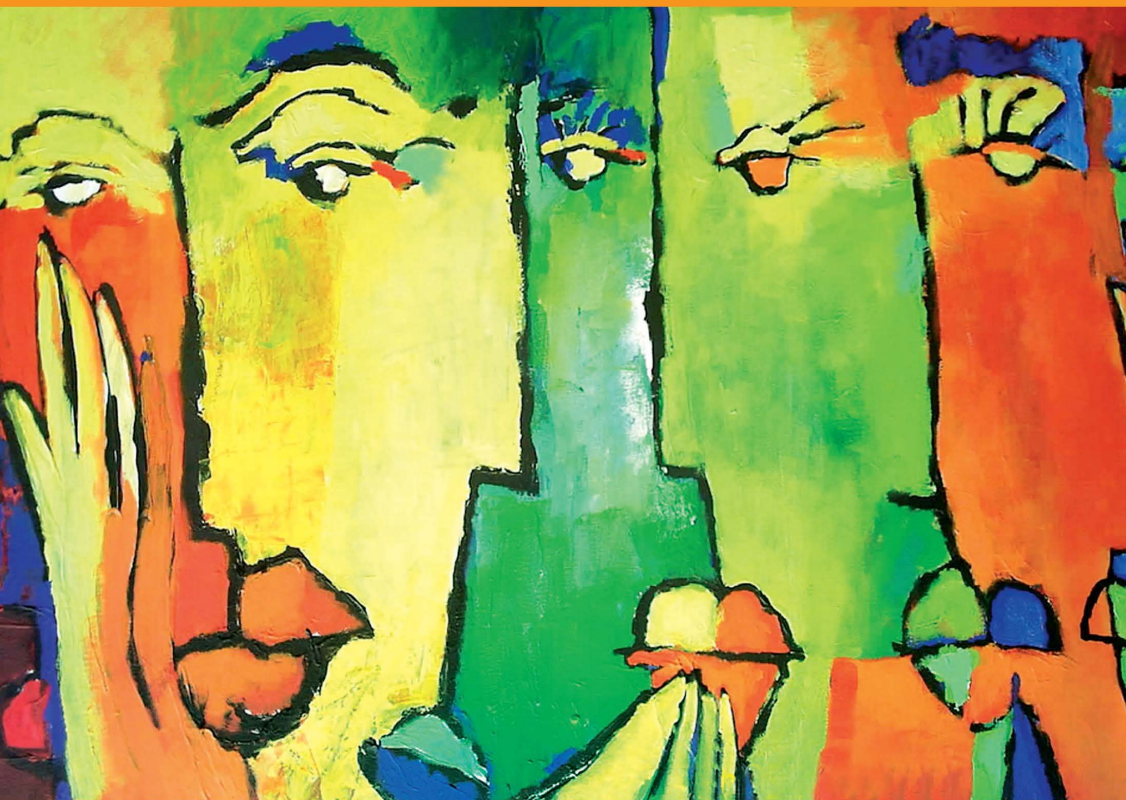


# Notas 90 de población



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](mailto:liliana.cuevas@cepal.org)  
Ventas: [publications@cepal.org](mailto: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  
N° 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

# Reflexiones, debates y consensos en torno al envejecimiento, las transferencias y la protección social

Alicia Leiva<sup>1</sup>

## Resumen

En este artículo se relata lo discutido en la Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social, celebrada en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago, los días 20 y 21 de octubre de 2009. En esa ocasión, se debatieron diversos temas ligados al proyecto Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social en América Latina y el Caribe, el eje central de la investigación que generó el encuentro. Los temas objeto de debate fueron: las implicaciones del envejecimiento en el crecimiento económico y los gastos en salud, los efectos de la crisis económica y financiera iniciada en octubre de 2008 sobre las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores, y la relación del proceso de envejecimiento con las transferencias intergeneracionales y las políticas sociales, con especial énfasis en el escenario regional, a partir de los estudios de caso de los cinco países de América Latina que participan del mencionado proyecto (el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay).

Entre las conclusiones relevantes surgidas de esta reunión se consideró que los sistemas de seguridad social deberían integrar componentes asistenciales y de aseguramiento en un esquema único que contemple diversas formas de financiamiento y conjugue los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad con los de universalidad y solidaridad. Esta universalidad, sin embargo, no se piensa en términos absolutos, sino que se propone la noción de “universalidad básica”. También se enfatizó la necesidad de situar el debate de la reforma que esto implicaría —y que requerirá un consenso social amplio— desde una perspectiva de derechos y en el contexto de los programas de equidad y combate a la pobreza. Otro claro mensaje fue el de evitar que las coyunturas críticas, como la atravesada recientemente, supongan regresiones en los mínimos de protección social logrados hasta el momento y destacar la importancia de invertir en capital humano para aprovechar el bono demográfico, procurando además equilibrar el gasto público y privado en esa inversión para evitar la reproducción de la segmentación social a lo largo del ciclo vital.

---

<sup>1</sup> Consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

## Abstract

This article reports on the deliberations at the Expert Group Meeting on Population Ageing, Intergenerational Transfers and Social Protection, held at the headquarters of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), in Santiago on 20 and 21 October 2009. Participants at this meeting debated various topics relating to the project entitled Intergenerational Transfers, Population Ageing and Social Protection in Latin America and the Caribbean, which is the focus of the research that gave rise to this meeting. The topics covered by the debate were: the implications of ageing for economic growth and health expenditures, the effects of the economic and financial crisis that broke out in October 2008 on the pensions and economic security of older persons, and the relationship between the ageing process, on the one hand, and intergenerational transfers and social policies, on the other, with special emphasis on the regional outlook. The debate on these points drew on case studies conducted in the five Latin American countries that took part in the project (Brazil, Chile, Costa Rica, Mexico and Uruguay).

The consensus at the meeting was that social security systems should bring together welfare and insurance components into a single system that will allow various types of funding and combine the principles of efficiency, efficacy and sustainability with those of universality and solidarity. However, rather than absolute universality, the participants proposed the notion of “basic universality”. They also stressed the need to view the debate on the reform that this proposal would entail—and which would require a broad social consensus—from the standpoint of rights and within the context of equity and poverty-alleviation programmes. Another clear message was that short-term crises, such as the recent downturn, should not be allowed to erode the minimum levels of social protection achieved thus far, and that investing in human capital was essential in order to make the most of the demographic dividend; at the same time, a balance should be struck between private and public spending on that investment so as to avoid reproducing social segmentation throughout the life cycle.

## Résumé

Cet article traite des débats de la réunion d'experts sur le vieillissement de la population, les transferts intergénérationnels et la protection sociale, tenue au siège de la commission économique pour l'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC), à Santiago, les 20 et 21 octobre 2009. Les participants à cette réunion ont abordé plusieurs thèmes liés au projet Transferts intergénérationnels, vieillissement de la population et protection sociale en Amérique latine dans les Caraïbes, thème central de la recherche qui a donné lieu à cette rencontre. Les thèmes débattus ont été les suivants: les conséquences du vieillissement sur la croissance économique et les dépenses en matière de santé, les effets de la crise économique et financière qui a éclaté en octobre 2008 sur les pensions et la sécurité économique des personnes âgées, et le rapport entre le processus de vieillissement et les transferts intergénérationnels et les politiques sociales, notamment au niveau régional, sur la base d'études de cas des cinq pays d'Amérique latine qui ont participé à ce projet (Brésil, Chili, Costa Rica, Mexique et Uruguay).

L'une des conclusions de cette réunion est que les systèmes de sécurité sociale devraient comporter des composantes assistancielles et d'assurance dans le cadre d'un régime unique prévoyant plusieurs formes de financement et conjuguant les principes d'efficience, d'efficacité et de durabilité avec ceux de l'universalité et de la solidarité. Ce principe d'universalité n'est toutefois pas conçu en termes absolus, le concept proposé étant celui d'« universalité de base ». Les participants ont également mis l'accent sur la nécessité de situer le débat de la réforme qui résulterait de ce processus, laquelle devra passer par un vaste consensus social, dans le cadre d'une approche fondée sur les droits et dans le contexte de programmes d'équité et de lutte contre la pauvreté. Une autre conclusion catégorique est qu'il faut éviter que les conjonctures critiques, comme celle qui a récemment frappé l'économie, n'entraînent des régressions au niveau des minima de protection sociale obtenus jusqu'à présent et qu'il est important d'investir en capital humain pour tirer parti du bonus démographique, tout en équilibrant les dépenses publiques et privées dans le cadre de cet investissement de manière à éviter la reproduction de la segmentation sociale tout au long du cycle vital.

## A. El envejecimiento y las transferencias: un tema en agenda

En el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, la CEPAL enfatizó la necesidad de construir una sociedad basada en los derechos antes que en el trabajo<sup>2</sup>. Recomendó a los países integrar los elementos asistenciales y de aseguramiento en un sistema único que contemple diversas formas de financiamiento y conjugue los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad con los de universalidad y solidaridad.

En este marco, el proyecto Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social en América Latina y el Caribe es una de las actividades llevadas a cabo por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL para identificar los desafíos de los sistemas de protección social. Así lo explicó el Director del CELADE, Dirk Jaspers-Faijer, en la inauguración de la Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social que dio origen a esta publicación. En el proyecto se emplean las cuentas nacionales de transferencias, que permiten examinar las potenciales implicaciones de los cambios demográficos en las finanzas públicas y la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

En muchos países, las transferencias representan proporciones importantes del PIB, por lo que su composición, orden de magnitud y dirección pueden influenciar el crecimiento económico y también la distribución del ingreso. Los cambios demográficos que están experimentando la mayoría de los países de América Latina permiten prever un decrecimiento futuro de la proporción entre trabajadores y consumidores. Por lo tanto, según el Director del CELADE-División de Población de la CEPAL, se requieren políticas que anticipen las presiones que se generarán sobre el gasto público, de modo de hacerlo sostenible, sin mermar la cobertura y la calidad de los sistemas de protección social.

