

TRANSFERENCIAS INTERGENERACIONALES EN AMERICA LATINA: SU IMPORTANCIA EN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS A MEDIANO PLAZO

Andras Uthoff Botka¹

Resumen

Las cuentas nacionales de transferencia permiten examinar las implicaciones que sobre las finanzas públicas y la solvencia de los sistemas de protección social, pueden tener los futuros cambios demográficos. Las opciones de política que se diseñen para hacer frente a estos cambios deben asegurar la solvencia de las políticas macroeconómicas, pero con igual intensidad deben garantizar el financiamiento estable de la protección social. Los países han avanzado en la fijación de reglas fiscales frente al ciclo económico, como resultado de sus esfuerzos por institucionalizar políticas contra cíclicas. El diseño de los sistemas de protección social, por su parte, llamados a mejorar la inclusión social vía mejores condiciones de empleo y/o transferencia públicas, deben asegurar la sostenibilidad de su financiamiento frente al ciclo demográfico.

Los estudios de casos para cinco países muestran que desde mediados de los sesenta las presiones demográficas han venido conformando una ventana de oportunidades caracterizada por un incremento relativo de personas generadoras de ingreso respecto a aquellas consumidoras. El futuro de estos países, en cambio, se ve como una fase de envejecimiento de su población, donde no sólo se revertirá esta tendencia sino que entre los consumidores habrá cada vez una proporción más grande de adultos mayores. La política pública requiere que los sistemas de protección social se anticipen a estos cambios demográficos, y diseñen sus mecanismos de financiamiento de modo que las presiones que generen sobre el gasto (público y privado) sean sostenibles financieramente sin mermar la cobertura y calidad de las prestaciones. Respecto a posible reformas México tiene un horizonte más largo de oportunidades demográficas que aquellos en Costa Rica, Brasil, Chile y Uruguay, pero, tiene un mayor desafío en materia de los actuales niveles de cobertura y calidad de las prestaciones.

¹ Consultor externo para elaborar una síntesis de cinco estudios de caso (Brasil, Chile, Costa Rica., México y Uruguay). El autor agradece los comentarios de Jorge Bravo, Mauricio Holz, Tom Miller y Paulo Saad a un primer borrador. En esta versión final, el autor se ha beneficiado de los comentarios de Alberto Arenas de Mesa Director de Presupuestos y Paula Benavides Jefe del Departamento de Estudios y Análisis Actuariales del Ministerio de Hacienda de Chile y de los participantes a la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento de la Población, Transferencias Intergeneracionales y Protección Social.

El autor se ha beneficiado de insumos provenientes del proyecto mundial Cuentas Nacionales de Transferencias ([National Transfer Accounts](#)) bajo la dirección de los profesores Ronald Lee (University of California at Berkeley) y Andrew Mason (University of Hawaii). Este trabajo no compromete a los comentaristas ni a los coordinadores del proyecto global. También se ha beneficiado de y agradece los comentarios de los autores de los estudios de caso, los cuales señalan que en todos los casos ya se disponen de estimaciones de Cuentas de Transferencias para el año 2007, las cuales no alcanzaron a ser consultadas para esta versión.

| | |
|--|----|
| TRANSFERENCIAS INTERGENERACIONALES EN AMERICA LATINA: SU IMPORTANCIA en EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS A MEDIANO PLAZO | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| I. PRECONDICIONES QUE LIMITAN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL | 9 |
| 1.1. Características demográficas de los Países seleccionados en el estudio: la estructura de edades | 9 |
| 1.1.1. La relación de dependencia demográfica | 10 |
| 1.1.2. Oportunidades y estructuras demográficas y laborales..... | 13 |
| 1.2. Principales características de los países según su relación con el mercado de trabajo y la capacidad del Estado..... | 15 |
| 1.2.1. Dependencia demográfica, problemas de empleo y capacidad de financiamiento fiscal | 16 |
| 1.2.1. Agrupación de países según grados de diversidad demográfica, laboral y fiscal | 22 |
| 1.3. Oportunidades demográficas y política fiscal..... | 27 |
| II. CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS: CONCEPTO Y RESULTADOS preliminares | 30 |
| II.1. Aspectos metodológicos | 30 |
| II.2. Resultados preliminares sobre relaciones de dependencia de transferencias..... | 35 |
| II.3. Resultados preliminares sobre transferencias públicas sectoriales | 38 |
| II.4. Relevancia de las cuentas nacionales de transferencias..... | 40 |
| III. CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS, LOS CASOS DE BRASIL, CHILE, COSTA RICA, MÉXICO Y URUGUAY..... | 43 |
| III.1. Importancia de la CNT en las finanzas públicas | 44 |
| III.2. Características iniciales y relación de dependencia demográfica de los países en estudio..... | 44 |
| III.3. Transferencias pobreza y desigualdad | 49 |
| III.3.1. Países cuya incidencia de la pobreza se redujo fuerte..... | 49 |
| III.3.2. Países donde la pobreza se redujo poco..... | 52 |
| III.3.3. Países donde la pobreza aumentó levemente | 52 |
| III.4. El ciclo de vida económico | 53 |
| III.4.1. Construcciones de cuentas nacionales de transferencias y déficits del ciclo de vida en México..... | 54 |
| III.4.2. Construcciones de cuentas nacionales de transferencias y déficits del ciclo de vida en Brasil | 56 |

| | |
|--|-----|
| III.4.3. Construcciones de cuentas nacionales de transferencias y déficits del ciclo de vida en Chile..... | 57 |
| III.4.4. Construcciones de cuentas nacionales de transferencias y déficits del ciclo de vida en Costa Rica..... | 59 |
| III.4.5. Construcciones de cuentas nacionales de transferencias y déficits del ciclo de vida en Uruguay..... | 61 |
| III.4.6. Lecciones desde América latina | 62 |
| III.5. Relación de sostenibilidad y ponderaciones de ingresos y consumo per cápita | 64 |
| III.5.1. La relación de sostenibilidad en diferentes contextos..... | 66 |
| III.5.2. Causas de las diferencia en el período de oportunidades demográficas y nivel de la relación de sostenibilidad al inicio del envejecimeinto..... | 67 |
| IV. TRANSFERENCIAS INTERGERACIONALES Y FINANCIAMINETO DE LA PROTECCIÓN SOCIALI | 72 |
| IV.1. Volumen de los flujos involucrados | 72 |
| IV.2. Estructura del consumo..... | 80 |
| IV.3. Relación de dependencia de las transferencias | 87 |
| iV.3.1 El caso de México | 87 |
| iV.3.2 Países con Estado de Bienestar más avanzado: Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay | 88 |
| V CONCLUSIONES | 91 |
| ANEXOS | 101 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFIAS | 113 |

INTRODUCCIÓN

En su documento institucional de 2006 (CEPAL, 2006) la Comisión Económica para América Latina y el Caribe enfatizó que el objetivo de Protección Social para todos ha sido una promesa inconclusa en la región. En particular debido a las limitaciones que surgen como consecuencia de la alta desigualdad, las fuertes restricciones presupuestarias y la debilidad de sus desarrollos institucionales.

Existen muchas formas cómo estas limitaciones se expresan en American Latina y el Caribe. CEPAL sugiere anteponerlas como las restricciones que deben identificarse y superarse para alcanzar un sistema de protección social para todos. En particular realizó un llamado por construir una protección social basada en una sociedad de derechos antes que en una sociedad del trabajo. Recomendó integrar los elementos de aseguramiento y asistenciales en un sistema único que contemple todas las formas de financiamiento y alinee los incentivos en forma tal de conciliar los principios de solvencia, eficiencia y eficacia con los de universalidad y solidaridad. Este desafío ha sido reconocido también a nivel internacional por el Banco Mundial (World Bank, 2009), y a nivel académico por Nicholas Barr y Peter Diamond (Barr y Diamond, 2009) entre otros.

Un esfuerzo importante por identificar las limitaciones que deben superarse para mejorar los diseños de los sistemas de protección social es aquel que viene realizando la División de Población de CEPAL con apoyo de su proyecto de asistencia técnica IDRC/ECLAC “*Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social en América Latina*”². Este proyecto hace uso extensivo de sistemas de Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT) los cuales miden los flujos de recursos entre grupos de edades en forma agregada y consistente con las Cuentas Nacionales de

² (El proyecto *Intergenerational Transfers, population aging and Social Protection in Latin America*” es financiado por el [Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC](#) (proyecto #104231).

El proyecto forma parte del proyecto mundial Cuentas Nacionales en materia de Transferencias ([National Transfer Accounts](#)) bajo la dirección de los profesores Ronald Lee (University of California at Berkeley) y Andrew Mason (University of Hawaii).

Ingreso y Producto. Estos flujos surgen principalmente como consecuencia de un aspecto fundamental del ciclo de vida, que consiste en que los jóvenes y los adultos mayores consumen más de los ingresos que generan como consecuencia de su trabajo. Las CNT proveen de estimaciones de los componentes del ciclo de vida y de los flujos entre grupos de edades que surgen como consecuencia de ello³. Las Cuentas distinguen las diferentes formas económicas de estos flujos (transferencias o basadas en activos) y también las instituciones públicas y privadas (en particular las familias) que median en estos flujos. El proyecto constituye una buena base para examinar la evolución de los sistemas de transferencias inter-generacionales, las consecuencias de los diferentes diseños que las políticas públicas en pensiones, salud pública, educación, así como las instituciones sociales (por ejemplo la familia extendida) tienen para asignar recursos entre edades. Sirve también para examinar las implicaciones sociales, políticas, económicas e institucionales del envejecimiento.

La metodología del proyecto destaca tres aspectos relevantes de la sociedad para el funcionamiento de un sistema de protección social. En primer lugar *la dinámica demográfica*, la cual genera cambios en el volumen y composición etaria de la población, cambiando las poblaciones en riesgo para efectos de la cobertura educacional, de salud y de pensiones. En segundo lugar *el ciclo de vida económica* que define los perfiles de consumo y generación de ingresos por grupos etarios y por ende la capacidad de una sociedad para sustentarse asimismo, como consecuencia de que exista un número suficiente de trabajadores que generen ingresos para el consumo de su población. Finalmente, *las finanzas públicas* que recaudan y gastan en relación con el perfil etario de la población, generando márgenes para transferir recursos desde las edades superavitarias hacia las edades deficitarias, apoyando los esfuerzos de las familias en la tarea de equilibrar los requerimientos de consumo e ingreso en cada edad.

Estos mismos tres elementos han sido utilizados por CEPAL y SEGIB (2007) para realizar una agrupación de países según su capacidad de financiar un sistema de protección social, mediante recursos contributivos y no contributivos. Los primeros se asocian al tamaño del sector formal del mercado de trabajo y los segundos a la capacidad de recaudación del gobierno según el tamaño de su base y tasa de tributación. La diferencia entre el número efectivo y financiable de personas dependientes

³ Véase Lee y Mason 2006, Mason y Lee 2007, Lee, Lee y Mason (2008)

(trabajadores subempleados - informales y/o desempleados - personas inactivas, jóvenes y adultos mayores) por cada trabajador formal, se utiliza para estimar la brecha de financiamiento de un hipotético sistema universal de protección social. Se pueden identificar tres grupos de países que difieren significativamente en su capacidad para financiar un sistema de protección social conforme a estos tres atributos de su sociedad: su demografía, su perfil de ciclo de vida y sus finanzas públicas. Esto se manifiesta en divergencias en las tasas de cobertura de sus actuales sistemas de protección social y en sus indicadores sociales. Por cierto todo ello relacionado a su nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita.

Este trabajo revisa en forma comparativa los avances del proyecto en cinco países de la región⁴, y utiliza los aportes que el proyecto ya ha realizado al debate, en particular en los diferentes documentos institucionales de la CEPAL⁵. Se organiza en cuatro secciones además de esta introducción. La primera ubica a los países seleccionados para los casos de estudio dentro de una clasificación que utiliza los cuatro factores que influyen en sus precondiciones: el *nivel de desarrollo* alcanzado, el *desarrollo de su mercado de trabajo* medido por el tamaño de la formalidad, su *fase de transición demográfica* y su capacidad de *gasto público social*. Sobre este análisis se introduce en la sección 2 la metodología de las CNT y los tres tipos de transferencias que el proyecto identifica como mecanismo para asignar recursos entre edades: privadas, públicas y financieras. En la tercera sección se presentan en forma comparada los resultados de los estudios de casos de Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. En la sección 4 se elaboran las recomendaciones de política de Protección Social implícitas en los análisis anteriores. Finalmente en la sección 5 se presentan las conclusiones.

La metodología tiene el mérito de ser sencilla y transparente en tanto: (i) utiliza los conceptos tradicionales de cuentas nacionales para construir perfiles etarios de consumo e ingreso laboral per cápita; (ii) utiliza los volúmenes de población por edades simples para estimar el total de flujos que requieren ser transferidos desde las edades superavitarias hacia las edades deficitarias; (iii) identifica el rol de las transferencias públicas en la equidad intergeneracional; y (iv) complementa estos flujos mediante los

⁴Para (Brasil – Turra et al 2009. Chile – Bravo et al (2009) , Costa Rica – -Rosero-Bixby et al (2009) , México – Mejía-Guevara (2009) y Uruguay Buchelli et al (2009).

⁵ CEPAL 2008, CELADE, 2007, CELADE/OIJ 2009

requerimientos de transferencias familiares y de origen financiero privado necesario para lograr el equilibrio.

En su uso para los análisis de la pobreza, la equidad y la protección social, la metodología tiene las limitaciones inherentes al alto grado de agregación de las Cuentas Nacionales y a su naturaleza de proveer proyecciones de muy largo plazo, sujetas a un alto nivel de incertidumbre. Si bien elabora sus análisis por grupos de edades simples, estos se estiman para los promedios nacionales de ingreso y consumo per cápita sin distinciones por grupos socioeconómicos ni por niveles de pobreza. También se ve limitado por suponer coeficientes fijos de cobertura y prestaciones, así como de ingresos y consumo per cápita. El único factor de simulación de escenarios futuros lo constituyen los cambios de la población en riesgo a causa de los cambios en la dinámica demográfica. Estos últimos a su vez son exógenos y no interactúan con la forma de realizar las transferencias.

En definitiva, el proyecto provee un sistema simple para comprender las necesidades y dilemas de la protección social, en particular de sus demandas a causa de las presiones demográficas y particular estructura de recaudación y asignación de recursos fiscales. Sin embargo, para su uso en el diseño de la política pública de combate a la pobreza, la superación de la exclusión y el fortalecimiento de la protección social, requiere de una mejor comprensión de los factores que limitan la cobertura y calidad de las prestaciones. El hecho de que tales factores aparezcan como parámetros de las simulaciones del impacto de los cambios demográficos, indica que la metodología debe enriquecerse con mayores desagregaciones así como simulando escenarios alternativos según supuestos razonables para sus cambios a lo largo del tiempo. Igualmente habrá que juzgar el grado de endogeneidad deseable para optimizar la metodología.

En materia de focalización, esta metodología deja a la edad como la única variable para implementar este criterio esencial de las políticas públicas de aseguramiento, combate a la pobreza e inequidad. De ahí que sólo pueda ser útil si la focalización se aproxima mediante indicadores de pobreza que estén asociados a la edad: atención a los niños, los adultos mayores o grupos de edades de alto riesgo en salud. Al respecto, las personas con bajos ingresos se encuentran en forma mayoritaria entre los adultos mayores y los niños. De ahí que un beneficio que se asigne a un niño o a un adulto mayor puede estar

generalmente bien focalizado aun cuando no lo sea en forma perfecta. De hecho, muchos países utilizan por ejemplo, una combinación entre un beneficio no contributivo basado en la edad y un test de afluencia como criterio de focalización y asignación de recursos.

I. PRECONDICIONES QUE LIMITAN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La importancia de diferenciar a los países según pre-condiciones que limitan las políticas públicas a su alcance, en particular el diseño de sus sistemas de Protección Social, ha llevado a CEPAL a distinguir tres factores que acompañan su nivel de desarrollo. Medido por el ingreso per cápita este último interactúa estrechamente con la fase de transición demográfica en que se haya su población, el nivel de desarrollo alcanzado por su mercado de trabajo según su capacidad de generar empleo decente⁶, y la fortaleza de su estado medida por su capacidad de recaudar recursos y asignarlos al gasto social.

Sobre esta base los esfuerzos de CEPAL pueden identificarse con la forma de expandir la definición de la tasa de dependencia demográfica para referirla ya sea a la tasa de sostenibilidad económica (CEPAL, 2008) o a la tasa de dependencia del empleo formal (CEPAL, 2006 y 2008 y Uthoff y Vera 2006). La primera utiliza la noción del ciclo de vida activa para ponderar las edades conforme a su capacidad relativa de generar ingreso respecto a su consumo, o por la forma como se relaciona con el Estado, el mercado financiero y las familias en sus capacidades de receptores o donantes de recursos. La segunda utiliza las diferentes concepciones de los problemas de empleo para ponderar las edades conforme a su particular relación con las oportunidades que le ofrece el mercado de trabajo. Mide el número de jóvenes, adultos mayores, inactivos, desempleados y ocupados en empleos informales por cada trabajador formal. Asume que la productividad se concentra en la economía formal sobre la cual recae la mayor parte de la recaudación tributaria y de la cual deben surgir transferencias para la subsistencia de los otros grupos.

1.1. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS EN EL ESTUDIO: LA ESTRUCTURA DE EDADES.

El proyecto ha seleccionado cinco países para los casos de estudio, cuatro de los cuales (Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) corresponden a países con las etapas más avanzadas de transición de su fecundidad (donde destaca Uruguay con una población ya envejecida). Por otro lado México, cuya transición es más rezagada respecto a todos los cuatro países anteriores, pero más avanzada que en la mayoría de los otros países de la región.

⁶ Definido en esta oportunidad por el concepto de trabajo productivos de CEPAL y que se asocian al empleo formal en los Panoramas Sociales (CEPAL 2008, 2009)).

1.1.1, LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA

Para mejorar el análisis de las políticas sociales y económicas y el diseño de planes de protección social en los cinco países latinoamericanos del estudio es importante mejorar la comprensión que se tiene actualmente acerca las tendencias demográficas y de sus implicaciones sobre el tamaño por edades de su población.

La forma como transitan la fecundidad y la mortalidad desde niveles altos a bajos es particular en América Latina. Varios países de la región pronto tendrán poblaciones con un promedio de edad mucho mayor que la actual y que, paulatinamente, impondrán un cambio radical en la demanda de recursos. Ello está ocurriendo en un contexto de ingresos per cápita más bajos y con instituciones políticas y financieras menos desarrolladas que aquéllas de los países industrializados. Dependiendo de las alternativas de políticas, este paulatino avance hacia el envejecimiento de la población en América Latina podría redundar en un incremento de la deuda pública, o en una mayor inversión privada.

Si bien respecto a los países industrializados estos cinco países se encuentran menos avanzados en el proceso de envejecimiento de su población, no es menos cierto que, algunos de ellos ya están experimentando una aceleración de su envejecimiento con tasas más bajas de fecundidad y mayores esperanzas de vida.

Cuadro 1

| INDICADORES DEMOGRÁFICOS DE PAÍSES SELECCIONADOS, 2005-2010 | | | | | | |
|--|--|--|---------|--|---------|---|
| Indicador Países | Tasa Global de fecundidad (TGF) | Esperanza de vida al nacer (E ₀) | | Esperanza de vida a los 65 años (E ₆₅) | | Relación de dependencia demográfica (*) |
| | | hombres | Mujeres | hombres | mujeres | |
| México | 2,21 | 73,7 | 78,6 | 17,3 | 19,1 | 52,6 |
| Brasil | 1,90 | 68,9 | 76,1 | 16,3 | 18,8 | 47,8 |
| Chile | 1,94 | 75,5 | 81,6 | 17,0 | 20,3 | 46,0 |
| Costa Rica | 1,96 | 76,5 | 81,2 | 17,8 | 20,3 | 46,6 |
| Uruguay | 2,12 | 72,8 | 79,9 | 15,1 | 19,7 | 57,2 |

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, Revisión 2008.

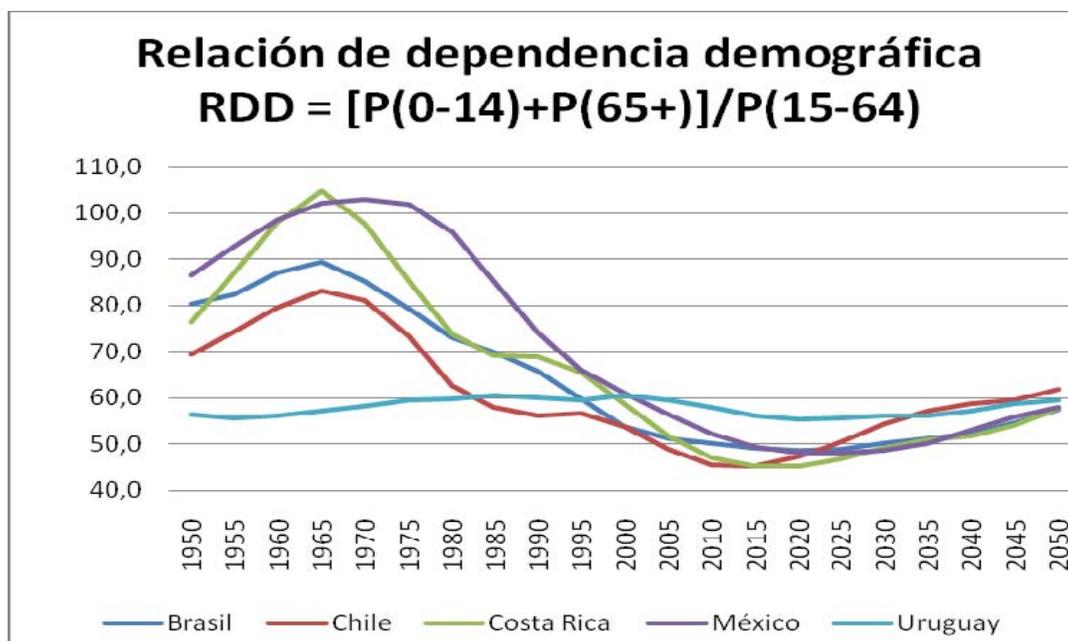
(*) Personas menores de 15 años y de 65 años y más por cada cien personas entre 15 y 64 años. Se refiere a la proyección para el año 2010.

En lo esencial el proyecto busca resaltar las implicaciones sobre las políticas sociales y económicas y el diseño de los planes de protección social de los cambios a mediano y largo plazo de la estructura por edades de su población. Esta mide la relación entre la población

demográficamente dependiente comprendida por los menores de 15 años y los mayores de 65 años, respecto a la población entre 15 y 64 años.

El gráfico 1 muestra que en un futuro demográfico cercano, estos países experimentarán los menores valores históricos de su relación de dependencia demográfica: Chile entre el 2010 y 2015; Costa Rica entre el 2015 y 2020; Brasil y México entre el 2020 y 2025 y Uruguay, volverá a sus niveles mínimos de 1955 entre el 2020 y 2035⁷.

Gráfico 1



Fuente: CELADE, Boletín Demográfico.

Lo anterior resulta de diferentes comportamientos demográficos de sus respectivas sociedades. Con descensos de la fecundidad desde la segunda mitad de la década de los sesenta, en forma fuerte en Costa Rica y más moderada en Chile y Brasil. En forma fuerte también en México aunque con un rezago de una década (segunda mitad de la década de los setenta). Como estos países se han beneficiado del avance de las políticas públicas, todos ellos han experimentado fuertes descensos en la mortalidad, primero en las edades jóvenes y luego en las edades avanzadas. Producto de ello, y como se observa en el Gráfico 1, existe un punto de inflexión en el descenso de la relación de dependencia⁸, que es

⁷ Los cálculos se han hecho a partir de poblaciones agrupadas en grupos quinquenales de edades, por lo que las fechas exactas pueden diferir si se realizan con datos por edades simples.

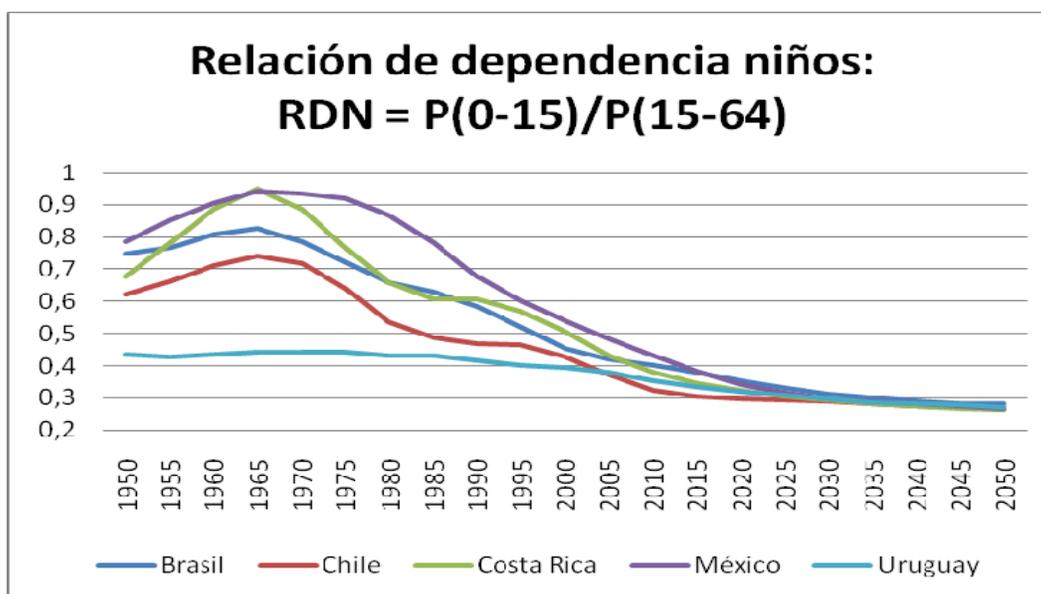
⁸ Numero de personas en edades potencialmente inactivas (menores de 15 años y de 65 años y mas) por cada 100 personas en edad de trabajar (15 a 64 años)

cuando los aumentos de la relación de dependencia de mayores supera los descensos en la de niños.

Un caso especial lo constituye Uruguay, cuya estructura demográfica se ha visto fuertemente impactada por movimientos migratorios en los cincuenta y sesenta. Su relación de dependencia ya era baja en 1950 y se mantienen en torno a 60 dependientes por cada cien personas en edad de trabajar, con oscilaciones cíclicas.

Desde una perspectiva demográfica existe una dimensión temporal que ocurre en el lapso hasta los 70 años después del descenso de la fecundidad y se manifiesta en la caída de la proporción de menores de 15 años en el total y en relación a la población de 15 a 64 años (Gráfico 2).

Gráfico 2

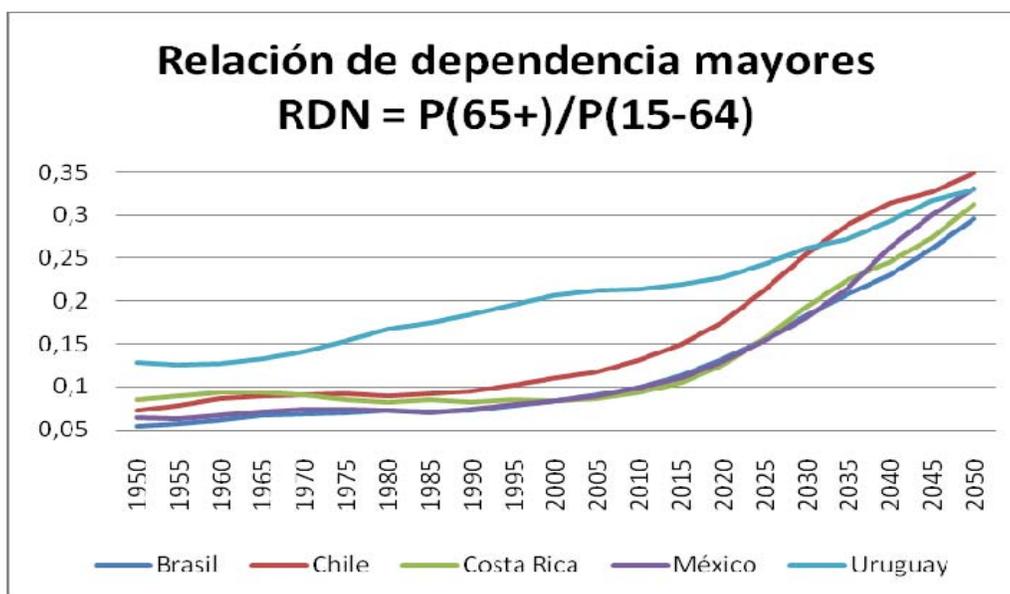


Fuente CELADE.

Este período tiene dos características muy particulares entre los países del estudio. Primero, que se inicia desde estructuras poblacionales extremadamente jóvenes en México y Costa Rica, algo más equilibradas en Brasil y Chile y ya envejecidas desde 1955 en Uruguay. Segundo, que se manifiesta desde mediados de los sesenta mediante fuertes descensos de la fecundidad en Chile y Costa Rica, pero en forma más moderada en Brasil. Lo mismo ocurre con un rezago de una década en México. En Uruguay el descenso es más moderado. Las cinco experiencias parecen converger en la relación de dependencia de niños en el 2050 con una estructura de edades donde habrá 27 jóvenes menores de 15 años por cada 100 personas en edades activas (15 a 64 años).

