

El futuro del envejecimiento en la Argentina

Fechas emblemáticas y opciones de políticas: una mirada hacia 2040 y más allá

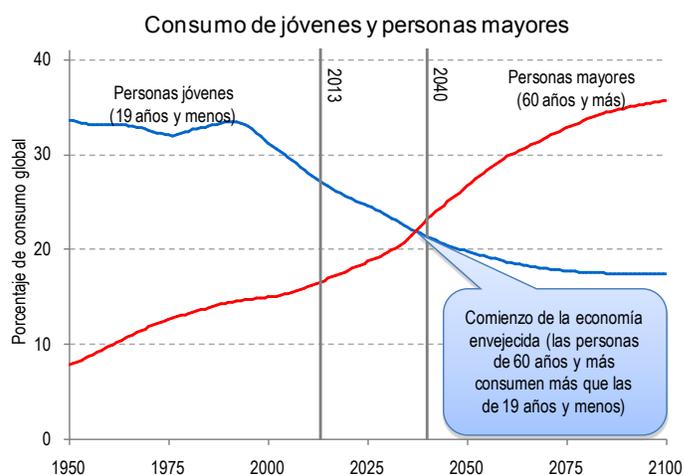
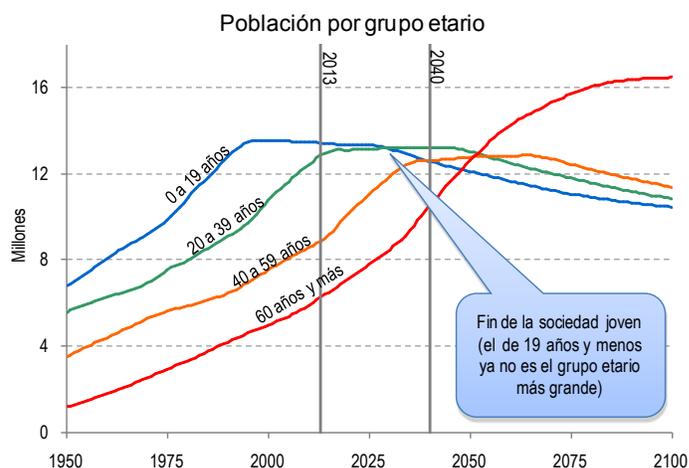
Las fechas emblemáticas del futuro del envejecimiento en la Argentina

2030: El fin de la sociedad joven

En 2000, las personas de 19 años y menos representaban el 37% de la población total de la Argentina. Ese fue el momento de su máxima participación proporcional en la estructura etaria del país. El punto cúlmine de la sociedad joven en la Argentina se producirá en 2030 según las previsiones, cuando este grupo etario, que ha dominado el escenario demográfico nacional en el último siglo, deje de ser el dominante¹. La mayor cohorte de argentinos nació hace unas dos décadas, alrededor de 1993. Mientras que las cohortes más numerosas, que nacieron cuando la fecundidad nacional era más elevada, van avanzando en su ciclo de vida, y pasan de la juventud a la adultez y a la vejez, una ola poblacional va atravesando la estructura etaria del país. Los mayores tamaños de los grupos de personas en edad de trabajar se alcanzarán en 2043 en el caso de las de 20 a 39 años, y en 2064 en el de las de 40 a 59 años. La población adulta mayor, por su parte, seguirá creciendo hasta finales del siglo, pero se proyecta que eventualmente también empezará a declinar.

2038: La Argentina se convierte en una economía envejecida

La Argentina se transformaría en una economía envejecida en 2038, cuando por primera vez en la historia del país el consumo de las personas mayores —todos los bienes y servicios, tanto públicos como privados— superará al de los jóvenes². La primera economía envejecida del mundo fue la del Japón, en 1996, y aún sigue siendo la única fuera de Europa de las 19 que actualmente pueden considerarse bajo ese rótulo. En 2040 el número de países con esta característica habrá aumentado a 73, según las últimas proyecciones del sistema de cuentas nacionales de transferencias; entre ellos se contarán algunos de la región: el Brasil, Costa Rica, Chile, Cuba y el Uruguay. Hacia el final del presente siglo la mayoría de las economías del mundo podrán

