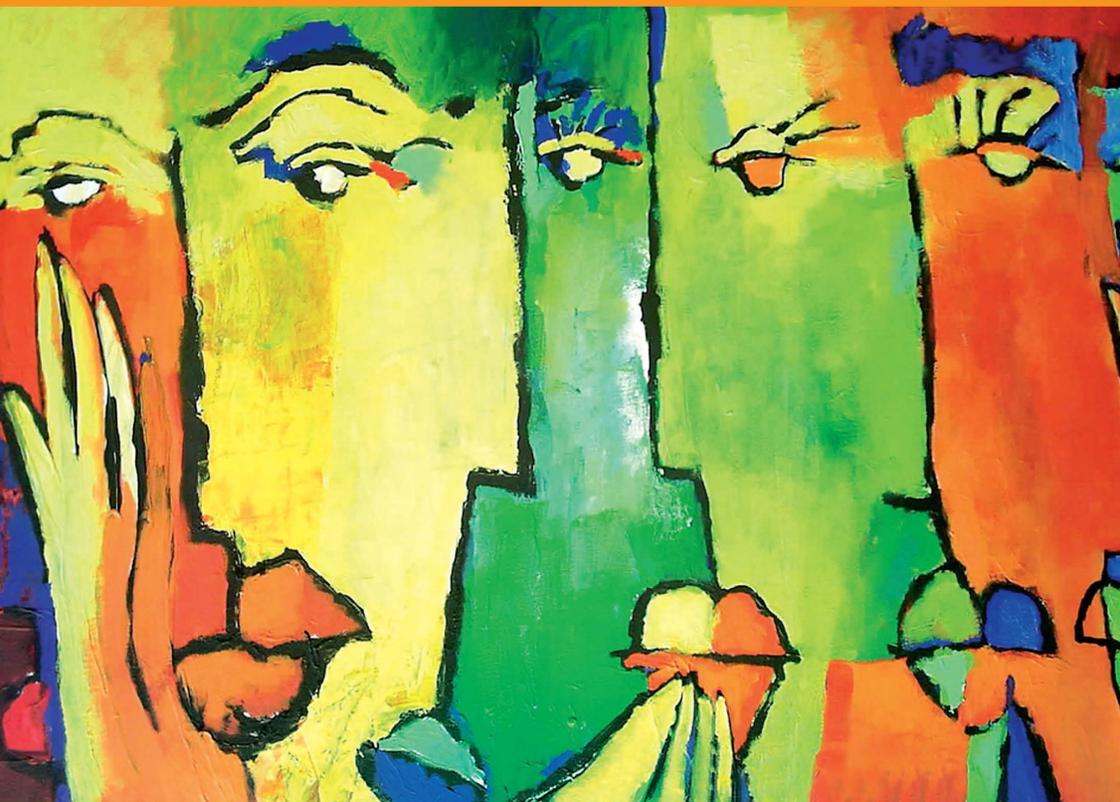


Notas 90 de población



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Dirk Jaspers_Faijer

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

Susana Malchik

Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

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

Comité editorial:

Ciro Martínez Gómez, Coordinador

Tim Miller, Paulo Saad, Editores especiales

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

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

Notas de población

Año XXXVII • N°90 • Santiago de Chile



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

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

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

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN versión impresa 0303-1829
ISBN 978-92-1-323446-4
LC/G.2469-P
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

Presentación

Paulo Saad y Tim Miller

Resumen

En los últimos años, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL ha formado parte de una iniciativa internacional para medir la actividad económica nacional por edad, en el marco del proyecto internacional sobre las cuentas nacionales de transferencias liderado por los profesores Ronald Lee, de la Universidad de California en Berkeley, y Andrew Mason, del Centro Este-Oeste de Estudios sobre Población y Desarrollo en Honolulu. Más de 30 países de 5 continentes participan actualmente en el proyecto mundial de cuentas nacionales de transferencias. Por medio del CELADE, la CEPAL coordina el proyecto regional para América Latina y el Caribe, con el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) del Canadá y de la Universidad de California en Berkeley. En octubre de 2009, el CELADE organizó una reunión de expertos que marcó el final de la primera fase del proyecto. En el presente volumen de Notas de población se presenta un informe de esta reunión de expertos, acompañado por una selección de artículos presentados en dicha ocasión.

Abstract

In recent years, the Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE)-Population Division of ECLAC has been part of an international initiative to measure national economic activity by age, as part of the international project on national transfer accounts led by professors Ronald Lee, of the University of California at Berkeley, and Andrew Mason, of the East-West Center in Honolulu. Over 30 countries from five continents are now participating in the global national transfer accounts project. ECLAC is coordinating the regional project for Latin America and the Caribbean through CELADE-Population Division of ECLAC, with financial support from the International Development Research Centre (IDRC) in Canada and the University of California at Berkeley. In October 2009, CELADE held an expert meeting that marked the conclusion of the first phase of the project. The present volume of *Notas de población* presents a report on this expert meeting, accompanied by a selection of articles presented on that occasion.

Résumé

Au cours des dernières années, le Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE)-Division de la population de la CEPALC a participé à une initiative internationale visant à évaluer l'activité économique nationale par âge, dans le cadre du projet international sur les comptes nationaux des transferts dirigés par les professeurs Ronald Lee, de l'université de Californie à Berkeley, et Andrew Mason, du East-West Center d'études sur la population et le développement à Honolulu . Plus de 30 pays de cinq continents participent actuellement au projet mondial de comptes nationaux des transferts. Par le biais du CELADE, la CEPALC coordonne le projet régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, avec le soutien financier du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada et de l'Université de Californie à Berkeley. En octobre 2009, le CELADE a organisé une réunion d'experts qui a couronné la fin de la première phase du projet. Le présent volume de *Notas de población* contient un rapport de cette réunion d'experts, accompagné d'une sélection d'articles présentés à cette occasion.

Al igual que otras regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe atraviesa un período de transformaciones demográficas con profundas implicancias en la estructura etaria de su población, a partir del aumento progresivo de la proporción de adultos y personas mayores. Aunque se encuentren en distintas fases de este proceso, la mayoría de los países de la región transita actualmente por el período del bono demográfico, caracterizado por un incremento relativo de las personas en edad de trabajar respecto de aquellas en edades potencialmente dependientes en términos económicos. Sin embargo, tarde o temprano esta situación favorable se revertirá, debido a la creciente demanda de recursos por parte de una población cada vez más envejecida, en un contexto de ingreso per cápita más bajo e instituciones políticas y financieras menos desarrolladas que en los países industrializados, además de elevados y persistentes niveles de desigualdad.

Esta nueva situación traerá desafíos inéditos a la sociedad latinoamericana y caribeña, y requerirá de programas de ajuste en diversas áreas, en particular las de salud y pensiones. Idealmente, las políticas públicas deben anticiparse a los cambios demográficos mediante el rediseño de los mecanismos de financiamiento de los sistemas de protección social, de modo que las crecientes presiones sobre el gasto público y privado sean sostenibles desde el punto de vista financiero, sin que se registre una merma en la cobertura y la calidad de las prestaciones.

Los efectos sociales y económicos de los cambios en la estructura por edad de la población en la región han constituido un tema de permanente reflexión para el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. En particular, la División ha formado parte en los últimos dos años de una iniciativa internacional para medir la actividad económica nacional por edad, en el marco del proyecto internacional sobre las cuentas nacionales de transferencias liderado por los profesores Ronald Lee, de la Universidad de California en Berkeley y Andrew Mason, del Centro Este-Oeste en Honolulu¹.

En concordancia con las cuentas nacionales de ingreso y producto, las cuentas nacionales de transferencias estiman los flujos de recursos económicos entre diferentes grupos de edad. Estos flujos constituyen una parte sustancial del ciclo de vida de las personas que viven en sociedad y se deben, sobre todo, a que los niños y las personas mayores tienden a consumir más de lo que producen a través de su trabajo y, por ende, suelen depender de las transferencias provenientes principalmente de la población en edad de trabajar para satisfacer sus necesidades de consumo.

¹ Para obtener más información sobre el proyecto de cuentas nacionales de transferencias véase [en línea] <http://www.ntaccounts.org>.

Además de discernir los diferentes tipos de flujos —acumulación de capital, transferencias y transacciones de crédito—, las cuentas también distinguen a las instituciones que intervienen en las operaciones: los gobiernos, los mercados y las familias. Esa información permite estudiar, entre otras cosas, las consecuencias del envejecimiento sobre los sistemas de transferencias, tanto familiares como públicos, la interacción entre estos dos sistemas y los efectos económicos de los cambios en los sistemas de apoyo familiar sobre las distintas generaciones. Asimismo, en el ámbito macroeconómico, las transferencias intergeneracionales representan una parte sustancial del producto interno bruto (PIB) y, por ello, su composición, orden de magnitud y dirección pueden influenciar el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Si se considera que los patrones de transferencias presentan diversas alternativas según los niveles de ingreso de los países y las formas de organización de la vida social y económica, que a su vez dependen de las edades en que las personas se mantienen dependientes, de los patrones de envejecimiento de la población y de los contextos institucionales en que se organizan las transferencias, los estudios basados en las cuentas nacionales de transferencias adquieren especial relevancia en la medida en que buscan adoptar una perspectiva amplia de comparación histórica e internacional.

De hecho, más de 30 países de 5 continentes participan actualmente en el proyecto mundial de cuentas nacionales de transferencias. Estos países difieren entre sí en la configuración demográfica, el nivel de desarrollo, los sistemas de apoyo a la vejez, la capacidad de inversión en el capital humano y los hábitos de ahorro de la población. El análisis comparativo de las cuentas de estos países no solo arroja luz sobre estas diferencias, sino que ayuda a esclarecer las implicaciones económicas del envejecimiento de la población bajo diferentes arreglos institucionales.

La CEPAL, a través del CELADE-División de Población de la CEPAL, coordina el proyecto regional para América Latina y el Caribe de las cuentas nacionales de transferencias con el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) del Canadá² y de la Universidad de California en Berkeley. Recientemente ha finalizado la primera fase del proyecto³, con la participación de cinco países (el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay)⁴, y se inició la segunda fase, en la que se incorporaron tres nuevos países: Argentina, Colombia y Jamaica.

² Proyecto N° 104231 (para más detalles véase [en línea] www.idrc.ca).

³ Proyecto Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social en América Latina (para más detalles véase [en línea] www.cepal.cl/celade/proyecto_transferencias).

⁴ La participación del Brasil, Costa Rica, México y el Uruguay ha sido financiada con fondos del CIID, mientras que la de Chile se ha financiado con fondos de la Universidad de California en Berkeley.

Mediante el uso de bases de datos macro y microeconómicos sobre ingreso, gasto, empleo y condiciones de vida, y la aplicación de la metodología de las cuentas nacionales de transferencias, el proyecto ofrece insumos para el diseño de políticas de protección social tomando en cuenta la interrelación entre las tendencias demográficas, los sistemas de transferencia públicos y privados, su equidad inter e intrageneracional y su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo. Asimismo, busca contribuir al desarrollo de una perspectiva regional del envejecimiento, además de fomentar los estudios comparativos internacionales e incrementar la aplicabilidad de la investigación a las políticas nacionales.

Sobre la base de estos objetivos, el CELADE ha hecho un amplio uso de la nueva información sobre la economía generacional en América Latina. En esta área se elaboraron diversos estudios, muchos de ellos en colaboración con otras organizaciones, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Mundial⁵.

Gran parte de estos estudios estuvieron centrados en el Brasil, Costa Rica, Chile, México y el Uruguay, los países participantes en la primera fase del proyecto. El caso del Brasil ha sido interesante, no solo por sus dimensiones continentales, sino también por el rápido envejecimiento de su población y la presencia de un sistema de transferencias públicas bastante significativo. De hecho, a fines de los años ochenta se introdujo en este país una reforma para expandir la cobertura del sistema de pensiones hacia los sectores pobres y rurales y los trabajadores informales, y actualmente se cubre a gran parte de la población. En Chile, el análisis de las cuentas nacionales de transferencias ha permitido examinar las implicaciones fiscales y macroeconómicas de las reformas sociales, especialmente en el área de pensiones y salud, dos sectores que han experimentado reformas estructurales en las últimas décadas.

El caso de Costa Rica ha sido interesante debido a la elevada esperanza de vida de sus ciudadanos, al relativo estancamiento de la inversión social en educación y a la importancia de sus programas de salud pública. Por su parte, México se caracteriza por un intenso movimiento migratorio que incluye, además de mexicanos, un número importante de personas de otros países de la región, básicamente centroamericanos, que buscan llegar a los Estados Unidos en diversas calidades. Eso vuelve particularmente interesante el análisis de sus transferencias privadas (movimiento de remesas) y de otros tipos de reasignaciones intergeneracionales. El Uruguay presenta dos características distintivas: es el país más envejecido de la región y cuenta con un sistema

⁵ En el sitio web del proyecto (www.cepal.cl/celade/proyecto_transferencias) se puede acceder a una lista completa de los estudios producidos sobre el tema en el marco del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

de protección social de larga data y elevada cobertura que, al igual que el de Chile, ha sufrido varias reformas en las últimas décadas.

En octubre de 2009, el CELADE, junto a la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y en el marco del proyecto de las cuentas nacionales de transferencias, organizó una reunión de expertos en la que representantes de distintos gobiernos, en particular de los cinco países participantes del proyecto, y de diferentes instituciones y organizaciones regionales e internacionales, analizaron las consecuencias del envejecimiento de la población sobre el crecimiento económico y la sostenibilidad de los sistemas de transferencias en América Latina, mediante el empleo de la información generada en la primera fase del proyecto. En el presente volumen de *Notas de población* se incluye un informe de esta reunión de expertos, acompañado por una selección de artículos presentados en esa ocasión, entre los que se encuentran los de los profesores Ronald Lee y Andrew Mason y otros elaborados por los equipos nacionales de cada uno de los países participantes del proyecto.

El envejecimiento de la población, las transferencias intergeneracionales y el crecimiento económico: América Latina en el contexto mundial¹

Ronald Lee²

Gretchen Donehower³

Resumen

En este artículo se abordan algunas de las consecuencias económicas de la transición demográfica en cinco países de América Latina que forman parte del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias. En este proyecto, se considera de manera integral y congruente el conjunto de transferencias intergeneracionales públicas y privadas que caracterizan a la economía generacional, lo que permite realizar comparaciones entre regiones y países. En este documento se examina la forma en que los modelos de transferencias intergeneracionales interactúan con los cambios

¹ Documento preparado para la Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social, organizada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), los días 20 y 21 de octubre de 2009 en Santiago. Las investigaciones para este informe se financiaron con una subvención de los Institutos Nacionales de Salud (NIA R37 AG025247) y otra de MEXT.ACADEMIC FRONTIER (2006-2010) (RAS5P203) al Instituto de Investigaciones sobre Población de la Universidad de Nihon (NUPRI) del Japón. Agradecemos la colaboración de Amonthep Chawla, Andy Mason y Miguel Romero, y a Daniel Cotlear por sus comentarios a la primera versión. Asimismo, agradecemos especialmente a todos los equipos de investigación del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias de los países por los datos proporcionados. En el sitio web del proyecto de cuentas nacionales de transferencias (www.ntaccounts.org) se puede acceder a la lista de investigadores y a información más detallada sobre varios países.

² Departamento de Demografía y Economía, Universidad de California, 2232 Piedmont Ave Berkeley, CA 94720, Correo electrónico: ree@demog.berkeley.edu

³ Centro para la Economía y Demografía del Envejecimiento, Universidad de California, 2234 Piedmont Ave Berkeley, CA 94720 Correo electrónico: Gretchen@demog.berkeley.edu

demográficos que tienen lugar durante la transición demográfica, prestando especial atención a la fase de envejecimiento de la población. Además, se analizan las diferencias entre regiones y países con respecto a las fuentes de las transferencias que reciben las personas mayores —la familia, el gobierno y el mercado financiero. Asimismo, se examinan las consecuencias del envejecimiento en términos del crecimiento económico y se destaca que las fuerzas demográficas que subyacen a este fenómeno pueden también favorecer la acumulación de capital físico y humano en un entorno político adecuado.

Abstract

This paper focuses on some of the economic consequences of the demographic transition in the five Latin American countries participating in the National Transfer Accounts (NTA) project. The NTA project takes a comprehensive and coherent approach to the array of public and private intergenerational transfers that characterize the generational economy, thus permitting international comparisons between regions and countries. The authors examine how the patterns of intergenerational transfers interact with the population-related changes that occur in the course of the demographic transition, affording particular attention to the phase of population ageing. They analyse differences between regions and countries with regard to the sources —families, governments and financial markets— of the transfers that support older persons. They examine the consequences of ageing in terms of economic growth and note that the demographic forces underlying population ageing can also promote the accumulation of physical and human capital, given an appropriate policy environment.

Résumé

Ce document analyse certaines des conséquences économiques de la transition démographique dans cinq pays latino-américains qui participent au projet des Comptes nationaux des transferts (NTA). Le projet NTA aborde, d'une façon globale et cohérente, la panoplie de transferts intergénérationnels publics et privés qui caractérise l'économie générationnelle, permettant ainsi d'établir des comparaisons internationales entre régions et pays. Les auteurs analysent l'interaction entre les modèles de transferts intergénérationnels et les changements de type démographique qui se produisent durant le processus de transition démographique et accordent une attention particulière à la phase de vieillissement de la population. Ils étudient les différences existantes entre les régions et les pays du point de vue des sources (familles, gouvernements et marchés financiers) des transferts effectués au profit des personnes âgées. Ils analysent les conséquences économiques de vieillissement en termes de croissance économique et font remarquer que les mêmes forces démographiques qui sous-tendent le vieillissement de la population peuvent également encourager l'accumulation de capital physique et humain, dans un cadre normatif approprié.

Introducción

La transición demográfica ha provocado cambios radicales en la estructura de la población por edades en casi todos los países en desarrollo y en todos los países industrializados, y en las próximas décadas se registrarán cambios más profundos. Por una parte, estos cambios son bienvenidos porque acarrearán una desaceleración del crecimiento de la población y una reducción de las relaciones de dependencia de los niños. Por otra parte, despiertan cierto temor por la disminución prevista de la fuerza laboral y el rápido incremento de la relación de dependencia de las personas de edad, lo que volverá insostenibles los actuales programas públicos de pensiones y quizás también los sistemas de salud. Debido a que las distintas generaciones están estrechamente vinculadas mediante relaciones familiares y programas públicos, los cambios en sus números relativos tienen efectos muy profundos.

En este artículo se abordarán algunas de las consecuencias económicas de la transición demográfica en América Latina y, más específicamente, en los cinco países latinoamericanos que forman parte del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias. Este proyecto considera el conjunto de transferencias intergeneracionales públicas y privadas de manera integral y congruente. En este documento se analizará la forma en que los modelos de transferencias intergeneracionales interactúan con los cambios demográficos durante la transición demográfica y se prestará especial atención a la fase de envejecimiento de la población.

A. La transición demográfica cambia los números relativos de jóvenes y personas de edad: el caso de México

La transición demográfica es el proceso mediante el cual las poblaciones pasan de un estado inicial de alta fecundidad, elevada mortalidad y juventud a otro de menor fecundidad, mortalidad más baja y envejecimiento. Con muy pocas excepciones, la transición comienza con el descenso de la mortalidad y el aumento de la expectativa de vida. La fecundidad se mantiene alta durante algunas décadas, de modo que la población comienza a crecer cada vez más rápido. En consecuencia, los niños se vuelven más numerosos en las familias y en la población global. Con el tiempo, la fecundidad comienza a descender, lo que desacelera el crecimiento de la población y reduce las relaciones de dependencia de los niños. En esta etapa de la transición, la dependencia de los niños sufre un acelerado descenso y, debido a que la proporción de personas

mayores sigue siendo baja, cada persona en edad de trabajar tiene menos dependientes. Durante esta fase, la población experimenta lo que se denomina “bono demográfico”: una aceleración de la tasa de crecimiento del consumo o el ingreso per cápita que se da en forma automática, como consecuencia del descenso de la fecundidad. Algunos analistas afirman que esto solo ocurre cuando es posible emplear a la fuerza laboral que aumenta rápidamente. Nosotros preferimos pensar que el bono surge del descenso de la fecundidad y no del rápido aumento de la fuerza laboral, de modo que, aunque aumente el desempleo, el ingreso per cápita será mayor de lo que hubiera sido sin el descenso de la fecundidad. Esta fase del bono termina cuando la fecundidad se estabiliza y la proporción de personas mayores comienza a aumentar. La etapa pretransicional, con una alta dependencia de los niños y pocas personas mayores, es reemplazada por la etapa postransicional, con una elevada dependencia de las personas de edad y pocos niños. Ningún país ha llegado aún al final de este proceso, de modo que incluso los países más envejecidos de la actualidad sufrirán una duplicación o triplicación de las relaciones de dependencia de las personas de edad en las próximas décadas. Sin duda que aún existen varias incertidumbres, como cuánto descenderá la fecundidad y si continuará aumentando la expectativa de vida.

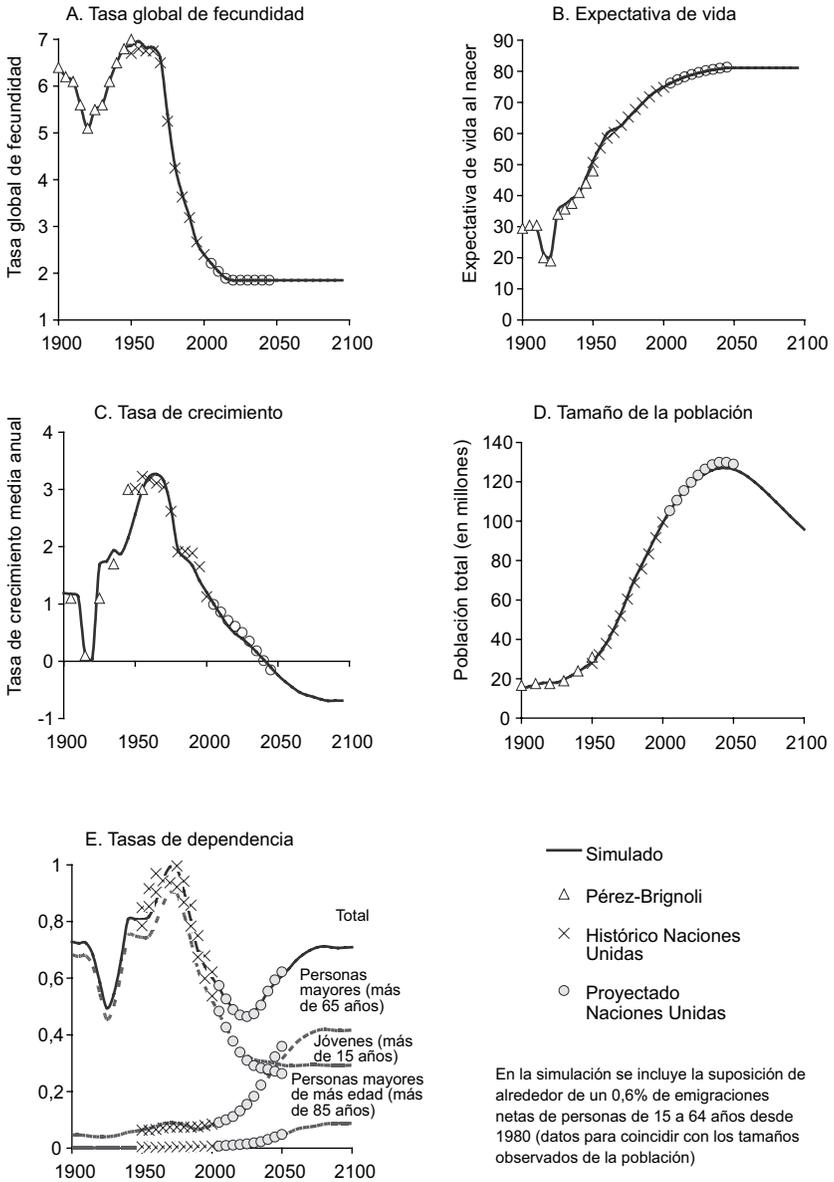
La reconstrucción de la historia demográfica de muchas poblaciones latinoamericanas por parte de Pérez-Brignoli (2009) dejó al descubierto una considerable diversidad. La Argentina, Cuba y el Uruguay iniciaron transiciones tempranas de fecundidad, con un ritmo similar al de Europa. No obstante, contrario al modelo clásico de transición demográfica, el descenso de la fecundidad en estos países se detuvo en niveles moderados a mediados del siglo XX. Por su parte, Chile siguió un patrón similar, pero se detuvo en un nivel de fecundidad relativamente alto. Otros países de la región mantuvieron una fecundidad elevada hasta mucho después de 1950. En México, por ejemplo, el descenso no comenzó hasta alrededor de 1970 o 1975. De modo similar, la reducción de la mortalidad comenzó en algunos países de la región antes de 1900, en otros alrededor de ese año y en otros tantos dos o tres décadas más tarde. Las estructuras demográficas actuales reflejan este pasado diverso. El Uruguay, por ejemplo, tiene una población mucho más envejecida que la mayoría de los otros países. Al tiempo que se prevé que algunos países latinoamericanos experimenten un significativo descenso de la población en la segunda mitad del siglo XXI, se espera que otros continúen creciendo.

La transición demográfica en México parece haber respetado bastante el modelo clásico y se utilizará en este trabajo para ilustrar los hechos mencionados. Los datos del gráfico 1 se basan en Pérez-Brignoli (2009) y en estimaciones y proyecciones de las Naciones Unidas (2009) para el período 2010-2100. En el gráfico 1A se presenta la fecundidad y se muestra el repentino

y marcado descenso iniciado alrededor de 1975, de más de 6,5 a 2,3 en 2008. Antes de este descenso sostenido se registró una importante fluctuación en la fecundidad que puede haber sido provocada por la revolución, pero que después continuó por un largo tiempo. En el gráfico 1B se muestra la expectativa de vida, que cayó de alrededor de 30 años al momento del nacimiento a menos de 20 años durante la revolución y la epidemia de gripe de la década de 1910, pero comenzó a ascender de manera constante en 1920 y llegó a 75 años en 2008. En el gráfico 1C se observa la tasa de crecimiento de la población, que aumentó rápidamente hasta alcanzar un máximo del 3% anual alrededor de 1975 y se espera que registre un descenso ininterrumpido hasta volverse negativa después de 2050. En el gráfico 1D se registra el tamaño de la población, que creció de menos de 20 millones en 1900 a 110 millones en 2008 (se espera que alcance los 129 millones poco antes de 2050 y que luego se reduzca). En el gráfico 1E se plasman los cambios en la distribución por edades. Las fluctuaciones en fecundidad y mortalidad en la primera mitad del siglo provocaron una importante fluctuación en la relación de dependencia de los jóvenes, lo que no forma parte del modelo clásico de transición. Aquí nos centraremos en el incremento inicial de la relación de dependencia total debido a la mejora de la supervivencia infantil y el aumento de las relaciones de dependencia de los niños, que llegaron a 1,0 antes de que comenzara a declinar la fecundidad. La relación de dependencia total entonces desciende y se espera que llegue a 0,5, reduciéndose a la mitad. Posteriormente, la proporción de personas mayores registra un marcado incremento y la dependencia total aumenta hasta llegar a un nivel bastante similar al de su punto de partida en 1900. Mientras que en 1900 la dependencia de los niños era alta y la de las personas mayores era baja, en 2100 la situación se revertirá.

Para apreciar las implicancias de estos profundos cambios en la distribución de la población por edades, resulta útil examinar la forma del ciclo de vida económica, para lo que utilizamos estimaciones de las cuentas nacionales de transferencias.

Gráfico 1
MÉXICO: TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Héctor Pérez-Brignoli, "The demographic transition in Latin America", documento presentado en el taller "Long-Term Implications of the Demographic Transition", Madrid, Fundación Ramón Areces/Grupo de Estudios Población y Sociedad (GEPS), 24 a 26 de septiembre de 2009, y Naciones Unidas, "World Population Prospects: the 2008 Revision", Nueva York [base de datos en línea] <http://esa.un.org/UNPP/>, 2009.

B. Cambios en el comportamiento económico durante el ciclo de vida: perfiles etarios de consumo y renta del trabajo

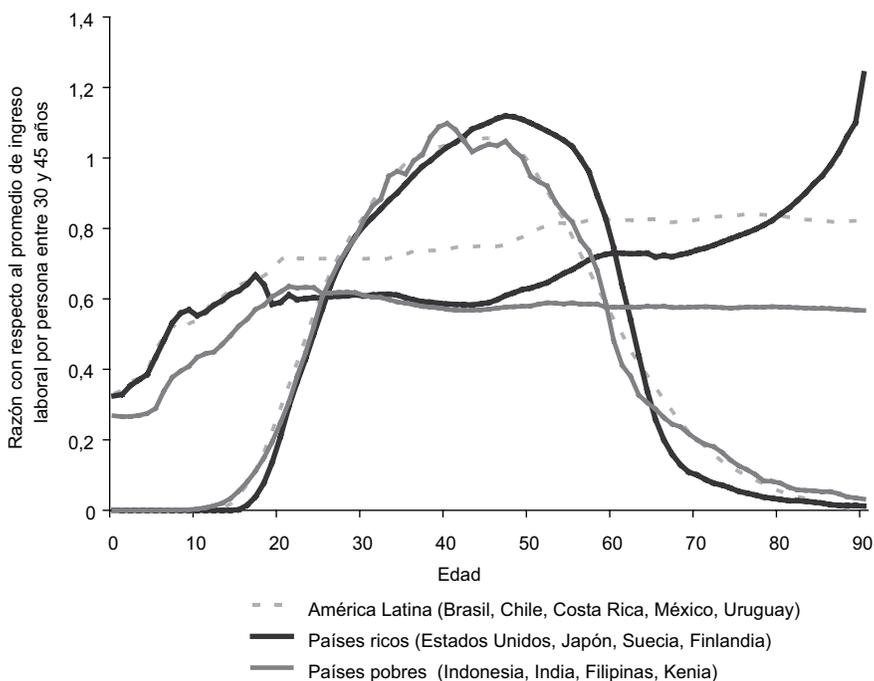
Los cambios en la estructura de la población por edades son importantes porque el comportamiento humano varía en forma sistemática durante todo el ciclo de vida. Estas variaciones tiene sus raíces en la biología: los niños nacen indefensos y pueden pasar muchos años hasta que maduren y se vuelvan independientes, y las personas mayores son, en general, más débiles que los adultos más jóvenes. Pero la biología es solo uno de los numerosos factores que modelan el ciclo de vida económica. Los niños pueden empezar a trabajar desde muy chicos o pueden no comenzar a tener ingresos hasta casi los 30 años, dependiendo, por una parte, de las matrículas educativas, y por la otra, de las necesidades y expectativas familiares. Las personas mayores pueden seguir trabajando hasta que mueren, a pesar de estar débiles o enfermas, o de sentir dolor, o pueden retirarse a los 50 años y disfrutar del tiempo libre mientras gocen de un excelente estado de salud. Los programas públicos, el nivel de riqueza, la disponibilidad de instituciones financieras y las expectativas culturales tienen gran influencia. Del mismo modo, el consumo relativo durante el ciclo de vida depende de las necesidades biológicas, pero también de las condiciones de la vida familiar, de los programas públicos para los niños y las personas de edad, de las tasas de natalidad de los pobres frente a las de los ricos, de las disposiciones de cuidado a largo plazo y de las expectativas culturales, entre otras cosas.

En el proyecto de cuentas nacionales de transferencias se ha estimado el consumo y la renta del trabajo medios per cápita durante el ciclo de vida desde el nacimiento hasta los 90 años y más para 23 países. En la renta del trabajo se incluye a toda la población, sin importar la edad, el género ni si forman parte de la fuerza laboral. Contamos los sueldos y salarios, incluidos los beneficios suplementarios, así como dos tercios de todos los ingresos de los trabajadores independientes, que en los países agrícolas pobres pueden ser muy importantes. Estas estimaciones de renta por trabajo, por tanto, reflejan las tasas de participación en la fuerza laboral por edad, las horas trabajadas por participante y el ingreso ganado por hora, todo en una sola cifra. Para el consumo se utilizan datos de gastos domésticos y para cada edad se estiman los gastos privados en salud y educación. El resto del gasto de consumo doméstico se asigna a los integrantes de cada hogar en proporción a un conjunto simple de pesos por consumidor adulto equivalente (Lee, Lee y Mason, 2008). Finalmente, realizamos un promedio entre todas las personas de cada edad para obtener nuestra medida de consumo. A los efectos de

comparar las formas de los perfiles de edad en los países, todos los valores de la renta del trabajo y el consumo se estandarizaron mediante la división por la renta del trabajo media para el grupo de 30 años a 49 años.

Las estimaciones resultantes se incluyen en el gráfico 2. Para simplificar la exposición, se muestra el promedio no ponderado para cuatro de los países más pobres miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias (las Filipinas, India, Indonesia y Kenya) y cuatro de los más ricos (los Estados Unidos, Finlandia, el Japón y Suecia). En nuestra muestra también incluimos el promedio de los cinco países latinoamericanos: Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. En comparación con los países más ricos, la renta por trabajo comienza antes y es más elevada en edades más tempranas en los países más pobres. Pese a los niveles de ingreso más elevados, el promedio de América Latina se ubica sorprendentemente cerca del de los países más

Gráfico 2
CUATRO PAÍSES RICOS, CUATRO PAÍSES POBRES Y AMÉRICA LATINA (CINCO PAÍSES): PERFILES DE EDAD DE LA RENTA DEL TRABAJO Y EL CONSUMO



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://www.ntaccounts.org/>.

pobres. El punto máximo de la renta del trabajo en los países pobres no solo se alcanza antes, sino que también desciende antes que en los países más ricos. América Latina comparte estos dos patrones. En torno a los 60 años de edad, la renta del trabajo comienza a caer vertiginosamente en los países ricos, lo que refleja los incentivos incorporados a sus generosos programas públicos de pensiones (Gruber y Wise, 1998). En las edades más avanzadas, el nivel de la renta del trabajo en los países más pobres y en los países de América Latina representa alrededor del doble del de los países ricos.

En lo que respecta al consumo, en los países más ricos se observa una marcada curvatura en el consumo infantil, lo que corresponde a una fuerte inversión en el capital humano de los niños, principalmente a través de la educación. Esto no se registra en los países pobres y, sorprendentemente, tampoco se observa en los países latinoamericanos de ingresos medios. Resulta llamativo que en los países más pobres el consumo sea bastante parejo desde los 20 años hasta las edades más avanzadas. Esto probablemente refleja el hecho de que muchas personas mayores viven con sus hijos adultos y comparten el presupuesto familiar. En oposición, en los países ricos el consumo aumenta con la edad y gran parte de ese incremento refleja los crecientes gastos públicos y privados de las personas mayores en salud, especialmente los gastos en atención de salud a largo plazo de los mayores de 80 años. No obstante, parte de eso también se debe al aumento de otros tipos de gastos de consumo privado.

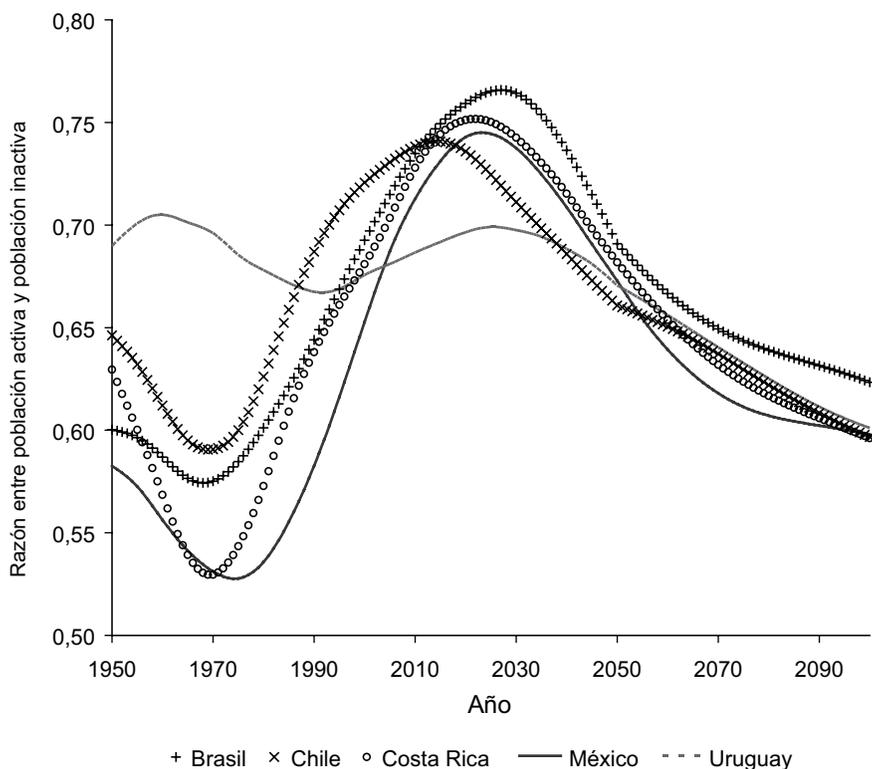
La altura de la curva de consumo de América Latina es sustancialmente mayor que la de los países ricos y pobres, lo que refleja un nivel general bajo de ahorro y un elevado coeficiente entre consumo global y renta del trabajo en la subregión. Si nos centramos en la forma y no en la altura de la curva, observamos que América Latina no presenta la marcada curvatura en el consumo infantil que sí registran los países ricos. A diferencia de lo que ocurre en los países pobres, en América Latina el consumo tiende a aumentar con la edad. De hecho, tanto en el Brasil como en el Uruguay, el consumo aumenta notoriamente con la edad. Estos dos países son casos únicos entre todos los países miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias que no son ricos por su consumo con inclinación ascendente. En México, el consumo desciende con la edad, mientras que Chile y Costa Rica presentan perfiles ascendentes más moderados. En América Latina existe un muy ligero aumento del consumo con la edad; la curva es más plana y se asemeja más a la de los países pobres que a la de los ricos.

C. Interacción entre estructura por edades y comportamiento económico: tendencias en las razones entre población activa y población inactiva

En la literatura empírica se ha constatado en forma sistemática la importancia de la distribución de la población por edades en los estudios transnacionales de crecimiento económico (Higgins y Williamson, 1997; Bloom y Canning, 2001; Bloom y Williamson, 1998; Kelley y Schmidt, 2005). En este trabajo expandimos la estrategia de simulación simple desarrollada en Cutler y otros (1990). Para obtener una idea aproximada del efecto que el cambio en la distribución de la población por edades tiene en la macroeconomía, se emplean los perfiles medios de edad para América Latina para calcular las razones entre población activa y población inactiva implícitas en dicho cambio. La razón entre población activa y población inactiva es la relación entre trabajadores efectivos y consumidores efectivos, en donde la cantidad de trabajadores efectivos se calcula multiplicando los perfiles de edad de la renta del trabajo media por la población en cada edad y sumando los valores. Los consumidores efectivos se calculan de forma similar. La razón entre población activa y población inactiva es una medida más refinada del número de trabajadores por dependiente. Para el mismo nivel de productividad laboral por trabajador, el consumo y el ingreso per cápita por consumidor efectivo varían en proporción a la razón entre población activa y población inactiva. Debido a que los perfiles de edad en que se basa la razón entre población activa y población inactiva cambian con el proceso de desarrollo económico, y en respuesta a las políticas públicas, se desconoce cómo serán en 2100. En consecuencia, la razón entre población activa y población inactiva sobre la base de perfiles de edad estimados a partir de datos recolectados alrededor de 2000 solo es un indicador aproximado. Sin embargo, algunas características de estos perfiles parecen bastante sólidas y los perfiles de países pobres y ricos dan una idea de la variación que se puede esperar. Si se utiliza un promedio de los perfiles para varios países, se pueden minimizar algunas de las características transitorias de los perfiles para un determinado país.

En el gráfico 3 se presentan las razones entre población activa y población inactiva para cinco países latinoamericanos miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias desde 1950 hasta 2100, utilizando los perfiles medios de América Latina junto a la información demográfica de cada país sobre la base de proyecciones y estimaciones de las Naciones Unidas (2009). Resulta claro que el Uruguay es un caso especial, ya que registró un descenso temprano de la fecundidad y su proporción de personas de más de 65 años es

Gráfico 3
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO DE PERFILES DE CINCO PAÍSES):
 RAZONES ENTRE POBLACIÓN ACTIVA Y POBLACIÓN INACTIVA**



Fuente: Elaboración propia.

igual a la de los Estados Unidos. Los cambios en la distribución por edades del Uruguay en este período son muy poco notorios. En los otros cuatro países se observa un marcado punto más bajo en las razones entre población activa y población inactiva en torno a 1970, y el posterior descenso de la fecundidad llevó estas razones a su punto máximo después de 2010. Después de este punto máximo, las razones descenderán de manera constante, incluso en el Uruguay, hasta 2100. Para mayor simplicidad, se puede comparar el próximo período de 40 años, desde 2010 hasta 2050. En el cuadro 1 se calculan las tasas de crecimiento de las razones entre población activa y población inactiva desde 1970 hasta 2010 y se comparan con las de 2010 a 2050. La diferencia en la contribución de la razón entre población activa y población inactiva se sitúa en torno al 1% anual. En igualdad de circunstancias, esto significa que los cambios en las razones entre población activa y población inactiva harán que

el crecimiento del consumo y el ingreso per cápita sea alrededor de un 1% anual menos acelerado en las próximas cuatro décadas que en los 40 años anteriores. Por supuesto que muchas otras cosas serán diferentes; son varias las circunstancias que no permanecerán iguales. No obstante, algunos de los cambios se vincularán sistemáticamente con las variaciones demográficas, lo que se discutirá en el resto del documento, comenzando por el aumento de la demanda de riqueza.

Cuadro 1
**CAMBIOS EN LA RAZÓN ENTRE POBLACIÓN ACTIVA Y POBLACIÓN INACTIVA
Y SU IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO, EXCLUIDO EL URUGUAY**

Razones y tasas de crecimiento	Brasil	Chile	Costa Rica	México	Uruguay
Razón entre población activa y población inactiva (2010)/ Razón entre población activa y población inactiva (1970)	1,278	1,250	1,375	1,342	0,986
Tasa de crecimiento de la razón entre población activa y población inactiva (en porcentajes)	0,6	0,6	0,8	0,7	0,0
Razón entre población activa y población inactiva (2050)/ Razón entre población activa y población inactiva (2010)	0,940	0,895	0,937	0,944	0,977
Tasa de crecimiento de la razón entre población activa y población inactiva (en porcentajes)	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
2° tasa de crecimiento – 1° tasa de crecimiento (en porcentajes)	-0,8	-0,8	-1,0	-0,9	-0,0

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En la primera y la tercera línea se indica el coeficiente entre las razones entre población activa y población inactiva en las fechas mencionadas. La tasa de crecimiento se calcula como el logaritmo natural de este coeficiente dividido por los años entre ambas fechas. En la última línea se muestra la diferencia entre la tasa de crecimiento de la razón entre población activa y población inactiva de 1970 a 2010 y la tasa de crecimiento de 2010 a 2050. Estos cálculos se basan en los datos registrados en el gráfico 3. Los efectos del cambio en las razones entre población activa y población inactiva son ligeramente mayores si se miden del punto más bajo al punto más alto y del punto más alto al punto más bajo en cada país en lugar de utilizar 1970, 2010 y 2050 como fechas para todos los países.

D. El alargamiento de la vida, la reducción de la fecundidad y el envejecimiento de la población aumentan la demanda de riqueza

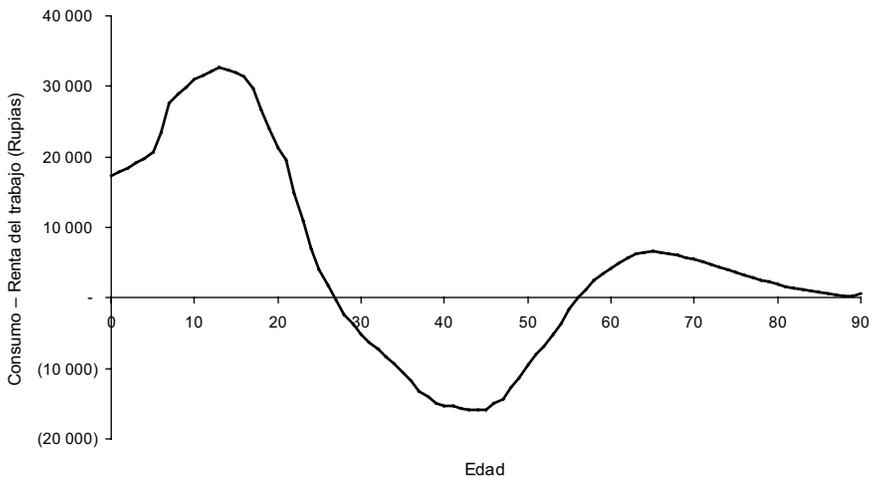
En muchos países, las personas mayores continúan representando una parte importante de la fuerza laboral y financiando una significativa porción de su consumo mediante la renta del trabajo. No obstante, en todos los países miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias, las personas de edad consumen, en promedio, mucho más de lo que ganan. Esta diferencia entre el consumo y la renta del trabajo en determinadas edades se denomina “déficit del ciclo de vida”. Cuando las personas en edad productiva piensan en la vejez, deben estar concientes de este déficit del ciclo de vida y de la necesidad de enfrentarlo de una manera u otra. Más adelante, consideraremos las diferencias entre los distintos países en lo que respecta al financiamiento del déficit del ciclo de vida. Por ahora, solo diremos que las personas mayores consumen más de lo que producen y es de suponer que las personas en edad productiva esperan poder hacer lo mismo en el futuro. La expectativa de un ingreso futuro que supere la renta del trabajo constituye la riqueza, un punto que quedará más claro más adelante. Lo principal es que la necesidad de esa riqueza y de expectativas de un futuro financiamiento para el consumo se ve muy afectada por el envejecimiento de la población.

Indonesia ha tenido una fecundidad relativamente elevada en el pasado, por lo que solo tiene una pequeña proporción de personas mayores. En el gráfico 4 se observa que el déficit global del ciclo de vida de las personas mayores es muy pequeño si se compara con el de los niños (solo representa un 15%). El Japón, sin embargo, tiene una alta proporción de personas de edad y en el gráfico se observa que el déficit global del ciclo de vida de las personas mayores es un poco mayor que el de los niños (115%). Debido a que una persona media en el Japón tiene mucha más necesidad de cubrir el financiamiento futuro de un déficit del ciclo de vida que una persona media en Indonesia, se podría decir que la demanda de riqueza per cápita es más elevada en el primer país.

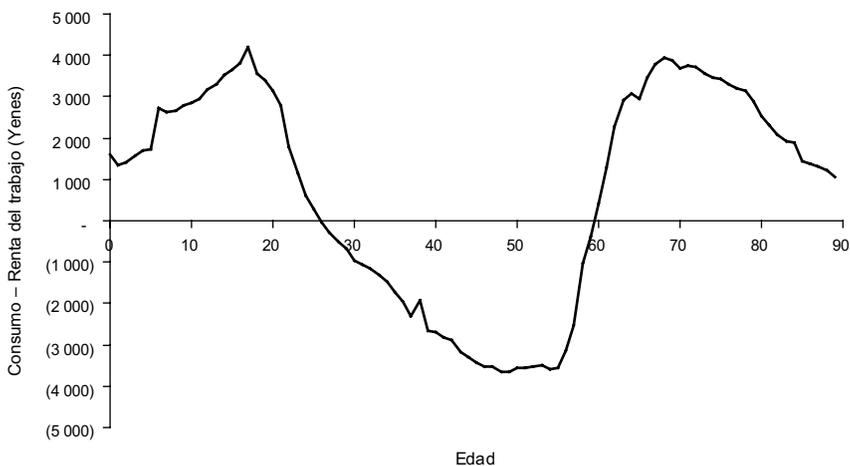
Una manera de medir la importancia de esta demanda de riqueza es calcular el déficit del ciclo de vida de las personas mayores como proporción del consumo global de un país. Mientras que en el Japón esta proporción es alta, en Indonesia es baja. En el gráfico 5 se muestra esta proporción en 23 países miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias con respecto a la proporción de la población de más de 65 años. Existe una estrecha relación entre ambas (la R^2 descriptiva es 0,956) que indica que el envejecimiento de la población influye mucho en la demanda de riqueza. No obstante, las formas de los perfiles de edad son diferentes en los países ricos y pobres, porque los

Gráfico 4
INDONESIA (2005) Y EL JAPÓN (2004): DÉFICIT GLOBAL DEL CICLO DE VIDA

A. Indonesia, 2005



B. Japón, 2004



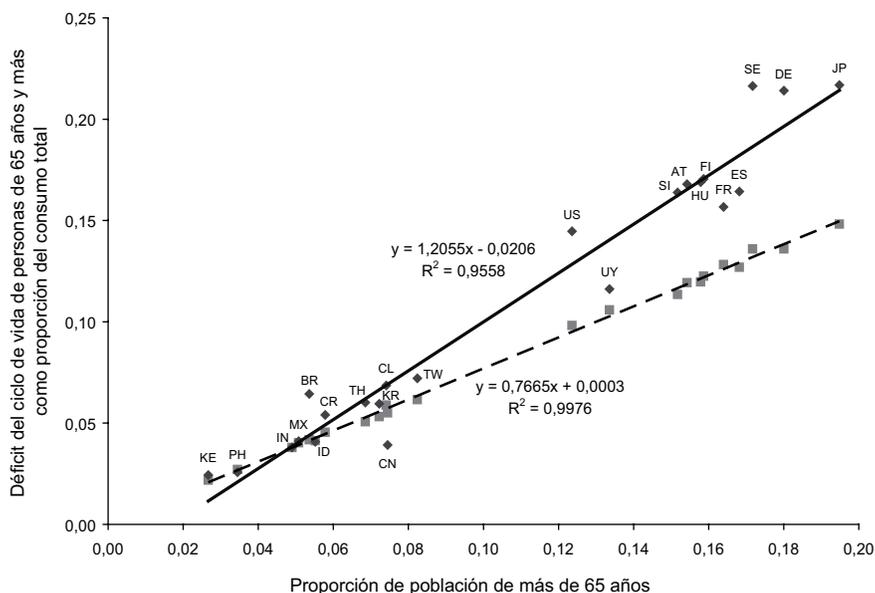
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://www.ntaccounts.org/>.