En segundo lugar, hacia el final de los setenta años luego de la reducción de la fecundidad, los cambios en la estructura de edades se caracterizan por los impactos de los descensos en la mortalidad en las edades mayores y consecuentes aumentos en la esperanza de vida en estas edades. Esto implica que no sólo cada vez más personas alcanzan los 65 años de edad sino que sobreviven por un período mayor, incrementándose la proporción de adultos mayores (Gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: CELADE

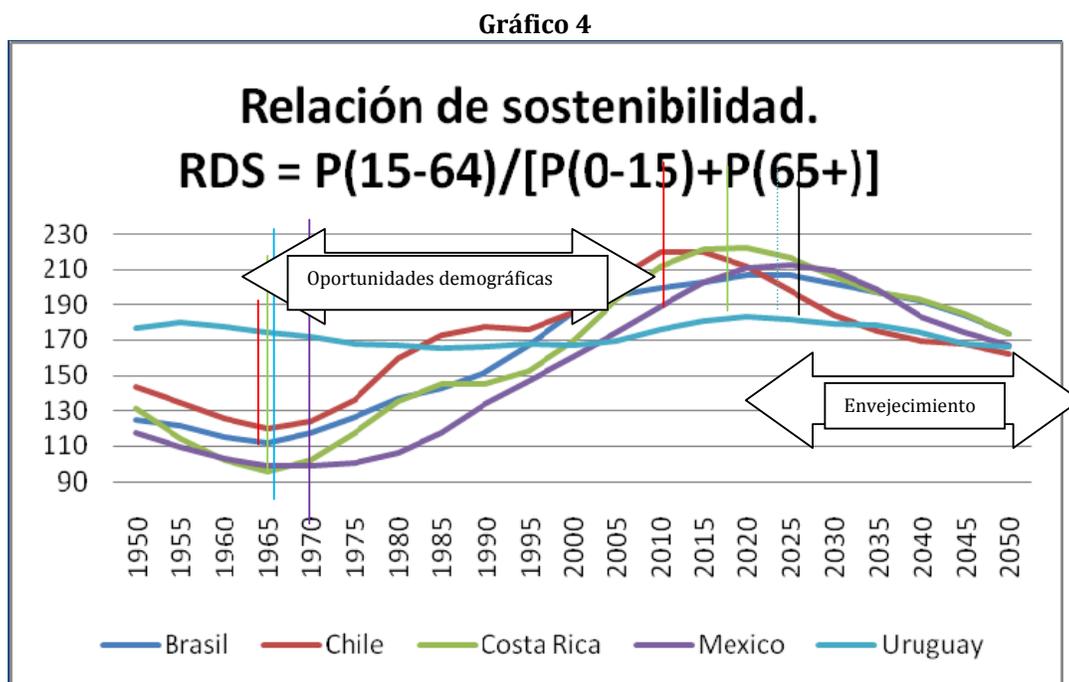
En esta fase los países también se diferencian entre sí. Para Uruguay se inicia desde estructuras poblacionales con relaciones de dependencia de mayores ya elevadas (13 por ciento) en el resto de los países desde niveles menores a 10 por ciento. En todos los casos ocurre con una fuerte tendencia ascendente hasta superar 30 por ciento de la población en edad de trabajar, una presión mayor que la correspondiente a los niños..

1.1.2. OPORTUNIDADES Y ESTRUCTURAS DEMOGRÁFICAS Y LABORALES.

Una forma simétrica de ver estos resultados es revirtiendo la relación de dependencia demográfica, y definir esta como la relación entre potenciales trabajadores (aquellos en las edades productivas entre 15 y 64 años) y dependientes (aquellos menores de 14 y mayores de 65 años). Constituye la base de lo que puede denominarse la tasa de

sostenibilidad económica que permite identificar las oportunidades de la demografía, que sería cuando aumentan más los potenciales trabajadores generadores de ingreso que los consumidores dependientes

La tasa de sostenibilidad así medida representa para cada uno de los cinco países el número de potenciales trabajadores por dependientes. En Chile, Costa Rica y Brasil ya existiría desde mediados de los años sesenta y hasta el presente un paulatino crecimiento del número de potenciales trabajadores por dependientes creando desde entonces una ventana de “*oportunidades demográficas*” que alcanzaría su máximo entre el 2010 y 2030 según el país.



Fuente CELADE

Esta ventana de oportunidades demográficas se habría iniciado más tarde en México y perdurará por más tiempo. El nivel hacia el cual todos convergen ya existía en Uruguay desde los años 50 aunque con variaciones. Todos los países iniciarán con posterioridad una etapa de “*envejecimiento*”, donde no sólo se reduce el potencial de generadores de ingreso respecto a los dependientes pero, estos últimos, son una proporción cada vez más alta de adultos mayores.

Estas oportunidades demográficas se iniciarían más tarde y durarían hasta una fecha posterior en México, y no existirían en forma muy significativa en Uruguay. El número de potenciales trabajadores por dependientes más que se duplicarían en Costa Rica y México entre su valor mínimo y máximo, pero se aumentarían en un porcentaje algo menor en

Brasil y Chile. Esta “ventana de oportunidades” ocurre demográficamente inmediatamente antes del impacto que sobre la sociedad tiene el rápido envejecimiento de su población.

I.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES SEGÚN SU RELACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO Y LA CAPACIDAD DEL ESTADO

Una primera forma de calificar estos cambios demográficos es aquella de relacionarlos a la capacidad del Estado y de sus mercados de trabajo, de modo de calificar mejor el verdadero potencial de sostenibilidad de las personas en edad de trabajar.

Al respecto, sabemos que el desarrollo de un estado de bienestar ha respondido a posiciones filosóficas sobre el papel del Estado que difieren entre países y a lo largo del tiempo. Sin embargo, en América Latina los retrasos en la transición demográfica, la persistencia de la informalidad y las relativamente bajas cargas tributarias de las sociedades latinoamericanas han puesto limitaciones objetivas a la capacidad del Estado como proveedor de bienestar.

También sabemos que no todos los potenciales trabajadores han tenido las oportunidades para educarse/capacitarse y beneficiarse de su inserción en la estructura productiva. Muchos se encuentran desempleados o subempleados, otros han expandido su ciclo de formación educativa más allá de los 14 años, y otros enfrentan una combinación de restricciones y necesidades que les impiden responder a los incentivos para participar activamente en el mercado de trabajo. Un análisis pormenorizado de lo que ocurre con las personas en edades entre 15 y 64 años según las encuestas de hogares indica que muchos permanecen inactivos como “consumidores netos”, otros se emplean en condiciones bajas de productividad sin poder desarrollar sus potencialidades y otros se encuentran desempleados.

I.2.1. DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA, PROBLEMAS DE EMPLEO Y CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO FISCAL

El esquema a continuación reproduce categorías alternativas para reagrupar a los demográficamente potenciales trabajadores, muchos de los cuales, por las circunstancias de su inserción laboral, terminan siendo consumidores netos. Utilizamos para distinguirlos, las diferentes situaciones analíticas acerca de su relación con el mercado de trabajo: (i) por su condición de actividad (económicamente activo o no);(ii) por su condición ocupacional (ocupado o desocupado); y (iii) por la calidad del empleo (formal o informal).

Gráfico 1
Esquema para determinar la tasa de dependencia de la formalidad



Fuente: Elaborado por el autor.

Existen cinco cocientes que pueden estimarse para definir las características estructurales de los potenciales consumidores y productores netos.⁹

1. RDN = Relación de dependencia de niños = Menores de 15 años dividido por Población entre 15 y 59 años.
2. RDAM = Relación de dependencia de adultos mayores = Mayores de 60 años dividido por población entre 15 y 59 años
3. TI = Tasa de inactividad = Inactivos entre 15 a 59 años dividido por la población entre 15 y 59 años.
4. TBP = Tasa de baja productividad = Trabajadores en ocupaciones de baja productividad dividido por total de ocupados¹⁰;

⁹ Para efectos de la ilustración se han cortado las edades activas aquellas entre 15 y 59 años, pero bien pueden tomarse otras edades de corte.

5. $TD = \text{Tasa de desempleo} = \frac{\text{Desocupados}}{\text{total de población activa}}$.

A partir de ellos destacan importantes condiciones existentes en los países que ya sea por el ciclo económico o por factores estructurales limitan el tipo de sistema de protección social que debiera diseñarse. El Cuadro 4 presenta para cada país los valores de estos indicadores estimados a partir de encuestas de hogares y datos censales.

Cuadro 2
Tasas relativas a la estructura demográfica y laboral
(Circa 2008)

| País | TDN | TDAM | TI | TBP | TD |
|------------|------|------|------|------|------|
| México | 51.9 | 15.4 | 31.9 | 52.8 | 3.4 |
| Brasil | 40.7 | 16.0 | 25.0 | 44.9 | 8.8 |
| Chile | 36.6 | 20.5 | 36.6 | 30.5 | 7.7 |
| Costa Rica | 42.2 | 14.4 | 34.2 | 42.9 | 6.0 |
| Uruguay | 42.4 | 37.2 | 25.1 | 40.1 | 12.8 |

Fuente: CEPAL, Panorama Social 2008 sobre la base de encuestas de hogares y estimaciones y proyecciones de población

La principal diferencia se produce en México. En primer lugar por constituir una población más joven. En segundo lugar por cuanto uno de cada tres personas en edad de trabajar no lo hace, posiblemente por fuertes limitaciones derivadas de incompatibilidades entre roles en el hogar y en el mercado de trabajo. Y, finalmente, por cuanto entre aquellos que son activos persisten mas los problemas de subempleo que de desempleo (existen problemas de empleo asociados a una alta incidencia de empleos de baja productividad entre sus ocupados).

Los otros cuatro países que pertenecen a la muestra se diferencian fundamentalmente por sus diferentes grados de envejecimiento, en particular Uruguay, seguido por Chile. Mientras en Brasil y Uruguay solo uno de cada cuatro personas en edad de trabajar no lo hacen, en Chile y Costa Rica esa relación es de uno por cada tres, reflejando en estas sociedades mayores limitaciones culturales y/o expansión de los ciclos educativos. La incidencia de empleos de baja productividad entre los ocupados alcanza al 30 por ciento en Chile, pero es superior al 40 por ciento en los otros tres países. En todos ellos el desempleo comienza a ser una variable de ajuste importante en el mercado de trabajo.

¹⁰ La definición es de sectores de baja productividad, vale decir, trabajadores que se desempeñarían en actividades de ese tipo:

- Empleados domésticos
- Empleadores de microempresa
- Trabajadores de microempresa (<=5) sin calificación profesional (por grupo ocupacional)
- Trabajadores por cuenta propia sin calificación profesional

Una mayor precisión de los potenciales trabajadores para referirse a aquellos en empleos de alta productividad, y traspasar hacia consumidores netos a los inactivos, a los empleados en ocupaciones de baja productividad y a los desempleados, tiene dos implicaciones. Por un lado disminuiría la relación entre trabajadores generadores de ingreso y consumidores netos, y por el otro ampliaría el ámbito de las políticas públicas para aprovechar las ventanas de oportunidades a través de: (i) inversiones en capital humano y productivas que eleven la productividad de los empleos; (ii) políticas del cuidado del hogar y participación en la actividad económica, y (iii) políticas de seguros de desempleo.

El Cuadro 3 resume para los cinco países la magnitud en que cambiaría la tasa de dependencia sostenible (relación de potenciales trabajadores por dependientes en términos puramente demográficos) si se tomara en cuenta las verdaderas condiciones de empleo de los potenciales trabajadores. Como se señala en el texto. Mientras el número de personas en edad de trabajar por personas en edades dependientes es superior a 1.2 aquel de trabajadores formales por total de dependientes (por razones de edad y situación respecto al mercado de trabajo) es de tan sólo superior a 0.2

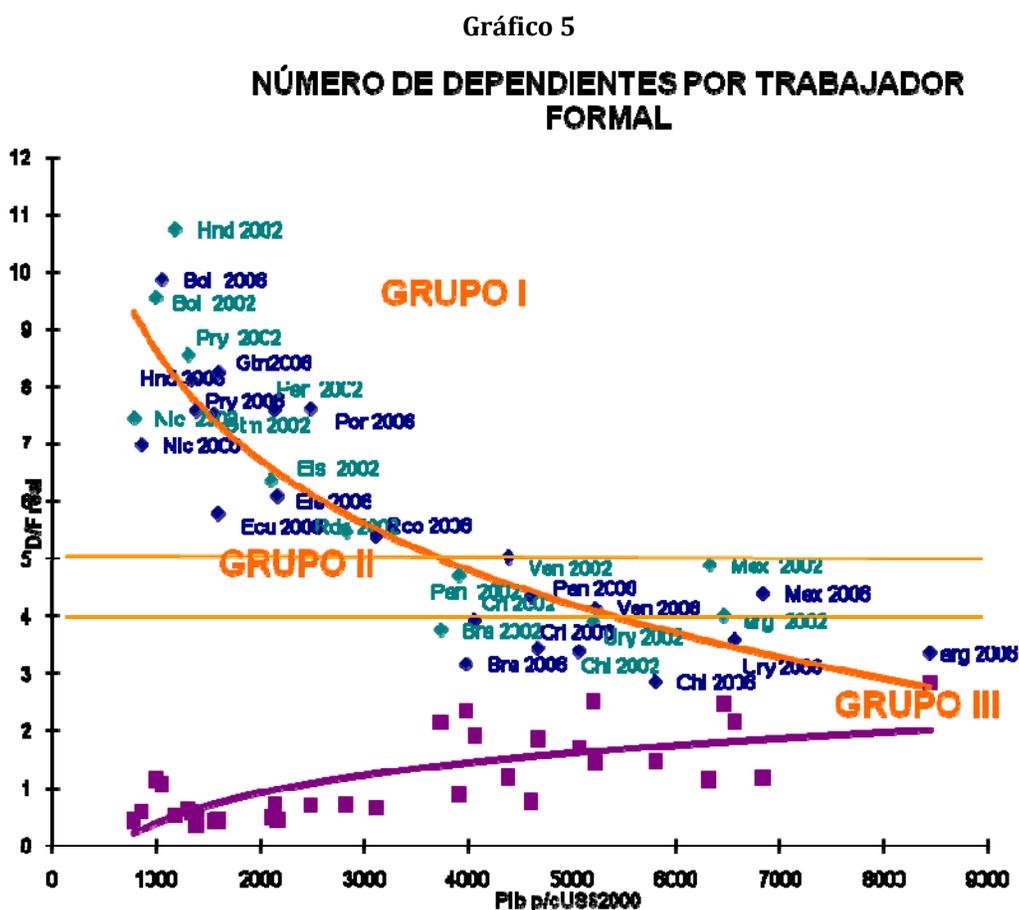
Cuadro 3
Relación de potenciales trabajadores a dependientes según estructura demográfica y del mercado laboral

| Países | Potenciales trabajadores por dependientes | |
|-------------------------|---|------------------------------|
| | Según relación demográfica | Según relación socio laboral |
| México | 1.49 | 0.23 |
| Brasil | 1.76 | 0.32 |
| Chile | 1.75 | 0.35 |
| Costa Rica | 1.76 | 0.29 |
| Uruguay | 1.26 | 0.28 |
| Fuente: Cuadro anterior | | |

En definitiva, la persistencia de grandes bolsones de empleos de baja productividad, la alta presencia de inactivos entre los potenciales trabajadores y el desempleo reducen el potencial económico medido por el cociente entre trabajadores y dependientes. Al considerar estos elementos sobre la situación laboral de los productores, la tasa cae respecto a su medición en términos puramente demográficos. Es así como al hacer frente y/o aprovechar las oportunidades de los cambios demográficos, las sociedades latinoamericanas deben superar no sólo las limitaciones de la estructura por edades, sino que aquellas inherentes a las desiguales oportunidades ocupacionales, tareas del cuidado,

y períodos de desempleo, problemas que deben ser abordados por sus políticas de Protección Social.

Investigaciones de CEPAL utilizan estas categorías describiendo una relación de dependencia ampliada para hacerla más exigente. Incorpora los elementos analizados del mercado de trabajo y considera como dependientes a todos aquellos niños y adultos mayores, mas aquellos inactivos y activos (desempleados o subempleados en el sector informal). Los “económicamente independientes” son sólo aquellos trabajadores en el sector formal. El cociente entre ambos se estima para cada país y se grafica para el PIB per cápita durante el año de la medición. Esto es lo que aparece en la parte superior del gráfico 5.



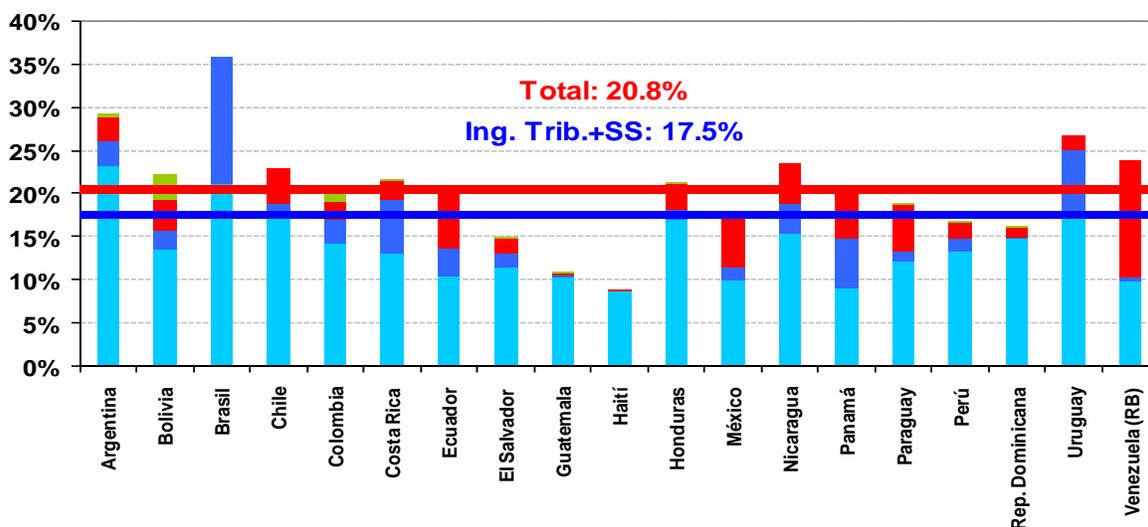
La parte inferior del gráfico muestra estimaciones para los mismos años, del número de dependientes por trabajador formal que, con los recursos del presupuesto fiscal, el país

es capaz de proveerle un beneficio universal. Para cada país y en el año de las observaciones realizadas, se estima el Gasto Público Social. Para cada nivel de PIB per cápita, se asume una prestación básica mínima. Mediante un algoritmo y los valores del Gasto Social Total y de la prestación básica mínima se estima el número de dependientes por trabajador formal que el nivel de gasto social es capaz de proveerle la prestación básica.

La información indica que en el año 2004 la recaudación alcanzó 17.5 por ciento del PIB por concepto de ingresos tributarios y de la Seguridad Social en América Latina. Estos se comparan con ingreso que alcanzan al 36,3 por ciento del PIB en la OCDE; y 40.6 por ciento del PIB en la Unión Europea (Cifras de 2004). Cuando se incluyen otras fuentes de ingreso alcanzan a 20.8 por ciento del PIB. Estos ingresos son altamente dependientes de impuestos indirectos (al valor agregado), y denotan importantes tareas pendientes en materia de recaudación, administración tributaria y eficiencia del gasto.

De los países de la muestra, Brasil destaca por su alto esfuerzo de recaudación alcanzando como porcentaje del PIB cifras similares a las del promedio de países de la OCDE. Le sigue en importancia Uruguay con cifras muy superiores al promedio regional. Chile y Costa Rica realizan un esfuerzo similar al promedio regional, en cambio muy por debajo se ubica México con una carga tributaria muy inferior a este promedio.

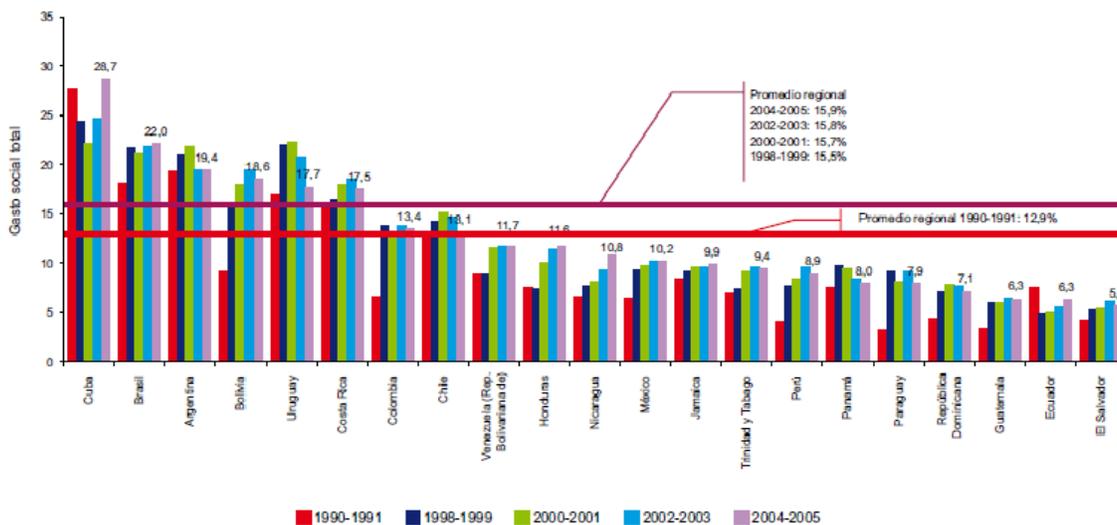
Gráfico 6
Estructura de la carga tributaria 2004



El nivel de recaudación constituye una restricción presupuestaria importante para la determinación del gasto social a partir del cual el gobierno realiza transferencias para su política de protección social. Estimaciones de CEPAL indican que entre 1990 y 2000 los gobiernos realizaron un importante esfuerzo por incrementar el gasto social como porcentaje del PIB. Entre 2001 y 2007 el alto crecimiento económico garantizó la disponibilidad de mayores recursos para la política social.

Gráfico 7

AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 A 2004-2005
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto

Al comparar en el Gráfico 5 las relaciones efectivas de dependencia por trabajador formal (parte superior del gráfico) con aquellas del número de personas por trabajador formal que hipotéticamente pudieran recibir un beneficio universal digno (parte inferior del gráfico)¹¹ se obtiene una brecha que indica la capacidad que tiene el Estado de transferir recursos hacia los dependientes.

Esta diversidad en la capacidad del Estado para proveer bienestar se manifiesta ya sea en un menor número de dependientes por trabajador formal que pueden obtener un beneficio universal con ese nivel de gasto, o en un mayor número de productores por consumidores necesarios para lograrlo. Bajo este último criterio, las brechas en los países

¹¹ Por dignos se entiende que tenga un valor superior al salario mínimo del país.

seleccionados se pueden estimar sobre la base del número adicional de productores por consumidores que se requiere para lograrlo.

Cuadro 4

Déficit de Productores por consumidores para universalizar la protección social

| Países | Productores por consumidor según relación laboral | | Déficit |
|---|---|-----------|---------|
| | Actual | Requerida | |
| México | 0.23 | 0.83 | 0.50 |
| Brasil | 0.32 | 0.43 | 0.11 |
| Chile | 0.35 | 0.66 | 0.31 |
| Costa Rica | 0.29 | 0.53 | 0.24 |
| Uruguay | 0.28 | 0.45 | 0.17 |
| Fuente: Cálculos del autor sobre la base de gráfico 1 | | | |

I.2.1. AGRUPACIÓN DE PAÍSES SEGÚN GRADOS DE DIVERSIDAD DEMOGRÁFICA, LABORAL Y FISCAL

Los datos que presenta el Gráfico 5 permiten apreciar que los desarrollos han sido muy desiguales entre países. Los países de América Latina experimentan severas brechas de Estados de Bienestar medidos por su incapacidad de disponer de recaudaciones fiscales y de la Seguridad Social suficientes como para cubrir los costos de una Protección Social Universal. Las principales características que se presentan en los Cuadro 1 y 2 permiten distinguir tres grupos de países.

I.2.1.1 . GRUPO I= PAÍSES CON UNA SEVERA BRECHA DE ESTADO DE BIENESTAR INCLUYEN (BOLIVIA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA, PARAGUAY Y PERÚ).

Estos países tienen una estructura demográfica que responde aún a relativamente elevados niveles de fecundidad y se caracterizan por una población joven. Su débil mercado de trabajo se caracteriza por escasos empleos formales y una carga de dependientes no sólo conformados por jóvenes sino que por un alto contingente de trabajadores informales.

Un 75 por ciento de las personas “dependientes” de los trabajadores formales se encuentra entre los jóvenes y trabajadores informales, el resto son los inactivos, los desempleados y los ancianos. Su nivel de desarrollo medido por el producto per cápita es inferior a US 7000 (PPA de 2006), lo que junto a una baja carga tributaria les impide asignar recursos en montos significativos a las necesidades de educación para los jóvenes; de seguridad y asistencia social para los en edad de trabajar; y de salud para toda la

población. De hecho, presentan tasas de incidencia de la pobreza superior a 45 % y en muchos casos alcanzan a 2/3 de los habitantes, y una cobertura de la seguridad social entre los ocupados inferior a 30 %. El principal matiz que puede atribuirse al predominio de los diferentes proveedores de bienestar entre estos países, radica en haber podido fortalecer al Estado ya sea por la vía de mayores impuestos (economías duales- Bolivia) o por recurrir a rentas de la explotación recursos naturales (economías rentistas- Ecuador). Estas ventajas se manifiestan en reducciones de la pobreza en forma totalmente independiente de la estructura demográfica y/o de la formalización de su fuerza de trabajo ocupada.

I.2.1.2. GRUPO II = PAÍSES CON UNA BRECHA MODERADA DE ESTADO DE BIENESTAR (COLOMBIA, MÉXICO, REPÚBLICA DOMINICANA, PANAMÁ Y VENEZUELA).

Tienen una estructura demográfica que responde a descensos en la fecundidad en las décadas de los setenta para adelante y, como consecuencia, una menor proporción de jóvenes entre sus dependientes. Experimentan un mercado de trabajo más formalizado, pero un envejecimiento incipiente de su población. Como extienden su cobertura educacional más allá de la secundaria, aumentan el número de inactivos entre los dependientes y junto a los jóvenes menores de 15 representan el 60 por ciento de las personas dependientes por cada trabajador formal. El resto son los adultos mayores, los ocupados informales y los desempleados. Su nivel de desarrollo supera los 8000 dólares per cápita (PPA 2006). Si bien mantienen bajas cargas tributarias, sus mayores niveles de ingreso permiten mejores prestaciones para las poblaciones objetivos en las áreas de educación, de seguridad y asistencia social y de salud. Sus tasas de incidencia de la pobreza son menores a 40 % pero superiores a 30 % y presentan una cobertura de la seguridad social que se eleva a cifras cercanas a 50 % de los ocupados. Los principales matices originados por el predominio de algún proveedor de bienestar provienen exclusivamente de los mayores niveles de desarrollo que alcanzan las sociedades con gobiernos que se sustentan con rentas de recursos naturales (Rentistas- Venezuela y México). Estos países tienden a demostrar mayor holgura para asignar un porcentaje más alto del PIB al gasto Público Social. Sin embargo, estas ventajas no se manifiestan en mejoras muy significativas de su situación social, medida por la incidencia de la pobreza.

Cuadro 5
PERFIL DE LOS REGÍMENES SEGÚN BRECHA DE ESTADO DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA
(PROMEDIOS SIMPLES)

| | Severa (Grupo I) | | | Moderada (Grupo II) | | Desvaneciente (Grupo III) |
|----------------------------|---|---------|----------|------------------------|---------------------|---|
| | Informal | Dual | Rentista | Dual | Rentista | Potencial Alto |
| Países | El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay Peru | Bolivia | Ecuador | R Dominicana Panamá | Venezuela México | Argentina Brasil Chile Costa Rica Uruguay |
| Desempeño Social | | | | | | |
| % PObreza | 62.5 | 51.6 | 45.1 | 39.5 | 36.3 | 23.5 |
| T gl de fec 2000-10 | 3.08 | 3.50 | 2.58 | 2.56 | 2.38 | 2.13 |
| E de vida 2000-05 | 70.10 | 63.84 | 74.18 | 72.41 | 73.81 | 75.27 |
| Dependencia trabajo Formal | | | | | | |
| Informal/ocupados | 67.9 | 77.4 | 65.3 | 51.8 | 53.0 | 41.1 |
| Tasa de dependencia | 7.4 | 9.9 | 5.8 | 4.3 | 4.3 | 3.3 |
| < 15 | 41.4 | 43.8 | 36.9 | 37.1 | 38.1 | 32.7 |
| Inactivos | 20.7 | 15.1 | 18.2 | 23.3 | 23.4 | 24.5 |
| > 60 | 9.1 | 7.4 | 12.0 | 12.8 | 10.5 | 17.7 |
| Desempleados | 2.1 | 2.0 | 3.4 | 4.5 | 3.4 | 5.0 |
| Informales | 26.8 | 31.7 | 29.5 | 22.3 | 24.6 | 20.2 |
| Gasto Publico Social | | | | | | |
| PIB pc | 4485 | 3865 | 6925 | 8230 | 11288 | 10469 |
| GPS pc | 366 | 717 | 434 | 799 | 1235 | 1878 |
| % PIB | 8.5 | 18.6 | 6.3 | 8.0 | 10.9 | 17.9 |
| Educación | 413 | 738 | 581 | 1022 | 1583 | 1670 |
| Seg. y As Social | 160 | 278 | 229 | 392 | 506 | 1287 |
| Salud | 70 | 135 | 83 | 297 | 234 | 387 |
| Cobertura Seguridad Social | | | | | | |
| Total | 19.2 | 14.9 | 27.9 | 48.0 | 53.5 (...) | 61.6 (.....) |
| Urbana | 26.7 | 19.5 | 31.8 | 59.2 | 62.2 (49.3) | 64.8 (60.6) |
| Rural | 8.0 | 7.8 | 20.2 | 25.9 | 30.6 (.....) | 47.3 (.....) |
| Hombres | 28.4 | 18.2 | 29.8 | 58.7 | 48.2 | 62.6 |
| Mujeres | 24.6 | 21.1 | 35.1 | 59.9 | 51.2 | 57.8 |
| Formal | 53.9 | 43.1 | 56.4 | 83.9 | 73.1 | 79.5 |
| Informal | 3.1 | 8.1 | 11.1 | 12.1 | 12.6 | 27.0 |
| Asalariados | 44.5 | 29.7 | 45.6 | 77.1 | 63.1 | 73.7 |
| No asalariados | 2.6 | 10.5 | 12.8 | 10.4 | 18.6 | 31.5 |

Fuente, Elaborado a partir de datos de CEPAL, 2007, sobre la base de encuestas de hogares.

