este efecto no se percibirá hasta después de 2020, cuando las primeras cohortes cubiertas completamente por el sistema privado de pensiones comiencen a jubilarse.

Bibliografía

- Banco Central de Chile (2006), “Cuentas nacionales de Chile 1996-2004” [en línea] <http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad-economica-gasto/aeg01a.htm>.
- Bennett, Herman, Klaus Schmidt-Hebbel y Claudio Soto (1999), “Series de ahorro e ingreso por agente económico en Chile, 1960–1997”, *Documentos de trabajo*, N° 53, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Bommier, Antoine y otros (2004), “Who wins and who loses? Public transfer accounts for US generations born 1850 to 2090”, *NBER Working Paper*, N° 10969.
- Bravo, Jorge (2007), “Intergenerational transfers and social protection in Latin America”, *Proceedings of the United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures. Mexico City, 31 August-2 September 2005* (ESA/P/WP.201), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas.

- (2006), “Constructing a baseline NTA for Chile: preliminary findings”, documento presentado en el tercer taller del grupo de trabajo sobre los aspectos macroeconómicos de las transferencias intergeneracionales, Honolulu, Centro Este-Oeste/Centro de la Economía y Demografía del Envejecimiento (CEDA), Universidad de California en Berkeley, 20 a 22 de enero.
- Bravo, Jorge y Mauricio Holz (2008), “Intergenerational reallocations in Chile, 1987-1997”, documento presentado en el seminario “Expert Group Meeting on Mainstreaming Age Structural Transitions (ASTs) into Economic Development Policy and Planning”, Viena, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Universidad de Estocolmo, 7 a 9 de octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- (2006), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), “World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook Data Base: April 2009”, Washington, D.C. [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>.
- Larrañaga, Osvaldo (1999), “Desigualdad del ingreso en Chile, 1960–2000”, *Documento de trabajo*, N° 178, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Leiva, Alicia (2006), “Sistema de protección social: fundamentos y componentes”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población y pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 14 y 15 de noviembre.
- Loayza, Norman y Raimundo Soto (eds.) (2002), *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Marcel, Mario (2006), “Cinco años de balance estructural en Chile: una evaluación”, documento presentado en el decimotercero Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 23 a 26 de enero.
- Marcel, Mario y otros (2001), “Balance estructural del gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987–2000”, *Estudios de Finanzas Públicas*, N° 1, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, septiembre.
- Mason, Andrew y otros (2009), “Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts”, *Developments in the Economics of Aging*, David Wise (ed.), Chicago, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/University of Chicago Press.
- Mideplan (Ministerio de Planificación) (2007), “Sistema de protección integral a la primera infancia: ‘Chile crece contigo’” [en línea] <http://www.proteccionsocialbiobio.cl/index.php/programas-serplac-region-del-bio-bioofert/fondo-desarrollo-infantil-chile-crece-contigo.html>.
- (1999), VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998), Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda (2006), “Operación trimestral. Informes de ejecución presupuestaria”, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos (DIPRES) [en línea] <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15492.html>.
- Palloni, A. y M. Peláez (2004), *Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento SAGE*, Madison, Universidad de Wisconsin.

- Proyecto CNT (Proyecto de cuentas nacionales de transferencias) (2007), “National Transfer Accounts Project” [en línea] <http://www.ntaccounts.org/>.
- Saad, Paulo M. (2005), “Los adultos mayores en América Latina y el Caribe: arreglos residenciales y transferencias informales”, *Notas de población*, N°80 (LC/G.2276-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.142.
- Uthoff, Andras y Nora Ruedi (2005), “Protección social en las familias. Un análisis a partir de las encuestas de hogares”, *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N°46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.



Primera edición
Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile
ISBN 978-92-1-323446-4 • ISSN 0303-1829
S1000280 • Número de venta: S.10.II.G.56
Copyright © Naciones Unidas 2010

ISBN 978-92-1-323446-4



9 789213 234464