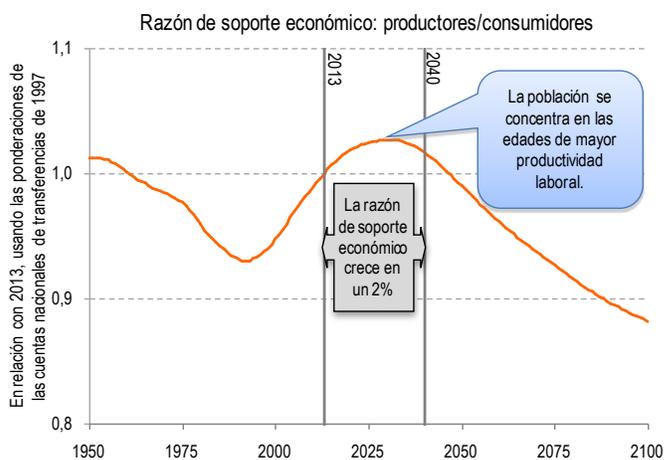


considerarse envejecidas. Esta transformación supondrá, entre otros importantes desafíos, una mayor demanda de atención de salud y de otros programas y servicios destinados sobre todo a las personas mayores. Los gobiernos y las familias serán los

2030: La población más productiva

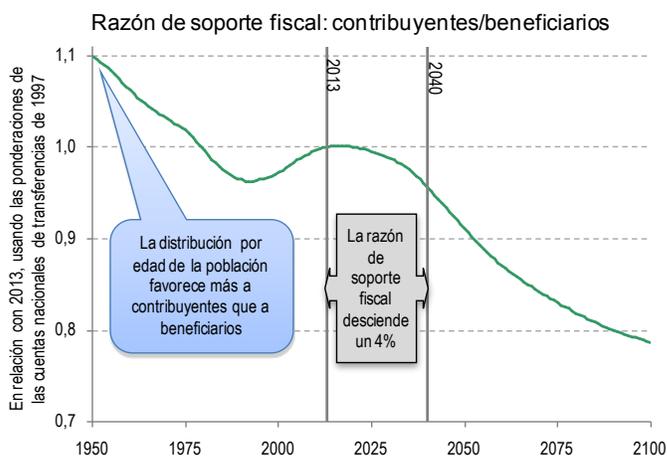
Cuando se modifica la estructura etaria de la población las economías se ven afectadas, puesto que cambia la distribución de personas en edades de mayor y menor productividad laboral en comparación con su consumo. En el caso de la Argentina, esta relación entre los productores y los consumidores, expresada en la razón de soporte económico³, se verá más fuertemente favorecida por la distribución por edades de la población nacional en 2030, si persisten los patrones etarios de consumo y producción actuales. La tendencia de este indicador es creciente hasta esa fecha. Allí reside un “bono demográfico” potencial, ya que si el superávit que produzca la economía en ese lapso se invierte en salud, educación e infraestructura, se favorecerá el aumento continuo de la producción, el consumo y el nivel de vida de la población. Pero a partir de ese momento se prevé un descenso ininterrumpido de la razón de soporte económico, a medida que la distribución etaria de la población se concentre en las edades más avanzadas, lo que planteará crecientes desafíos económicos a la Argentina.

principales agentes sociales en los que recaerá esta presión: en los primeros, porque son los responsables de muchos de estos programas, y en las segundas, porque son las que en mayor medida asumen la labor de cuidado de las personas de edad.



1950: La población con mayor solidez fiscal

La situación fiscal de la Argentina se ha visto favorecida durante las últimas décadas por los cambios en la estructura etaria de la población, pero esta situación positiva ha concluido. El envejecimiento de la población generará presiones fiscales crecientes a medida que el número de beneficiarios de políticas y programas públicos aumente en relación al de contribuyentes. La razón de soporte fiscal⁴, el indicador que relaciona a los contribuyentes y los beneficiarios, alcanzó su punto máximo en 1950 según las estimaciones, y después de una caída importante, ha vuelto a crecer ligeramente en las últimas décadas. Se prevé que de aquí en adelante registre un descenso continuo, y que llegue a un nivel inferior a 0,8 contribuyentes por cada beneficiario al final del siglo, en relación con un valor de 1 en 2013. A corto plazo, se espera que hacia 2040 descienda un 4%. Las tendencias demográficas futuras incidirán cada vez con mayor fuerza en los desafíos fiscales que deberá enfrentar el país.