I.2. 1.3. GRUPO III = PAÍSES CON UNA BRECHA DESVANECIENTE DE ESTADO DE BIENESTAR (ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COSTA RICA Y URUGUAY).

Son los que también califican con mayores potenciales de Estado de Bienestar. Se caracterizan por fuertes descensos de la fecundidad durante o antes de la década de los sesenta, y una estructura más envejecida de su población. Como elevan la cobertura de los niveles superiores de educación hay más inactivos, los cuales junto a la proporción de adultos mayores y los jóvenes representan el 75 por ciento de los dependientes por cada trabajador formal. El resto son los informales y desempleados. El nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita supera, en promedio, los US \$ 10000 (PPA 2006. pero con Brasil más bajo), con una carga tributaria elevada que permite un Gasto Publico Social cercano al 20 % del PIB (y con Brasil cercano a 35 por ciento). Sus tasas de incidencia de la pobreza son inferiores a 1/4 de la población, y logran una cobertura de la seguridad social superior a 60 por ciento de los ocupados. Este grupo se considera homogéneo en términos de los grupos dominantes que proveen de bienestar, siendo dominados por el Estado pero en forma complementaria con las empresas y el mercado.

Si bien en Brasil y Uruguay el Estado aparece como mucho más dominante en la provisión de bienestar, distan mucho de proveer similares condiciones a aquellas de los países con régimen social demócrata de Europa. El mercado juega un rol en la administración de aseguramiento en Chile y Uruguay.

De los países del Grupo II con brechas moderadas se ha seleccionado México donde en particular tiene importancia la empresa por el hecho que dispone de rentas petroleras para financiar al Estado. El mercado asume un rol importante en aquellos países que realizaron reformas estructurales a sus sistemas de pensiones para incorporar administración privada de fondos (Chile y Uruguay). En Costa Rica sólo marginalmente incorporándose se está incorporando este componente.

Cabe concluir que los cinco países seleccionados en los estudios de caso de este proyecto (Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) están entre los países que más han evolucionado en lograr reducir el número de dependientes por trabajador formal, como en fortalecer la capacidad de financiamiento de sus Estados, para transferir recursos en la economía. Por ende sus conclusiones pueden no resultar válidas para el resto de los países de la región.

CUADRO 6
AMERICA LATINA (17 PAISES): COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CIRCA 1990, 2002 Y 2006

(Porcentajes)

| PAÍS | Año | Total nacional | Total urbano | Total rurales | Sector Formal a/ Urbano | Sector Informal asalariados b/ | Total mujeres | Total Hombres |
|---------------------------------------|---------|----------------|--------------|---------------|----------------------------|--------------------------------|---------------|---------------|
| GRUPO I BRECHA SEVERA | | | | | | | | |
| Ecuador | 1990 | ... | 37,5 | ... | 67,8 | 17,6 | 35,8 | 38,4 |
| | 2002 | ... | 32,1 | ... | 57,5 | 13 | 31,4 | 32,6 |
| | 2006 | 28,7 | 33,1 | 20,4 | 59,6 | 14,9 | 30,4 | 27,6 |
| El Salvador | 1995 | 25,3 | 35,3 | 10 | 68,1 | 6,5 | 25,2 | 25,4 |
| | 2001 | 29,3 | 39,1 | 12,5 | 77,3 | 9 | 30 | 28,9 |
| | 2004 | 28,9 | 37,2 | 13,8 | 75,8 | 8,2 | 28,4 | 29,2 |
| Guatemala | 2002 | 17,1 | 30,2 | 8,2 | 63,4 | 9,9 | 15,9 | 17,8 |
| | 2004 | 17,7 | 27,1 | 7,9 | 61,2 | 7,5 | 16,3 | 18,4 |
| Honduras | 2006 | 19,8 | 32,6 | 7,4 | 65,6 | 5,7 | 25,8 | 16,6 |
| Nicaragua | 1993 | 25,3 | 35,7 | 11,2 | 58,7 | 14,5 | 30 | 22,8 |
| | 2001 | 17,6 | 24,3 | 7,2 | 53,2 | 7,2 | 21,1 | 15,6 |
| | 2005 | 17,4 | 25,7 | 5,7 | 58,6 | 3,2 | 22 | 14,8 |
| Paraguay | 2000 | 13 | 19,7 | 4,7 | 45,9 | 4 | 13,6 | 12,7 |
| | 2005 | 14,1 | 20 | 6 | 46,5 | 4,4 | 15,3 | 13,4 |
| Perú | 2001 | 12,9 | 18,8 | 2,7 | 44 | 4,1 | 10,1 | 15 |
| | 2003 | 13,7 | 20,1 | 3,4 | 46,2 | 4,7 | 9,8 | 16,8 |
| GRUPO II BRECHA MODERADA | | | | | | | | |
| México | 1989 | 50,4 | 56,4 | 39,4 | 61,9 | 67,6 | 58,9 | 47 |
| | 2002 c/ | 54,8 | 64,5 | 31,2 | 81,7 | 25,5 | 59,2 | 52,5 |
| | 2006 | 52,1 | 61,3 | 29,1 | 78,1 | 23,4 | 54,6 | 50,6 |
| Panamá | 2002 | 53,4 | 66,8 | 29,4 | 88,3 | 37 | 63,4 | 48,3 |
| | 2007 | 47,8 | 60,2 | 24,3 | 85,3 | 27,6 | 49,9 | 46,5 |
| Rep. Dominicana | 2006 | 58,4 | 61,6 | 49,5 | 70,2 | 8,5 | 59,3 | 63,6 |
| Venezuela (Rep. Bol. de) / g/ | 2002 | 61,5 | ... | ... | 75,6 | 19,8 | 67,1 | 58 |
| | 2006 | 60,9 | ... | ... | 68,6 | 16,1 | 65 | 58,2 |
| GRUPO III BRECHA DESVANECIENTE | | | | | | | | |
| Argentina c/ | 1990 d/ | ... | 94,6 | ... | 88,9 | 89,8 | 92,3 | 96 |
| | 2002 e/ | ... | 55,8 | ... | 68,4 | 22,8 | 52,2 | 58,9 |
| | 2006 e/ | ... | 60 | ... | 68,8 | 22,3 | 55 | 64,1 |
| Brasil | 1990 | 53,3 | 62,8 | 20 | 97,7 | 29 | 51 | 54,5 |
| | 2001 | 46,7 | 53,4 | 16,5 | 78 | 34,2 | 45,9 | 47,2 |
| | 2006 | 49,5 | 56 | 20,5 | 78,7 | 35,1 | 48,3 | 50,4 |
| Chile | 1990 | 65,9 | 69,6 | 46,9 | 86,2 | 59 | 64,5 | 66,6 |
| | 2000 | 63,5 | 66,1 | 45 | 80,4 | 52,8 | 61,8 | 64,5 |
| | 2006 | 66,7 | 68,1 | 55,7 | 82,6 | 51,6 | 62,9 | 69 |
| Costa Rica | 1990 | 69,3 | 72,9 | 66,2 | 88,7 | 50,9 | 64,4 | 71,2 |
| | 2002 | 64,4 | 67,4 | 59,6 | 87,2 | 43 | 59 | 67,3 |
| | 2006 | 65,2 | 67,1 | 62 | 86,4 | 39,7 | 58,8 | 68,8 |
| Uruguay | 2002 | ... | 63 | ... | 84,9 | 44,3 | 63,1 | 63 |
| | 2005 | ... | 61,1 | ... | 82,7 | 40,5 | 60,7 | 61,5 |
| América Latina h/ | 2002 | 37,4 | 44,5 | 21,3 | 67,6 | 21,8 | 41,1 | 40,3 |
| | 2006 | 37,4 | 44,1 | 23,9 | 68,4 | 19,6 | 40,8 | 41,7 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las variables utilizadas para la definición del aporte a la seguridad social por parte de los trabajadores ocupados de 15 años y más de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados) varían en función de las encuestas de cada país: aporte o afiliación a un sistema de pensiones y/o de salud (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay), a un sistema nacional de seguro social (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá) y derecho a prestaciones sociales (República Bolivariana de Venezuela). Los totales correspondientes a mujeres y hombres se refieren al total nacional o urbano, dependiendo de las características de la encuesta de cada país.

a/ Sector formal: asalariados del sector público y de empresas con más de cinco empleados, trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos, y dueños de empresas de cinco empleados o más.

b/ Sector informal asalariado: asalariados de empresas con menos de cinco empleados e integrantes del servicio doméstico.

c/ La tasa corresponde a diversas prestaciones sociales (vacaciones, indemnizaciones, aguinaldos, aportes jubilatorios u otros derechos legislados) de los asalariados, excluidos los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los dueños de empresas.

d/ Gran Buenos Aires.

e/ Áreas urbanas.

f/ Ocho ciudades principales y El Alto.

g/ Total nacional.

h/ Promedio simple de los países que tienen información alrededor de 2002 y 2006.

I.3. OPORTUNIDADES DEMOGRÁFICAS Y POLÍTICA FISCAL

Para sacar provecho de sus oportunidades demográficas los países han dispuesto de tres tipos de bases tributarias: las remuneraciones de los trabajadores sobre la base de la cuales se pagan las contribuciones a los sistemas formales y contributivos de seguridad social; los ingresos no laborales sobre los cuales tributa la sociedad, incluidos los impuestos a la rentas y propiedades; y otras fuentes de ingreso que disponga el gobierno para financiar sus gastos, como los proveniente de la renta de sus recursos naturales, prestamos u otros.

La posibilidad del Estado para aprovechar la ventana de oportunidades demográficas estará directamente relacionada a su capacidad de recaudar y asignar recursos al gasto social; a su capacidad por superar las limitaciones que las labores del cuidado imponen sobre la participación económica; a su capacidad de generar empleo productivo para quienes desean emplearse; y a su capacidad por reducir los períodos de desempleo. Todos los países de la muestra, en particular México, muestran importantes brechas. Por ello, para fortalecer la cobertura de la protección social se requiere de un cuidadoso análisis de las transferencias públicas implícitas en su operación, de modo que, en su diseño se asegure el financiamiento estable y eficiente de la protección social, ya que la asignación de mayores recursos no se traduce necesariamente en mejores servicios. Además, este esfuerzo debe ser congruente con la estabilidad macro económica.

La política fiscal en varios países de la muestra se ha diseñado desde fines de los noventa en torno a reglas transparentes para dar credibilidad e información a los agentes económicos. Entre los países del estudio (Cuadro 7), Brasil estableció en 2001 una regla de saldo que propone un equilibrio corriente a nivel sub nacional y un superávit primario a nivel federal, con límites a los aumentos de sueldos según el total del gasto. A su vez establece límites anuales de endeudamiento a los gobiernos sub-nacionales. En Chile, se ha establecido una regla de saldo que fija un objetivo de saldo estructural como un porcentaje del PIB, y adicionalmente se establecen Fondos de Compensación del Cobre; Fondos de Estabilización Económica y Social y últimamente un Fondo de Reserva de Pensiones. México también estableció una regla de saldo que exige un equilibrio corriente a los niveles de gobiernos sub nacionales y la creación de un Fondo de Estabilización de los Ingreso Petroleros.

La adopción de estas reglas tiene importantes propósitos macroeconómicos, como el de precisar de antemano el comportamiento del gasto a lo largo del ciclo económico. También vincula el gasto con el precio a largo plazo de los principales “commodities” nacionales.

Igualmente intenta limitar y/o reducir la dependencia de financiamiento externo. Se espera con ello mejorar la credibilidad del gobierno al emitir deuda, reduciendo el riesgo país. Finalmente pretende crear mejores condiciones para enfrentar shocks externos negativos.

En general los parámetros de las reglas se fijan conforme a objetivos encaminados a reducir los riesgos fiscales que enfrenta el país, la mayoría de ellos relacionados con los pasivos contingentes del gobierno central, en particular aquellos relacionados con las garantías de su política de protección social (paquetes de salud, pensiones mínimas, pensiones asistenciales). El país que más ha avanzado es Chile, donde se han establecido reglas de responsabilidad fiscal, entregando y monitoreando información respecto al cumplimiento de las reglas. Se establece a menudo la creación de Fondos de Reservas a partir de los superávits para enfrentar contingencias futuras.

Estos esfuerzos de diseño de política macroeconómica pueden verse fortalecidos mediante una perspectiva de largo plazo. El análisis de los efectos que las presiones demográficas tienen sobre gastos específicos, particularmente en salud, educación y protección social es útil para estos propósitos. Muchos países desarrollados han llevado a cabo reformas fiscales sobre la base de anticipar las presiones demográficas y de salud a mediano plazo, y de la forma como estas se espera influyan sobre los pasivos fiscales contingentes y por ende sobre la sustentabilidad de la política fiscal (EAFI, 2009). Si bien los principales desafíos de esta perspectiva son muchos (eg. medio ambiente, envejecimiento, globalización), los estudios de casos examinados en este trabajo enfatizan aquellos derivados de cambios en la estructura de edades.

En particular las autoridades deberán contrastar sus proyecciones de largo plazo a partir de las reglas de saldo y de deuda de sus finanzas públicas, discutiendo con detalle acerca de la productividad, las proyecciones de empleo, los factores económicos globales, y las tendencias demográficas. Deberán examinar su importancia en el diseño de políticas públicas para superar los desafíos que esta contrastación de tendencias genera sobre los equilibrios fiscales de mediano y largo plazo. Las reglas de saldo y deuda que aseguran la estabilidad macroeconómica, deberán ser consistentes con el financiamiento de los beneficios de la protección social que están implícitos en sus pasivos contingentes.

Cuadro 7 América Latina y el Caribe: reglas fiscales vigentes

| | País | Fecha de implementación | Cobertura | Tipo | Reglas Adicionales | Estatuto |
|-----------------------|-------------|--------------------------------|-------------------------|--|--|-----------------|
| <i>Regla de saldo</i> | Argentina | 2004 | Federal y subnacional | Crecimiento nominal del gasto primario no podrá superar la tasa de aumento nominal del PIB | | Legal |
| | Brasil | 2001 | Federal y Subnacional | Equilibrio corriente (subnacional); superávit primario (federal) | Límites de gasto salarial (porcentaje del total) | Legal |
| | Chile | 2000 | Central | Objetivo de Saldo global estructural | Fondo de Compensación del Cobre (FCC); Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) | Política |
| | Colombia | 2001 | Gobiernos Subnacionales | Equilibrio corriente | Fondo Nacional del Café (FNC); Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) | Legal |
| | Ecuador | 2005 | Central y subnacional | Crecimiento real del gasto corriente no podrá superar el 3,5% | Fondo de Estabilización Petrolera (FEP); Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) | Legal |
| | México | 1917 | Gobiernos Subnacionales | Equilibrio corriente | Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) | Legal |
| | Perú | 2003 | Nacional | Déficit inferior a 1% del PIB; crecimiento real del gasto primario no superior a 3% por año | Fondo de Estabilización Fiscal | Legal |
| | Venezuela | 2000 | Nacional | Equilibrio Corriente | Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) | Legal |
| <i>Regla de deuda</i> | Argentina | 2004 | Gobiernos Subnacionales | Límites anuales de endeudamiento, de manera tal que los servicios no superen el 15% de los recursos corrientes | | Legal |
| | Brasil | 2001 | Gobiernos Subnacionales | Límites anuales de endeudamiento | | Legal |
| | Colombia | 1997 | Gobiernos Subnacionales | Límite al endeudamiento, de acuerdo con indicadores de solvencia y liquidez | | Legal |
| | Ecuador | 2005 | Central y subnacional | Cronograma de reducción de deuda, hasta alcanzar 40% del PIB | Límites al endeudamiento de gobiernos subnacionales (acervo, flujo y garantías) | Legal |

Fuente: elaboración propia con datos de ILPES (2004) y Kopits (2004), y con información oficial.

II. CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS: CONCEPTO Y RESULTADOS PRELIMINARES

La metodología desarrollada dentro del proyecto global de cuentas nacionales de transferencias busca formas alternativas de ponderar a los grupos de edades, según la magnitud de su déficit de ingreso laboral en relación al consumo a lo largo del ciclo de vida. Los resultados que se destacan en esta sección siguen la lógica de un estudio anterior (Miller et.al. 2008) y se colocan en el contexto de las categorías de países que se examinaron en la sección anterior.

II.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Las CNT miden a nivel agregado las reasignaciones de recursos económicos entre personas de diferentes edades. El esquema considera dos maneras para reasignar recursos:(i) aquellas basadas en activos y (ii) aquellas basadas en transferencias directas. Las primeras pueden distinguirse a su vez entre capital - propiedad, y crédito. Los mecanismos a través de los cuales el déficit a lo largo de ciclo de vida es financiado en cada edad específica del ciclo, pueden ser públicos o privados.

El sector público realiza transferencias de propiedad a través de obras de infraestructura; el sector privado lo hace a través de la vivienda, los bienes de consumo, las industrias, los predios agrícolas, la tierra y los inventarios. El sector público realiza transferencias de crédito a través de la deuda pública, los préstamos escolares y dinero. El sector privado los hace a través del crédito al consumo. Finalmente el sector público redistribuye mediante transferencias como la educación pública, la salud pública y las pensiones públicas. La familia realiza transferencias a través de apoyo familiar a niños y padres, herencias, caridad y contribuciones (Cuadro 8).

El esquema utilizado permite examinar tópicos tan complejos como: (1) la reasignación de recursos entre edades, a lo largo del tiempo, (2) la equidad generacional de los sistemas de transferencias públicos y privados y de las opciones de política en torno a ellos; (3) los efectos del crecimiento económico y poblacional, incluyendo el examen de eventuales ventanas de oportunidades; y (4) el comportamiento de ahorro a lo largo del ciclo de vida.

Cuadro 8.
Clasificación de reasignaciones por Cuentas Nacionales en materia de
Transferencias.

| | Reasignaciones mediante | | |
|----------------------------|--|--|--|
| | Activos | | Transferencias |
| | Capital y propiedad | Crédito | |
| Publicas | Infraestructura Pública | Deuda pública Prestamos escolares Dinero | Educación pública Salud pública Pensiones de reparto |
| Privadas | Vivienda Bienes de consumo durable Industria Predios agrícolas Tierra Inventarios | Crédito al consumo | Apoyo familiar a hijos y padres Herencias Donaciones |
| Fuente: Mason et al (2006) | | | |

El modelo de análisis se basa en la concepción de individuos o grupos de individuos ordenados por edades y que, a su edad, consumen por un valor que puede ser diferente al ***ingreso laboral*** que generan. Como resultado de ello en cada edad habrá individuos o grupos de individuos cuyo consumo difiere de su ingreso y deberán realizarse ajustes mediante reasignaciones de su capital o propiedad o recurrir a transferencias públicas o familiares. Esto puede formalizarse conforme a la ecuación (1).

| Cuentas Nacionales de Transferencias | |
|---|--|
| (1) | $C - Y_1 = Y_A - S + T_{g,+} - T_{g,-} + T_{f,+} - T_{f,-}$ |
| Donde: | |
| C | = Consumo del individuo |
| Y₁ | = Ingreso del trabajo |
| Y_A | = Ingreso proveniente de los activos |
| T_{g,+} | = Flujos de transferencias recibidas desde el gobierno |
| T_{f,+} | = Flujos de transferencias recibidas desde las familias |
| S | = inversión en capital, crédito y tierras o Ahorro del individuo |
| T_{g,-} | = Flujos de transferencias entregadas al gobierno |
| T_{f,-} | = Flujos de transferencias entregadas a la familia |

Siguiendo a Miller et al (2008) la ecuación (1) señala que el déficit del ciclo de vida debe ser igual (o financiado) mediante reasignaciones entre edades que consisten en reasignaciones basadas en activos, y en transferencias netas públicas y privadas.

La lógica es que a lo largo de ciclo de vida que representan los consumos e ingresos per cápita en cada nivel de edad; su diferencia representa un déficit que puede ser cubierto por relaciones con el gobierno (transferencias públicas¹²); mediante flujos entre privados que no requieren de mediación del gobierno (transferencias privadas¹³); o mediante reasignaciones inter-temporales a partir de sus activos¹⁴.

Sobre esta base, la estructura por edades de la población puede ser ponderada por diferentes componentes del ciclo de vida económica de un país. Una primera opción es aquella de ponderarlos por los niveles efectivos de ingreso laboral y consumo per cápita, y estimar una relación de sostenibilidad. En esta, los grupos de edades son ponderados en el numerador por su correspondiente ingreso per cápita; y en el denominador por el consumo per cápita correspondiente a la edad. La relación entre ambos es la relación de sostenibilidad que puede interpretarse como la capacidad de una sociedad por generar el ingreso laboral necesario para sustentar el consumo.

¹² Actividades y gasto asociado al gobierno para la producción de bienes y servicios. Por un lado los flujos pueden ser en dinero o en especie y por sectores (salud, educación seguridad social y otros), y cuyos valores proveen bienestar en forma directa o indirecta a los individuos. Algunos de estos beneficios son específicos a ciertos grupos (como el gasto en educación, salud, pensiones, programas de pobreza, subsidios de desempleo); mientras que otros son para beneficiar a toda la población por su carácter de bien o servicio público (infraestructura pública, relaciones internacionales, costos operacionales del gobierno). Los primeros se asignan a grupos y edades específicas de la población, los segundos se distribuyen uniformemente entre todas las edades. Las transferencias entregadas al gobierno corresponden a pagos de impuestos y contribuciones a la seguridad social que los individuos realizan al gobierno durante el año. El conjunto de transferencias a las personas es igual al Gasto Público total. Los entregados al gobierno son impuestos directos o indirectos, los cuales se refieren a impuestos al ingreso y a la propiedad por un lado, y al consumo por otro.

¹³ En su mayoría ocurren al interior de un hogar, pero también pueden ser inter hogares. Implican fundamentalmente el sustento de los menores para su subsistencia y educación, aquel para el sustento y el cuidado de la salud de los inactivos en las edades adultas y adultos mayores.

¹⁴ Corresponden a la diferencia entre ingreso proveniente de activos y el ahorro en cada grupo de edad.

Relación de sostenibilidad

$$(2) \quad RSt = \frac{\sum [x(i,t)Ypc(i,t)]}{\sum [(x(i,t)Cpc(i,t))].}$$

Donde:

| | | |
|------------------|---|---|
| Cpc(i,t) | = | Consumo de per cápita del grupo de edad i en año t |
| Ylpc(i,t) | = | Ingreso del trabajo del grupo de edad i en año t |
| C(i,t) | = | Población de edad i en año t |

Por su parte dada la existencia de edades receptoras netas de beneficios y proveedoras netas de recursos permite estimar situaciones en que la sociedad se beneficia de un dividendo de transferencia como consecuencia de los cambios en su estructura de edades. Para dimensionarlo se computa la relación de dependencia de transferencias

Relación de transferencias

$$(3) \quad B(t,i)/D(t,i) = \frac{\sum [b(x)*n(x,t,i)]}{\sum [d(x)*n(x,t,i)]}$$

Donde:

| | | |
|-----------------|---|--|
| B(t,i) | = | Número efectivo de receptores de transferencias en el año t y país i; |
| D(t,i) | = | Número efectivo de donantes de transferencias en el año t y país i; |
| b(x) | = | Numero promedio de transferencias recibidas a la edad x del perfil estándar del ciclo de vida económica del país. |
| d(x) | = | Número promedio de transferencias otorgadas a la edad x del eprfil estándar del ciclo de vida económica del país. |
| n(x,t,i) | = | Población Total de edad x en el año t en el país i. |

La relación entre el número ponderado de receptores de transferencias (donde los ponderadores son las transferencias recibidas durante el año de referencia) y el denominador que corresponde al número ponderado de donadores de transferencias (donde los ponderadores son las transferencias entregadas durante el año de referencia); es la tasa de relación de dependencia de transferencias

Finalmente pueden requerirse estimaciones de gastos específicos por salud, que ocurren como consecuencia de los cambios demográficos. Para ello basta desagregar la relación que define el gasto sectorial como porcentaje del PIB entre sus componentes para obtener una relación que distingue la importancia de la población en riesgo (tasa de dependencia sectorial), su cobertura (tasa de beneficiarios) y el nivel del beneficio.

Ecuación de proyección del gasto.

(1) $G(s)/Y$ = Tasa de Dependencia Sectorial * Tasa de Cobertura * Nivel del beneficio

$$= \frac{P(r)}{P(w)} * \frac{G(s)}{B} / \frac{Y}{P(w)}$$

Donde

$G(s)$ = Gasto del sector (educación, salud, pensiones)
 Y = PGB
 $P(r)$ = Población en riesgo
 $P(w)$ = Población en edad de trabajar (edades 20 a 64)
 B = Número de beneficiarios

La tasa de dependencia sectorial se expresa como la población en riesgo dividido por la población en edad de trabajar (definida en forma diferente en cada país). Cambios en esta tasa llevan a cambios proporcionales en el gasto sectorial como porcentaje del PIB. La tasa de cobertura equivale a la tasa de participación en el programa y corresponde al número de beneficiarios sobre la población en riesgo. Su valor puede mantenerse constante o variar según supuestos para realizar proyecciones. El nivel de beneficio intenta medir su calidad, como la tasa entre los gastos por beneficiarios y el PIB por población en edad de trabajar (productividad por adulto).

La importancia de los componentes de la última ecuación se destacó en el Panorama Social de 2007 al vincular el gasto público con el contrato social (CEPAL, 2008, ps 125 – 154). Se destaca ahí que en México donde se dispone de mayor población joven la debilidad del estado se manifiesta en la entrega de beneficios en educación de menor valor que el resto de los países de la muestra, cosa que también ocurre en Salud y Asistencia, Previsión y Trabajo¹⁵. Entre el resto de los países destaca Costa Rica por la importancia asignada a Educación y a Asistencia, Previsión y Trabajo. La prioridad asignada a la Salud Pública es mayor en Brasil y Uruguay. Por cierto estas comparaciones pueden mostrar sesgos como consecuencia de la forma como en la Cuentas Nacionales y Finanzas Públicas se define cada uno de los sectores y se miden los gastos.

Cuadro 9

¹⁵ Estimado como la asignación de gasto social por sector, y la población censada en las edades de riesgo sectorial. Erre indicador es sensible a las formas de clasificar y financiar el gasto social por sectores y los registros de población. Si bien se utiliza el monto del gasto por población en riesgo como un indicador de mejor servicio ello no necesariamente es siempre así.

Porcentaje aproximado de población en riesgo y beneficio por población en riesgo relativo al PIB per cápita

| | Educación | | Salud | | Asistencia, previsión y trabajo | |
|---------|-----------|------------|------------|------------|---------------------------------|------------|
| | P<15 | Bpc#/PIBpc | P total | Bpc#/PIBpc | P >= 15 | Bpc#/PIBpc |
| México | 30.8 | 12.3 | 100 | 3.1 | 69.2 | 2.5 |
| Brasil | 27.8 | 16.3 | 100 | 16.6 | 72.2 | 4.6 |
| Chile | 24.9 | 14.2 | 100 | 8.7 | 75.1 | 2.8 |
| C Rica | 28.4 | 19.2 | 100 | 7.4 | 71.6 | 5.0 |
| Uruguay | 23.8 | 13.7 | 100 | 16.2 | 76.2 | 1.7 |

Fuente: CEPAL, 2008.
Bpc# = beneficios por población en riesgo

Es importante destacar que frente a la dificultad por dar cobertura a toda la población con sus programas sectoriales de Protección Social, los gobiernos han modificado sus programas de transferencias para el alivio de la pobreza, fortaleciéndolos para que las familias se comprometan en la formación del capital humano y la capacidad generadora de ingreso de sus miembros. Un listado de estos esfuerzos aparece en el Anexo 1, destacando el hecho de que todos los países de los estudios de caso se han encaminado en esta política, implementándose *Oportunidades* en México, *Bolsa Familia* en Brasil, *Chile Solidario* en Chile, *Avancemos* en Costa Rica, e *Ingreso Ciudadano (PANES)* en Uruguay. Estos programas que inicialmente asignaban una pequeña partida presupuestaria para atender las necesidades de los sectores excluidos (CEPAL, 2007), se han ido transformando en programas más permanentes. Otros están intentando integrarlos a una estrategia de Protección Social, donde estos programas constituyen un eslabón en la cadena de inclusión de los ciudadanos a sus redes de protección social (CEPAL, 2009)

II.2. RESULTADOS PRELIMINARES SOBRE RELACIONES DE DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS

El estudio de Miller et al, (2008) utiliza la metodología de CNT para examinar el impacto de los cambios en la estructura de edades sobre los sistemas de transferencias. Su examen permite familiarizarse con la metodología. En esta oportunidad destacamos la sensibilidad de sus resultados a las características estructurales de los países que se destacaron en la primera sección.