En opinión de Hania Zlotnik, Directora de la División de Población de las Naciones Unidas, quien también intervino en la inauguración del seminario, un análisis de la evolución histórica de los conceptos involucrados en el enfoque de las cuentas nacionales de transferencias revela la casi inexistente preocupación por este asunto hasta 2004. En la actualidad, el envejecimiento es un tema instalado en la agenda pública y académica, se estudia su impacto en las relaciones intergeneracionales y se trabaja con un concepto clave en este ámbito: el bono demográfico. Zlotnik también recordó que en la Reunión de

<sup>2</sup> (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile, 2006.



expertos sobre las implicaciones sociales y económicas de los cambios en la estructura por edad de la población, celebrada en México, D.F., entre el 31 de agosto y el 2 de septiembre de 2005, numerosos representantes de América Latina sostuvieron que el bono era “un mito” o bien que ya había terminado, pues los países realmente no habían crecido. En esa ocasión, el profesor Andrew Mason, de la Universidad de Hawaii, expuso la idea del segundo bono, que se produciría de manera continua gracias a la acumulación de capital causada por el aumento del ahorro para la jubilación, y ahondó en las transferencias públicas y entre los hogares, así como en las reasignaciones de capital hacia el ahorro y el desahorro, elementos adicionales que son clave para conocer el impacto de los cambios demográficos en la economía.

Posteriormente, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) financió la expansión de la cantidad de países participantes en esta iniciativa de cálculo de las cuentas nacionales de transferencias y en la actualidad son 28 los que forman parte del proyecto global. Más tarde, se oficializó en las Naciones Unidas la idea de la existencia de la transición demográfica y se la definió claramente. Esta evolución histórica descrita por la Directora de la División de Población de las Naciones Unidas habla de una nueva visión de la economía, que integra los aspectos demográficos en sus análisis.

Algunos problemas de alcance global, como el envejecimiento y su impacto en las políticas públicas y en la política fiscal, afectan a todos los países, no solo a los que se encuentran en fase de desarrollo. De allí el interés por esta temática de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), como organismo canadiense que promueve la colaboración Norte-Sur mediante su programa *Globalización, crecimiento y pobreza*. Andrés Rius, líder de esta iniciativa, explicó en su intervención inaugural que la importancia del tema para el programa reside en su alto impacto sobre el desarrollo y en el hecho de que afecta procesos de larga maduración y requiere la construcción de una agenda que vaya más allá del ciclo electoral. Por eso la pregunta que dejó planteada el expositor: ¿cómo se hace para mantener en la agenda pública programas cuya maduración se extiende más allá de administraciones que cambian con los procesos electorarios, es decir, programas que requieren políticas de largo plazo?

## B. El papel de las políticas públicas en la relación entre envejecimiento y crecimiento económico

El primer módulo de la reunión de expertos que se describe en este artículo se inició con la presentación de un panorama global del envejecimiento de la población y las transferencias intergeneracionales, mediante una exposición magistral a cargo de Ronald Lee, profesor de la Universidad de California, Berkeley. El ponente centró su atención en las implicaciones del envejecimiento en el crecimiento económico y dio a conocer algunos resultados obtenidos para 23 países, con especial énfasis en América Latina<sup>3</sup>.

El profesor Lee mostró los perfiles de ingreso por edades para un promedio de cuatro países pobres e igual cantidad de países ricos y se pudo advertir que en los primeros existe un mayor ingreso laboral en los niños y las personas mayores, a diferencia de los países ricos, donde los ingresos laborales alcanzan un máximo en edades mayores, para caer abruptamente después de los 60 años. De manera sorprendente, el promedio latinoamericano se asemeja al patrón de los países pobres.

Los perfiles de consumo de ambos grupos, en tanto, revelaron que en los países ricos el gasto en educación es mayor a edades tempranas y el consumo es creciente, con mayores gastos en salud. En los países pobres, el consumo es menor en las edades iniciales y gráficamente se observa más plano en las edades adultas, lo que podría evidenciar un comportamiento de coresidencia con los hijos. Otro elemento interesante que surgió de este análisis es que el nivel del consumo en relación con el ingreso es muy alto en los países de América Latina, posiblemente a causa de las menores tasas de ahorro, lo que genera una inquietud en cuanto a la relación de este hecho con los sistemas de pensiones. Además, el déficit del ciclo de vida latinoamericano es muy elevado en comparación con los perfiles del promedio de los países estudiados, tanto los ricos como los pobres.

Al analizar las tasas de soporte de los cinco países de América Latina que forman parte del proyecto para un período de 100 años surgió que, excepto en el caso del Uruguay debido a la temprana declinación de su fecundidad, el bono demográfico contribuirá al crecimiento del consumo entre 1970 y 2020 en un rango del 0,5% al 0,75% por año<sup>4</sup>. En la siguiente etapa, que se extenderá

<sup>3</sup> El profesor Lee mencionó a los autores de los países de América Latina que participaron en el proyecto y reconoció sus contribuciones: Bernardo Lanza Queiroz, Elisenda Rentería Pérez y Cassio Turra del Brasil; Jorge Bravo y Mauricio Holz de Chile; Andrea Collado, Luis Rosero-Bixby y Paola Zúñiga de Costa Rica; Iván Mejía, Félix Vélez Fernández Varela y Juan Enrique García López de México; y Marisa Bucheli y Cecilia González del Uruguay.

<sup>4</sup> La tasa de soporte se concibe como la relación entre los productores efectivos y los consumidores efectivos en una economía.

de 2020 a 2070, el envejecimiento de la población le restará al consumo entre un 0,35% y un 0,4% anual.

Es decir que, como consecuencia del envejecimiento, se produce una caída en las tasas de soporte que puede reducir el consumo aproximadamente un 1% anual en relación con la fase del dividendo demográfico y disminuir la inversión en capital humano en los niños a causa de las presiones por los gastos asociados a este proceso. Las políticas públicas pueden aliviar estos efectos, pero también se debe considerar que, al elevarse el consumo de las personas mayores en la economía, aumentará la demanda de capital. Si este consumo se financia, al menos en parte, con transferencias de activos, entonces la fase del envejecimiento será una época de crecimiento de la relación capital-trabajo. Por eso, el profesor Lee opina que las políticas públicas deberán hallar un equilibrio entre las fuentes de financiamiento de este consumo y evitar los errores de los países industrializados.

Las implicaciones del envejecimiento en la acumulación de capital demandan una previsión para enfrentar el déficit al llegar a esa franja etaria. Si esta previsión se realiza sobre la base de la acumulación de activos, elevará el ingreso por este concepto y posiblemente la productividad, mientras que si se hace con transferencias, aumentará la carga de los trabajadores. En consecuencia, la política pública también debe encontrar un equilibrio entre estas situaciones.

Finalmente, si se considera la potencial incidencia del envejecimiento en la disminución de la inversión en capital humano en los niños, también es cierto que la transición demográfica puede ayudar a promoverla. En los países desarrollados, los padres tienden a compensar la cantidad de niños con la calidad de la inversión en este tipo de capital, por lo que se produce una disminución de la fecundidad y un aumento de la inversión, que redundan en mayor productividad futura. En los países que forman parte del proyecto se verificó una relación inversa entre la fecundidad y la inversión en capital humano, con elasticidades pequeñas. Como corolario, otro mensaje para la política pública es priorizar la inversión en este recurso.

En el espacio destinado al intercambio de apreciaciones y experiencias entre los asistentes se comentó que, dado que los datos con que se ha trabajado en el proyecto son de corte transversal, los resultados presentados podrían incorporar efectos de cohortes. Sin embargo, si se observa el total de los países y los años analizados, se mantienen los mismos perfiles, a pesar de los diferentes crecimientos económicos. Es decir, los comportamientos de las cohortes se parecen, independientemente del ciclo económico para el que se toman los datos.

También se señaló que la razón por la que el consumo latinoamericano es tan alto en relación con el ingreso es la elevada desigualdad de ingresos de

la región. Los estratos sociales altos consumen una parte importante del PIB. Además, los flujos pueden estar subestimados, dado que en los cálculos de las cuentas nacionales de transferencias solo se considera el ingreso por trabajo, lo que motivó una reflexión acerca de la calidad de estos datos. Si bien la mayoría de los investigadores emplea las cuentas oficiales sin cuestionarlas, en algunos países la calidad de la información que proveen puede ser deficiente, al punto de requerir revisiones profundas para su uso.

### **C. El envejecimiento de la población, las transferencias intergeneracionales y las políticas sociales en América Latina**

**E**l contexto latinoamericano presenta profundas heterogeneidades, tanto en las estructuras sociales y la distribución del ingreso de cada país, como en la comparación de las estructuras productivas y los mercados de trabajo de los diferentes países, lo que revela la necesidad de afinar la metodología empleada por el enfoque de las cuentas nacionales de transferencias para reflejar estas diferencias. La presentación, en esta sesión del seminario del concepto de tasa de dependencia económica —calculada como el número de personas que dependen de un ocupado—, introducido por Andras Uthoff, consultor del CELADE-División de Población de la CEPAL, es un importante aporte en este sentido. Esta noción permite capturar las diferencias entre los países basadas en sus mercados laborales, puesto que, en muchos casos, a la elevada dependencia demográfica se suma una dependencia más exigente, a causa del subempleo.

Las reformas de los sistemas de pensiones y de salud emprendidas en América Latina tendieron a olvidar ciertos aspectos básicos de la demografía y la capacidad de inclusión que revelan los mercados laborales y las transferencias fiscales. Se diseñaron modelos de contribuciones definidas, pero el mercado laboral fue excluyendo a una parte importante de la fuerza de trabajo. El desafío es entonces encontrar la forma en que las transferencias públicas o las garantías explícitas puedan mejorar la inclusión social en modelos integrados.

El análisis del ingreso per cápita por deciles de ingreso permite apreciar la heterogeneidad existente en cada país de la región. La equiparación de las situaciones de desigualdad que se verifican con esta aproximación puede lograrse mediante el incremento de los ingresos laborales, de la cantidad de ocupados y de las transferencias públicas. Pero, para aumentar el bienestar, también es preciso invertir en capital humano, con lo que las autoridades se

enfrentan a una disyuntiva entre invertir en educación y obtener resultados en el largo plazo o transferir recursos para lograr una disminución de la desigualdad en el corto plazo. El enfoque de las cuentas nacionales de transferencias hace posible considerar estas alternativas.