Acerca de la Red de Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT)

La Red CNT reúne a investigadores de distintas regiones del mundo en torno a una nueva metodología: las cuentas nacionales de transferencias, que ofrecen una novedosa perspectiva de las relaciones económicas entre los distintos grupos que operan en la economía de un país: entre jóvenes y personas mayores, hombres y mujeres, ricos y pobres. Por primera vez es posible medir la totalidad de los flujos económicos entre estos grupos de personas y determinar cuál es el papel del mercado (financiero y laboral), del Estado (a través de los impuestos y los beneficios) y de la familia (mediante las transferencias en y entre los hogares) en la definición de estas relaciones económicas. Las cuentas nacionales de transferencias representan un desglose de las cuentas nacionales por edad, sexo y nivel socioeconómico. Mediante la aplicación del mismo marco metodológico en todos los países que integran la Red CNT es posible realizar comparaciones internacionales del consumo, el ingreso laboral, los impuestos, los ahorros y otros flujos económicos por edad, sexo y nivel socioeconómico. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está a cargo de la coordinación regional de la Red CNT en América Latina y el Caribe.

Véase [en línea] <www.cepal.org/celade/CNT> para obtener más información sobre este documento y la Red CNT en la región, y <www.ntaccounts.org> para informarse acerca del proyecto mundial.

Opciones de políticas para el futuro del envejecimiento

Si se considera que las intervenciones con políticas dirigidas a retrasar el envejecimiento de la población mediante el fomento de la inmigración o el aumento de la fecundidad tienden a tener un impacto muy limitado, es claro que las medidas para hacer frente a los problemas económicos que plantea este proceso deben centrarse principalmente en factores económicos y sociales. A partir de esta premisa, se presentan en este apartado tres escenarios de políticas posibles para abordar los desafíos del envejecimiento en la Argentina: en el primero se revisan las consecuencias de extender la vida laboral, en el segundo se analiza la eliminación de la brecha de género en materia de

ingreso laboral y en el tercero se examina el aumento de los impuestos. Todos estos escenarios están estrechamente vinculados con la dinámica demográfica, en la medida que las políticas propuestas responden a los cambios de la estructura por edades de la población. Entonces, cuando hacia el final del siglo XXI esta estructura se transforme por completo, y la preponderancia de la población adulta mayor reemplace a la de los niños y jóvenes, también concluirán los efectos económicos de las opciones de políticas que se presentan. Estos escenarios están basados en algunos supuestos simplificadores que permiten evaluar la sostenibilidad de las prácticas y políticas en vigor: el mante-

nimiento de las razones actuales de soporte económico y fiscal, y la ausencia de cambios en los niveles de cobertura y de beneficios de los servicios públicos. Ciertamente estas no son las únicas opciones de políticas que podrían tener importantes efectos en la sostenibilidad económica y fiscal de los países, y tampoco son excluyentes entre sí. Las estimaciones generadas a partir del proyecto de cuentas nacionales de transferencias, en la medida que examinan la actividad económica por edad, sexo y nivel socioeconómico, permiten analizar en profundidad estas diversas opciones de políticas, incluyendo las que se presentan aquí.