Sobre la base de los antecedentes para Brasil (1997), Chile (1997), México (2004) y Uruguay (1994) los autores estandarizan los resultados expresando los niveles de

consumo e ingreso por grupos de edades, como porcentajes del ingreso proveniente del trabajo promedio. Se obtiene así un promedio para América Latina tanto del **ciclo de vida económico** como del **déficit del ciclo económico**.

Los recursos necesarios para financiar este déficit en cada grupo de edad, provienen de transferencias familiares y el apoyo del sector público. La composición entre ambas fuentes de financiamiento difiere entre las edades adultas mayores y jóvenes. Las transferencias familiares dominan entre los jóvenes, y son 2 a 3 veces mayores que las transferencias públicas en esas de edades. Entre los adultos dominan las transferencias públicas y resultan 1/3 mayores que las familiares. El grupo en edad de trabajar es el principal donante tanto de transferencias públicas como familiares¹⁶. Los individuos son receptores netos hasta los 27 años, y entre los adultos mayores si bien las transferencias familiares son importantes, las mismas tienden a cancelarse en términos netos. El patrón dominante de las transferencias familiares es la alta dependencia que de ellas existe entre los jóvenes y su ausencia entre adultos, excepto en las edades terminales. Por su parte los individuos son receptores netos de transferencias públicas hasta los 20 años. En el neto pagan más de lo que reciben entre los 21 y 58 años. El patrón dominante en este caso es el mayor nivel de dependencia de transferencias de los adultos mayores, las cuales llegan a representar 43 por ciento del ingreso del trabajo de los adultos. Las que se destinan a los jóvenes sólo representan 10 por ciento del mismo.

Provisto de estos antecedentes, las relaciones de dependencia de las transferencias se computan con el año 2008 como base = 1. Manteniendo constante los valores promedios para cada grupo de edad¹⁷, pero cambiando las estructuras de edades de la población según las estimaciones y proyecciones de CELADE, se simulan los valores de la relación de dependencia de transferencias para los años de las estimaciones y proyecciones. Puede examinarse entonces la forma como los cambios en la estructura de edades generan holgura o estrecheces a lo largo del período de transición demográfica en los diferentes países. Los cambios en las estructura de edades son ponderados por la importancia relativa que el patrón de transferencias asume en cada grupo de edad.

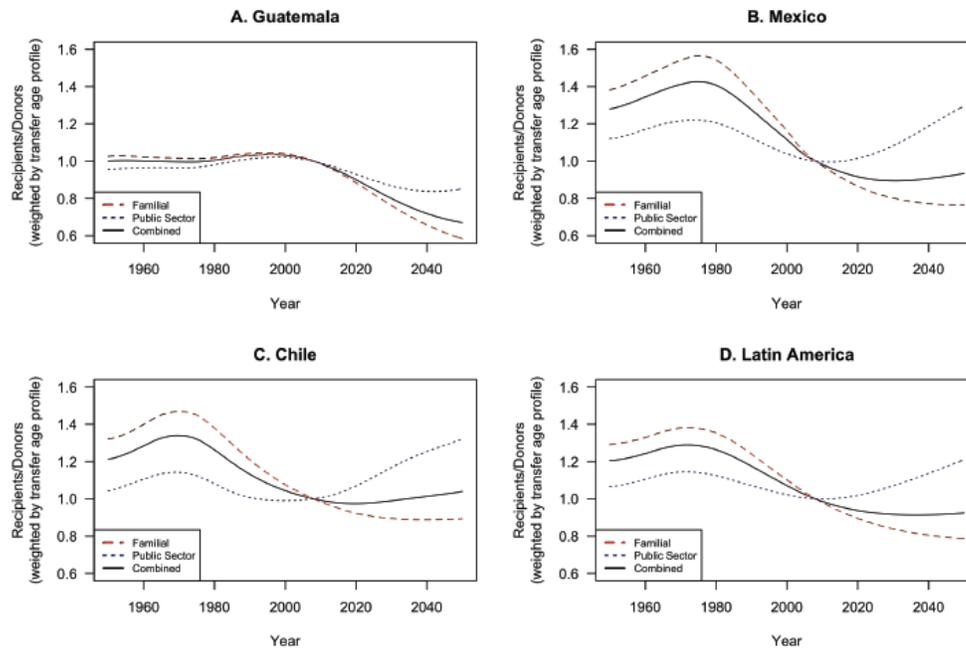
Se observan tres patrones diferenciados que coinciden cada uno con un país representativo de los grupos según su estado de desarrollo y brecha de estado de bienestar (Grafico 10). En Guatemala (Grupo I) se observa entre 1950 y 2008 un impacto

¹⁶ Según la metodología de CNT el impuesto al consumo es pagado por quien consume y por ende asume que los jóvenes son donantes de transferencias publicas cuando consumen.

¹⁷ Mas adelante en la sección IV se utilizan las respectivas para cada país.

poco significativo en la relación de transferencias como resultado de una estructura de edades estable durante la primera fase de transición demográfica. En la medida que la transición de la fecundidad continúa entre 2008 y 2050 y se disminuye la relación de dependencia de los jóvenes se observan significativos descensos en las transferencias familiares y menores en las transferencias públicas. Domina durante este periodo la influencia del descenso de las transferencias familiares y el cociente total produciéndose una importante ventana de oportunidades por un lapso de varias décadas.

Gráfico 10
RELACIONES DE DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS 1950 - 2050
(Año 2008 = 1)



Source: Calculations based on data from the Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE) – Population Division of ECLAC, estimates and projections for the Latin American and Caribbean population, 2007.

Source: Miller et al 2008

En México (Grupo II), entre 1950 y 2008 se observa primero leves ascensos de la relación de dependencia y luego un fuerte descenso debido al aumento de la dependencia de jóvenes a causa de mayores tasas de sobrevivencia en las edades jóvenes, y luego desde mediados de 1970 a causa de los importantes efectos de la caída de la fecundidad sobre la dependencia de jóvenes y las transferencias familiares. Este efecto se prevé continuará por algún tiempo más. Pero no será así con las transferencias públicas las que paulatinamente deben hacerse cargo de los mayores gastos de los adultos mayores. En síntesis, México

continuará beneficiándose de una ventana de oportunidades pero en mucho menor medida que Guatemala.

En Chile el patrón divergente entre las relaciones de dependencia de las transferencias públicas y privadas es mucho más marcado que aquel que se aprecia en México. Aumenta aceleradamente el cociente de transferencias públicas y comienza a converger hacia un mínimo el de transferencias familiares. Tanto así que el cociente total alcanza su mínimo en una fecha en el futuro cercano a 2008, terminando la ventana de oportunidades que se iniciara en los años setenta.

Respecto a los dos países de la muestra se concluye que mientras Chile se ubica entre los países que entre 2008 y 2038 verán aumentada tanto el cociente de dependencia total como el de transferencias públicas, en el caso de México sólo aumenta la relación cociente de transferencias públicas pero no así el total. Del gráfico se observa que países del grupo I aquí representados por Guatemala verán reducidos ambos coeficientes en ese período.

II.3. RESULTADOS PRELIMINARES SOBRE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS SECTORIALES

Tres programas de transferencias públicas sectoriales definen gran parte del impacto fiscal que tienen los cambios en las estructura de edades. Los sectores son aquellos altamente sensibles a las edades: educación, salud y pensiones. Los datos del Panorama Social de 2007 (CEPAL; 2008), permiten identificar la importancia asignada a estos sectores expresados en los gastos públicos sectoriales como porcentaje del PIB. El sector de pensiones aparece en conjunto con asistencia social y trabajo. Ordenando a los países conforme al indicador de brecha de Estado de Bienestar el Cuadro 10 ilustra que las sociedades más envejecidas tienen mayores niveles de gasto en asistencia, previsión y trabajo como porcentaje del PIB, principalmente como consecuencia de las pensiones.

Cuadro 10
Gasto públicos en Educación, Salud y Asistencia, Previsión y Trabajo 2005
(como porcentajes del PIB)

| Países | Gastos sectoriales | | |
|---------|--------------------|-------|---------------------------------|
| | Educación | Salud | Asistencia, previsión y trabajo |
| GRUPO I | | | |

| | | | |
|---|-----|-----|------|
| Guatemala | 5.8 | 1.0 | 1.0 |
| GRUPO II | | | |
| México | 3.8 | 2.2 | 2.5 |
| Grupo III | | | |
| Brasil | 4.6 | 2.6 | 12.0 |
| Chile | 3.5 | 2.8 | 6.5 |
| Costa Rica | 5.5 | 5.0 | 5.3 |
| Uruguay | 3.3 | 1.7 | 12.3 |
| Fuente: CEPAL (2008), Panorama Social 2007, | | | |

La proyección de cada uno de estos gastos tiene tres componentes: la tasa de dependencia sectorial, la tasa de cobertura y el nivel de beneficio. En las proyecciones la tasa de cobertura y el nivel de beneficio se asumen constantes en un primer escenario¹⁸,

Las proyecciones muestran diferencias importantes entre los países clasificados según su potencial de financiamiento de un sistema de protección social. Como lo ilustra el trabajo de Miller et al (2008) los cambios en las estructuras de edades reducen en forma importante el peso del gasto en educación pública. Pero lo hacen en forma tardía, en los albores del siglo XXI en el Grupo I (Guatemala), ya desde mediados de los 80 en los países del grupo II (México), y desde comienzos de los 70 en los países del Grupo III (Chile).

Los gastos en pensiones muestran importantes presiones futuras de gasto público, habiéndose mantenido a un nivel bajo durante gran parte del siglo pasado, empezándose a sentir recientemente los efectos de los cambios en la estructura de edades. La presión se sentirá en forma intensa en los albores del siglo XXI en países como Chile (Grupo III), con dos décadas de retraso en países como México (Grupo II), y todavía sin muestras importantes de mayores presiones para todo el período de proyección en países como Guatemala (Grupo I). Estas proyecciones tienen diferentes significados en los distintos países según el sistema que hayan diseñado. En su forma actual, se ajustan a las presiones de un sistema operado por el reparto, y con edades jubilatoria constantes. Sin embargo varios países latinoamericanos han efectuado reformas estructurales a sus sistemas de pensiones, debiéndose examinar con más cuidado los gastos en pensiones como

¹⁸ No obstante que en las simulaciones se pueden hacer variar según objetivos de las políticas sectoriales (en materia de cobertura y calidad del beneficio).

consecuencia del particular diseño adoptado que implica corregir anteriores déficits, y costos fiscales de transición (Véase para Chile Consejo Asesor Previsional 2006 y Arenas de Mesa et al, 2009).

Los gastos en salud se concentran entre los niños y los adultos mayores, y tienen un perfil por edades en forma de J. En los países del Grupo I, los gastos se han visto estancados durante todo el período de rezago en el descenso de la fecundidad, y por ende una población joven estable. En los países del Grupo II y III, los descensos en la fecundidad permitieron que luego de un aumento de los gastos estos se redujeran en forma importante hasta los albores del 2000. En forma más temprana pero menos aguda en Chile (Grupo III) y en forma más tardía pero más aguda en México (Grupo II). Las proyecciones indican rápidos incrementos de estos gastos, alcanzando niveles por sobre los máximos históricos en Chile (Grupo I) y sin superar esos máximos en el período estudiado en México (Grupo III). Los países como Guatemala (Grupo I), continuarán beneficiándose durante el período de proyección de presiones descendentes sobre estos gastos.

II.4. RELEVANCIA DE LAS CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS

Estas ilustraciones indican que las cuentas nacionales de transferencias permite elaborar modelos sencillos para examinar la relevancia de los cambios en la estructura de edades sobre el diseño de instrumentos que reasignan recursos entre generaciones. Lamentablemente el debate de los años noventa sobre las reformas a los sistemas de seguridad social no colocó suficiente énfasis en estos aspectos. Por el contrario se enfatizaron entonces las precondiciones sobre (1) la solvencia de las políticas macroeconómicas, (2) la solvencia del sector financiero, y (3) la suficiente capacidad de implementación de los países. Esto sesgó el debate en torno a temas económico financieros y opacó aquellos sobre la importancia de las características demográficas, del mercado de trabajo y de la capacidad del estado en el diseño del sistema.

Las cuentas nacionales de transferencia permiten colocar en perspectiva estos tópicos nuevamente, como ocurre en otras economías más avanzadas como Noruega, Nueva Zelanda y Australia. En esos países varias reformas a las finanzas públicas fueron precipitadas por un riguroso análisis de las presiones demográficas y de salud en el mediano plazo, y por la forma como tales presiones podían traducirse en pasivos contingentes y afectar la sustentabilidad de la política fiscal.

Para los tres países representativos de grupos con similares características demográficas, desarrollo de su mercado de trabajo (medido por la formalidad) y capacidad del estado medido por su nivel de gasto social público, las ilustraciones anteriores muestran resultados de interés para el diseño de las políticas públicas de protección social.

Cuadro 14
Características de las presiones demográficas futuras.

| | GRUPO I (Guatemala) | GRUPO II (México) | GRUPO III (Chile) |
|--|---|---|---|
| Fecha cuando la Relación de dependencia será mínima | Post 2050 | ± 2030 | ± 2020 |
| Cambios esperados entre 2008 y 2020 | Menores demandas recursos públicos y menos carga familiar | Mayor demanda recursos públicos compensada menor carga familiar | Mayor demanda recurso públicos no compensada por menor carga familiar |
| 2008 2020 Principales efectos de presiones demográficas | Todas a la baja | Levemente en pensiones | Medianamente en pensiones ; y a partir 2015 en salud |
| 2008 2020 Desafíos para mejorar educación | Comienza holgura para mejorar cobertura y calidad | Continua holgura para mejorar cobertura y calidad | Se acaba holgura para mejorar calidad |
| Fuente elaborado por el autor sobre la base sección anterior y de Miller et al (2008). | | | |

Los principales rasgos del gráfico 10 se resumen en el Cuadro 14 con antecedentes preliminares para un país típico de cada grupo; Guatemala para el grupo I, México para el Grupo II y Chile para el grupo III. Se obtienen de ahí, importantes conclusiones.

1. La presión demográfica sobre los gastos totales del grupo III alcanzarán su mínimo total dentro de los próximos diez años, en el grupo II lo harán en los próximos 20 años, y en los del grupo I continuará descendiendo durante todo el período de proyección.
2. En los próximos 5 años, la presión por mayores gastos públicos en el Grupo III ya no será compensada por el alivio en la carga de gastos familiares. Esto ocurrirá

dentro de 20 años más en el Grupo II, y no se prevé ocurra antes de 2050 en el Grupo I.

3. El Grupo I sólo verá incrementada moderadamente sus presiones por gastos en pensiones. El Grupo II continúa beneficiándose de descensos en gastos en educación primaria y secundaria, pero inicia un proceso de aumento exponencial de sus gastos en pensiones y en 15 años más en salud. El Grupo III alcanzará luego el mínimo de gasto en educación primaria y secundaria pero desde ya enfrenta crecientes gastos de pensiones y en 5 años mas lo hará en Salud.

Estos resultados ofrecen una importante base para el debate de las políticas públicas que se examinaran luego de analizar los casos de estudios de México, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

III. CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS, LOS CASOS DE BRASIL, CHILE, COSTA RICA, MÉXICO Y URUGUAY

Los casos de los países en estudio (Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) entregan por primera vez un perfil de las transferencias implícitas entre el estado y las familias, así como entre estas últimas para asegurar el bienestar de todas las personas independientemente de su situación social, edad, sexo y condición de riesgo.

Durante el período de análisis estos países han experimentado con diferentes diseños de reforma a sus sistemas de protección social. En materia de pensiones por ejemplo, Chile lideró las reformas de connotación estructural al sustituir en 1981 su sistema público de reparto por uno de capitalización en cuentas individuales. Esta experiencia fue parcialmente aplicada en México para los empleados privados afiliados al IMSS. En Uruguay se implementó un diseño mixto - manteniendo el régimen de reparto para bajos ingresos y complementada con un pilar de capitalización. Brasil mantuvo su régimen de reparto, avanzando hacia contribuciones definidas ya sea ampliando el período de cotización en las reformas paramétricas, o aplicando una regla actuarial a nivel individual para el cálculo de las prestaciones en el régimen general. Por su parte Costa Rica ha venido paulatinamente incorporando nuevos pilares para complementar su sistema que en lo esencial sigue siendo de reparto.

En salud, todas las experiencias avanzan hacia la creación de un sistema único con financiamiento público y privado integrado. Sin embargo, el diseño difiere según sus condiciones iniciales. Es así como en México se combinan subsidios públicos a la oferta y demanda para acceder a un paquete básico de salud; en Brasil se realiza mediante financiamiento a partir de rentas generales para que todos accedan al Sistema Único de Salud; en Chile, la integración ocurre exclusivamente en el seguro social público (FONASA) donde se integra el financiamiento de rentas generales para dar cobertura a los pobres. En Costa Rica lo mismo se hace en la Caja del Seguro Social. En Uruguay se acaba de establecer una estricta regulación que, por una lado integra financiamiento de rentas generales al sistema contributivo, y por otro, define un paquete básico de acceso universal (CEPAL, 2006, Uthoff 2009).

III.1. IMPORTANCIA DE LA CNT EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

La práctica de analizar las implicaciones de largo plazo es cada vez más común en el mundo de las finanzas públicas y no es de extrañar que poco a poco sus análisis se incluyan en los Informes de la Hacienda Pública en América Latina. Debieran utilizarse particularmente para abrir debate acerca de opciones de política que aseguren en forma simultánea la sustentabilidad futura del equilibrio macroeconómico y del financiamiento estable de la protección social.

Las CNT pueden ayudar a ello. Tienen el mérito de combinar diferentes fuentes de información: Cuentas Nacionales, Estadísticas de las Finanzas Públicas y de Impuestos Internos, Encuestas de Ingreso y Gasto Familiares, registros de la Seguridad Social, entre otras, para establecer los flujos de transferencias entre quienes generan y captan ingresos (las empresas y la población activa) y quienes lo consumen. En este sentido se hace cargo de tres de los factores estructurales que limitan la cobertura de la protección social: (1) el alcance de los esquemas contributivos que transfieren desde personas afiliadas a personas en riesgo; (2) la estructura por edades de la población; y (3) la posición neta de cada grupo de edad con respecto al sector fiscal y a su familia.

Bajo los requerimientos de los escenarios demográficos futuros, la posición fiscal podría deteriorarse como resultado de proyectarse déficits estructurales que no dispongan de financiamiento adicional o de reservas anticipadas. Los déficits estructurales surgirían como consecuencia de las diferencias entre proyecciones de gasto que consideren presiones demográficas y supuestos de coberturas y costos de las prestaciones sociales por un lado; y las proyecciones de ingreso basadas en supuestos de precios de los recursos naturales, de la productividad total de factores, del crecimiento del stock de capital, del crecimiento en el número de horas trabajadas y del crecimiento de la población en edad de trabajar ponderado por los cambios en las tasas de participación en la actividad económica.

III.2, CARACTERÍSTICAS INICIALES Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA DE LOS PAISES EN ESTUDIO

Los países seleccionados en el estudio latinoamericano corresponden a aquellos de ingreso per cápita más altos dentro de la región. Sobre la base de las estadísticas del método ATLAS (Banco Mundial, 2008), México es el de mayor ingreso per cápita, seguido

por Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica¹⁹. El promedio simple equivale a un 18 por ciento del Ingreso Nacional Bruto per cápita de los países de ingresos altos de la OECD y a un 15 por ciento del de Estados Unidos.

México y Brasil son los países grandes de la región con más de 100 millones de habitantes el primero y casi 200 millones el segundo. Todos los cinco países muestran importantes logros en descensos de la mortalidad y en matrícula escolar primaria.

Sus principales diferencias ocurren en el rol del Estado en la política social:

1. Conforme a CEPAL (2008) el financiamiento público social en Brasil alcanza a 22 por ciento del PIB, más del doble del esfuerzo que realiza México, y muy por encima de los que realizan Costa Rica y Uruguay (17 por ciento) y Chile (sólo 13 por ciento).
2. Respecto a las prioridades de la política, Brasil, Uruguay y en menor medida Chile destinan más de la mitad del gasto a asistencia y seguridad social. En cambio México y Costa Rica dan mayor prioridad a educación, cuestión que es sólo la segunda prioridad en Brasil, Chile y Uruguay.
3. Costa Rica y Brasil ofrecen las mejores prestaciones - medidas por la relación entre el gasto por población en riesgo y el PIB per cápita en todos los sectores. Con respecto a los otros tres países esta relación no difiere muy significativamente con respecto a las prestaciones en educación, pero son inferiores al 60 % de estas en las prestaciones de salud y asistencia y seguridad social.
4. La distribución de la población dependiente explica en parte estas diferencias, observándose una alta presencia de jóvenes y trabajadores con bajos niveles de productividad en México, cosa que con menos intensidad se observa en Brasil. En Chile y Costa Rica hay una mayor presencia de inactivos (probablemente como consecuencia del avance de la cobertura de educación secundaria). En Uruguay en tanto se ha consolidado el fenómeno de envejecimiento.

¹⁹ El ingreso nacional bruto (antes Producto geográfico bruto per cápita) corresponde al ingreso bruto, convertido a dólares de USA utilizando el método Atlas del Banco Mundial, y dividido por la población de mitad de año. El ingreso nacional bruto es la suma del valor agregado por todos los productores residentes mas cualquier impuesto (neto de subsidios) que no están incluidos en la valoración dl producto más transferencias netas del ingreso primario (remuneraciones de los empleados e ingreso a la propiedad) proveniente desde el exterior. El Ingreso Nacional Bruto, calculado en moneda nacional, se convierte a dólares de USA a las tasas oficiales de cambio para las comparaciones entre economías, aun cuando una tasa alternativa se utiliza toda vez que la tasa de cambio oficial se estima diverge por un margen considerable de la tasa actualmente aplicada en las transacciones internacionales. Para suavizar las fluctuaciones en precios y tipos de cambio, un método especial de conversión Atlas es utilizado por el Banco Mundial. Este utiliza un factor de conversión que promedia el tipo de cambio para un año determinado y los dos inmediatamente anteriores, ajustados por diferencias en las tasas de inflación entre países, y hasta el año 2000, los países del G-5 (Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos). Desde el año 2001, estos países incluyen el área Euro, Japón, el Reino Unido, y los Estados Unidos. Fuente: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.

Cuadro 15
Indicadores claves en torno a 2005

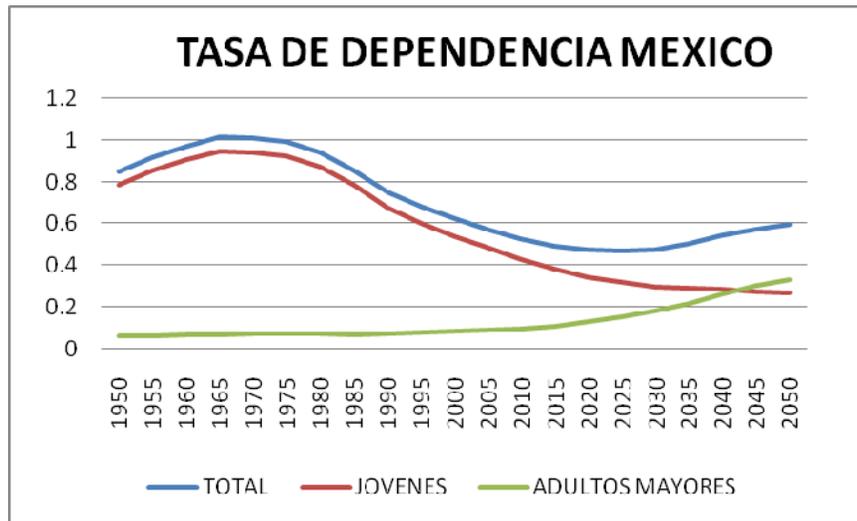
| | México | Brasil | Chile | Costa Rica | Uruguay |
|---------------------------|--------|--------|--------|------------|---------|
| PIB pc (US\$ 2007- ATLAS) | 9400 | 5860 | 8190 | 5520 | 6390 |
| E de vida nacer | 75 | 72 | 78 | 79 | 76 |
| Pob. Total | 105.3 | 196 | 16.6 | 4.5 | 3.3 |
| Crec pob | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.4 | 0.3 |
| Mat. Primaria | 97.7 | 94,4 | .. | .. | 99.7 |
| Superficie | 1964 | 8515 | 757 | 51 | 176 |
| G Social (%) | 10.2 % | 22.1 % | 13.1 % | 17.4 % | 17.7 % |
| Dependientes (#) total | 4.5 | 3.2 | 2.9 | 3.5 | 3.6 |
| Jóvenes | 1.7 | 1.1 | 0.9 | 1.2 | 1.1 |
| Adultos mayores | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.4 | 1.0 |
| Inactivos | 1.0 | 0.7 | 0.9 | 1.0 | 0.6 |
| Desempleados e informales | 1.3 | 1.0 | 0.6 | 0.9 | 0.9 |
| Gasto Social (% PIB) | | | | | |
| Educación | 3.8 | 4.6 | 3.5 | 5.5 | 3.3 |
| Salud | 2.5 | 4.6 | 2.8 | 5.0 | 1.7 |
| SS y A social | 2.2 | 12.0 | 6.5 | 5.3 | 12.3 |
| Prestación (% del PIB pc) | | | | | |
| Educación | 12.3 | 16.3 | 14.2 | 19.2 | 13.7 |
| Salud | 2.5 | 4.6 | 2.8 | 5.0 | 1.7 |
| SS y A social | 3.1 | 16.6 | 8.7 | 16.2 | 7.4 |

Fuente. Atlas Banco Mundial y Panorama Social 2007 (CEPAL; 2008)

Los datos anteriores guardan estrecha relación con la transición de la fecundidad en los diferentes países analizados con anterioridad.

En el caso de México previo al descenso de la fecundidad se incrementa la tasa de dependencia de los niños, entre 1950 y 1970. El descenso de la fecundidad coincide con un descenso de la relación dependencia de niños, primero en forma leve, luego acelerado y después sigue descendiendo pero a tasas decrecientes. Esto ocurre a partir de 1975 y hasta el 2050. A partir de 2025 crece más rápido la proporción de adultos que lo que decrece la proporción de jóvenes, iniciándose una fase de aumento de la dependencia total y de envejecimiento. La tasa de dependencia total primero aumenta y luego desciende regresando a niveles medios en torno a 0.6. Sin embargo, experimentan un cambio permanente que consiste en la composición de los dependientes pasando de una donde predominan los jóvenes hacia otra donde predominarán los adultos mayores.

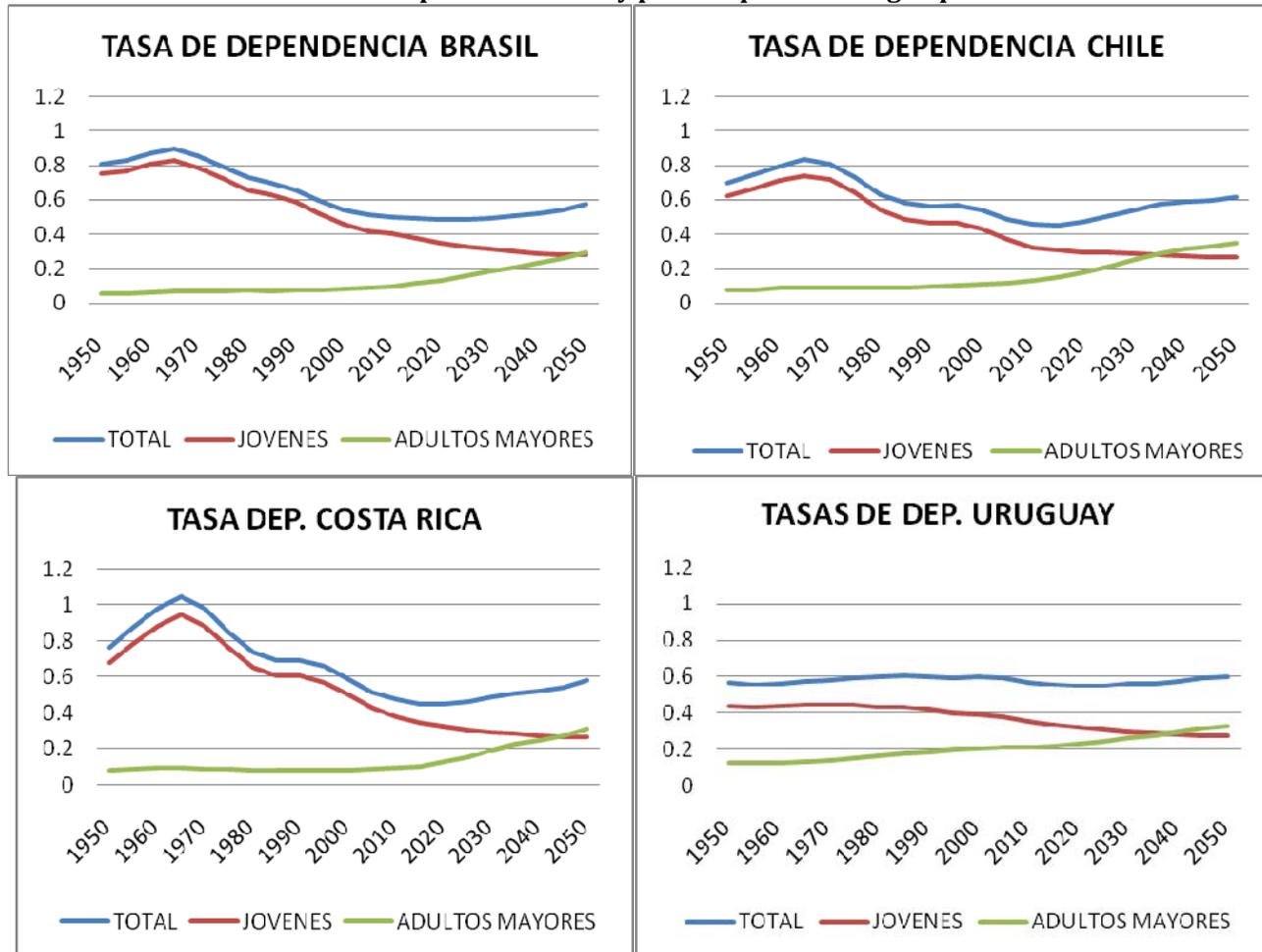
Gráfico 14



En estos aspectos México difiere notablemente de los otros países del proyecto. Brasil y Chile iniciaron más tempranamente y desde niveles más bajos el descenso de la fecundidad, por ende la tasa de dependencia de jóvenes es menor e inicia un descenso antes, y continúa disminuyendo a tasas decrecientes hasta el año 2050. Una pequeña diferencia existe en Costa Rica, donde las tendencias de fecundidad y mortalidad al nacer determinaron mayores tasas de dependencia de jóvenes, pero iniciando igualmente a mediados de los sesenta un descenso más acelerado y desde niveles más altos. Estos tres países inician el período de envejecimiento aproximadamente una década antes que México (alrededor de 2015). En definitiva, entre 1950 y 2050, respecto a México estos países tienen un periodo de aumento de fecundidad y cociente de dependencia de jóvenes más corto, un descenso de la relación de dependencia total y de jóvenes desde niveles más bajos (con la excepción de Costa Rica), e inician el aumento de la relación de dependencia total con una década de anticipación, convergiendo hacia niveles de 0.6, pero con un predominio de adultos mayores a partir de 2030 (Chile); 2045 (Costa Rica) y 2050 (Brasil).