Nota: El déficit global del ciclo de vida es el consumo menos la renta del trabajo a cada edad, multiplicado por el tamaño de la población a esa edad.

países ricos son más envejecidos. Para aislar el efecto del envejecimiento de la población independientemente de las diferencias en los perfiles de edad del consumo, en el gráfico se observa una segunda línea punteada construida mediante el empleo de un perfil de edad de consumo estándar ponderado por las distribuciones reales de la población por edades de cada país (véanse en el gráfico 2 los perfiles de edad medios de los cuatro países más pobres). Aún existe una fuerte relación con el envejecimiento de la población, pero en la actualidad es evidente que alrededor de un tercio del incremento de la riqueza se debe a diferencias en los perfiles de edad y alrededor de dos tercios se debe solo al envejecimiento de la población.

Gráfico 5

**MIEMBROS DEL PROYECTO DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS
(23 PAÍSES): CONSUMO NETO DE LAS PERSONAS MAYORES COMO
PORCIÓN DEL CONSUMO GLOBAL FRENTE A LA PROPORCIÓN
DE POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS: REAL (LÍNEA COMPACTA) E
HIPOTÉTICO CON PERFILES DE EDAD FIJOS (LÍNEA DE RAYAS)**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Real es el déficit global del ciclo de vida de las personas de 65 años y más dividido por el consumo global. Hipotético se basa en las distribuciones de edad de la población real, pero utiliza el promedio del perfil de edad del déficit del ciclo de vida para cuatro países pobres, como se muestra en el gráfico 2.

E. ¿Qué es la riqueza? El capital, las pensiones públicas esperadas o la asistencia privada esperada en la vejez

El término riqueza, como se emplea en las cuentas nacionales de transferencias, puede adoptar diversas formas, ya que se trata de un derecho de pensión a futuro. Poseer un bien, ya sea una casa, una granja, activos financieros o joyas de oro, da un derecho de pensión a futuro porque ese bien se puede vender o hipotecar y el ingreso obtenido se puede utilizar para financiar el consumo. La participación en un sistema público de pensiones, y la consecuente expectativa de recibir beneficios netos en la vejez, es otra forma de riqueza, que se suele conocer como “patrimonio previsional”. Este concepto de riqueza puede ampliarse para incluir expectativas de prestación de servicios de salud y cuidados a largo plazo por parte del Estado. Y entonces también debería incluir las expectativas de impuestos a pagar en el futuro, con los beneficios medidos una vez deducidos dichos impuestos.

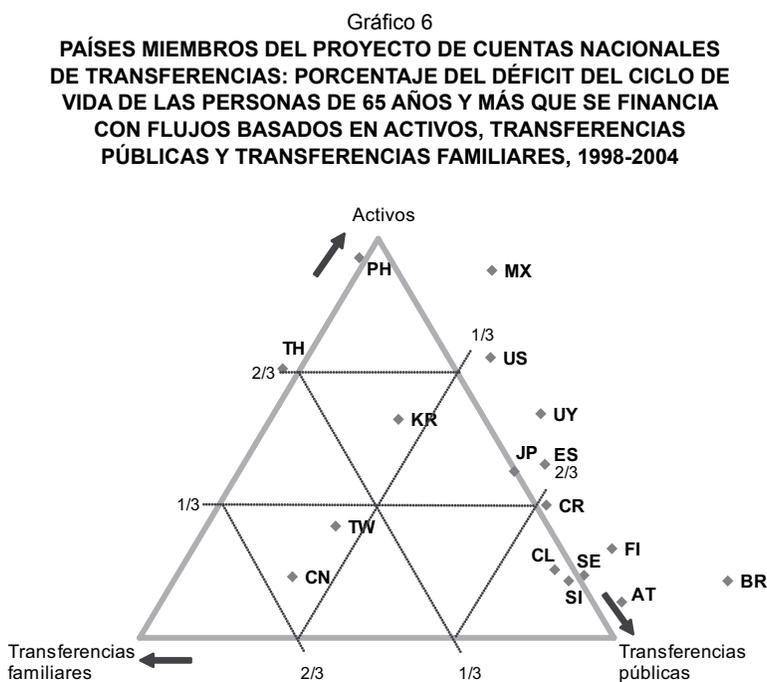
Otra extensión de este concepto cubre la expectativa de recibir la ayuda de los hijos adultos en la vejez, más allá de la asistencia que una persona espera brindar a otros. Willis (1988), Lee (1994) y Bommier y Lee (2003) han creado modelos formales que incorporan estas relaciones y formas de riqueza, sobre la base de las ideas de Samuelson (1958). En países como la provincia china de Taiwán o Tailandia, donde la asistencia neta familiar que se brinda a las personas mayores es importante, existe una transferencia de riqueza familiar o privada positiva. Pero hemos constatado que en la mayor parte de los países, incluso en los países en desarrollo, el promedio de las personas mayores realiza transferencias a sus parientes más jóvenes y no a la inversa.

F. ¿Cómo se financia el déficit de la vejez (consumo neto) en el mundo?

En el proyecto de cuentas nacionales de transferencias se estiman las transferencias públicas y privadas entregadas y recibidas a distintas edades para muchos países miembros del proyecto, aunque no para todos. También se mide la renta generada por activos recibida por edad. A partir de estos datos, se pueden calcular las diversas formas de riqueza (Mason y otros, 2009). En este caso, utilizamos un gráfico en forma de triángulo para mostrar la proporción del déficit del ciclo de vida de la vejez (o sea, el consumo menos la renta del trabajo por encima de los 65 años) que se financia mediante el uso de activos y de transferencias públicas o privadas. Si una persona mayor tiene bienes y

recibe una renta generada por activos, pero la ahorra en vez de utilizarla para financiar su consumo, los activos tendrían una participación igual a cero en esta contabilidad. Es de suponer que esta persona morirá y legará sus bienes a otros parientes más jóvenes, lo que aparecería como legados, pero estos no se incluyen en este gráfico.

En el gráfico 6 se muestran los resultados para una docena de países. Las proporciones (activos, transferencias familiares y transferencias públicas) se miden en los ejes sobre los tres lados del triángulo. Estas proporciones para un país siempre deben sumar un 100% por construcción.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://www.ntaccounts.org/>.

En el lado derecho del triángulo se mide la proporción de transferencias públicas. En el punto más bajo de la derecha, las transferencias públicas financian un 100% del déficit del ciclo de vida de la vejez. Austria (AT) es el país que se encuentra más cerca de esta posición. En el otro extremo del eje se encuentran las Filipinas (PH), donde las transferencias públicas no cubren casi nada del déficit del ciclo de vida de la vejez.

En la parte inferior del triángulo se miden las transferencias familiares. En Austria, por ejemplo, estas rondan el 0%, al igual que en todos los países que se ubican sobre el lado derecho del triángulo, como Chile (CL), Costa Rica (CR), Eslovenia (SL), el Japón (JP) y Suecia (SE). En Tailandia (TH), las personas mayores financian alrededor de un tercio de su déficit con transferencias familiares, mientras que en la provincia china de Taiwán (TW) la proporción es levemente superior y en la República de Corea (KR) la familia cubre aproximadamente el 15%. En China, el 60% del déficit del ciclo de vida se cubre con transferencias familiares. También es importante destacar que muchos países, como el Brasil, México y el Uruguay, se ubican a la derecha del triángulo, lo que indica que, en vez de recibir, realizan transferencias netas a otros. El caso del Brasil resulta particularmente interesante porque las personas mayores reciben la mayor proporción de transferencias públicas entre los países evaluados (considerablemente más del 100% de su déficit del ciclo de vida), pero también dan más a otros (supuestamente parientes más jóvenes) que las personas de edad en otros países.

Finalmente, en el lado izquierdo del triángulo se mide la contribución de activos. Solo en los Estados Unidos, las Filipinas, México y Tailandia los activos financian dos tercios o más del déficit. En México los activos financian el 100% del consumo, mientras que las transferencias públicas juegan un papel muy modesto, y se registran sustanciales transferencias familiares de las personas mayores a los más jóvenes. En Alemania, Austria, el Brasil, Chile, China, Costa Rica, Eslovenia, Finlandia y Suecia los activos financian un tercio o menos del déficit, y España, el Japón, la República de Corea y el Uruguay se ubican en el medio.

La provincia china de Taiwán es el único país que se encuentra cerca del centro del triángulo. Este país se basa en un sistema diferente de financiamiento de pensiones de tres fuentes, en el que la tercera fuente la conforman las transferencias familiares. Ninguna persona mayor en los países latinoamericanos incluidos en el diagrama recibe transferencias privadas netas. Sin embargo, es importante aclarar dos puntos. Primero, que en el diagrama se muestran las transferencias netas, o sea, las transferencias recibidas menos las transferencias realizadas. Muchas personas mayores pueden recibir transferencias privadas, pero estas son superadas por las transferencias privadas efectuadas por otras personas mayores. En segundo lugar, estos son promedios para todas las personas de 65 años y más. En varios países, las personas mayores más jóvenes (de 65 a 74 años) realizan transferencias, mientras que las personas de más edad (de 75 años y más) reciben una importante cantidad de transferencias privadas.

El papel del sector público en el financiamiento del déficit del ciclo de vida de las personas mayores es particularmente prominente en América

Latina. Los cinco países asiáticos que no son ricos financian menos de un tercio del déficit del ciclo de vida de las personas mayores mediante el sector público, mientras que cuatro de los cinco países latinoamericanos financian más de un tercio de este déficit con recursos públicos y tres de los cinco financian más de dos tercios públicamente. El Brasil financia a través del sector público una proporción más alta que la de cualquier otro país miembro del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

Estos diferentes arreglos institucionales resultan interesantes en sí mismos, pero también tienen importantes consecuencias en lo que respecta a cómo la transición demográfica, y en particular el envejecimiento de la población, afectan a la economía. Como ya se vio, el envejecimiento de la población provoca un importante aumento de la demanda de riqueza. Esta demanda de riqueza podría satisfacerse mediante la acumulación de ahorros y activos o por medio del incremento de la transferencia de riqueza, o sea, mediante una mayor proporción de la población que espera recibir el apoyo de sus hijos adultos o de las transferencias públicas. El incremento en la acumulación de activos causaría un aumento de los ingresos y, posiblemente, un aumento de la productividad y del salario de los trabajadores. El incremento de la riqueza transferida simplemente provocaría un aumento de las transferencias de ingresos desde las personas en edad productiva hacia las personas mayores, sin que se registre un aumento de los ingresos. Esto significa que la transferencia de riqueza, ya sea pública o privada, sustituye al capital (Feldstein, 1974; Lee, Mason y Miller, 2000 y 2003; Borsch-Supan, Ludwig y Winter, 2006). No obstante, el aumento de las transferencias de riqueza —que constituyen una expresión concreta de la solidaridad social y familiar— se puede considerar positivo en la medida en que está sujeto a riesgos diferentes a los de los activos. Entre los riesgos a que están sujetas las transferencias de riqueza se encuentran la muerte de un hijo o su alienación del sistema, los cambios en la estructura de los beneficios de pensión y los cambios en la relación de dependencia en la vejez, que vuelven insostenibles los programas públicos o privados. Por su parte, los activos sufren con el marcado descenso de su valor, como ocurrió en la crisis actual, con la erosión del valor de los bonos mediante el rápido aumento de la inflación y con la inestabilidad del precio de las viviendas.

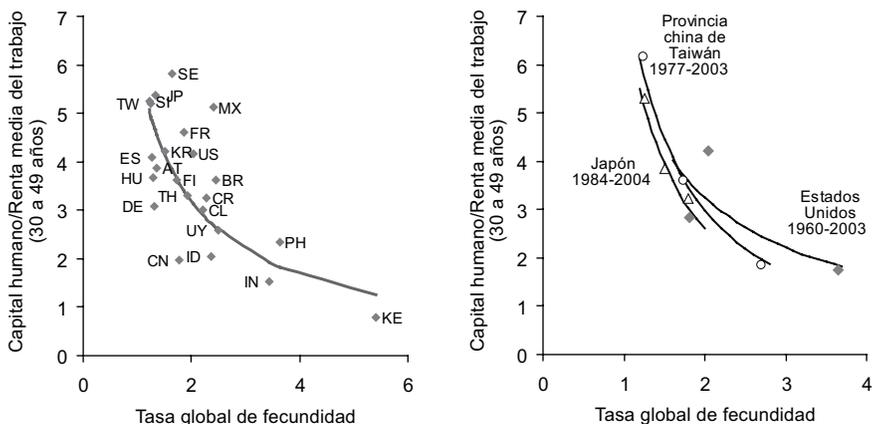
El problema no es que las transferencias sean malas y los activos sean buenos, sino que los que se encarguen de diseñar las políticas estén concientes de las consecuencias de inclinarse por una u otra opción. Probablemente sea mejor brindar apoyo a las personas mayores a través de una mezcla de ambas. Cabe recordar que quizás algunos países hayan confiado demasiado en las pensiones públicas.

G. La transición demográfica promueve la inversión en capital humano

Una conocida teoría de demografía económica establece que existe una compensación entre el número de hijos que tiene una pareja (cantidad) y lo que invierte en cada uno (calidad) (Becker y Lewis, 1973; Willis, 1973). El gasto total en los hijos es el resultado de multiplicar la cantidad y la calidad por el precio de los bienes que consumen los niños. Debido a esta peculiar interacción no lineal en la restricción presupuestaria, el “costo” de un hijo depende de la calidad elegida y el precio de una unidad de calidad depende de la cantidad elegida. Se considera que a medida que el ingreso aumenta, la demanda de calidad aumenta más rápido que la de cantidad y el consiguiente incremento del costo de un hijo hace que descienda el número de nacimientos, al tiempo que aumenta el gasto en cada uno. Esta es una importante explicación para el descenso de la fecundidad a medida que los ingresos aumentan en el país y entre las parejas. En cualquier nivel de ingreso, un descenso independiente de la fecundidad (por ejemplo, debido a un cambio en la disponibilidad o el precio de los anticonceptivos o el aborto) podría causar un aumento en la calidad de los hijos. De modo similar, un aumento independiente de la calidad de los hijos (por ejemplo, debido a la disponibilidad de servicios médicos o educativos más baratos o efectivos) podría causar un descenso de la fecundidad. Por estos motivos, cabría esperar que a medida que la fecundidad descienda durante la transición demográfica, ese descenso vaya acompañado de un incremento del gasto por hijo, sin ninguna afirmación sobre la dirección de la causalidad.

Hemos analizado esta posibilidad utilizando datos de las cuentas nacionales de transferencias, al tiempo que nos centramos en los tipos de inversión en capital humano en niños que aumentarían su productividad laboral y sus salarios en el futuro, como la salud y la educación. La inversión hecha en la educación de un niño medio se mide como la suma de gastos públicos y privados por niño a cada edad hasta los 26 años. La salud se mide de manera similar hasta los 17 años. Estas son estimaciones de cohortes sintéticas de inversión en capital humano por hijo, combinando inversiones públicas y privadas. El consumo ordinario de los hijos no se incluye en la medición. Finalmente, esta medida se estandariza dividiéndola por la renta media del trabajo de los 30 años a los 49 años, lo que nos permite medir la inversión en capital humano por hijo en unidades de insumo de trabajo. Para analizar la posible compensación entre cantidad y calidad, comparamos esta medida con el nivel de fecundidad (tasa global de fecundidad) de cada país, medida en el transcurso de un período de cinco años inmediatamente anterior a la medición de la inversión. El resultado se muestra en la figura izquierda del gráfico 7.

Gráfico 7
**RAZÓN ENTRE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO POR HIJO Y FECUNDIDAD,
 SOBRE LA BASE DE DATOS DE LAS CUENTAS NACIONALES
 DE TRANSFERENCIAS**



Fuente: Ronald Lee y Andrew Mason, "Fertility, human capital, and economic growth over the demographic transition", *European Journal of Population*, vol. 26, N° 2, 2010. Elaboración propia, sobre la base de datos del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://www.ntaccounts.org/>.

Nota: El gasto en capital humano es la suma del gasto medio público y privado por hijo, a una edad específica, en salud y educación, sumado en las edades de 0 a 17 años para la salud y de 0 a 26 años para la educación. El total se divide por la renta media del trabajo correspondiente a cada país y período para las edades de 30 a 49 años. La tasa global de fecundidad para el período de cinco años está más cerca del año de estimación del capital humano.

Los resultados revelan que hay una relación final negativa que concuerda con la teoría de cantidad y calidad, pero que no es transparente. Parte de esto se debe a la estandarización empleada: la división por la renta del trabajo. México, por ejemplo, es un caso atípico positivo y eso se debe, en parte, a que tiene el coeficiente más alto de consumo global con respecto a la renta del trabajo de todos los países miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias, y el gasto en educación se incluye en el consumo. Por su parte, China es un caso atípico negativo debido, en parte, a que tiene una tasa de ahorro excepcionalmente alta y el coeficiente más bajo de consumo global con respecto a la renta del trabajo de todos los países miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

Al centrarnos en América Latina, notamos que los cinco países tienen niveles muy similares de fecundidad. Con la excepción de México, todos se encuentran bastante cerca de la curva de regresión, lo que significa que, dados sus niveles de fecundidad, en relación con sus rentas medias del trabajo están gastando en capital humano por hijo tanto como se esperaría sobre la base de la evidencia internacional.

En la figura que aparece a la derecha del gráfico 7 se observan algunas relaciones longitudinales entre inversión en capital humano y fecundidad en tres países miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias (los Estados Unidos, el Japón y la provincia china de Taiwán). En cada caso existe una fuerte relación negativa.

Mankiw, Romer y Weil (1992) desarrollaron una extensión del modelo de crecimiento de Solow que incluía capital humano porque creyeron que era importante para el trabajo empírico. También pensaron que el modelo estimado mostraba una mayor sensibilidad si se utilizaba el aumento del ingreso per cápita en vez del crecimiento de la población, como en el modelo original de Solow. Mason y otros (2009) presentan un simple modelo recursivo de crecimiento económico con tres generaciones superpuestas, incluidas las personas mayores dependientes, asumiendo que el capital humano impulsa los salarios, como se establece en la literatura reciente (Card, 1999; Heckman, Ochner y Todd, 2008), y que esta relación estimada sigue manteniéndose en el futuro. Encontramos que en una transición demográfica estilizada, el incremento del capital humano por trabajador compensaría con creces el descenso del número de trabajadores y la creciente tasa de dependencia en la vejez.

H. Las políticas pueden aliviar el impacto económico del envejecimiento de la población

El descenso de la fecundidad y la mortalidad en la transición demográfica termina causando el envejecimiento de la población. Esto provoca la disminución de las razones entre población activa y población inactiva a medida que aumenta la proporción de personas mayores dependientes. Si otras variables se mantienen iguales, estos cambios producen un menor consumo durante el ciclo de vida y menos ingresos per cápita que si las razones entre población activa y población inactiva se mantuvieran constantes. No obstante, los mismos cambios demográficos que provocan el descenso de estas razones también promueven la acumulación de capital físico y humano.

El envejecimiento de la población aumenta la demanda per cápita de riqueza, en parte gracias a la creciente proporción de personas mayores poseedoras de riqueza y en parte gracias al alargamiento de la vida (Kinugasa y Mason, 2007) y la menor cantidad de hijos, lo que lleva a que cada individuo, en cualquier edad, acumule más riqueza. Si este aumento de la demanda de riqueza no se satisface por completo mediante el incremento de la riqueza transferida, pero se satisface, al menos en parte, mediante la acumulación de activos en el hogar o en el exterior, el envejecimiento de la población aumentará

el nivel de activos per cápita y, quizás, el nivel de capital por trabajador y salarios. El resultado depende de la cultura y las instituciones del país, incluso de la disponibilidad de instituciones financieras confiables que puedan servir como vehículo para el ahorro privado. Las políticas públicas deberían tratar de lograr un equilibrio adecuado entre los programas con financiamiento y los programas de transferencias sin financiamiento para apoyar a las personas mayores, aunque esta combinación seguramente variará de un país a otro. Parece claro que algunos países han ido demasiado lejos en materia de programas de transferencias sin financiamiento y es posible que otros hayan ido demasiado lejos en cuanto a programas con financiamiento. Si se comparan con los países asiáticos que no son ricos, la mayoría de los países latinoamericanos miembros del proyecto de cuentas nacionales de transferencias dependen mucho de las transferencias públicas a las personas mayores. Estos países también tienden a tener perfiles de consumo que aumentan con la edad, con la excepción de México, que combina un escaso nivel de transferencias públicas a las personas mayores con un descenso del consumo en la vejez.

En la medida en que aumente la edad de la jubilación, como es probable que ocurra en muchos países, la razón entre población activa y población inactiva descenderá menos, y también se reducirá el incentivo a acumular más activos.

La baja o descendente fecundidad, que es, en gran parte, responsable del envejecimiento de la población, también promueve una mayor inversión en el capital humano de los niños.

La fuerza laboral más pequeña resultante es más educada, saludable y productiva. Esto se suma a los posibles efectos secundarios positivos de una población más educada. Las políticas públicas deberían facilitar estas inversiones en capital humano y tratar de impedir que sean desplazadas por las presiones fiscales que trae aparejadas el envejecimiento de la población. Por supuesto que deben existir límites respecto de cuán lejos pueden ir las sociedades en esta dirección, sustituyendo el capital humano por trabajador por números de trabajadores, pero aún no parece que ningún país haya alcanzado esos límites.

Durante la etapa media de la transición demográfica, una tendencia favorable en las razones entre población activa y población inactiva mitiga las restricciones presupuestarias públicas y privadas y da origen al dividendo demográfico. En este análisis se establece que gran parte de este dividendo ha sido invertido en capital humano y que, dependiendo de los arreglos institucionales, una cuota adicional del dividendo puede invertirse en activos. Nosotros hemos señalado que las respuestas de optimización normales por parte de los individuos irán en esa dirección. Las políticas públicas deberían eliminar los obstáculos institucionales a estas respuestas individuales, por ejemplo, mediante

la promoción de la creación de instituciones financieras. A medida que las poblaciones envejecen y las razones entre población activa y población inactiva se reducen, la acumulación de activos físicos puede continuar aumentando la productividad y la intensidad del capital. En cierto modo, no cabe duda de que el envejecimiento de la población es costoso y estas son las consecuencias más visibles y las que reciben más atención. Pero hay otras consecuencias, menos visibles, que operan en la dirección opuesta y que deberían atenuar nuestras inquietudes sobre el envejecimiento de la población.

Bibliografía

- Becker, Gary y Robert Barro (1988), "A reformulation of the economic theory of fertility", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, N° 1.
- Becker, G. y H.G. Lewis (1973), "On the interaction between the quantity and quality of children", *Journal of Political Economy*, vol. 84, N° 2.
- Becker, G. y K. Murphy (1988), "The family and the State", *Journal of Law and Economics*, vol. 31, N° 1.
- Becker, G. y N. Tomes (1976), "Child endowments and the quantity and quality of children", *Journal of Political Economy*, vol. 84, N° 4.
- Becker, G., K. Murphy y R. Tamura (1990), "Human capital, fertility, and economic growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5.
- Bloom, D.E. y D. Canning (2001), "Cumulative causality, economic growth, and the demographic transition", *Population Matters: Demographic Change, Economic Growth, and Poverty in the Developing World*, N. Birdsall, A.C. Kelley y S.W. Sinding (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Bloom, D.E. y J.G. Williamson (1998), "Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia", *World Bank Economic Review*, vol. 12, N° 3.
- Bommier, A. y R.D. Lee (2003), "Overlapping generations models with realistic demography", *Journal of Population Economics*, vol. 16, N° 1.
- Borsch-Supan, A., A. Ludwig y J. Winter (2006), "Aging, pension reform and capital flows: a multi-country simulation model", *Economica*, vol. 73, N° 292.
- Card, D. (1999), "The causal effect of education on earnings", *Handbook of Labor Economics*, O.C. Ashenfelter y D. Card (eds.), los Países Bajos, Elsevier.
- Cutler, David y otros (1990), "An aging society: opportunity or challenge?", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 21, N° 1.
- Feldstein, Martin (1974), "Social security, induced retirement, and aggregate capital formation", *Journal of Political Economy*, vol. 82, N° 5.
- Gruber, Jonathan y David Wise (1998), "Social security and retirement: an international comparison", *American Economic Review*, vol. 88, N° 2.
- Heckman, J.J., L.J. Ochner y P.E. Todd (2008), "Earnings functions and rates of return", *NBER Working Paper*, N° 13780.
- Higgins, M. y J.G. Williamson (1997), "Age structure dynamics in Asia and dependence on foreign capital", *Population and Development Review*, vol. 23, N° 2.
- Kelley, Allen C. y Robert M. Schmidt (2005), "Evolution of recent economic-demographic modeling: a synthesis", *Journal of Population Economics*, vol. 18, N° 2.

- Kinugasa, T. y A. Mason (2007), “Why nations become wealthy: the effects of adult longevity on saving”, *World Development*, vol. 35, N° 1.
- Lee, Ronald D. (1994), “The formal demography of population aging, transfers, and the economic life cycle”, *Demography of Aging*, Linda G. Martin y Samuel H. Preston (eds.), Washington, D.C., National Academy Press.
- Lee, R., S.H. Lee y A. Mason (2008), “Charting the economic lifecycle”, *Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth A supplement to Population and Development Review*, vol. 33, A. Prskawetz, D.E. Bloom y W. Lutz (eds.), Nueva York, Population Council.
- Lee, R.D., A. Mason y T. Miller (2003), “Saving, wealth and the transition from transfers to individual responsibility: the cases of Taiwan and the United States”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, N° 3.
- (2001), “Saving, wealth, and the demographic transition in East Asia”, *Population Change and Economic Development in East Asia: Challenges Met, Opportunities Seized*, A. Mason (ed.), Stanford, Stanford University Press.
- (2000), “Life cycle saving and the demographic transition: the case of Taiwan”, *Population and Economic Change in East Asia. A supplement to Population and Development Review*, vol. 26, Cyrus Chu y Ronald Lee (eds.), Nueva York, Population Council.
- Mankiw, G., D. Romer y D.N. Weil (1992), “A contribution to the empirics of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2.
- Mason, A. y otros (2009), “Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts”, *Developments in the Economics of Aging*, D. Wise (ed.), Chicago, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/University of Chicago Press.
- Naciones Unidas (2009), “World Population Prospects: the 2008 Revision”, Nueva York [base de datos en línea] <http://esa.un.org/UNPP/>.
- Pérez-Brignoli, Héctor (2009), “The demographic transition in Latin America”, documento presentado en el taller “Long-Term Implications of the Demographic Transition”, Madrid, Fundación Ramón Areces/Grupo de Estudios Población y Sociedad (GEPS), 24 a 26 de septiembre.
- Samuelson, Paul (1958), “An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money”, *Journal of Political Economy*, vol. 66, N° 6.
- Willis, Robert (1988), “Life cycles, institutions and population growth: a theory of the equilibrium interest rate in an overlapping generations model”, *Economics of Changing Age Distributions in Developed Countries*, Ronald Lee, W. Brian Arthur y Gerry Rodgers (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- (1973), “A new approach to the economic theory of fertility behavior”, *Journal of Political Economy*, vol. 81, N° 2.

Nuevos enfoques sobre las cuentas nacionales de transferencias para la política fiscal, los programas sociales y las transferencias familiares de los países¹

Andrew Mason²

Ronald Lee³

Resumen

En este artículo se brinda una introducción a las cuentas nacionales de transferencias, que proveen una medición a nivel agregado del modo en que los diferentes grupos etarios adquieren y utilizan los recursos económicos. Estas cuentas son consistentes con las cuentas nacionales de ingreso y producto, pero se amplían para permitir un seguimiento completo de los flujos intergeneracionales. Se presentan cinco conclusiones fundamentales. Primero, que en todos los países, las transferencias privadas familiares tienen sentido descendente y en ellas predominan las transferencias de adultos a niños. Segundo, el sentido de las transferencias públicas cambia de descendente (hacia los niños) en los países menos desarrollados a ascendente (hacia las personas de edad avanzada) en las economías más desarrolladas. A medida que envejece la población, aumentarán los bienes destinados a las transferencias públicas y, en consecuencia, se elevará la deuda implícita de las generaciones futuras. Tercero, los sistemas de apoyo a las personas de edad varían ampliamente de maneras que no se relacionan estrechamente con el nivel de desarrollo. En América Latina y Europa, las transferencias públicas son muy importantes, en tanto que en los países asiáticos en desarrollo, son más relevantes las transferencias privadas familiares. El grado

¹ Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social, Santiago, 20 y 21 de octubre de 2009

² Departamento de Economía, Universidad de Hawai y Centro Este-Oeste de Estudios sobre Población y Desarrollo, Honolulu, Hawai, 96821, correo electrónico: amason@hawaii.edu.

³ Departamento de Demografía y Economía, Universidad de California, 2232 Piedmont Ave., Berkeley, CA 94720, correo electrónico: rlee@demog.berkeley.edu.

en que las personas mayores dependen de la existencia de bienes es muy variado. Cuarto, existe una fuerte relación de correspondencia entre el gasto en capital humano destinado a los hijos y la fecundidad. Cuando la fecundidad es baja, habrá menos personas activas en la población y la relación de apoyo será más baja, pero es posible que los trabajadores sean mucho más productivos debido a la mayor inversión en capital humano. Quinto, en la economía generacional, los activos cumplen dos funciones importantes en el ciclo de vida. En muchos países, las personas de edad avanzada dependen sustancialmente de sus bienes para sobrevivir en la vejez. Asimismo, los flujos de activos dirigidos a los adultos en edad productiva son cruciales para que puedan cumplir con sus pesadas obligaciones financieras, ya que deben solventar su propio consumo y el de sus hijos y, mediante los impuestos y las transferencias familiares, el consumo de las personas mayores.

Abstract

This paper provides an introduction to National Transfer Accounts (NTA), which provide aggregate measures of how different age groups acquire and use economic resources. The accounts are constructed consistently with National Income and Product Accounts, but are extended to allow comprehensive tracking of flows across generations. The authors present five key findings. First, in all countries, private familial transfers take place in a downward direction, dominated by transfers from adults to children. Second, the direction of public transfers is reversed from downward (towards children) in the least developed economies to upward (towards older adults) in the most developed. As populations age, public transfer wealth will grow and, hence, the implicit debt of future generations will increase. Third, support systems for older persons vary widely in ways not closely connected with level of development. Public transfers are very important in Latin America and Europe, whereas private familial transfers play a significant role in developing Asian countries and reliance on assets by older persons varies widely. Fourth, there is a strong trade-off between human capital spending on children and fertility. Low fertility will lead to populations with fewer workers and a lower support ratio, but those workers may be much more productive owing to the higher investment in their human capital. Fifth, assets play two important life-cycle roles in the generational economy. In many countries, older persons rely significantly on assets to support them in old age. In addition, the asset-based inflows of working-age adults are crucial for meeting the heavy financial obligations borne by this group, who support their own and their children's consumption and, through the taxes they pay and familial transfers they make, that of older persons too.

Résumé

Cet article est une introduction à la comptabilité nationale des transferts qui permet d'évaluer, à l'aide de mesures globales, la façon dont les différents groupes d'âge acquièrent et utilisent des ressources économiques. Les comptes sont élaborés de façon cohérente avec la Comptabilité du produit national et du revenu national, mais d'une façon élargie de manière à pouvoir effectuer un suivi global des courants de ressources entre les générations. Les auteurs présentent cinq conclusions principales du projet. En premier lieu, les transferts familiaux, privés sont effectués, dans tous les pays, du haut vers le bas, essentiellement des adultes vers les enfants. En deuxième lieu, la direction des transferts publics évolue du haut vers le bas (vers les enfants) dans les économies moins développées à la tendance inverse, du bas vers le haut (vers les personnes âgées) dans les

économies les plus développées. À mesure que les populations vieillissent, le poids financier des transferts publics augmente et, dès lors, la dette implicite des futures générations. Troisièmement, les systèmes de soutien des personnes âgées varient considérablement en fonction de facteurs qui ne sont pas directement liés au niveau de développement. Les transferts publics sont très importants en Amérique latine et en Europe, alors que, dans les pays asiatiques en développement, les plus importants sont les transferts familiaux; de même, la dépendance des personnes âgées vis-à-vis des actifs est elle aussi très variable. Quatrièmement, il existe un solide avantage réciproque entre les dépenses en capital humain pour les enfants et la fertilité. Une faible fertilité se traduira par des populations où il existe moins de travailleurs et donc un ratio de dépendance inférieur, mais un investissement accru en capital humain permettrait à ces travailleurs d'être beaucoup plus productifs. Cinquièmement, dans l'économie générationnelle, les actifs jouent deux rôles importants durant le cycle de vie. Dans de nombreux pays, les personnes âgées dépendent, dans une mesure importante, d'actifs leur assurant une subsistance durant la phase de vieillesse. En outre, les flux provenant d'actifs des adultes en âge de travailler sont fondamentaux pour leur permettre de faire face à leurs lourdes obligations financières, car ils doivent non seulement couvrir leur propre consommation et celle de leurs enfants, mais aussi, par le biais des impôts qu'ils versent et des transferts familiaux qu'ils effectuent, la consommation des personnes âgées.

Introducción

La investigación para este trabajo fue financiada por sendas donaciones de los Institutos Nacionales de Salud a Lee y Mason, NIA R37 AGO25247 y RO1 AGO25488, por un aporte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y por una contribución del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología del Japón (2006-2010) a MEXT.ACADEMIC FRONTIER otorgada a través del Instituto de Investigaciones sobre Población de la Universidad de Nihon (NUPRI). En la etapa final de elaboración del presente trabajo, Mason fue profesor visitante del Departamento de Salud y Población y del Centro de Estudios sobre Población y Desarrollo de la Universidad de Harvard. Los autores desean expresar su reconocimiento a Gretchen Donehower, Marjorie Pajaron y Turro Wongharen por la ayuda prestada, así como a los grupos de trabajo de los países que participaron en el proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias por la autorización para utilizar sus datos. En los documentos de trabajo que figuran el sitio web de las CNT (www.ntaccounts.org) se identifica a los investigadores y se proporciona información más detallada acerca de muchos países.

A. La economía generacional

La economía generacional se compone de las instituciones y mecanismos económicos que se utilizan para trasladar recursos económicos entre grupos etarios o generaciones. Reviste importancia porque el momento en que tiene lugar el consumo a lo largo de nuestras vidas difiere mucho de aquel en que nuestro trabajo es productivo. En todas las sociedades humanas, tanto actuales como pasadas, los niños dependen mucho de los recursos producidos por los adultos que trabajan. Además, en todas las sociedades contemporáneas, las personas de edad dependen de recursos que hayan generado durante las principales edades productivas.

La economía generacional es importante por diversas razones. En el nivel más elemental, uno de los retos más importantes que enfrentan familias, gobiernos y otras instituciones sociales es asegurar que los jóvenes y los ancianos dispongan de los recursos económicos necesarios para tener una vida plena. El crecimiento económico depende en parte de los activos que hayan acumulado los que piensan jubilar o legar sus bienes a sus descendientes. Al mismo tiempo, el progreso económico depende de cuán provechosa sea la inversión que hayamos hecho en nuestros hijos, satisfaciendo sus necesidades fundamentales y proveyéndolos de salud y educación. El costo de procrear y de criar a los hijos influye mucho en las decisiones sobre tenerlos o no. Por su

parte, lo que se invierte en salud, tanto a una edad avanzada como durante la niñez, influye mucho en la salud y en la mortalidad. En consecuencia, las decisiones sobre la forma de distribuir los recursos económicos a través de edades o generaciones de una manera u otra tocan los elementos más importantes de una economía.

Los principales rasgos de la economía generacional están cambiando de maneras significativas y relacionadas entre sí. En primer lugar, el ciclo de vida económica, el equilibrio entre lo que se consume y lo que se produce mediante nuestro trabajo, está cambiando en el tiempo y a medida que las economías se desarrollan. El tiempo en que los hijos siguen siendo una carga se acrecienta a medida que aumenta el rendimiento de la educación y que los niños permanecen más años en la escuela, que disminuyen las oportunidades de productividad económica de los hijos y que las leyes sobre el trabajo infantil restringen el empleo de niños. La importancia de la jubilación ha aumentado a medida que las sociedades se han enriquecido y producido un incremento de la demanda de recreación, que se han creado sistemas públicos de pensiones y atención de la salud para apoyar a las personas de edad, que se ha incrementado la importancia del empleo estructurado y que se han adoptado sistemas de jubilación obligatoria y una serie de incentivos que desalientan el trabajo de los adultos mayores (Costa, 1998; Gruber y Wise, 1999).

En segundo lugar, están cambiando los sistemas de reasignación de los recursos. En las sociedades tradicionales, las familias y en algunos casos las comunidades locales (aldeas) eran las únicas encargadas de redistribuir los recursos económicos según la edad. En escenarios más modernos, los gobiernos se han involucrado cada vez más en las transferencias tanto a los niños como a los ancianos (Lee, 2003). Sin embargo, no hay una relación unívoca entre el grado de desarrollo y la importancia del sector público. Algunos de los países menos desarrollados han introducido importantes sistemas de transferencias públicas y hay amplias diferencias entre los sistemas regionales y entre países.

Los activos, en diversas formas, también influyen de manera importante en la reasignación de recursos según la edad. Es probable que las sociedades primitivas no hayan acumulado muchos bienes en forma de activos, pero con la llegada de la agricultura sedentaria y de los derechos de propiedad sobre la tierra, la acumulación de capital pasó a ser una oportunidad económica más importante. El capital cumplía dos funciones: primero, aumentaba la productividad de la mano de obra y estimulaba un crecimiento económico más acelerado; segundo, creaba un mecanismo económico mediante el cual los recursos económicos generados por el trabajo en las principales edades productivas podía almacenarse y utilizarse después para respaldar el consumo en la vejez. En las sociedades contemporáneas hay un amplio

espectro de bienes. A medida que se han desarrollado los sistemas financieros, la acumulación de activos ha dejado de ser una cuestión exclusivamente personal o familiar. Además, el desarrollo de estos sistemas se ha traducido en la creación de mercados de crédito, lo que es importante puesto que el hecho de tener deudas significa que las personas solo pueden en cierta medida depender de sistemas patrimoniales para financiar el consumo actual a partir de los ingresos laborales que acumularán en el futuro.

El tercer cambio importante que se observa en la economía generacional puede atribuirse a la transición de la estructura etaria de la población a nivel mundial. Uno de los puntos importantes que se examina más adelante es que los cambios en dicha estructura tienen enorme importancia en la economía generacional. Ellos están conduciendo a variaciones en la orientación de las transferencias intergeneracionales netas y ejerciendo presión en sistemas de tanta importancia para la economía generacional.

B. La transición mundial en materia de edades

La transición mundial de las edades es una de las características propias de la transición demográfica. Al comienzo de esta, el descenso de la mortalidad infantil y en la niñez, a veces fortalecida por una mayor fecundidad y el nacimiento de más hijos, condujo a un incremento de la proporción de niños en la población. Más adelante, a medida que se redujeron las tasas de fecundidad disminuyó la proporción de niños en la población y aumentó aquella de la población en edad activa. A medida que en muchos países se aproxima el término de la transición, la persistencia de tasas de fecundidad bajas y de supervivencia más alta en las edades más avanzadas están conduciendo a un incremento de la proporción de población anciana.

Si bien es cierto que los principales procesos demográficos son similares en todos los países, se observan diferencias importantes entre los países en desarrollo y el mundo desarrollado. En los países industrializados la transición comenzó mucho antes. En algunas poblaciones europeas la mortalidad comenzó a decrecer en el siglo 18 y la fecundidad en el siglo 19. En estas poblaciones los cambios fueron más paulatinos, como consecuencia de lo cual las oscilaciones de la estructura etaria ha sido más lenta y moderada que en el actual mundo en desarrollo. En los Estados Unidos, el incremento transitorio de la tasa de nacimientos que se produjo después de la segunda guerra mundial y que se conoce como *baby boom* introdujo mayor complejidad en la transición de las edades. La proporción de niños aumentó y luego se redujo, lo que se tradujo en un aumento de la población en edad de trabajar en los últimos

decenios del siglo 20 y en la actualidad en un incremento de la población de adultos mayores.

La transición de las edades en los países industriales y no industriales que figura en el gráfico 1 se basa en estimaciones de la población desde 1950 y años posteriores y en proyecciones para 2050 (Naciones Unidas, 2008). La proporción de niños se trazó respecto del porcentaje de personas de 60 años y más en los países en que está aumentando la proporción de niños y en que esta se está reduciendo.

A medida que baja la proporción de niños aumenta aquella de las personas de 60 años y más, aunque al comienzo de manera muy gradual. Como consecuencia de ello, aumenta el porcentaje del grupo de edades de 25 a 59 años, primero sobrepasando el 40% de la población para luego alcanzar su punto máximo de casi un 50% de la población.

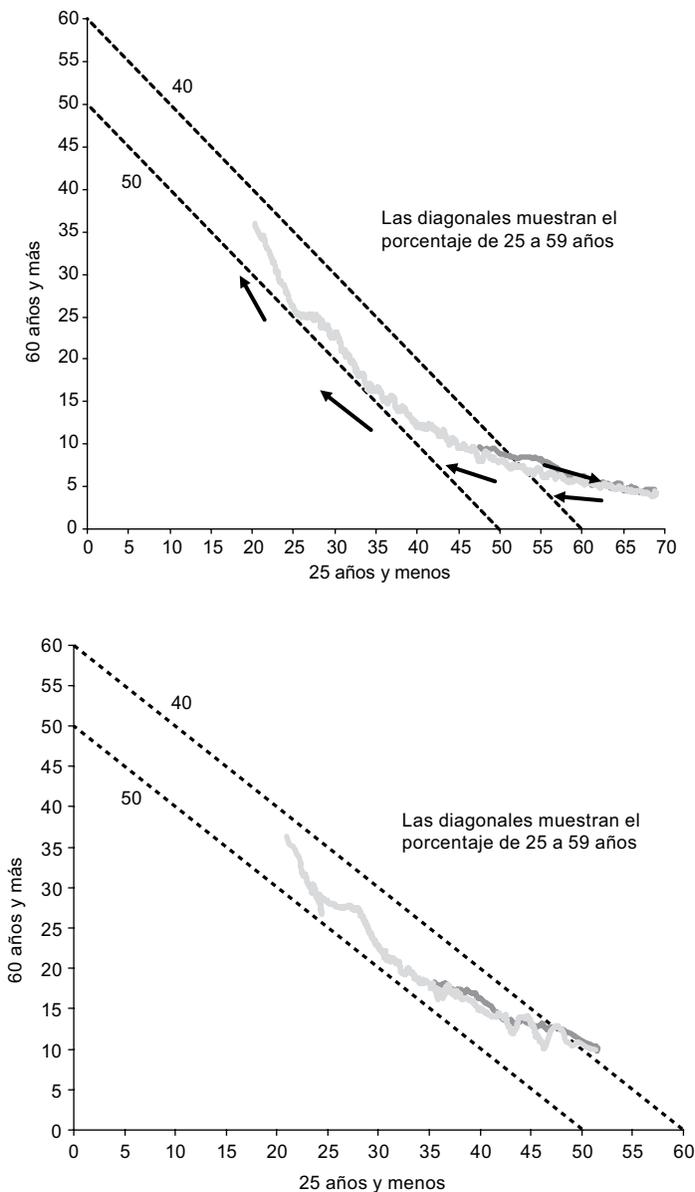
Durante un tiempo, el grupo de edades de 25 a 59 años se mantiene relativamente estable al equipararse el descenso del porcentaje correspondiente a edades de niños con un incremento de aquel de las personas de edad avanzada. Sin embargo, con el tiempo el descenso de la proporción de niños se modera y el aumento de la de adultos mayores se equipara con una baja significativa de la población en edad de trabajar. Hacia el término de la transición, según se mide en las proyecciones de las Naciones Unidas para 2050, el porcentaje de personas de 25 a 59 años se aproxima al 40%.

En el caso de los países industrializados, la transición de las edades entre 1950 y 2050 difiere de aquella del mundo en desarrollo en varios aspectos importantes. A comienzos y fines del *baby boom* la población de los países industrializados era mucho mayor que la de los países en desarrollo. La proporción de niños no alcanzó a llegar al 55% antes de comenzar a reducirse. En cambio, en muchos países en desarrollo la proporción de niños se aproximó al 70%. Otra diferencia es que en los países industrializados no aumentó tanto la población en edad productiva (25-59) como en el mundo en desarrollo⁴. En otros sentidos, la trayectoria de la transición de las edades de los países desarrollados y en desarrollo son similares, aunque hacia 2050 muchos de estos no se habrán aproximado al término de la transición.

La oportunidad en que se produce el cambio de edades varía ampliamente a través del mundo. Hasta hace muy poco, en muchos países de África, la proporción de niños en la población estaba aumentando y recién comienza a declinar, así como a elevarse la de la población activa. Numerosos países occidentales, de América Latina y Asia prácticamente han completado la segunda etapa de la transición en materia de edades y se acerca a su punto

⁴ En esta oportunidad las razones de estas diferencias no son importantes, pero ellas obedecen en parte a la mayor rapidez de la transición demográfica en el mundo en desarrollo.

Gráfico 1
TRAYECTORIA DE LA TRANSICIÓN POR EDADES, PAÍSES NO INDUSTRIALIZADOS^a E INDUSTRIALIZADOS^b, 1950-2050
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Nueva York, 2008.

^a Casilla superior.

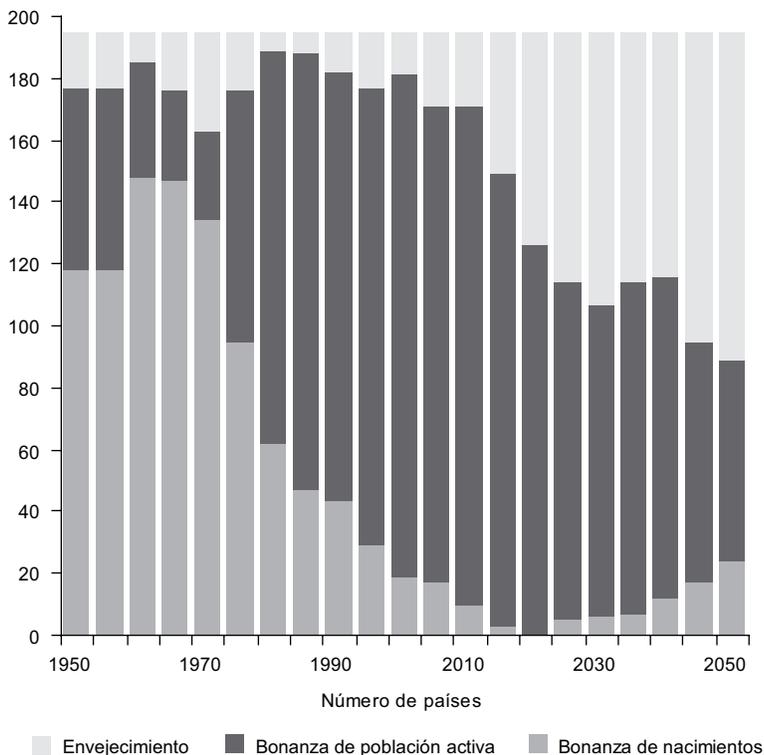
^b Casilla inferior.

máximo la proporción de población en edad productiva. En el Japón y algunos países occidentales ya se inició la fase final de la transición y ha comenzado a disminuir la proporción de personas en edad de trabajar, mientras que se está elevando aquella de personas de 60 años y más (véase el gráfico 2).