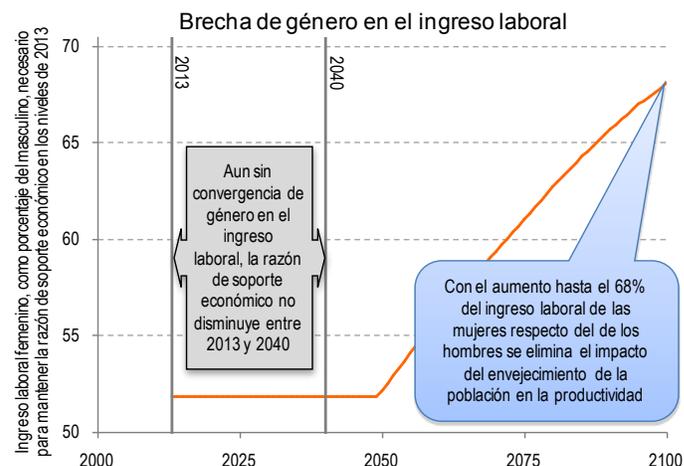
Postergación del retiro para mantener la productividad

La extensión de la vida laboral y la postergación de la jubilación pueden ser formas de contrarrestar los efectos del envejecimiento de la población en la productividad. En el caso de Argentina, el escenario a corto plazo de la productividad seguirá siendo favorable. De hecho, bajo los supuestos considerados en este ejercicio, la razón de soporte económico será un 2% mayor en 2040 que en 2013. No obstante, en un período más extenso, la postergación del retiro podría mitigar los efectos del envejecimiento de la población en la productividad⁵, además de contribuir a las finanzas del gobierno. La opción de extender la vida laboral podría considerarse razonable en un contexto de esperanza de vida saludable creciente y de políticas de protección social dirigidas a apoyar a aquellas personas para quienes esa extensión resultase una carga excesiva. Si esta fuera la única opción de políticas utilizada, se requerirían alrededor de cinco años más de trabajo para mantener la productividad de la población en los niveles actuales hasta el fin del siglo. En este mismo período, se prevé un aumento de alrededor de nueve años de la esperanza de vida al nacer.



Reducción de la brecha de género para mantener la productividad

Las mujeres argentinas en la edad laboral más productiva (entre los 30 y los 49 años) solo aportan al hogar el 52% del salario de los hombres, una brecha ligada a su menor participación en la fuerza laboral, su menor cantidad de horas trabajadas por semana en el mercado formal y la menor retribución monetaria que reciben por hora de trabajo. Muchas mujeres se especializan en la producción en el hogar, y benefician con su trabajo no remunerado a su núcleo familiar y a la productividad de los trabajadores que forman parte de él. De todos modos, desde la perspectiva de la economía nacional, la productividad global de la población aumentaría si ellas participaran en el mercado de trabajo formal tanto como los hombres. Si se lograra reducir la brecha de género en el ingreso laboral que existe en 2013 mediante el incremento del salario de las mujeres del 52% al

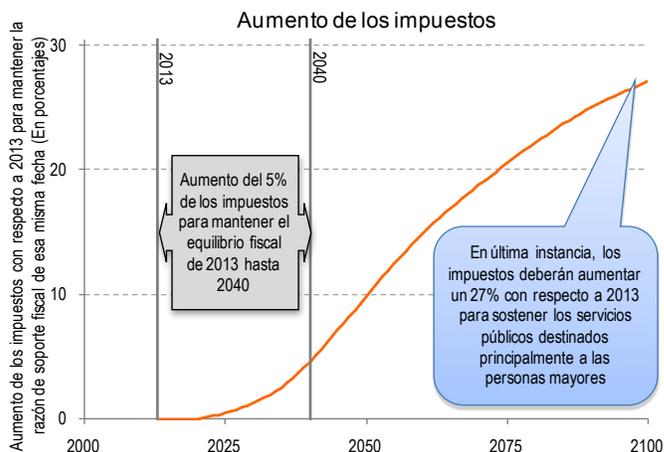


68% del de los hombres, se podría contrarrestar por completo el impacto negativo del envejecimiento de la población en la productividad económica durante el período estudiado⁶. En ese sentido, las medidas dirigidas a eliminar la brecha de género ofrecen un importante conjunto de opciones de políticas para mantener la razón de soporte económico ante el envejecimien-

to de la población. Entre ellas, pueden mencionarse la inversión en la educación de mujeres y niñas, la implementación de políticas que promuevan un mayor equilibrio en la distribución de las actividades productivas y reproductivas entre hombres y mujeres, y la lucha contra la discriminación de género en el lugar de trabajo.