Uruguay difiere notablemente de los casos anteriores. Su relación de dependencia total fluctúa a lo largo de todo el período entre 1950 y 2050 en torno a 0.6, denotando una compensación entre los aumentos de la dependencia de adultos y el descenso de la dependencia de jóvenes. La tasa de dependencia de adultos ya en 1980 tenía los niveles que los otros países alcanzarán entre 2020 y 2030.

Gráfico 14 A
Tasas de dependencia total y por componentes según países



III.3. TRANSFERENCIAS POBREZA Y DESIGUALDAD

En su Panorama Social y mediante una desagregación de los cambios entre 1989-90 y 2004-05 en el nivel de ingreso per cápita de los hogares, CEPAL destaca la importancia relativa que las transferencias medidas en las encuestas de hogares (pensiones y remesas mayoritariamente) han tenido en esos resultados (CEPAL; 2008 ps. 73 a 79). Los cambios en el ingreso per cápita de los hogares (cuyos niveles se miden en el eje izquierdo en unidades de línea de pobreza) se desagregan en aquellos que responden a mayores ingresos laborales, a un mayor número de ocupados dentro del grupo familiar y un mayor valor de transferencias (cuyos cambios se miden en el eje derecho del gráfico en unidades de la línea de pobreza). Los países de la muestra se pueden distinguir por tres resultados: (1) aquellos que han reducido significativamente la pobreza en ese lapso (México, Brasil y Chile); (2) aquel que solo lo hizo levemente (Costa Rica); y (3) aquel que no logró reducirla (Uruguay).

III.3.1. PAISES CUYA INCIDENCIA DE LA POBREZA SE REDUJO FUERTE

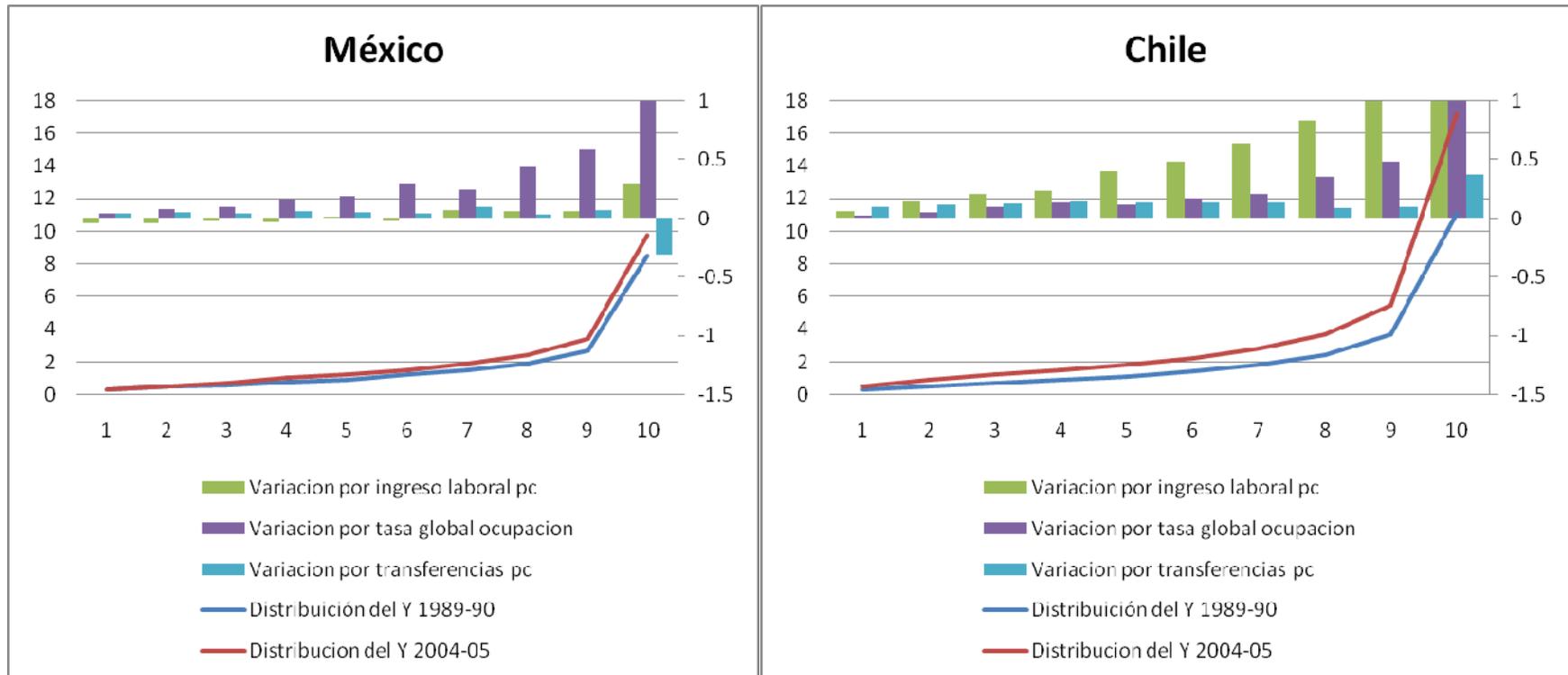
En México la incidencia de la pobreza se redujo entre 1990 y 2005 de 47.4 por ciento a 35.5 por ciento. No se observa que durante ese período el aumento de los ingresos laborales haya tenido un impacto significativo, excepto en los deciles 7, 8, 9 y 10 (de más altos ingresos). Los hogares de más bajos ingresos se ven favorecidos por mayores transferencias y un aumento en el número de ocupados por hogar. Sus efectos a lo largo de toda la población significaron una reducción de la incidencia de la pobreza (como consecuencia del aumento del ingreso per cápita en los deciles más pobres) y un aumento de la desigualdad debido al aumento del ingreso per cápita con mayor intensidad en los deciles más ricos.

En Chile, la incidencia de la pobreza se redujo entre 1990 y 2003 de 38.3 por ciento a 18.6 por ciento. En este caso los sectores más pobres se han visto beneficiados por cada uno de los tres factores, pero principalmente por mayores ingresos por ocupado y por más transferencias, en menor medida los hacen como consecuencia de un mayor número de ocupados. En todo caso estos factores actuaron en Chile a lo largo de todos los deciles, contribuyendo a reducir la pobreza, pero manteniendo la desigualdad.

En Brasil, la incidencia de la pobreza se redujo entre 1990 y 2005 desde 47.4 por ciento a 36.2 por ciento, actuando con fuerza las transferencias y la mayor tasa de ocupación de aquellos en edad de trabajar, sin que hayan dejado de aumentar los ingresos laborales. La pobreza se reduce sin cambios en la desigualdad. Las caídas en los ingresos laborales en los deciles altos fueron compensadas por mayores ocupados y transferencias.

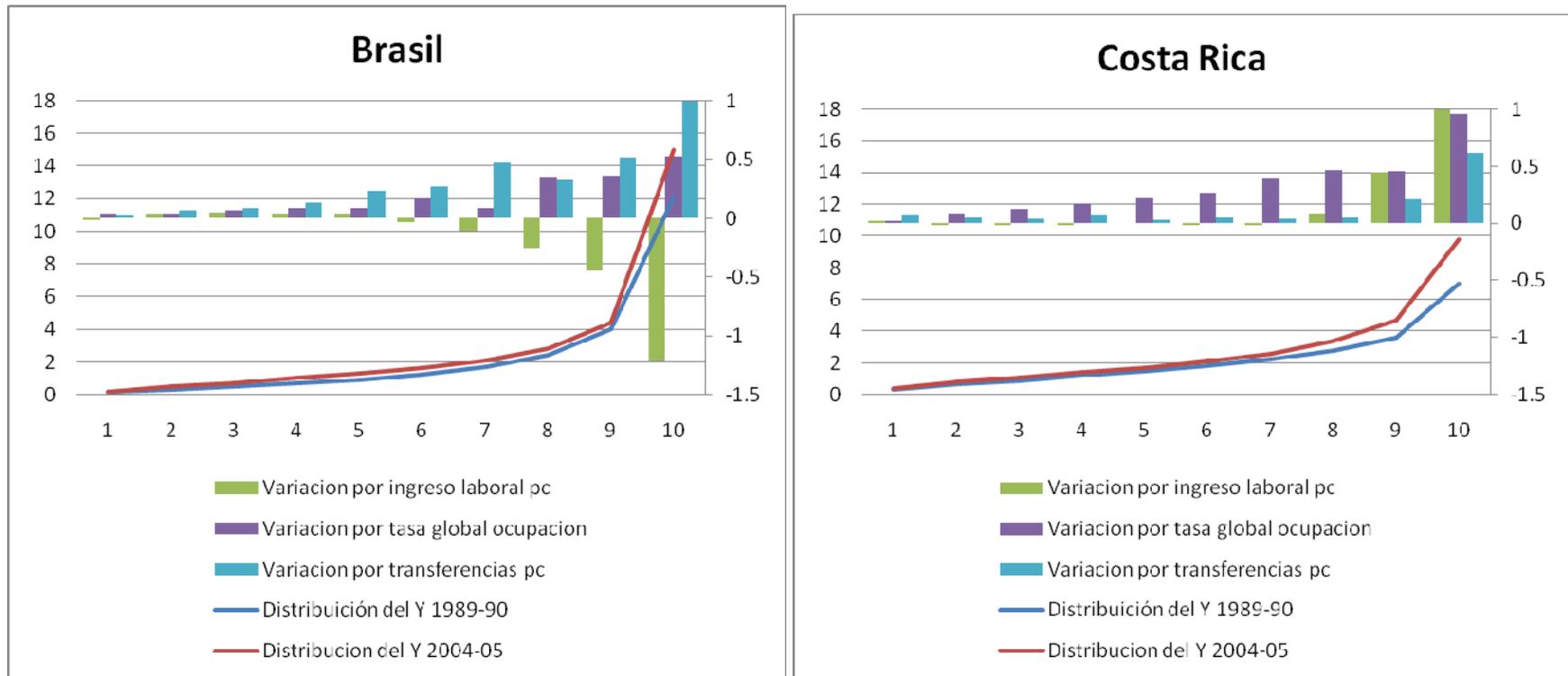
Gráfico 15 A

Factores determinantes de los cambios en la incidencia de la pobreza (México y Chile 1990 - 2005)



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de distribución del ingreso y pobreza de CEPAL, 2008 ps. 74 a 76..

Grafico 15 B
Factores determinantes de los cambios en la incidencia de la pobreza (Brasil y Costa Rica 1990 - 2005)



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de distribución del ingreso y pobreza de CEPAL, 2008 ps. 74 a 76..

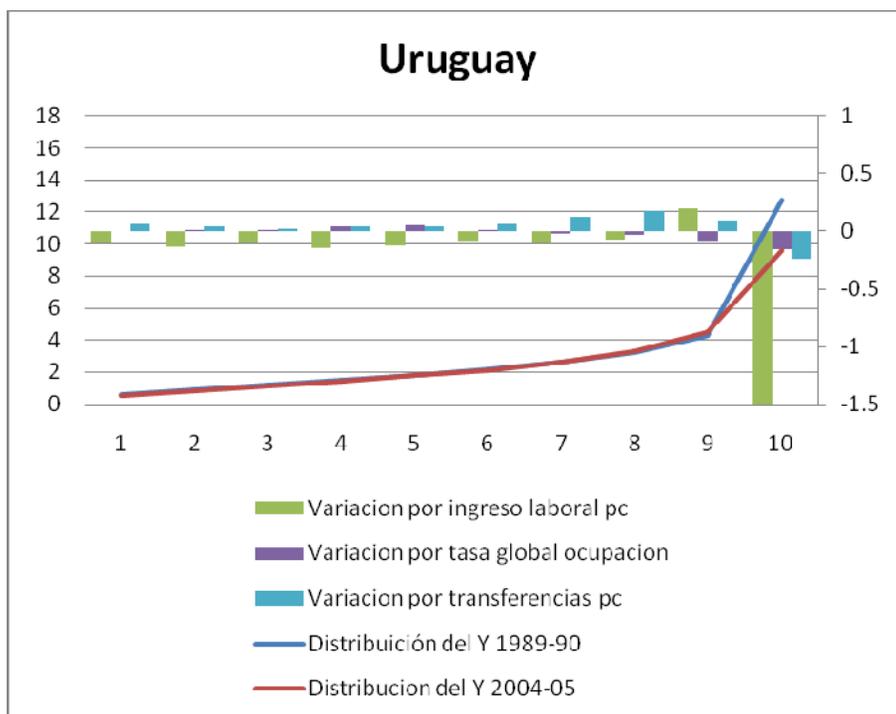
III.3.2. PAÍSES DONDE LA POBREZA SE REDUJO POCO

En Costa Rica la incidencia de la pobreza entre 1990 y 2005 se redujo desde 26.2 por ciento a 21.1 por ciento fundamentalmente como consecuencia de leves aumentos en el número de ocupados y en el valor de las transferencias. En los sectores de altos ingresos todos los factores actúan por incrementar el ingreso por persona. Se aprecia que la leve disminución de la incidencia de la pobreza vino acompañada de mayor desigualdad.

III.3.3. PAÍSES DONDE LA POBREZA AUMENTÓ LEVEMENTE

La incidencia de la pobreza aumentó entre 1990 y 2005 desde 17,8 por ciento a 19,1 por ciento en Uruguay. Las transferencias no compensaron la fuerte caída de los ingresos laborales, y no se observan cambios en la ocupación significativos en los sectores de bajos ingresos. La fuerte caída de ingresos laborales, reducciones de la ocupación y menores transferencias en el decil 10, implicaron que el leve aumento de la pobreza viniera acompañada de una menor desigualdad.

Grafico 15 C
Factores determinantes de los cambios en la incidencia de la pobreza
(Uruguay 1990 - 2005)



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de distribución del ingreso y pobreza de CEPAL, 2008 ps. 74 a 76..

III.4 EL CICLO DE VIDA ECONÓMICO²⁰

Los cinco estudios han elaborado estimaciones a partir de las Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT). Los patrones de consumo que obtienen son muy similares a otros estudios internacionales de países en desarrollo del Asia, con un perfil plano en las edades mayores. Esto no ocurre así en las poblaciones de países desarrollados, donde el consumo crece significativamente a esas edades.

Los ingresos incluyen pagos por trabajos por cuenta propia, salarios, aportes a las familias, y beneficios, se computan para el promedio del conjunto de hombres y mujeres por grupos de edades. El consumo incluye tanto aquel gasto privado como el valor de las transferencias publicas en especie (salud, educación, y cuidado). Los perfiles de consumo que se extienden en forma plana a lo largo de las edades adultas reflejan la práctica de la familia extendida, la cual es más usual en América Latina que en los países desarrollados.

Comparaciones internacionales realizadas en el proyecto internacional sobre CNT, muestran que conforme se desarrolla un país, aumentan los niveles de los perfiles considerablemente, pero la forma de estos cambia lentamente, observándose las siguientes cosas:

1. se aumenta el consumo en las edades extremas (en forma creciente en las edades adultas);
2. se desplazan las edades de entrada y salida de la fuerza de trabajo;
3. se incrementan sustancialmente los déficits en las edades adultas mayores (Gráfico 16)

Por lo cual desde el punto de vista de la necesidad de cambiar el ciclo de vida económica surgen opciones de política pertinentes a América Latina en torno a tres de sus componentes:

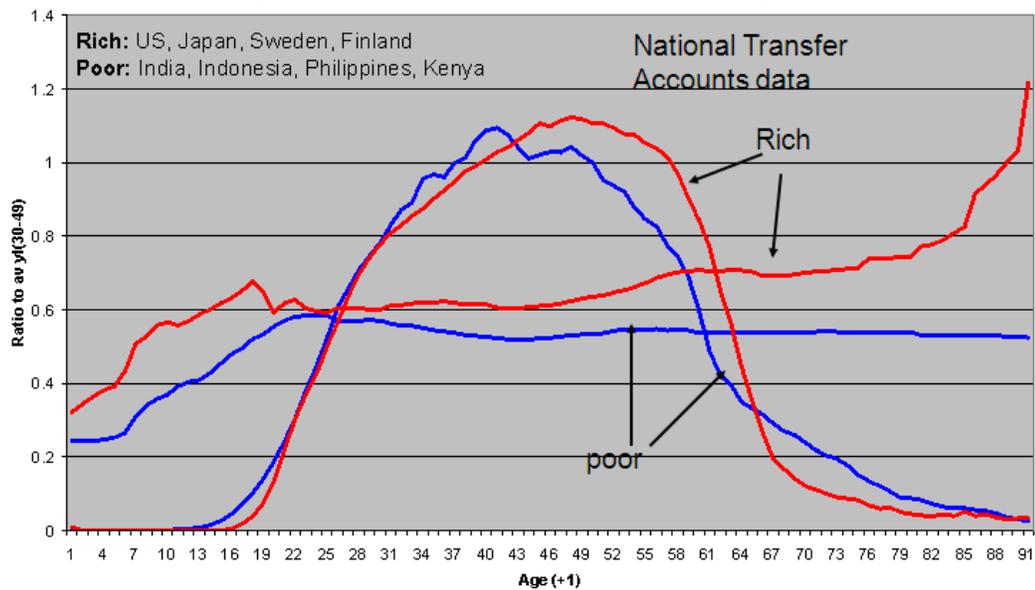
1. Intentar cambiar el perfil de los ingresos laborales mediante: (a) un retraso en la edad de retiro; (b) una mayor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo; (c) una reforma al sistema de ascensos y antigüedad.
2. Intentar cambiar el perfil del consumo mediante: (a) un mayor énfasis en políticas de prevención que curativas para la salud e los adultos mayores, (b) una

²⁰ Los resultados que se reportan en este trabajo, son aquellos que se disponían a mediados de 2009, posteriormente varios de los autores han concluido sus estimaciones de la Cuentas Nacionales de Transferencias para la ronda de encuestas de 2007.

regulación para frenar la transferencia del costo de la tecnología al gasto en consumo; (c) mejorando la eficiencia de las políticas de transferencias como los sistemas de pensiones, de cuidado de la salud; y de cuidado de los adultos mayores.

3. Cambiando el comportamiento de las familias mediante; (a) políticas hacia las familias y (b) políticas de inmigración.

Gráfico 16
Perfiles por edades de ingresos laborales y de consumo para cuatro países de altos (color rojo) y bajos ingresos (color azul)
(Valores expresados en relativos al ingreso laboral promedio)



Fuente: Lee and Mason (2008)

III.4.1. CONSTRUCCIONES DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS Y DÉFICITS DEL CICLO DE VIDA EN MÉXICO

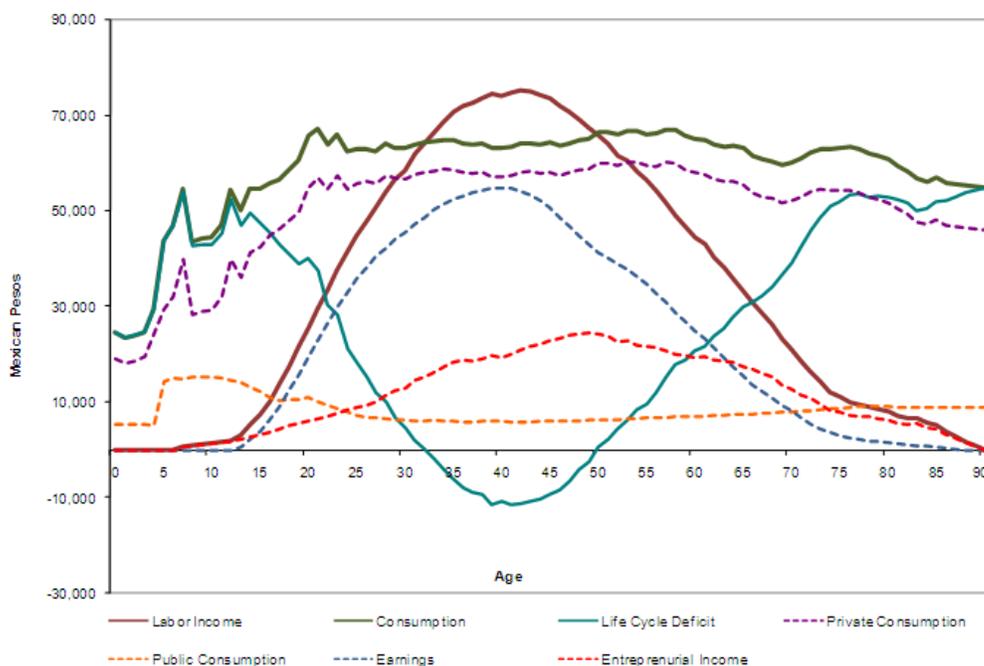
El estudio de Mejía-Guevara (2009) para México utiliza microdatos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los hogares ENIGH-2004, (INEGI 2008 a) y realiza los ajustes macroeconómicos pertinentes mediante el Sistema Nacional de Cuentas Nacionales de México (INEGI, 2008 b), los cuales para 2004 son consistentes con el Sistema Nacional de Cuentas de la Naciones Unidas; (UN-SNA (UN, 2008). En forma complementaria se utilizaron controles para los datos macroeconómicos recurriendo a registros administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía³ (INEGI, 2008 c).

El ingreso laboral por edades se obtuvo de la ENIGH 2004 utilizando información al nivel de cada individuo; y siguiendo a Mejía Guevara (2008) se utilizó la metodología de Lee,

Lee y Mason (2007) para asignar ingreso a los familiares no remunerados, donde se asume que dos tercios del ingreso empresarial corresponde a retornos al trabajo.

El ingreso laboral total se incrementa desde los 13 a los 41 años, a una tasa mayor entre 13 y 24 años que entre los 24 y 41 años. A partir de los 41 años decrece en forma acelerada con pequeñas fluctuaciones y un ritmo más lento a partir de los 73 años. El componente del ingreso empresarial (por cuenta propia) tiene un perfil más bajo, pero se inicia a edades más tempranas (10 años), alcanza un máximo a los 54 años y termina a edades mayores (90 años), reflejando la importancia que el trabajo infantil y la baja cobertura de la seguridad social tienen en México. El trabajo *a contrata* comienza más tarde que el empresarial, es más elevado y concluye a edades más jóvenes, ya que son estos quienes acceden mayoritariamente a la seguridad social en pensiones, lo que no impide que continúen percibiendo remuneraciones para complementarlas.

Gráfico 16 A
México 2004, Consumo, ingreso laboral y déficit del ciclo de vida per cápita



Fuente; Mejía-Guevara, 2009

Siguiendo la metodología del proyecto (Mejía Guevara, 2008), el consumo privado representa el 84 por ciento del total. Experimenta fuertes saltos en su tendencia ascendente durante las edades jóvenes, y un nivel relativamente estable durante las edades productivas, con leves descensos desde la edad de 59 y una breve recuperación entre los 70 a 76 años.

En lo que respecta al perfil del déficit a lo largo del ciclo de vida, México se caracteriza por un período muy corto de superávit de sólo 18 años (desde los 32 a los 49 años de edad). El déficit durante las edades jóvenes es mayor que aquel de los adultos mayores. El superávit (entre los 32 y 49 años) no alcanza para cubrir el déficit total. Por lo que los trabajadores apenas pueden financiar el 60 por ciento del déficit de los adultos mayores mediante el ingreso laboral. En general en México la forma de los perfiles de consumo e ingreso son muy similares a los de otras regiones, pero se caracteriza por una relación Consumo a Ingreso extremadamente alta. La unidad media de ingreso laboral (M_{YL}) se gana la edad de 38 años, y se consume a los 30 (M_C), por lo que existe una demanda por crédito o riqueza negativa; es decir, el ingreso se consume antes de ganarlo, lo que se explica por la cobertura de la educación superior y la estructura joven de su población. Los jóvenes (menores de 19) generan ingreso por 7 por ciento de lo que consumen, los adultos mayores (mayores de 60 años) generan ingresos por el 37 por ciento de su consumo.

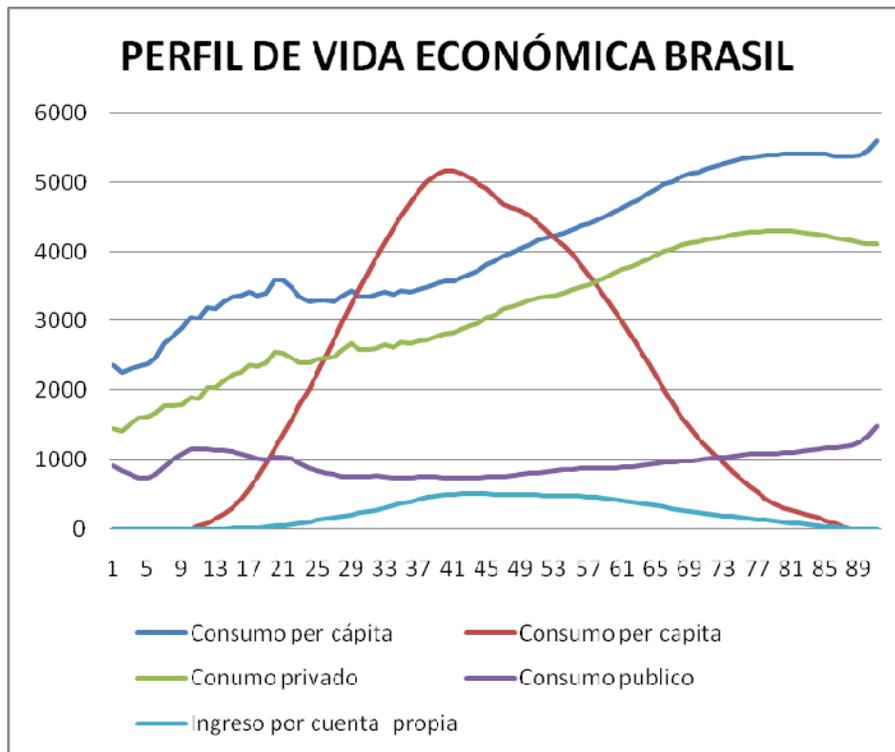
III.4.2. CONSTRUCCIONES DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS Y DÉFICITS DEL CICLO DE VIDA EN BRASIL

El estudio de Turra, Queiroz y Rios-Nieto (2009) para Brasil utiliza información de encuestas de hogares y registros administrativos para combinar transferencias públicas y privadas ilustrando que, al igual que en los países más desarrollados y en contraposición a otros estudios en Brasil (Caldwell, 1976, Goldani, 1999), los programas sociales dominan las transferencias a los adultos mayores, en cambio el bienestar de los jóvenes depende del apoyo familiar. Igualmente importante es observar las transferencias intergeneracionales no solo por edades sino que también por grupos socio económicos, debido a la alta desigualdad que influye en la asignación de recursos en Brasil.

El ciclo de vida en Brasil se caracteriza por tres etapas: una primera de superávit se interpone entre dos etapas de dependencia. El período de superávit dura aproximadamente 30 años, comenzando a las edades de entre 20 y 30 años y concluyendo tempranamente a las edades entre 50 y 60 años. Esto último resulta de la existencia de un sistema de pensiones que no regula la edad mínima de retiro y la ausencia de regímenes de contribuciones definidas (Queiroz, 2008). La edad temprana en que termina el primer ciclo de dependencia, responde a la baja cobertura de la educación superior (Almeida, 2001, Schwartzman, 2003). En cambio el rápido incremento de los gastos en consumo de la tercera edad responden a un sistema muy generoso de beneficios.