Los países incluidos en el proyecto sobre las cuentas nacionales de transferencias se seleccionaron en parte a fin de captar toda la gama de la transición de las edades ocurrida hasta la fecha (véase el gráfico 3). El Japón es el país del mundo que cuenta con la población más anciana, ya que casi el 30% tiene más de 60 años. En otros países occidentales ha comenzado a reducirse la proporción de la población en edad activa (Alemania, los Estados Unidos, Finlandia y Suecia) o pronto comenzará a hacerlo (Eslovenia, España y Hungría). Dejando de lado al Japón, los países de Asia se encuentran en una etapa relativamente más atrasada de la transición, pero la situación está cambiando muy rápidamente. La población de la República de Corea se concentra marcadamente en las edades activas, pero a partir de 2010 comenzará a bajar. La situación de China, la provincia china de Taiwán y Tailandia es similar a aquella de la República de Corea, mientras que otros países asiáticos (las Filipinas, la India e Indonesia) se encuentran en fases anteriores de la transición de las edades. La estructura etaria de los países de América Latina incluidos en el presente estudio se asemeja en cierta medida a la de los países en desarrollo de Asia. Su población es más joven que en los países occidentales y la proporción de población productiva está aumentando. El Uruguay tiene la población de mayor edad de América Latina y México la más joven de los países latinoamericanos abarcados por el estudio. La trayectoria seguida en América Latina difiere algo de la de Asia. Dada la proporción de niños en la población, en los países de América Latina hay una mayor proporción de personas de 60 años o más y una más reducida de personas de 25 a 59 años. Con todo, las diferencias no son muy importantes. La proporción de personas de 25 a 59 años de la población de América Latina en su conjunto alcanza su punto máximo del 46,6% en 2025, mientras que en la de Asia el máximo llega al 47,8% en 2030⁵.

⁵ Los cálculos figuran en world age transition.xls.

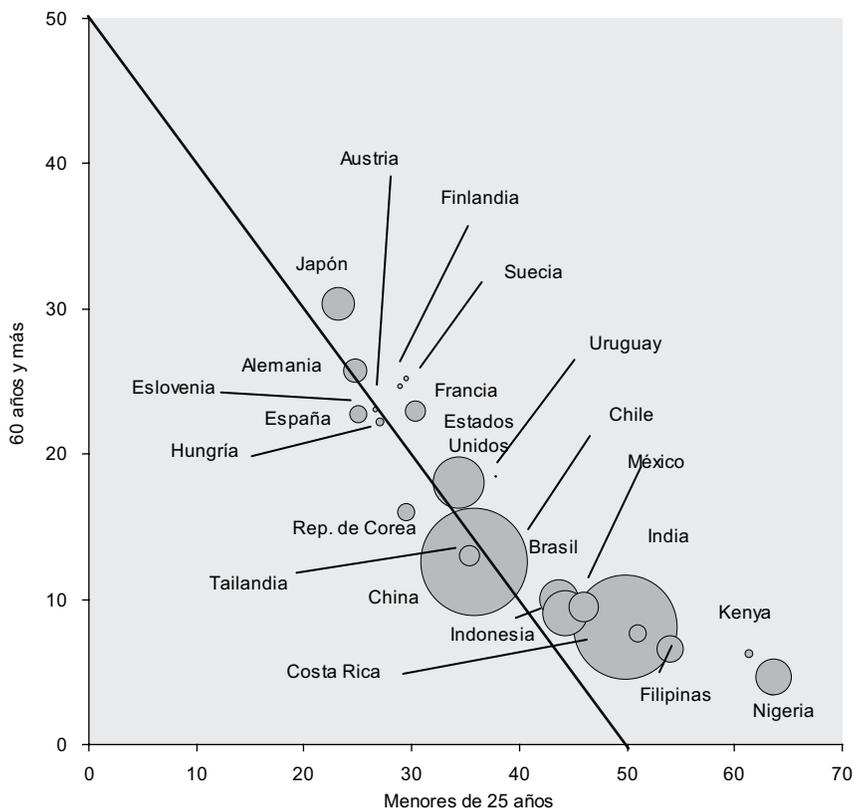
Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2050^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Nueva York, 2008.

^a En los casos en que el porcentaje de menores de 25 años aumentó durante un quinquenio, tanto el primero como el último año se contaron como correspondientes a la etapa de bonanza de nacimientos. Cuando se redujo la proporción de niños y aumentó la de personas de 25 a 59 años, se incluyeron el primero y el último año, salvo cuando los años ya se habían considerado dentro de la etapa de bonanza de los nacimientos. La fase de envejecimiento incluye el año no considerado bajo otro concepto. Tanto la proporción de niños como la de personas en edad activa debe ir en descenso.

Gráfico 3
ESTRUCTURA ETARIA EN LOS PAÍSES INCLUIDOS EN EL ESTUDIO^a, 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Nueva York, 2008.

^a El área incluida en los círculos es proporcional a la población.

C. Información que ofrecen las cuentas nacionales de transferencias

El análisis que se presenta aquí se basa en las cuentas nacionales de transferencias, que ofrecen una medida global de la forma en que las personas pertenecientes a cada grupo de edades adquieren y utilizan los recursos económicos. Las cuentas se construyen de manera compatible con las cuentas nacionales de ingreso y producto, pero las amplían de manera de poder seguir de cerca las corrientes de recursos a través de las generaciones (Lee y Mason, 2008; Mason y otros, 2009). Las bases conceptuales de las cuentas fueron tomadas en gran medida de los trabajos de Willis (1988) y Lee (1994). La construcción y desarrollo adicional del sistema de cuentas nacionales de transferencias se basan en información proporcionada por los grupos de trabajo de los 28 países enumerados en el gráfico 3 supra⁶.

Las cuentas nacionales de transferencias se rigen por la identidad de los flujos:

$$C(x) - Y^l(x) = \tau^+(x) - \tau^-(x) + Y^a(x) - S(x)$$

El déficit del ciclo de vida es el exceso de consumo respecto del ingreso del trabajo ($C(x) - Y^l(x)$) para cada edad x . Los flujos entre edades o reasignaciones por concepto de edad se expresan en dos formas económicas: transferencias netas $\tau(x) = \tau^+(x) - \tau^-(x)$ y reasignaciones basadas en los activos ($Y^a(x) - S(x)$) para cada grupo de edades x . Si bien la restricción de los flujos que figura en la ecuación pone de relieve la relación entre el ciclo de vida económica y las reasignaciones por concepto de edad, debe mantenerse sean cuales fueren las razones o finalidad que rige cualquiera de sus elementos. La restricción es una identidad contable que se desprende del principio simple de que en cualquier grupo de edades los flujos (ingreso del trabajo, afluencia de transferencias e ingreso de los activos) deben equipararse con las salidas (consumo, salida de transferencias y ahorro)⁷.

⁶ En el sitio web del proyecto sobre cuentas de transferencias nacionales (www.ntaccounts.org) puede encontrarse información completa de la red de transferencias nacionales y una descripción acabada de los métodos.

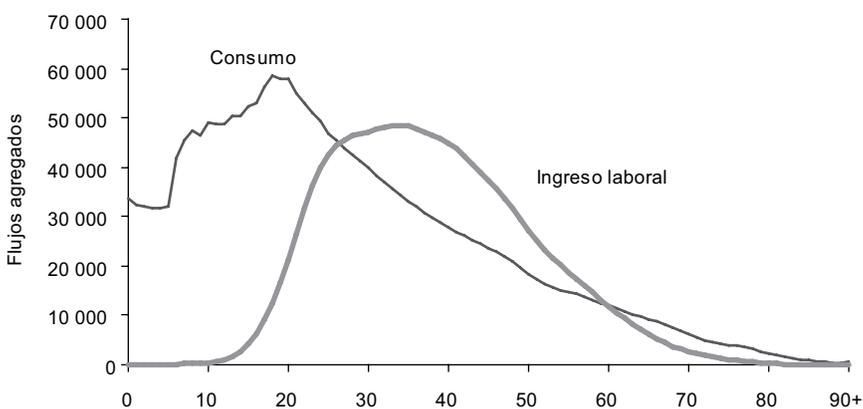
⁷ Hay formas de ingreso de activos que son negativas, por ejemplo, los intereses de deudas o una pérdida comercial. Estas se clasifican como entradas negativas, pero igualmente podrán considerarse salidas. Del mismo modo, el ahorro es una salida si es positiva cuando en calidad de ahorro negativo (desahorro) genera una corriente de afluencia. En la clasificación que se utiliza en el presente trabajo, el ahorro se cuenta como afluencia y el desahorro como afluencia negativa.

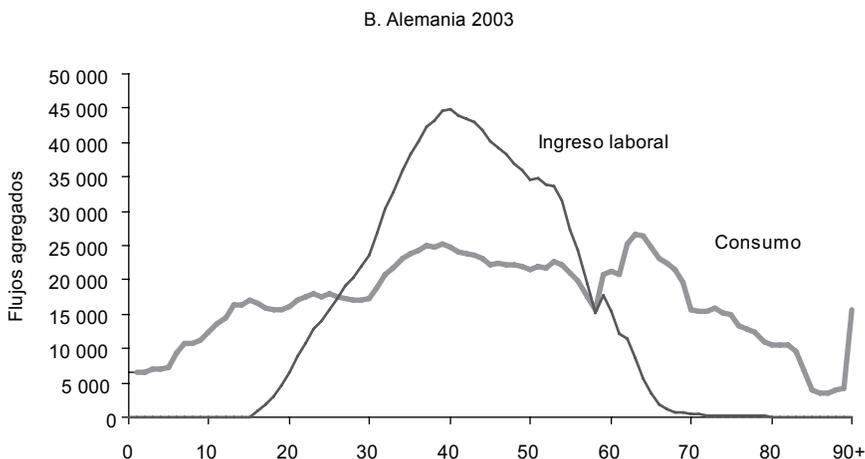
El ciclo de vida económica es un reflejo de muchos factores conductuales y no conductuales que influyen en la relación entre la edad, por una parte y el consumo y el ingreso laboral, por la otra. En promedio, el ingreso del trabajo en cada edad depende de las horas trabajadas, de la participación de la fuerza de trabajo, del perfil de edades de los salarios y de numerosos factores culturales, políticos, sociales y económicos que influyen en cada uno de estos elementos del ingreso laboral. Del mismo modo, el consumo medio en cada edad se ve afectado por acontecimientos históricos, por las preferencias, los precios, incluidas las tasas de interés, los sistemas políticos y muchos otros elementos.

A nivel agregado, el ciclo de vida económica también guarda relación con la estructura etaria de la población. Cuando la población es joven, el ciclo de vida económica en general se ve dominado por el fuerte déficit del ciclo de vida, esto es, por los recursos económicos que necesitan los jóvenes. A lo largo de la transición demográfica, la edad de la población y el déficit del ciclo de vida son cada vez más importantes. La importancia de la estructura etaria queda de manifiesto cuando se comparan las Filipinas, cuya población es relativamente joven, con Alemania, en que esta es mayor (véase el gráfico 4). En las Filipinas, el principal problema generacional consiste en generar recursos para los jóvenes, mientras que en Alemania los déficits del ciclo de vida tanto de los jóvenes como de los ancianos son más o menos iguales.

Gráfico 4
**FILIPINAS (1999) Y ALEMANIA (2003): CONSUMO
AGREGADO E INGRESO LABORAL, POR EDADES**
(En millones de pesos y de euros, respectivamente)

A. Filipinas 1999



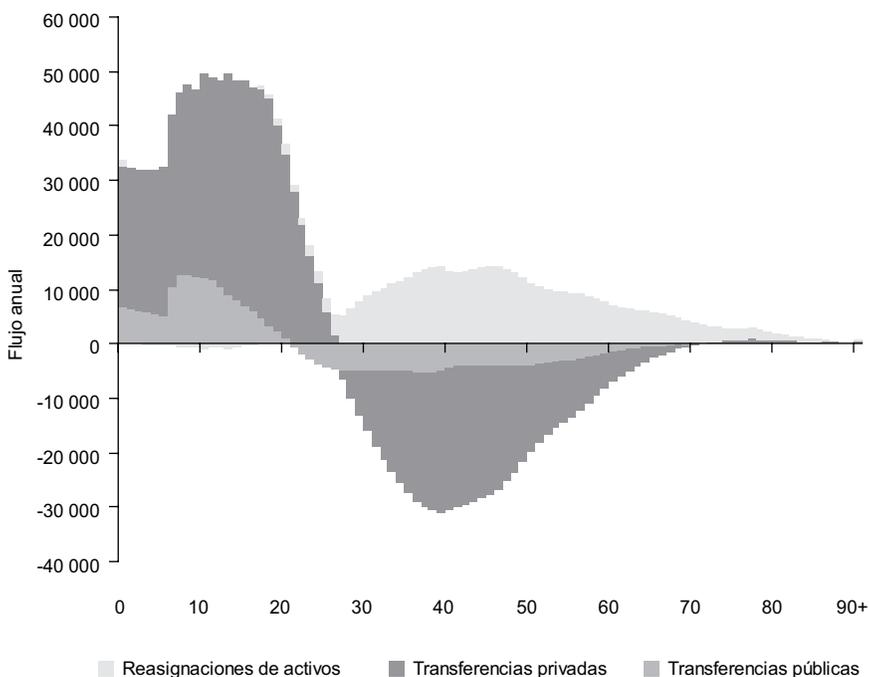


Fuente: Racelis, Rachel y J.M. Ian Salas, "Measuring economic lifecycle and flows across population age groups: data and methods in the application of the National Transfer Accounts (NTA) in the Philippines", *Discussion Paper Series*, N° 2007-12, Ciudad de Makati, Instituto Filipino de Estudios del Desarrollo, octubre de 2007 y Fanny Kluge, "Labor income and consumption profiles, Germany 2003", *NTA working Paper*, 2009.

Los mecanismos mediante los cuales se reasignan los recursos económicos a través de las edades se ilustran en el gráfico 5 utilizando los resultados obtenidos para las Filipinas. Cabe señalar que los valores trazados en el gráfico 5 son agregados y no per cápita y solo disminuyen a medida que aumenta la edad debido a la distribución de la población por edades. Primero, el déficit del ciclo de vida de los jóvenes se colma casi totalmente mediante transferencias. En las Filipinas, los jóvenes dependen mucho más de las transferencias privadas, esto es, de las transferencias entre familias, que de las transferencias públicas. Los activos no cumplen función alguna. Entre los 21 y los 70 años las transferencias públicas netas son negativas, mientras que las transferencias privadas netas lo son entre los 27 y los 70 años. Las transferencias netas solo se tornan positivas para las personas de edad cuando tienen más de 70 años e incluso en estas edades avanzadas son relativamente modestas. Las personas de 72 años y más financian un 2% de su déficit del ciclo de vida con cargo a las transferencias públicas netas, un 27% a las transferencias privadas netas y el resto sobre la base de activos.

En las Filipinas, la afluencia de recursos basada en activos es esencialmente positiva en todas las edades adultas, lo que significa que el ingreso proveniente de activos es superior al ahorro. Las corrientes de ingreso más importantes ocurren durante los 40 años debido a que el ingreso del trabajo no basta para cubrir el consumo de las personas que se encuentran en

Gráfico 5
FILIPINAS: REASIGNACIONES AGREGADAS, POR EDADES, 1999
 (En millones de pesos)



Fuente: Racelis, Rachel y J.M. Ian Salas, "Measuring economic lifecycle and flows across population age groups: data and methods in the application of the National Transfer Accounts (NTA) in the Philippines", *Discussion Paper Series*, N° 2007-12, Ciudad de Makati, Instituto Filipino de Estudios del Desarrollo, octubre de 2007.

esos grupos de edades y las transferencias netas se dirigen a los hijos. Por lo tanto, los activos se utilizan para financiar la gran cantidad de recursos que se orientan a satisfacer el consumo de los niños. Los ingresos provenientes de los activos también son importantes para colmar el déficit del ciclo de vida de los ancianos. Sin embargo, esto no quiere decir necesariamente que las personas de edad avanzada financien su jubilación recurriendo a sus bienes. Es posible que utilicen los ingresos procedentes de sus activos en vez de desprenderse de ellos. Así se ha comprobado en todos los países examinados a este respecto.

D. Cinco conclusiones fundamentales

Los resultados que se ofrecen a continuación resumen las cinco conclusiones principales respecto de la economía generacional y del envejecimiento de la población basadas en las estimaciones de las cuentas nacionales de transferencias.

En todos los países, las transferencias privadas tienen sentido descendente y en ellas predominan las transferencias de adultos a niños.

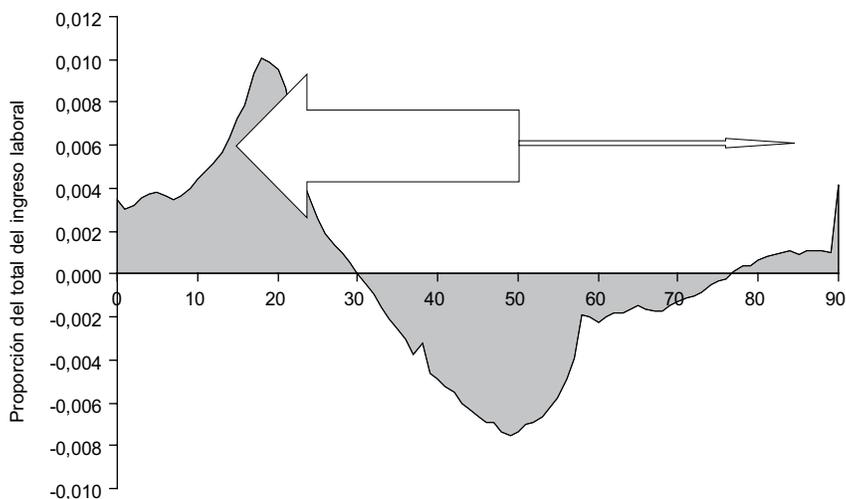
La forma en que evolucionan las transferencias privadas a través de la transición demográfica es un tema importante. Varias teorías sobre la fecundidad han puesto de relieve las transferencias privadas entre generaciones. Por ejemplo, Caldwell (1976) sostuvo que la transición de la fecundidad comenzó cuando los flujos económicos invirtieron su orientación de sentido descendente a ascendente. Otros especialistas han insinuado que existe una “hipótesis de devolución” de acuerdo con la cual los hijos son una forma de inversión en que los flujos descendentes hacia ellos se equiparan con aquellos hacia los padres en la ancianidad (Lillard y Wills, 1997). Estas ideas también guardan estrecha relación con la teoría de la fecundidad basada en la equiparación entre cantidad y calidad (Becker y Lewis, 1973) en el sentido que proporcionan una estimación de la “calidad del hijo”, esto es, lo que los padres gastan por hijo.

Las estimaciones correspondientes al Japón que figuran en el gráfico 6 ilustran las estimaciones de las cuentas nacionales de las transferencias privadas y los métodos utilizados para resumirlas. En 2004, los menores de 30 años y mayores de 77 años mostraban estimaciones netas positivas, mientras que las personas de 30 a 77 años tenían transferencias netas negativas. Como queda de manifiesto, las transferencias privadas netas a los jóvenes fueron muy superiores a las transferencias netas a las personas de edad avanzada, y las transferencias netas tuvieron claramente un sentido descendente.

Sin embargo, una manera adecuada de resumir las transferencias consiste en utilizar flechas, como se indica en el gráfico 6, que muestra la orientación, magnitud y edad de las transferencias. En el caso de las transferencias descendentes, esto es, aquellas a los hijos, la corriente anual fue del 14,6% del total de los ingresos del trabajo, mientras que para las transferencias en sentido ascendente el flujo medio fue solo del 1,2% de estos. La edad media de la afluencia de recursos a las transferencias descendentes fue de 15,2 años y de las transferencias ascendentes, de 86,4 años. La edad media de las corrientes de transferencias netas fue 50,0 años⁸. Como lo demostró

⁸ Los cálculos se simplificaron partiendo del supuesto de que la edad media de las corrientes de salida de recursos es igual tanto para las transferencias ascendentes como para las

Gráfico 6
**JAPÓN: TRANSFERENCIAS PRIVADAS NETAS COMO
 PROPORCIÓN DEL TOTAL DEL INGRESO LABORAL, 2004**



Fuente: N. Ogawa y otros, "Declining fertility and the rising cost of children: what can NTA say about low fertility in Japan and other Asian countries", documento presentado en el sexto Taller sobre cuentas nacionales de transferencias, Berkeley, California, 9 y 10 de enero de 2009.

Nota: Edad media de los flujos de salida: 50,0; edad media de los flujos de ingreso a niños: 15,2; edad media de los flujos de ingreso a personas de edad: 86,4. Transferencias privadas a niños como proporción del total del ingreso laboral: 0,146; transferencias privadas a mayores de 77 años como proporción del total del ingreso laboral: 0,012.

Lee (1994) de acuerdo con hipótesis altamente especializadas, el producto del flujo anual de transferencias y el ciclo medio de vida dan una medida de la riqueza transferida. Sin embargo, en circunstancias más generales y realistas, el producto de la corriente y el ciclo medio de vida son una buena indicación de ella. En el gráfico 6, esta se representa por el área pertinente de las flechas. Si la flecha se orienta hacia las edades más jóvenes, la riqueza transferida es negativa; a la inversa, si la flecha apunta en sentido ascendente hacia las edades más jóvenes, la transferencia de bienes es positiva. En consecuencia, en el Japón la transferencia descendente de riqueza fue $0,146 \times (15,2 - 50,0) = 5,09$ veces el ingreso total del trabajo y la transferencia ascendente fue $0,012 \times (86,4 - 50,0) = 0,54$ veces el total de ingresos por concepto de trabajo.

Cabe preguntarse cómo interpretar estos valores. Comencemos por la transferencia ascendente de riqueza. En circunstancias especiales (regla de oro del crecimiento) es el valor actual neto de las transferencias realizadas

descendientes. En la medida en que este supuesto no sea aplicable, se vieron afectadas las estimaciones de las transferencias descendentes y ascendentes de bienes, pero no la estimación del conjunto de bienes transferidos.

menos las transferencias ascendentes recibidas durante la vida de la población actual. Este es el mismo método utilizado para convertir cualquier corriente de ingresos en una medida de riqueza. En este caso, la riqueza es el compromiso u obligación de las generaciones futuras de mantener el sistema actual de transferencias. La contrapartida de la riqueza neta de transferencias ascendentes es la deuda implícita de las generaciones futuras. Los que aún no han nacido están obligados a realizar estas transferencias a la población actual en el futuro.

Las transferencias en sentido descendente pueden interpretarse de manera similar, aunque en este caso son una obligación de la población actual de realizar transferencias netas a las generaciones futuras. Por lo tanto, la transferencia negativa de riqueza de la población actual es igual al valor actual de las transferencias netas que hará a las generaciones futuras. La contrapartida es que estas tendrán un activo implícito igual al valor actual de las transferencias netas que recibirán de miembros de la población actual.

Si se compara la riqueza descendente con la ascendente se obtiene información importante. Si ambas fueran iguales, ello significaría que el valor de las transferencias netas que las generaciones futuras recibirían de la población actual sería exactamente igual al valor de las transferencias privadas que harían las generaciones futuras a la población actual. Las transferencias combinadas llegarían a cero, lo que significa que la población actual no estaría imponiendo una carga a las generaciones futuras mediante sus transferencias privadas y que no se estarían beneficiando indebidamente de las generaciones actuales. Más bien, estas estarían recibiendo de las transferencias la tasa de rentabilidad de la regla de oro.

Otro punto que cabe destacar es la importancia de incorporar en el cálculo el alcance de las transferencias. Es importante conocer la magnitud de las transferencias realizadas en cada período. También importa cuán largo es el rezago entre el momento en que se realizan las transferencias a los jóvenes y aquel en que se reciben de vuelta. Esta información se incorpora adecuadamente utilizando las diferencias entre las edades medias de las corrientes de entrada y salida de transferencias.

Al respecto, el caso del Japón resulta ilustrativo. La deuda por concepto de transferencias privadas descendentes es ampliamente superior a la transferencia ascendente de bienes. Para las familias japonesas, los hijos no constituyen una inversión para el apoyo en la ancianidad porque la rentabilidad prevista en este período es muy reducida en comparación con la inversión realizada⁹.

⁹ Es posible que estos cálculos no capten otras formas de rentabilidad. Es posible que los hijos cuiden personalmente a sus padres o que contraten seguros contra riesgos no producidos. Supuestamente, los hijos proporcionan un “valor de consumo” que justifica realizar grandes gastos en ellos.

A falta de información adicional, el desequilibrio de las transferencias privadas netas parece concordar con la baja fecundidad observada en el Japón. En este país, la tasa total de fecundidad es de aproximadamente 1,3 nacimientos por mujer, esto es, de las más bajas del mundo. Las estimaciones que se ofrecen en el cuadro 1 muestran que esta conclusión es errada. Estos valores no distinguen entre los flujos ascendentes y descendentes, sino que presentan los resultados únicamente para las corrientes combinadas —transferencias privadas descendentes más transferencias privadas ascendentes de bienes¹⁰. Las estimaciones se ordenan según el ingreso per cápita, de modo que en el cuadro 1 aparece primero el ingreso más alto y el menor en último lugar. En

Cuadro 1
RESUMEN DE LAS TRANSFERENCIAS PRIVADAS, CON DISTRIBUCIONES DE LA POBLACIÓN POR EDAD PROPIAS Y ESTÁNDARES

País (de más rico a más pobre)	Edad media de las entradas	Edad media de las salidas	Transferen- cias/ingreso laboral normalizado	Riqueza	Riqueza ajustada
Estados Unidos	34,2	46,9	0,25	-3,17	-3,47
Austria	36,4	46,2	0,17	-1,67	-2,34
Japón	42,1	50,6	0,29	-2,46	-4,03
Eslovenia	32,6	43,4	0,19	-2,05	-3,17
Taiwán (provincia china de)	31,3	40,3	0,35	-3,15	-3,31
República de Corea	33,8	44,2	0,45	-4,68	-5,13
México	28,1	42,6	0,47	-6,81	-5,86
Chile	30,3	45,2	0,33	-4,92	-4,46
Costa Rica	28,6	42,4	0,35	-4,83	-4,11
Tailandia	33,3	43,7	0,33	-3,43	-3,26
Brasil	28,9	44,0	0,39	-5,89	-4,72
Indonesia	24,8	43,8	0,29	-5,51	-5,07
China	32,9	43,9	0,2	-2,20	-2,25
Filipinas	27,6	42,9	0,42	-6,43	-4,23

Fuente: Ronald Lee y Andrew Mason, "Generational economics in a changing world" [en línea] <http://ssrn.com/abstract=1506132>, 2009.

Nota: Las transferencias privadas se normalizan sobre el ingreso laboral de las personas que pertenecen al grupo de edades de 30 a 49 años. La riqueza ajustada utiliza una distribución estándar de la edad de la población para calcular las transferencias privadas.

¹⁰ Cabe señalar que en el cuadro 1 la edad media de las corrientes de salida del Japón difiere levemente de lo que figura en el gráfico 6, porque los cálculos se basan en los flujos brutos y no netos. Del mismo modo, la corriente anual es mayor porque representa el flujo bruto y no neto. Sin embargo, estas diferencias no influyen en el cálculo de riqueza transferida.

todos los países, las estimaciones de las transferencias de riqueza enumeradas en la penúltima columna son negativas, lo que indica que las transferencias descendentes a los hijos son superiores a las transferencias ascendentes a las personas de edad avanzada. Los valores más altos (en relación con el ingreso laboral) se encuentran en los países de menores ingresos, porque por lo general estos tienen tasas de fecundidad más elevadas. Las transferencias económicas siempre fluyen en sentido descendente, particularmente en los países de alta fecundidad y bajos ingresos.

De la última columna del cuadro 1 se desprende un punto adicional. Para recalcular las transferencias de bienes, los cálculos utilizan las características de las transferencias per cápita de cada país y de la distribución de la edad “media” de todos los países. La variación de las transferencias de bienes se reduce enormemente eliminando los efectos de la distribución de la población por edades. En los países que figuran en el cuadro 1 no hay relación entre la riqueza ajustada y el ingreso¹¹. Como primera aproximación, los países de bajos ingresos tienen grandes transferencias descendentes y elevadas transferencias negativas de riqueza en relación con su ingreso laboral debido a que tienen muchos hijos.

Las transferencias públicas cambian desde sentido ascendente en los países menos desarrollados hasta ascendente en la mayoría de las economías desarrolladas. A medida que envejece la población aumentarán los bienes destinados a transferencias públicas y, en consecuencia, se elevará la deuda implícita de las generaciones futuras.

En el cuadro 2 se resumen la magnitud y orientación de los programas de transferencias públicas de los países incluidos en el sistema de cuentas nacionales de transferencias, utilizando los diagramas con flechas y cálculos de los bienes para fines de transferencia explicados en la sección anterior. La orientación de las transferencias públicas es mucho más variada que aquella de las privadas. En Europa, las primeras son ascendentes y en algunos casos relativamente significativas. La riqueza de las transferencias públicas es particularmente elevada en Austria, Suecia y Eslovenia y fluctúa entre un 170% y un 185% del ingreso laboral del grupo de edades de 30 a 49 años, lo que equivale a casi dos años de ingreso laboral. En América Latina, las transferencias públicas son de sentido ascendente, sobre todo en el Brasil y el Uruguay. En el Japón, ellas también son ascendentes y significativas. México es el único país de América Latina en que las transferencias públicas son

¹¹ China es un caso más bien especial debido a su elevada tasa de ahorro. El consumo en todas las edades es bajo y en consecuencia, las transferencias en relación con el ingreso laboral son bastante bajas. Si se excluye China, existe una modesta relación positiva entre el ingreso per cápita y la transferencia de riqueza. El efecto de la estructura por edades es casi el doble de aquel del ingreso per cápita si se excluye China.

marcadamente descendentes y los Estados Unidos el único país industrializado del grupo incluido en el proyecto en que las transferencias públicas tienen sentido descendente. Dejando de lado el Japón, en los países asiáticos, en especial de Asia meridional y sudoriental, las transferencias públicas tienen una fuerte orientación descendente.

Cuadro 2
RIQUEZA DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES A REGIONES Y PAÍSES INCLUIDOS EN LAS CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS^a

	Edad media de los receptores de transferencias	Edad media de los contribuyentes	Monto medio de transferencias (en porcentajes)	Riqueza (en porcentajes)
Europa y Estados Unidos	43,7	46,5	33	94
Alemania				
Austria	45,1	50,3	35	185
Eslovenia	41	46,6	30	170
España	44,4	47,1	26	69
Estados Unidos	42,6	46,4	24	-93
Finlandia	42,7	45,5	39	124
Francia				
Hungría	42	43,6	36	57
Suecia	45,7	49,9	42	177
Asia oriental	37,6	41	20	-69
China	33,6	36,5	13	-37
Japón	47,5	51,4	30	109
República de Corea	33,3	37,5	19	-80
Taiwán (provincia china de)	33,5	39,8	21	-134
América Latina	38,2	39,5	20	28
Brasil	36,9	40,9	29	116
Chile	39,2	39,3	17	3
Costa Rica	36,5	36,7	18	-4
México	29,5	38,1	17	-143
Uruguay	39,9	46,4	19	122
Asia sudoriental	26,5	37,7	11	-128
Filipinas	25,8	36,8	12	-127
India	25,6	35,7	12	-124
Indonesia	24,4	36,2	8	-93
Tailandia	28,5	40,3	13	-156

Fuente: Ronald Lee y Andre Mason, "Generational economics in a changing world" [en línea] <http://ssrn.com/abstract=1506132>, 2009.

^a La riqueza es per cápita y normalizada respecto del ingreso laboral medio de las personas de 30 a 49 años.

La distribución por edades influye de manera importante en el sentido de las transferencias públicas. En las poblaciones más jóvenes, las transferencias públicas que favorecen a niños, particularmente en forma de educación, son superiores a aquellas que se destinan a las personas de edad avanzada en forma de pensiones, atención de la salud y cuidados de largo plazo. Los efectos de la estructura etaria pueden apreciarse utilizando el mismo análisis empleado más arriba para las transferencias privadas. Las transferencias por edades de cada país se multiplicaron por una distribución etaria común de la población, esto es, la distribución media de las edades de la muestra. Los resultados que figuran en el cuadro 3 revelan que la estructura etaria cumple una función importante, aunque no excluyente, en la determinación del sentido de las transferencias públicas.

En los países industrializados de Europa, así como en el Japón y los Estados Unidos, la estructura por edades de la población orienta las transferencias en sentido ascendente. En realidad, si los países tuvieran la estructura etaria más joven que caracteriza el conjunto de la población, las transferencias públicas solo serían ascendentes en un número reducido de países. Comparándolos, los Estados Unidos y el Japón se caracterizan por tener patrones de ingreso per cápita menos favorables para las personas de edad avanzada que los países europeos.

Entre los países no industrializados se fortalecen los patrones antes observados. Los países de América del Sur y Centroamérica tienen programas de transferencias públicas de fuerte sentido ascendente, mientras que en México y los países en desarrollo asiáticos los sistemas de transferencias públicas son de marcado sesgo descendente.

La importancia de la estructura etaria como factor determinante de las transferencias públicas inevitablemente lleva a preguntarse qué sucederá en el futuro, cuando en todos los países examinados la población haya envejecido. En el último tiempo, varios gobiernos, incluso de la Unión Europea, los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido han comenzado a realizar proyecciones a largo plazo de sus presupuestos. Por su parte, las proyecciones sobre países latinoamericanos completadas recientemente por Miller, Mason y Holz (2009) revelan que, en promedio, las consecuencias fiscales del envejecimiento de la población serán tan grandes en América Latina como en Europa y que varían entre los 10 países en los cuales la reforma de las pensiones cumple una función importante. Además, el envejecimiento de la población reduce mucho el costo de la inversión en educación en la región.

Los sistemas de apoyo a los adultos mayores varía ampliamente de maneras que no se relacionan estrechamente con el nivel de desarrollo. En América Latina y Europa las transferencias públicas son muy importantes y lo mismo sucede con las transferencias privadas y familiares en los países

Cuadro 3
**RIQUEZA DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS, SEGÚN
 ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN^a**

	Edad media de los receptores de transferencias	Edad media de los contribuyentes	Monto medio de transferencias (en porcentajes)	Riqueza (en porcentajes)
Europa y Estados Unidos	39,6	41,0	31	-42
Alemania				
Austria	42,1	44,0	32	61
Eslovenia	38,3	39,2	28	26
España	39,7	42,2	24	-58
Estados Unidos	39,8	45,1	23	-144
Finlandia	37,9	39,1	37	-43
Francia				
Hungría	37,1	39,8	34	-89
Suecia	40,6	41,7	38	-43
Asia oriental	36,3	40,8	20	-89
China	35,4	37,9	13	-32
Japón	38,8	43,2	27	-117
República de Corea	34,6	38,6	19	-75
Taiwán (provincia china de)	35,3	41,3	21	-126
América Latina	40,5	45,5	22	108
Brasil	40,6	50,1	35	329
Chile	41,2	45,2	19	75
Costa Rica	39,7	44,3	20	90
México	39,0	42,0	18	-72
Uruguay	39,3	44,9	19	103
Asia sudoriental	32,9	42,6	12	-116
Filipinas	39,9	45,2	14	-90
India	32,0	42,1	13	-132
Indonesia	29,9	39,8	8	-78
Tailandia	30,6	42,2	13	-153

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://ntaccounts.org/>.

^a Los valores se calcularon utilizando las características por edades respecto de cada país con una distribución común por edades de la población correspondiente al promedio para todos los países. La riqueza es per cápita, normalizada a partir del ingreso laboral medio de las personas de 30 a 49 años.

asiáticos en desarrollo. El grado de dependencia de la existencia de bienes que tienen las personas de edad es muy variado.

Los adultos mayores financian su déficit del ciclo de vida a partir de tres fuentes: transferencias públicas netas, transferencias privadas netas y bienes. La proporción de cada uno de estos tres elementos en cada país figura

en el triángulo del gráfico 7¹². Varias características del sistema de apoyo a la ancianidad resultan sorprendentes. Primero, las transferencias familiares netas a los adultos mayores solo son positivas en China, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y Tailandia, todas las cuales son economías en desarrollo de Asia. En todos los demás países, el valor de las transferencias familiares netas a las personas de edad es igual a cero (el Japón y Finlandia) o negativo (los Estados Unidos, la mayoría de los países de Europa, las Filipinas y todos los países de América Latina). En este último grupo, los adultos mayores están proporcionando a las generaciones jóvenes mayor ayuda que aquella que reciben.

En segundo lugar, la importancia de las transferencias públicas varía mucho según el país. En seis de ellos, a saber, los Estados Unidos, las Filipinas, México, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y Tailandia, las transferencias públicas fluctúan entre alrededor del 40% del déficit del ciclo de vida en los Estados Unidos y valores levemente negativos en Tailandia y las Filipinas, lo que significa que pagan más en impuestos que lo que reciben por concepto de beneficios. En los demás países, incluidos el Japón, los países de Europa y la mayoría de los de América Latina, las transferencias públicas oscilan entre más del 50% en el Uruguay y más del 95% en Austria.

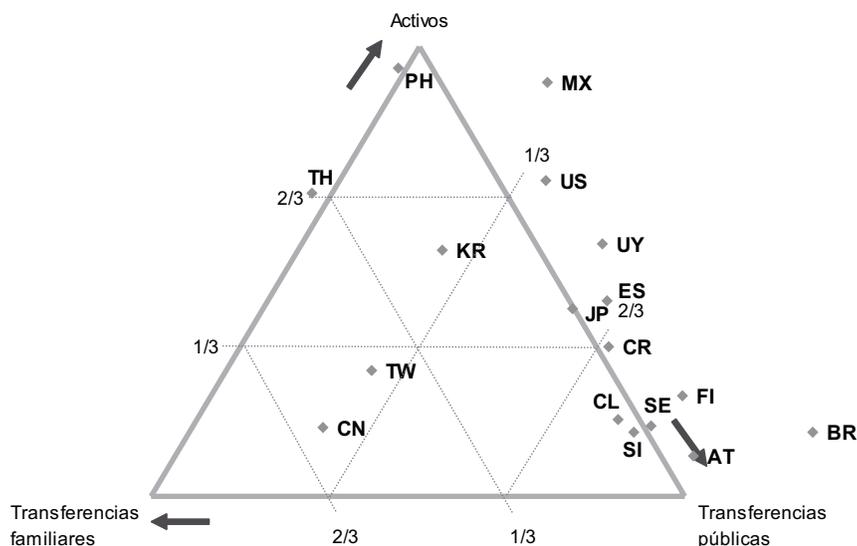
Tercero, la importancia de los bienes para financiar el déficit del ciclo de vida varía de manera muy substancial. En los Estados Unidos, las Filipinas, México y Tailandia, los flujos basados en la existencia de activos corresponden al menos a dos tercios del déficit del ciclo de vida. En Alemania, Austria, Finlandia y la provincia china de Taiwán, los flujos de activos equivalen a menos de un tercio del déficit del ciclo de vida. En muchos países, los adultos mayores cuentan con una riqueza importante, pero ahorran el ingreso originado por ella en vez de utilizarlo para financiar consumo.

A partir de estas estadísticas meramente descriptivas no es posible llegar a conclusiones categóricas acerca de la sustitución que se produce mediante los sistemas de apoyo. Fuera del Asia en desarrollo, estos parecen variar principalmente en dos sentidos, según si se depende más de los flujos basados en la existencia de bienes o de transferencias públicas. Sin embargo, el papel que desempeñan las transferencias familiares es más general de lo que sugiere el gráfico 7, porque en la mayoría de los países en desarrollo de Asia y América Latina las transferencias familiares netas aumentan con la edad. Por lo general, las transferencias familiares netas entre las personas de 75 años

¹² El movimiento a lo largo de los ejes y rejas del triángulo muestra las variaciones experimentadas por dos de los componentes, manteniéndose constante el tercero. En la parte inferior del triángulo, el valor de los flujos basados en bienes es igual a cero; a lo largo del lado derecho, el de las transferencias privadas familiares es cero, mientras que a lo largo del lado izquierdo tienen valor cero las transferencias públicas.

o más son positivas. Resulta difícil saber si la ampliación de los programas de transferencias públicas se traducirá en una baja del apoyo prestado por las familias, en una merma de los flujos de activos o en una combinación de ambos. Datos de series de tiempo correspondientes a la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que no aparecen en este trabajo, indican que en los últimos decenios han aumentado substancialmente las transferencias públicas y declinado las de tipo familiar. Entre los países de América Latina incluidos en el programa de cuentas nacionales de transferencias, solo se recurre a la existencia de bienes cuando las pensiones son bajas (México). En los países en que las pensiones públicas son más generosas y que tienen niveles similares de ingreso por concepto de bienes, ellos se destinan al ahorro.

Gráfico 7
FUENTES DE APOYO COMO PROPORCIÓN DEL DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA
 (Personas de 65 años y más, países del proyecto de cuentas nacionales de transferencias)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://ntaccounts.org/>.

Existe una fuerte relación de correspondencia entre el gasto en capital humano en los hijos y la fecundidad. Cuando esta es baja habrá menos personas activas en la población y la relación de apoyo será más baja, pero es posible que las personas que trabajan sean mucho más productivas debido a la mayor inversión en capital humano.

De acuerdo con una importante hipótesis planteada por Becker, Willis y otros (Becker y Lewis, 1973; Becker y Tomes, 1976; Becker y Barro, 1988; Willis, 1973), existe una relación de correspondencia entre el número y la calidad de los hijos. Según el modelo económico para la toma de decisiones en materia de fecundidad, una merma en el número de hijos reduce el precio de criar hijos de mayor calidad. Del mismo modo, criar hijos de más calidad (más caros) aumenta el precio de tener muchos hijos. En consecuencia, los cambios que estimulan el descenso de la fecundidad también alientan un mayor gasto por hijo, mientras que aquellos que promueven una mayor inversión por hijo estimulan una fecundidad más baja.

La existencia de una relación de correspondencia entre la calidad y el número reviste importancia para comprender las implicaciones económicas del envejecimiento de la población debido a que esta es consecuencia principalmente de la baja fecundidad. Cuando se centra la atención exclusivamente en el número de personas en edad productiva se pierde parte importante del marco global, que es la calidad de esos trabajadores. Si la relación de correspondencia es lo suficientemente fuerte y si el capital humano aumenta de manera importante la productividad, la fuerza de trabajo más reducida del futuro será igual o más productiva que la actual fuerza de trabajo más numerosa debido al incremento de los recursos invertidos en los hijos.

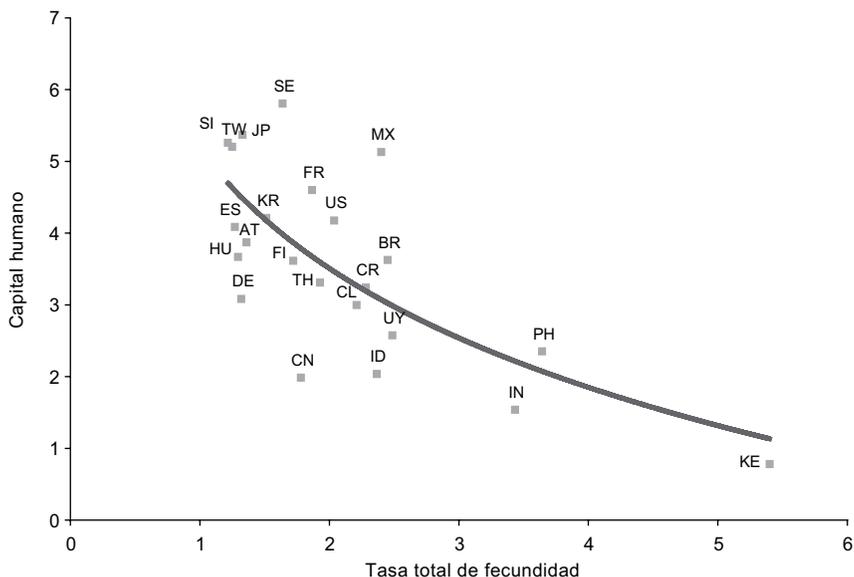
No obstante que los recursos que se invierten en los hijos pueden influir en su productividad, en este caso lo que importa es el gasto en capital humano, esto es, la inversión en salud y consumo. Construimos una medida ficticia de la cohorte de gasto en capital humano por hijo igual a la suma del gasto público y privado en salud por edad y por hijo, sumada para el intervalo de 0 a 17 años, y en educación, sumado a lo largo del intervalo de 0 a 26 años. Se excluye el gasto en salud después de los 17 años debido a que gran parte de este gasto corresponde a salud materna. Para facilitar comparaciones entre países y tener en cuenta las diferencias de ingreso, el gasto en capital humano se divide por el ingreso laboral medio de las personas de 30 a 49 años.

En el gráfico 8 se trazaron estimaciones de la correspondencia entre el número y la calidad correspondientes a los 22 países de las cuentas nacionales de transferencias en un año reciente. Existe una relación relativamente estrecha entre la inversión en capital humano por hijo y la tasa total de fecundidad. Como mecanismo simplemente descriptivo, mediante la regresión del log natural del capital humano sobre el log natural de TGF, se obtiene una elasticidad estimada de -0,91.

El análisis puede replicarse utilizando estimaciones de series de tiempo para las economías respecto de las cuales se dispone de las cuentas nacionales de transferencias: el Japón, 1984-2004; la provincia china de Taiwán, 1976-2004, y los Estados Unidos, 1960-2003. En el Japón y la provincia china de

Gráfico 8

**INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO EN COHORTES SINTÉTICAS, NORMALIZADAS
A PARTIR DEL INGRESO MEDIO PER CÁPITA DE PERSONAS DE 30 A 49 AÑOS
RESPECTO DE LA TASA TOTAL DE FECUNDIDAD^a, AÑO RECIENTE**



Fuente: Ronald Lee y Andrew Mason, "Generational economics in a changing world" [en línea] <http://ssrn.com/abstract=1506132>, 2009.

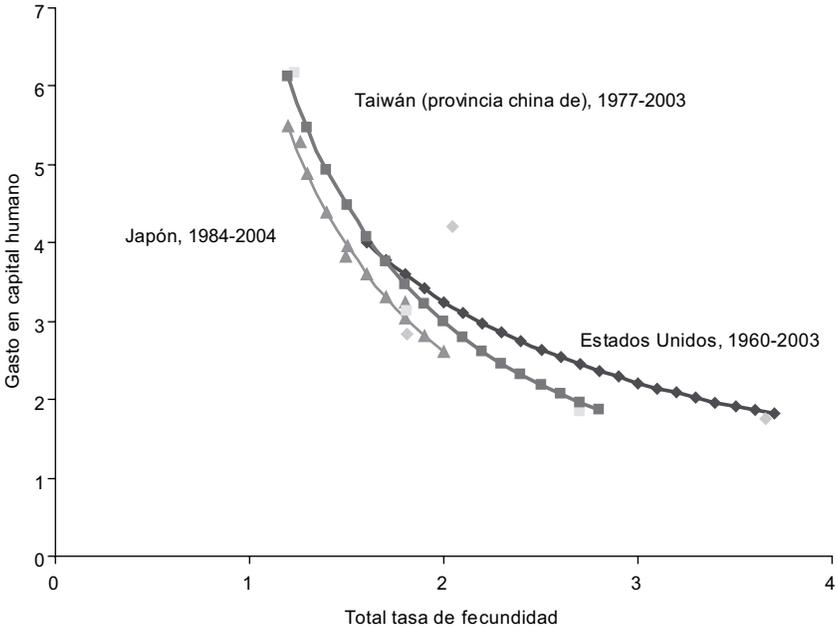
^a 22 países, año reciente.

Taiwán la elasticidad es muy elevada, de -1,46 y -1,40, respectivamente. En el caso de los Estados Unidos, ella es algo inferior que respecto de los datos entre sectores, de -0,72.

El hecho de que las elasticidades sean elevadas tiene implicaciones importantes al momento de apreciar las consecuencias económicas de la baja fecundidad y el envejecimiento de la población. Cuando es igual a -1, significa que el acervo total de capital humano no se reduce al bajar la fecundidad. Lo que sucede es que la misma inversión en capital humano se distribuye entre menos personas. Las implicaciones dependen en primer lugar de la medida en que la inversión en capital humano aumente la capacidad de aquellos en que se invierten los recursos y, segundo, de la medida en que el aumento de la capacidad se traduzca en mayor productividad cuando los hijos de "mejor calidad" lleguen a la edad adulta. Utilizando estimaciones del rendimiento de la inversión en capital humano que se encuentran en los estudios sobre el tema, Lee y Mason (2010) muestran que ella puede contrarrestar totalmente la baja de la razón de apoyo debida al envejecimiento de la población.

Gráfico 9

INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO EN COHORTES SINTÉTICAS, NORMALIZADAS A PARTIR DEL INGRESO MEDIO PER CÁPITA DE PERSONAS DE 30 A 49 AÑOS RESPECTO DE LA TASA TOTAL DE FECUNDIDAD^a (TRES ECONOMÍAS)



Fuente: N. Ogawa y otros, "Declining fertility and the rising cost of children: what can NTA say about low fertility in Japan and other Asian countries", documento presentado en el sexto Taller sobre cuentas nacionales de transferencias, Berkeley, California, 9 y 10 de enero de 2009, para la provincia china de Taiwán y el Japón y sitio web del proyecto sobre cuentas de transferencias nacionales [en línea] www.ntaccounts.org para los Estados Unidos.