Aumento de los impuestos para mantener el equilibrio fiscal

Tal como se mostró con el cálculo de la razón de soporte fiscal, si se mantienen los programas fiscales y de beneficios vigentes en la actualidad, el envejecimiento de la población no tardará en repercutir en las finanzas públicas de la Argentina. Una forma de solucionar este problema es aumentar los impuestos para hacer frente a la creciente demanda de programas públicos asociados al aumento de la cantidad de personas mayores —los de pensiones y de atención de la salud principalmente. Si solo se recurriese al aumento de los impuestos, este incremento debería ser del 5% para mantener hasta 2040 el actual equilibrio fiscal⁷. Pero a medida que la población siga envejeciendo a lo largo del siglo, se incrementará la magnitud del aumento impositivo necesario para mantener el equilibrio fiscal. En 2100 debería ser del 27% respecto de los niveles actuales.



Notas sobre datos y métodos

Los datos para el análisis se tomaron de Pablo Comelatto, "Datos CNT para Argentina, 1997", proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias, 2012. Véanse los datos metodológicos detallados en Gretchen Donehower (2013), "Methods used for estimations for Ageing Futures Series", proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias, [en línea] <www.cepal.org/celade/CNT>.

- Las estimaciones y proyecciones de población se obtuvieron de Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2010 Revision, [en línea] <<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>>.
- Mediante la utilización de las estimaciones de consumo (bienes y servicios públicos y privados) de las cuentas nacionales de transferencias por edad de 1997 se realizó la estimación y proyección del consumo global por grupos etarios amplios, aplicando la estructura de consumo por edad de 1997 a la estructura etaria de cada año para el período 1950-2100. Una descripción detallada de las estimaciones de las cuentas nacionales de transferencias para Argentina en 1997 se encuentra en Pablo Comelatto (2012), Technical Report to CELADE on NTA Estimates for Argentina 1997.
- La razón de soporte económico es el cociente entre la suma de la población por edad, ponderando cada edad por su ingreso laboral promedio estimado a partir de las cuentas nacionales de transferencias, y la suma de la población por edad, ponderando cada edad por su consumo promedio estimado a partir de la misma fuente. En el cálculo se asume que los patrones de ingreso laboral y consumo por edad se mantienen fijos en los niveles de 1997, y que solo cambia el tamaño y la distribución etaria de la población.
- La razón de soporte fiscal se calcula de la misma manera que la razón de soporte económico (véase la nota 3), pero con el numerador ponderado por los impuestos pagados y el denominador ponderado por los beneficios recibidos. Este es un indicador útil y fácil de calcular. Con los datos de las cuentas nacionales de transferencias es posible obtener previsiones presupuestarias más realistas a largo plazo.
- El análisis se basa en el cálculo de la razón de soporte económico. Si esta se sitúa por debajo del nivel de 2013, la curva del ingreso laboral por edad se cambia hacia la derecha, a partir del punto de mayor ingreso, lo que representa un retraso de un año en el retiro medio, hasta que la razón de soporte económico se sitúe en el nivel de 2013 o por encima de este.
- La brecha de género se mide utilizando datos sobre la participación en la fuerza de trabajo, las horas trabajadas y el salario medio por sexo de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata y el Banco Mundial (véase [en línea] <<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-by-gender.php>>, acceso en diciembre de 2012). El análisis implica calcular la reducción de la brecha de género necesaria para mantener la razón de soporte económico en el nivel de 2013.
- El aumento de los impuestos necesario para mantener la razón de soporte fiscal en los niveles de 2013 es el inverso de la razón de soporte fiscal.

Este documento fue preparado por Gretchen Donehower, consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Paulo Saad, Jefe del Área de Población y Desarrollo, y Tim Miller, Oficial de Asuntos de Población de la misma División. El estudio se elaboró en el marco del proyecto sobre envejecimiento de la población y desarrollo: cuentas nacionales de transferencias en América Latina y el Caribe, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá y el Centro de Economía y Demografía del Envejecimiento de la Universidad de California, Berkeley.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.