Gráfico 16 B

Déficit a lo largo del ciclo de vida en Brasil



Fuente Turra et al 2009

Al analizar el ciclo de vida económico por estratos socio económicos definidos a partir del nivel educacional del jefe de hogar, se observa que los déficits son mayores entre los jóvenes de alto nivel y financiado por transferencias familiares, en cambio son menores para los de nivel bajo y financiados por transferencias públicas. En cambio para ambos niveles el déficit de los adultos mayores es financiado por transferencias públicas.

III.4.3. CONSTRUCCIONES DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS Y DÉFICITS DEL CICLO DE VIDA EN CHILE

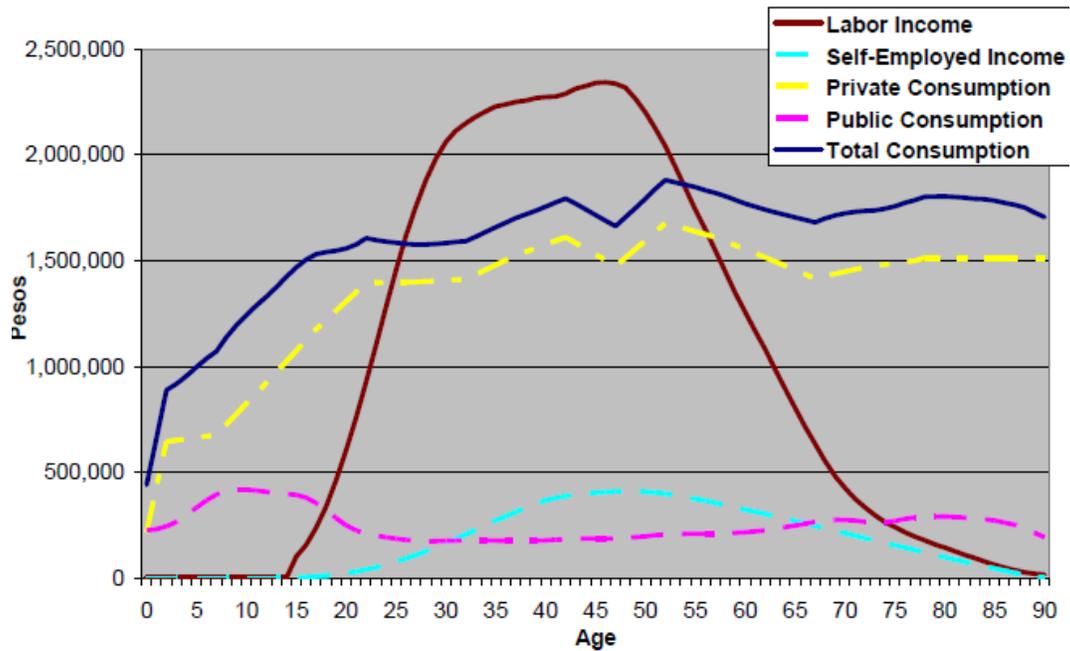
Para el caso chileno, Bravo y Holz (2009) utilizan tres fuentes de micro-datos para los años 1987, 1997 y 2007: las Encuestas de Presupuesto y Gasto de 1987 y 1996/97 y 2006/07 y las encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN) de 1987, 1998 y 2008. Las primeras sirven más a los propósitos del consumo y la segunda a los del ingreso laboral, fundamentalmente debido a la desagregación que incluyen (MIDEPLAN, 2008). Ambas fuentes se combinan con las estadísticas del presupuesto público que informa la Dirección de Presupuestos (http://www.dipres.cl/fr_estadisticas.html), y con los perfiles por edades de los impuestos a las rentas del Servicio de Impuestos Internos (SII) para el

examen de las transferencias públicas. Finalmente se ajustaron los datos para hacerlos coincidir con los agregados macroeconómicos de Cuentas Nacionales del Banco Central (<http://www.bcentral.cl/esp/publ/estad/aeg15.htm>)

El ciclo de vida económico en 1997 se caracteriza en Chile por un acelerado aumento del ingreso laboral a partir de los 13-14 años de edad, alcanza un máximo a los 46 (lo que es tardío respecto a los otros países en desarrollo) y declina en forma acelerada luego, lo que resulta en parte por la importancia relativa del ingreso de trabajadores por cuenta propia. Los ingresos provenientes de sueldos y salarios son los de mayor importancia a lo largo del ciclo de vida económica y en particular durante las edades jóvenes. El consumo total per cápita tiene una curva ascendente, con pequeñas alteraciones y a tasas decrecientes, y está altamente dominado por el consumo privado (83 por ciento del total). Denota el patrón observado en sociedades en proceso de envejecimiento. Similar a los de Uruguay y Costa Rica, pero diferente a Brasil y México. El consumo público es mayor en las edades jóvenes y tiende a incrementarse en las edades adultas, pero no tan fuerte como en los países más desarrollados. Este último patrón debe analizarse con cautela debido a la importancia que ha asumido la privatización de componentes de su sistema de seguridad social desde los ochenta, en particular de salud y pensiones.

Los chilenos son aportantes netos desde la edad de 26 años y hasta los 54 años, un total de 28 años de su ciclo de vida. Un período menor al de otros países del proyecto, pero muy en línea con lo observado para el resto de América Latina. Respecto a los dependientes menores de 26 y mayores de 54 años, estos difieren en la naturaleza de su dependencia. Los adultos mayores autofinancian un quinto de su consumo con ingresos laborales y otro quinto con rentas de activos. Por lo que sólo necesitan de tres quintos para ser financiados con transferencias y con una mezcla pública privada que varía por edades. Las transferencias de naturaleza pública pueden interpretarse como retornos a los impuestos pagados cuando fueron activos, como en un contrato social intergeneracional, cosa que es menos cierta respecto a los jóvenes.

Gráfico 16 C
Chile 1997, Consumo, ingreso laboral a lo largo del ciclo de vida per cápita

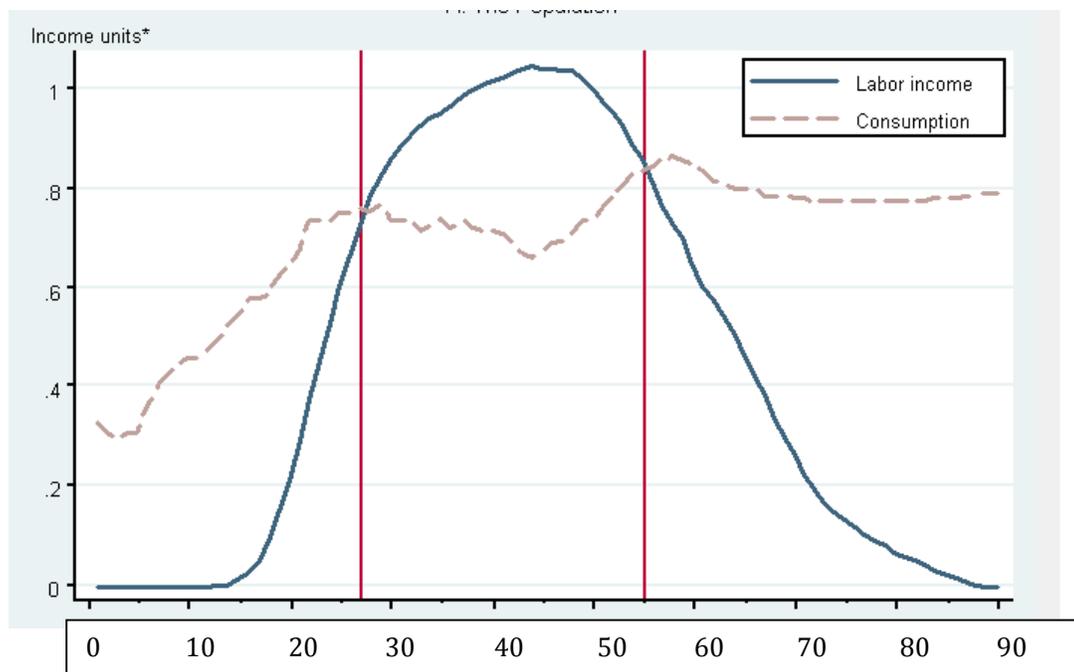


Fuente Bravo y Holz, 2008

III.4.4. CONSTRUCCIONES DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS Y DÉFICITS DEL CICLO DE VIDA EN COSTA RICA

En su trabajo para Costa Rica, Rosero-Bixby, Zuñiga-Brenes y Collado (2009) utilizan los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos por Hogares 2004 (ENIG) para estimar los perfiles por edades, cuyos totales fueron ajustados según las Cuentas Nacionales de Producto e Ingreso estimadas por el Banco Central. Se volvieron a ponderar los factores de expansión de la encuesta para proveer de datos de población por edades simples consistentes con el último Censo (INEC y CCP, 2008). Para estimar los costos públicos en salud y educación se utilizaron adicionalmente datos de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 16 D
Costa Rica 1997, Consumo, ingreso laboral a lo largo del ciclo de vida per cápita



Los autores destacan como una característica del país la falta de información acerca del ingreso mixto, uno de los dos componentes del Ingreso laboral, que no se reporta en las cuentas nacionales. Según Naciones Unidas (UN, 1993) el ingreso mixto se define como el superávit o déficit que resulta de la producción como consecuencia de la remuneración al trabajo y al capital de empresas no registradas y de propiedad de las familias. Su estimación implicó un trabajo con el Banco Central para obtener una estimación preliminar y no oficial de este ingreso, que luego se comparó con las estimaciones realizadas por los autores con base en la ENIG bajo diversos escenarios, utilizándose finalmente la que representaba el ingreso de empresas con menos de 10 empleados. Los resultados del ciclo de vida económico son sensibles a la medición del ingreso mixto. Los diferentes escenarios muestran que dependiendo de la definición del ingreso mixto, el déficit del ciclo de vida puede ser entre un 9% mayor y un 18% menor según cuál sea el dato utilizado. En Costa Rica, dos tercios del ingreso mixto representan un 10% del ingreso laboral, proporción que se encuentra por debajo de Chile, Uruguay, México y EEUU. El déficit del ciclo de vida presenta un superávit entre las edades de 27 a 55 años. El déficit total para los menores de 30 años es enorme (4 billones de dólares), cinco veces aquel de los mayores de 50 años (800 millones de dólares). Sin embargo en términos per cápita la

relación se revierte. El déficit per cápita de los adultos mayores de 65 años, es 37 % mayor al déficit per cápita de los menores de 20 años.

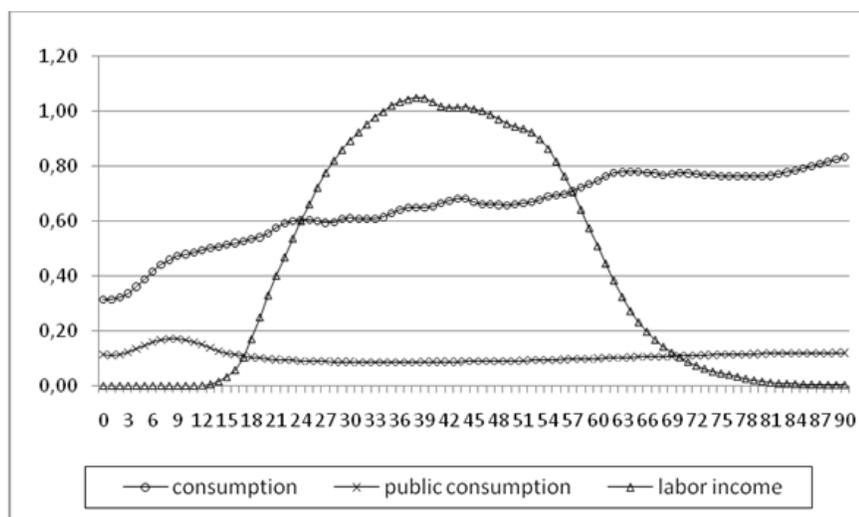
III.4.5. CONSTRUCCIONES DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS Y DÉFICITS DEL CICLO DE VIDA EN URUGUAY

El trabajo para Uruguay de Buchelli, Ceni y Gonzalez (2009) utiliza información proveniente de las Cuentas Nacionales de Ingreso y Producto elaboradas por el Banco Central la cual se complementó con otras fuentes para poder desagregar la información al nivel requerido para el estudio de las transferencias. Para tales efectos e utilizaron las Encuestas de Hogares y la Encuesta de Gastos por Hogares elaboradas por el Instituto de Estadística INE y un cuidadoso uso de los registros de la Seguridad Social (tanto pública como privada).

El ciclo de vida económico muestra un superávit entre las edades de 25 a 56 años. Los perfiles en Uruguay muestran que el ingreso laboral per cápita alcanza su valor máximo al final de los treinta, mientras que el consumo tiene una tendencia creciente constante a lo largo del ciclo de vida.

Gráfico 16 E

Uruguay 1997, Consumo, ingreso laboral a lo largo del ciclo de vida per cápita



Fuente: Buchelli et al. 2009

El perfil de consumo público es mucho menor que el privado en todas las edades, pero de mucho mayor importancia en las edades jóvenes

III.4.6. LECCIONES DESDE AMÉRICA LATINA

Los estudios de caso demuestran la enorme tarea que significa traducir las Cuentas Nacionales de Ingreso y Producto en Cuentas Nacionales de Transferencias. A pesar de ello persisten limitaciones de su uso para fines distributivos y de la protección social. En primer lugar por cuanto las primeras son muy agregadas y su conceptualización es la de vincular grandes agregados económicos para examinar modelos de crecimiento y reactivación. Segundo al no disponer de datos desagregados impide una distinción de los niveles de asignación de recursos por grupos sociales. Tercero, ignoran varias modalidades de asignación diferentes a las monetarias.

Para su complementación los autores hacen un extensivo uso de encuestas de ingreso y gastos por hogares, y de registros administrativos de servicios públicos, en particular de aquellos de educación, vivienda, seguridad social y salud.

La metodología aplicada implica la comprensión de que los flujos de consumo y de ingresos son atribuidos a aquel que los genera y no necesariamente a quien los paga. Por ejemplo se asume que los niños pagan el IVA por su consumo; y también aparecen como generadores de ingreso cuando ejercen actividades remuneradas directamente o aportando al trabajo familiar no remunerado. Grandes esfuerzos deben realizarse para imputar el ingreso generado por empresas no registradas, así como para expresar la desigualdad que está implícita en cada promedio de ingreso laboral y consumo per cápita por grupos de edades. Por ello algunos autores han distinguido por educación y categoría ocupacional del jefe de hogar para distinguir algunos rasgos de inequidad.

Debido a la necesidad de optar por estimaciones que representan factores del contexto específico de cada país, las cifras y sus tendencias no son estrictamente comparables. No obstante, es posible sacar algunas conclusiones sobre los perfiles de los ciclos de vida económica entre los países examinados, destacándose los siguientes (Cuadro 16):

1. Las comparaciones entre países no permiten distinguir si los niveles de los perfiles del ciclo de vida aumentan con los niveles de desarrollo medidos en PIB per capita en paridad de poder de compra (PPP). Los autores no realizaron cálculos en PIB a PPP, sin embargo la metodología aplicada en otros estudios normaliza por los ingresos relativos a aquel de las edades superavitarias (Lee y Mason, 2008).
2. Los perfiles cambian levemente conforme a las características del desarrollo de los países, con el lapso de edades superavitarias concentrado entre 25 y 56 años (32 y 49 en México, 31 y 54 en Brasil, 26 a 54 en Chile; 27 a 55 en Costa Rica; y 25 a 56 en Uruguay).

3. El avance hacia sociedades más envejecidas, con menos informalidad tiende a: (i) mejoras de productividad y generación de mayores períodos y/o montos de superávits, (ii) desplazar la edad en que se alcanza el ingreso más alto del ciclo de vida hacia edades mayores, y (iii) presentar niveles de consumo de los adultos mayores a niveles más altos y eventualmente crecientes.
4. El nivel de consumo per cápita de los jóvenes deficitarios tiende a ser la mitad de aquel de los adultos mayores deficitarios.

Tomando en consideración los tramos quinquenales cercanos al lapso del ciclo de vida en que la población es superavitaria, es decir cuando genera ingresos laborales mayores a su consumo el Cuadro 16 presenta los valores del porcentaje de esa población dentro del total para varios años. Se aprecia que los países más rezagados en el desarrollo de su mercado de trabajo (con predominio de la informalidad, empleo rural y baja productividad - México y Brasil) tienen una menor población superavitaria y por ende sus sociedades requerirán organizarse (i) mediante bajos niveles de consumo de sus dependientes, (ii) mediante otros desarrollos institucionales para transferirles recursos a sus dependientes, y/o mediante una alta concentración del ingreso laboral en estos grupos de edades.

Cuadro 16
Principales características del ciclo de vida económica

| | Ciclo de vida económica | | | | Pob. superavitaria sobre pob. total | | | | |
|---------|--------------------------------|--------------------|-----------|---------------------|-------------------------------------|------|------|------|------|
| | Consumo | Y max | Superavit | envejecimiento | 1950 | 1970 | 1990 | 2010 | 2030 |
| México | Creciente luego estable | Tempranos Cuarenta | 32-49 | Consumo decreciente | 0,14 | 0,12 | 0,14 | 0,20 | 0,21 |
| Brasil | Creciente | Tempranos cuarenta | 31-54 | Consumo creciendo | 0,24 | 0,23 | 0,27 | 0,33 | 0,34 |
| Chile | Creciente a tasas decrecientes | Fines cuarenta | 26-54 | Consumo estable | 0,35 | 0,31 | 0,39 | 0,43 | 0,40 |
| C Rica | Inflexión edades productivas | Mediados cuarenta | 27-55 | Consumo estable | 0,33 | 0,27 | 0,35 | 0,42 | 0,43 |
| Uruguay | Siempre Creciente | Fines Treinta | 25-56 | Consumo creciente | 0,39 | 0,39 | 0,37 | 0,39 | 0,40 |

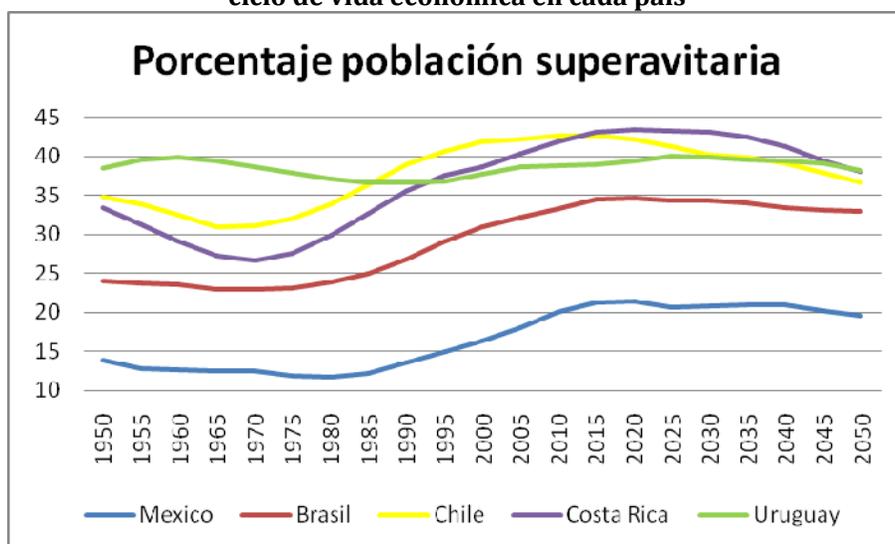
Fuente: autor con datos estudios de caso

El gráfico 18 ilustra este punto con mayor precisión, indicando las oportunidades demográficas que presentan estos particulares perfiles de vida. Para todos los países se presenta el porcentaje de la población superavitaria, según el perfil descrito en la sección anterior,

1. Uruguay experimenta desde los años 50 un mejoramiento de su capacidad generadora de superávit hasta mediados de los sesenta, luego un debilitamiento hasta comienzos de los noventa, y desde entonces un leve mejoramiento que durara hasta comienzos de los 2040.

2. En Chile, la sociedad se estaría beneficiando de una mayor capacidad generadora de superávit desde mediados de los sesenta hasta el bicentenario en 2010, para desde entonces disminuirla convergiendo hacia niveles similares a Uruguay.
3. Costa Rica experimenta un perfil similar al de Chile pero desfasado en un quinquenio. Habría reducido su capacidad de generar superávit hasta comienzo de los setenta, debido al rezago con que redujo su fecundidad, luego se beneficiaría de un aumento de la capacidad generadora hasta comienzos de los 2020. Esta convergería lentamente a valores similares a Uruguay hacia el año 2050.
4. En México y Brasil es donde el porcentaje de población superavitaria es menor. De no cambiarse el perfil del ciclo de vida económica verán mejorada su capacidad generadora de superávit hasta la mitad de la década 2020, pero convergiendo hacia valores mucho más bajos que los de Uruguay, en particular México.

Gráfico 18
Porcentaje de la población identificada como superavitaria según estimaciones del ciclo de vida económica en cada país

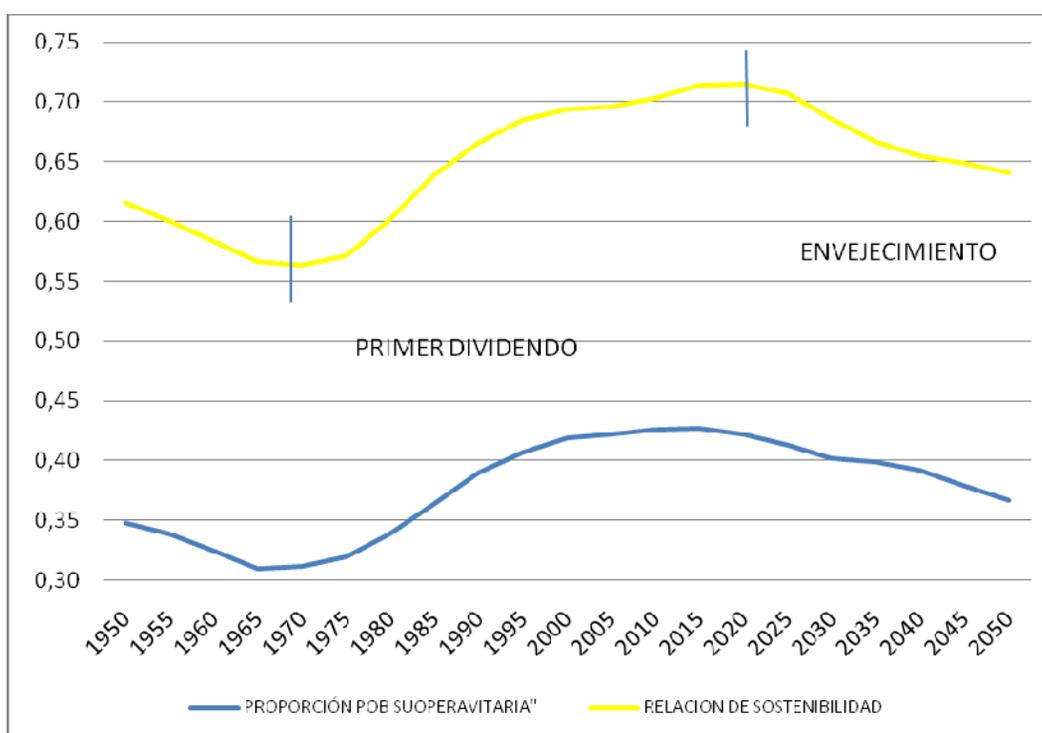


Fuente: cálculos del autor con a partir de estimaciones y proyecciones de población.

Sin embargo, para fines de la política pública caben dos consideraciones. La primera es la forma como se deben ponderar los diferentes grupos de población cuando no sólo interesa si son superavitarios o no, sino también la magnitud del superávit/déficit. La segunda es la relevancia de mantener fijos los cortes de edades obtenidos a partir de las características de un ciclo de vida de un momento histórico específico. Procedemos a levantar estos supuestos en las secciones siguientes.

Para el caso Chileno, si estimamos por separado el porcentaje de la población superavitaria, según los perfiles de Bravo y Holz (2008); y los comparamos con la relación de sostenibilidad²¹ (que consiste en la razón entre los ingresos per cápita y los consumos per cápita ponderados por la población en cada grupo de edad), se observan las diferencias que se ilustra el gráfico 19. Al incorporar los elementos del ciclo de vida, se atrasa en media década aproximadamente el inicio del período de oportunidades demográficas pero igualmente se extiende por más de una década su conclusión e inicio de la etapa de envejecimiento, donde comienza a caer la relación de sostenibilidad.

Gráfico 19
Chile: Relación de sostenibilidad y proporción de población superavitaria



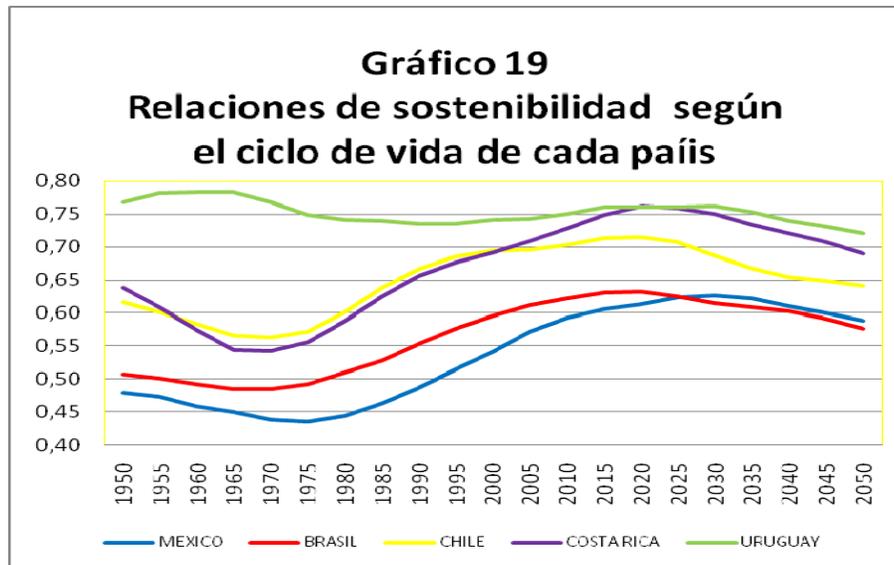
Sin embargo, la magnitud del beneficio asociado al dividendo demográfico también cambia, cuando se ponderan los gastos e ingresos per cápita. En este caso el número de generadores de ingreso por consumidor neto se incrementa durante el lapso del dividendo en un 30 por ciento cuando se le mide a través de la relación de sostenibilidad versus un aumento de 40% cuando se le mide como la proporción de la población superavitaria dentro del total.

²¹ La Tasa de sostenibilidad se ha definido en varios de los estudios como el Número efectivo de trabajadores)/(Número efectivo de consumidores) = $\sum \text{Pob}(x) y_i(x) / \sum \text{Pob}(x) c(x)$. En la práctica constituye el ingreso laboral dividido por el consumo total, en el año base, y su “proxy” en los otros años estimada manteniendo constante los perfiles de ingreso laboral y consumo per cápita del año base pero variando la población.

III.5.1. LA RELACIÓN DE SOSTENIBILIDAD EN DIFERENTES CONTEXTOS

La relación de sostenibilidad cambia como consecuencia de los particulares perfiles demográficos y del ciclo de vida económico en los distintos países. Utilizando como criterio de comparación la particular la relación de sostenibilidad de Chile se observan importantes diferencias entre los países estudiados.

Gráfico 19.



Fuente: cálculos del autor con perfiles de los estudios y estimaciones y proyecciones de población de CELADE.

Sobre la base de los perfiles del ciclo de vida económica en cada país, y sus correspondientes estimaciones y proyecciones de población, se aprecian los siguientes rasgos.

- a. Uruguay está experimentando una retoma de oportunidades demográficas muy débil desde 1995 en adelante pero a un nivel más alto de productores efectivos por consumidor que Chile;
- b. Costa Rica inicia el período de las oportunidades demográficas en la misma fecha que Chile, pero es más prolongado y alcanza mayores niveles de productores efectivos por consumidor al iniciar la etapa de envejecimiento;
- c. Brasil inicia y termina en fechas próximas a Chile el período de oportunidades demográficas pero siempre a niveles de productores efectivos por consumidor muy inferiores.

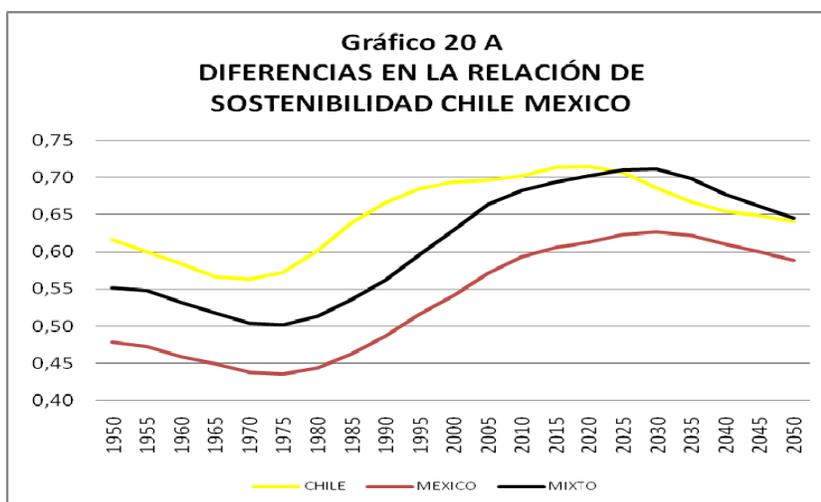
- d. México inicia dos década más tarde el período de oportunidades demográficas pero la relación se incrementa a mayor velocidad que en Chile y en Brasil, y dura aproximadamente el mismo número de años que en esos países. El envejecimiento se inicia a un valor de productores efectivos por consumidor similar al de Brasil, pero inferior al del resto de los países de la muestra,

III.5.2. CAUSAS DE LAS DIFERENCIA EN EL PERÍODO DE OPORTUNIDADES DEMOGRÁFICAS Y NIVEL DE LA RELACIÓN DE SOSTENIBILIDAD AL INICIO DEL ENVEJECIMIENTO.