^a Las estimaciones del Japón en el periodo señalado son quinquenales, las correspondientes a la provincia china de Taiwán son anuales y en el caso de los Estados Unidos se trata de años seleccionados.

En la economía generacional, la riqueza cumple dos funciones importantes en el ciclo de vida. Primero, en muchos países las personas de edad avanzada dependen substancialmente de sus bienes para sobrevivir en la vejez. Segundo, los flujos de activos dirigidos a los adultos en edad productiva son fundamentales para que estos puedan cumplir sus pesadas obligaciones financieras —al apoyar su propio consumo, el de sus hijos y, mediante los impuestos que los gravan y las transferencias familiares, el consumo de los adultos mayores.

En el modelo tradicional de ahorro del ciclo de vida tradicional ampliamente utilizado por los economistas, el ahorro durante los años productivos se utiliza para respaldar el consumo al momento de jubilar. Esto es muy importante, porque el ahorro cumple dos funciones: abordar el

problema del tramo de ancianidad del ciclo de vida, proporcionando el capital necesario para construir una economía industrial de alto rendimiento.

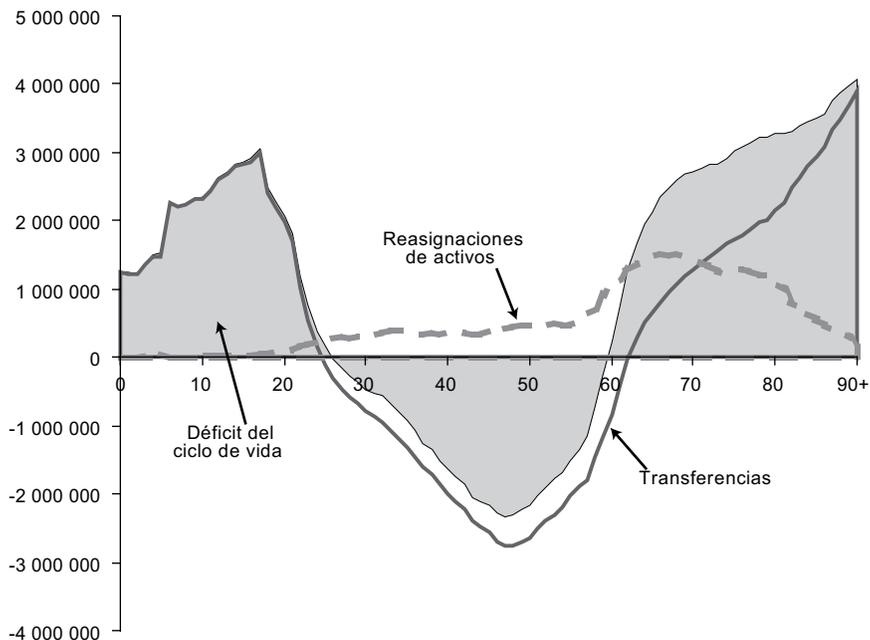
Las estimaciones del proyecto de cuentas nacionales de transferencias muestran que la importancia de la riqueza para financiar el déficit del ciclo de vida en la ancianidad varía de manera substancial en el mundo (véase el gráfico 7). En los Estados Unidos, las Filipinas, México y Tailandia, los adultos mayores financian parte importante de sus necesidades en la ancianidad a partir de bienes propios. En general, no se trata de un desahorro, sino de depender fuertemente del ingreso de sus activos. En cambio, los países de Europa y algunos de América Latina dependen mucho de los programas de transferencias públicas y muy poco de sus bienes para financiar sus necesidades al momento de jubilar. En estos países, hay pocas razones para ahorrar para el momento de pensionarse, lo que merma la acumulación de capital.

En el caso de las primeras edades adultas se ha prestado mucho menos atención a la importancia de los bienes propios, por mucho que se reconoce ampliamente que muchos adultos de edad medianas se ven afectados por restricciones financieras debido a situaciones que enfrentan en su ciclo de vida, como financiar su propio consumo, el de sus hijos y el de los adultos mayores. Parte de esta carga es privada, pero en gran medida es pública y se deja sentir en forma de elevadas obligaciones tributarias.

El punto anterior queda de manifiesto en los resultados para el Japón que figuran en el gráfico 10. El área azul muestra los déficits y superávits per cápita del ciclo de vida. En el Japón, este último, que es la distancia entre el ingreso laboral y el consumo propio, alcanza su punto máximo en torno a los 50 años. La línea continua muestra las transferencias netas, que también alcanzan un máximo (en términos negativos) alrededor de los 50 años. Además, la salida neta de transferencias sobrepasa sostenidamente el superávit del ciclo de vida a los largo de las edades en que este se produce. El vacío solo puede llenarse mediante la afluencia de activos. Las personas de las primeras edades adultas dependen de activos para financiar su propio consumo y cumplir con las grandes transferencias netas que deben realizar.

Los flujos de activos se generan en diversas formas que varían de un país a otro. Primero, pueden producirse dependiendo de la deuda pública y no de los impuestos para financiar las transferencias públicas y el consumo. Segundo, los adultos jóvenes pueden acumular deudas personales (por ejemplo, préstamos de estudio o tarjetas de crédito). Tercero, los que disponen de bienes (por ejemplo, activos financieros, un negocio, una propiedad agrícola o una casa) pueden recurrir al ingreso que producen estos bienes para financiar su consumo y transferencias. Finalmente, quienes disponen de riqueza pueden desahorrar, por ejemplo, vendiendo activos para financiar las necesidades de su ciclo de vida.

Gráfico 10
**JAPÓN: DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA, TRANSFERENCIAS NETAS
 Y REASIGNACIONES DE ACTIVOS, FLUJOS ANUALES
 PER CÁPITA, 2004**

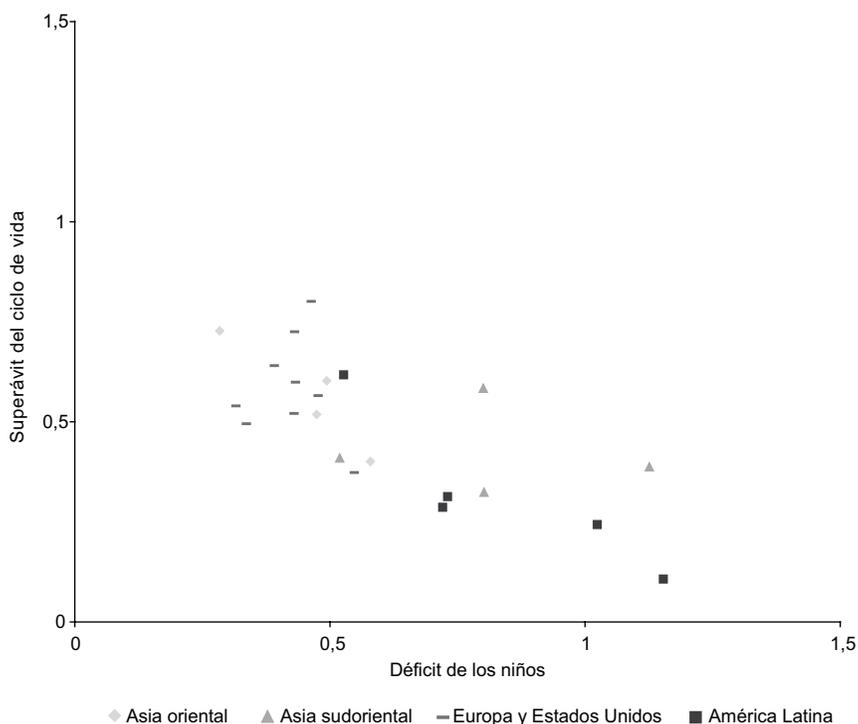


Fuente: N. Ogawa y otros, "Declining fertility and the rising cost of children: what can NTA say about low fertility in Japan and other Asian countries", documento presentado en el sexto Taller sobre cuentas nacionales de transferencias, Berkeley, California, 9 y 10 de enero de 2009.

En el Japón, que tiene la población más anciana del mundo, las transferencias ascendentes son substanciales comparadas con muchos otros países, por mucho que, como se indicó más arriba, allí las transferencias ascendentes no son mayores que en algunos países europeos, ni tan grandes como posiblemente lo serán en los países de América Latina a menos que se introduzcan reformas. Sin embargo, el hecho de que los adultos jóvenes dependan de que cuenten con bienes no solo se aplica a los países en que la población está envejeciendo. En realidad, en la mayoría de los países en desarrollo, tan solo las transferencias a los hijos son superiores al superávit del ciclo de vida. En el gráfico 11 se comparan el déficit con el superávit del ciclo de vida de los niños. En la mayoría de los países occidentales, salvo los Estados Unidos, este último basta o sobra para financiar el déficit de los niños. Sin embargo, en ninguno de estos países sobrepasa el déficit de los niños y los ancianos en su conjunto. En Asia oriental la situación es similar a la de los

países occidentales, con excepción de China, que es el único país en que el superávit del ciclo de vida es superior al déficit de los niños y los ancianos en conjunto. Sin embargo, en Asia sudoriental y América Latina, el déficit de los niños rebasa con mucho el superávit del ciclo de vida. En todos estos países, los flujos de activos son fundamentales para satisfacer el consumo y cumplir con las transferencias que obligan a los adultos jóvenes.

Gráfico 11
SUPERÁVIT AGREGADO DEL CICLO DE VIDA EN COMPARACIÓN CON DÉFICIT AGREGADO DE LOS NIÑOS RESPECTO DE PAÍSES DEL PROYECTO DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS^a



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://ntaccounts.org/>.

^a Todos los valores se normalizaron a partir del ingreso laboral agregado del grupo de edades de 30 a 49 años. El déficit de los niños es igual a la diferencia entre el consumo y el ingreso del trabajo acumulado desde la edad 0 hasta la edad en que el consumo y el ingreso laboral son iguales. El superávit es igual al consumo menos el ingreso del trabajo acumulado en todas las edades respecto de las cuales el consumo es superior al ingreso laboral.

E. Conclusiones

En los países de alta fecundidad y bajos ingresos los niños necesitan una gran cantidad de recursos, lo que se traduce en importantes transferencias descendentes, tanto públicas como privadas. Estos recursos económicos se distribuyen entre muchos niños y, por lo tanto, el gasto y la inversión en capital humano por hijo son reducidos en comparación con los países industrializados. A medida que se reduce la fecundidad aumenta la inversión en capital humano por hijo, lo que atenúa los efectos de una relación de apoyo menguante a medida que envejece la población. Sin embargo, los mecanismos que vinculan la fecundidad con la inversión en capital humano son complejos. Las políticas que reducen la fecundidad no aseguran en absoluto que aumentará la inversión en capital humano. En realidad, gran parte de la mayor inversión en capital humano adicional corresponde al sector público y no a los padres. Lo principal es que las políticas que equiparan la disminución de la fecundidad con una mayor inversión en los hijos probablemente contribuirán a mantener el crecimiento económico durante la transición de la edad a través del mundo.

Las políticas públicas relacionadas con las transferencias para favorecer a los adultos mayores también son muy importantes. En muchos países de Europa y América Latina, las transferencias ascendentes son muy grandes en comparación con las necesidades de los adultos mayores al momento de jubilar. Una excesiva dependencia de las transferencias públicas socava un motivo muy importante para acumular bienes. Como consecuencia de ello, es posible que se reduzca la acumulación de capital y por lo tanto disminuyan la creación de empleos y los salarios.

A medida que la población envejece, se supone que disminuya la población empleada. Si se eliminan paulatinamente desincentivos tales como la estructura de las pensiones y las políticas de jubilación obligatoria, la proporción de personas que trabajan se reducirá más lentamente. En igualdad de condiciones, esto conducirá a un empeoramiento de las condiciones de vida y hará que los programas de transferencias públicas a los adultos mayores resulten insostenibles. Sin embargo, a largo plazo la aplicación de políticas públicas eficaces puede dar resultados mucho más favorables. Entre estas políticas cabe mencionar las inversiones en capital humano y el evitar recurrir demasiado a programas de transferencias en gran escala para los adultos mayores. El fortalecimiento de los sistemas financieros y el desarrollo de mecanismos para promover una mayor tasa de ahorro son igualmente importantes.

Bibliografía

- Becker, G. y H.G. Lewis (1973), “On the interaction between the quantity and quality of children”, *Journal of Political Economy*, vol. 84, N° 2.
- Becker, G. y N. Tomes (1976), “Child endowments and the quantity and quality of children”, *Journal of Political Economy*, vol. 84, N° 4.
- Becker, G. S. y R.J. Barro (1988), “A reformulation of the economic theory of fertility”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, N° 1.
- Caldwell, Jack (1976), “Toward a restatement of demographic transition theory”, *Population and Development Review*, N° 3 y 4, septiembre-diciembre.
- Costa, D.L. (1998), *The Evolution of Retirement: An American Economic History, 1880-1990*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Gruber, J. y D.A. Wise (1999), “Introduction and summary”, *Social Security and Retirement around the World*, J. Gruber y D.A. Wise (eds.), Chicago, The University of Chicago Press.
- Lee, R. (2003), “Demographic change, welfare, and intergenerational transfers: a global overview”, *GENUS*, vol. LIX, N° 3-4.
- (1994), “The formal demography of population aging, transfers, and the economic life cycle”, *Demography of Aging*, L.G. Martin y S.H. Preston (eds.), Washington, D.C., National Academy Press.
- Lee, Ronald y Andrew Mason (2010), “Fertility, human capital, and economic growth over the demographic transition”, *European Journal of Population*, vol. 26, N° 2.
- (2009), “Generational economics in a changing world” [en línea] <http://ssrn.com/abstract=1506132>.
- Lee, R., S.H. Lee y A. Mason (2008), “Charting the economic lifecycle”, *Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth*, A supplement to *Population and Development Review*, vol. 33. A. Prskawetz, D.E. Bloom y W. Lutz (eds.), Nueva York, Population Council.
- Lee, Ronald, Andrew Mason y Timothy Miller (2003), “Saving, wealth, and the transition from transfers to individual responsibility: the cases of Taiwan and the United States”, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, N° 3.
- Lillard, L.A. y R. J. Willis (1997), “Motives for intergenerational transfers: evidence from Malaysia”, *Demography*, vol. 34, N° 1.
- Mason, A. y otros (2009), “Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts”, *Developments in the Economics of Aging*, D. Wise (ed.), Chicago, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/University of Chicago Press.
- Miller, Tim, Carl Mason y Mauricio Holz (2009), “The fiscal impact of demographic change in ten Latin American countries: projecting public expenditures in education, health, and pensions”, documento presentado en el taller sobre cambio demográfico y políticas sociales, Washington, D.C., Banco Mundial, 14 y 15 de julio.
- Naciones Unidas (2008), *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Nueva York.
- Ogawa, N. y otros (2009), “Declining fertility and the rising cost of children: what can NTA say about low fertility in Japan and other Asian countries”, documento presentado en el sexto Taller sobre cuentas nacionales de transferencias, Berkeley, California, 9 y 10 de enero.

Willis, R.J. (1988), "Life cycles, institutions and population growth: a theory of the equilibrium interest rate in an overlapping-generations model", *Economics of Changing Age Distributions in Developed Countries*, R. Lee, W.B. Arthur y G. Rodgers (eds.), Oxford, Oxford University Press.

— (1973), "A new approach to the economic theory of fertility behavior", *Journal of Political Economy*, vol. 81, N° 2.

Equidad intergeneracional en el Brasil: transferencias de seguridad social y educación pública entre generaciones nacidas en el período 1923-2000

Tatiana Araujo¹
Cassio M. Turra²
Bernardo L. Queiroz³

Resumen

En este artículo se utiliza la metodología desarrollada por Bommier y otros (2010) para elaborar cuentas históricas de transferencias públicas en educación y seguridad social en el Brasil y examinar las redistribuciones financieras que estos sistemas públicos implican para las generaciones nacidas entre 1923 y 2000. Sus principales conclusiones son que la generación actual de viejos ha recibido beneficios netos con las políticas de seguridad social y que, a su vez, la generación actual de adultos se ha visto perjudicada, en términos netos, por haber tenido que financiar la seguridad social y la expansión del sistema público de educación.

¹ Maestría en demografía, Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR), Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG).

² Profesor del Departamento de Demografía del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR), Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG).

³ Profesor del Departamento de Demografía del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR), Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG).

Abstract

This article uses the methodology developed by Bommier and others (2010) to produce historical public transfer accounts for education and social security in Brazil and examine the financial redistribution effects these public systems entail for the generations born between 1923 and 2000. Its main conclusions are that the current generation of elderly have received net benefits under social security policies and that the current generation of adults have been net losers because they have had to finance social security and the expansion of the public education system.

Résumé

Les auteurs de cet article utilisent la méthodologie de Bommier et coll. (2010) pour élaborer une comptabilité historique des transferts publics dans les domaines de l'éducation et de la sécurité sociale au Brésil et analyser les redistributions financières impliquées par ces systèmes publics pour les générations nées entre 1923 et 2000. Les principales conclusions de cet exercice sont que la génération actuelle de personnes âgées a obtenu des bénéfices nets des politiques de sécurité sociale et que, par ailleurs, la génération actuelle d'adultes a souffert un préjudice en termes nets, car elle a dû financer la sécurité sociale et l'extension du système public d'éducation.

Introducción

En un artículo de reciente aparición, Turra, Queiroz y Rios-Neto (2010) mostraron que en el Brasil, las personas mayores reciben transferencias públicas per cápita mucho más elevadas que los niños. La relación entre las transferencias públicas per cápita netas (es decir, el gasto público deducidos los impuestos pagados) dirigidas a las personas mayores (de más de 65 años) y las transferencias públicas per cápita netas dirigidas a los niños (de 0 a 15 años) en el Brasil es entre 2,5 y 8 veces mayor que las relaciones estimadas para los Estados Unidos, el Japón y algunos países seleccionados de Europa y América Latina. Ciertos modelos teóricos detallados en la literatura pueden ayudar a explicar la gran magnitud de los flujos de transferencias públicas dirigidas a las personas de edad. Una posible explicación es la creciente participación relativa de la población mayor, combinada con su poder político (véase una discusión sobre los Estados Unidos en Preston, 1984). Otra razón es la equidad intergeneracional (Becker y Murphy, 1988): el gasto público que actualmente se dirige a las personas mayores puede ser una simple compensación por las contribuciones que realizaron en sus etapas más productivas al desarrollo de la educación pública.

No obstante, la evidencia histórica indica que el aumento del gasto público en educación en el Brasil comenzó mucho más tarde que en otros países. Por ejemplo, Bommier y otros (2010) mostraron que en los Estados Unidos, el gasto público en educación comenzó a fines del siglo XIX y el sistema público de pensiones surgió alrededor de la década de 1930. En el Brasil, la consolidación de la educación primaria pública tuvo lugar cuando la mayor parte de la población de edad ya había comenzado a recibir prestaciones de jubilación. La primera ley que estableció la educación pública en este país data del siglo XIX y fue consecuencia de los cambios sociales y económicos que ocurrieron en ese período. Sin embargo, el sistema tardó 100 años más para comenzar a estructurarse sobre la base de los principios de descentralización, cobertura universal y Estado laico. En la Constitución de 1988 se estableció que el gobierno federal debía destinar el 18% de su presupuesto a la educación, mientras que los estados y municipios debían asignar el 25%. En general, la educación primaria es proporcionada por los municipios (3,6% del PIB), mientras que el gobierno estatal es responsable de la educación secundaria (0,8% del PIB) y el gobierno central financia la mayor parte de la educación pública superior (0,5% del PIB) (Camargo, 2004; Schwartzman, 2003; Almeida, 2001). Asimismo, desde 1971 es obligatorio cursar ocho años de educación primaria. Si bien desde el año 2000, casi todos los niños de entre 7 y 14 años han sido matriculados en la escuela, aún persisten diversos problemas, como la repetición y la deserción escolar después de los 15 años. El gobierno brasileño

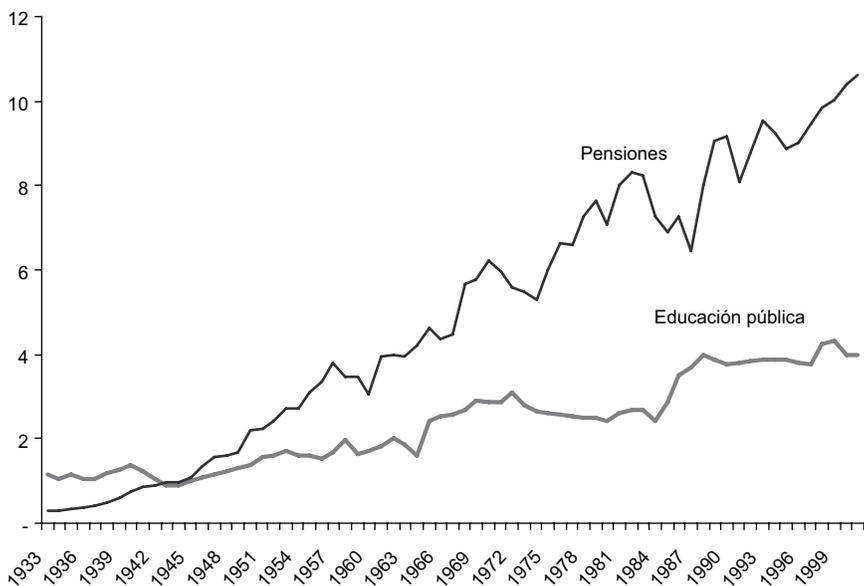
invierte en educación porcentajes del PIB similares a los de otros países, pero el modelo de gasto por alumno es radicalmente diferente. Por ejemplo, mientras que el gasto por alumno del Brasil en educación superior es unas 14 veces más elevado que en educación primaria, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la proporción es de solo 2,7, lo que resalta la desigual distribución de recursos públicos por nivel de educación en el Brasil (Almeida, 2001).

La expansión del sistema público de pensiones del Brasil se inició tras la segunda guerra mundial (Queiroz, 2008) y se aceleró en los últimos 20 años. El último gran cambio en materia de reglamentaciones quedó plasmado en la Constitución de 1988 con la ampliación de la cobertura obligatoria de la seguridad social a la mayoría de los grupos excluidos, incluso a los trabajadores rurales, sin necesidad de que existieran incrementos equivalentes en los ingresos de los contribuyentes. Otras medidas volvieron el sistema más generoso: se estableció el salario mínimo como la prestación más baja pagada por el sistema, se clasificaron todas las jubilaciones de conformidad con dicho salario mínimo y se redujo la edad mínima de jubilación (Stephanes, 1998). En 2000, el sistema PAYGO contaba con 27 millones de trabajadores contribuyentes y 16 millones de beneficiarios, y alrededor del 77% de la población de 60 años y más recibía algún tipo de prestación de jubilación (Queiroz, 2005). Además, al sistema general de pensiones se suma el programa de jubilaciones especial para empleados públicos. Si bien es menor en números absolutos si se compara con el programa general, el gasto del programa de los empleados públicos no es nada despreciable y en 2002 representó el 4,7% del PIB (Medici, 2004). El sistema de los empleados públicos tiene dos ventajas notorias: tasas de reemplazo más elevadas y menor tiempo de aportes para recibir una jubilación completa. El programa presenta un déficit alto, que se ha incrementado en la última década, y una tasa de dependencia muy elevada. Esto significa que se jubilan pocos trabajadores, lo que acrecienta las dudas sobre su sostenibilidad en el futuro.

En el gráfico 1 se muestra la evolución histórica del gasto total en educación pública y pensiones (sistema general y de empleados públicos). Desde la década de 1940, el gasto en pensiones ha sido mucho más cuantioso que el gasto en educación pública (en la actualidad se ubican en torno al 10% y el 4% del PIB, respectivamente). Cabe señalar que estas son medidas aproximadas que no representan efectos composicionales. Por lo tanto, debido a que la población brasileña era muy joven durante el siglo XX, las discrepancias son mayores cuando se controla la estructura por edades.

El desarrollo de los sistemas de transferencias públicas en el Brasil se vincula estrechamente al modelo de desarrollo económico adoptado en la segunda mitad del siglo XX. Filgueira (2005) y Draibe (2007) sostienen

Gráfico 1
BRASIL: GASTO TOTAL EN PENSIONES Y EDUCACIÓN PÚBLICA, 1933-2000
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

que la expansión del sistema de bienestar social del Brasil se dio junto al proceso de industrialización y que ambos adelantos fueron coordinados por el gobierno federal. Por lo tanto, la evolución del sistema de protección social ha afectado principalmente las relaciones entre capital y trabajo. En las primeras etapas, la política social del Brasil se centró en las zonas urbanas y en el mercado de trabajo formal, lo que ayuda a explicar por qué la protección social solo existía para los empleados públicos y los trabajadores del sector industrial moderno (Filgueira, 2005). De hecho, la expansión del sistema de bienestar social dependió de la estructura productiva y de la influencia política de la clase profesional. Además, el desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones aumentó la importancia del sistema de seguridad social, al tiempo que permitió descuidar las inversiones en educación y salud (Draibe, 2007).

Desafortunadamente, en ningún estudio teórico se han discutido las consecuencias de la evolución del Estado de bienestar en el Brasil en términos de equidad intergeneracional. Asimismo, en los primeros estudios empíricos solo se analizaba un período de tiempo que puede no reflejar lo que ocurre entre cohortes reales. Este tema puede abordarse únicamente con la elaboración de cuentas de transferencias históricas y el uso de un marco contable capaz

de proveer mediciones del ciclo de vida. En este artículo se sigue el enfoque metodológico ideado por Bommier y otros (2010) para elaborar cuentas de transferencias históricas de educación pública y seguridad social en el Brasil y analizar las redistribuciones financieras que estos sistemas públicos implican para las generaciones nacidas entre 1923 y 2000.

A. Estimación de cuentas históricas y predicciones de transferencias públicas

Sobre la base del trabajo realizado por Bommier y otros (2010), calculamos el valor neto actualizado al nacimiento de las prestaciones de pensiones y educación pública recibidas, menos los impuestos pagados, para las generaciones brasileñas nacidas entre 1923 y 2000. Para hacer este cálculo, primero elaboramos una completa matriz de edad y tiempo de prestaciones e impuestos para cada cohorte de nacimiento. Suponiendo que la vida termina a los 100 años, debimos prever transferencias hasta 2100 además de estimar cuentas históricas. Los datos históricos se extrajeron de censos e información administrativa. En el caso de la educación pública, los datos de prestaciones específicas por edad se obtuvieron a partir de información sobre las tasas de matrícula escolar disponibles en los datos censales. Para obtener estimaciones específicas por edad correspondientes a un solo año interpolamos los perfiles por edad entre años censales (1960-2000). Para los años entre 1923 y 1959, supusimos que los perfiles de prestaciones específicos por edad eran iguales al perfil de 1960. Para ajustar los perfiles por edad de acuerdo con el gasto total en educación pública utilizamos las series históricas de gasto por beneficiario elaboradas por Junior (2007) para el período 1933-2000 y basadas en datos administrativos. Debido a que no contábamos con información acerca del gasto por beneficiario para el período 1923-1932, asumimos que era igual al nivel de 1933. En el caso de las pensiones, los datos de prestaciones específicas por edad para el período 1960-2000 se obtuvieron de información sobre las prestaciones medias percibidas por edad, disponible en los datos censales. Para el período 1923-1959 utilizamos el perfil de 1960. Para ajustar los perfiles por edad a los controles macro, obtuvimos información específica por año del total de gastos (tanto del sistema general como del de los empleados públicos) a partir de datos administrativos. La educación y las pensiones se pagan con diferentes impuestos, pero no contábamos con información histórica sobre su asignación por edad. Por lo tanto, los datos de impuestos específicos por edad se generaron sobre la base de los perfiles por edad de la renta del trabajo disponibles en los datos censales. Algunos estudios realizados anteriormente sobre el Brasil (Turra, 2000) muestran que los perfiles por edad de la renta del

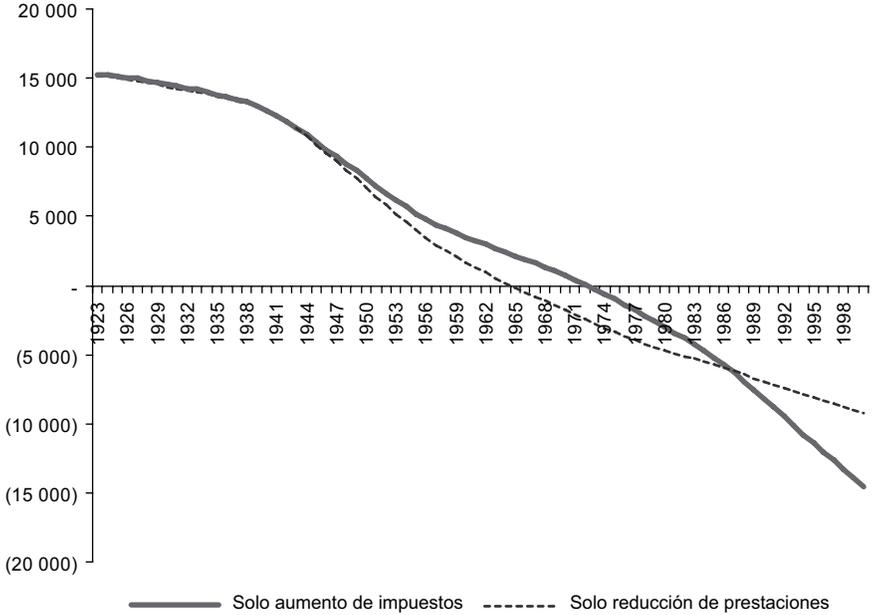
trabajo son un buen valor sustitutivo para la mayoría de los impuestos. Los perfiles históricos de impuestos específicos por edad se ajustaron sobre la base de una hipótesis presupuestaria equilibrada.

A los efectos de la proyección, tomamos como referencia el trabajo de Bommier y otros (2010) para suponer un patrón por edad intersectorial fijo para prestaciones e impuestos. Además, subimos los niveles de los perfiles por edad de los impuestos a una tasa del 1% anual para representar el posible efecto del aumento de la productividad en los salarios. En el caso de las jubilaciones, el presupuesto se equilibra en cada período utilizando la distribución de la población por edades y de acuerdo con dos presunciones específicas de equilibrio presupuestario: i) solo se reducen las prestaciones y ii) solo se aumentan los impuestos. En el caso de la educación, también asumimos dos escenarios de equilibrio tras ponderar las estimaciones con las estructuras etarias proyectadas de la población: i) solo se reducen los impuestos sin ganancias por matrícula o prestación por alumno después de 2000 y ii) solo se aumenta el gasto. Una vez estimada la totalidad de la matriz de edad y tiempo de prestaciones e impuestos para cada cohorte de nacimiento, utilizamos tasas de supervivencia y una tasa de interés real constante del 3% para calcular el valor neto actualizado al nacimiento para cada cohorte. Ofrecemos un análisis de sensibilidad al comparar los resultados sobre la base de otras tres tasas de interés: 2%, 4% y 5% anual.

B. Resultados

En el gráfico 2 se presenta el valor neto actualizado para las pensiones correspondiente a cada cohorte de nacimiento nacida entre 1923 y 2000, de acuerdo con los dos ajustes de equilibrio presupuestario. La creación del sistema de seguridad social en la década de 1960 generó ganancias económicas para los primeros participantes. La población de edad que hoy vive en el Brasil (cohortes nacidas hasta fines de la década de 1940) recibió más prestaciones en comparación con los impuestos que pagó al sistema. Las ganancias se reducen en el caso de las cohortes más jóvenes, ya que los impuestos que pagaron durante toda su vida son mayores que las prestaciones recibidas. Los valores netos actualizados son negativos para las cohortes nacidas después de mediados de los años sesenta y comienzos de la década de 1970 (dependiendo del ajuste realizado). Estas son las cohortes que, como adultos, han soportado mayormente los costos de la expansión de las prestaciones de seguridad social después de 1992. Los valores netos actualizados cada vez más negativos para las cohortes más jóvenes también reflejan la decadencia de las relaciones entre la población activa y la población inactiva en el siglo XXI debido al envejecimiento de la población.

Gráfico 2
BRASIL: VALOR NETO ACTUALIZADO AL NACIMIENTO DE PRESTACIONES DE PENSIÓN PREVISTAS EN EL CURSO DE LA VIDA, POR AÑO DE NACIMIENTO
(En reales de 2008)

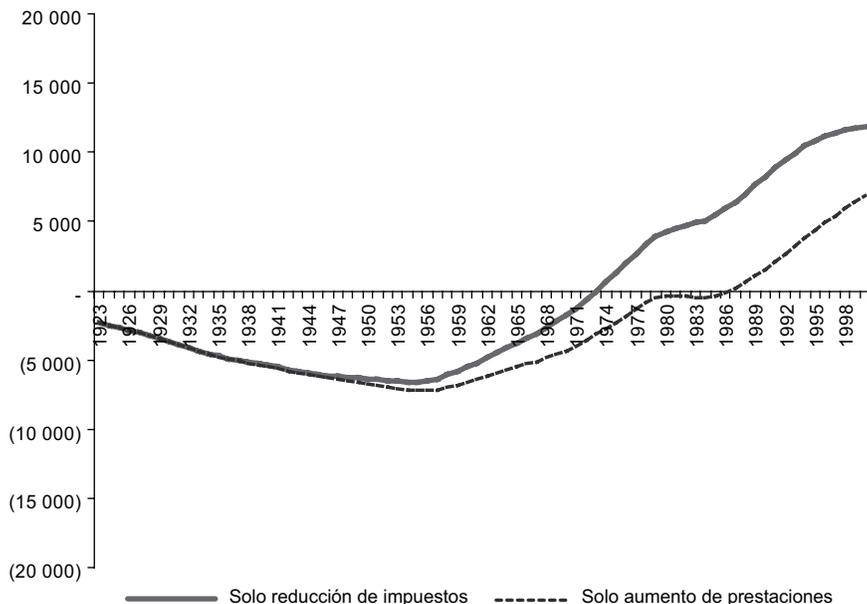


Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 3 se muestra el valor neto actualizado para la educación pública. Las cohortes nacidas hasta la década de 1970, sin importar el ajuste de equilibrio presupuestario utilizado, recibieron menos prestaciones en comparación con los impuestos pagados, y las cohortes nacidas entre 1952 y 1962 experimentaron la mayor pérdida imprevista.

Estas son las cohortes que no se beneficiaron de la educación pública universal durante su infancia y que después, cuando se hicieron adultas, pagaron la mayor parte de la expansión de la educación básica en el Brasil. Los valores netos actualizados se vuelven positivos para las cohortes más jóvenes, ya que el sistema educativo no necesita más expansiones y la relación de dependencia de los jóvenes sigue decreciendo.

Gráfico 3
**BRASIL: VALOR NETO ACTUALIZADO AL NACIMIENTO DE
 PRESTACIONES DE EDUCACIÓN PÚBLICA PREVISTAS EN
 EL CURSO DE LA VIDA, POR AÑO DE NACIMIENTO**
(En reales de 2008)

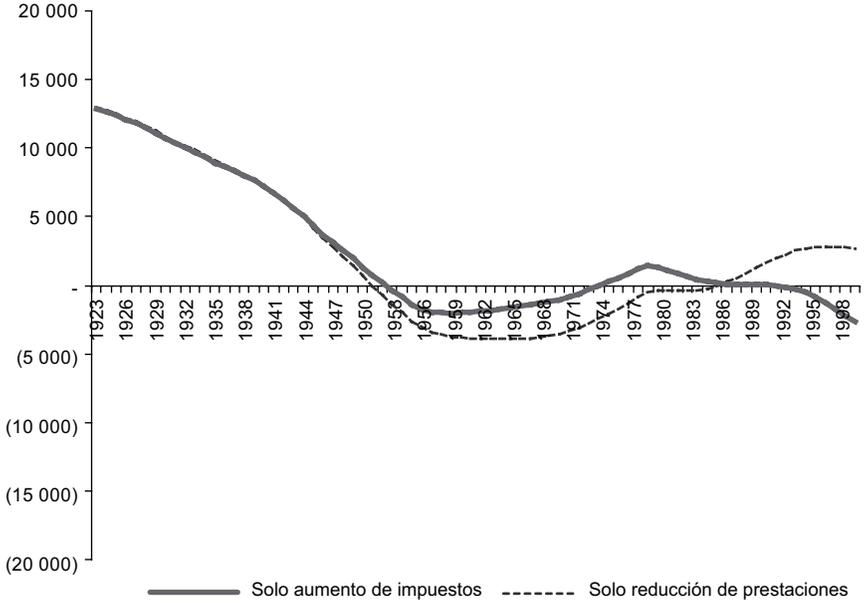


Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 4 se presentan los valores netos actualizados para los dos sistemas combinados. Comparamos los valores netos actualizados combinados para las pensiones de conformidad con los dos ajustes de equilibrio presupuestario. Para la educación pública utilizamos los resultados suponiendo solo recortes fiscales. Las generaciones de más edad —las primeras en soportar los costos de la educación pública— fueron compensadas con generosas prestaciones de seguridad social. Los valores netos actualizados combinados son positivos para todas las cohortes nacidas hasta comienzos de los años cincuenta.

Los valores netos actualizados combinados son negativos para las cohortes nacidas entre las décadas de 1950 y 1970; estas son las generaciones que han soportado los costos tanto de la expansión de las prestaciones de la seguridad social para las generaciones mayores como de la educación pública para las generaciones más jóvenes. Finalmente, las cohortes que se beneficiaron de la educación pública (nacidas a partir de comienzos de la década de 1970) eran muy jóvenes para beneficiarse del sistema de seguridad social y, por tanto, tenían un valor neto actualizado cercano a cero.

Gráfico 4
**BRASIL: VALOR NETO ACTUALIZADO AL NACIMIENTO
 DEL TOTAL DE TRANSFERENCIAS PREVISTAS EN EL
 CURSO DE LA VIDA (PENSIONES Y EDUCACIÓN)**
(En reales de 2008)

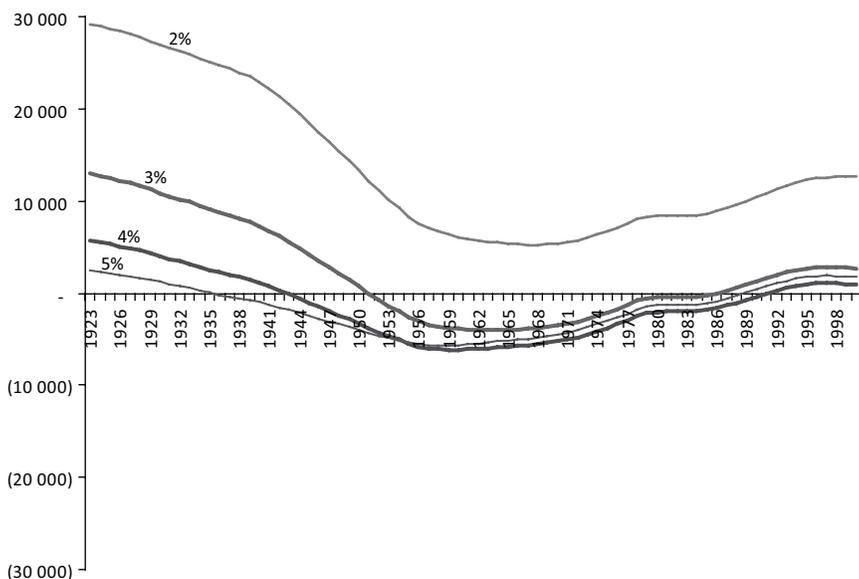


Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 5 se muestra que los resultados son sensibles a la tasa de descuento utilizada, pero las principales conclusiones son prácticamente iguales. Las tasas de interés más bajas aumentan la importancia de las prestaciones recibidas en los últimos años de vida en relación con las percibidas antes. Por lo tanto, debido a que las transferencias de pensiones son superiores a las transferencias educativas, los valores netos actualizados calculados sobre la base de tasas de descuento más bajas son mayores. Más allá de la tasa utilizada (del 2% al 5%), el patrón de valor neto actualizado por año de nacimiento es similar y las cohortes de más edad registran el mayor valor neto actualizado, mientras que las actuales cohortes de adultos experimentan las ganancias más bajas (o las mayores pérdidas).

En su estudio, Bommier y otros (2010) mostraron valores netos actualizados en relación con el valor actual de las prestaciones en el curso de la vida. Las mediciones relativas son una forma más precisa de comparar las pérdidas y ganancias de cada cohorte. En el caso del Brasil, no pudimos estimar mediciones precisas de prestaciones para los años previos a 1960 y decidimos no utilizarlas. No obstante, nuestros resultados preliminares indican

Gráfico 5
**BRASIL: ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DEL VALOR NETO ACTUALIZADO
 PARA EL TOTAL DE TRANSFERENCIAS (EN UN ESCENARIO SOLO
 DE REDUCCIÓN DE PRESTACIONES) UTILIZANDO VARIAS
 TASAS DE DESCUENTO, POR AÑO DE NACIMIENTO**
(En reales de 2008)



Fuente: Elaboración propia.

que las ganancias netas registradas por las primeras cohortes representan una importante porción de las prestaciones percibidas en el curso de su vida, lo que vuelve aún más evidentes las diferencias relativas en las cohortes.

C. Resumen

En este artículo se analiza cómo se han redistribuido las transferencias públicas en las distintas generaciones de brasileños, utilizando cuentas de transferencias públicas históricas y proyectadas. El ejemplo del Brasil refuta el argumento de Becker y Murphy que plantea que existe un rezago de al menos una generación entre la expansión de la educación pública y la expansión de los programas estatales de pensiones. Nuestros resultados para todo el ciclo de vida corroboran los resultados anteriores basados en datos por períodos (Turra, 2000; Turra, Queiroz y Rios-Neto, 2010) y muestran que el sector público ha sido generoso con las actuales generaciones de personas mayores

en el Brasil, aunque no han recibido suficientes compensaciones en relación con los impuestos pagados durante toda la vida. Estos resultados coinciden con la opinión de Draibe (2007), que sostenía que el desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones aumentaba la importancia del sistema de seguridad social, al tiempo que permitía descuidar las inversiones en educación y salud.

Existe una vasta literatura donde se documenta el papel central de las transferencias públicas en la mejora del bienestar de la población mayor del Brasil, en especial mediante el alivio de la pobreza (por ejemplo, Turra, Marri y Wajnman, 2008; Turra y Rocha, 2010). Sin embargo, poco se sabía acerca de cómo se habían financiado esas mejoras en el bienestar. En nuestro artículo se muestra que las actuales generaciones de adultos (nacidos entre 1950 y 1980) son los mayores perdedores netos, no solo por pagar por las cohortes de más edad, sino también por proporcionar los recursos necesarios para expandir el sistema educativo. Es probable que esta “doble carga” que soportan los adultos de hoy haya limitado la capacidad del sector público para redistribuir más recursos a los jóvenes en forma de capital humano. También es interesante destacar que las actuales generaciones de adultos han pagado impuestos netos más altos, no solo a nivel individual —como se señala en esta publicación—, sino también a nivel grupal, ya que representan grupos etarios relativamente más grandes.

Por último, cabe agregar que nuestro análisis tiene varias limitaciones, muchas de las cuales probablemente tengan poco o ningún efecto en las principales conclusiones. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, las suposiciones utilizadas para elaborar cuentas de transferencias históricas, detalladas anteriormente. Otras limitaciones, no obstante, merecen una discusión más profunda en futuros estudios, como los escenarios para proyectar las cuentas de transferencias y la falta de información sobre otros sistemas del sector público (salud y déficit presupuestario).

Bibliografía

- Almeida, I. (2001), “Gastos com educação no período de 1994 a 1999”, *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, vol. 82, N° 200/201/202.
- Becker, G. y K. Murphy (1988), “The family and the State”, *Journal of Law and Economics*, vol. 31, N° 1.
- Bommier, A. y otros (2010), “Who wins and who loses? Public transfer accounts for US generations born 1850 to 2090”, *Population and Development Review*, vol. 36, N° 10.
- Camargo, J. (2004), “Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos”, *São Paulo em perspectiva*, vol.18, N° 2.

- Draibe, S. M. (2007), “Brazilian developmental welfare state: rise, decline, perspectives”, *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, M. Riesco (ed.), Londres, Palgrave.
- Filgueira, F. (2005), “Welfare and democracy in Latin America: the development, crisis and aftermath of universal, dual and exclusionary social states”, *UNRISD Research Paper*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Junior, P.R.R.M. (2007), “Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil”, tesis para optar al grado de licenciado, Río de Janeiro, Departamento de Economía, Fundación Getúlio Vargas.
- Preston, S.H. (1984), “Children and the elderly: Divergent paths for America’s dependents”, *Demography*, vol. 21, N° 4.
- Queiroz, Bernardo (2008), *Labor Force Participation and Retirement Behavior in Brazil: Impacts of Economic Development and Social Security System on Labor Supply in a Developing Nation*, Saarbrücken, VDM Verlag DR. Mueller.
- (2005), “Labor force participation, social security and retirement in Brazil”, tesis para optar al grado de doctorado, Departamento de Demografía, Universidad de California en Berkeley.
- Schwartzman, S. (2003), *The Challenges of Education in Brazil*, Working Paper, Center for Brazilian Studies, Oxford University.
- Stephanes, R. (1988), *Reforma da previdência*, Río de Janeiro, Record.
- Turra, C.M. (2000), “Contabilidade das gerações: riqueza, sistema de transferencias e consecuencias de mudanças no padrão demográfico”, tesis para optar al grado de licenciado, Centro de Desarrollo y Planificación Regional, Universidad Federal de Minas Gerais].
- Turra, C.M., y R. Rocha (2010), “Public transfers among dependent age groups in Brazil”, documento presentado en el seminario sobre envejecimiento en el Brasil, Brasilia y Washington, D.C., Banco Mundial.
- Turra, C. M., I.G. Marri y S. Wajnman (2008), “Os argumentos de proteção social e equidade individual no debate sobre previdência e gênero no Brasil”, *Mudança populacional: aspectos relevantes para a previdência*, Brasilia, Ministerio de Previsión Social.
- Turra, C.M., B.L. Queiroz y E.L.G. Rios-Neto (2010), “Idiosyncrasies of intergenerational transfers in Brazil”, en R.D. Lee y A. Mason (eds.), en prensa.