Según sus formas de organización, los países recurren a diversas combinaciones para el financiamiento del déficit del ciclo de vida. La exclusión se manifiesta en la baja cobertura de la protección social, que está muy condicionada por el grado de formalidad de los mercados de trabajo. En este sentido, si solo se confía en modelos contributivos, sobre la base del trabajo asalariado estable, surgen diferencias importantes entre los trabajadores urbanos y los rurales, entre las personas ubicadas en diferentes quintiles de ingreso y entre los géneros, pues participan de manera diferenciada en el mercado laboral. Por lo tanto, se requiere combinar los modelos contributivos con los no contributivos y con garantías explícitas. Actualmente, las reformas avanzan por esa vía.

Las preocupaciones generadas por el envejecimiento en relación con el acceso a las políticas sociales residen fundamentalmente en la dependencia de las personas mayores, situación que tenderá a intensificarse con fuerza en la próxima década en varios países de la región. Las crecientes inquietudes giran en torno a la sostenibilidad y las fuentes de financiamiento de los programas de protección social sensibles a las edades mayores, como las pensiones, la atención de la salud y la economía del cuidado. Parece recomendable situar la discusión en el contexto más amplio de los programas de equidad y combate a la pobreza y abordarla desde una perspectiva de derechos antes que desde los enfoques contributivos y los criterios de asignación de garantías.

De conformidad con estas ideas, el consultor enfatizó en sus conclusiones que los sistemas de protección social deben integrar el financiamiento contributivo y no contributivo, con énfasis en los derechos, pero con incentivos alineados, y deben subordinar el principio de eficiencia a los de universalidad y solidaridad. En cuanto a los efectos de los cambios demográficos sobre estos sistemas, su reflexión giró en torno al carácter fundamental de los ejercicios actuariales y a la necesidad de ser cuidadosos en las metas de cobertura y calidad y de subordinar las garantías explícitas a la restricción presupuestaria, trabajando sobre la base de un concepto de “universalidad básica” y no absoluta.

La responsabilidad fiscal de las políticas sociales fue otro de los temas considerados. Estas políticas deben cumplir con objetivos presupuestarios que tienden a preservar la estabilidad macroeconómica y del financiamiento de la protección social, así como la institucionalidad de la rendición de cuentas y la evaluación, pero, al mismo tiempo, se deben preservar los objetivos de equidad en los países de elevada desigualdad.

Los contratos sociales de los diversos países también fueron objeto de reflexión. Uthoff planteó que los sistemas de seguridad social no pueden ser exclusivamente contributivos. El Estado tiene un papel que cumplir en la compensación de los más pobres y parece recomendable que el sector privado participe, pero dentro de un sistema único. Como no existe un modelo unívoco de protección social que dé cuenta de la diversidad y la multiplicidad de los enfoques existentes, es importante la consulta a la ciudadanía.

Por último, el expositor extrajo cuatro lecciones sobre la base de los estudios realizados en los países de la región en el marco del proyecto de las cuentas nacionales de transferencias. La primera lección es que las presiones demográficas sobre el presupuesto fiscal se encuentran en torno a su mínimo. La segunda es que estas presiones demográficas sobre el gasto varían sectorialmente: por ejemplo, los gastos referidos a las pensiones sufrirán una presión demográfica rápida en Chile y el Brasil, mientras que en Costa Rica y el Uruguay esta presión será más lenta y en Guatemala será muy tardía. El gasto en salud, en tanto, se producirá de inmediato y rápidamente en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, en forma más tardía pero rápida en México y disminuirá en Guatemala. Por último, la presión sobre los gastos en educación ya es reducida y continuará siéndolo en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay y se reducirá en Guatemala y México. La tercera conclusión es que las variaciones necesarias en los programas de transferencias gubernamentales podrán compensarse en un corto período con una reducción de las transferencias privadas en apoyo a los jóvenes. Finalmente, los aumentos de la cobertura de estos programas públicos deberán basarse en las holguras que se generan con las transferencias y en debates sobre las fuentes de financiamiento.

En sus comentarios a la presentación de Andras Uthoff, Alberto Arenas, Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, sostuvo que era fundamental estudiar el efecto de los cambios demográficos sobre el diseño y el financiamiento a largo plazo de los beneficios de los sistemas de protección social.

El expositor estimó que el hecho de que las tasas de dependencia económica de los países latinoamericanos comiencen a aumentar en las próximas décadas—aunque con diferencias en el tiempo—y cambien en forma notoria su composición hacia transferencias predominantemente públicas para las personas mayores, puede ser un prelude de las posibles nuevas reformas estructurales de la seguridad social en la región, en especial de los sistemas de pensiones, para atender los requerimientos fiscales ocasionados también por las presiones políticas de aumento de las transferencias hacia la infancia.

La organización de la política fiscal en el mediano y largo plazo es fundamental para garantizar el financiamiento sostenible de los beneficios de la protección social. En Chile, la perspectiva de largo plazo ha estado en

la columna vertebral de la política fiscal y a partir de 2001 esta política se ha basado en el concepto de balance estructural del gobierno central, que muestra la situación del fisco a mediano plazo en vez de su estado coyuntural y da cuenta de su balance efectivo. La política del balance estructural es el seguro de las finanzas públicas para la sostenibilidad de la política social. Las virtudes de esta regla son numerosas y una de ellas se hizo visible recientemente, en plena crisis internacional, con la posibilidad de una acción contracíclica de la política fiscal.

La reforma previsional chilena, una de las reformas sociales de mayor envergadura en materia fiscal de las últimas décadas, ha sido un ejemplo de este manejo. Una de las preguntas que surgió durante su diseño fue cómo ahorrar en el presente para gastar en el futuro, por la existencia de pasivos contingentes derivados de las garantías estatales del sistema de pensiones. En 2006 se aprobó la ley sobre responsabilidad fiscal y se creó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). Con estas medidas se institucionalizó un mecanismo de ahorro especialmente destinado a garantizar el financiamiento sostenible de estos compromisos fiscales. De este modo, se consolidó un sistema de acumulación y desacumulación en el tiempo, consistente con la reforma, que permitirá pasar de un 20% de la población cubierta a un 60% de la población que recibe beneficios contributivos y no contributivos, comprometiendo solamente el 1% del PIB.

El comentarista también se refirió a algunos de los desafíos y las limitaciones que implica el modelo de las cuentas nacionales de transferencias. En primer lugar, valoró el fortalecimiento de la política fiscal que supone el enfoque, incorporando consideraciones de largo plazo. Las cuentas nacionales de transferencias son una herramienta que permite analizar los efectos de las tendencias demográficas sobre las finanzas públicas y la sostenibilidad de los sistemas de protección social con relativa simplicidad metodológica y la posibilidad de generar un marco de comparabilidad entre diferentes países a partir de un conjunto de supuestos comunes. Además, este tipo de enfoque plantea importantes desafíos de cara al futuro, tanto para adecuar los perfiles de ingreso y consumo como para endogeneizar las variables demográficas en los sistemas de protección social.

Sin embargo, se debe tener presente que en este análisis existe una gran incertidumbre en torno a las proyecciones, que aumenta cuanto mayor es el período de proyección. Asimismo, pequeñas variaciones en los supuestos pueden afectar mucho los resultados, al acumularse los efectos en horizontes de largo plazo. Por lo tanto, el disertante recomendó que los ejercicios agregados sean compatibles con los modelos desagregados desarrollados en cada país. Además, la realidad de los sistemas y las tendencias específicas que experimentarán no se pueden capturar en forma directa mediante metodologías más agregadas, por lo que su conocimiento detallado es insoslayable.

Los comentarios de los participantes del seminario sobre la temática abordada en la sesión giraron principalmente en torno a la preocupación por el hecho de que una de las principales problemáticas latinoamericanas planteadas por la CEPAL, la de la equidad, no puede enfrentarse con el enfoque de las cuentas nacionales de transferencias. Si bien esto habilitaría diversos análisis respecto de la equidad intergeneracional, los investigadores aún no se han aventurado a realizarlos, en buena medida a causa de la dificultad de las mediciones que suponen. En efecto, las personas mayores reciben recursos significativos, pero estos vuelven a circular al compartirse con otras generaciones presentes en el hogar, de ahí la dificultad de su captura. Además, la discusión sobre la equidad se basa en conceptos normativos fáciles de consensuar, mientras que en el caso de la equidad intergeneracional no es tan obvio dónde es mejor asignar los recursos y, por lo tanto, el consenso es más esquivo. También se señaló la importancia que tendría lograr más detalles respecto de la dimensión de género y la relevancia del asunto de la compensación de las mujeres, que ha empezado a preocupar a los encargados de formular las políticas públicas.

## **D. El envejecimiento y el gasto en salud: una relación controversial**

La demanda de atención de la salud es uno de los aspectos que, según la opinión generalizada, se verá más afectado por el proceso de envejecimiento. Por ello, en esta sesión del seminario se discutió acerca de los crecientes costos en esta área, de las dificultades para conocer estos costos por edad y de la sostenibilidad financiera del sector.

André Medici, del Banco Mundial, expuso acerca del impacto intergeneracional y distributivo del gasto en salud. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el peso de las enfermedades crónicas no transmisibles irá creciendo en la región (de un 62% en 2004 a un 74% en 2030) y ello representará costos elevados para el sistema de salud. El aumento de estos costos tiene determinantes internos y externos. Entre los primeros se hallan la institución del organismo pagador y las asimetrías de información, además de la incorporación de la tecnología médica. Entre los factores externos se encuentra el efecto ingreso: cuanto mayor es el ingreso, mayor es el gasto en salud. En algunos casos se da una baja elasticidad de los gastos y los precios elevados reflejan desigualdades regionales. La longevidad es otro factor de incremento de los costos.

Para analizar el impacto económico del envejecimiento en los gastos en salud es necesario contar con estimaciones de estos gastos por edades, lo que



resulta difícil, pues las estadísticas no los consignan. Para aproximarse a esas estimaciones se utilizan las necesidades de salud percibidas como porcentaje de las necesidades de salud detectadas, encontrándose información en encuestas de hogares de América Latina y el Caribe. También son difíciles de estimar los costos de salud por edades. No obstante, se sabe que son mayores conforme avanza la edad de las personas, por lo que el envejecimiento de la población redundará en su aumento.