Para efectos de ver la importancia de las variables de contexto, realizamos un ejercicio de estandarización utilizando a Chile como la norma.

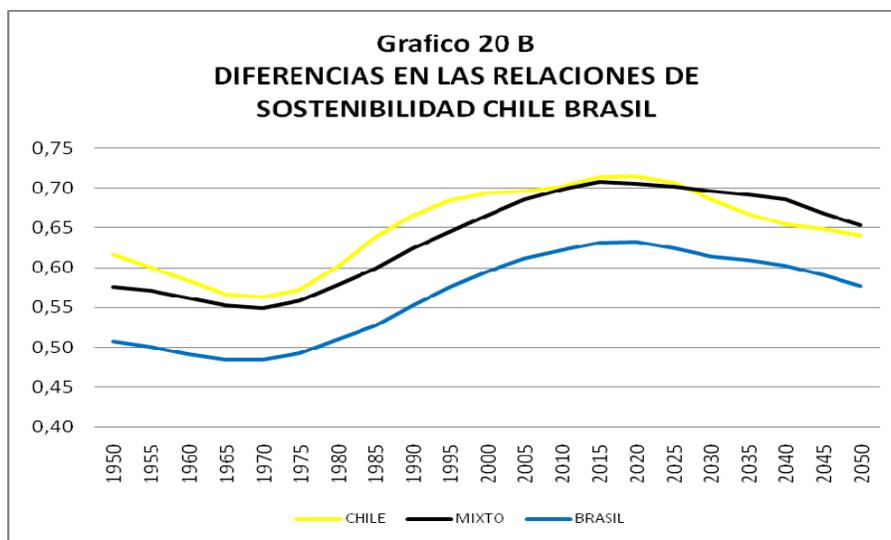
El perfil de la relación de sostenibilidad de Chile (gráfico 18) se compara con dos alternativas para cada uno de los otros países: (i) con un perfil de una relación que resulta de su perfil demográfico pero el perfil del ciclo de vida chileno, lo cual nos indica el efecto del cambio en la estructura por edades; y (ii) con el perfil de la relación de sostenibilidad efectiva de cada país, el cual al compararse con el índice mixto, indica el efecto o adicional producido por el cambio en el perfil de vida económica entre ambos países.

- a) Al comparar Chile con México, se aprecia que en la etapa de las oportunidades demográficas, la estructura demográfica de México desplaza la curva de sostenibilidad chilena hacia la derecha en forma prácticamente paralela. Ello indica que Chile ha tenido beneficios demográficos anteriores. El rezago entre las transiciones demográficas de ambos países, explica un inicio y una terminación más tardía del período de oportunidades en México, pero con una velocidad de cambio de sus estructuras de edades prácticamente similares. Por ende la etapa de envejecimiento se inicia más tarde, pero con similar pendiente. El desplazamiento posterior de la curva hacia abajo, implica que México podría beneficiarse en el futuro de mayores niveles de productores efectivos si expande a niveles de Chile el lapso de vida y los niveles de su etapa de superávit.



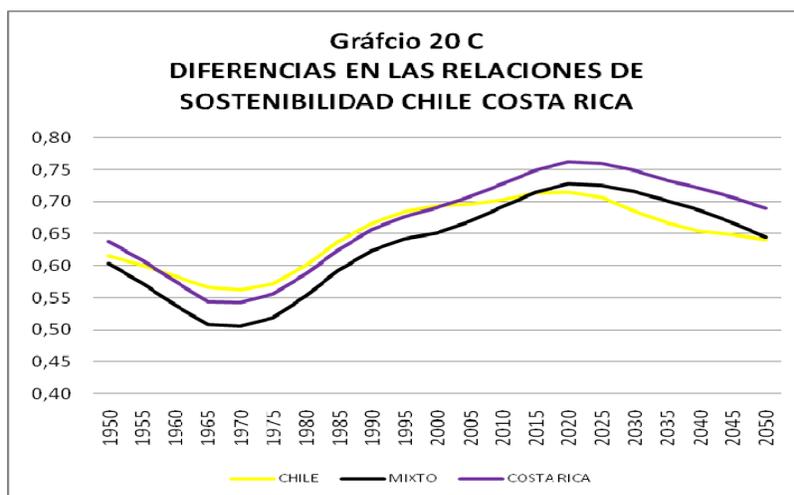
Fuente: calculos del autor combinando perfiles del ciclo de vida y estimaciones y proyecciones de población

- b) Al comparar Chile con Brasil se aprecia que en la etapa de las oportunidades demográficas la estructura por edades de Brasil desplaza muy levemente hacia abajo y hace más extensa la curva de la tasa chilena, lo cual indica que no ha existido un rezago significativo entre las transiciones demográficas de ambos países, pero si una reducción más leve de la fecundidad y de la mortalidad adulta en la transición de Brasil, postergando los inicios del envejecimiento. El desplazamiento posterior de la curva hacia abajo, implica que Brasil se beneficiaría ampliando el lapso de vida y niveles de superavitarios a la magnitud de los de Chile.



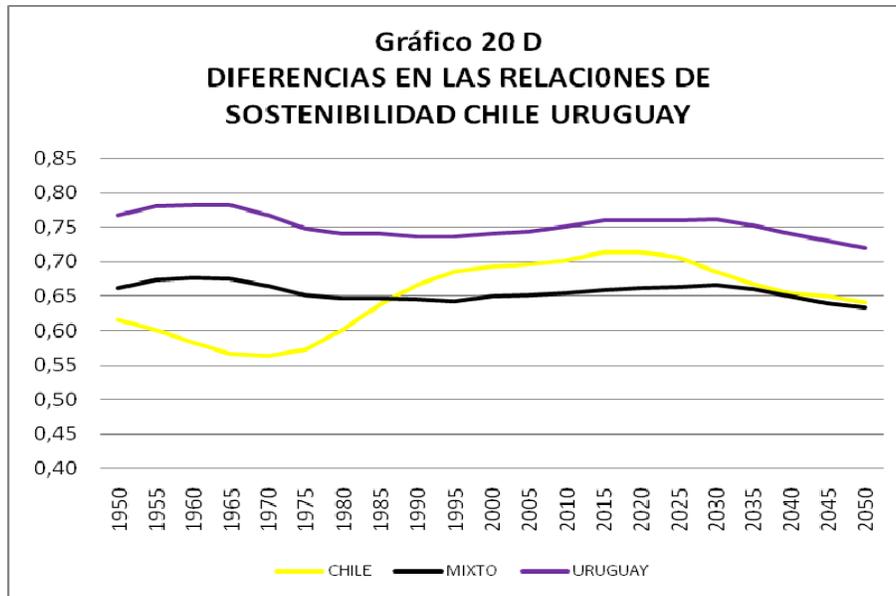
Fuente: calculos del autor combinando perfiles del ciclo de vida y estimaciones y proyecciones de población

- c) Al comparar Chile con Costa Rica al igual que en Brasil la estructura demográfica desplaza hacia abajo pero en forma más acentuada y mas empinada el perfil de sostenibilidad chileno, lo cual indica que no ha existido un rezago significativo entre las transiciones demográficas de ambos países, pero si una reducción más acentuada de la fecundidad en Costa Rica y un descenso de la mortalidad adulta más acelerado que en Chile. Estos cambios son más prolongados en Costa Rica con lo que el envejecimiento se posterga y se inicia con una mayor sostenibilidad. El desplazamiento posterior de la curva hacia arriba, implica que Costa Rica ya experimenta ciclos de vida económica mejores que los de Chile.



Fuente: calculos del autor combinando perfiles del ciclo de vida y estimaciones y proyecciones de población

- d) Al comparar Chile con Uruguay los dos efectos son muy significativos. La estructura demográfica desplaza hacia abajo y aplana el perfil de la tasa de Chile como consecuencia de una población ya envejecida. La fase de oportunidades demográficas se diluiría en Chile, experimentando leves fluctuaciones y postergando la fase de envejecimiento a un nivel de productores efectivos por consumidores al cual recién convergería Chile hacia el año 2035. Sin embargo el lapso más largo de vida activa superavitaria en Uruguay implica, como el desplazamiento de la curva hacia arriba lo indica, que Uruguay alcanza un número mayor de productores efectivos por consumidor que Chile.



Fuente: calculos del autor combinando perfiles del ciclo de vida y estimaciones y proyecciones de población

De la comparación de Chile con el resto de los países del estudio podemos concluir que la sostenibilidad se ha visto afectada por los cambios en su estructura demográfica y su particular ciclo de vida económica.

- i) Chile se ha visto beneficiado como consecuencia de su particular transición demográfica respecto a México, Brasil y Costa Rica, pero solo a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta respecto a Uruguay. Estas ventajas están expirando en el futuro inmediato respecto a Costa Rica, han sido muy pequeñas y duraran hasta la década del 2020 respecto a Brasil, y han sido significativas pero también concluirán en la década del 2020 respecto a México. Han sido crecientemente importantes y continuaran hasta más largo plazo para desvanecerse luego lentamente respecto a Uruguay.
- ii) Chile se ha visto significativamente beneficiado por su particular ciclo de vida económico de sus habitantes al compararse con Brasil y México, pero no así con el de Uruguay y Costa Rica.

En definitiva Chile, Brasil y Costa Rica inician en el futuro demográfico inmediato la etapa de envejecimiento, la cual ya experimenta desde hace tiempo Uruguay. Sin embargo, esta ocurrirá a partir de una relación de sostenibilidad en Chile que es menor que la de Costa Rica pero mayor que la de Brasil. En Uruguay, donde se prevé se acentuará el envejecimiento en forma más tardía, ello ocurrirá a partir de una sostenibilidad mucho

mayor que en Chile. En México, en cambio, el envejecimiento tardara una década más, pero ocurrirá a niveles de sostenibilidad muy inferiores a Chile.

Dado que las metodologías de medición no son similares, concluimos presentando la relación entre la sostenibilidad en 2045-50 y 2005-10 tanto para sus valores actuales como para aquellos estandarizados por el perfil de vida de Chile. La sostenibilidad crecerá sólo en México y caerá en Chile y Brasil en proporciones mucho mayores que en Costa Rica y Uruguay.

Los cambios previstos en la estructura demográfica en Chile tendrán un impacto negativo mayor sobre la sostenibilidad que los correspondientes a los que experimentará México y Costa Rica, Sin embargo serán más aliviados o similares a los que experimentarían Brasil y Uruguay.

| Cuadro 17 | | | | | |
|--|--------|--------|-------|---------|---------|
| COMPARACION INTERTEMPORAL ENTRE LAS SOSTENIBILIDADES ECONOMICAS | | | | | |
| | MEXICO | BRASIL | CHILE | C, RICA | URUGUAY |
| 45-50/05-09 | 1,03 | 0,94 | 0,92 | 0,97 | 0,97 |
| COMPARACION INTERTEMPORAL ENTRE LAS SOSTENIBILIDADES ECONOMICAS ESTANDARIZADAS POR EPRFIL CHILENO | | | | | |
| 45-50/05-09 | 0.97 | 0.95 | 0.92 | 0.96 | 0.97 |

Fuente: Cálculos del autor con las estimaciones de la relaciones de sostenibilidad mixtas (Utilizando el perfil del ciclo vida económica de Chile) y totales.

IV. TRANSFERENCIAS INTEGENERACIONALES Y FINANCIAMIENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El desarrollo económico cambia aceleradamente los niveles del perfil del ciclo de vida económica de una población, ya sea en respuesta a prolongaciones de la vida activa antes del retiro, incrementos en la participación de la mujer en la actividad económica, reformas a los sistemas de antigüedad en las empresas y, patrones de consumo que se hacen más suntuarios con el desarrollo y que se incrementan con el envejecimiento. Los cambios en la estructura de edades de ese perfil son, en cambio, más lentos, y experimentan una forma similar entre países en las diferentes etapas de su desarrollo, ya que responden mayoritariamente a cambios en la fecundidad y las migraciones..

Las políticas de transferencias públicas en educación, pensiones, el cuidado de la salud y de los adultos mayores se hacen particularmente relevantes frente a estos cambios. Su institucionalidad no es neutra, ya que determinan el tipo de transferencia que es necesario realizar para hacerse cargo del déficit de consumo a lo largo del ciclo de vida.

De particular importancia es hoy día el envejecimiento, el cual se traduce en una preocupación por las implicaciones del aumento de la dependencia de adultos mayores. Esto gatilla una creciente preocupación por aquellos programas del sector público que atienden a grupos específicos de edad, en particular: las pensiones, y el cuidado de la salud y condiciones de vida de los adultos mayores. Sin embargo, el avance en el diseño de política debe ser más comprensivo, examinando un rango más amplio de políticas que incluya el consumo privado o de bolsillo en la satisfacción de las necesidades de cada grupo de edad. Para ello un análisis más detenido y desagregado de los perfiles de vida económica puede resultar relevante.

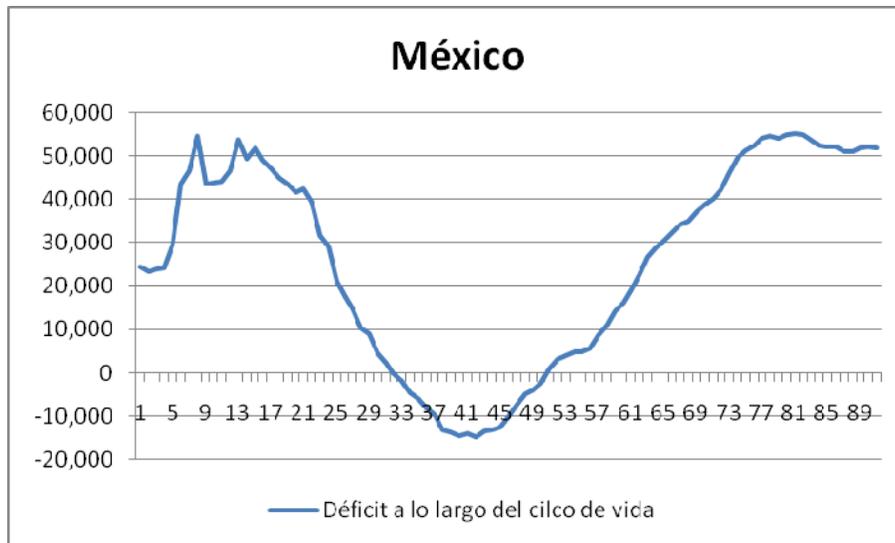
IV.1. VOLUMEN DE LOS FLUJOS INVOLUCRADOS

Los perfiles de ingreso y consumo per cápita analizados en la sección inmediatamente anterior ponen de manifiesto una característica muy particular de América Latina. Mientras persiste la necesidad de satisfacer la aún elevada demanda de los jóvenes por la educación, comienza a elevarse el consumo de los adultos mayores. Esto último particularmente en Brasil que se ha caracterizado por sistemas de jubilaciones extremadamente generosos y a temprana edad, y en Uruguay, donde la demanda por salud

y cuidado del adulto mayor son síntomas de su población más envejecida. En mucha menor medida esto ocurre también en Chile y Costa Rica, y es solo incipiente en México

De hecho los ciclos de vida económica permiten obtener a lo largo del ciclo de vida un perfil del déficit entre el consumo y el respectivo ingreso per cápita en cada grupo de edad. Los gráficos a continuación ilustran que mientras para México los niveles de déficit per cápita en las edades mayores son similares a los de los jóvenes, lo mismo no ocurre en ninguno de los otros países, donde el nivel del déficit en algunas edades mayores llega a más que duplicar el valor medio del déficit en edades jóvenes.

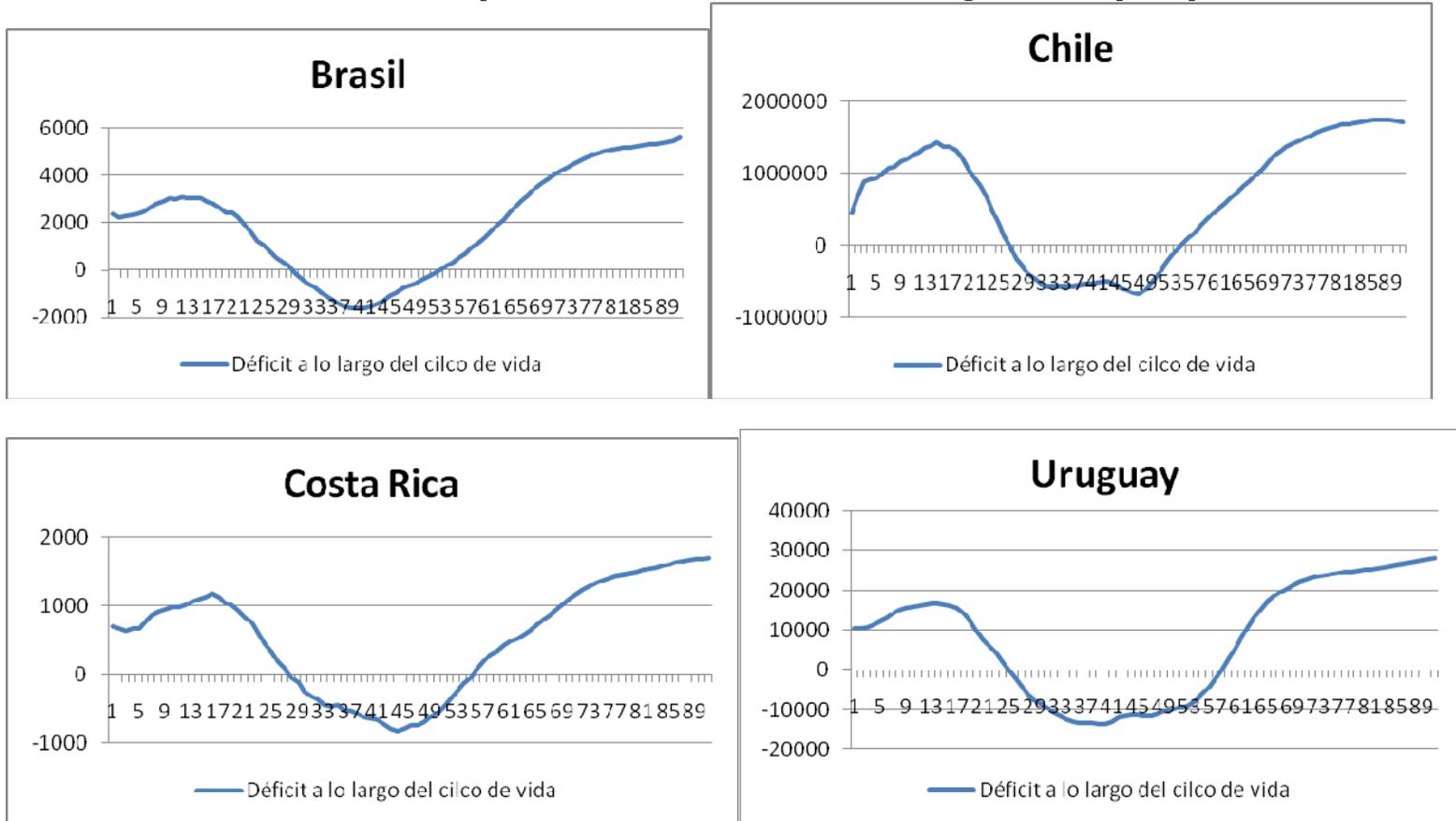
Gráfico 21
Perfil por edades de déficit entre consumo e ingreso labora per cápita



Fuente: Mejía-Guevara. Et al. (2009)

Sin embargo, dado que estos déficit están expresados en per cápita para cada edad, ellos no reflejan necesariamente el flujo total de recursos que se deben transferir. Para examinar en forma completa las implicaciones para el diseño de política pública de estos perfiles, es preciso tomar en consideración la distribución de la población entre cada una de las edades que generan los déficits y calcular los saldos totales en cada edad.

Gráfico 21 A
Perfil por edades de déficit entre consumo e ingreso labora per cápita



Fuente: Bravo et al (2008), Turra et al (2008). Rosero Bixby et al (2008), Buchelli et al, (2009)

Los gráficos 22 y 22 A presentan los resultados para México y luego para Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. La principal característica de estos flujos en México es su aún pequeña magnitud en las edades adultas mayores comparadas con las que se transfieren a los jóvenes. Pero igualmente llamativo es el bajo monto generado a partir del ingreso laboral por la población lo que resalta la importancia que sumen las transferencias desde el exterior. Los excedentes del ingreso primario, apenas alcanzan a cubrir el 10% del déficit de los jóvenes y el 55 % de aquel de los adultos mayores.



Fuente: Mejía-Guevara. Et al. (2009)

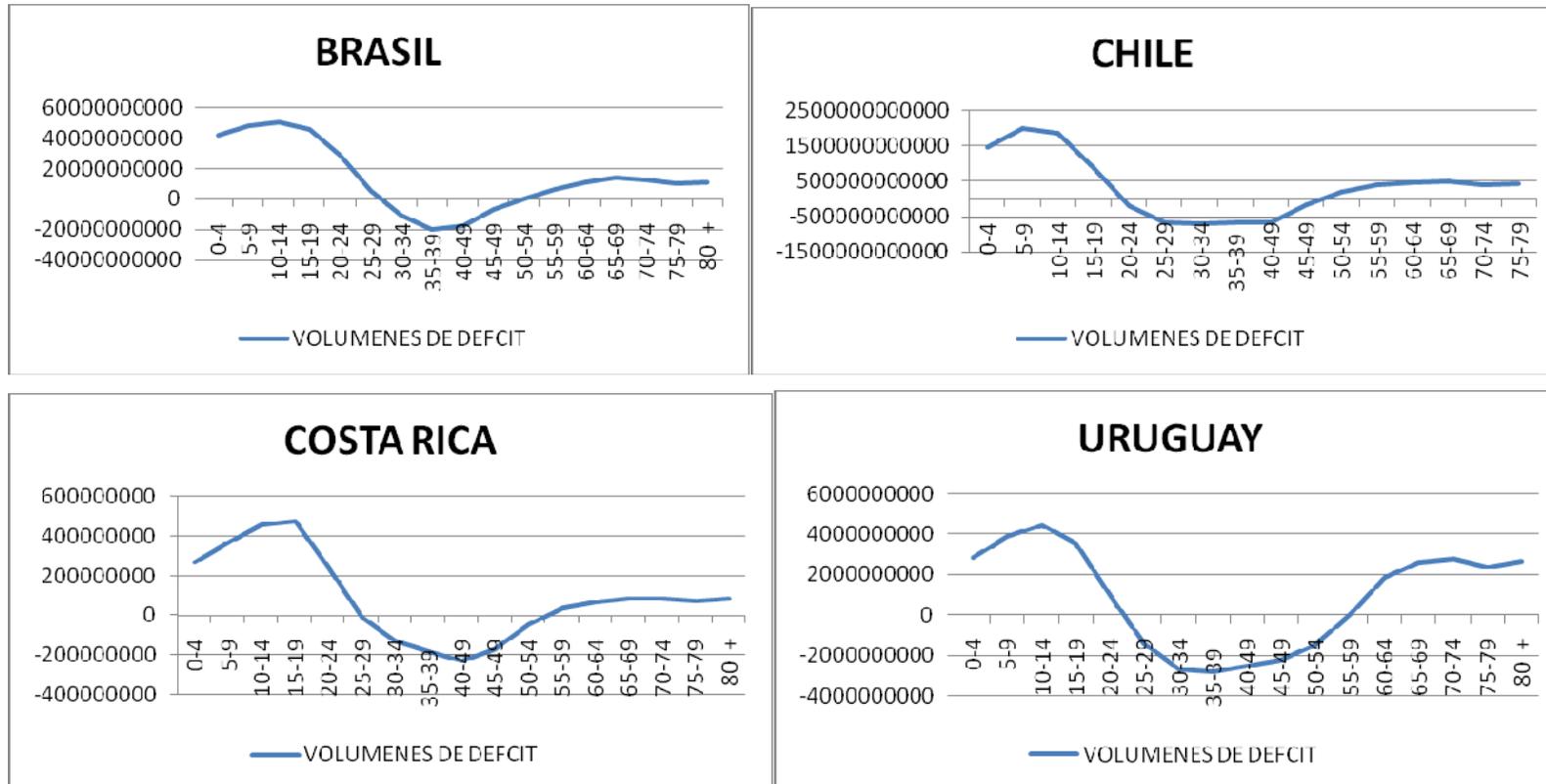
Para los otros cuatro países los montos superavitarios son relativamente más significativos y los correspondientes al déficit de los adultos mayores se aumentan. Con la excepción de Brasil los primeros alcanzarían a cubrir los déficits de los adultos mayores, pero no así la de los jóvenes.

| Cuadro 18, magnitud de los saldos y porcentaje financiable | | | | | |
|---|---------|---------|-----------|-------------|---------|
| | Déficit | | Superávit | Financiable | |
| | jóvenes | adultos | | jóvenes | adultos |
| México (2004) | 21.47 | 3.95 | 2.15 | 10% | 55% |
| Brasil | 222.75 | 66.09 | 55.07 | 25% | 83% |
| Chile (1997) | 7.11 | 2.37 | 3.07 | 43% | 129% |
| Costa Rica (2004) | 1797.58 | 415.04 | 770.87 | 43% | 186% |
| Uruguay (1994) | 15.62 | 12.33 | 13.11 | 89% | 106% |

Nota: en billones de la moneda nacional en el año

Fuente: cálculos del autor sobre la base de los casos nacionales.

Gráfico 22 A Volumen del déficit en Chile, Brasil, Costa Rica y Uruguay



Fuente: Bravo et al (2008), Turra et al (2008). Rosero Bixby et al (2008), Buchelli et al, (2009)

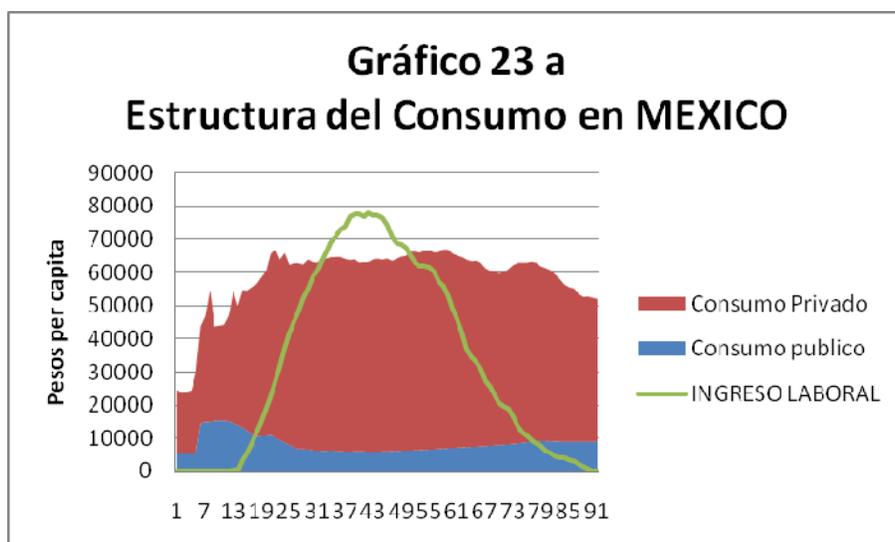
IV.2 ESTRUCTURA DEL CONSUMO

Las alternativas de financiamiento del déficit a lo largo del ciclo de vida de las personas hacen a la esencia de las transferencias inter-generacionales. Estos déficits tienen como primera fuente los excedentes de los años superavitarios. No obstante, son tres los mecanismos a través de los cuales se pueden reasignar recursos.: (i) las transferencias familiares, (ii) las transferencias públicas y (iii) las transferencias inter-temporales a través de los mercados financieros²². La forma como se desarrollan las instituciones para realizar esta asignación de recursos depende de la estructura del consumo de cada país y de la prioridad que se asigna a cada mecanismo de asignación (las familias, el estado y el mercado financiero).

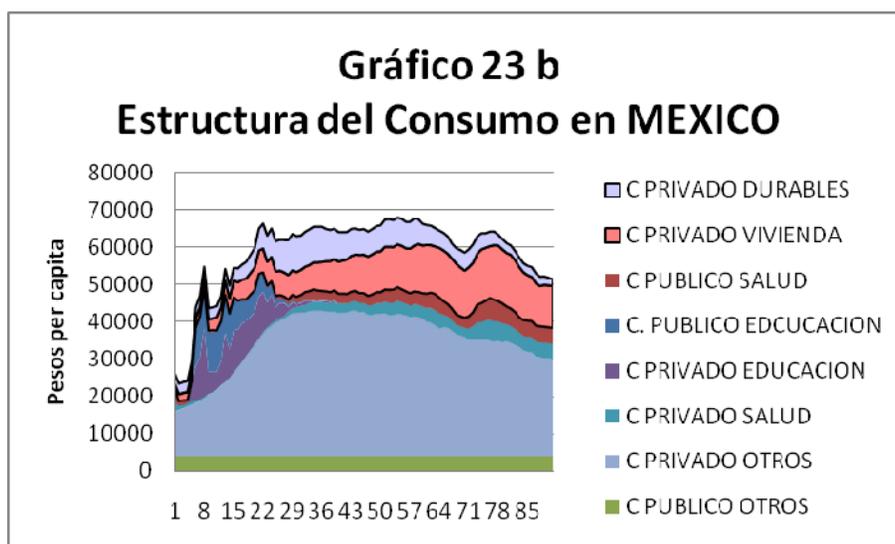
A diferencia del resto de los países de la muestra México mantiene un nivel de consumo per cápita estable una vez las personas alcanzan la edad de vida activa, el cual se deteriora hacia las edades mayores. Este patrón está marcado principalmente por el consumo privado cuyo valor se deteriora significativamente en las edades adultas. El consumo público en cambio, alcanza un nivel máximo en las edades de acceso de los jóvenes a la educación primaria y secundaria, para luego mantener un nivel estable que sólo comienza a incrementarse levemente en las edades adultas.