La importancia de las transferencias económicas intergeneracionales en Chile¹

Jorge Bravo²
Mauricio Holz³

Resumen

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

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

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

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

Abstract

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

Résumé

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

Introducción

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

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

A. Panorama económico

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

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

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

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

B. Características y tendencias demográficas

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

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

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

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

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

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

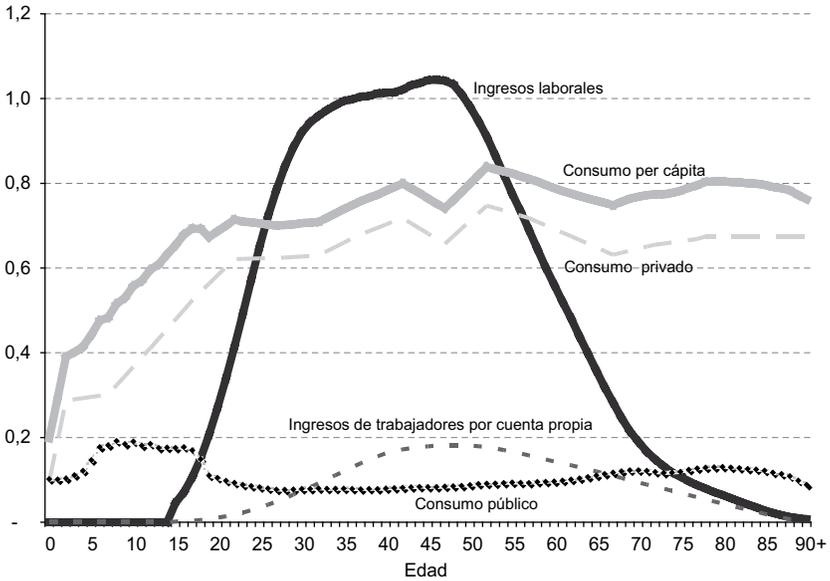
Para estimar las transferencias públicas netas, en este estudio se emplearon las cifras agregadas del gasto público por programa, que informa anualmente la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2006), junto con los datos sobre el perfil etario del impuesto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

1. El déficit del ciclo de vida

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

2. Las transferencias públicas

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

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

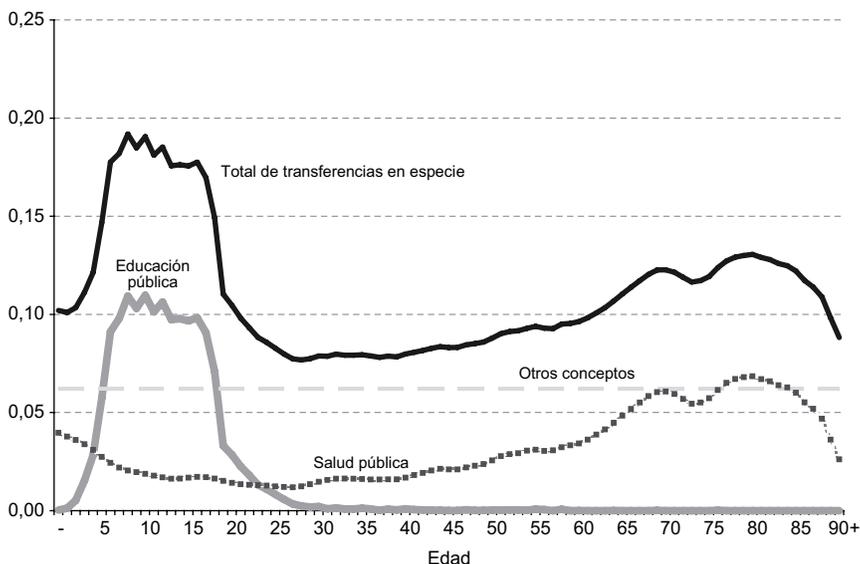
a) Los ingresos por transferencias públicas

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

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

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

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



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

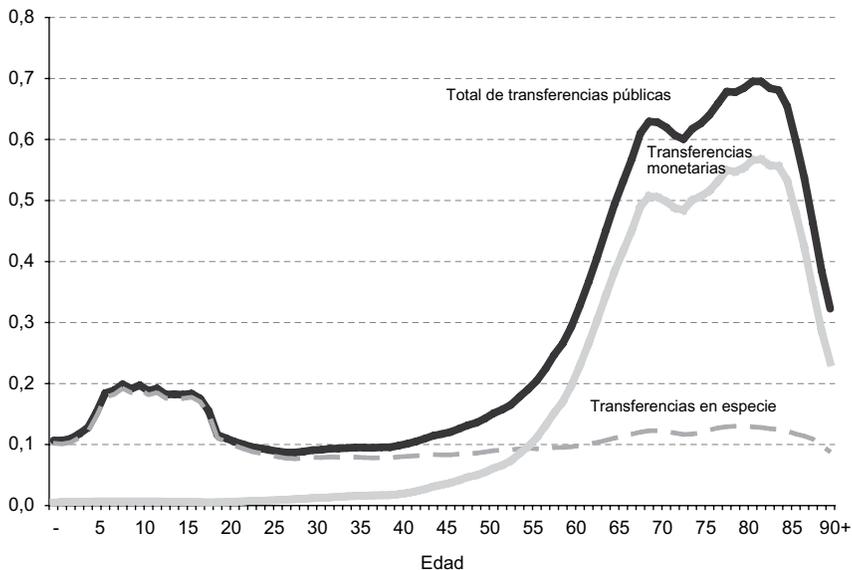
Comparadas con las transferencias destinadas a la educación y salud públicas de otros países del proyecto de cuentas nacionales de transferencias, las de Chile ocupaban un rango intermedio. Se ubicaron muy cerca de las de los países en desarrollo, como Costa Rica y Taiwán, y muy por encima de las de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

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

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

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

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

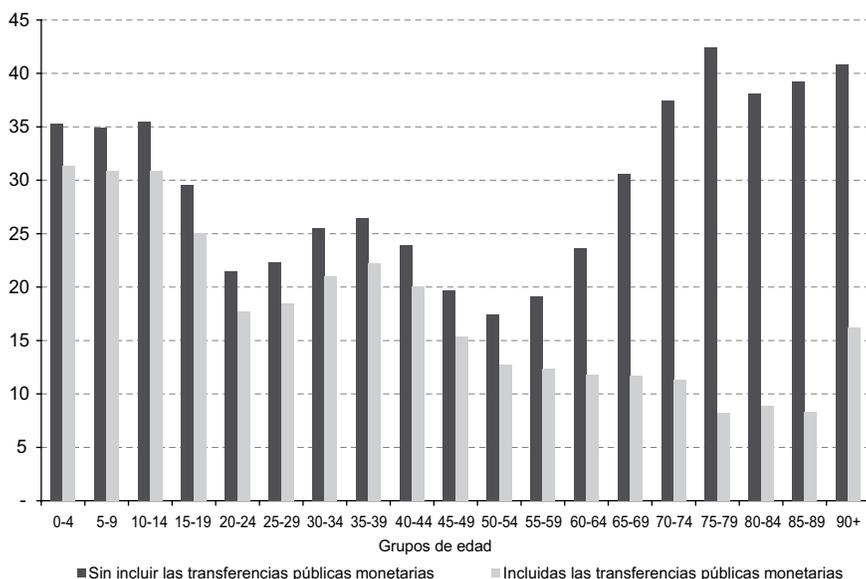


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales.

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

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

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



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

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

Esta es solo una muestra para analizar los efectos distributivos de las transferencias. También podrían tenerse en cuenta las transferencias en especie y los egresos por transferencias públicas a fin de tener un panorama completo del impacto generacional neto de las políticas públicas. Las series de cuentas nacionales de transferencias que se están elaborando actualmente brindarán los datos básicos para realizar evaluaciones más integradas y comprehensivas⁸.

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

b) Los egresos por transferencias públicas

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

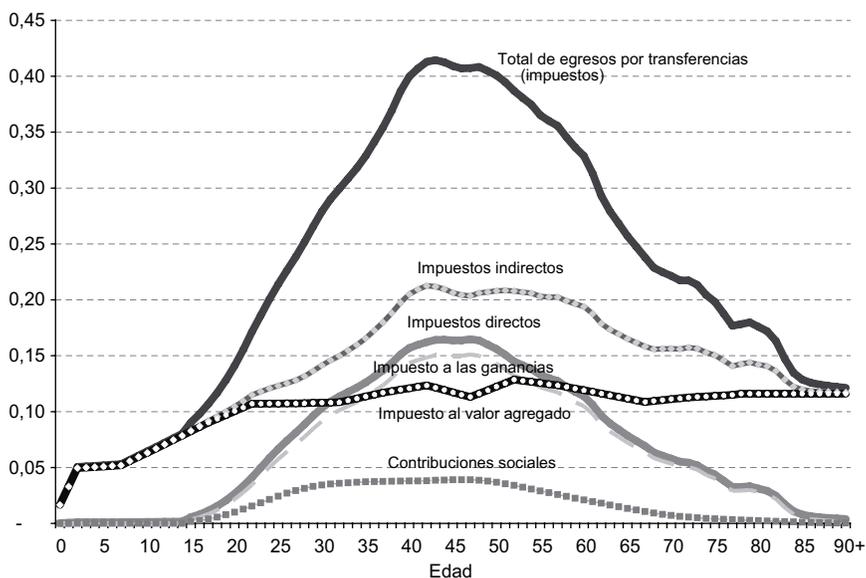
En el gráfico 6 se presentan los ingresos y los egresos por transferencias públicas y se sintetizan los resultados netos agregados de estas transferencias, lo que puede ser muy relevante para la política de finanzas públicas, ya que reflejan los valores netos agregados de las transferencias del gobierno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

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

3. Las transferencias privadas

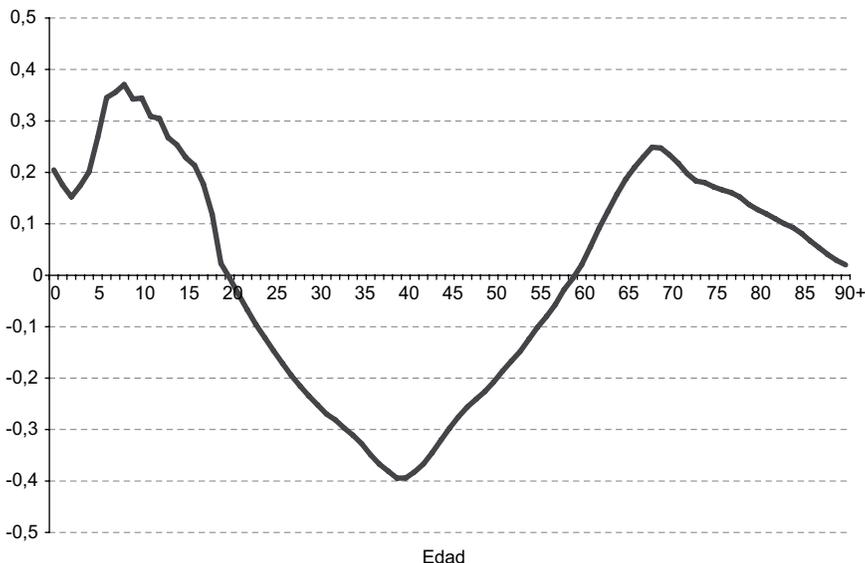
Las transferencias que tienen lugar entre individuos sin intermediación del gobierno pueden ser intrahogareñas (el caso más común) o interhogareñas. En el caso de Chile, en las encuestas de hogares se indaga solamente sobre las transferencias recibidas, pero no sobre las otorgadas; por lo tanto, no hay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

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



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

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



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

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

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

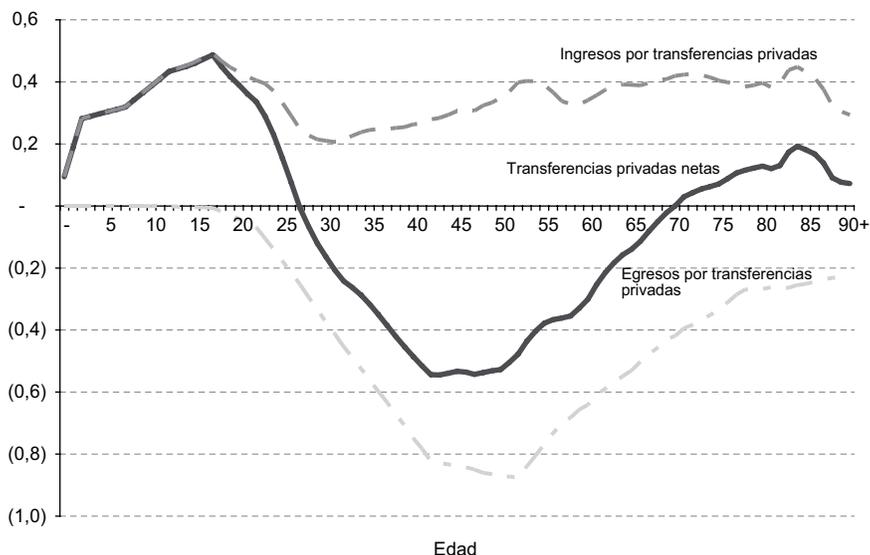
Descubrimos que las transferencias intrahogareñas eran mayores en Chile que en otros países; por ejemplo, en Tailandia representaban solo el 6% de las transferencias privadas totales. Sin embargo, Chile se asemeja prácticamente a todos los otros países en que la gran mayoría de las transferencias privadas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

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

4. Las reasignaciones de activos

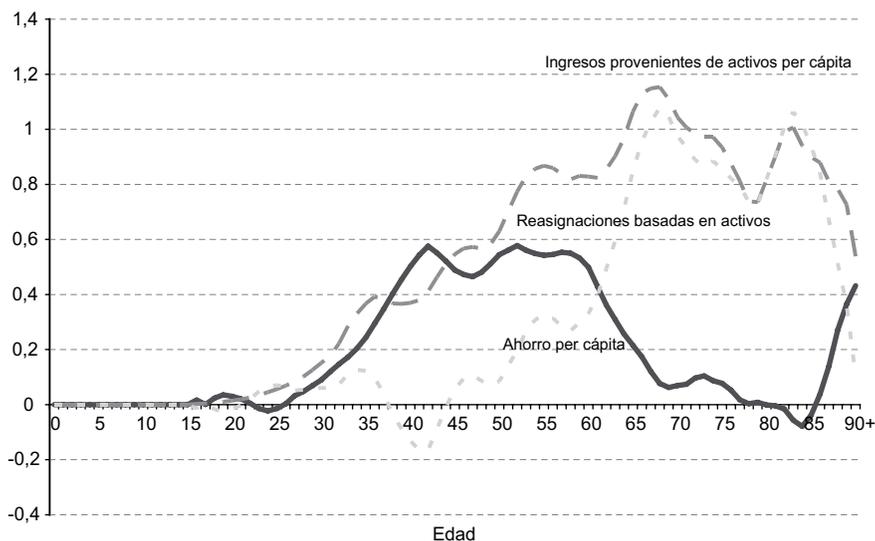
Las personas que no generan ingresos laborales significativos ni reciben muchas transferencias pueden recurrir a reasignaciones intergeneracionales basadas en activos para financiar su consumo. Cabe recordar que estas reasignaciones surgen de la diferencia entre la renta generada por activos y los ahorros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

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



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

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



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

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

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

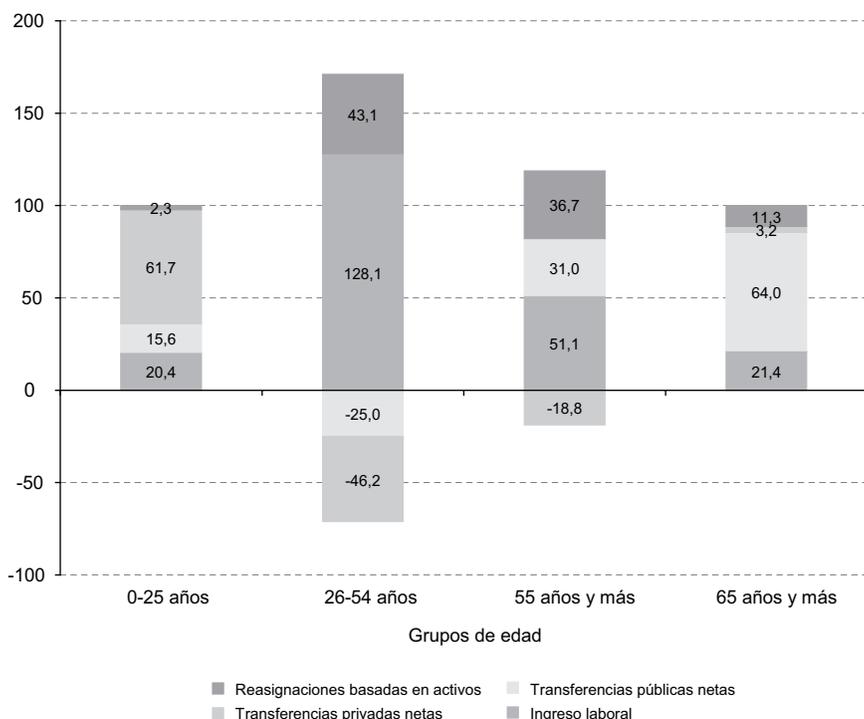
5. El financiamiento del consumo en las distintas etapas del ciclo de vida

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

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

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

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



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

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

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

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

D. Conclusiones

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

Las transferencias intergeneracionales en Costa Rica¹

Luis Rosero-Bixby²
Paola Zuñiga²

Resumen

En este artículo se presentan las estimaciones del sistema de transferencias intergeneracionales de Costa Rica para 1991 y 2004. Los resultados más destacados de este ejercicio permitieron advertir que el tramo de edades superavitarias del ciclo de vida económico es relativamente breve en el país y que a partir de los 55 años el ingreso laboral de los costarricenses se torna insuficiente para sufragar su consumo. En este sentido, el papel del gobierno es crucial en el financiamiento del déficit de las personas mayores, mientras que el de los niños y jóvenes depende en gran medida de las transferencias de los padres. Se observó también que las personas de edad no representan por lo general una carga para sus familias, sino que, por el contrario, realizan más transferencias de las que reciben, incluso a edades muy avanzadas. De hecho, el ingreso de activos y el ahorro son sorprendentemente elevados y aumentan con la edad, hasta alrededor de los 70 años.

¹ La investigación que permitió elaborar este artículo se efectuó en el Centro Centroamericano de Población, en colaboración con el Observatorio del Desarrollo, ambos de la Universidad de Costa Rica. El estudio se financió con aportes del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) en el marco del proyecto Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (IDR/07/001), institución que a su vez subcontrató a la Universidad de Costa Rica. Se agradece la colaboración de Henry Vargas, Mariam Cover, Carlos Carrillo y Alexis Kauffman, funcionarios del Banco Central de Costa Rica, que proporcionaron datos sin publicar y sus opiniones como expertos en la contabilidad nacional. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) suministró los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004-2005. También se agradece a Anabelle Ulate, del Observatorio del Desarrollo, a los miembros del proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias National Transfer Accounts (NTA) por sus comentarios, en especial a Ronald Lee, Andrew Mason, Timothy Miller, Sang-Hyop Lee, An-Chi Tung y Amonthep Chawla, y a Alberto Vindas por su excelente labor de asistencia en la investigación.

² Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

Al combinar estas estimaciones con las proyecciones de población, se concluye que el envejecimiento poblacional de Costa Rica no representará la catástrofe que se ha anunciado, aunque sí supondrá un reto para las finanzas públicas en un futuro próximo, especialmente para las áreas del gobierno a cargo de las pensiones y la salud. Los bonos demográficos que se derivarían de los datos expuestos y el análisis realizado implican la posibilidad de aumentar el bienestar de los costarricenses. El desafío entonces es implementar las medidas necesarias para que ese potencial se materialice.

Abstract

This article presents estimates for the system of intergenerational transfers in Costa Rica in 1991 and 2004. The main findings of this exercise were that the age range during which surplus income was generated in the economic life cycle was fairly short in the country and that from the age of 55 onward, the earnings of Costa Ricans became insufficient to meet their consumption needs. Accordingly, the role of government is crucial in financing this deficit for older people, while for children and the young it largely falls to parental transfers to meet this need. It was also noted that the elderly were not on the whole financially dependent on their families but, on the contrary, originated more transfers than they received, even at very advanced ages. Indeed, asset income and saving are surprisingly high and rise with age until 70 or so.

Combining these estimates with population projections, the conclusion is that population ageing in Costa Rica will not be the disaster it has been predicted to be, although it will entail a challenge for the public finances before too long, particularly for those sections of government responsible for pensions and health care. The demographic dividend that can be expected in view of the data provided and the analysis carried out suggest that the well-being of Costa Ricans could actually increase. The challenge, then, is to implement the measures needed for this potential to materialize.

Résumé

Cet article présente les estimations du système de transferts intergénérationnels du Costa Rica pour 1991 et 2004. Les résultats les plus saillants de cet exercice ont permis de déterminer que la tranche d'âge excédentaire du cycle de vie économique est relativement brève dans le pays et qu'à partir de 55 ans, le revenu du travail des Costaricains devient insuffisant pour couvrir leur consommation. En ce sens, le rôle du gouvernement est fondamental pour financer le déficit des personnes âgées, alors que celui des enfants et des jeunes dépend, en grande partie, des transferts effectués par les parents. Une autre conclusion est que les personnes âgées ne représentent pas, d'une manière générale, une charge pour leur famille et que, bien au contraire, elles réalisent plus de transferts qu'elles n'en reçoivent, même à des âges très avancés. En fait, le revenu d'actifs et l'épargne sont extraordinairement élevés et augmentent avec l'âge, jusqu'à environ 70 ans.

La combinaison entre ces estimations et les projections de population permet de conclure que le vieillissement de la population du Costa Rica ne sera pas aussi catastrophique que prévu, mais qu'il va représenter un défi pour les finances publiques dans un avenir proche, en particulier dans les domaines publics liés aux pensions et à la santé. Le bonus démographique dérivé des données exposées et l'analyse réalisée impliquent qu'il sera possible d'accroître le bien-être des Costaricains. L'enjeu consiste donc à mettre en œuvre les mesures voulues pour que cette possibilité se matérialise.

Introducción

Costa Rica, un país centroamericano de 4,5 millones de habitantes, se caracteriza por la escasa heterogeneidad étnica y cultural de su población, por su estabilidad política y por haber abolido las fuerzas armadas mediante la Constitución de 1949. Se lo considera un caso excepcional de economía mixta en América Latina, pues se encuentra en una posición intermedia entre la economía de mercado chilena y la socialista cubana (Mesa-Lago, 2000).

El país ha sido relativamente más exitoso en su desarrollo social que en el económico. En 2009 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo colocó en el puesto 54 del mundo de acuerdo al índice de desarrollo humano (IDH) —cuarto en América Latina— (PNUD, 2009). En términos de esperanza de vida, se ubica en el lugar 33 a nivel mundial y primero en el ámbito latinoamericano. Los logros costarricenses en materia de salud, educación y seguridad social son, en parte, el resultado de un Estado de bienestar que no incurre en gastos de defensa (Mata y Rosero-Bixby, 1988).

La esperanza de vida al nacer, de 79 años, es la segunda más alta en América, después de la del Canadá —es decir que es incluso más alta que la de los Estados Unidos— (Banco Mundial, 2008). El país tiene un seguro público de salud cuasi universal proporcionado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), institución que es también la principal proveedora de este tipo de servicios. El seguro de salud, que es obligatorio para todos los trabajadores, cubre estas necesidades del empleado y sus dependientes sin considerar copagos. Además, Costa Rica tiene un nivel de cobertura universal en educación primaria, aunque se encuentra por debajo del promedio latinoamericano de matriculación secundaria (CEPAL, 2009).

Un tercer pilar de los programas sociales del país es su generoso sistema de pensiones. El 64% de las personas mayores —en este caso, las de 65 años y más— recibe una pensión, y un 12% adicional es cónyuge o reside con un beneficiario. El sistema de pensiones tiene dos componentes: i) un régimen contributivo de reparto, por el que las personas jóvenes financian las pensiones actuales, en el entendido de que en el futuro las suyas van a ser pagadas por generaciones más jóvenes, y ii) un régimen no contributivo para personas que se hallan por debajo de la línea de la pobreza. Cerca de un tercio de las pensiones destinadas a las personas de edad corresponde al sistema no contributivo. Es obligatorio que todos los trabajadores asalariados y los empleadores contribuyan al fondo de pensiones de la seguridad social, del que también participan los trabajadores por cuenta propia, con contribuciones subsidiadas. Desde 2000 también existen fondos de pensiones complementarias, administradas por operadores privados y públicos, que funcionan como cuentas de ahorro individuales (Mesa-Lago y Bertranou, 1998; Fernández y Robles, 2008).

Se considera que el país completó su transición demográfica en el año 2002, cuando la fecundidad alcanzó el nivel de reemplazo (CCP/INEC, 2008). La tasa global de fecundidad, de 1,98 nacimientos por cada 1.000 mujeres en 2005, fue más baja que la de los Estados Unidos y es la segunda más baja en América Latina, después de la de Cuba. Costa Rica es, por otra parte, uno de los pocos países latinoamericanos con un acervo sustancial de inmigrantes internacionales —un 10%, cifra cercana al 12% de los Estados Unidos, por ejemplo (Naciones Unidas, 2006).

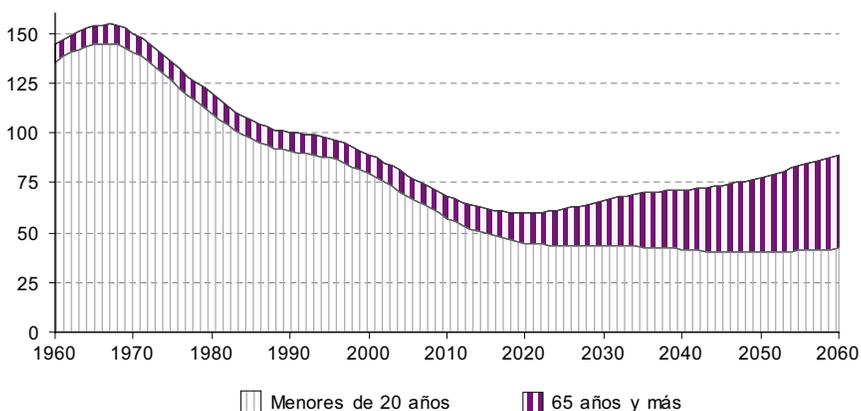
Debido a que la transición demográfica ocurrió recientemente y con mucha rapidez en el país, aún no se ha producido el envejecimiento de la población: solo un 5,6% de los costarricenses tenían 65 años o más en 2005. Sin embargo, esta proporción va a cambiar drásticamente y superará el 20% en 2050 (CCP/INEC, 2008).

Aunque todavía no se ha experimentado el envejecimiento demográfico, la estructura por edad ha cambiado sustancialmente desde que la fecundidad empezó a reducirse en la década de 1960. Este cambio ha ensanchado el centro de la pirámide poblacional y ha estrechado su base. Los niños y los jóvenes menores de 20 años, que representaban el 57% de la población en 1965, alcanzaron el 38% en 2005, mientras que la proporción de adultos de entre 20 y 64 años sobre la población total se incrementó del 39% al 56% en el mismo lapso. El porcentaje de adultos no cambiará hacia 2050, pero la proporción de niños y jóvenes caerá al 23% y la de la población adulta mayor aumentará del 6% actual a un 21% para entonces (CCP/INEC, 2008).

La razón de dependencia resume estos cambios en la estructura por edad de la población. En el análisis de este indicador se destacan dos tendencias: i) su rápida caída, de 153 personas dependientes por cada 100 en edad laboral en 1965 a un mínimo de 60 en 2020, con una recuperación parcial hasta llegar a 89 en 2060 y ii) el cambio sustancial de la composición de la población dependiente, que en 2050 tendrá más de un 50% de personas mayores, en comparación con el 6% registrado en 1965 y el 13% en 2005 (véase el gráfico 1).

La composición por edad de la población y sus cambios adquieren especial relevancia cuando se considera que las personas tienen un ciclo de vida económico con períodos de déficit entre lo que se consume y lo que se produce, tanto al principio como al final de la vida, que deben subsanarse por medio de transferencias provenientes de otras generaciones o de otras etapas de la vida dentro de una misma generación (Lee, Sang-Hyop y Mason, 2008). Las modificaciones en la composición por edad de la población, especialmente cuando son tan drásticas como las que se han experimentado y se producirán en Costa Rica, generan variaciones en el peso relativo de los grupos de edades deficitarias o superavitarias, con el consiguiente efecto en la economía.

Gráfico 1
COSTA RICA: RAZÓN DE DEPENDENCIA, 1960-2060
 (En número de dependientes por cada 100 personas en edad laboral)



Fuente: Centro Centroamericano de Población/Instituto Nacional de Estadística y Censos (CCP/INEC), *Costa Rica: estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050*, San José, 2008.

En este artículo se presentan las estimaciones del sistema de transferencias intergeneracionales de Costa Rica, que está íntimamente ligado al desarrollo económico, social y demográfico del país y a los arreglos de coresidencia adoptados por sus habitantes. Una característica de los hogares costarricenses es que las personas de edad a menudo residen con sus hijos adultos: solamente el 10% de ellas viven solas, mientras que el 57% convive con algún hijo. En un país desarrollado como el Reino Unido, estas cifras son del 33% y del 11%, respectivamente (Puga y otros, 2007). Además, en la inmensa mayoría de los casos de coresidencia con los hijos adultos en Costa Rica (96%), son estos últimos los que viven con sus progenitores y no a la inversa.

A. Datos y métodos

Para realizar el análisis que se expone en este artículo, se construyeron las cuentas de transferencias intergeneracionales de Costa Rica a partir de los datos macroeconómicos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del Banco Central de Costa Rica y se estimaron los perfiles por edad sobre la base de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIG) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

En el caso de las encuestas, se emplearon los microdatos de las ENIG 2004-2005 y 1987-1988, provistos por el INEC, a las que se aludirá como 2004 y 1988, respectivamente, pues fueron estos los años en que se efectuó la mayor parte de las entrevistas. Estas encuestas brindan información detallada sobre los ingresos de las personas, laborales o de otras fuentes, así como los gastos ocasionados por el consumo del hogar. La ENIG 2004 es una encuesta representativa a nivel nacional, en la que se consideraron 4.200 hogares y 15.600 personas, mientras que mediante la ENIG 1988 se entrevistaron 3.900 hogares y 18.200 personas.

La información de las cuentas nacionales se tomó del sitio web del Banco Central de Costa Rica (BCCR, 2007) y se complementó con datos no publicados proporcionados por funcionarios del Departamento de Estadística Macroeconómica de esa institución.

Existe una serie histórica internamente coherente de las cuentas nacionales de Costa Rica desde 1991; la mayoría de las correspondientes a los años anteriores tiene problemas de comparabilidad con la serie iniciada entonces. Considerando esta dificultad con los datos macroeconómicos, se optó por ajustar los perfiles de la ENIG 1988 con las cuentas nacionales de 1991, bajo el supuesto de que en estos tres años de diferencia los perfiles por edad no cambiaron. Por lo tanto, se alude a esta estimación como la del año 1991 y es comparable con la efectuada para 2004 mediante la ENIG y las cuentas nacionales de ese año.

En la estimación de las cuentas nacionales de transferencias para Costa Rica se siguió la metodología descrita en el sitio web del proyecto internacional sobre cuentas nacionales de transferencias National Transfer Accounts (NTA)³. A continuación, se presentan las adaptaciones efectuadas a estos métodos, así como las particularidades de la información del país:

- Los factores originales de expansión de las ENIG se modificaron para que reprodujeran las estimaciones de la población por edad del país en 1991 y 2004 (CCP/INEC, 2008).
- Se consideró que el jefe del hogar era la persona con mayor ingreso, en lugar del jefe jerárquico informado en la encuesta. Esta decisión tiende a reducir los ingresos de activos de las personas mayores que son sustituidas por jefes económicos más jóvenes.
- Los agregados macroeconómicos del ingreso mixto y del excedente de explotación de los hogares —renta imputada de la vivienda propia— se calcularon a partir de la ENIG, pues en el primer caso estos datos no existen en las cuentas nacionales y en el segundo están

³ Véase National Transfer Accounts Project [en línea] <http://www.ntaccounts.org/>.

subvalorados, según la opinión de funcionarios del Banco Central. El ingreso mixto se define como el déficit o superávit proveniente de la producción de las empresas propias no constituidas en sociedad (Naciones Unidas, 1993). A partir de la información de la encuesta, se consideró como ingreso mixto el de los trabajadores independientes de empresas que emplean a menos de 10 trabajadores⁴.

- El perfil del consumo público en educación y salud se construyó a partir de los datos de utilización de estos servicios reportados en la ENIG, complementados con información administrativa de los costos. En el caso de la salud, se utilizó el promedio de los valores de las consultas y la hospitalización, provistos por el Departamento de Estadística de la CCSS mediante una comunicación personal. En cuanto a la educación, los datos de los costos según el nivel educativo fueron proporcionados por el Ministerio de Educación Pública (MEP, 2007) y, en el caso de la educación superior, por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

En la estimación se emplearon como punto de partida los datos de 2004, puesto que la información disponible para este año es más detallada y confiable. La de 1991 se basa en una menor cantidad de datos y en adaptaciones orientadas a hacerla compatible con la de 2004, por lo que debe tomarse con cierta cautela.

Las principales diferencias metodológicas en las estimaciones de los dos años considerados son:

- Para 2004 se calculó la reasignación de activos tanto pública como privada. El ahorro privado se obtuvo mediante la diferencia entre el déficit del ciclo de vida, el ingreso de activos privados y públicos y el ahorro público, por lo tanto, las reasignaciones privadas de activos —es decir, el ingreso de activos menos el ahorro privado— también se calcularon por medio de una diferencia. Para la estimación de 1991 no fue posible separar los activos públicos de los privados, por lo que las reasignaciones de activos totales se obtuvieron mediante la diferencia agregada del ciclo de vida. Por ello, las divergencias entre 1991 y 2004 pueden deberse a la inclusión del sector público en los activos y a la mayor desagregación de la información en este último año.

⁴ Se ensayaron definiciones alternativas de ingreso mixto, como por ejemplo el proveniente de trabajadores de empresas no inscritas en el Registro Nacional o de empresas con menos de 30 trabajadores. Dependiendo de la definición que se utilizara, el déficit del ciclo de vida en 2004 aumentaba o disminuía hasta un 9%.

- Para la estimación de 1991, la ENIG correspondiente solo reportó las transferencias totales recibidas por la familia, es decir, no separadas en sus componentes público y privado, por lo que se estimaron mediante una regresión a partir de la información de 2004. En esta regresión, las transferencias se estimaron en función de variables como la edad, el sexo, la posesión de una pensión, el hecho que el jefe de la familia fuera mujer y según los diferentes grupos de edad. Una vez calculada esta ecuación, se utilizaron los coeficientes para obtener el valor estimado de las transferencias intergeneracionales.

Las cuentas de transferencias se calcularon en miles de colones de 2004. Sin embargo, en este artículo se presentan en dólares, utilizando un tipo de cambio de 450 colones por dólar de 2004.

La cuentas de transferencias intergeneracionales se combinaron con estimaciones y proyecciones de la población por edad de Costa Rica desde 1960 hasta 2060 (CCP/INEC, 2008) para determinar el crecimiento demográficamente inducido de sus distintos componentes. Se trata de simular lo que ocurriría si lo único que cambiara en el tiempo fuera la composición por edad de la población, vale decir, si se mantuviera constante el perfil etario de las cuentas y todo lo demás, excepto la población. Por ejemplo, para la cuenta de consumo se determinó en cada año el consumo potencial como la sumatoria de los productos per cápita consumidos por la población del año respectivo en cada edad. El cambio de este consumo potencial a lo largo del tiempo determina el crecimiento demográficamente inducido. Para valorar la sensibilidad de esta simulación a las modificaciones en el perfil por edad de las cuentas de transferencias se efectuaron dos series de estimaciones: una con los perfiles de 2004 y otra con los de 1991. Se determinaron o simularon las tasas de crecimiento demográficamente inducidas de los siguientes conceptos:

- consumo;
- ingreso laboral (o factor trabajo);
- ingreso de activos (que se considera un valor sustitutivo (*proxy*) del acervo de capital);
- recaudación fiscal;
- transferencias otorgadas por el gobierno;
- transferencias privadas otorgadas (proveedores familiares);
- transferencias privadas recibidas (receptores).

La comparación de estas tasas permite concluir si el cambio demográfico está produciendo efectos positivos o negativos en diversos aspectos de la economía. Por ejemplo, si el crecimiento potencial del ingreso laboral —o factor trabajo— es mayor que el del consumo, el cambio demográfico estaría abriendo una ventana de oportunidad para mejorar los estándares de vida

mediante incrementos en el consumo. Esto se conoce como dividiendo o bono demográfico (Mason y Lee, 2007).

B. Resultados

1. El déficit del ciclo de vida

En 2004 la economía de Costa Rica operó con un déficit del ciclo de vida total —definido como la diferencia entre el ingreso laboral y el consumo— de poco más de 3.000 millones de dólares y en 1991 con uno de 2.283 millones (véase el cuadro 1). Aunque aumentó en términos absolutos, si se lo considera como proporción del consumo, se redujo del 31% al 24%, es decir, el consumo aumentó menos que el ingreso laboral en este lapso.

Cuadro 1
COSTA RICA: DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 2004 Y 1991
(En millones de dólares de 2004)

Cuentas	Total	0 a 19 años	20 a 29 años	30 a 49 años	50 a 64 años	65 años y más
2004						
Población (<i>en miles de personas</i>)	4 232	1 634	751	1 168	435	245
Distribución porcentual	100	39	18	28	10	6
Déficit del ciclo de vida	3 130	3 383	508	-1 555	102	692
Consumo	12 815	3 621	2 640	3 949	1 696	909
Ingreso laboral	9 685	238	2 132	5 504	1 594	217
Reasignación de activos	2 923	-101	406	1 589	784	246
Ingreso de activos	4 845	4	274	2 006	1 599	962
Ahorro	1 922	105	-131	417	815	715
Transferencias netas	207	3 485	102	-3 143	-682	446
Públicas	6	833	-252	-1 032	-1	458
Privadas	201	2 651	354	-2 112	-681	-13
1991						
Población (<i>en miles de personas</i>)	3 166	1 425	581	756	250	153
Distribución porcentual	100	45	18	24	8	5
Déficit del ciclo de vida	2 283	2 068	143	-474	194	352
Consumo	7 296	2 387	1 595	2 127	739	449
Ingreso laboral	5 013	319	1 452	2 601	545	96
Reasignación de activos	2 126	202	324	1 024	390	186
Ingreso de activos	2 843	67	490	1 266	553	467
Ahorro	717	-135	166	242	162	281
Transferencias netas	156	1 866	-182	-1 498	-196	166
Públicas	90	320	-131	-304	52	153
Privadas	67	1 547	-51	-1 194	-249	13

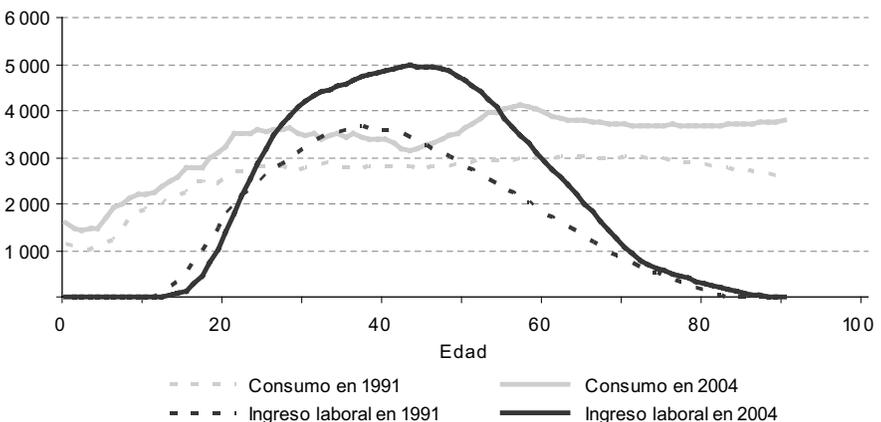
Fuente: Elaboración propia.

El déficit del ciclo de vida de los niños y los jóvenes fue casi cinco veces más grande que el correspondiente a las personas mayores en 2004, debido a que la población de aquellos era siete veces mayor. El único grupo de edad que registró superávit fue el que comprende a las personas de entre 30 y 49 años (véase el cuadro 1). Este superávit sirve para cubrir el déficit en otras edades mediante transferencias entre las generaciones, pero no es suficiente.

La principal fuente de financiamiento del déficit del ciclo de vida de las edades jóvenes fueron las transferencias, en especial las privadas, mientras que el de las edades avanzadas se cubrió con la reasignación de activos y con transferencias públicas. Las transferencias con signo negativo indican que en esas edades las personas dan más de lo que reciben, lo que es más notorio en el grupo de entre 30 y 49 años, tanto en el ámbito privado como en el público. Llama la atención que las transferencias privadas netas en el grupo de personas de edad fueron prácticamente nulas —negativas en 2004 y positivas en 1991, pero con cifras pequeñas—, lo que significa que estas personas no constituyeron una carga para sus familias. En cambio, las transferencias públicas dirigidas a este grupo etario fueron elevadas y, aunque representaron cerca de la mitad de las transferencias de este tipo destinadas a los jóvenes, debe notarse que beneficiaron a una población que era siete veces menor en 2004.

Con la información provista en el cuadro 1 pueden calcularse los valores per cápita dividiendo las cifras en millones de dólares por la población. En el gráfico 2 se muestra precisamente el detalle per cápita desagregado según edad

Gráfico 2
COSTA RICA: CONSUMO E INGRESO LABORAL, 1991 Y 2004
(En dólares anuales per cápita a precios de 2004)



Fuente: Elaboración propia.

de los dos componentes del déficit del ciclo de vida: el consumo y el ingreso laboral y puede apreciarse la edad precisa en que las curvas se cruzan, es decir, el momento en que desaparece el déficit de las edades jóvenes y reaparece el de las edades adultas. En 1991 el rango etario en que el ingreso superaba el consumo se extendía entre los 27 y los 50 años, mientras que en 2004 se amplió hasta los 55 años, lo que se debió al importante aumento del ingreso laboral ocurrido en el período y a un desplazamiento hacia la derecha de la curva, que alcanzó su máximo a los 43 años en 2004 (4.800 dólares per cápita), en comparación con los 37 años en 1991 (3.700 dólares per cápita).

La curva del consumo muestra un aumento previsible con la edad hasta poco después de los 20 años y luego cierta estabilidad. Esta curva se ha incrementado sustancialmente desde 1991 hasta 2004, indicando que el nivel de bienestar del país ha mejorado. En 2004 el consumo per cápita presentó un perfil llamativo en las edades adultas, con un doble abultamiento alrededor de los 20 y los 60 años y con un mínimo poco después de los 40 años. Estas alteraciones posiblemente se deban a un efecto de cohorte y no de edad. Si se tratase de la última opción, es decir, que las personas con cerca de 40 años consumieran menos —quizás porque tienen familias que mantener—, debería ocurrir también en la curva de 1991. Como eso no sucede, la explicación alternativa es que se debe a un efecto generacional. Las personas que tienen esta edad eran adolescentes durante la mayor crisis económica de las últimas décadas que vivió Costa Rica, alrededor de 1981 y 1982. En esa coyuntura crítica, muchos jóvenes no pudieron continuar sus estudios secundarios o bien se educaron en circunstancias de gran austeridad, de manera que su potencial de percibir ingresos se deterioró (Gutiérrez Saxe, 2004).

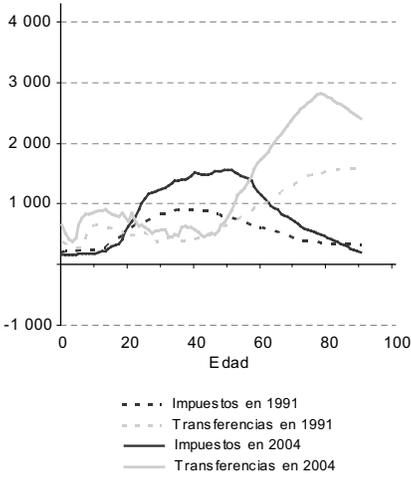
En el gráfico 2 también se aprecia que la brecha entre la curva del consumo y la del ingreso laboral es mucho mayor en las edades avanzadas que en las jóvenes. Esto contrasta con la observación hecha sobre la base del cuadro 1, que mostraba un déficit del ciclo de vida mucho más significativo en las edades jóvenes. La aparente paradoja obedece el tamaño sustancialmente distinto de estos dos grupos etarios. El déficit del ciclo vital per cápita de las personas de edad es mucho mayor, pero como son poco numerosas, el déficit total de los jóvenes es más amplio. Esto cambiará con el envejecimiento de la población y el consiguiente aumento de la proporción de personas de edad avanzada.

2. Las transferencias generacionales

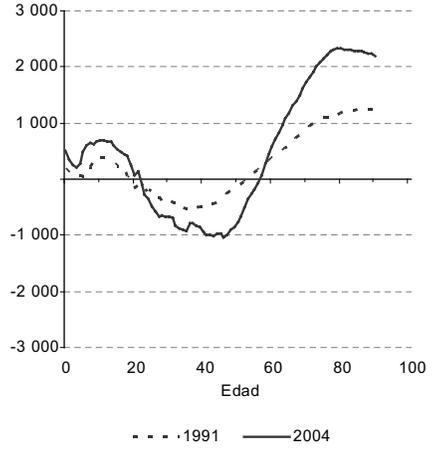
Como ya se indicó, son tres las vías posibles para financiar el déficit del ciclo de vida: i) las transferencias públicas, ii) las transferencias privadas y iii) las reasignaciones de activos. En el gráfico 3 se presentan los perfiles por edad de

Gráfico 3
COSTA RICA: CUENTAS DE TRANSFERENCIAS Y REASIGNACIONES POR EDAD, 1991 Y 2004
(En dólares anuales per cápita a precios de 2004)

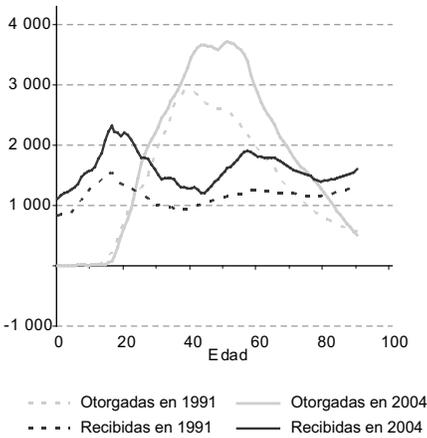
A. Transferencias públicas



B. Transferencias públicas netas



C. Transferencias privadas



D. Transferencias privadas netas

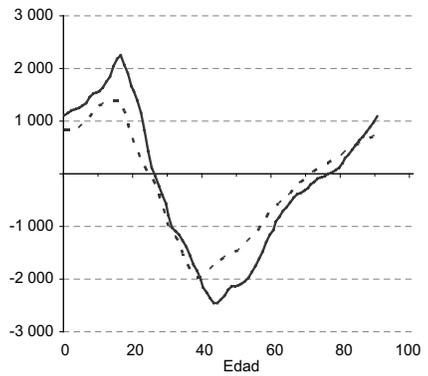
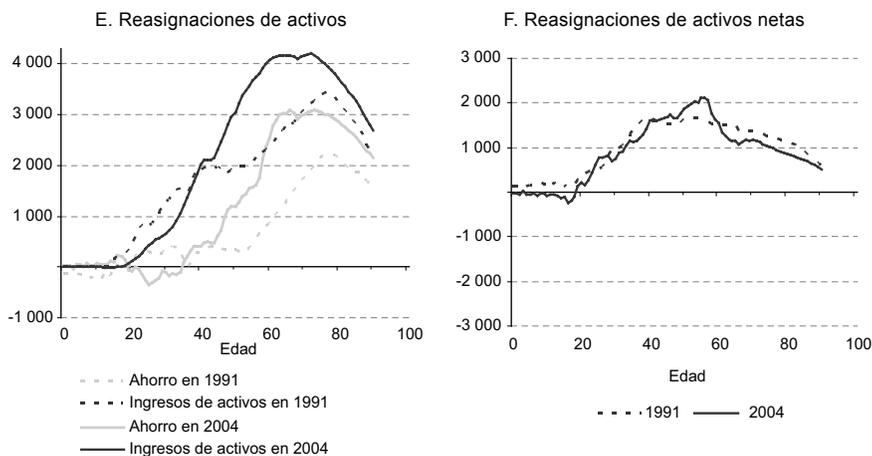


Gráfico 3 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia.

estas tres fuentes. En los gráficos 3A, 3C y 3E, se detallan las transferencias pagadas y las recibidas y en los gráficos 3B, 3D y 3F, su valor neto, es decir, la diferencia entre lo que se pagó y lo que se recibió en cada edad. Los perfiles etarios de las transferencias públicas y privadas tienen cierta semejanza con los del ingreso laboral y del déficit del ciclo vital expuestos anteriormente, con un tramo de edades centrales en las que las transferencias otorgadas son mayores que las recibidas (neto negativo), las que van a cubrir el déficit en las edades extremas del ciclo de vida.

Las transferencias públicas pagadas tienen precisamente un perfil por edad similar al del ingreso laboral, con un máximo en las edades centrales —alrededor de los 40 años en 1991 y de los 50 años en 2004. El incremento de lo que los costarricenses transfieren al gobierno fue sustancial en estos 13 años, lo que refleja el crecimiento económico ocurrido. Esto es en parte el resultado de una reforma tributaria y de un proceso de desgravación arancelaria que se llevó a cabo durante la década de 1990 y redujo la dependencia de los impuestos a la importación y aumentó la carga tributaria por impuestos directos.

Las personas de edad avanzada recibieron más transferencias per cápita del sector público que las jóvenes, tanto en dinero como en servicios, especialmente en 2004. Estas transferencias consistieron sobre todo en pensiones, pero aquellas realizadas en la forma de servicios de salud también se incrementaron en estas edades. La mayor parte de las transferencias dirigidas a los jóvenes estuvo constituida por servicios de educación pública.

Las transferencias privadas tienen lugar principalmente entre los miembros de la familia e indican la dirección de los flujos económicos entre las generaciones. Desde los 25 años de edad aproximadamente, las personas

otorgan más transferencias de las que reciben y esta situación se mantiene hasta las edades avanzadas: los 71 años en 1991 y los 77 años en 2004 (véase el gráfico 3). Por ende, la dirección predominante de los flujos económicos parece ser de las generaciones mayores hacia las jóvenes. Las personas de entre 65 y 75 años —que son la mayoría del grupo de 65 años y más— dan en transferencias más de lo que reciben, es decir, no son una carga para sus familias, sino todo lo contrario. Este resultado debe tenerse en cuenta al realizar estudios sobre la fecundidad de la población, pues cuestiona el postulado según el cual la idea de que los hijos podrían ser un seguro para la vejez incide en la decisión de tenerlos.

El valor per cápita de las transferencias privadas aumentó entre 1991 y 2004, pero su perfil por edad no se modificó significativamente. El mayor cambio fue cierto desplazamiento hacia la derecha de la curva de transferencias otorgadas, es decir, un incremento de las transferencias que realizan las personas mayores.

La tercera fuente de financiamiento del déficit del ciclo de vida son las reasignaciones de activos, que no implican transferencias entre las generaciones —excepto en el caso de las herencias, no consideradas en la presente estimación—, sino una posposición del consumo (ahorro) en una misma generación, para más adelante disponer de ingresos de activos. Estas reasignaciones representan la diferencia entre el ingreso de activos y el ahorro, como se muestra en el gráfico 3. Las curvas del ahorro per cápita se apartan del perfil previsible, semejante al del ingreso laboral. En particular, el ahorro no disminuye luego de la edad de máximo ingreso laboral (entre los 40 y los 50 años), sino que empieza a hacerlo alrededor de los 80 años. Por lo tanto, las personas mayores son ahorristas importantes y su ahorro probablemente se financia con el propio ingreso de activos o con las transferencias públicas que reciben —las pensiones.