Las implicaciones de estos temas para las políticas públicas se relacionan, según Medici, con dos interrogantes: cómo gastar mejor y cómo asegurar una mejor atención en salud durante la vejez. Respecto de la primera pregunta, se propone un cambio cultural desde la curación hacia la promoción y la prevención. La reducción de los costos de transacción y administrativos podría favorecer una mejor asignación del gasto, así como el alineamiento de los incentivos para los aseguradores y proveedores. A fin de garantizar la salud en la vejez, se sugiere un paquete básico de cobertura universal en la salud pública y la regulación de los planes de salud en el área privada para corregir las fallas del mercado y las desigualdades, además del diseño de un sistema complementario de seguros de salud.

Focalizando la mirada en el envejecimiento y la dinámica de los gastos de salud, María Isabel Rodríguez, del Fondo Nacional de Salud (FONASA) de Chile, comentó que el país exhibe en forma simultánea distribuciones poblacionales típicas de los países de menor y mayor desarrollo —correspondientes, respectivamente, a los quintiles de ingreso 1 y 5— y que la distribución del ingreso conlleva estructuras poblacionales diversas, que implican un envejecimiento diferenciado y requieren, por lo tanto, políticas públicas también diferenciadas para esa etapa del ciclo vital.

La expositora disintió con las ideas de que la creciente expectativa de vida amenaza la sostenibilidad del financiamiento de los sistemas de salud y de que la senescencia causará un aumento incontrolable de los gastos en salud y una sobrecarga de la población activa que está financiando los sistemas sociales. En cambio, mencionó dos teorías distintas, pero no excluyentes, acerca del futuro de la salud para las personas mayores. Una de ellas es la de la medicalización: el creciente porcentaje de personas de mayor edad requerirá cada vez más atención médica y, sobre todo, cuidados médicos y de enfermería. La otra teoría es la de la compresión: en las sociedades industrializadas se observa un incremento continuo de la expectativa de vida sana, lo que implica que el inicio de las patologías crónicas se posterga y la carga de estas enfermedades se comprime.

Rodríguez cuestionó la simplicidad de la fórmula, aparentemente obvia, según la cual los gastos en salud aumentan con la edad de las personas y estimó que las consecuencias pronosticadas para los sistemas de protección social no alcanzarán el nivel advertido. Además, señaló que el promedio más

alto de gastos de las personas mayores se explica suficientemente por su mayor cercanía a la defunción. Por ello, plateó la hipótesis de que las personas de edad producen menores costos por caso que las más jóvenes.

Nahairo Ogawa, de la Universidad de Nihon, se centró en los gastos en salud y el envejecimiento en algunos países seleccionados de Asia que empiezan a experimentar un aumento importante de la tasa de dependencia de las personas mayores y están llegando, en su mayoría, al final del primer dividendo demográfico.

Casi todos los países asiáticos han ido aumentando los gastos en salud en relación con el PIB. Si se analiza esta tendencia en función de la proporción de este gasto que aporta el sector público, se observa que, sin bien existen diferencias de nivel —el Japón presenta una fracción mucho más amplia de gastos públicos que Myanmar, por ejemplo—, en los países de bajos ingresos el componente público suele ser mayor que el privado.

Sin embargo, la participación privada en los perfiles de consumo de salud es importante. La República de Corea, no obstante, presenta un patrón diferente ya que en 1995 se introdujo un sistema nacional de seguro médico, por lo que el gasto privado declinó, mientras que el público crece todos los años, aunque se produjo una competencia entre los sectores. En la provincia china de Taiwán, el cambio de composición público-privada del consumo de salud fue drástico y mediante las estimaciones que permite la metodología de las cuentas nacionales de transferencias se puede observar la gran carga que este representa para los contribuyentes.

El profesor Ogawa resaltó cuatro cambios en las costumbres de los japoneses que van a afectar el futuro de las transferencias familiares y que pueden servir de lecciones para los países asiáticos en desarrollo respecto de la relación entre envejecimiento y gasto en salud. En primer lugar, los hogares multigeneracionales han ido disminuyendo. En varios países se observa una tendencia decreciente en el número de hogares de adultos de más de 65 años en los que conviven tres generaciones (el descenso en el Japón y la República de Corea ha sido significativo). En segundo término, la reducción de los días de hospitalización que registra Europa es secundada de cerca por el Japón y la República de Corea. En tercer lugar, si se compara lo que ocurría en la década de 1950 con lo que sucede en la actualidad, en el país se advierte un gran cambio en cuanto al lugar donde las personas encuentran la muerte y hoy el hospital supera ampliamente a la residencia particular. Por último, desde 1984 la gente empezó a responder en las encuestas que no era tan natural cuidar a las personas de edad en su casa y la expectativa de los mayores de depender de sus hijos ha venido reduciéndose. El cambio demográfico ha sido muy rápido, pero, como se pudo observar mediante la exposición de Ogawa, las costumbres están modificándose con más velocidad aún, y eso tendrá consecuencias.

En sus comentarios, Daniel Titelman, Jefe de la Sección de Estudios del Desarrollo de la CEPAL, señaló que de las tres ponencias previas surgía la idea de una asociación no lineal entre el envejecimiento y el aumento de la demanda de servicios de salud, acompañada por un incremento de las enfermedades crónicas y de la tecnología para enfrentarlas<sup>5</sup>. Otros factores pueden explicar el incremento de este gasto, que está sujeto a decisiones de política y también a ciertos elementos específicos que tienden a aumentar los costos en cada caso. Se mencionaron además las asimetrías de información y la organización de los sistemas de salud como factores de incidencia.

En opinión del comentarista, las lecciones de política que pueden extraerse para contener los gastos y los costos representan un aspecto clave, dada la creciente demanda y los déficits crónicos para su satisfacción. La inflación de los precios de las prestaciones de salud es habitualmente mayor a la de los precios generales (por ejemplo, las innovaciones tecnológicas siempre aumentan los costos). El expositor se preguntó entonces quién se lleva esas rentas de innovación, si se devuelven al sector de la salud o se las apropian los agentes privados. Así surgen los temas vinculados a las regulaciones y la interrogante sobre cómo organizar los sistemas de aseguramiento, puesto que ellos generan diversos incentivos para la demanda y los costos. A diferencia de lo que ocurre con las pensiones, el área de la salud debe funcionar con esquemas de aseguramiento —no en la forma de fondos—, ya sean públicos o privados. Su diseño será clave en la orientación del gasto para lograr estabilidad y sostenibilidad en el tiempo, y no solo su adecuada contención, ante el aumento de la demanda de prestaciones.

Otro tema presente en las exposiciones y rescatado por el comentarista fue el impacto intergeneracional de los gastos en salud, ya sea por la vía de los impuestos o por la de los mecanismos de seguros. En este sentido, dio un ejemplo de la incidencia macroeconómica de los gastos en salud o en pensiones: en el marco de la crisis actual, en China se discute la reforma de los sistemas de protección social como un modo de generar un aumento del consumo privado mediante el cese del ahorro para eventuales gastos de salud. La seguridad en el futuro cambia las decisiones intertemporales de consumo mediante la estimulación del gasto presente, lo que permitiría suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida y representa un ejemplo de la forma en que se afecta la equidad intergeneracional, tanto en términos individuales como sociales.

Los participantes del seminario valoraron la metodología de los trabajos presentados en esta sesión, dadas las dificultades que implica medir

<sup>5</sup> Los comentarios de los asistentes reforzaron esta idea y se trajeron a colación estudios realizados en Australia que arrojaron que en los últimos años la mayor parte del incremento del gasto en salud obedeció al aumento del ingreso y solo el 9% se debió a otros factores.

los costos de la salud y la variedad de sistemas existente en la región. Los datos administrativos de estos diversos sistemas son ricos y, según los comentarios, podrían explotarse más, por lo que sería interesante uniformar su cálculo a nivel regional. Se mencionó además la necesidad de conocer los gastos ambulatorios y se cuestionó que se proyectaran los gastos en salud divididos en un componente público y otro privado, dado que el financiamiento se hace por la vía del aseguramiento. Ello implica una selección de riesgos, buena parte de los cuales se dirige al sector público. Se afirmó también que existen fuertes razones para que el aseguramiento de la salud sea cada vez más de carácter público, por razones de agrupación de riesgos y criterios de equidad. En América Latina, de hecho, el gasto de bolsillo en estos servicios es muy elevado.

Otro señalamiento importante fue que no es lo mismo hablar de costos que de gastos. El hecho de que los gastos en salud aumenten no tendría que representar un problema si ello implica un incremento del bienestar de las personas. Sin embargo, lo que sí constituye un problema es el hecho de que para igual producto aumenten los costos. En esta línea, se cuestionó la capacidad de los sistemas para evaluar la relación costo-efectividad de la innovación tecnológica en salud y para regular este sector.

Un sistema de atención de salud diseñado para todos los grupos de edades podría disminuir el gasto del sector. Para ello, se recomendó considerar las necesidades de las personas de edad. Es importante procurar una expectativa de vida saludable, lo que se vincula con la promoción y prevención tempranas de los efectos del envejecimiento. Justamente, se puso énfasis en la necesidad de reformar los sistemas de salud para considerar el envejecimiento de las poblaciones.

## **E. Los efectos de la crisis económica y financiera sobre las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores**

A diferencia de las sesiones anteriores, este espacio del seminario aportó una mirada coyuntural al tema del envejecimiento de la población y las transferencias entre los grupos de edades, al considerar los efectos de la crisis financiera global desatada en octubre de 2008 sobre la seguridad económica de los latinoamericanos. Analizar estos efectos representó una oportunidad para discutir los problemas de los sistemas de seguridad social, mediante la generación de ideas que retroalimentan el enfoque de las cuentas nacionales de transferencias.

Sandra Huenchuan, experta del CELADE-División de Población de la CEPAL, situó la crisis en un contexto regional en el que el envejecimiento ya es un rasgo inherente y será aún más profundo en las próximas décadas, dada la rapidez del fenómeno en América Latina. En su presentación destacó dos preocupaciones: por una parte, los países de envejecimiento incipiente son los que más rápidamente envejecerán, lo que es preocupante pues también son los que tienen sistemas institucionales menos robustos; por la otra, los mayores de 75 años están teniendo mayor peso dentro del grupo adulto mayor, lo que generará diferentes necesidades, demandas y oportunidades, no solo ligadas al límite cronológico, sino también a las condiciones sociales, económicas y de salud de esta población.

Antes de la coyuntura crítica, en la región prevalecía un escenario favorable que también experimentaban las personas mayores que, a su vez, eran menos pobres que el resto de la población en términos relativos. Pero la crisis implicó retrocesos: aumentaron el desempleo y el sector informal, se redujeron las remesas y el poder adquisitivo y se elevó el riesgo de caer en la pobreza. En este marco, las personas de edad se verán afectadas de varias formas. El desempleo implicará una mayor competencia por puestos de trabajo y menores oportunidades de generar ingresos, en un contexto en que el trabajo sigue siendo una importante fuente de ingresos para estas personas (el 35% solo recibe ingresos laborales). La caída de las remesas también las afectará, ya que se reducirá el flujo de recursos hacia las familias con personas mayores. Sin embargo, solo el 37% de los países de la región cuenta con políticas explícitas dirigidas a la población adulta mayor, según un monitoreo de las medidas y los programas adoptados frente a la crisis realizado por la CEPAL.

Huenchuan sostuvo que, aunque el envejecimiento de la sociedad puede verse como un desafío desalentador por sus implicaciones en la asignación de recursos, sobre todo en el contexto de la crisis económica actual, también puede representar oportunidades. Enfatizó además las propuestas de la CEPAL para aprovechar la crisis actual para construir un nuevo modelo, una ruta propia que pueda conducir a América Latina y el Caribe hacia el desarrollo y la equidad. Es fundamental que los países no adopten políticas, medidas o normas jurídicas que empeoren o reduzcan la protección vigente de los derechos sociales en la vejez, a fin de evitar eventuales regresiones en la cobertura y la calidad de los servicios y las prestaciones.

Rafael Rofman, especialista en protección social del Banco Mundial, se refirió al impacto de la crisis financiera en los sistemas de pensiones de los países en desarrollo y adelantó una polémica conclusión: que no tuvo gran incidencia. Para llegar a esta afirmación, analizó los componentes del sistema desde dos aspectos: la disponibilidad de recursos y los gastos. Desde el punto de vista de los recursos, consideró lo sucedido con el empleo, los salarios, la

rentabilidad de los fondos de pensiones y la recaudación tributaria, pues la mayoría de los países de la región tiene esquemas contributivos y esas son las variables relevantes en ese marco. Respecto de los gastos, sostuvo que pueden preverse aumentos, lo que dependerá de los mecanismos de ajuste de las pensiones —las indexaciones— y de la posibilidad de incremento de la demanda de beneficios a causa de los desempleados y el adelanto de las jubilaciones, entre otros factores. Después de analizar el movimiento de cada una de estas variables, concluyó que no hubo gran impacto sobre ellas. Los efectos más fuertes se hicieron sentir en la rentabilidad de los fondos, pero en octubre de 2009 ya se habían recuperado las pérdidas en gran medida.

A fin de tratar de determinar si en el mediano o largo plazo se experimentarán efectos de esta crisis, en el Banco Mundial se realizaron modelaciones del futuro para tres tipos de países y varios escenarios: países con alta cobertura de seguridad social y envejecimiento avanzado (los de Europa central), países con cobertura más baja y población menos envejecida (los de América Latina), y países con cobertura media y población joven (los de Oriente Medio y África del Norte). Se simuló un escenario de caída moderada del PIB, otro de shock severo con lenta recuperación y un tercero de rápida recuperación. Como conclusión, dada la heterogeneidad tanto latinoamericana como mundial, no puede hablarse de un solo efecto sino de una alta variabilidad de efectos, sobre la base de la magnitud de la crisis y de su momento de inicio en cada región y país. Si bien es posible que las incidencias hayan sido serias en el corto plazo, se experimentó una rápida recuperación. Con estas perspectivas, el expositor afirmó que no parece recomendable adoptar medidas de largo plazo en respuesta a la coyuntura. Los problemas preexistentes, vinculados con la cobertura, la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas, son más relevantes y continúan presentes, y la crisis solo ha actuado como un factor en este sentido.

Fabio Bertranou, experto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sostuvo que algunas características de los sistemas de pensiones —los requisitos de acceso y la periodicidad de las prestaciones— han profundizado el ciclo recesivo en vez de actuar como estabilizadores<sup>6</sup>. Mediante sus sistemas de seguridad social, los países han dado diferentes respuestas para paliar los efectos de la crisis: mantener el nivel de las prestaciones para prevenir la pobreza y estimular la economía, mejorar la cobertura de determinados grupos, por ejemplo mediante beneficios no contributivos, y cambiar ciertos parámetros, algunos no recomendables, como adelantar la edad de retiro. Los sistemas de beneficios definidos, que no dependen de la rentabilidad de los

<sup>6</sup> El documento presentado por el expositor, titulado “Reforma de pensiones y crisis”, fue elaborado por Krzysztof Hagemajer.

activos o tienen anualidades con mecanismos de indexación, fueron los menos afectados por la crisis, en tanto que los más perjudicados fueron los que otorgan prestaciones menos seguras: los de contribuciones definidas en función del valor de los activos. Es preciso entonces revisar, adecuar y fortalecer los sistemas de pensiones para mejorar su eficacia, eficiencia y equidad. Además, deberían combinarse dos mejoras: la de los sistemas contributivos y la del piso de política social, en una estrategia sostenible y coherente en el largo plazo.

El expositor se distanció de la posición del Banco Mundial según la cual, si bien la crisis provocó una fuerte caída del valor de los activos de los fondos de pensiones, el efecto final o “real” sería nulo por la recuperación. Según su punto de vista, la volatilidad termina generando una gran incertidumbre y desconfianza en los asegurados o cotizantes y desvirtúa el objetivo de la seguridad social, que es justamente proveer seguridad de ingresos. Los sistemas públicos de reparto tienen un papel importante como mecanismos para apuntalar las políticas anticíclicas, al ampliar la certidumbre y reducir la volatilidad de las prestaciones. La gran pregunta, entonces, es cómo generar confianza en los sistemas, ya sean públicos o privados. Por ejemplo, podría pensarse en adoptar algunas reglas que han sido útiles para los sistemas de beneficios definidos.

De todas las recomendaciones, el orador destacó la de la reforma de los sistemas contributivos en una estrategia integrada con los sistemas no contributivos, sugerida por las Naciones Unidas<sup>7</sup>. En este ámbito se está estudiando una propuesta de universalismo básico que se adecue a las distintas realidades y en virtud de la cual la OIT promueve garantías de servicios de salud, de ingresos para la población de edades centrales en condiciones de pobreza y de seguridad económica para la niñez, las personas mayores y con discapacidad.

El representante de la OIT destacó una interrogante pendiente: cómo responden los hogares a las consecuencias de la crisis sobre el nivel de las prestaciones. Es decir, cómo actúan el ahorro privado individual y las transferencias intrafamiliares para enfrentar la posible caída del nivel de las pensiones actuales y esperadas. En este sentido, sugirió la necesidad de destacar con más énfasis el papel que juega el mercado laboral y el rezago de su posible recuperación poscrisis. Esto tiene consecuencias importantes en los sistemas de reparto, como fuente de financiamiento en el corto plazo, y en los sistemas de capitalización, por sus efectos en la acumulación temprana de ahorros, en particular para los jóvenes que están iniciando su historia laboral.

En el debate de la sesión se reflexionó sobre lo interesante de la utilización de esquemas analíticos y contables como las cuentas nacionales de

---

<sup>7</sup> La discusión, sostenida en el marco de la Junta de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas, fue presentada a la reunión del Grupo de los Veinte (G-20) realizada en Pittsburgh (Estados Unidos), en septiembre de 2009.

transferencias, no solo en su habitual perspectiva de largo plazo sino también en función de la adecuación de los sistemas de reasignación en las coyunturas. Si bien los efectos de la crisis pueden ser reversibles, las cohortes que la experimentaron pueden sufrir consecuencias muy significativas, como jubilarse con la incidencia de tasas negativas de retorno sobre un capital acumulado. Estos enfoques hacen muy visible el traspaso a los individuos del riesgo de un sistema de capitalización y permiten analizar el papel de las transferencias y las reasignaciones de capital en distintos horizontes temporales.

Las discusiones giraron en torno a la preocupación por la mejora de la confiabilidad de los esquemas de contribución definida, que podría lograrse con la reforma de sus mecanismos de comunicación y regulación. También se llamó la atención sobre uno de los resultados del proyecto de las cuentas nacionales de transferencias, que muestra que los activos representan un componente importante del financiamiento del déficit del ciclo de vida de las personas mayores. En este sentido, sería importante investigar el modo en que la crisis va a afectar el ingreso por activos y las transferencias privadas que, aunque no financian las pensiones, desempeñan un papel importante como transferencias hacia otros grupos etarios.

Los expositores destacaron el carácter hipotético de los efectos de la crisis sobre las personas mayores, puesto que no se dispone de cifras sobre su efecto real, y abogaron por que no se produzcan retrocesos en los pequeños avances logrados en materia de protección social y por que se puedan sentar las bases para algunos mínimos garantizados. En la medida en que la recuperación sea más rápida, será más fácil reformar el piso universal de protección. La dificultad política pasará por consensuar esta base, su estructura y la manera de llevarla a la práctica, porque las estimaciones indican que fiscalmente es viable.