Entre 1991 y 2004 el tramo etario de entre los 50 y los 60 años experimentó un significativo aumento del ahorro. En este último año, el máximo se alcanzó a los 73 años, sin embargo, ya estaba muy cerca de ese valor desde los 60 años, se mantuvo constante hasta el final de los 70 años y entonces empezó a disminuir. En 1991 el ahorro máximo se registró a una edad mayor y siguió aumentando para las personas de 70 años. Es importante mencionar que este mayor ahorro a las edades previas al retiro puede ser el resultado de diferencias metodológicas en el cálculo de las reasignaciones de activos, como se mencionó antes, o efectivamente puede deberse a un aumento del ahorro, como consecuencia del mayor ingreso laboral de las personas de estas edades (entre 50 y 65 años).

Por su parte, el ingreso de activos aumenta con la edad hasta alrededor de los 70 años, momento en que disminuye un poco, sin dejar de ser elevado

hasta el final de la vida. En su punto máximo, el ingreso de activos per cápita —4.000 dólares anuales en 2004 y 3.000 dólares en 1991— es casi tan alto como el ingreso laboral medio en las edades de mayor ingreso laboral. Por lo tanto, este rubro parece ser muy significativo en la vejez de los costarricenses, ya sea para financiar su consumo o para generar un ahorro adicional. Además, es un reflejo de los activos o del capital que se encuentra en manos de la población.

Cabe destacar que la renta imputada de la vivienda propia es una de las fuentes más importantes del ingreso de activos. De hecho, en la zona del euro el 60% de la riqueza de las familias proviene de los bienes raíces (Papademos, 2007), lo que pone en evidencia el valor que representa la vivienda como activo para las personas mayores. Ante la escasa existencia de instrumentos financieros de ahorro a largo plazo, esta puede ser la forma más común de ahorrar. Según la estimación realizada en este trabajo para 2004, la renta imputada de la vivienda propia representó un 12% del consumo, cifra que aumenta en las edades mayores.

Aunque los dos componentes de la reasignación de activos aumentaron sustancialmente entre 1991 y 2004, los valores netos —es decir, el ingreso de activos menos los ahorros— tienen un perfil por edad y un nivel muy semejante en ambas fechas.

Resumiendo el escenario del financiamiento del déficit del ciclo de vida en Costa Rica, en el cuadro 2 se muestra el porcentaje del consumo que representa cada una de las cuatro posibles fuentes para costearlo en el caso de los jóvenes menores de 20 años y de las personas mayores. Se observa que las transferencias privadas netas a los jóvenes son la fuente principal de financiamiento, pues alcanzaron el 65% y el 73% del consumo en 1991 y 2004, respectivamente. Las transferencias generacionales de padres a hijos son la fuente de mantenimiento de los jóvenes por excelencia. La situación de las personas de edad es completamente distinta. En su caso, las transferencias

Cuadro 2
**COSTA RICA: FINANCIAMIENTO DEL CONSUMO DE LAS PERSONAS
JÓVENES Y DE EDAD, 2004 Y 1991**
(En porcentajes)

	Personas menores de 20 años		Personas de 65 años o más	
	2004	1991	2004	1991
Ingreso laboral	7	13	24	21
Reasignación de activos	-3	8	27	41
Transferencias privadas	73	65	-1	3
Transferencias públicas	23	13	50	34

Fuente: Elaboración propia.

privadas son prácticamente nulas en términos netos. Los grandes financiadores de su consumo son las transferencias públicas y la reasignación de activos. Además, alrededor de la cuarta parte se financia con ingresos laborales.

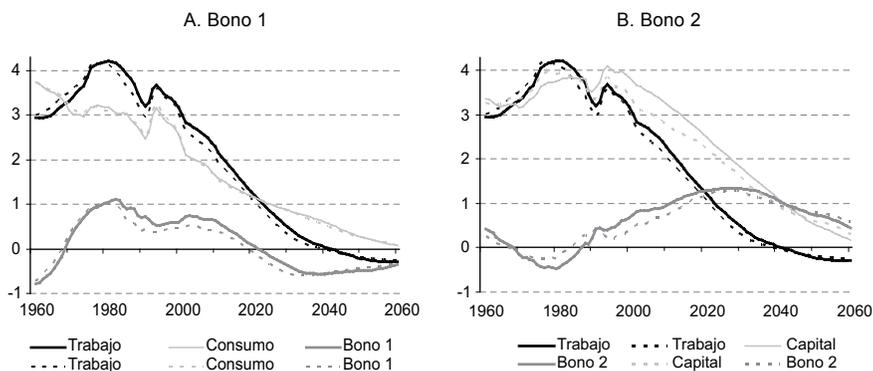
3. Los dividendos demográficos

Como se indicó anteriormente, si los valores per cápita por edad de las cuentas de transferencias se ponderan con la población de cada edad y se suman para todas ellas, resulta el total del concepto respectivo. Repitiendo esta operación para distintos años y permitiendo que varíe únicamente la población, se computa la tasa de crecimiento, que indicará el crecimiento demográficamente inducido que se espera que ocurra en el concepto correspondiente permaneciendo todo constante, excepto la población. En el gráfico 4 se muestran estas tasas de crecimiento a lo largo del período 1960-2060 en tres conceptos: el consumo, el factor trabajo (ingreso laboral) y el factor capital —asumiendo que la tasa de retorno es constante y que, por lo tanto, el crecimiento del ingreso de activos refleja el del capital. Estos incrementos se calcularon con las cuentas estimadas para 2004 y, con el fin de observar la sensibilidad de los resultados al supuesto de que estas cuentas son constantes en el tiempo, también con las estimaciones de 1991. Los resultados son muy similares en ambos casos, por lo que se aludirá únicamente a estas últimas. Como consecuencia de la disminución de la natalidad, las curvas tienden a caer en el tiempo. Solo se registró un incremento en la década de 1990, consecuencia de una excepcional afluencia de inmigrantes nicaragüenses.

Las coordenadas del gráfico 4A muestran que el aumento del consumo es menor que el del trabajo entre 1970 y 2020 aproximadamente. En este período de 50 años, la dinámica demográfica generaría una situación favorable para la economía: el bienestar de la población puede incrementarse gracias a que el número de personas en edades productivas aumenta más rápidamente que el número de consumidores. Esto se conoce como el primer dividendo o bono demográfico, que se estima mediante la diferencia entre las dos tasas de crecimiento, como se observa en la curva inferior. Los valores superiores a cero indican la existencia del bono y los negativos señalan su ausencia, situación que en Costa Rica se presentaría alrededor de 2020. La curva muestra además el refuerzo que recibió este bono con la afluencia de inmigrantes —que en general son personas adultas jóvenes— en la década de 1990.

Un segundo bono demográfico resultaría del crecimiento más rápido del factor capital que del factor trabajo (véase el gráfico 4B), lo que haría posible un aumento de la productividad de los trabajadores. El mayor incremento del capital se origina en dos circunstancias: que los tenedores de

Gráfico 4
COSTA RICA: DIVIDENDOS DEMOGRÁFICOS, 1960-2060^a
 (En porcentajes de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia.

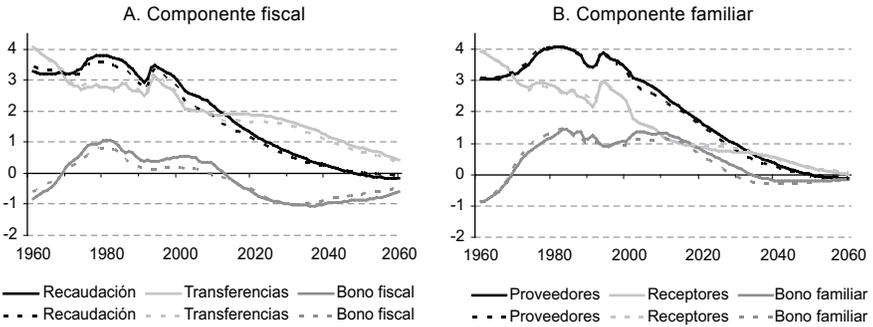
^a Las líneas punteadas corresponden a estimaciones realizadas sobre la base de las cuentas de transferencias de 1991.

bienes de capital tienden a ser personas mayores y que el número de estas está aumentando relativamente más rápido, como parte del proceso de envejecimiento demográfico. El segundo bono demográfico emergió en Costa Rica alrededor de 1990, será cada vez mayor hasta cerca de 2040 y, aunque a partir de ese año disminuirá, no llegará a ser negativo hasta el final de la proyección, en 2060. Mientras que el primer dividendo se extinguirá alrededor de 2020 e incluso se volverá un obstáculo para mejorar el bienestar, el segundo permanece de manera casi indefinida. Estas estimaciones no son sensibles al uso de diferentes cuentas de transferencias.

El primer dividendo demográfico operaría principalmente por dos vías: i) el sector público, gracias a que la cantidad de contribuyentes fiscales crece más rápido que la de receptores de transferencias públicas y ii) los hogares, debido a que el número de proveedores de transferencias aumenta más que el de receptores. En el marco de este artículo, estos dos componentes del primer dividendo demográfico se denominan bono fiscal y bono familiar. El bono fiscal habría comenzado a operar alrededor de 1970, alcanzó un punto máximo alrededor de 1982 y finalizará en poco tiempo, en 2012 (véase el gráfico 5A). El bono familiar, que también se habría iniciado cerca de 1970, tiene una vida bastante más larga, pues continuará beneficiando a los hogares hasta 2033 (véase el gráfico 5B). Además, presenta valores más elevados que aquel.

Las diferencias entre estos dos componentes del primer bono demográfico se originan, como ya se dijo, en el hecho de que el déficit del

Gráfico 5
**COSTA RICA: LOS COMPONENTES DEL PRIMER
 DIVIDENDO DEMOGRÁFICO, 1960-2060^a**
 (En porcentajes de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia.

^a Las líneas punteadas corresponden a estimaciones realizadas sobre la base de las cuentas de transferencias de 1991.

ciclo de vida de los jóvenes se cubre principalmente mediante transferencias privadas y el de las personas mayores por transferencias públicas. La reducción de la carga de financiamiento de este déficit en los jóvenes, debida a la caída de la natalidad, habría beneficiado principalmente a los hogares, mientras que el aumento de la carga de financiamiento del déficit de las personas de edad afectaría sobre todo al fisco.

C. Conclusiones

Los resultados más destacados de las estimaciones del déficit del ciclo de vida y las transferencias generacionales en Costa Rica realizadas en este artículo muestran que: i) el gobierno es crucial en el financiamiento del déficit de las personas mayores; ii) las personas de edad no son, por lo general, una carga para sus familias, sino que, por el contrario, dan más de lo que reciben en materia de transferencias, incluso a edades muy avanzadas; iii) los niños y jóvenes dependen en gran medida de las transferencias de sus padres; iv) el tramo de edades superavitarias es relativamente breve y a partir de los 55 años el ingreso laboral de los costarricenses es insuficiente para sufragar su consumo; v) el ingreso de activos (y el ahorro) son sorprendentemente elevados y aumentan con la edad, hasta alrededor de los 70 años, y vi) si bien hay cambios importantes en el nivel de las curvas per cápita entre 1991 y 2004 por efecto del crecimiento económico, el perfil por edades sigue un patrón semejante.

La combinación del sistema de transferencias generacionales con las tendencias y proyecciones de la población por edad sugiere que el proceso de envejecimiento de los costarricenses está lejos de constituir la catástrofe que en algunos círculos se ha anunciado. Esto se observa en el cuadro 3, que resume los bonos demográficos en tres períodos: i) el pasado, representado por el último cuarto del siglo XX, en el que predominaron los efectos beneficiosos del primer bono; ii) el presente, que alude al primer cuarto del siglo XXI, en el que el gobierno deja de beneficiarse del primer dividendo, pero emerge un segundo bono demográfico y los hogares continúan favoreciéndose con el primero, y iii) el futuro, representado por el segundo cuarto del siglo XXI, cuando el gobierno deberá afrontar la finalización del primer bono demográfico, pero también verá una continuación de los aportes del segundo dividendo a la economía.

Cuadro 3
**COSTA RICA: CRECIMIENTO POTENCIAL ANUAL DEL PIB PER CÁPITA
DURANTE LOS DIVIDENDOS DEMOGRÁFICOS, 1975-2050**
(En porcentajes)

Dividendos demográficos	1975-1999	2000-2024	2025-2049
Bono 1	0,81	0,43	-0,46
Bono 1 fiscal	0,69	-0,02	-0,97
Bono 1 familiar	1,13	1,11	-0,01
Bono 2	0,02	1,04	1,14

Fuente: Elaboración propia.

En las estimaciones de los bonos demográficos presentadas en el cuadro 3 se asume que las cuentas nacionales de transferencias permanecen constantes en el tiempo e iguales a las calculadas para 2004. Aunque este supuesto puede parecer osado, se ha comprobado que empleando cuentas de transferencias de otro año (1991) se obtenían en esencia los mismos resultados para los dividendos demográficos, cuya estimación parece, por lo tanto, bastante robusta y poco sensible a los supuestos para estimar los perfiles por edad de las transferencias.

El envejecimiento de la población costarricense será, ciertamente, un reto para las finanzas públicas en un futuro muy próximo, luego de que estas se habían visto favorecidas durante varias décadas por un crecimiento más rápido de la base demográfica de contribuyentes que de la demanda de servicios y transferencias públicas. El reto puede ser especialmente difícil en el subsector del gobierno a cargo de las pensiones y la salud, es decir, la Caja Costarricense de Seguro Social. Probablemente deberán introducirse ajustes

considerables, tanto en términos de los beneficios otorgados —por ejemplo, la edad del retiro— como en la recaudación. En contraste con la situación del gobierno, el cambio en la estructura demográfica seguirá ofreciendo oportunidades para aumentar el bienestar de los hogares durante más de dos décadas adicionales.

El primer bono demográfico —casi extinguido para el gobierno pero aún vigoroso en los hogares— surge del hecho de que antes de envejecer, la población atraviesa un período de varias décadas de extraordinaria vitalidad de las edades más productivas. El mayor beneficio para las familias proviene no solo de que hay relativamente más perceptores de ingresos por hogar, sino también de que las transferencias generacionales que involucran a las personas mayores tienden a presentar un balance favorable para los jóvenes —lo que hasta cierto punto torna beneficiosa la presencia de más personas de edad en el hogar— y de que las transferencias familiares más importantes son las de los padres hacia los niños y los jóvenes, cuyo número declina relativamente por la caída de la natalidad.

El segundo dividendo demográfico es menos obvio. Se origina por el aumento relativamente mayor de la población en edades de máxima acumulación de riqueza y capital —aproximadamente entre los 40 y los 70 años. Es posible incluso que este dividendo sea muy superior si además estas personas toman conciencia de su mayor esperanza de vida y ahorran en mayor cantidad para una vejez más prolongada (Mason y Lee, 2007).

El aumento de la riqueza per cápita que traería consigo el envejecimiento demográfico, al invertirse en bienes de capital, elevaría la razón entre el capital y el trabajo e incrementaría la productividad por trabajador. Este es el razonamiento que acarrea el segundo dividendo demográfico. Su materialización implicaría la existencia de instituciones apropiadas para la acumulación de riqueza productiva como parte del ciclo de vida económico. Las políticas públicas deberían crear o fortalecer esas instituciones.

Un efecto secundario del aumento de la riqueza per cápita y el incremento de la importancia relativa de los ingresos de activos será probablemente una mayor desigualdad en materia social y en la distribución del ingreso. Corresponde a las políticas públicas neutralizar esa tendencia mediante acciones redistributivas, tanto en términos de impuestos como de transferencias. Por ejemplo, podrían considerarse impuestos a la riqueza acumulada y a los ingresos de activos para financiar las pensiones no contributivas de las personas mayores en reemplazo del sistema actual, en el que se financian con impuestos a los salarios que se destinan al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Los bonos demográficos aquí presentados no implican el aumento automático del bienestar, sino solamente la posibilidad de elevarlo. Constituyen

una ventana de oportunidad que el país puede o no aprovechar, o que puede aprovechar en distintos grados. Dado que el primer dividendo se origina en el rápido crecimiento relativo de la fuerza de trabajo, para que se materialice es necesario que las oportunidades de empleo formal o de calidad se expandan y respondan a las demandas de trabajo de los jóvenes. En la medida en que la economía costarricense se ha mantenido cercana al pleno empleo, es posible creer que el primer dividendo sí se ha concretado en sus dos componentes: más bienestar para los hogares y un alivio de las presiones fiscales. Pero en este aspecto, hay también consecuencias indirectas que considerar. Si en los hogares solo ha servido para aumentar el consumo —y no, por ejemplo, para enviar a los hijos a la universidad o para acumular un patrimonio—, ciertamente ha mejorado el bienestar, pero no lo ha hecho en todo su potencial. En el ámbito fiscal, si el dividendo ha permitido a los gobiernos posponer reformas tributarias necesarias, su efecto positivo se habría tergiversado en cierto modo, en contraste con lo que ocurriría si se hubiera aprovechado para generar mayor inversión social, especialmente para la formación de capital humano.

Bibliografía

- Banco Mundial (2008), *World Development Indicators, 2008*, Washington, D.C.
- BCCR (Banco Central de Costa Rica) (2007), “Cifras de cuentas nacionales”, San José.
- CCP/INEC (Centro Centroamericano de Población/Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2008), *Costa Rica: estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050*, San José.
- CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) (2007), “Costo por consulta por año según unidad programática 1996-2006”, *Anuario estadístico, 2006*, Cuadro E52, San José, Dirección Actuarial, Departamento de Estadística.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), “CEPALSTAT” [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>.
- Fernández, X. y A. Robles (coords.) (2008), *I Informe estado de la situación de la persona adulta mayor en Costa Rica*, San José, Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez Saxe, M. (2004), “Exploración de datos censales sobre pobreza aproximada según necesidades básicas insatisfechas en la Costa Rica actual”, *Costa Rica a la luz del censo del 2000*, L. Rosero Bixby (ed.), San José, Imprenta Nacional.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2006), “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIG)” [CD-ROM], San José.
- Lee, R., L. Sang-Hyop y A. Mason (2008), “Charting the economic lifecycle: population aging, human capital accumulation, and productivity growth”, *Population and Development Review*, A. Prskawetz, D.E. Bloom y W. Lutz, Nueva York, Consejo de Población.
- Mason, A. y R. Lee (2007), “Reform and support systems for the elderly in developing countries: capturing the second demographic dividend”, *Genus*, vol. 62, N° 2.

- Mata, L. y L. Rosero-Bixby (1988), "National health and social development in Costa Rica: a case study of intersectorial action", *Technical Paper*, N° 13, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- MEP (Ministerio de Educación Pública, Costa Rica) (2007), "Solicitud formal sobre costos", San José, Despacho del Ministerio.
- Mesa-Lago, C. (2000), *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance-Chile, Cuba, and Costa Rica*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mesa-Lago, C. y C. Bertranou (1998), *Manual de la economía de la seguridad social en América Latina*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Naciones Unidas (2006), *International Migration 2006* [en línea] http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006IttMig_chart.htm.
- (1993), "System of National Accounts 1993 Glossary" [en línea] <http://data.un.org/Glossary.aspx?q=mixed%20income>.
- Papademos, Lucas (2007), "Discurso de Lucas Papademos, Vicepresidente del Banco Central Europeo en la Conferencia Análisis del futuro de los recursos previsionales y de la dinámica de la reforma institucional del sistema de pensiones", Amsterdam [en línea] http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070323_2.en.html.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Informe de desarrollo humano, 2009*, Madrid, Grupo Mundi-Prensa.
- Puga, D. y otros (2007), "Red social y salud del adulto mayor en perspectiva comparada: Costa Rica, España e Inglaterra", *Población y salud en Mesoamérica*, vol. 5, N° 1, San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.

El primer dividendo demográfico y los sistemas de protección social en México¹

Iván Mejía Guevara²

Félix Vélez Fernández Varela³

Juan Enrique García López³

Resumen

En este artículo se presentan las estimaciones del primer dividendo demográfico de México empleando las proyecciones de población del país y las estimaciones más recientes derivadas del estudio de las cuentas nacionales de transferencias, utilizando una metodología sistemática y consistente para la construcción de los perfiles por edad del ingreso laboral y el consumo. Se pone especial énfasis en el papel desempeñado por las políticas de protección y seguridad social aplicadas en los últimos años y se expone un breve panorama de la productividad, el empleo y la informalidad laboral, con el propósito de identificar los obstáculos que dificultan el aprovechamiento de este dividendo en el país.

La medición del bono demográfico arrojó resultados contrastantes, pues sus significativos aportes al crecimiento por trabajador efectivo no se han aprovechado debido a: una coyuntura económica agravada por la recesión mundial; la elevada informalidad laboral, promovida por los propios programas de protección social, que no logran conectarse apropiadamente con las estrategias de combate a la pobreza; la excesiva dependencia de la renta petrolera, y el esfuerzo puesto en la recaudación tributaria.

Se proyecta que el dividendo mexicano se prolongará alrededor de 17 años más, por lo que las recomendaciones de incrementar la inversión en capital humano y generar fuentes de empleo

¹ Este artículo, en el que se informan los principales resultados del estudio de las cuentas nacionales de transferencias (CNT), ha sido elaborado en el contexto del proyecto CEPAL/CIID 104231, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con fondos del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). También contó con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Población de México (CONAPO).

² Investigador contratado por el CONAPO en el marco del proyecto CEPAL/CIID.

³ Consejo Nacional de Población (CONAPO).

formal suficientes para su real utilización se tornan imperativas, considerando las presiones en los sistemas de salud y seguridad social que el proceso de envejecimiento de la población en marcha hace prever.

Abstract

This article presents estimates of the first demographic dividend in Mexico based on the country's population projections and on the most recent estimates derived from a study on national transfer accounts, by using a systematic, consistent methodology to construct consumption and labour-income profiles by age. The article highlights the role played by the social security and social protection policies implemented in recent years and provides a brief overview of productivity, employment and employment informality, in order to identify the obstacles to making the most of this dividend in Mexico.

The measurement of the demographic dividend produced contrasting results, as the dividend's significant contributions to economic growth per worker have not been fully reaped owing to: an economic downturn aggravated by the global recession; widespread informal employment, encouraged by social protection programmes themselves, which have failed to mesh properly with poverty-reduction strategies; excessive reliance on oil revenue; and efforts to increase tax receipts.

The dividend in Mexico is projected to last about 17 more years; hence, the crucial need, as recommended, to boost investment in human capital and generate sufficient sources of formal employment in order to make the most of the demographic dividend, given the pressure that population ageing is expected to place on health and social-security systems.

Résumé

Cet article présente les estimations du premier bonus démographique du Mexique sur la base des projections de population du pays et des estimations plus récentes dérivées de l'étude des comptes nationaux des transferts, à l'aide d'une méthodologie systématique et cohérente permettant de construire les profils par âge du revenu du travail et de la consommation. Les auteurs mettent l'accent sur le rôle des politiques de protection et de sécurité sociale appliquées au cours des dernières années et présentent un panorama succinct de la productivité, de l'emploi et du secteur informel de l'emploi afin de cerner les obstacles qui empêchent le pays de tirer pleinement parti de ce bonus.

L'évaluation du bonus démographique a eu des résultats bigarrés; en effet, ses contributions importantes à la croissance par travailleur effectif n'ont pas été mises à profit en raison d'une conjoncture économique aggravée par la récession mondiale, du caractère hautement informel de l'emploi, encouragé par les programmes de protection sociale eux-mêmes qui ne parviennent pas à s'articuler de manière adéquate avec les stratégies de lutte contre la pauvreté, ainsi que de la dépendance excessive des revenus pétroliers et de l'effort en matière de recouvrement fiscal.

Selon les projections, le bonus démographique mexicain va encore se prolonger pendant environ 17 ans, d'où la nécessité de mettre en œuvre les recommandations en matière d'investissement en capital humain et de création d'emplois formels nécessaires pour en tirer parti, compte tenu des pressions sur les systèmes de santé et de sécurité sociale que le processus de vieillissement de la population va probablement entraîner.

A. Antecedentes

Un tema de extenso análisis en la literatura económica es la relación entre las variables poblacionales y la parte del desarrollo económico que podría asociársele. En algunos estudios se ha considerado únicamente el efecto puro del crecimiento de la población en las mediciones del bienestar o del crecimiento económico (Malthus, 1986; Kuznets, 1967). En las teorías neoclásicas también se considera este factor como un componente importante del crecimiento económico; un ejemplo de ello son los modelos de Solow y Swan (Solow, 1956; Swan, 1956). En años recientes, las investigaciones han ido más allá de este elemento y se han enfocado en la posible incidencia de la composición etaria de la población y de las variables demográficas asociadas. El estudio de las transferencias intergeneracionales que ha realizado Lee (1994a; 1994b), basado en estudios previos de Willis (1988) y en el influyente trabajo de Samuelson (1958), constituye un enfoque actual del tema que da sustento a este artículo.

Una aplicación de estos enfoques recientes es lo que se conoce como ventana de oportunidad demográfica, que alude al período durante el cual la composición etaria de la población favorece la presencia de un mayor número de personas en edad potencial de trabajo, oportunidad que se deriva del fenómeno de la transición demográfica, experimentado por todos los países en algún momento. Sin embargo, este efecto se manifiesta de manera más marcada en los países en desarrollo, y México no es la excepción.

La necesidad de validar la ventana de oportunidad, también asociada al dividendo o bono demográfico (Bloom y Williamson, 1998; Mason, Merrick y Shaw, 1999), ha conducido a la realización de diversos estudios empíricos e incluso al surgimiento de variados enfoques para explicar teóricamente el fenómeno. Mason (2007a) distinguió tres tipos de análisis en los que se intenta dar cuenta de los efectos económicos del cambio de la estructura etaria de la población: i) estudios basados en datos de panel, en los que se encuentran evidencia significativa respecto del crecimiento económico (Bloom y Williamson, 1998; Bloom y Canning, 2001; Kelley y Schmidt, 1995) y del ahorro (Williamson y Higgins, 2001; Bloom, Canning y Graham, 2003; Deaton y Paxson, 2000); ii) estudios de caso de países de Asia oriental, en los que se presenta evidencia sustancial y consistente sobre el papel de la transición demográfica en el marcado crecimiento económico registrado en esa región (Bloom y Williamson, 1998; Mason, Merrick y Shaw, 1999; Mason, 2001), y iii) estudios que se basan en simulaciones macroeconómicas, destinadas a explicar el efecto de la estructura etaria (Cutler y otros, 1990; Lee, Mason y Miller, 2001 y 2003). Mason y Lee han delimitado incluso dos tipos de dividendo, que denominan primer y segundo bono demográfico (Mason y Lee, 2006; Mason, 2007a).

Siguiendo el primer enfoque, Mojarro y Mejía-Guevara (2005) han encontrado evidencia significativa de los efectos del cambio demográfico sobre el ahorro y la inversión nacional en México. En los trabajos de Mason (2007b) y de CEPAL (2008) también se mostraron resultados preliminares para el país siguiendo la tercera metodología. En otros estudios se han descrito resultados globales que incluyen a México en el contexto latinoamericano (Bloom y Canning, 2001).

Entre las enseñanzas que surgen de los estudios empíricos reseñados, se destaca principalmente la experiencia de los países de Asia oriental, que consiguieron aprovechar plenamente la oportunidad demográfica y la materializaron en elevadas tasas de crecimiento, sostenidas durante varias décadas. Según los trabajos mencionados, América Latina contrasta con esta realidad, pues a pesar de producirse esta ventana de oportunidad en la región, los precarios indicadores de crecimiento y desarrollo observados en los últimos tiempos arrojan conclusiones desfavorables. Como parte de las recomendaciones que se derivan de la experiencia asiática, se menciona insistentemente la necesidad de formular políticas que permitan potenciar el período de transición favorable, mediante la formación de capital humano, la creación de empleo, el aumento de la productividad y la generación de ahorro (Mason, 2007b). Paralelamente, se enfatiza la necesidad de combatir la pobreza e igualar las oportunidades de todas las personas de la sociedad (CEPAL, 2008).

En este artículo se presentan las estimaciones del dividendo demográfico de México empleando el tercer enfoque descrito y haciendo uso de las proyecciones de población del país (Partida Bush, 2008) y las estimaciones más recientes (Mejía-Guevara, 2008 y 2009) derivadas del estudio de las cuentas nacionales de transferencias, utilizando una metodología sistemática y consistente para la construcción de los perfiles por edad del ingreso laboral y el consumo, entre otros importantes componentes de los sistemas de transferencias generacionales (Lee, Lee y Mason, 2008; Mason y otros, 2009)⁴. En el estudio se presta especial atención a los factores señalados en el párrafo anterior, sobre todo los relacionados con la política social y el empleo, así como a los obstáculos que dificultan el aprovechamiento de este dividendo en el país.

En síntesis, se pone de relieve el papel desempeñado por las políticas de protección y seguridad social seguidas en los últimos años y el esfuerzo gubernamental en su consecución, y al mismo tiempo se expone un breve panorama de la productividad, el empleo y la informalidad laboral. También se reportan estimaciones correspondientes a tres años del ciclo de vida económico, base de la definición y cuantificación del primer dividendo demográfico. Por último, se discuten los puntos más relevantes surgidos del estudio.

⁴ Los datos anteriores a 2004 representan estimaciones efectuadas a partir de las proyecciones de la población de México de 2005 (Partida Bush, 2008).

B. Diagnóstico demográfico

1. La transición demográfica

México se encuentra en una fase avanzada de la transición demográfica. La disminución de la fecundidad comenzó después de la década de 1960, en tanto que el descenso de la mortalidad data del período posrevolucionario. La migración internacional, en tanto, se ha constituido en uno de los fenómenos demográficos de mayor impacto en la población mexicana y modificó su volumen, dinámica, estructura y distribución territorial. Se considera que durante el comienzo del siglo XXI se registró la mayor pérdida de población por migración internacional en la historia del país.

En 2009 la población de México se estimó en 107,6 millones de personas, lo que representa un incremento de 9,1 millones con respecto a 2000, es decir, un aumento del 9,3%, equivalente a un crecimiento medio anual del 0,98%. El descenso de la fecundidad implicó una reducción del número de nacimientos de 2,41 millones ocurridos en 2000 a 1,94 millones que se estimaban para 2009. En tanto, un proceso de envejecimiento más rápido que el descenso de la mortalidad propiciará un aumento de los decesos de 480.000 a 527.000 al cabo del mismo decenio. De este modo, el incremento natural de la población de 1,93 millones en 2000 se redujo a 1,41 millones en 2009 —del 1,96% al 1,31% anual.

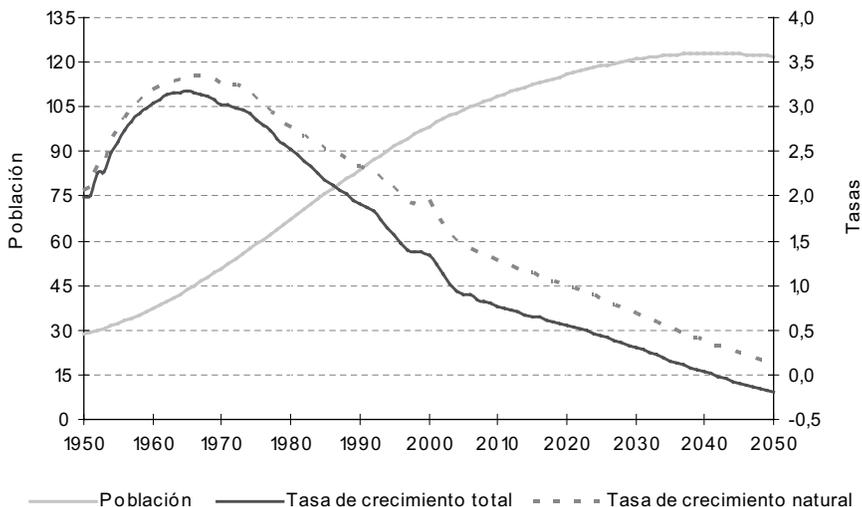
La pérdida neta de población causada por la migración se ha mantenido en niveles importantes desde hace varias décadas. El monto esperado para 2009, de 556.000 personas, sería un 11% menor al máximo histórico registrado en 2000 (625.000). Los cambios de residencia hacia y desde otros países, junto con la reducción del crecimiento natural, propician un crecimiento total cada vez menor: en 2000 la población mexicana se incrementó en 1,31 millones de personas, mientras que en 2009 el crecimiento neto fue de 857.000, con lo que la tasa de crecimiento total habría disminuido del 1,33% al 0,80% (véase el gráfico 1).

2. La estructura de la población

En las próximas décadas, México se adentrará en fases aún más avanzadas de la transición demográfica, con un crecimiento de población cada vez menor. Actualmente, el cambio en la estructura etaria es favorable, lo que significa un menor peso relativo de la población dependiente respecto de la que se halla en edad laboral.

La estructura por edad está experimentando transformaciones a mediano y largo plazo: el número de niños y adolescentes menores de 15 años es cada vez menor —en 2000 sumaban 33,6 millones y en la actualidad son

Gráfico 1
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y LAS TASAS DE CRECIMIENTO NATURAL Y TOTAL, 1950-2050
(En millones de personas y porcentajes)



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la población en México, 1950-2050*, México, D.F., 2006 [en línea] <http://www.conapo.gob.mx> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2009].

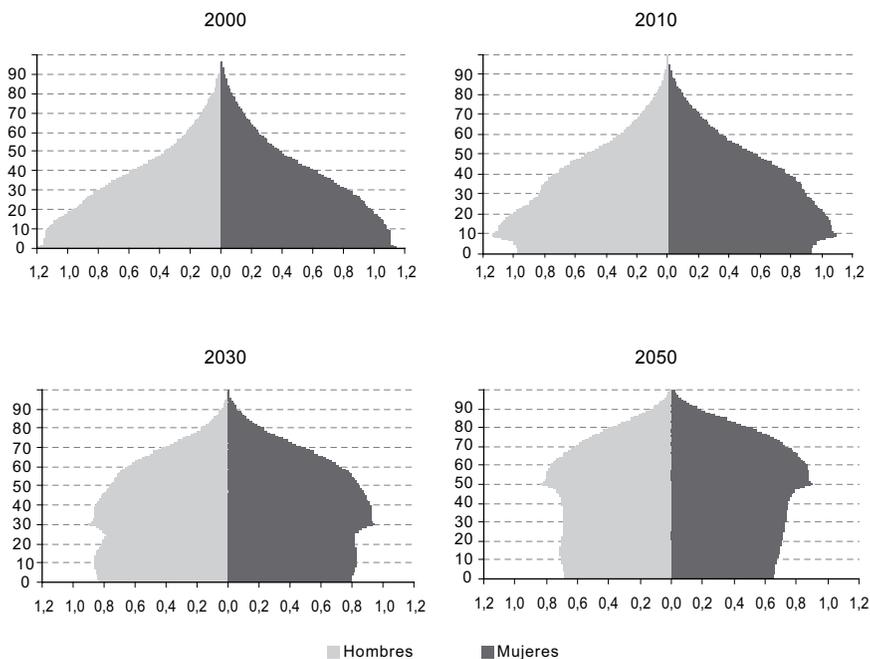
30,9 millones— y se espera que continúe su paulatino descenso hasta alcanzar los 25,1 millones en 2030 y apenas 20,5 millones en 2050. Por ello, el peso relativo de este segmento etario en la población mexicana disminuirá en poco más de la mitad, al pasar del 34,1% en 2000 al 16,8% en 2050.

En cambio, la población en edad laboral —es decir, la de entre 15 y 64 años— aumentó durante la primera década del siglo XXI de 60,3 millones a 70,5 millones, y se espera que siga su crecimiento hasta alcanzar los 81,5 millones en 2030, para luego descender a 75,5 millones en 2050. Esto representa un incremento del 61,2% al 65,5% entre 2000 y 2009. Se espera que en 2030 formen parte de este segmento etario dos de cada tres mexicanos (67,4%), para comenzar entonces un ligero descenso hasta representar el 61,9% de la población en 2050.

El número de personas mayores de 65 años aumentará significativamente durante la primera mitad del presente siglo. En 2000 constituían 4,6 millones y menos de 10 años después se incrementaron en una tercera parte, hasta llegar a los 6,2 millones. Según estimaciones realizadas sobre la base de las proyecciones de población, el número de personas mayores aumentará a más del doble en 2030, superando los 14 millones, y tan solo 20 años después

su monto alcanzará los 25,9 millones. Su presencia relativa también irá en aumento, al pasar del 4,7% al 5,8% entre 2000 y 2009; posteriormente, su peso relativo representará el 11,8% de la población, y para 2050 se estima que más de uno de cada cinco mexicanos tendrá 65 años o más (21,2%) (véase el gráfico 2).

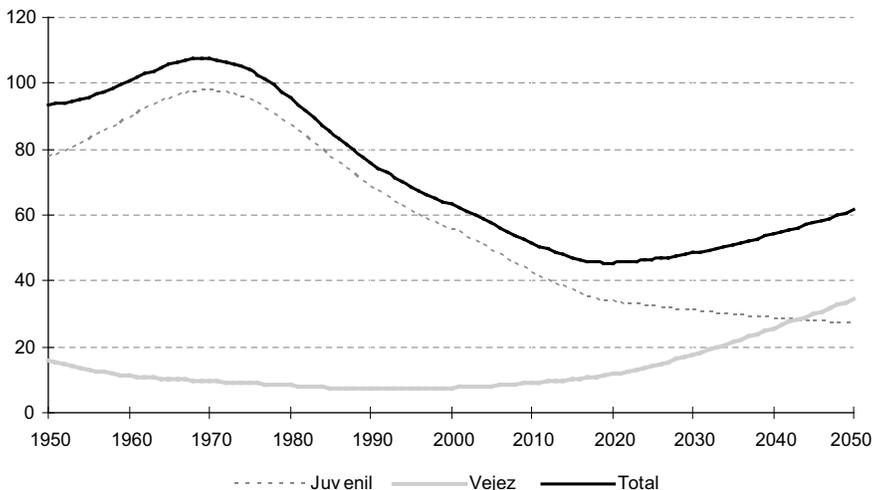
Gráfico 2
MEXICO: PIRÁMIDES DE POBLACIÓN, 2000-2050
(En edades y porcentajes)



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la población en México, 1950-2050*, México, D.F., 2006 [en línea] <http://www.conapo.gob.mx> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2009].

El cambio en la estructura etaria provocó una reducción de la razón de dependencia, lo que dio un mayor impulso al desarrollo. Este indicador disminuyó de 63,3 personas dependientes por cada 100 en edad de trabajar en 2000 a 52,7 en 2009 y se espera que continúe su descenso hasta alcanzar los 48,4 dependientes por cada 100 trabajadores en 2030, para comenzar entonces a incrementarse hasta llegar a una razón de 61,5 (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
MÉXICO: TASAS DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA, 2000-2050
 (En número de dependientes por cada 100 personas en edad laboral)



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la población en México, 1950-2050*, México, D.F., 2006 [en línea] <http://www.conapo.gob.mx> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2009].

El incremento de la población en edad de trabajar originó la necesidad de crear alrededor de 985.000 empleos formales cada año entre 2005 y 2010. El avance en este campo ha sido moderado, ya que el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa superó a la producción de empleos formales. Por lo tanto, este será uno de los mayores desafíos en los próximos lustros.

C. La protección social, el empleo y la informalidad

En los estudios citados anteriormente se ha reforzado la idea de que el mejor aprovechamiento del dividendo demográfico solo es posible cuando se cumplen ciertas condiciones. Los elementos que se consideran prioritarios en ese sentido son el desarrollo del capital humano, la flexibilidad del mercado laboral y la generación de ahorro. En los próximos apartados se abordan los dos primeros puntos en el contexto de los mecanismos de protección y seguridad social de México, dados los enormes rezagos y problemas de pobreza extrema acrecentados en los últimos lustros.

1. Estrategias de seguridad social y combate a la pobreza

El desarrollo y el crecimiento económico no pueden producirse en un país con los índices de pobreza y desigualdad registrados en México en los últimos tiempos. Las crisis recurrentes, los precarios niveles educativos y de salud, así como la falta de oportunidades, factores que se incrementaron en el último cuarto de siglo, dan cuenta, junto a otros elementos, de las dificultades que han surgido en el país para lograr ese crecimiento. Por ello, los últimos gobiernos han centrado su labor en la superación del histórico rezago social, con la finalidad de potenciar la capacidad de los grupos poblacionales desfavorecidos y encausarlos en el camino del desarrollo.

En la estrategia de combate a la pobreza que ha conducido el Gobierno de México en los últimos años, el programa Progres-a-Oportunidades representa, sin duda, el logro más importante⁵. Esta iniciativa surgió a mediados de la década de 1990, en plena recuperación de la debacle económica de 1994-1995 y cuando los programas, que se consideraban entonces estrategias de lucha contra la pobreza, no eran más que mecanismos de subsidio alimentario que proveían principalmente leche y tortilla. La ineficacia de estos programas, las distorsiones que provocaban en los mercados locales, la deficiente cobertura en las zonas rurales y la detección de errores significativos en los criterios de inclusión y exclusión de los beneficiarios condujeron al gobierno a pensar en estrategias alternativas que pudieran contribuir a corregir la forma en que se abordaba el problema de la pobreza. Al respecto, Levy (2006) afirma que en un país con una enorme desigualdad del ingreso, como México, que se traduce en una enorme distribución del consumo, los programas de subsidio alimentario (en general, de subsidio al consumo) resultan altamente inefectivos e ineficientes como mecanismos de transferencias de ingreso.

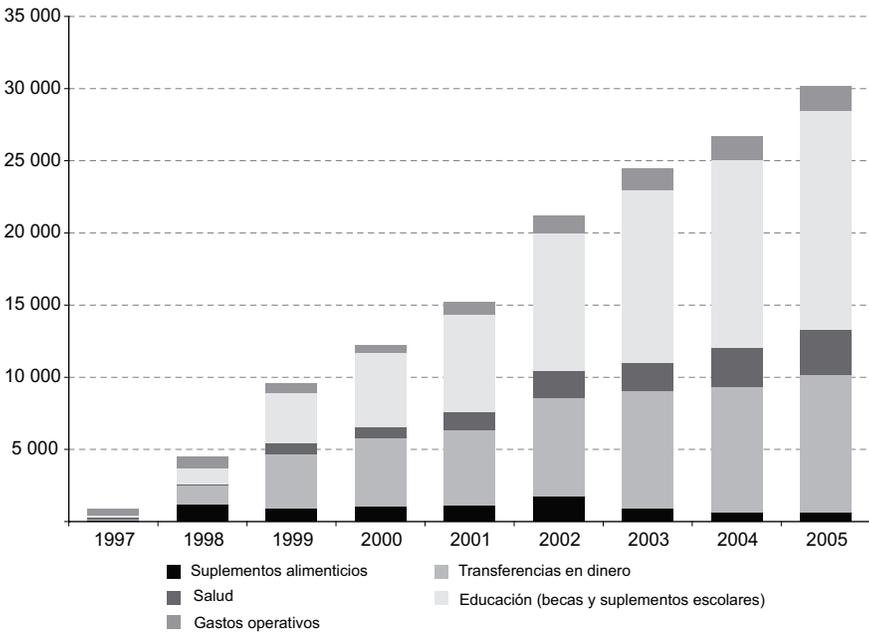
El objetivo principal de Progres-a-Oportunidades es convertirse en un programa de transferencias en efectivo que favorezca la formación de capital humano mediante apoyos temporales, pero que en el mediano plazo induzca en los beneficiarios el desarrollo de capacidades que les permitan obtener el sustento por sí mismos. Para tal efecto, el programa se divide en tres componentes: educación, salud y nutrición. El otorgamiento de los apoyos está condicionado a ciertos requerimientos de asistencia de los beneficiarios a escuelas y clínicas de salud. Otra característica importante es que los beneficios los reciben directamente las mujeres, amas de hogar, por lo que no hay intermediarios entre el gobierno federal y los beneficiarios para la asignación de la ayuda.

⁵ Este programa comenzó a operar en 1997 con el nombre de Progres-a, durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo. En 2002, durante el gobierno del Presidente Vicente Fox, pasó a denominarse Oportunidades y mantuvo este nombre durante el mandato del Presidente Felipe Calderón. En este artículo se lo menciona como Progres-a-Oportunidades.

Un rasgo fundamental del programa es que desde su inicio ha estado expuesto a evaluaciones externas que forman parte de su diseño, y con ellas ha sido posible identificar sus avances y debilidades. En el gráfico 4 se ilustra la evolución del presupuesto del programa en términos reales desde su inicio, separando los diversos esquemas de beneficios que contempla. El monto del apoyo ha crecido significativamente. Al realizar un ajuste por el número de beneficiarios en cada año se aprecia un incremento del presupuesto anual promedio per cápita del 142% en salud, el 28% en educación —becas y suplementos escolares—, el 33% en suplementos alimentarios y el 28% en transferencias en dinero, mientras que los gastos operativos descendieron en promedio un 9%. Este punto es importante, ya que tradicionalmente se destinan recursos considerables al funcionamiento de programas de este tipo, lo que resalta una característica de su diseño: evitar la proliferación de intermediarios en la entrega de los apoyos.

Gráfico 4
**MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA
 PROGRESA-OPORTUNIDADES, SEGÚN COMPONENTES,
 1997-2005**

(En millones de pesos mexicanos de 2005)

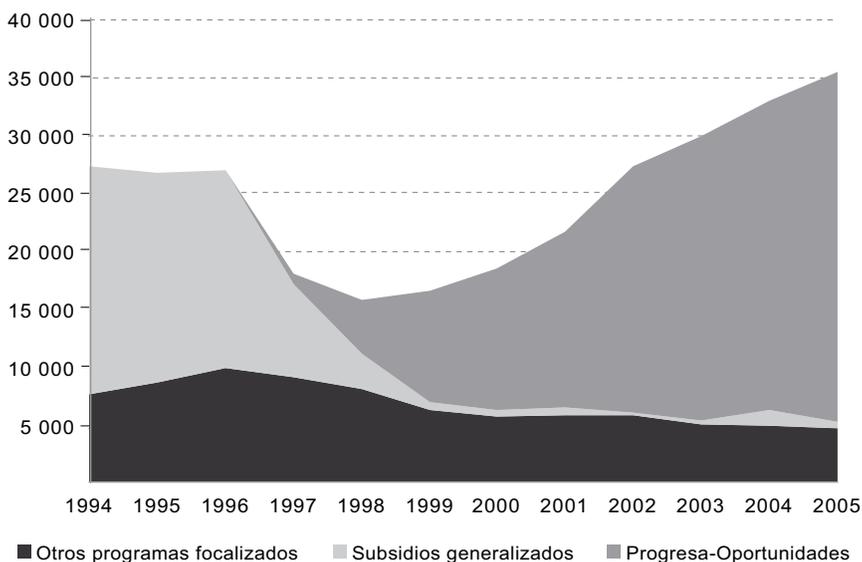


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Levy, *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*, Washington, D.C., Brookings Institutions Press, 2006.

Se considera que el grueso de los hogares mexicanos en situación de extrema pobreza está cubierto por el programa, que en 2005 atendía a 5 millones de familias, ubicadas en 86.091 localidades a lo largo del país, lo que representaba aproximadamente la cuarta parte de la población nacional⁶. De estas localidades, el 85% registraba índices de marginación muy altos o moderados (72% y 13%, respectivamente); además, 83.103 pertenecían al ámbito rural (el 97%), donde se concentra la mayor parte de la población marginada y donde pocos programas de protección social tienen capacidad de llegar, por lo menos con este nivel de cobertura.

En el gráfico 5 se muestra la evolución del presupuesto de Progres-Oportunidades con relación a otros programas de subsidios focalizados (el Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio de la Tortilla (FIDELIST), el

Gráfico 5
**MÉXICO: EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL PRESUPUESTO DE
 PROGRESA-OPORTUNIDADES Y OTROS PROGRAMAS Y
 SUBSIDIOS ALIMENTARIOS, 1994-2005**
 (En millones de pesos mexicanos de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Levy, *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Washington, D.C., Brookings Institutions Press, 2006.

⁶ Considerando un promedio de 4,5 habitantes por familia, ese año la cobertura del programa fue de aproximadamente 22,5 millones de beneficiarios. La población del país en 2005 era de 103,9 millones de habitantes (CONAPO, 2006).

subsidio a la leche Liconsa, el programa Niños en solidaridad, los paquetes de comida del Instituto Nacional Indigenista (INI), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y una categoría que incluye otros beneficios) y de subsidios generalizados (a la harina de trigo, a la tortilla y los de la empresa estatal Diconsa) (Levy, 2006). Puede apreciarse que han disminuido drásticamente los recursos destinados a los subsidios generalizados, con una tendencia a la desaparición, y que los otros programas focalizados se han mantenido en un rango constante, aunque con una tendencia a la baja. En contraste, es notorio el incremento de los recursos reales destinados a Progres-Oportunidades, que se convierte de esta forma en el pilar de la estrategia de combate a la pobreza del gobierno central.