## **F. La economía generacional: una ecuación crucial para la política pública**

Las nuevas perspectivas que ofrecen las cuentas nacionales de transferencias para la política fiscal nacional, los programas sociales y las transferencias familiares constituyeron el tema abordado por Andrew Mason, de la Universidad de Hawaii<sup>8</sup>. Tras presentar la evolución del proceso de envejecimiento en el

<sup>8</sup> La investigación que sirve de base al documento presentado por el expositor fue financiada paralelamente con fondos provenientes del National Institute on Ageing para Ronald Lee y Andrew Mason —NIA R37 AG025247 y R01 AG025488— y del proyecto Academic



mundo, Mason enfatizó la manera en que este interactúa con la economía generacional para influenciar el crecimiento económico y los niveles de vida, la equidad o el conflicto entre las generaciones, la sostenibilidad de los sistemas de soporte públicos y privados y la inversión en capital humano y físico<sup>9</sup>.

El expositor definió el enfoque de las cuentas nacionales de transferencias como la cuantificación de los flujos de la economía generacional. Para explicarlo, mostró la ecuación fundamental que se produce en la economía entre los ingresos (laborales, por activos, ya sea financieros u otros, y por flujos positivos de transferencias, es decir, recursos recibidos de la familia o en forma de bienes y servicios del gobierno) y los egresos (el consumo, el ahorro y los flujos negativos de transferencias)<sup>10</sup>.

Entre los hallazgos del estudio que se lleva adelante a partir de este enfoque, Mason comentó que en todos los países que forman parte del proyecto, pero especialmente en los que presentan estructuras jóvenes de edad, dentro de las transferencias privadas a nivel familiar dominan las dirigidas a los niños sobre las destinadas a las personas de edad. En los países de menores ingresos, las transferencias públicas se destinan mayoritariamente a los niños mediante el gasto en educación y en los países ricos a las personas de edad por la vía del gasto en salud y pensiones. Las implicaciones de esta situación se manifiestan, por una parte, en la deuda que se le está dejando a las futuras generaciones, y por la otra, en la necesidad de reformar los sistemas, pues, de lo contrario, se puede generar una alta conflictividad social.

Otro resultado interesante de la investigación se vincula a la gran variación de los sistemas de apoyo a las personas mayores: mientras que las transferencias públicas son importantes en América Latina y Europa,

Frontier 2006-10 del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología del Japón concedidos al Nihon University Population Research Institute (NUPRI), además de recursos provistos por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El material presentado refleja un arduo trabajo de colaboración con Ronald Lee y otros investigadores participantes del proyecto de cuentas nacionales de transferencias, como Sang-Hyop Lee, Tim Miller y Naohiro Ogawa.

<sup>9</sup> El concepto de economía generacional alude a los mecanismos que gobiernan la asignación de recursos entre distintas generaciones.

<sup>10</sup> La identidad macroeconómica es:  $C + S + T_r^- + T_g^- = Y_1 + Y_k + T_r^+ + T_g^+$ , donde C representa el consumo, S el ahorro,  $T_r^-$  las transferencias que se hacen a los agentes privados y  $T_g^-$  las transferencias pagadas al gobierno en forma de impuestos. Este lado de la identidad representa los flujos de gasto o salida o destino del presupuesto del individuo o grupo familiar. En el lado de los ingresos de la identidad,  $Y_1$  representa los ingresos del trabajo,  $Y_k$  los ingresos provenientes de activos,  $T_r^+$  las transferencias que se reciben de los agentes privados, normalmente familiares, y  $T_g^+$  las transferencias que provienen del gobierno. Si se despeja la ecuación puede visualizarse que cualquier déficit de ingresos en relación con el consumo se financia con la reasignación de activos netos (los ingresos provenientes de activos menos el ahorro), las transferencias netas recibidas de familiares y las transferencias netas percibidas del gobierno:  $C - Y_1 = (Y_k - S) + (T_r^+ - T_r^-) + (T_g^+ - T_g^-)$ .

en Asia, a excepción del Japón, tienen mayor relevancia las privadas. El uso de las transferencias provenientes de activos también varía ampliamente y, en este sentido, el expositor introdujo una nota de preocupación respecto de la confianza en las transferencias públicas, que puede desincentivar la acumulación de capital con consecuencias negativas para el crecimiento económico. También destacó algunos elementos del papel generacional de los activos, que son clave en el financiamiento de la población adulta mayor. Aun cuando este financiamiento es importante, las personas de edad hacen más uso de los ingresos por activos que del desahorro. Del análisis de los datos también se desprende la existencia de grandes flujos de ingresos provenientes de activos en las edades laborales para financiar parte del consumo total de las familias, que al parecer tienen tantas obligaciones que no pueden ahorrar demasiado, excepto en China y la República de Corea.

El profesor Mason comentó que, si se toma un momento en el tiempo, se detecta una contraposición entre la inversión en capital humano y las tasas de fecundidad: a medida que estas crecen, la inversión disminuye. En países de alta fecundidad y bajos ingresos se produce una elevada demanda de recursos para las edades jóvenes, lo que genera transferencias públicas y privadas descendentes. Allí los recursos deben distribuirse entre muchos niños, por lo que la inversión por cada uno de ellos es baja. Por complejos mecanismos causales, a medida que la fecundidad se va reduciendo, la inversión en capital humano crece. El proceso de envejecimiento y el desarrollo de los sistemas de transferencias públicas están revirtiendo la dirección de los flujos de transferencias intergeneracionales, llevándolas hacia las edades adultas. Con ello, la política pública hacia la vejez cobra mucha importancia. De hecho, en su opinión, la política pública latinoamericana es particularmente sesgada hacia las personas mayores, aunque en los últimos tiempos han comenzado a realizarse algunas reformas.

El expositor concluyó que el impacto económico del envejecimiento dependerá del éxito de la política pública y afirmó que la reducción del tamaño relativo de la fuerza de trabajo no es un problema si se mantienen elevadas tasas de inversión en capital humano que compensen la reducción de la fecundidad y si la acumulación de activos es un componente importante del sistema de soporte de la población adulta mayor. Finalmente, sostuvo que para poder obtener estos resultados se requerirán muchos cambios, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, como el mejoramiento de los sistemas de educación, el fortalecimiento de las estructuras financieras y el diseño de incentivos para elevar las tasas de ahorro.

## **G. Las repercusiones políticas de las cuentas nacionales de transferencias en cinco países de América Latina**

**E**ste módulo del seminario permitió mostrar los avances en las investigaciones de los cinco países de la región participantes del proyecto sobre las cuentas nacionales de transferencias<sup>11</sup>. Cassio Turra, del Centro de Desarrollo y Planificación Regional de la Universidad de Minas Gerais, describió el particular caso del Brasil, que presenta el sesgo del gasto público hacia las personas mayores más alto de los países que forman parte del proyecto global: el gasto dirigido a las personas de edad es seis veces mayor que el destinado a los niños, mientras que en los países europeos esta razón es de dos y en los Estados Unidos solo de uno.

Entre los principales hallazgos de esta investigación se encuentra la constatación de que entre las personas de edad las transferencias públicas son mucho mayores que las privadas en todos los grupos socioeconómicos, lo que no ocurre en el caso de los niños. A lo largo de los últimos 40 años, la cobertura de la matrícula de educación por nivel socioeconómico fue mucho más desigual que la de la seguridad social y recién en 2000 empezó a equipararse.

Se observó además que, cuando ocurrió la expansión del sistema educacional, las actuales cohortes de personas mayores pagaron por educación más de lo que recibieron. Lo contrario ocurre con las contribuciones netas a la seguridad social: el valor actual de todas las transferencias recibidas por estas cohortes tiene forma de U entre las diferentes edades, lo que significa que los adultos de hoy son los que están pagando por la ampliación del sistema educacional y de la seguridad social. De este modo, la actual generación de personas mayores brasileñas tendrá ganancias netas en materia de seguridad social y solo una pequeña pérdida en educación.

Jorge Bravo, de la División de Población de las Naciones Unidas, expuso los hallazgos sobre la evolución de los perfiles del ciclo de vida en Chile proporcionados por la serie de datos correspondientes a 1987, 1997 y 2007 de las cuentas nacionales de transferencias. Las conclusiones más relevantes a las que permitió arribar este análisis sugieren que en este país los niños dependen principalmente de las transferencias privadas y las personas mayores de las transferencias públicas y las reasignaciones de capital. Sin embargo, este panorama ha experimentado algunas modificaciones en el

---

<sup>11</sup> Dado que los artículos que presentan los resultados de estas investigaciones están incluidos en este número de la revista, en este apartado solo se realiza una muy apretada síntesis de estas exposiciones.

período estudiado, sin que cambie la situación de fondo. La dependencia de los niños de las transferencias públicas ha aumentado, de modo coincidente con la expansión del gasto en educación. También se produjo un retardo en la edad en que las personas dejan de ser pagadoras de impuestos y pasan a ser dependientes de las transferencias públicas, pero paralelamente se observa un adelanto de las transferencias privadas netas: mientras que en 1987 las personas de edad empezaban a recibir transferencias de sus familias recién a los 85 años, en 2007 comenzaron a hacerlo a los 70 años. En forma simultánea, se redujeron las reasignaciones de capital: en Chile las personas mayores financian su consumo con transferencias privadas y públicas, pero sus ingresos por capital los ahorran, es decir, los reservan para posibles contingencias, lo que probablemente generará herencias a futuro.

Otro análisis interesante realizado en el marco de la investigación fue el de la incidencia distributiva de las transferencias públicas por niveles de ingreso. Como era esperable, se encontró que el primer quintil recibe muchas transferencias de este tipo hacia los niños. Sin embargo, entre los 20 y los 30 años, el flujo de recursos aumenta hacia los quintiles de mayores ingresos debido al gasto público en educación universitaria, que favorece mayormente a los sectores de medianos y altos ingresos. Entre los 30 y los 55 años, los subsidios familiares se asignan principalmente a los hogares de menores ingresos y a partir de esa edad los recursos, provenientes sobre todo del sistema de reparto, fluyen hacia el quintil más alto, lo que los torna regresivos. Sin embargo, hay que recordar que el quinto quintil es prácticamente el único que paga impuestos, excepto el IVA, que lo pagan todos. Por lo tanto, si se evaluara la incidencia distributiva de la política fiscal en el tiempo, se encontraría que es más neutra que regresiva.

Paola Zúñiga y Luis Rosero-Bixby, del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, presentaron los perfiles del ciclo de vida surgidos de las estimaciones de las cuentas nacionales de transferencias para ese país en 1991 y 2004. Algunos resultados clave provistos por este trabajo mostraron que el consumo de las personas mayores se financia en un 50% con transferencias públicas, en un 27% con reasignaciones de capital y en un 24% con ingresos laborales, y que este grupo etario transfiere hacia otros miembros de su familia cerca del 1% de sus recursos. El consumo de los jóvenes, en tanto, se financia en un 73% con transferencias familiares, en un 23% con transferencias públicas y en un 7% con ingresos laborales, mientras que la reasignación de activos de este segmento etario es negativa en un 3%.

En la presentación se introdujo la idea del “tsunami del cambio demográfico”, que alude a las oleadas de cohortes producidas por el hecho de que la transición demográfica no afecta al mismo tiempo a todas las edades de la pirámide poblacional (es decir que se registran diferentes tasas de crecimiento

por cohortes). A partir de esta noción, es posible entender cómo los cambios en las tendencias demográficas afectan tanto al primer como al segundo bono demográfico. Las transformaciones de los perfiles del ciclo de vida durante la década de 1990 extendieron el período del primer bono y provocaron un leve incremento de su valor. Las familias se vieron particularmente favorecidas con esta situación, pues la fuerte caída de la fecundidad disminuyó la demanda de transferencias “hacia abajo”, la mayoría de las cuales son privadas. En cambio, para el gobierno este primer bono es significativamente menor y pronto tiende a tornarse negativo a partir del aumento de la demanda de transferencias “hacia arriba” resultante del envejecimiento de la población, la mayoría de las cuales son públicas. Esta situación suele cuestionar la sostenibilidad de la actual estructura fiscal.

En el caso del segundo dividendo demográfico, el crecimiento del capital inducido por el cambio demográfico se habría incrementado a causa de los cambios ocurridos en los perfiles del ciclo de vida entre 1991 y 2004, apuntando a una expectativa creciente de riqueza por trabajador. Sin embargo, persiste el problema de la distribución del ingreso. Los expositores recordaron que estos bonos son solo potenciales de crecimiento, que se materializarán o no según las políticas públicas y los arreglos institucionales de cada país.

Iván Mejía, del Consejo Nacional de Población de México (CONAPO), analizó los efectos del cambio en la estructura por edades de la población sobre el potencial de crecimiento económico de México. Este cambio se materializa, fundamentalmente, en el descenso de la tasa de dependencia demográfica desde 1973 hasta 2020, momento en que se proyecta un retorno al crecimiento. También se manifiesta en el aumento del porcentaje de personas de edad y en el incremento de la carga de los adultos mayores de 75 años.

Los cálculos para el bono demográfico mexicano con datos ajustados por las cuentas nacionales de transferencias para 2000, 2002 y 2004 revelaron diferencias en los perfiles del ciclo de vida, no esperables en función del breve período considerado, aunque el carácter reciente de los datos exige un análisis cuidadoso. El consumo experimentó un aumento de la carga en las edades avanzadas y en las más jóvenes se observó un gran incremento en el gasto en educación. Según el análisis, la tasa de soporte económico crecerá hasta 2030 y luego empezará a descender suavemente hasta 2050.

Entre los principales hallazgos del estudio del caso mexicano está el contraste entre un dividendo demográfico potencialmente elevado y su desaprovechamiento, ya sea por factores estructurales o por la forma poco eficiente de combate a la pobreza. En este sentido, el expositor señaló que, tratándose de un país con una gran desigualdad de ingresos, que se traslada a una enorme distribución del consumo, el uso de programas de subsidio alimentario resulta altamente inefectivo e ineficiente como mecanismo de transferencia de

ingresos. Además, existen factores que no favorecen la productividad, como la informalidad del mercado laboral, que ha experimentado un crecimiento desde los años ochenta, el aumento del desempleo y las características de un sistema de protección social que calificó como incoherente pues incentiva la búsqueda de empleos de baja productividad, al entregar a los trabajadores informales los mismos beneficios que perciben los que trabajan en condiciones regulares, sin la exigencia de una contribución.

Marisa Bucheli, de la Universidad de la República, presentó el caso uruguayo, para el cual se estimaron los perfiles del ciclo de vida de 1994 y 2006. El estudio se focalizó en las transferencias públicas en esos dos años, considerando la tradición del país en esta materia, y procuró determinar si los cambios introducidos en la política pública durante la década de 1990 se reflejaron en los perfiles del ciclo de vida, mediante la comparación de los datos para ambas fechas.

Este análisis reflejó que el consumo por edades a precios de 1994 experimentó un cambio gradual: aumentó en los grupos etarios menores, con lo que se cerró la brecha con las personas mayores que había generado una orientación de política que rezagó a la niñez y concentró a la población pobre en las edades menores de 6 años. Además, se encontró que mientras que en 1994 las transferencias públicas fueron mucho más elevadas para las personas de edad, en 2006 la brecha se cerró y se benefició a la niñez.

La conclusión general del estudio es que en el Uruguay el consumo de la niñez se financia fundamentalmente con transferencias privadas, mientras que el de la vejez se sustenta con transferencias públicas y activos. De todos modos, el perfil de las transferencias públicas netas mostró que son positivas tanto para los niños como para las personas mayores y que la brecha se va acortando mediante transferencias hacia la educación pública. También se determinó que la reasignación de activos juega un papel importante en el financiamiento del déficit del consumo de las personas de edad.

En la sección de comentarios, Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, reflexionó sobre las repercusiones políticas del modelo de las cuentas nacionales de transferencias e hizo notar que no se habían abordado las preguntas sobre la medida en que este enfoque podría sugerir una pugna distributiva intergeneracional y qué consecuencias tienen esas pugnas en la conflictividad política. Reconoció, sin embargo, la dificultad de tal análisis y aseguró que hay implicaciones de política distributiva no solo entre las edades sino también entre los grupos sociales.

Recordó que en todos los países estudiados se planteó de alguna forma la variable distributiva y rescató el fuerte mensaje dado por el Brasil con su pacto social intergeneracional, basado en la idea de que para mantener la seguridad social a futuro es necesario elevar la productividad de la población

en edad superavitaria. Solo los aumentos en capital humano permitirán contar con los recursos que hagan viables y robustos los sistemas de seguridad social. La etapa del bono demográfico es el momento de invertir en capital humano, para cuando sobrevenga la estrechez fiscal, pero la pregunta crucial es si los países lo han estado haciendo.

Este aumento en capital humano enfrenta un problema importante: el mayor gasto para el financiamiento del consumo de los niños y los jóvenes proviene de las transferencias privadas y ello implica la reproducción intergeneracional de la desigualdad y un potencial círculo vicioso a lo largo del ciclo de vida. En efecto, la capacidad de las familias para pagar más educación o retener a los hijos por más tiempo en el sistema educativo varía según los sectores socioeconómicos y, a la larga, ello supone una segmentación en el acceso al mundo laboral. Quienes tuvieron menos educación tienen mayor probabilidad de emplearse en la informalidad, con lo que puede esperarse un menor aporte a la seguridad social y un retorno más bajo al final de sus vidas.

En este marco, el Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL dejó planteados dos desafíos. El primero surge de la interrogante por la medida en que verdaderamente hay una decisión política para dar un salto en capital humano que haga viable fiscalmente un equilibrio intergeneracional hacia adelante, tanto en educación como en innovación, para elevar la productividad de los sistemas. El segundo es cómo equilibrar los gastos público y privado en las edades iniciales para evitar que se produzca la segmentación social a lo largo del ciclo vital.

Ivo Havinga, experto de la División de Estadística de las Naciones Unidas, comentó acerca de la importancia de la cuantificación sistemática del ciclo de vida económica que efectúa el proyecto de las cuentas nacionales de transferencias mediante la desagregación del consumo y del ingreso según la edad. También realizó algunos comentarios técnicos sobre las fuentes estadísticas y el uso que se les puede dar. Por ejemplo, cuestionó que las encuestas de hogares contuvieran la información necesaria para construir los perfiles del ciclo de vida, particularmente en lo que compete a los activos, y opinó que sería necesario un mayor detalle de los supuestos con que fueron elaborados estos perfiles. También puso una nota de cautela respecto del uso de encuestas antiguas y planteó la necesidad de preocuparse por visualizar su sesgo urbano, lo que limitaría su extensión al consumo y los ingresos rurales. Con respecto a las inferencias que se hacen mediante el empleo de datos transversales en diferentes períodos, el expositor se preguntó si los cambios que se observan por esta vía son estructurales u obedecen al uso de cifras que no son totalmente comparables entre sí, y sostuvo que para decidir los años sobre los que se va a proyectar el futuro es preciso tomar una posición

en función de la calidad e idoneidad de las fuentes, pues las curvas resultan distintas según esta determinación.

También manifestó una preocupación respecto de la variabilidad del componente de “ingreso mixto”, que puede representar entre el 5% y el 25% del ingreso laboral. En este sentido, advirtió que se debe ser cuidadoso en su asignación a los factores del trabajo o del capital, ya que ello puede afectar mucho los resultados. Una contribución interesante del comentarista fue la idea de analizar el déficit de ingreso del ciclo de vida, hablando de este modo del “déficit de ahorro” por ejemplo, y estudiar en detalle la forma en que la acumulación de distintos tipos de activos a lo largo de la vida puede ayudar a cubrir estos déficits de ingresos, especialmente en las edades mayores.

## **H. Acentos, reflexiones y asuntos pendientes del enfoque de las cuentas nacionales de transferencias**

**P**ara finalizar el seminario, se realizó una mesa redonda con presentaciones de los miembros del gobierno de los cinco países de América Latina considerados en los estudios. Las ponencias giraron en torno a las repercusiones políticas de los cambios en la estructura por edades de la población y en las transferencias intergeneracionales.