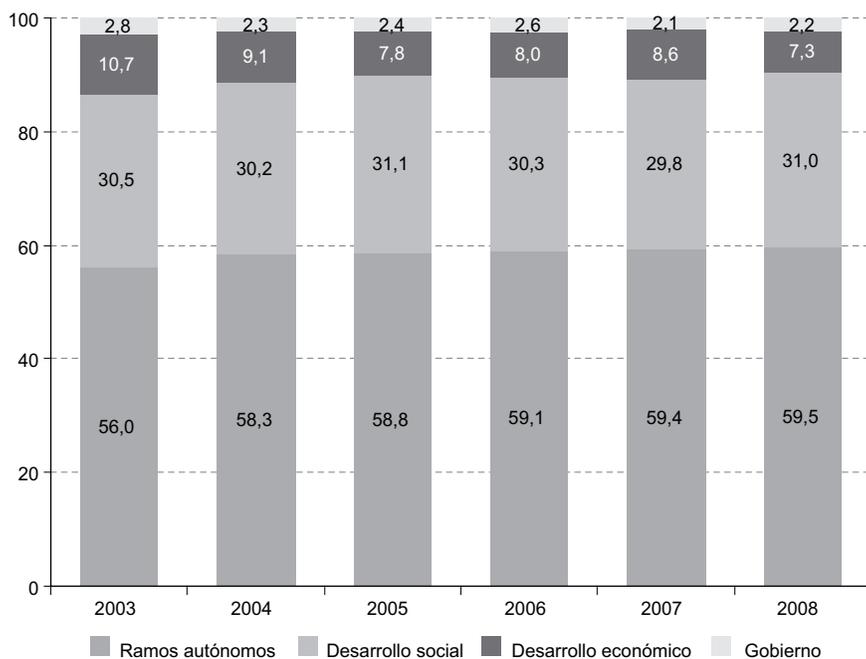
2. La productividad, el empleo y la informalidad

Sin duda, es muy positivo que el presupuesto de Progres-Oportunidades se incremente año tras año en términos reales, sobre todo al comprobarse su éxito en la práctica, avalado por múltiples evaluaciones externas (Levy, 2006). Sin embargo, existen varios factores que deben tomarse en cuenta. Primero, no es posible argumentar que la pobreza se haya erradicado. Pensar que un solo programa resulta suficiente para eliminar un problema de esta naturaleza sería demasiado irresponsable. Al parecer, el efecto esperado del programa de impulsar a los beneficiarios a procurar su sostenimiento personal después de un período de apoyo no se ha logrado. Teniendo en cuenta que no era ese el objetivo del programa, sino incrementar las oportunidades de inserción de la población que se encuentra en condiciones desfavorables a partir de la formación de capital humano, el problema no radica en su diseño ni en los resultados, sino en la incompatibilidad de otros programas que podrían complementarlo. Otras estrategias han fallado porque no han podido ofrecer esquemas de empleo fuera de la informalidad (Levy, 2008).

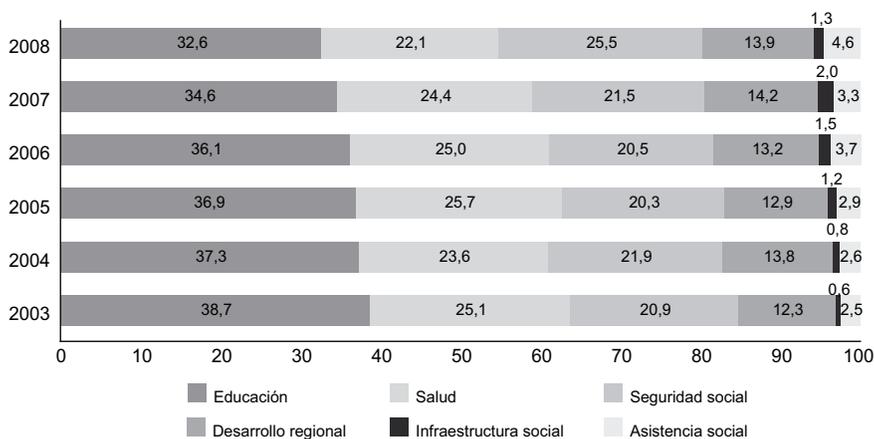
Segundo, el esfuerzo gubernamental por aumentar el gasto social no tiene respaldo suficiente en la generación de mayores recursos. En el gráfico 6A se expone el gasto programable del presupuesto del sector público según su clasificación funcional (SHCP, 2009). Puede observarse que durante el período comprendido entre 2003 y 2008, más de la mitad de este presupuesto se destinó al desarrollo social, con una tendencia ligera al alza, alrededor de una tercera parte en promedio se dirigió al desarrollo económico y el resto a funciones del gobierno y de los poderes autónomos. Es decir que el gasto social representó casi el doble del destinado al desarrollo económico —compuesto por las funciones de desarrollo agropecuario, comunicaciones, transportes, ciencia y tecnología, entre otros ámbitos.

Gráfico 6
**MÉXICO: GASTO PROGRAMABLE DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO,
 SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 2003-2008**
 (En porcentajes)

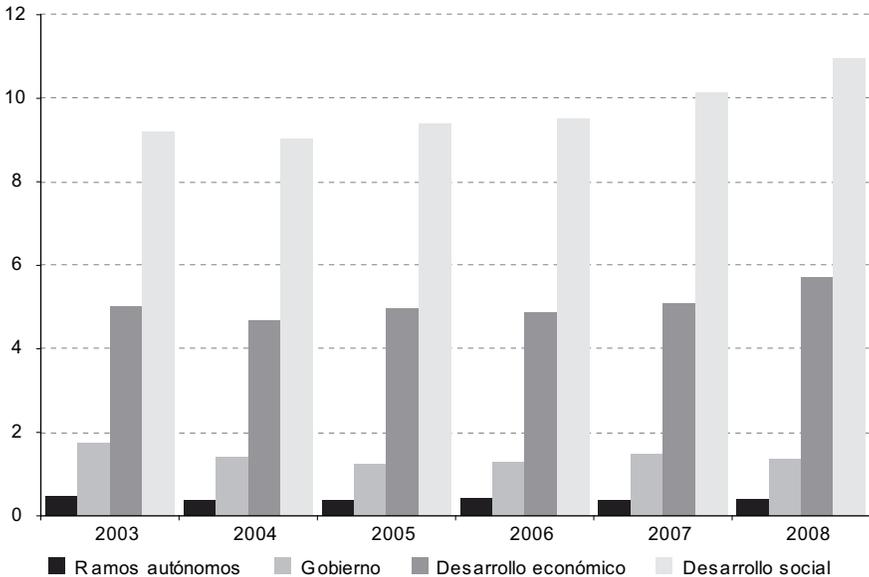
A. Estructura porcentual



B. Desarrollo social



C. Gasto como porcentaje del PIB



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004*, México, D. F., 2009 [en línea] <http://www.shcp.gob.mx> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2009].

Al considerar las fuentes de financiamiento del gasto público, se observa que durante los últimos 20 años los ingresos presupuestarios del gobierno federal estuvieron compuestos básicamente de ingresos tributarios y petroleros —ambos han representado, en promedio, alrededor del 90% del total en ese período—. Es decir, en el lapso comprendido entre 1986 y 2007 la participación promedio de los ingresos tributarios se ubicó en rangos cercanos al 60% y la de los ingresos petroleros fue de alrededor del 30%. Desde mediados de la década de 1990 la participación proporcional de los ingresos tributarios cayó a niveles próximos al 50% a causa de la crisis, lo que se compensó con una mayor participación de los ingresos petroleros, que ascendió a niveles de entre el 35% y el 40%. A partir del período de recuperación, los ingresos fiscales retomaron su cauce hasta alcanzar su punto máximo en 2002 —cerca del 74%—, para volver a la tendencia decreciente en años posteriores. Debe enfatizarse que los ingresos petroleros se ven influenciados tanto por factores de producción como por fluctuaciones en los mercados externos y en los precios internacionales. Si en lugar de considerar la participación en los ingresos presupuestarios se evalúa el crecimiento real de los ingresos petroleros, se observa un período de auge entre 2003 y 2008,

que contrasta con caídas significativas en el ritmo de crecimiento real de los ingresos tributarios en el mismo lapso (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
**MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y PETROLEROS
 EN LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y
 COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AÑOS SELECCIONADOS, 1986-2008**
(En porcentajes)

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos tributarios	55,6	50,4	57,8	55,7	59,9	62,5	61,0	64,3	61,6	51,1	48,7	51,7
Ingresos petroleros	38,3	43,3	35,0	31,8	29,5	28,8	28,3	27,1	27,2	35,5	37,6	36,0
Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Ingresos tributarios	59,2	60,7	67,0	69,7	73,6	67,7	60,6	57,4	57,1	58,6	48,6	
Ingresos tributarios <i>(en porcentajes del PIB)</i>						10,1	9,0	8,8	8,6	8,9	8,2	
Ingresos petroleros	31,4	31,1	25,1	20,9	14,9	23,8	31,0	37,1	37,5	32,2	44,2	
Ingresos petroleros <i>(en porcentajes del PIB)</i>						3,6	4,6	5,7	5,6	4,9	7,5	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004*, México, D. F., 2009 [en línea] <http://www.shcp.gob.mx> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2009].

El gasto en desarrollo social representa una porción importante del gasto programable, pero no se aprecia un aumento significativo en los ingresos tributarios que pueda sostenerlo y sí una dependencia constante de la renta petrolera. Para reforzar este argumento, se observa que el promedio del gasto en desarrollo social se ubicó cerca del 10% del producto interno bruto (PIB) durante el período 2003-2008 (véase el gráfico 6C) y los ingresos tributarios representaron en promedio un 9% anual con respecto al mismo parámetro en ese lapso, mientras que los ingresos petroleros rondaron el 5% de promedio anual. Considerando que en México los ingresos presupuestarios no se asignan a rubros específicos de gastos —es decir, que no es posible saber qué proporción del ingreso tributario o petrolero se destina a una función específica—, estas cifras pueden evaluarse desde distintas ópticas. La primera consistiría en afirmar que el consumo en materia de desarrollo social se financia casi completamente con recursos tributarios, aunque se debería complementar con otras fuentes el 1% faltante. Desde otra mirada, podría sostenerse que la mitad del gasto social se financia con la renta petrolera.

Retomando la primera lectura, puede afirmarse que los ingresos tributarios son suficientes únicamente para cubrir el gasto en desarrollo social, mientras que el resto de las funciones del gobierno quedarían a expensas de los recursos petroleros que se obtengan en el año, con el riesgo constante de

las fluctuaciones en los mercados internacionales que ello implica. Asimismo, ante la evidencia de una reducción considerable de la renta petrolera en 2009 y la expectativa de mayores disminuciones en los años venideros, será necesario un ajuste tributario para compensar la pérdida de ese ingreso. Eso significa que para destinar mayores recursos no solo a las funciones de desarrollo social, sino también a aquellas funciones económicas que incentiven el crecimiento y el empleo, se requerirá un ajuste que compense en una proporción significativamente superior la pérdida de la renta petrolera esperada.

Un tercer factor que merece consideración en este análisis de la estrategia del gobierno de combate a la pobreza es que la situación actual, agravada por la crisis internacional, pone de manifiesto un importante rezago del empleo en la economía mexicana. De acuerdo con Hernández Laos (2004), durante el período 1970-2000 la diferencia entre la población económicamente activa (PEA) y el empleo remunerado mostró una tendencia alcista sistemática, alcanzando este último un nivel equivalente a la cuarta parte de la PEA en 2000 —en esta diferencia se contabiliza el empleo informal como parte del minuendo⁷. La diferencia como proporción de la PEA se reproduce en el gráfico 7, donde se aprecia claramente que el sector informal ha tenido un papel predominante desde hace por lo menos 25 años.

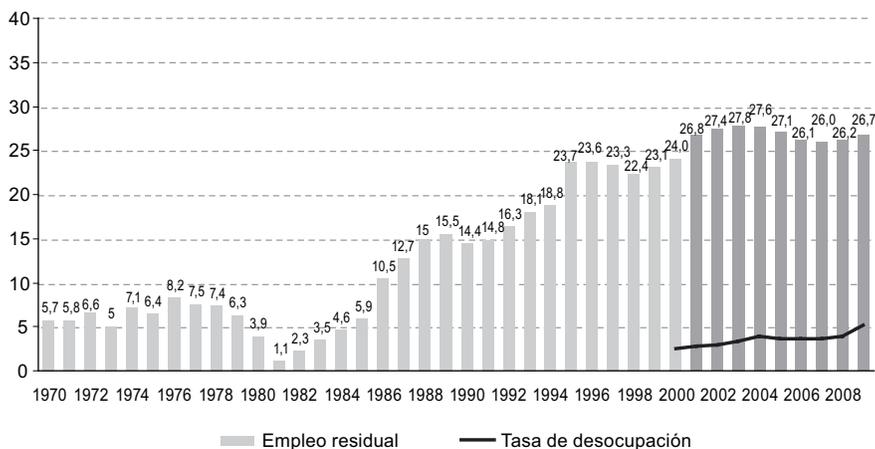
Procediendo en forma similar a Hernández Laos, pero utilizando información sobre el empleo en la que se aplica una metodología distinta a partir de 2000 —la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)—, se definió el empleo residual como el resultado de sustraer a la PEA tanto el número de desocupados como el de ocupados en el sector informal⁸. En el gráfico 7 también se incluyen estos valores y puede notarse que la tendencia definida anteriormente se mantiene, aunque en niveles promedio del 27% de la PEA. Considerando únicamente el número de desocupados, se aprecia que la tasa correspondiente ha promediado en los últimos 10 años alrededor del 3,5%. Esto es, el nivel de informalidad en México representó en promedio el 23% de la PEA aproximadamente.

En un contexto más general, esta tendencia de crecimiento de la informalidad se disparó de manera consistente a partir de la crisis de 1982

⁷ Hernández Laos (2004) define la diferencia entre la PEA y el empleo remunerado como empleo residual. Para el autor, el empleo remunerado es la estimación del número de puestos de trabajo remunerados requeridos para generar la producción, es decir, del número de plazas remuneradas que se estiman necesarias para producir los bienes y servicios. Esa diferencia (PEA - empleo remunerado = empleo residual) comprende tanto a los desocupados abiertos (desocupados que buscan trabajo activamente) como a una fracción de la población activa que trabaja en actividades de autoempleo, con escasos beneficios laborales y, por lo general, en el sector informal de la economía.

⁸ Nótese que no es necesariamente la misma definición que propone Hernández Laos.

Gráfico 7
MÉXICO: EMPLEO RESIDUAL, 1970-2009 Y TASA DE DESOCUPACIÓN, 2000-2009^a
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Hernández Laos, *Desarrollo demográfico y económico de México (1970-2000-2030)*, México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2004 e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica (BIE), [en línea] <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2009].

^a Para calcular el empleo residual, se empleó la información de la PEA correspondiente a interpolaciones de información proporcionada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para los años 1970, 1988 y 2000. Dada la existencia de varias publicaciones y la revisión y corrección de las cifras elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los datos sobre el empleo remunerado resultan del encadenamiento y la sistematización de la información disponible.

y, aunque con ciertas fluctuaciones, siempre mantuvo una tendencia al alza⁹. Durante las crisis recurrentes, los niveles de empleo residual se incrementaron. El caso más reciente es el de la crisis de 2009, cuando se registró una tasa media de desempleo del 5,1% en los primeros dos trimestres del año.

Levy (2008) ha analizado la relación entre formalidad e informalidad en el contexto de la protección social de México. Su argumento principal es que la estructura de incentivos implícita en los programas sociales conduce a los trabajadores y las empresas a comportarse en formas que resultan contrarias al fomento de la productividad de largo plazo. Para el autor, es fundamental entender la diferencia entre ambos conceptos en el contexto de la realidad mexicana, y el término trabajador asalariado representa una noción central en este marco. Esta denominación alude a la relación contractual que se celebra entre un empleado (subordinado) y su empleador, en la que existe una retribución de por medio definida por las propias leyes laborales

⁹ Asumiendo que el comportamiento de la informalidad ha sido similar al de este período.

que establecen la obligación del pago de las cuotas de la seguridad social y también el derecho de recibir sus beneficios¹⁰. Los trabajadores no asalariados quedan definidos por exclusión, siendo las categorías más importantes las de los trabajadores por cuenta propia y los comisionistas —los que no establecen una relación contractual subordinada y cuyas retribuciones no toman la forma de salarios, sino de comisiones o participación en las ganancias. De esta manera, los trabajadores formales son los asalariados inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los informales son los trabajadores por cuenta propia y los comisionistas que trabajan de forma legal, junto con los asalariados contratados por una empresa pero no inscritos en el IMSS (ilegalmente).

La distinción anterior adquiere sentido y resulta fundamental cuando se definen las diferencias entre seguridad social y protección social. La primera está garantizada únicamente para los trabajadores inscritos en el IMSS, mientras que la protección social provee a los trabajadores no asalariados una serie de programas que les permiten acceder prácticamente al mismo tipo de beneficios asociados a la seguridad social. En conclusión, los problemas de diseño de la seguridad social, que obligan a los trabajadores a pagar por beneficios que probablemente no deseen, su costo, la incompatibilidad entre los objetivos del gobierno y la valoración de los beneficios por parte de los trabajadores, la baja calidad de los servicios y el carácter sustitutivo que los programas de protección social adquieren como alternativa para los trabajadores no asalariados incentivan la informalidad en detrimento de la productividad y el empleo mejor calificado, tanto en los trabajadores como en las empresas (Levy, 2008).

De esta manera, una estrategia formulada en el sentido correcto hace que los beneficiarios continúen en la trampa de la pobreza, al empujarlos a emplearse en el sector informal o tal vez emigrar en busca de mejores condiciones laborales. Esta situación opera en sentido contrario a los objetivos propuestos mediante los mecanismos de transferencias de ingresos como Progres-a-Oportunidades, destinados a formar capital humano y, con ello, a cerrar la brecha originada por la falta de oportunidades para las personas en condiciones de pobreza y marginación. La proliferación de estos programas no ha contribuido a la estrategia de combate a la pobreza, a pesar de los recursos invertidos en ellos, es decir que una mayor disposición de recursos públicos no se ha traducido en más beneficios en ese sentido. Al parecer, la erradicación de la pobreza como condición para el aprovechamiento del dividendo demográfico no se ha cumplido hasta ahora.

¹⁰ Artículos 20 y 21 de la Ley federal del trabajo (SEGOB, 2010).

D. El dividendo demográfico

1. Definiciones

El dividendo demográfico se define como un único período dentro de la transición demográfica en el que el descenso de la fecundidad y de la mortalidad infantil ocasionan un aumento de la proporción de personas en edad productiva en una cuantía muy superior a la de los grupos dependientes (Mason, 2003). El potencial productivo de esta población genera una ventana de oportunidad que podría reflejarse en incrementos de la productividad nacional. Este efecto no solamente podría atribuirse a la menor proporción de personas dependientes, sino también el hecho de que las mujeres tienen más oportunidades para insertarse en el mercado laboral, pues el descenso de la fecundidad implica que el tiempo productivo dedicado al cuidado de los hijos es menor —en el contexto de sociedades con una construcción tradicional de los roles de género que las perjudica. La ventana de oportunidad se extinguirá eventualmente, porque la caída de la mortalidad induce a un aumento en la esperanza de vida y, por ende, al fenómeno del envejecimiento.

Con fines ilustrativos, se presentan las expresiones de Mason (2007a) usadas en esta definición. El número efectivo de consumidores (N) y el número efectivo de productores (L) en un determinado año (t) se definen como:

$$N(t) = \sum_{\alpha} \alpha(a) P(a, t) \text{ y } L(t) = \sum_{\alpha} \gamma(a) P(a, t)$$

donde $P(a, t)$ es la población de edad a en el año t .

De esta manera, el producto por consumidor efectivo (Y/N) está dado por:

$$\frac{Y(t)}{N(t)} = \frac{L(t)}{L(t)} \times \frac{Y(t)}{L(t)}$$

El primer término de la derecha de la ecuación se conoce como razón de soporte, definida como la razón entre los ingresos laborales y el consumo, ambos ponderados por la estructura poblacional. En consecuencia, el primer dividendo demográfico se expresa como la tasa de crecimiento de la razón de soporte, obtenido al derivar el logaritmo del primer término de la derecha en la expresión:

$$[\dot{L}(t) - \dot{N}(t)]$$

Esto es, cuando el crecimiento de los ingresos laborales compensa el aumento del consumo, ambos afectados por los cambios de la estructura

poblacional, se obtiene este dividendo. Por ello, se dice que la estructura de la población resulta determinante en su definición. Al derivar el logaritmo del segundo término de la derecha en la expresión se obtiene la tasa de crecimiento de la productividad laboral, lo que Mason y Lee denominan segundo dividendo demográfico (Mason y Lee, 2006; Mason 2007a):

$$[\dot{y}'(t)]$$

En síntesis, la tasa de crecimiento del producto por consumidor efectivo se define como:

$$\dot{y}(t) = \dot{L}(t) - \dot{N}(t) + \dot{y}'(t)$$

Sin embargo, en este artículo el análisis se enfoca únicamente en la determinación del primer dividendo demográfico.

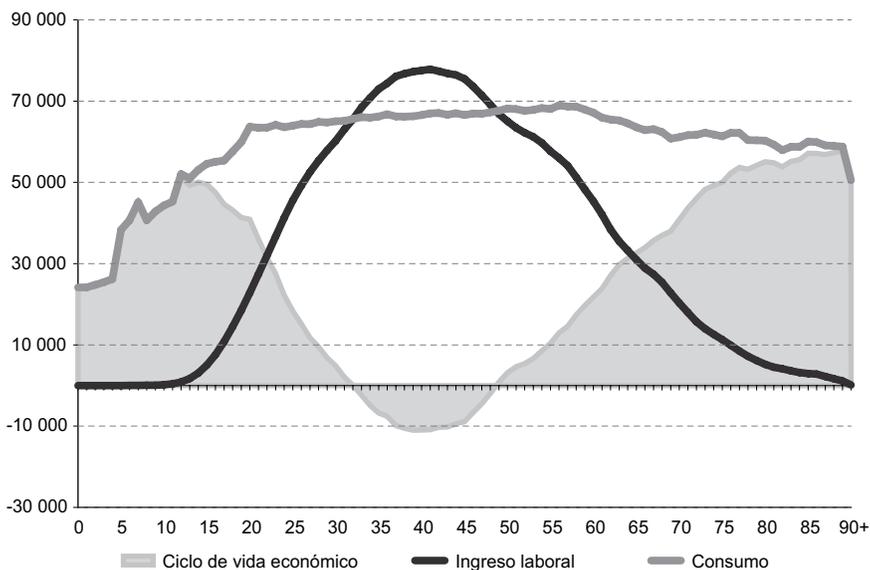
Conforme a lo anterior, se requieren tres elementos para el cálculo del dividendo demográfico: i) la serie histórica del perfil por edad de los ingresos laborales promedio, ii) la serie histórica del consumo per cápita por edad y iii) la serie histórica de la estructura por edad de la población. Desafortunadamente, en el caso de México solo se cuenta con estimaciones históricas de este tercer componente, lo que ocurre en la mayoría de los países. Por ello, Mason (2007b) sugiere el empleo de estimaciones de corte transversal para la obtención de los perfiles de ingreso y consumo, asumiendo que se mantienen durante el período de la transición demográfica.

En el caso particular de México, se dispone de estimaciones de ambos perfiles para los años 2000, 2002 y 2004, que serán empleadas en el cálculo de este primer dividendo. Los perfiles para 2004 (véase el gráfico 8A) ya están expuestos en Mejía-Guevara (2008 y 2009).

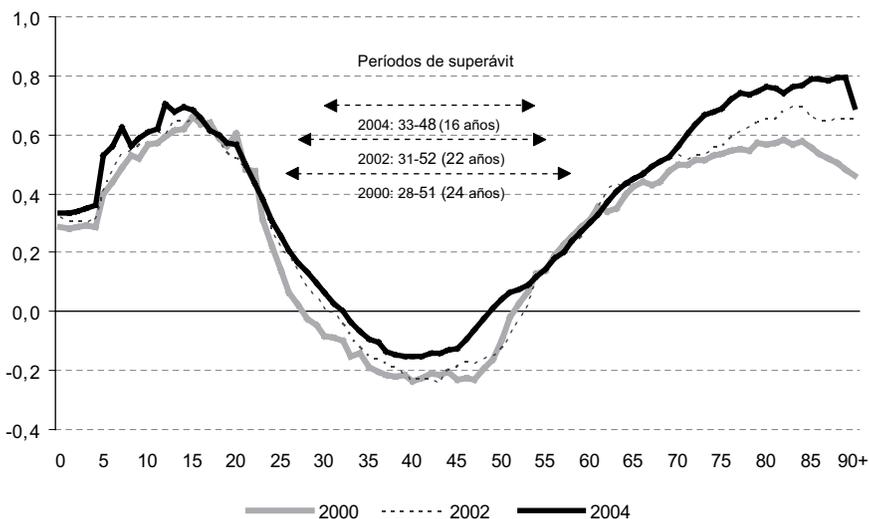
Sobre la base de la información disponible, en el gráfico 8B se compara el déficit del ciclo de vida (diferencia entre consumo e ingreso laboral) empleando los perfiles correspondientes a 2000, 2002 y 2004. Notablemente, los resultados no experimentan un cambio significativo al utilizar los diferentes perfiles, lo que parece congruente con el supuesto de Mason (2007b) de que es posible emplear un solo perfil durante todo el período de transición. Al utilizar los tres escenarios para el cálculo del dividendo demográfico, se advierte su similitud y casi no se aprecia diferencia entre 2000 y 2002 (véase el gráfico 9).

Gráfico 8
MÉXICO: DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA
 (En pesos mexicanos y años de edad)

A. 2004

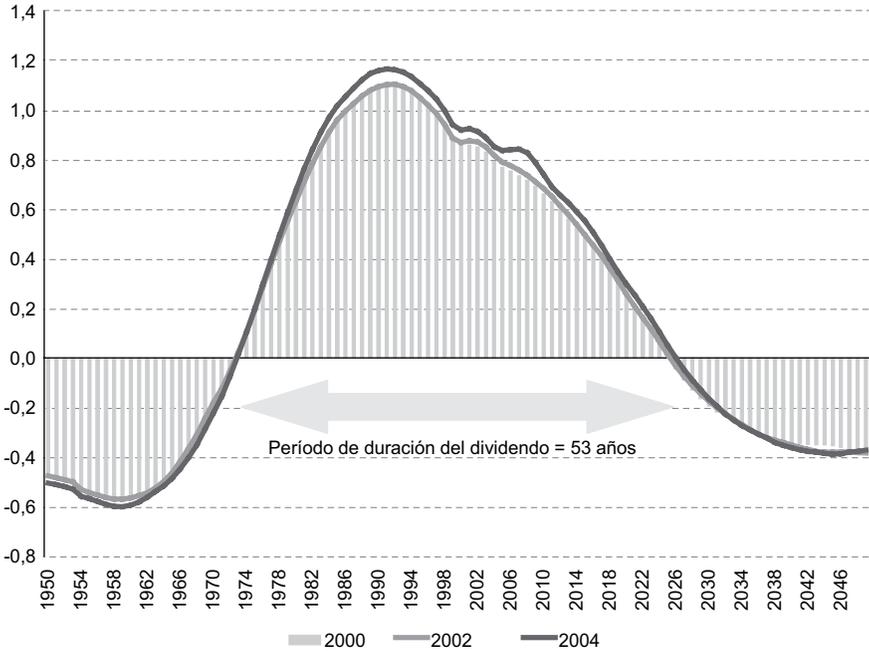


B. Déficit del ciclo de vida y períodos de superávit, 2000, 2002 y 2004
 (En proporción del ingreso laboral promedio de la población de entre 30 y 49 años, y años de edad)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9
MÉXICO: PRIMER DIVIDENDO DEMOGRÁFICO SEGÚN PERFILES DE EDAD, 2000, 2002 Y 2004
(Tasas de crecimiento de la razón de soporte)



Fuente: Elaboración propia.

2. Resultados

En el cuadro 2 se muestran las estimaciones del impacto económico del primer dividendo demográfico a largo plazo, así como las tasas de crecimiento per cápita durante el período 1973-2026, en el que se identifica un bono positivo. En la tercera columna se expone la cuantificación del primer dividendo demográfico durante el período mencionado. Considerando las estimaciones con el perfil del ciclo de vida de 2002, se observa que en el período 1951-1973 el dividendo demográfico fue de -0,4%, lo que significa que el crecimiento del producto por consumidor efectivo disminuyó a un ritmo medio del 0,4% anual o que el efecto negativo acumulado fue cercano al 10%. Durante el período siguiente, que abarca desde 1974 hasta 2008, el dividendo fue del 0,8%, es decir, el incremento medio de la producción por trabajador efectivo fue del 0,8% o, de manera equivalente, la contribución acumulada del dividendo fue del orden del 28%.

En la medición del impacto demográfico en el producto se aplicó el procedimiento seguido por Mason (2007a). Sin embargo, al no contar con una serie histórica completa del PIB per cápita para México durante el período 1950-2050, se emplearon varias fuentes para construirla. Para ello fue necesario efectuar un encadenamiento de tres series distintas. En la primera, tomada de Mejía-Guevara (2000), se considera el lapso comprendido entre 1950 y 1970; la segunda fue construida por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2003) para el período 1970-2001¹¹ y la tercera proviene del Fondo Monetario Internacional (FMI) y brinda información para el período 1980-2014 (FMI, 2009). En la última serie, se consideraron los datos del FMI disponibles y se efectuó el encadenamiento para los años previos. Para calcular los datos de los años posteriores a 2014, se tomaron tres escenarios de crecimiento a tasas anuales sostenidas del 2,5%, el 3% y el 3,5%, respectivamente.

Los resultados de este ejercicio también se exponen en el cuadro 2, donde se aprecia que, en el esquema de crecimiento del 2,5%, el producto por consumidor efectivo anual durante el período de duración del bono (1974-2026) crecerá el 0,7% según las estimaciones —es decir, el número de productores por consumidor efectivo en 2026 se incrementará en un 29,7% respecto del de 1974—, mientras que el dividendo restante a partir de 2009 se estima en un 0,4% anual. En tanto, se espera un impacto negativo cercano al 0,3% por efecto del envejecimiento poblacional para el período comprendido entre 2027 y 2050.

Para profundizar este análisis se estimó la tasa de crecimiento del producto por consumidor efectivo, definida como la diferencia entre la tasa de crecimiento del PIB per cápita menos la tasa promedio de crecimiento de los consumidores efectivos (Mason, 2007a). Como puede observarse en el cuadro 2, a excepción del período anterior al inicio del dividendo, la tasa de crecimiento de los consumidores efectivos fue superior a la tasa de crecimiento poblacional, ya que la proporción de personas con patrones de consumo altos aumentó rápidamente. El PIB per cápita se ajustó en ese sentido, descontando las necesidades de consumo promedio del período, con diferencias que se ubicaron en un rango del 3% al 15% o menor en las etapas de envejecimiento. Las diferencias más amplias se registraron en el período del dividendo positivo, lo que implica una reducción del PIB per cápita del 15%.

¹¹ Fue necesario aplicar esta metodología debido a las discrepancias observadas en los informes oficiales de la tasa de crecimiento del PIB cuando se comparan con los años base 1970 y 1980.

Cuadro 2
**MÉXICO: TASAS DE CRECIMIENTO DEL DIVIDENDO DEMOGRÁFICO Y DEL PIB
 POR CONSUMIDOR EFECTIVO, 1951-2050**
(En porcentajes)

Período de estudio	Dividendo acumulado	Dividendo demográfico (razón de soporte) (a)	PIB per cápita (b)	Consumidores efectivos (c)	PIB por consumidor efectivo (d)=(b)-(c)	Contribución del dividendo demográfico al crecimiento del PIB por consumidor efectivo (a)/(d)
1951-1973	-10,1	-0,4	3,4	-0,1	3,5	-12,5
1974-2008	28,0	0,8	1,6	0,3	1,3	64,0
Promedio de crecimiento real del PIB = 2,5% (2015-2050)						
1974-2026	35,4	0,7	1,7	0,3	1,4	46,5
2009-2026	7,4	0,4	2,0	0,2	1,8	22,9
2027-2050	-6,8	-0,3	2,4	0,0	2,4	-11,8
Promedio de crecimiento real del PIB = 3% (2015-2050)						
1974-2026	35,4	0,7	1,8	0,3	1,5	43,2
2009-2026	7,4	0,4	2,3	0,2	2,1	19,3
2027-2050	-6,8	-0,3	2,9	0,0	2,9	-9,8
Promedio de crecimiento real del PIB = 3,5% (2015-2050)						
1974-2026	35,4	0,7	1,9	0,3	1,7	40,2
2009-2026	7,4	0,4	2,6	0,2	2,5	16,7
2027-2050	-6,8	-0,3	3,4	0,0	3,4	-8,4

Fuente: Elaboración propia.

Bajo las premisas anteriores, se observa que el primer bono ha contribuido hasta este momento —es decir, entre 1974 y 2008— con el 64% del crecimiento del producto por consumidor efectivo, lo hará con el 23% durante el tiempo que resta de dividendo y se espera que haya contribuido con cerca del 47% durante el lapso completo (1974-2026). El efecto negativo esperado del envejecimiento (dividendo negativo) se cuantifica en alrededor del 12%. Con fines comparativos, Mason (2007a) ha estimado que en los Estados Unidos el primer dividendo contribuyó con alrededor del 20% del crecimiento del PIB por consumidor efectivo durante el lapso 1970-2000. En el Japón (1950-1980) y la India (1975-2005) su aporte implicó alrededor del 12% en ambos casos. Nótese que no solo el efecto del bono en el producto es significativamente menor en estos países en comparación con México, sino que los períodos de dividendo positivo también son menores —30 años para los Estados Unidos y la India y 25 años en el caso del Japón—. Por su parte, Rosero-Bixby y Robles (2008) encontraron que en Costa Rica el dividendo fue del 0,7% en

2005, que es el valor promedio anual obtenido para México, y estimaron que entre 1976 y 1985 se registraron tasas superiores al 1% anual. Se espera que en ese país el dividendo se extinga a partir de 2021. En México también se alcanzaron tasas superiores al 1%, pero comenzaron en 1986 y se verificaron hasta 1999; su valor máximo se registró en 1992 (1,17%) y decrecieron a partir de entonces hasta volverse negativas en 2027, como se ha dicho, por efecto del envejecimiento poblacional. Finalmente, el efecto acumulado del dividendo costarricense se calcula en un 37,9%.

En ese sentido, el envejecimiento poblacional tendrá un efecto negativo sobre el producto, lo que indica que los ingresos laborales de la población mexicana ya no compensarán el efecto de su consumo y la estructura poblacional de entonces acentuará marcadamente este efecto. Se concluye entonces que el proceso de envejecimiento es determinante, en tanto su manifestación implica la desaparición de la ventana de oportunidad.

E. ¿Dividendo o carga demográfica?

Los resultados expuestos aquí confirman la presencia de una ventana de oportunidad con estimaciones sólidas, basadas en un análisis cuidadoso de los ingresos y el consumo promedio. Estas estimaciones muestran que los efectos positivos de la transición demográfica siguen vigentes y continuarán durante el primer cuarto de siglo. No obstante, la coyuntura económica, agravada por la recesión mundial en curso en la mayor parte del orbe, conforma un panorama adverso, tanto en la actualidad como en el futuro próximo. La economía en general depende de muchos otros factores, pero la ventaja que representa la transición demográfica debe aprovecharse al máximo. El período que resta de lo que se ha denominado ventana de oportunidad se calcula en 17 años aproximadamente, tiempo en el que debe trabajarse arduamente para incrementar la inversión en capital humano y la productividad laboral, a fin de potenciar el capital humano que la transición ha brindado durante un largo período.

Se requiere también romper con la disyuntiva entre formalidad e informalidad en los mercados laborales y vincular la tarea de la lucha contra la pobreza con estrategias que permitan romper el círculo vicioso de la pobreza y la informalidad, que la misma estrategia contribuye a ocasionar. Estas recomendaciones se completan con políticas para el crecimiento que deben formularse en otros sectores y que, de hecho, son incluyentes. El desaprovechamiento de oportunidades pasadas debe llevar a reflexionar sobre la necesidad de actuar con un alto sentido de responsabilidad ante las enormes presiones sobre los sistemas de salud y seguridad social que se

esperan en las siguientes décadas por el efecto del envejecimiento poblacional. Probablemente sea la última oportunidad para hacerlo.

El hecho de que los programas de protección social promuevan la informalidad parece ciertamente contradictorio, pues lo esperado es que personas más educadas y sanas contribuyan a un mayor desarrollo del país. El problema lo constituyen los incentivos que los programas sociales proveen: por una parte se busca equilibrar las oportunidades de los sectores de la población que se encuentran en condiciones desfavorables, pero por la otra se promueven prácticas que alientan la informalidad, en detrimento de la seguridad social y el desarrollo. Ese círculo vicioso debe revertirse, ya que la informalidad es un factor que erosiona la productividad en detrimento del crecimiento económico, reduce la participación y desaprovecha el capital humano que los propios programas sociales intentan fomentar, con grandes esfuerzos y recursos. La falta de integración de los jóvenes al mercado formal o su emigración al extranjero en busca de mejores oportunidades, después de haber recibido apoyo destinado a favorecer esa integración, representa un golpe muy fuerte a los objetivos del programa. Eso no significa que este no funcione, sino que no hay mecanismos alternativos que complementen su accionar con eficacia. En estas condiciones, la contribución de una persona en edad productiva, que teóricamente brinda un aporte al bono demográfico en su calidad de productor (y también de consumidor), resulta un caso más de desaprovechamiento.

La discusión conduce irremediablemente a plantear mecanismos e implementar reformas que contribuyan a romper esos círculos perniciosos y, por ende, a mejorar la productividad y favorecer el desarrollo. Los sectores que lo requieren son varios y presentan enormes resistencias. Existen estructuras corporativas renuentes a perder los privilegios que han logrado afianzar a lo largo del tiempo, grupos monopólicos en sectores estratégicos y con gran poder económico, como también una democracia incipiente con un sistema partidista que no favorece el diálogo y dificulta la toma de decisiones.

Los argumentos anteriores no emanan del análisis de algún modelo complejo, sino de la medición de una oportunidad demográfica que una estructura poblacional favorable ha brindado. Dos resultados contrastantes se derivan. Por una parte, la medición de un efecto positivo del dividendo demográfico en el crecimiento medio por trabajador, y por otra, un panorama que no favorece el aprovechamiento de ese dividendo: la baja productividad, los reducidos niveles de empleo remunerado y la elevada informalidad laboral. Todo ello con un elemento adicional: el esfuerzo por potenciar ese dividendo, por lo menos en términos de combate a la pobreza y disminución de los niveles de desigualdad, no parece conectarse de manera correcta con las necesidades de empleo señaladas.

F. Conclusiones

La medición del efecto económico de los indicadores demográficos es un tema de enorme trascendencia, debido a la dinámica poblacional y a las diferencias, tanto en su crecimiento como en su estructura, de un país a otro. Los resultados derivados de múltiples investigaciones revelan, en general, correlaciones entre ambos conceptos, ya sea de forma positiva o negativa y dependiendo del tipo de estudio en cuestión. En el marco de este artículo, resulta de particular importancia el vínculo entre los efectos de la transición demográfica y el crecimiento económico y, en especial, el relacionado con lo que algunos autores han denominado el dividendo demográfico o la ventana de oportunidad demográfica.

En ese sentido, el propósito principal de este trabajo fue retomar la recomendación que se brindó en muchos de esos estudios y que se deriva de las experiencias favorables de los países de Asia oriental: aprovechar mejor el dividendo. Sin embargo, las conclusiones desfavorables de esas investigaciones respecto de América Latina son, en última instancia, las mismas sobre las que se centra el interés en México.

Las enseñanzas que sugieren mayores inversiones en capital humano, la promoción de políticas de empleo remunerado y la búsqueda de métodos de reducción de la pobreza y la desigualdad se analizaron en este artículo en el marco de la política de protección social mexicana y la evolución de los indicadores de empleo e informalidad. Se describieron las características de Progresa-Oportunidades, el principal programa considerado en la estrategia de combate a la pobreza en el país. Las cifras presentadas confirmaron el éxito y el interés del gobierno en preservar y reforzar este importante programa como detonador del desarrollo de las zonas más marginadas y en las que se ubica una cuarta parte de la población nacional.

No obstante, contrastan con este importante esfuerzo y, en general, con las tareas orientadas al gasto en desarrollo social, las energías puestas en la recaudación tributaria y la elevada dependencia de los ingresos petroleros. No se califica desfavorablemente el hecho de contar con estos recursos, sino su escaso aprovechamiento para la generación de un desarrollo económico suficiente que complemente las acciones en materia de desarrollo social, sumado al riesgo permanente de que los mercados internacionales de hidrocarburos ejerzan presiones sobre las finanzas públicas. En algunos momentos, ese riesgo se traduce de manera favorable, mientras que en otros, como en los tiempos de recesión actuales y de bajas reservas, se recurre a la opción de aumentar la recaudación, pero solo para tratar de recuperar parte del ingreso perdido por la vía del petróleo.

Otro elemento clave se relaciona con las presiones que la transición demográfica ejerce sobre el mercado de trabajo, sobre todo porque una buena

parte de la población en edad laboral ha tenido que caer en la informalidad ante la falta de oportunidades y los incentivos perniciosos que los mismos programas sociales originan en contra de los mercados de trabajo formal.

La medición del dividendo demográfico arroja resultados contrastantes, pues se estiman aportes significativos al crecimiento por trabajador efectivo que, sin embargo, no se han aprovechado. Se proyecta que el dividendo mexicano se extenderá alrededor de 17 años más, por lo que repetir las recomendaciones de incrementar la inversión en capital humano y crear fuentes de empleo formal suficientes no son una opción de política sino un imperativo, considerando las presiones en los sistemas de salud y seguridad social que se prevén ante el proceso de envejecimiento de la población que ya está en marcha.

Bibliografía

- Bloom, D.E. y D. Canning (2001), “Cumulative causality, economic growth, and the demographic transition”, *Population Matters: Demographic Change, Economic Growth, and Poverty in the Developing World*, N. Birdsall, A.C. Kelley y S.W. Sinding (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Bloom, D.E., D. Canning y B. Graham (2003), “Longevity and life-cycle savings”, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, N° 3.
- Bloom, David E. y J. G. Williamson (1998), “Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia”, *World Bank Economic Review*, vol. 12, N° 3.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2003), *Encadenamiento de series históricas del producto interno bruto de México, 1970-2001*, México, D.F., Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/G.2378(SES.32/14))*, Santiago de Chile.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2006), *Proyecciones de la población en México, 1950-2050*, México, D.F. [en línea] www.conapo.gob.mx [fecha de consulta: 1 de octubre de 2009].
- Cutler, D.M. y otros (1990), “An aging society: opportunity or challenge?”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1.
- Deaton, A. y C. H. Paxson (2000), “Growth, demographic structure, and national saving in Taiwan”, *Population and Development Review*, vol. 26, Supplement: Population and Economic Change in East Asia, R. Lee y C.Y. Cyrus Chu (eds.), Nueva York, Consejo de Población.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), “World Economic Outlook Database” [base de datos en línea] <http://www.imf.org/external/data.htm> [fecha de consulta: 13 de octubre de 2009].
- Hernández Laos, Enrique (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México (1970-2000-2030)*, México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2009), “Banco de Información Económica (BIE)” [en línea] <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2009].

- Kelley, A.C. y R.M. Schmidt (1995), "Aggregate population and economic growth correlations: the role of the components of demographic change", *Demography*, vol. 32, N° 4.
- Kuznets, Simon (1967), "Population and economic growth", *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 111, N° 3.
- Lee, Ronald D. (1994a), "The formal demography of population aging, transfers, and the economic life cycle", *Demography of Aging*, L.G. Martin y S.H. Preston (eds.), Washington, D.C., National Academy Press.
- (1994b), "Population age structure, intergenerational transfers, and wealth: a new approach, with applications to the United States", *Journal of Human Resources*, vol. 29, N° 4.
- Lee, R., A. Mason y T. Miller (2003), "Saving, wealth and the transition from transfers to individual responsibility: the cases of Taiwan and the United States", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, N° 3.
- (2001), "Saving, wealth, and population", *Population Does Matter: Demography, Poverty, and Economic Growth*, N. Birdsall, A.C. Kelley y S.W. Sinding (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Lee, Ronald, Sang-Hyop Lee y Andrew Mason (2008), "Charting the economic life cycle", *Population and Development Review*, vol. 34, Supplement: Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth., A. Prskawetz, D.E. Bloom y W. Lutz (eds.), Nueva York, Consejo de Población.
- Levy, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C., Brookings Institutions Press.
- (2006), *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-a-Oportunidades Program*, Washington, D.C., Brookings Institutions Press.
- Malthus, Thomas. R. (1986), *An Essay on the Principle of Population*, Londres, W. Pickering.
- Mason, Andrew (2007a), "Demographic dividends: the past, the present, and the future", *Population Change, Labor Markets and Sustainable Growth: Towards a New Economic Paradigm*, Andrew Mason y Mitoshi Yamaguchi (eds.), Oxford, Elsevier Press.
- (2007b), "La transición demográfica y el bono demográfico en países desarrollados y en desarrollo", documento presentado en la Reunión de expertos sobre las implicaciones sociales y económicas de los cambios en la estructura por edad de la población, México, D.F., Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES)/Consejo Nacional de Población de México (CONAPO), 31 de agosto a 2 de septiembre de 2005.
- (2003), "Population change and economic development: what have we learned from the East Asia experience?", *Applied Population and Policy*, vol. 1, N° 1.
- (ed.) (2001), *Population Change and Economic Development in East Asia: Challenges Met, Opportunities Seized*, Stanford, Stanford University Press.
- Mason, Andrew y otros (2009), "Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts", *Developments in the Economics of Aging*, D. Wise (ed.), Chicago, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/University of Chicago Press.
- Mason, Andrew y Ronald Lee (2006), "Reform and support systems for the elderly in developing countries: capturing the second demographic dividend", *GENUS*, vol. LXII, N° 2.

- Mason, Andrew, Thomas Merrick y R. Paul Shaw (eds.) (1999), "Population economics, demographic transition, and development: research and policy implications", *WBI Working Papers*, Washington, D.C., Instituto del Banco Mundial (WBI).
- Mejía-Guevara, Iván (2009), "Economic life cycle and intergenerational redistribution: Mexico, 2004", documento presentado en la vigesimosexta Conferencia Internacional de Población, Marruecos, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), 27 de septiembre a 2 de octubre.
- (2008), "Ciclo de vida económico en México", *La situación demográfica de México 2008*, F. Vélez Fernández Varela (coord.), México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- (2000), "La transición demográfica en México y su impacto económico", tesis de maestría en economía, México, D.F., El Colegio de México.
- Mojarro, Octavio e Iván Mejía-Guevara (2005), "Efectos de los cambios en la estructura por edades de la población sobre el ahorro y la inversión en México", *México ante los desafíos de desarrollo del Milenio*, E. Zúñiga-Herrera (coord.), México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Partida Bush, Virgilio (2008), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades 2005-2050*, México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO) [en línea] www.conapo.gob.mx [fecha de consulta: 1 de octubre de 2009].
- Proyecto CNT (Proyecto Cuentas Nacionales de Transferencias) (2009), "National Transfer Accounts Project" [en línea] <http://www.ntaccounts.org> [fecha de consulta: 23 de abril de 2009].
- Rosero-Bixby, Luis y Arodys Robles (2008), "Los dividendos demográficos y la economía del ciclo vital en Costa Rica", *Papeles de población*, N° 55.
- Samuelson, Paul (1958), "An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money", *The Journal of Political Economy*, vol. 66, N° 6.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2010), "Ley federal del trabajo", *Diario Oficial de la Federación. Leyes y reglamentos*, México, D.F. [en línea] www.gobernacion.gob.mx [fecha de consulta: 26 de enero de 2010].
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2009), "Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004", México, D.F. [en línea] www.shcp.gob.mx [fecha de consulta: 13 de octubre de 2009].
- Solow, Robert M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1.
- Swan, Trevor W. (1956), "Economic growth and capital accumulation", *Economic Record*, N° 32, noviembre.
- Williamson, J. G. y M. Higgins (2001), "The accumulation and demography connection in East Asia", *Population Change and Economic Development in East Asia: Challenges Met, Opportunities Seized*, A. Mason (ed.), Stanford, Stanford University Press.
- Willis, Robert J. (1988), "Life cycles, institutions, and population growth: a theory of the equilibrium rate of interest in an overlapping generations model", *Economics of Changing Age Distributions in Developed Countries*, R.D. Lee, W.B. Arthur y G. Rodgers (eds.), Oxford, Clarendon Press.