Hermann Hess, miembro del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de Costa Rica, señaló la importancia de la cuantificación de las externalidades ambientales generacionales. Un grupo etario puede ser productivo a costa del ambiente y la sostenibilidad de esa producción, por lo que heredará a sus hijos las transferencias privadas menos las externalidades que haya generado. También sugirió medir las interdependencias en el marco de las economías abiertas (por ejemplo, que las economías generacionalmente superavitarias puedan financiar a las economías deficitarias), identificar el componente intergeneracional previsible y considerar la relación de estos procesos con las finanzas internacionales. Asimismo, recomendó calcular los balances nacionales al mismo tiempo que las cuentas nacionales. En el caso del proyecto analizado durante el seminario, dijo que sería importante medir los balances de riqueza financiera y física, que son anexos a las cuentas nacionales y en la práctica pocos países lo hacen. El panelista comentó además sobre las exploraciones de algunos investigadores franceses acerca de las implicaciones espaciales del envejecimiento y las transferencias, y aventuró que se puede esperar un cambio en los patrones del consumo de bienes y servicios como parte del proceso de envejecimiento, lo que deberá formar parte de este análisis a futuro.



Luis Henrique da Silva de Paiva, del Ministerio de Previsión y Asistencia Social del Brasil, mostró los desafíos políticos que el envejecimiento de la población impone a las políticas públicas de su país, especialmente al traducir las preocupaciones técnicas en cambios de políticas para volver sostenibles los sistemas de seguridad social. El envejecimiento empuja los gastos, no solo por el aumento de los beneficiarios, sino también por la extensión de los servicios de salud y los cuidados de largo plazo que se requieren. En el Brasil se destina alrededor del 12% del PIB solo a las pensiones. Por una parte, esto incide en la menor tasa de pobreza de la población adulta mayor, pero, por la otra, no logra efectos reales en la desigualdad de la distribución de los ingresos: el 5% del PIB brasileño se concentra en un pequeño grupo de jubilados del Estado.

Otro problema es que el acceso a los beneficios de la seguridad social en el Brasil comienza a edades muy tempranas. Los trabajadores pueden retirarse después de 30 años de trabajo en el caso de las mujeres y de 35 años en el de los hombres, lo que implica una edad media de retiro de 51 años para ellas y 55 años para ellos, pero la expectativa de vida es de al menos 30 años más. Esto explica que el ingreso laboral esté declinando a temprana edad. En síntesis, no es solo que el gasto sea mucho y esté concentrado en los ricos, sino que se trabaja por muy poco tiempo. Estos son temas que deberán abordar las reformas futuras. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que mientras que las políticas de bienestar generan apoyos políticos, las reformas suelen enfrentar la impopularidad. Por lo tanto, los desafíos por delante pasan no solo por diagnosticar correctamente cada caso y rediseñar las políticas de seguridad social, sino por convencer a los actores políticos y sociales de que es necesario instrumentar reformas.

Pedro Montt, Jefe de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación de Chile, delineó algunas oportunidades de la política educacional de este país derivadas de los cambios demográficos. Al proyectar la tasa de ingreso de los alumnos, se advierte que el sistema escolar perderá 250.000 plazas de matrícula en los próximos 25 años. El aumento sostenido del gasto público total y per cápita registrado en los últimos tiempos en el sector educativo significó haber multiplicado por 10 los aportes que se hacían al sistema en 1990. También se incrementó la formación de profesores, para un universo de alumnos decreciente.

En la actualidad, otros sectores, como el de la salud y la previsión, compiten por recursos con la educación y, en el marco del envejecimiento de la población, se vuelven muy prioritarios para las políticas públicas, por el cambio en las demandas al sistema que este proceso supone. El dilema será cómo contener esos gastos y no perder los recursos para el sector educativo. La distribución actual de las transferencias públicas por edades supone una mayor incidencia en la salida de la pobreza de las personas mayores. Sin embargo, un

aumento de la productividad de la población activa para que pueda sustentar el sistema implica no sustraer recursos a la educación, que tiene consecuencias positivas en el empleo y la distribución de la riqueza. Muchos estudios avalan la idea de que una mayor educación supone mejores empleos y, por lo tanto, mayor productividad. Además, la educación tiene efectos positivos en la movilidad social y en la salida de la pobreza. En Chile, por ejemplo, está bien documentado que la educación superior permite la movilidad social, al menos entre los deciles 1 y 7. A su vez, la educación preescolar influye positivamente en la salida de la situación de pobreza y la educación media reduce la posibilidad de caer en ella. Por su parte, la educación media técnica es un vehículo para dejar la pobreza en los sectores de más bajos ingresos.

Víctor García Vilchis, del CONAPO, señaló que el Plan Nacional de Desarrollo de México tiene como prioridades el combate a la pobreza y el igualamiento de oportunidades para el conjunto de la población, mediante el cierre de las brechas de grupos específicos, tanto en lo cultural como en lo económico y social.

De los diversos programas sociales que existen en el país, el más grande es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que está enfocado en los más pobres, tiene un presupuesto muy elevado y representa una fracción importante del gasto social. Entre otras, se han implementado interesantes políticas para las personas de edad. También se han adoptado variadas medidas para enfrentar el envejecimiento: se ha ido cambiando el sistema de pensiones del reparto a las cuentas individuales, se ha buscado aumentar la edad de retiro y se han unificado los sistemas público y privado de pensiones en beneficio de los cotizantes. El problema lo constituyen el empleo y el bajo crecimiento, así como la calidad de los puestos de trabajo y la informalidad, causante de que una elevada fracción de trabajadores no cotice, no genere ahorros, no pague impuestos y solo tenga acceso a la salud mediante el seguro popular.

Según el expositor, en México no se estaría aprovechando el bono demográfico. La política gubernamental ha estado orientada a programas de capacitación y créditos a microemprendedores o a la entrega de subsidios marginales a las empresas para reducir el costo de la creación de empleos, pero no ha enfrentado el tema con una política estatal clara, que permita aprovechar el dividendo demográfico.

Gabriel Lagomarsino, del Banco de Previsión Social del Uruguay, explicó que las políticas sociales implementadas en su país desde 2005 implicaron la disminución de las brechas socioeconómicas entre las edades, pues los menores de 6 años pasaron de representar un 57% de la población en situación de pobreza a un 39% en un lapso de cuatro años y el porcentaje de personas mayores se redujo de un 11% a un 5% en el mismo período. Estos cambios operados en el quinquenio se debieron a la aplicación de un plan de

emergencia social destinado a hogares pobres con niños, en virtud del cual se entregaron transferencias monetarias condicionadas de carácter transitorio, mientras se diseñaban programas de mayor permanencia. Esta estrategia se elaboró mediante un diálogo que convocó a la sociedad organizada: partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y sindicatos que plantearon sus inquietudes y arribaron a consensos para la implementación de los cambios de largo plazo. La preocupación demográfica estuvo presente durante todo el proceso.

El Plan de Equidad resultante es una iniciativa de mediano y largo plazo que pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, mediante la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social, articulado en diversos componentes y con capacidad para atender las necesidades de los distintos segmentos sociales. El objetivo es reestructurar el sistema de protección uruguayo mediante la innovación de las líneas de acción y la promoción de un conjunto de reformas sectoriales —tributaria, de salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras—, articuladas con políticas transversales de género —el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos— y sustentadas en la reforma de la gestión estatal.

Con estas medidas se logró ampliar la cobertura de todas las políticas sociales, con un marcado aumento del gasto en salud y educación y una acentuada focalización del gasto público en la infancia, sin aumentar el porcentaje del PIB destinado al gasto social, que alcanzó el 30%, lo que implica un mayor equilibrio intergeneracional.

En los comentarios a las presentaciones se resaltó la utilidad del enfoque de las cuentas nacionales de transferencias para observar desde otro punto de vista la interrelación del sector público con todos los demás sectores en forma simultánea y con los diferentes grupos etarios. El enfoque también permite visualizar que la inversión en la niñez temprana produce grandes ahorros a largo plazo en las políticas públicas. En síntesis, desde la perspectiva del diseño de políticas, este modelo, con todas sus desagregaciones posibles, introduce movimiento a la adopción de decisiones en el tiempo.

También se advirtió la necesidad de introducir más sistemáticamente en el análisis los temas de la distribución de los ingresos y la equidad, sobre todo en los países de América Latina. Las desigualdades regionales son tales que no resulta útil construir solo una tasa de soporte sino varias, en función de los diversos grupos que conviven en un país. Ello podría arrojar luces sobre las políticas necesarias para resolver la inequidad. El género y la economía del cuidado emergieron como temas para futuras investigaciones junto a la profundización de algunos aspectos estadísticos.

Los invitados internacionales llamaron la atención sobre lo avanzada que estaba este tipo de investigación en América Latina en relación con otras

regiones. Se destacaron los vínculos entre los equipos de investigadores y los encargados de adoptar decisiones de políticas, que justamente valoraron los aportes del enfoque para mejorar las políticas de salud, educación y pensiones. Se mencionó además que los focos de interés de los estudios difieren según las regiones. Así, en América Latina están muy presentes los temas de la equidad y la calidad de los servicios públicos, en Asia los asuntos más candentes son los relacionados con las pensiones y en África las temáticas centrales las constituyen el cuidado de los niños y la formación de capital humano. Asimismo, se comentó que en muchos países asiáticos el interés por la demografía aún es bajo, tanto que algunos no advirtieron su primer dividendo demográfico, a pesar de estar reduciendo velozmente su fecundidad. Los países europeos están trabajando en la cuestión del género y se aprecia una preocupación por asuntos ligados a la fuerza de trabajo: el ingreso más temprano al mercado laboral y el retraso en la edad de retiro. En los Estados Unidos, la preocupación se centra en los sistemas de pensiones de reparto y en los costos y beneficios para las diversas generaciones. La pregunta que se plantean en este país se refiere al efecto neto que tendrán las transferencias públicas recibidas y los impuestos pagados en cada generación. A ello se suma la inquietud por la herencia ambiental que, al parecer, está lejos de ser neutra respecto del modelo de producción.

En la clausura del seminario se concluyó que el enfoque de las cuentas nacionales de transferencias provee un valioso marco para organizar los datos y el análisis sobre el impacto del envejecimiento, que sin duda habrá que profundizar respecto de las desigualdades que se producen en este proceso, puesto que, como se ha señalado reiteradamente desde el CELADE-División de Población de la CEPAL, construir sociedades inclusivas para todas las edades puede ser la mejor manera de enfrentar los desafíos que supone el envejecimiento de la población.



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