Transferencias del sector público a la infancia y la vejez en el Uruguay, 1994-2006

Marisa Bucheli
Cecilia González
Cecilia Olivieri¹

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la asignación neta de recursos públicos a los distintos grupos de edad en el Uruguay, su papel en el financiamiento del consumo y los cambios ocurridos en el período comprendido entre 1994 y 2006 en esta materia. Para ello se utiliza un sistema de cuentas especialmente diseñado para medir los flujos económicos entre los grupos de edad —el sistema de cuentas nacionales de transferencias. Las principales conclusiones a las que conduce el análisis son: i) que las transferencias públicas netas implican flujos desde las edades medias hacia los niños y las personas mayores; ii) que los flujos netos hacia las personas de edad son claramente superiores a los que se dirigen hacia los niños y iii) que la brecha entre las transferencias netas dirigidas a estos dos grupos etarios se acortó desde 1994 hasta 2006, principalmente debido al aumento de la inversión pública en educación y al descenso del gasto público en pensiones, como consecuencia de la reforma de la seguridad social.

¹ Las autoras pertenecen al Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Este documento fue realizado en el marco del proyecto Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social en América Latina, que cuenta con financiamiento del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) del Canadá.

Abstract

In this paper we analyze the allocation of public resources by age group in Uruguay, estimate the net public transfers and study their role in consumption financing, comparing 1994 and 2006. We use the National Transfers Account system, specially built for measuring economic flows between age groups. The main conclusions are: i) net public transfers implied resource flows from middle aged people to children as well as to the elderly; ii) net flows to the elderly were larger than those to children; iii) this gap between the net transfers received by the elders and those received by the children decreased between 1994 and 2006 due to the increase of public education expenditure and the decrease of public pensions outlays.

Résumé

Le but de cet article est d'analyser l'allocation nette de fonds publics destinés aux différents groupes d'âge en Uruguay, leur rôle dans le financement de la consommation et les changements intervenus en la matière durant la période comprise entre 1994 et 2006. Un système de comptabilité a été spécialement conçu à cet effet pour mesurer les courants économiques entre les groupes d'âge : le système de comptabilité nationale des transferts. Les principales conclusions de cette analyse sont les suivantes: i) les transferts publics nets impliquent des courants allant des âges moyens vers les enfants et les personnes âgées, ii) les courants nets vers les personnes âgées sont nettement supérieurs à ceux qui sont acheminés vers les enfants, et c) l'écart entre les transferts nets destinés à ces deux groupes d'âge s'est réduit entre 1994 et 2006, grâce, essentiellement, à l'augmentation de l'investissement public en éducation et à la réduction des dépenses publiques au titre des pensions suite à la réforme de la sécurité sociale.

Introducción

El Uruguay se encuentra en una etapa de transición demográfica avanzada en comparación con el resto de los países de América Latina y se considera que su población está envejecida desde mediados del siglo XX. En 2006 su tasa global de fecundidad se situaba en 2,03 hijos por mujer y los mayores de 60 años constituían el 18% de la población total, mientras que los menores de 14 años representaban el 22%.

Históricamente el Uruguay ha pertenecido al grupo de países con menores niveles de inequidad y pobreza de América Latina (CEPAL, 2008). Este desempeño está asociado a una extensa tradición de programas sociales y de elevado gasto público, que alcanzó el 21% del PIB en 2006, cifra con la cual el país se situó en la tercera posición en la región en este indicador (CEPAL, 2008). Sin embargo, como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos, la pobreza en el Uruguay se concentra en la población de menor edad. En 2008, el 40% de los niños de entre 6 y 12 años vivía en hogares pobres, mientras que solo el 6% de las personas mayores de 60 años estaban en esta situación (INE, 2009). Cabe destacar que los sectores con mayores carencias se encontraban en una fase temprana de la transición demográfica, lo que contribuye a explicar estas brechas (Calvo y Giraldez, 2000; Varela, 2007).

La baja incidencia de la pobreza entre las personas de edad está vinculada a la amplia cobertura de los programas de pensiones, que data de mediados del siglo XX. Si bien estos programas cuentan con gran apoyo de la opinión pública y de los encargados de tomar decisiones, en el ámbito académico y político se ha cuestionado a menudo el desigual acceso de los niños y las personas mayores a los beneficios públicos. En este contexto, a mediados de la década de 1990 se comenzó a implementar un conjunto de políticas destinadas a mejorar la situación de la infancia.

El propósito del presente trabajo es describir la asignación de los recursos públicos en el Uruguay desde la perspectiva de las transferencias percibidas y realizadas según la edad de las personas. El análisis se enfoca en el papel que cumplen las transferencias públicas en el financiamiento del consumo de los niños y de las personas mayores, y en los cambios ocurridos en el período 1994-2006 en esta materia.

La principal novedad de este trabajo es el uso de un sistema de cuentas que permite medir los flujos económicos entre las edades, mediante datos consistentes con los aportados por el sistema de cuentas nacionales, y que se conoce como cuentas nacionales de transferencias. Más específicamente, la estimación obtenida mediante este sistema proporciona información sobre los perfiles por edad asociados al pago de los impuestos y contribuciones a

la seguridad social y a los beneficios recibidos desde el sector público, lo que permite contar con una estimación de las transferencias netas medias recibidas a cada edad, en este caso puntual en los años 1994 y 2006.

El documento está estructurado en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda sección se exponen los aspectos básicos de las políticas sociales del Uruguay y sus modificaciones desde 1994 hasta 2006; en la tercera se presentan los aspectos más destacados de la metodología utilizada para hacer las estimaciones mediante el sistema de cuentas nacionales de transferencias; en la cuarta sección se discuten los principales resultados, y en la quinta se exponen las conclusiones obtenidas del análisis.

A. Principales cambios de las políticas públicas en el Uruguay desde 1994 hasta 2006

El gasto público real del Uruguay en 2006 fue levemente inferior (2%) al de 1994. Sin embargo, tal como se observa en el cuadro 1, su composición cambió: en 2006 el peso de la educación y la salud fue más elevado y las prestaciones de la seguridad social para las personas mayores perdieron participación. Un recorrido general por las principales modificaciones de las políticas públicas permite conocer las razones del cambio en la estructura de este gasto.

Entre 1994 y 2006 el gasto en educación pública creció un 66%, debido a un aumento del gasto en la enseñanza primaria y media, que a su vez fue consecuencia del incremento del gasto por alumno más que de un crecimiento de la matrícula. Sobre todo en la segunda mitad de los años noventa, el gobierno canalizó recursos públicos hacia la enseñanza primaria y media, con el propósito de financiar la implementación de políticas que buscaban responder a las elevadas tasas de repetición y deserción en el segundo de estos niveles. Entre las medidas aplicadas, se creó una oferta pública de educación preescolar para los niños de 3 a 5 años, que en un principio fue obligatoria para los niños de 5 años y en 2006 para los de 4 años. Además, se tomaron medidas especialmente dirigidas a los establecimientos situados en las zonas de bajo nivel socioeconómico, como la ampliación de la carga horaria de permanencia en la escuela, la creación o modificación de establecimientos para reducir el tamaño de los grupos de alumnos en cada clase —sobre todo en la enseñanza media—, la realización de cambios en la política de alimentación escolar para incentivar la asistencia, la implementación de programas de formación docente y la aplicación de modificaciones en los contenidos de la educación media, entre otros.

A su vez, el gasto público en salud creció un 36% (véase el cuadro 1). Este gasto tiene dos grandes componentes. Por una parte, el sector público paga las primas del seguro de atención médica privada de los trabajadores privados formales (componente identificado como gasto “en dinero” en el cuadro 1). Con un valor estable de la prima del seguro, el aumento del número de beneficiarios produjo un crecimiento del 27% de este componente, en gran parte debido a que a finales de la década de 1990 el programa se extendió a las personas mayores de bajos recursos. Por otra parte, el sector público provee a los beneficiarios de bajos recursos, sin cargo para ellos, servicios médicos, medicamentos y atención hospitalaria, entre otros elementos (componente que se identifica como gasto de salud pública “en especie” en el cuadro 1). Este tipo de gasto creció un 45% en el período comprendido entre 1994 y 2006, como resultado de un aumento del 32% de la población que utiliza estos servicios y del 10% del gasto por beneficiario.

Cuadro 1
URUGUAY: GASTO PÚBLICO, 1994-2006
 (En porcentajes)

	Proporción del gasto público		Variación del valor absoluto 1994-2006
	1994	2006	
Consumo público	56,2	64,8	13
Educación pública	8,1	13,7	66
Nivel primario y medio	5,9	10,9	79
Nivel terciario	1,9	2,4	24
Administración y otros	0,3	0,4	67
Salud pública	12,1	16,8	36
En dinero	5,8	7,5	27
En especie	6,3	9,3	45
Otros bienes y servicios públicos	36,0	34,3	-7
Seguridad social	42,2	34,6	-19
Jubilaciones y pensiones	39,6	31,5	-22
Asignaciones familiares	1,1	1,6	46
Otros programas en dinero	1,5	1,5	-1
Otros	1,6	0,6	-65
Total	100,0	100,0	-2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Contaduría General de la Nación (CGN), *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 1994*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 1994 y *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 2006*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 2006; Banco de Previsión Social (BPS), Boletín estadístico 2007, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial, 2007; e información del Banco Central del Uruguay (BCU) [en línea] <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/sgoioi/cuadros.htm>.

El gasto en seguridad social, por el contrario, disminuyó en este período, con excepción del destinado al programa de asignaciones familiares, que creció un 46%. De todas formas, en los dos años considerados la participación de este programa en el gasto total fue muy pequeña, tanto por el bajo monto de la transferencia realizada como por la limitada proporción de personas cubiertas. Cabe mencionar, en todo caso, que el incremento del gasto en asignaciones familiares es resultado de varias modificaciones realizadas en el período comprendido entre 1994 y 2006, que tuvieron por objetivo focalizar la cobertura hacia la población de menores recursos y aumentar el monto de la prestación.

La caída del gasto en seguridad social fue resultado de la evolución del programa de jubilaciones y pensiones. Sus aportes disminuyeron un 22% en el período considerado en este análisis, lo que se relaciona con una reforma implementada en 1996.

Hasta 1995 el programa se basó en un régimen de financiamiento del seguro social o de reparto. Las contribuciones realizadas por los trabajadores y empleadores financiaban tanto las prestaciones que se brindaban a los contribuyentes retirados como las pensiones pagadas por bajos recursos y edad avanzada; estas últimas tenían tradicionalmente una participación muy baja, del orden del 6%. La reforma sustituyó este régimen por otro que combina dos pilares: un seguro social y un sistema de cuenta individual. Hasta cierto umbral de salario, los trabajadores contribuyen al primer pilar; por el monto salarial superior a ese límite deben realizar un aporte a una cuenta de ahorro individual, con un tope por encima del cual se exoneran los pagos. De esta manera, la prestación obtenida en la etapa de retiro se compone de un beneficio público más el pago de un seguro que proviene del monto acumulado en la cuenta de ahorro individual. La creación de un doble pilar para el sistema tuvo como resultado que la prestación media asumida por el seguro social para las nuevas generaciones de retirados sea menor.

Además, el número de estos nuevos retirados ha disminuido en los últimos años. Este fenómeno también es atribuible a las modificaciones introducidas por la reforma, puesto que: i) postergó la edad mínima de retiro de las mujeres, equiparándola con la masculina (de 55 a 60 años); ii) aumentó el número de años de trabajo requerido para el retiro (de 30 a 35 años) y iii) cambió la tasa de reemplazo, reduciéndola para quienes se retiran con los requisitos mínimos de edad y años de trabajo, y aumentándola progresivamente para quienes ya han superado esos requerimientos y continúan trabajando.

En síntesis, la postergación de la edad de retiro y la reducción de la prestación media destinada a los nuevos retirados contribuyeron a disminuir el valor agregado de las jubilaciones y pensiones pagadas mediante el seguro social.

La reforma también aporta elementos para explicar la disminución de las contribuciones a la seguridad social por la vía de la recaudación (véase el cuadro 2). En efecto, la organización del sistema sobre un doble pilar implicó una pérdida de recursos para el financiamiento del seguro social. Como contrapartida, los impuestos pasaron de representar un 66% de los recursos públicos destinados a este propósito en 1994 a un 76% en 2006.

La mayor parte de los ingresos del sector público proviene de impuestos indirectos —50% en 1994 y 52% en 2006—, y más específicamente del impuesto al valor agregado (IVA), con una tasa básica del 22% en 1994 y del 23% en 2006, que representa cerca de la tercera parte del total de estos ingresos.

Cuadro 2
**URUGUAY: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO
PÚBLICO EN SEGURIDAD SOCIAL, 1994-2006**
(En porcentajes)

	Proporción en la recaudación		Variación 1994-2006
	1994	2006	
Impuestos indirectos	50	52	28
Impuestos directos	16	24	81
Contribuciones	34	24	-15
Total	100	100	22

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Contaduría General de la Nación (CGN), *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 1994*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 1994 y *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: ejercicio 2006*, tomo II: Recursos y tomo III: Gastos de funcionamiento, Montevideo, 2006; y Banco de Previsión Social (BPS), *Boletín estadístico 2007*, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial, 2007.

B. Datos y metodología

El sistema de cuentas nacionales de transferencias plantea como punto de partida una igualdad contable entre las fuentes y los usos de los recursos económicos que se cumple a nivel individual, de cada grupo de edad y agregado. Las fuentes (flujos de entrada) están constituidas por: i) el ingreso laboral (Y^l), incluidos los impuestos y aportes a la seguridad social pagados por los trabajadores y por los empleadores; ii) el ingreso proveniente de los bienes o activos (Y^a), que comprende las rentas (intereses y dividendos), las ventas y las herencias y iii) las transferencias sin contrapartida recibidas (T^+), tanto por canales públicos —provisión de bienes y servicios más los beneficios de la seguridad social— como privados, incluidas las donaciones de personas que viven en el mismo hogar. Los usos (flujos de salida) abarcan el consumo público y privado (C), el ahorro (S) y las transferencias sin contrapartida realizadas (T^-), que también pueden canalizarse tanto a través del sector público (impuestos y contribuciones) como privado.

Por lo tanto, en promedio para cada edad (e) se cumple:

$$Y^1(e) + Y^a(e) + T^+(e) = C(e) + S(e) + T^-(e)$$

Desde la perspectiva del análisis del ciclo de vida es posible definir el déficit para cada edad como la diferencia entre el valor de los bienes y servicios consumidos y los producidos:

$$(C - Y^1) = (Y^a - S) + (T^+ - T^-)$$

Así, en cada edad el valor medio del déficit del ciclo de vida puede financiarse con reasignaciones provenientes de los activos o con transferencias netas. A su vez, es posible distinguir las transferencias netas públicas de las privadas.

Para la construcción de estos indicadores se estimaron los perfiles por edad de las diferentes cuentas utilizando los microdatos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay. Los valores agregados de las diferentes cuentas son los proporcionados por la información macroeconómica oficial del país. En particular, el consumo, el ingreso y el ahorro concuerdan con la información brindada por el sistema de cuentas nacionales. La metodología de cálculo está ampliamente descrita en Mason y otros (2009) y en la página web del proyecto global de cuentas nacionales de transferencias²; los aspectos específicos de su aplicación a las estimaciones del Uruguay se presentan en Bucheli, Ceni y González (2007) y Bucheli, González y Olivieri (2009). De todas maneras, a continuación se explican ciertos aspectos metodológicos que ayudan a interpretar los resultados.

El consumo público por edad se estimó como la suma de tres componentes: educación, salud y otro consumo. Usando los microdatos, se asignó a cada individuo su consumo individual, lo que permitió obtener el perfil medio por edad. Lo mismo se hizo con el consumo privado. Se supone que el ítem “otro consumo público” se distribuye uniformemente entre toda la población, es decir, que tiene el mismo valor medio para todas las edades.

Las estimaciones de la seguridad social corresponden a la suma de diferentes programas. Para cada programa, el beneficio se atribuyó a la persona que lo recibe, excepto en el caso de las asignaciones familiares, que son imputadas al jefe de hogar. Esto último se debe a que, si bien los beneficiarios son los niños, es el adulto responsable el que recibe la prestación. En el caso del

² Véase [en línea] <http://www.ntaccounts.org/web/nta/show/Methodology>.

Uruguay, donde el programa de asignaciones familiares tiene poco peso dentro del ingreso total, el perfil de las transferencias de la seguridad social permanece invariable cuando el valor se asigna a los niños en vez de al jefe de hogar.

El sistema de cuentas nacionales de transferencias se basa en el supuesto de que todos los individuos pagan impuestos indirectos. Los niños lo harían mediante el consumo de bienes gravados. Los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social se asignan a los individuos que los pagan, excepto en el caso de los impuestos al patrimonio, que se imputan al jefe de hogar. Respecto de las contribuciones a la seguridad social, se consideró que todas las de 1994 formaron parte de los recursos percibidos por el sector público, pero en las de 2006 solamente se concibieron como recursos públicos los aportes vertidos al fondo del seguro social, en tanto que los destinados a las cuentas de ahorro individual se consideraron parte del ahorro de la persona y no se incluyeron entre las fuentes de financiamiento del gasto público.

Las transferencias privadas se dividieron en dos tipos: las que se realizan entre las personas de diferentes hogares (entre hogares) y las que se efectúan entre personas de un mismo hogar (intrahogares).

Como no se disponía de estimaciones oficiales acerca del valor agregado de las transferencias entre hogares, se realizó una estimación que no es del todo precisa y que consistió en calcular el valor agregado de los pagos realizados entre los hogares, informado en los microdatos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, y suponer que este valor se desvía del valor verdadero en la misma proporción en que el valor agregado del consumo obtenido a partir de esos microdatos se aleja del consumo privado reportado por las cuentas nacionales.

Para calcular las transferencias intrahogares se estimó primero el ingreso disponible, esto es, la suma del ingreso laboral y las transferencias netas recibidas, tanto públicas como desde otros hogares. Los datos de los flujos por transferencias intrahogar provinieron de las personas que tenían un consumo superior al ingreso del que disponían, lo que teóricamente era financiado por los miembros de su mismo hogar que consumían por debajo de ese ingreso. A su vez, si el ingreso disponible total del hogar excedía su consumo, se supuso de acuerdo con la metodología que ese superávit era ahorrado por el jefe de hogar. Cuando el ingreso total era menor que el consumo total, se asumió que el jefe de hogar financiaba el déficit mediante ingresos de capital o ahorros de períodos previos.

Finalmente, para realizar la comparación entre las cifras de 1994 y de 2006 los valores se deflactaron utilizando el índice de precios al consumo.

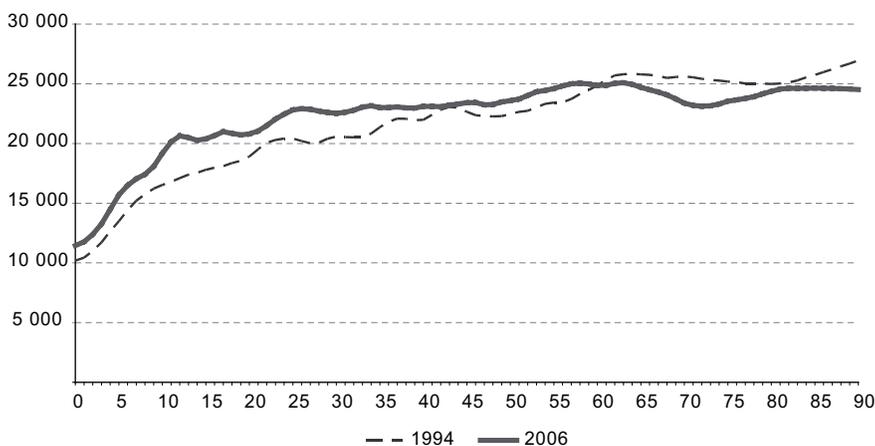
C. Transferencias públicas por edad

En esta sección se analizan los perfiles por edad de las transferencias públicas y su papel en el financiamiento del consumo de las personas menores de 18 años y mayores de 64 años. Primero se describen brevemente los perfiles del consumo, del ingreso laboral y del déficit del ciclo de vida. Luego se analiza el perfil etario de las transferencias recibidas por la población y del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social. Por último, se indaga acerca del papel de las transferencias públicas en el financiamiento del déficit del ciclo de vida de los niños y las personas de edad.

1. Perfil por edad del consumo y del ingreso laboral

En el gráfico 1 se presenta el consumo medio por edad de 1994 y de 2006. En ambos casos el consumo crece rápidamente a medida que avanzan los años correspondientes a la niñez y la adolescencia y se mantiene estable en la etapa adulta de la vida.

Gráfico 1
URUGUAY: PERFIL DEL CONSUMO, POR EDAD, 1994 Y 2006
(En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

La comparación entre ambas curvas permite observar que de 1994 a 2006 el consumo medio de los menores de 18 años aumentó un 15% y que el mayor incremento se produjo en las edades más tempranas. En cambio, el consumo medio de los mayores de 64 años disminuyó un 5%. Como consecuencia, la brecha entre las edades disminuyó: la relación entre el consumo medio de los mayores de 64 años y de los menores de 18 años pasó de 1,7 en 1994 a 1,4 en 2006.

El aumento del consumo de los menores de 18 años se basó en un importante crecimiento del gasto en educación (67%), sustentado en incrementos tanto del componente público como del privado (véase el cuadro 3). A su vez, su consumo en salud disminuyó un 10% a causa de la retracción del gasto en el sistema privado, contrarrestado parcialmente por el aumento del uso de los servicios públicos. En tanto, el consumo en salud de las personas mayores creció un 23%, sobre todo debido al aumento de su componente privado.

Cuadro 3
**URUGUAY: VARIACIÓN MEDIA DEL CONSUMO DE LOS MENORES
DE 18 AÑOS Y LOS MAYORES DE 64 AÑOS, 1994-2006**
(En porcentajes)

	Menores de 18 años			Mayores de 64 años		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Educación	71,7	60,1	66,6	-	-	-
Salud	28,3	-36,0	-10,1	4,4	33,1	23,0
Otro	-8,8	10,4	6,1	-8,8	-11,1	-10,9
Total	23,7	10,6	14,6	-3,6	-5,5	-5,2

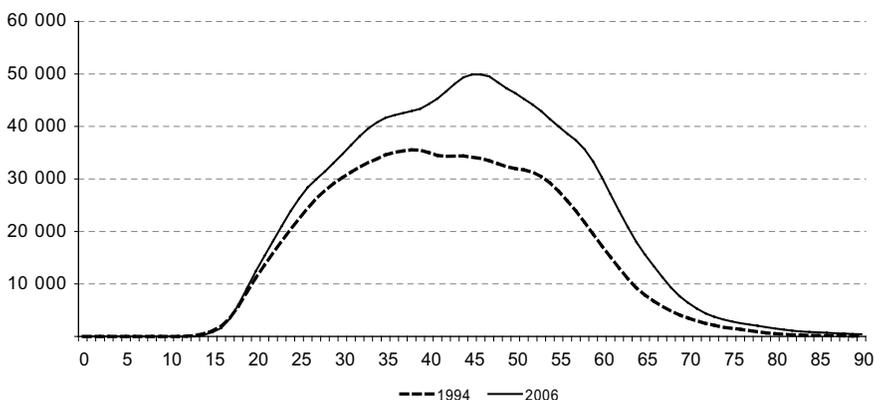
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 2 se muestra el perfil por edad del ingreso laboral en los dos años estudiados. La forma general de las curvas no es sorprendente: al comienzo este ingreso crece con la edad, reflejando la incorporación al mercado de trabajo y el aumento de las remuneraciones con el paso de los años; luego decrece, debido, en gran medida, al retiro del mercado laboral. Sin embargo, se aprecian diferencias interesantes entre las curvas de 1994 y de 2006.

La más visible de estas diferencias es el aumento del ingreso laboral entre 1994 y 2006. En efecto, a diferencia del consumo total, que creció un 9,8% en el período, el ingreso laboral aumentó un 39,6%. Pero este incremento no fue homogéneo en todas las edades. Se observa claramente (véase el gráfico 2) que el perfil por edad del ingreso de 2006 se situó hacia la derecha del de 1994, de

forma tal que los menores de 18 años tuvieron un ingreso medio más bajo en 2006. Esta disminución fue resultado de su menor participación en el mercado de trabajo ese año, en el contexto de una tendencia decreciente de la actividad laboral adolescente.

Gráfico 2
URUGUAY: PERFIL DEL INGRESO LABORAL, POR EDAD, 1994 Y 2006
(En pesos uruguayos de 1994)



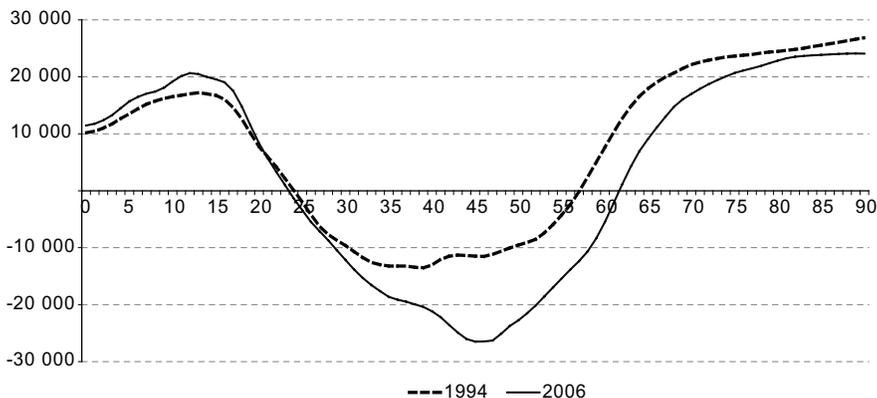
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

El desplazamiento hacia la derecha que muestra la curva de 2006 implica que los ingresos laborales alcanzaron el punto máximo a una edad más tardía que en 1994. Además, el incremento de estos ingresos fue más significativo entre las personas mayores: el ingreso laboral medio por edad de la población de 18 a 64 años creció un 34%, mientras que el de los mayores de 64 años aumentó un 102%.

Este incremento del ingreso laboral en las edades avanzadas es consistente con la postergación de la edad de retiro, estimulada por la reforma de la seguridad social de 1996. En dos estudios recientes se señala que en los últimos años se ha producido en el Uruguay un aumento gradual de las edades medias de retiro, que se expresa en la persistencia de altas tasas de actividad aún después de los 60 años (Álvarez y otros, 2009a y 2009b). Los autores sostienen que esto se debe fundamentalmente a dos modificaciones introducidas por la reforma, mencionadas en la segunda sección de este artículo: por una parte, las mujeres permanecen más tiempo en el mercado de trabajo, a causa del aumento de la edad mínima de jubilación; por la otra, los cambios realizados en la tasa de reemplazo estarían incentivando la postergación del retiro de los hombres.

El análisis del perfil del déficit del ciclo de vida por edad de los dos años considerados permite advertir dos etapas en que este déficit es positivo: la etapa de la niñez y adolescencia, y la vejez. En cambio, la fase de superávit corresponde a las edades medias (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
URUGUAY: PERFIL DEL DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA, POR EDAD, 1994 Y 2006
(En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

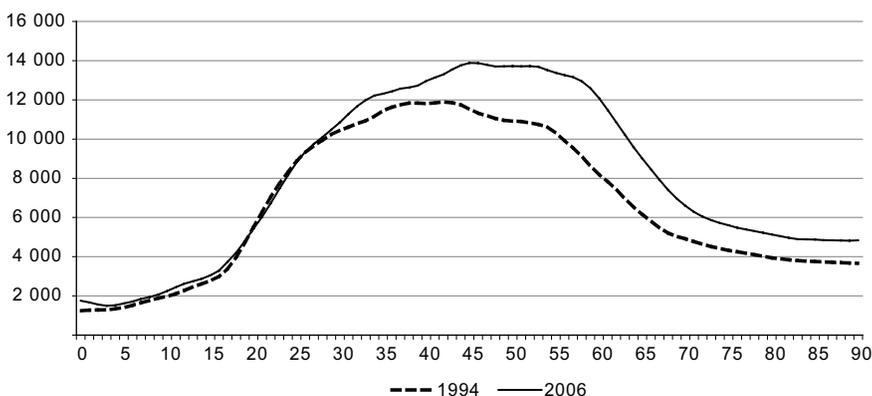
En el período que va de 1994 a 2006 la etapa de superávit del ciclo de vida aumentó de 32 a 37 años. Su comienzo se mantuvo casi inalterado (a los 25 años en 1994 y a los 24 en 2006), pero la edad de finalización pasó de los 57 años en el primer caso a los 61 años en el segundo. Este comienzo más tardío de la segunda etapa deficitaria concuerda con la postergación de la edad de retiro.

Además, el valor del déficit del ciclo de vida por edad cambió: el de los niños y adolescentes fue mayor en 2006, de manera consistente con el aumento de su consumo y la caída de su ingreso. En cambio, en el otro extremo del rango etario el déficit fue mayor en 1994, cuando el consumo de las personas mayores era más elevado y su ingreso laboral inferior. Por último, también se produjo un cambio en las edades medias, observándose un superávit mayor en 2006.

2. Perfil por edad de las transferencias públicas

El perfil por edad del pago de los impuestos indirectos es muy parecido al del consumo. En cambio, los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social recaen fundamentalmente en la población en edad de trabajar. La suma de esos dos perfiles arroja una forma de campana (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
**URUGUAY: PERFIL DE LOS IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES,
 POR EDAD, 1994 Y 2006**
(En pesos uruguayos de 1994)



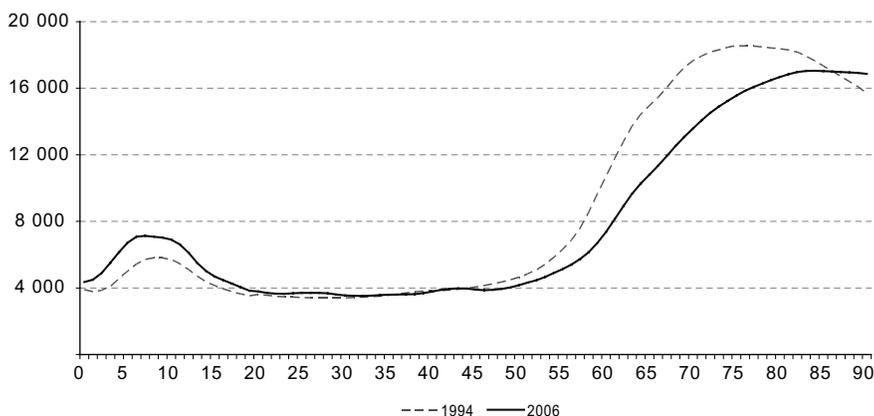
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

Si bien esta descripción general es aplicable a los dos años analizados, existen algunas diferencias entre ellos. Los impuestos, tanto directos como indirectos, crecieron en todas las edades, especialmente en los mayores de 24 años, lo que tendió a desplazar el perfil de los pagos totales hacia arriba. Sin embargo, el hecho de que parte de la contribución del trabajador a la seguridad social se canalizara hacia una cuenta de ahorro individual disminuyó los recursos orientados a este rubro en 2006, en comparación con 1994. En particular, el pago medio de las contribuciones a la seguridad social se redujo en los menores de 57 años, empujando el perfil de los pagos totales hacia abajo. De todas maneras, esta disminución no fue tan importante como para contrarrestar el alza de los impuestos, por lo que los pagos totales aumentaron para los mayores de 30 años (véase el gráfico 4).

La postergación de la edad de retiro hizo aumentar, aunque levemente, el pago de las contribuciones a la seguridad social de las personas mayores, por lo que este movimiento reforzó el aumento de los impuestos.

Las transferencias medias por edad recibidas por canales públicos —o dicho de otra manera, el destino de los recursos públicos— se ilustran en el gráfico 5. El perfil de estas transferencias tanto en 1994 como en 2006 presenta dos elevaciones considerables, una antes de los 18 años y otra luego de los 64 años, notoriamente más alta que la primera. Así, el destino por edad del gasto público se caracteriza por dirigirse a las edades extremas, y en particular hacia la población adulta mayor.

Gráfico 5
**URUGUAY: PERFIL DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS
 RECIBIDAS, POR EDAD, 1994 Y 2006**
(En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

El análisis de la composición de las transferencias hacia estos dos grupos revela que, mientras el gasto dirigido a los menores se canaliza fundamentalmente a través de bienes y servicios —sobre todo educativos—, las tres cuartas partes de los recursos captados por las personas mayores corresponden a jubilaciones y pensiones (véase el cuadro 4).

Si bien el perfil y la composición de las transferencias realizadas a través de programas públicos sociales mantuvieron las mismas características generales en 1994 y en 2006, al final del período los recursos captados por los niños fueron más elevados y los de las personas mayores decrecieron (véase el gráfico 5).

El aumento de las transferencias hacia los menores de 18 años se explica fundamentalmente por el crecimiento del componente del consumo, en particular de la educación. Este incremento fue notoriamente mayor para el

subgrupo de los menores de 6 años, lo que se relaciona con la implementación del nivel preescolar obligatorio³. En consecuencia, de 1994 a 2006 el peso de la educación pública en el total de las transferencias recibidas por los menores aumentó del 31% al 44% (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
**URUGUAY: VALORES AGREGADOS DE LAS TRANSFERENCIAS A TRAVÉS
DE PROGRAMAS PÚBLICOS SOCIALES, POR GRUPOS DE EDAD,
1994 Y 2006**
(En porcentajes)

	1994			2006		
	0 a 17 años	65 años y más	Total	0 a 17 años	65 años y más	Total
Educación pública	31,2	0,0	8,1	44,6	0,0	13,8
Salud pública	18,0	8,1	12,1	18,2	10,2	16,8
En dinero	5,6	4,7	5,8	4,9	6,2	7,5
En especie	12,4	3,4	6,3	13,3	4,0	9,3
Otros bienes y servicios públicos	48,8	13,3	36,0	36,3	14,4	34,3
Jubilaciones / Pensiones	0,4	76,6	39,6	0,3	74,5	31,5
Asignaciones familiares	0,0	0,3	1,1	0,0	0,3	1,6
Otros programas (en dinero)	0,0	0,1	1,5	0,1	0,0	1,5
Otros	1,6	1,6	1,6	0,5	0,6	0,5
Total transferencias recibidas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, la caída de las transferencias hacia las personas mayores se debió a la disminución de las jubilaciones y pensiones: su promedio por edad para los mayores de 64 años se redujo un 13%.

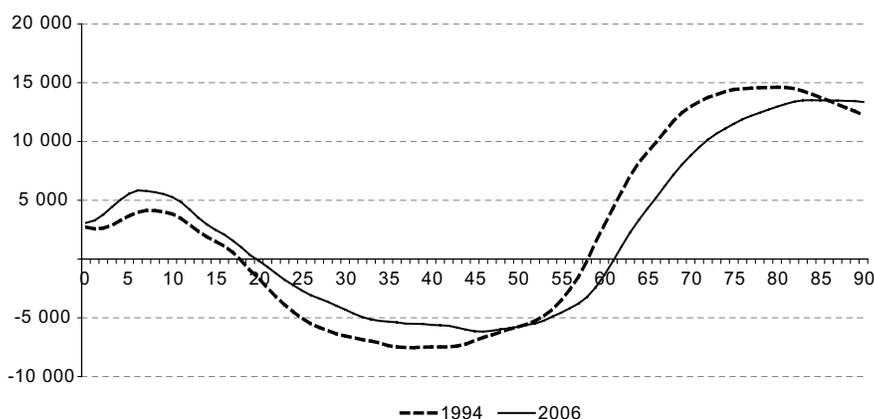
Tanto en 1994 como en 2006, el total de impuestos y contribuciones a la seguridad social pagados fue superior a las transferencias recibidas. Existe, por lo tanto, un superávit correspondiente a los pagos efectuados al gobierno que no forman parte de las transferencias que las personas realizan entre sí a través de los canales públicos. Dicho de otra manera, a nivel agregado el monto transferido debe ser igual al recibido, por lo que el excedente debe ser eliminado de los pagos al sector público al calcular las transferencias netas por edad⁴.

³ El número de menores de 6 años que asistían a la educación preescolar pública pasó de 48.500 en 1994 a 82.000 en 2006 (ANEP, 2009).

⁴ El gobierno puede utilizar el excedente para pagar remuneraciones de activos (como el pago de intereses de la deuda) o incrementar el ahorro público. Estos dos componentes forman parte de los flujos entre las edades que se realizan bajo la forma de reasignaciones de activos mediante los canales públicos.

El perfil de las transferencias netas que se canalizaron a través del sector público se muestra en el gráfico 6. Tanto en 1994 como en 2006 los niños, adolescentes y personas de edad fueron receptores netos y los valores máximos fueron claramente superiores en la etapa de la vejez. Sin embargo, la brecha entre los niños y las personas mayores se redujo en el período: la relación entre los valores máximos de cada una de estas etapas de la vida disminuyó de casi 4 en 1994 a 2,3 en 2006.

Gráfico 6
**URUGUAY: PERFIL DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS
NETAS, POR EDAD, 1994 Y 2006**
(En pesos uruguayos de 1994)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

3. El papel de las transferencias públicas en el financiamiento del consumo

Tal como se mencionó en las secciones anteriores, las etapas deficitarias del ciclo de vida se definen como aquellas en que los ingresos por el trabajo no cubren el gasto en consumo. Tanto en 1994 como en 2006 los ingresos laborales financiaron apenas el 3% del consumo de los uruguayos menores de 18 años. En el caso de las personas en la etapa de la vejez, esta proporción fue algo mayor y aumentó del 7% en 1994 al 16% en 2006 (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
**URUGUAY: COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO MEDIO DEL CONSUMO DE
 LOS MENORES DE 18 AÑOS Y LOS MAYORES DE 64 AÑOS, 1994 Y 2006**
(En porcentajes)

	1994		2006	
	0 a 17 años	65 años y más	0 a 17 años	65 años y más
Ingresos laborales	3	7	2	16
Transferencias públicas	19	52	23	45
Transferencias privadas	76	-8	78	-7
Reasignación en base a activos	2	49	-3	46
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

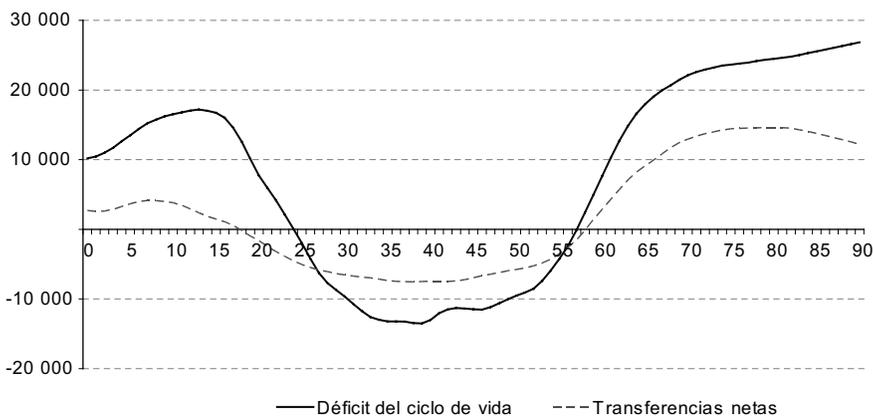
Por lo tanto, en las primeras y últimas etapas de la vida se debe financiar el consumo con transferencias o con ingresos derivados de la posesión de activos (ventas, rentas, entre otros), o bien mediante ambas fuentes. El peso de las distintas fuentes difiere según se esté en la primera etapa deficitaria o en la segunda.

En el caso de los menores, prácticamente todo el consumo fue financiado mediante transferencias, en su gran mayoría privadas, tanto en 1994 como en 2006. Las transferencias públicas, en tanto, financiaron cerca de la quinta parte del consumo de este grupo etario. En cambio, entre los mayores de 64 años predominaron las transferencias públicas y la reasignación sobre la base de activos. Las transferencias realizadas a través de los canales públicos financiaron alrededor de la mitad del consumo en su caso. Obsérvese que si bien las personas de edad fueron receptoras netas de transferencias públicas en los dos años considerados, efectuaron transferencias (en términos netos) por los canales privados.

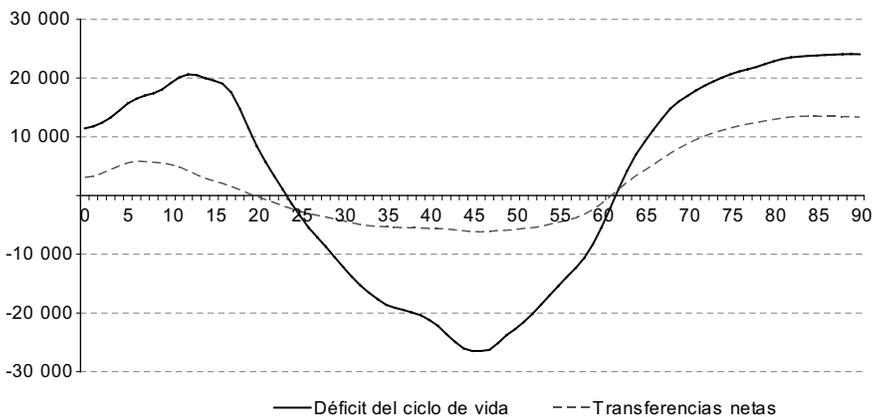
En el gráfico 7 se muestra conjuntamente el perfil por edad del déficit del ciclo de vida y de las transferencias públicas netas de 1994 y 2006, lo que hace visible la diferencia del papel que han jugado estas últimas en la niñez y la vejez. En efecto, tales transferencias financiaron más de la mitad de este déficit de los mayores de 64 años, pero menos de la cuarta parte en el caso de los menores de 18 años. Sin embargo, esta distancia se acortó de 1994 a 2006. Las transferencias públicas netas pasaron de financiar en promedio el 56% del déficit del ciclo de vida de las personas mayores en 1994 al 54% en 2006. En cambio, en el caso de los niños esta proporción aumentó del 20% al 24%.

Gráfico 7
URUGUAY: PERFIL DEL DÉFICIT DEL CICLO DE VIDA Y DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS NETAS, POR EDAD, 1994 Y 2006
(En pesos uruguayos de 1994)

A. 1994



B. 2006



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de cuentas nacionales de transferencias.

D. Conclusiones

Las estimaciones realizadas correspondientes a 1994 y 2006 permitieron elaborar una descripción general de carácter estructural del origen y el destino de los recursos públicos para programas sociales en el Uruguay. Las reasignaciones públicas calculadas para esos años mostraron la existencia de transferencias desde las personas de edades medias, que tuvieron ingresos laborales superiores a su consumo, hacia los niños y las personas mayores. Los beneficios públicos que recibieron los menores de 18 años se hicieron fundamentalmente en especie, destacándose en este sentido los servicios educativos. En cambio, los mayores de 64 años recibieron principalmente transferencias monetarias mediante el programa de pensiones. En promedio, las transferencias netas fueron más significativas para las personas de edad que para los niños.

La brecha en la asignación de recursos públicos entre la infancia y la vejez se repite en otros países de América Latina que también cuentan con estimaciones del sistema de cuentas nacionales de transferencias, como Costa Rica, Chile y el Brasil (Bravo y Holz, 2007; Turra y Queiroz, 2005). Por el contrario, no ocurre así en Tailandia o en la provincia china de Taiwán, por ejemplo, donde las transferencias públicas juegan un rol más importante en el financiamiento del consumo de los niños que en el de las personas mayores (Miller y Saad, 2009).

De acuerdo con las estimaciones realizadas, en el período comprendido entre 1994 y 2006 se produjo en el Uruguay un aumento de las transferencias públicas destinadas a los niños y una caída de las dirigidas a las personas de edad.

El aumento de los recursos canalizados hacia los niños, en un contexto de crecimiento de su consumo, tiene dos aspectos positivos. Uno de ellos es el efecto potencial sobre la equidad y la igualdad de oportunidades, ya que permite disminuir la dependencia de las transferencias privadas que caracteriza el consumo en la infancia. En otras palabras, el aumento de las transferencias públicas netas representa una ayuda para mitigar las diferencias entre los recursos que las familias pueden ofrecer a sus niños, lo que lleva a esperar un impacto de redistribución.

El segundo aspecto positivo es que el aumento de los recursos destinados a la niñez se debió fundamentalmente a un incremento de la inversión en educación pública, que se combinó además con un crecimiento de la educación privada. De todas maneras, los aumentos del gasto no siempre se traducen en calidad y resultados, y el efecto de la reasignación de los recursos públicos hacia la educación no se ha evaluado globalmente. Existen estudios parciales, como el de Berlinski, Galiani y Manacorda (2008), en que se señalan efectos

positivos del programa de educación preescolar en la reducción de las tasas de abandono anticipado del sistema.

La disminución de los recursos destinados a los mayores de 64 años fue consecuencia de la reducción del gasto en pensiones de retiro. En este hecho confluyeron diferentes efectos buscados por la reforma de la seguridad social, en el contexto de un proceso de envejecimiento de la población que, entre otros factores, afectaba el financiamiento del programa. Así, se observó una postergación de la edad de retiro y una disminución de los beneficios públicos proporcionados por la seguridad social.

En principio, la disminución de las transferencias netas dirigidas a las personas de edad no representa en sí misma un resultado negativo, ya que se compensaría con el beneficio proveniente de la cuenta individual. Con aumentos de la productividad, en el mediano y largo plazo el pilar del ahorro individual contribuiría significativamente a financiar el consumo en la vejez y aligerar el peso de las transferencias públicas netas hacia ese grupo etario.

Sin embargo, se encontraron algunos resultados poco auspiciosos. El consumo medio de las personas mayores en 2006 fue inferior al de 1994. Es posible que en la base de este resultado existan situaciones diversas según el origen socioeconómico, de manera que el consumo medio puede haber sido arrastrado hacia abajo por el nivel de consumo de las personas de edad más pobres. Esto parece indicar que la disminución de las transferencias públicas dirigidas a la vejez tal vez no está siendo compensada con el ahorro privado ni con las transferencias privadas. Si bien 2006 corresponde a un período de transición, cabe señalar que en el mediano y largo plazo existe el riesgo de que un grupo considerable de personas mayores se encuentre en situación de pobreza.

Bibliografía

- Álvarez, Ignacio y otros (2009a), “El retiro de los trabajadores uruguayos y la seguridad social”, *Documento de trabajo*, N° 24/09, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- (2009b), “¿Qué incentivos al retiro genera la seguridad social? El caso uruguayo”, *Documento de trabajo*, N° 23/09, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2009), “Observatorio de la educación” [en línea] www.anep.edu.uy/observatorio.
- Berlinski, S., S. Galiani y M. Manacorda (2008), “Giving children a better start: preschool attendance and school-age profiles”, *Journal of Public Economics*, vol. 92, N° 5-6, junio.
- BPS (Banco de Previsión Social) (2007), *Boletín estadístico 2007*, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

- Bravo, Jorge y Mauricio Holz (2007), “Inter-age transfers in Chile 1997: economic significance”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Bucheli, Marisa, Cecilia González y Cecilia Olivieri (2009), “Flujos económicos entre edades: Uruguay 2006”, *Documento de trabajo*, N° 07/09, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bucheli, Marisa, Rodrigo Ceni y Cecilia González (2007), “El sistema NTA: método de estimación para Uruguay (1994)”, *Documento de trabajo*, N° 03/07, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Calvo, J.J. y C. Giraldez (2000), “Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay de acuerdo al censo de 1996”, *Documento de trabajo*, N° 50, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama social de América Latina, 2008 (LC/G.2402-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2009), “Informe sobre pobreza e indigencia. Primer semestre 2008”, Montevideo [en línea] <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/pobreza%20informe%201er.%20sem%202008%20versi%F3n3.doc>.
- Mason, Andrew y otros (2009), “Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national accounts”, *Developments in the Economics of Aging*, David Wise (ed.), Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER)/University of Chicago Press.
- Miller, Tim y Paulo Saad (2009), “Cuentas Nacionales por edad: una mirada a la economía generacional”, documento presentado en el seminario Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social, Montevideo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 21 de mayo.
- Turra, Cassio y Bernardo Queiroz (2005), “Intergenerational transfers and socioeconomic inequality in Brazil: a first look”, documento presentado en el Taller sobre transformaciones demográficas, transferencias intergeneracionales y protección social en América Latina, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 6 a 7 de julio.
- Varela Petito, Carmen (2007), “Fecundidad: propuestas para la formulación de políticas”, *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, Juan José Calvo y Pablo Mieres (eds.), Montevideo, Fundación Rumbos/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

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

Alicia Leiva¹

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.

¹ 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 trabajo². 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

² (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 Latina³.

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 año⁴. En la siguiente etapa, que se extenderá

³ 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.

⁴ 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

El 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 preludio 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 enfrentarlas⁵. 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

⁵ 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 estabilizadores⁶. 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

⁶ 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 Unidas⁷. 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

⁷ 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 Hawaii⁸. Tras presentar la evolución del proceso de envejecimiento en el

⁸ 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 físico⁹.

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)¹⁰.

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.

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

¹⁰ 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

Este 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 transferencias¹¹. 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

¹¹ 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

Para 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