Los principales componentes que explican estos comportamientos son el descenso en el nivel del consumo per cápita en durables y en otros consumos privados durante las edades adultas. Sin embargo, estos descensos no son compensados por aumentos en el consumo privado en salud. Los gastos más sensibles a la estructura de edades son aquellos de consumo público en educación que aumenta en las edades jóvenes y el público en salud que, junto al privado, se incrementan en las edades adultas. En México los niveles públicos y privados de consumo en educación son muy similares en términos per cápita, y con fuertes fluctuaciones en las edades tempranas.

²² Esta sección muestra las limitaciones impuestas por la disponibilidad de información en los diferentes países. Si bien la desagregación entre consumo público y privado es posible realizar en cada país su desagregación para distinguir entre sus componentes varía según el nivel de la información.



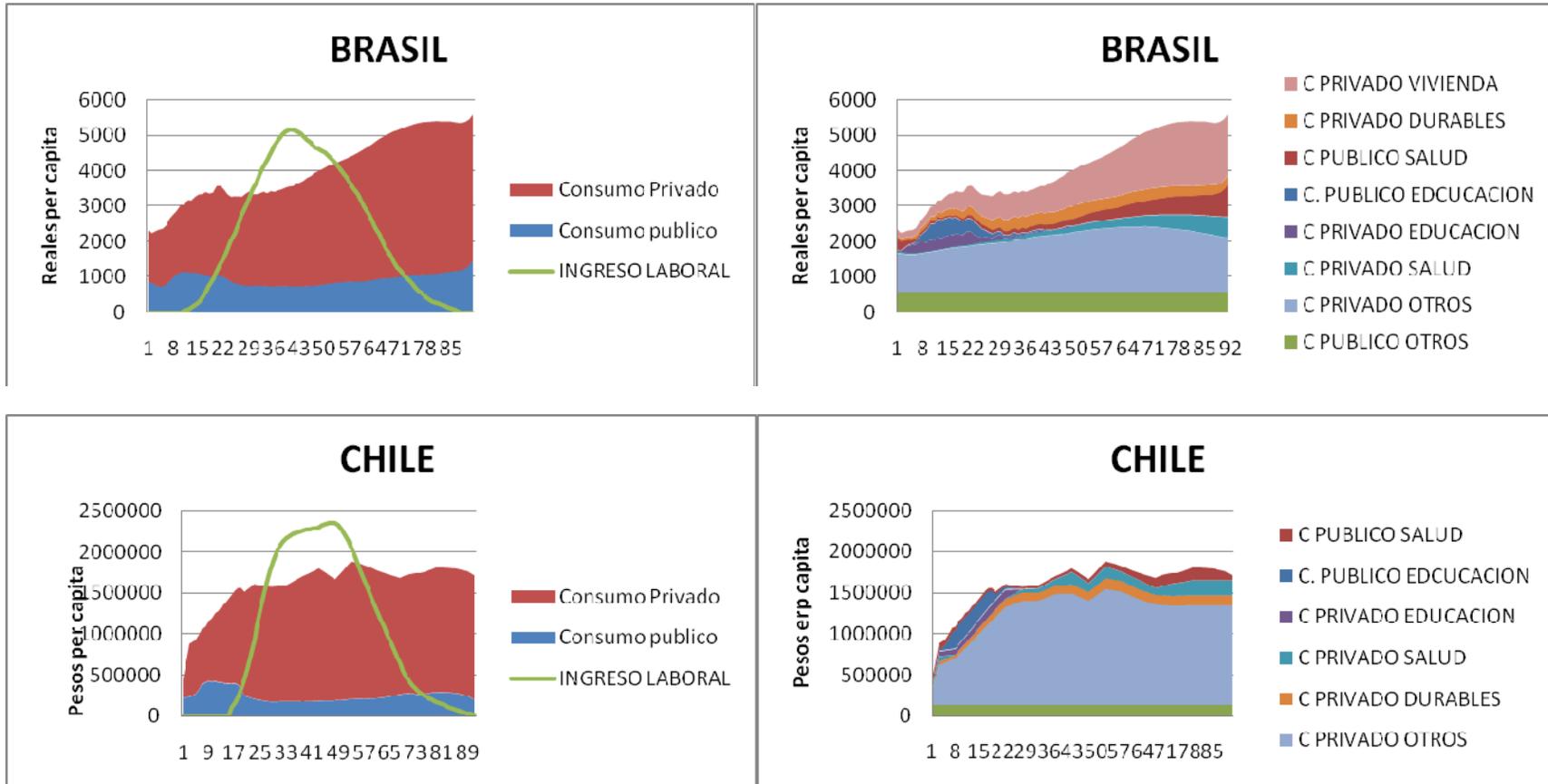
Fuente: Mejía-Guevara. Et al. (2009)



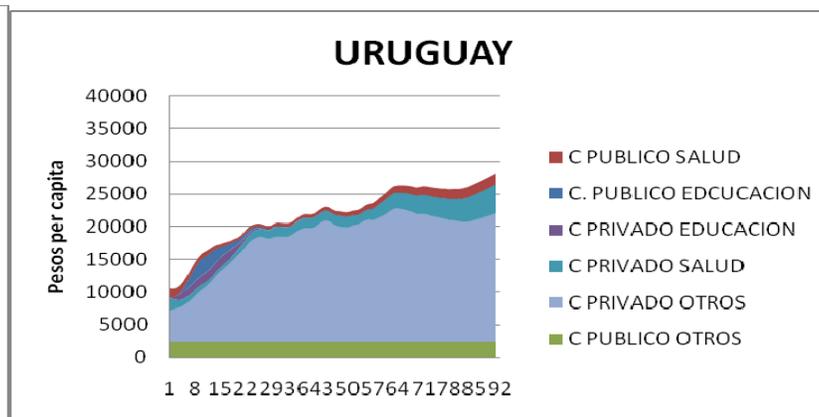
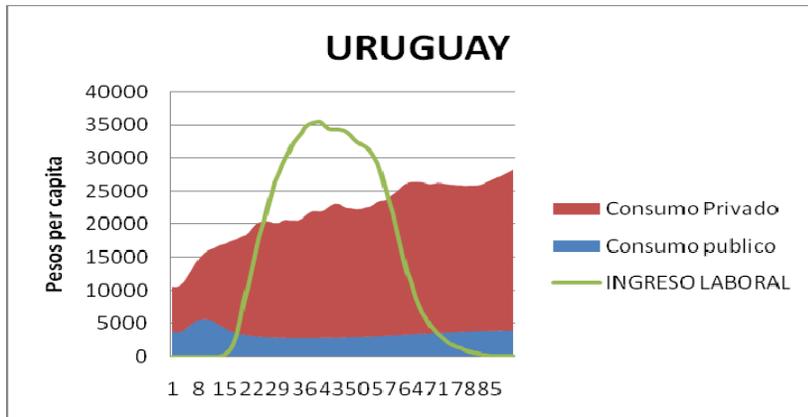
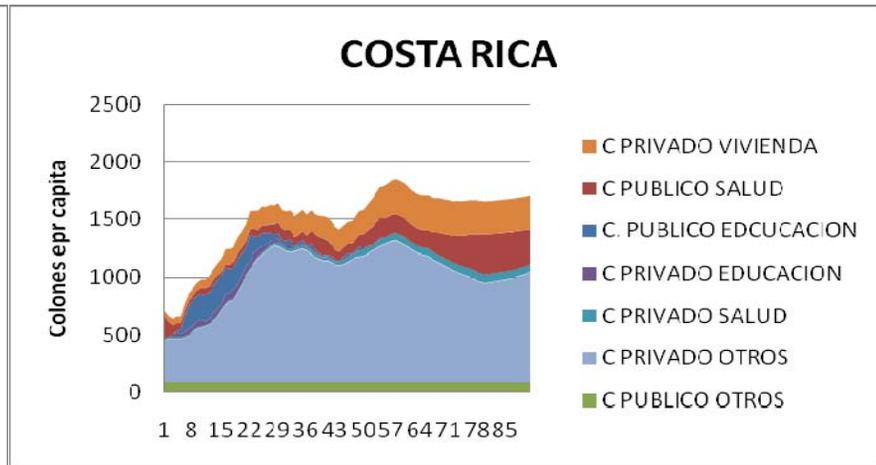
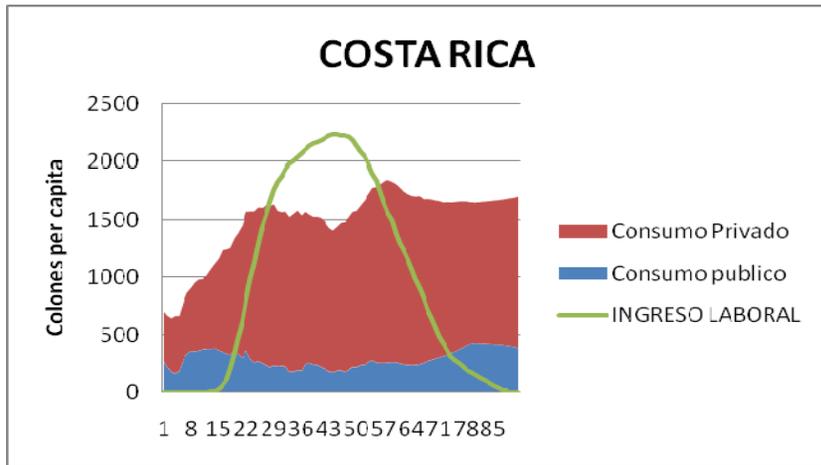
Fuente: Mejía-Guevara. Et al. (2009)

Entre los países con brecha de estado de bienestar desvaneciente, Brasil es el que más se diferencia de todo el resto, con un incremento del consumo per cápita creciente hacia las edades de adultos mayores, en una tendencia similar a los países de mayor desarrollo. Ello se explica por un sistema de pensiones muy generoso, y una fuerte expansión del consumo en vivienda y salud (público y privado). El consumo público se comporta en forma similar a lo que ocurre en México, con un máximo en las edades de educación primaria y secundaria de los jóvenes y un repunte del consumo en salud durante las edades mayores. El consumo privado se incrementa en forma continua a lo largo de la vida.

Gráfico 23 c Estructura del consumo en Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay



Fuente: Bravo et al (2008), Turra et al (2008). Rosero Bixby et al (2008), Buchelli et al, (2009)



Fuente: Bravo et al (2008), Turra et al (2008). Rosero Bixby et al (2008), Buchelli et al, (2009)

La situación del consumo público en Chile es de un perfil similar a las de México y Brasil, con máximos en las edades jóvenes, un descenso luego y un paulatino aumento en las edades mayores. No es así con el consumo privado, que alcanza un máximo en el apogeo de las edades activas y luego se mantiene con pequeños altibajos. Este perfil del consumo privado está fuertemente influenciado por el consumo de bienes durables y otros. Los consumos más sensibles a la estructura de edades, son los de educación y salud, tanto pública como privada. Sin embargo, en educación predomina el consumo público, durante las edades jóvenes y en salud son de muy similar importancia y comportamiento aquellos públicos y privado durante las edades adultas, expandiéndose desde las edades más jóvenes aquel en salud privado.

Costa Rica tiene los perfiles de consumo tanto público como privado muy similares a los de Chile. Sin embargo sus datos permiten distinguir la importancia de la expansión del consumo en Vivienda en las edades mayores. También al igual que en Chile es muy importante el consumo per cápita público en salud en las edades jóvenes, pero, a diferencia de Chile, en Costa Rica continúa predominando el consumo público en salud de los adultos mayores, sin una complementación por el consumo privado como en Chile.

Finalmente Uruguay muestra un perfil del consumo per cápita que combina rasgos de Brasil y de Chile. Al igual que en Brasil el consumo per cápita muestra una tendencia ascendente desde las edades jóvenes hasta las de adultos mayores, aunque con una tasa decreciente. Al igual que en Chile, los consumos públicos en educación dominan las edades jóvenes, y los consumos privados en salud en las edades adultas, sólo levemente complementados con los públicos. En Uruguay y Chile el conjunto de consumo por concepto de durables, vivienda y otros se expande en las edades mayores.

El Cuadro 19 resume los perfiles de consumo por países, sectores e ítems, del cual se destacan algunas características importantes:

1. El consumo privado en educación es alto en las edades jóvenes y desaparece luego.
2. El consumo privado en salud, es particularmente importante en la tercera edad, pero se inicia en las edades productivas y en la mayoría de los países crece desde su inicio.
3. Para los países que disponen de información sobre consumo privado en vivienda este se inicia en las edades productivas y crece con el tiempo (Brasil y Costa Rica) o se estabiliza en las edades mayores (México).
4. Para los países que disponen de información sobre consumo privado en bienes durables, este se inicia en las edades productivas en México y luego decrece, o se

inicia en las edades jóvenes y se mantiene relativamente significativo hasta el fin del ciclo de vida en Brasil y Chile.

5. El consumo privado en otros, tiene en general una forma de U invertida, excepto en sociedades envejecidas como la de Uruguay, donde se mantiene estable en las edades adultas.
6. El consumo público en educación es exclusivamente importante en las edades jóvenes.
7. El consumo público en salud es importante en las edades iniciales, para luego reducirse hasta la mitad en las edades productivas comenzando a crecer lentamente primero y exponencialmente luego en las edades mayores.
8. Según los supuestos adoptados en el modelo, el consumo público por concepto de otros (defensa, infraestructura, administración, etc...) no es sensible a las edades de las personas sino que se distribuye en forma uniforme:

Cuadro 19
Comportamiento del Consumo durante el ciclo de vida

| | México | | | Brasil | | | Chile | | | Costa Rica | | | Uruguay | | |
|---------------|--------|-----|-----|--------|----|-----|-------|----|-----|------------|----|-----|---------|----|-----|
| | I | II | III | I | II | III | I | II | III | I | II | III | I | II | III |
| C Ed. Privado | ++ | | | ++ | | | ++ | | | ++ | | | ++ | | |
| C Sal Privada | | -+ | >> | | -+ | >> | | >> | >> | | ++ | ++ | | >> | >> |
| C Viv Privado | | >> | ++ | -+ | >> | >> | | | | | >> | >> | | | |
| C Dur Privad | | + - | << | -+ | ++ | ++ | -+ | ++ | ++ | | | | | | |
| C Otros Priv | >> | ++ | << | >> | >> | << | >> | ++ | << | >> | ++ | << | >> | >> | >> |
| C Ed Publico | ++ | | | ++ | | | ++ | | | ++ | | | ++ | | |
| C Sal publico | + - | -+ | >> | + - | -+ | >> | + - | -+ | >> | + - | -+ | >> | + - | -+ | >> |
| C Otros Pub | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ |

Nota: I: ciclo deficitario edades jóvenes

II: ciclo superavitario edades productivas

III: ciclo deficitario edades adultas mayores

<< DECRECIMIENTO; >> CRECIMIENTO; ++ PERMENECE ALTO; - + INICIA CRECIMIENTO; + INICIA DECRECIMIENTO

IV.3. RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS

Los flujos de transferencias familiares y públicas que se estiman a partir de los ciclos de vida económica estimados en los estudios de caso aparecen en los gráficos del Anexo 3. A partir de ellas es posible medir la magnitud económica del primer bono demográfico como consecuencia de los cambios en la estructura de edades calculando la relación de dependencia de las transferencias (sección II). Este mide la relación entre las transferencias recibidas y donadas por la población de una edad determinada. El monto es equivalente a la suma de las personas de cada grupo de edad multiplicado por el valor de las transferencias que reciben o donan. Para el cálculo a lo largo del período de estimaciones y proyecciones de población, se utiliza la población de cada año y se le multiplica por las transferencias per cápita del año base del estudio. Los indicadores se construyen posteriormente tomando el año 2010 como base igual a 1.

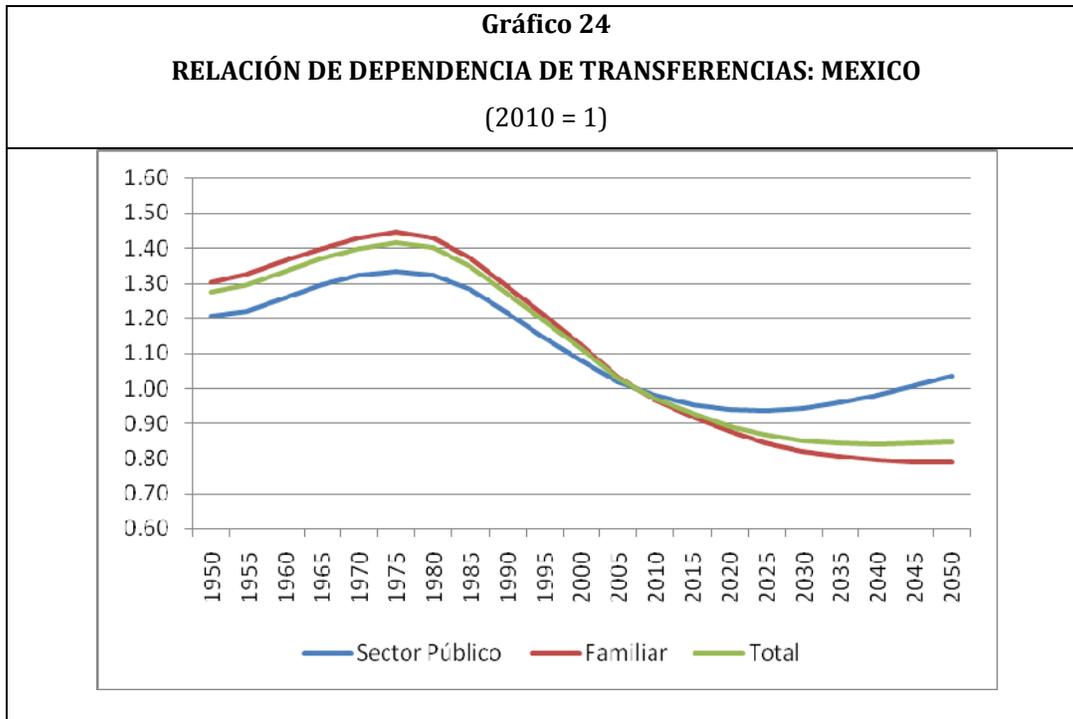
Para enriquecer este análisis la relación de dependencia de transferencias puede desagregarse en sus componentes de transferencias familiares y aquellas con el sector público.

IV.3.1 EL CASO DE MÉXICO

Las desviaciones a lo largo del tiempo respecto al valor 1 de 2010, corresponden al esfuerzo que el país deberá hacer en materia de impuestos y/o beneficios para mantener los equilibrios de la actual estructura de beneficios y pagos. Una declinación del valor de esta relación como se observa para el total en México desde el año 2010 en adelante, indica un cambio favorable en la estructura de edades de la población, ya que permite aumentos en los beneficios recibidos manteniendo el peso de las actuales contribuciones.

En el caso de México, la tasa total de transferencias (públicas y familiares) aumentó entre 1950 y 1975, y ha venido reduciéndose desde entonces, lo que refleja la importante transición (descenso) de la fecundidad en ese país a partir de mediados de los setenta. Entre 1950 y 1975 esta relación se aumentó en casi 10 por ciento, y se ha reducido desde entonces en 45 por ciento hasta 2010, y se espera se reduzca casi 15 por ciento más, antes de estabilizarse. En este caso, las relaciones de dependencia de transferencias públicas y familiares tienen un comportamiento similar hasta el año 2010, reduciéndose significativamente desde sus más altos niveles de 1975. Sin embargo, ambas inician un proceso de desaceleración de su descenso frenándose más rápidamente la relación de

dependencia de transferencias públicas. De hecho en este último caso se revierte su tendencia a la baja hacia el año 2025 mientras la relación de dependencia de transferencias familiares continuará descendiendo aún después de esa fecha.



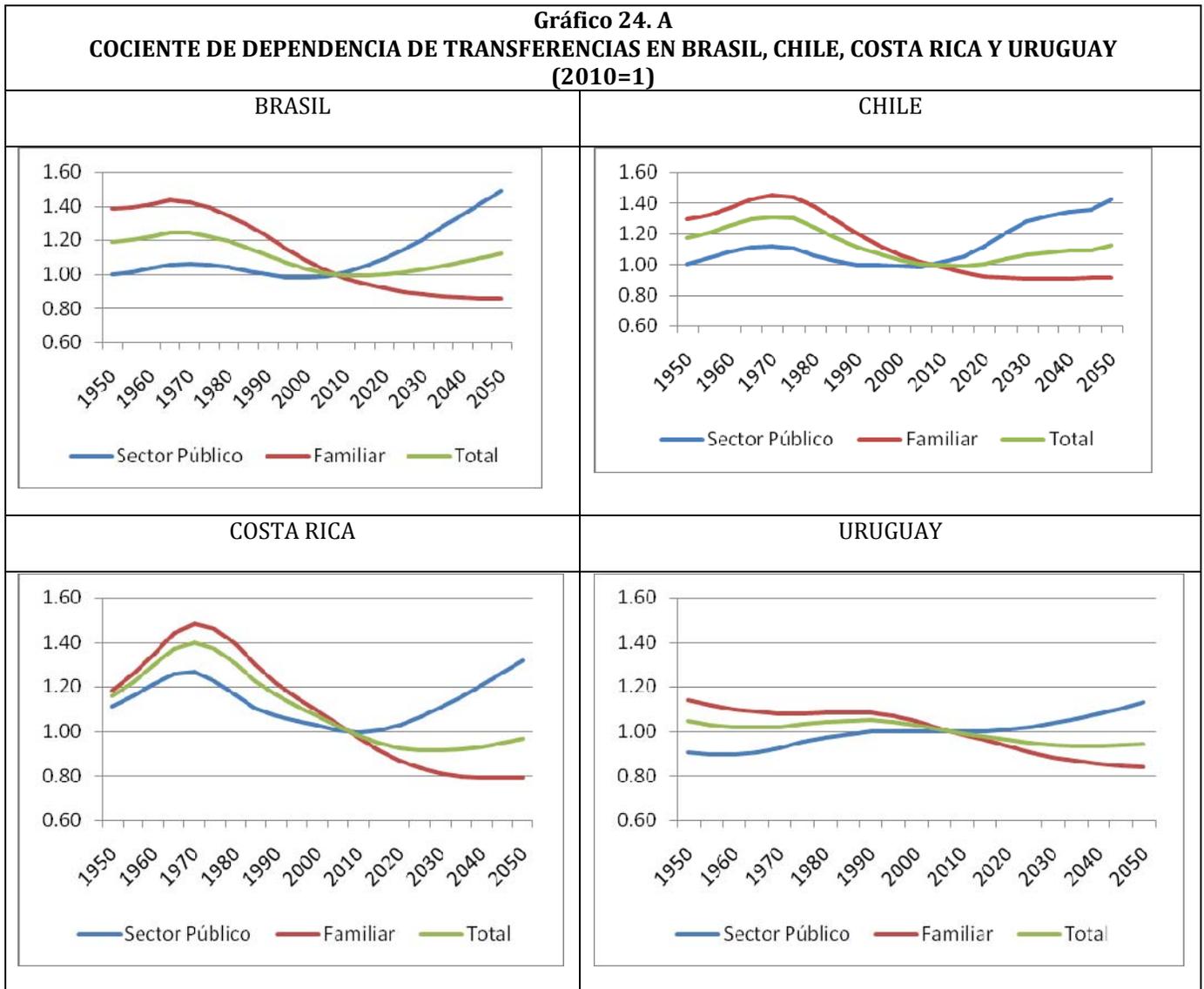
Fuente: Cálculos del autor sobre la base de los estudios nacionales.

IV.3.2 PAÍSES CON ESTADO DE BIENESTAR MÁS AVANZADO: BRASIL, CHILE, COSTA RICA Y URUGUAY

EL mismo patrón divergente de México se observa en los cuatro países con estados de bienestar más desarrollados. Sin embargo, en Uruguay, y en menor medida en Brasil y en Chile, no han existido beneficios significativos en el pasado reciente en el peso de las transferencias del sector público. Tanto en Chile, Costa Rica y Brasil la relación de dependencia de transferencias públicas experimentarán desde 2010 continuos aumentos, tal como lo viene haciendo Uruguay desde 1960. Contrario a México, no se esperan holguras en el sector público como consecuencia de los cambios esperados en las estructuras de edades. Si lo habrá, en cambio en las relaciones de dependencia de transferencias familiares.

Con sus actuales estructuras de transferencias y los cambios esperados en el futuro demográfico próximo estos países difieren en la holgura para su política fiscal. Tanto en Brasil como en Chile, en el futuro demográfico inmediato (2010-2040) se incrementará tanto la relación de dependencia de transferencias total como la de transferencias públicas, lo que indica que las crecientes demandas por transferencias del sector público

no son compensadas con el alivio en las transferencias familiares. Esto sólo ocurrirá en Costa Rica y en Uruguay, pero en este último país las demandas ya son muy exigentes.



Fuente: Cálculos del autor sobre la base de los estudios nacionales.

En general en estos países el número de contribuyentes se incrementará a partir de 2010 menos que el número de beneficiarios, lo que sólo vendrá a ocurrir en México 15 años más tarde, en el año 2025.

Podemos concluir esta sección con estimaciones de la fecha que en el futuro habrá una menor carga demográfica, y los incrementos respecto a 2010 que serán necesarios para mantener la estructura a los niveles actuales de beneficios. Los países se ordenan

conforme al estado de envejecimiento actual de su población desde las más envejecidas hacia las más jóvenes,

| Cuadro 20 | | | | | | | | | |
|---|-------------------------|----------------------------|---|------|------|----------------------------|---|------|------|
| Estimaciones de variaciones en el esfuerzo por financiar transferencias totales y públicas a causa de cambios demográficos | | | | | | | | | |
| PAIS | ENVEJECIM. P>65/P<20 | TRANSFERENCIAS PUBLICAS | | | | TRANSFERENCIAS. TOTALES | | | |
| | | AÑO(S) MENOR PRESION | ESFUERZO NECESARIO RESPECTO 2005-15 | | | AÑO(S) MENOR PRESION | ESFUERZO NECESARIO RESPECTO 2005-15 | | |
| | | | 2020 | 2035 | 2050 | | 2020 | 2035 | 2050 |
| URUGUAY | 0.44 | 1960 | 1.01 | 1.06 | 1.13 | 2040 | 0.96 | 0.94 | 0.94 |
| CHILE | 0.27 | 2005 | 1.12 | 1.31 | 1.43 | 2015 | 1.00 | 1.08 | 1.13 |
| BRASIL | 0.18 | 2000 | 1.09 | 1.21 | 1.49 | 2010-15 | 1.00 | 1.05 | 1.12 |
| C RICA | 0.16 | 2010 | 1.03 | 1.15 | 1.32 | 2030 | 0.93 | 0.92 | 0.97 |
| MEXICO | 0.16 | 2020-30 | 0.94 | 0.96 | 1.04 | 2040-45 | 0.89 | 0.84 | 0.85 |

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de los estudios nacionales y datos de población.

Se destaca la necesidad de políticas de responsabilidad fiscal que trasciendan las actuales generaciones. Es preciso ocuparse de la solvencia de los actuales esquemas de transferencias intergeneracionales. Fuertes presiones fiscales se observaran en lo inmediato en Chile y Brasil, con mayor intensidad en Chile en las próximas tres décadas y en Brasil en las dos décadas subsiguientes. Estas no serán compensadas con el alivio de las transferencias familiares. Presiones más moderadas se observaran en Uruguay y Costa Rica, sin embargo a tasas de más del doble en Costa Rica que en Uruguay. México en cambio se verá favorecido durante varias décadas más por cambios demográficos que alivian la presión de transferencia públicas, y total, respecto a sus niveles de 2005-15

V CONCLUSIONES

Este trabajo ha revisado 5 casos de estudios de países latinoamericanos: México, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde se han estimado Cuentas de Transferencias Intergeneracionales. Examina sus análisis a la luz de los trabajos que CEPAL ha realizado en el ámbito de la Protección Social. En estos últimos se ha enfatizado la necesidad de avanzar hacia regímenes basados en derechos, y por ende de paquetes de beneficios básicos financiados con transferencias.

Los cinco países que comprenden los casos de estudio se ubican dentro de los grupos de países que ya han avanzado más en la transición de su fecundidad, y que han logrado un desarrollo mayor de sus finanzas públicas. Por ende constituyen ejemplos de países más avanzados en la cobertura de sus sistemas de protección social, y las conclusiones no debieran generalizarse hacia otros países. En particular debido a que la transición de la fecundidad y el desarrollo de las finanzas públicas, en paralelo con los niveles de desarrollo de sus mercados de trabajo, han impuesto limitaciones a la ampliación de la cobertura de sus sistemas contributivos, con diversos énfasis en cada caso.

La comparación de las relaciones de sostenibilidad (support ratio) de los países destaca que las características demográficas identifican el inicio y término de dos períodos fundamentales de la sociedad. Aquel de oportunidades demográficas y el de envejecimiento. Si bien los casos estudiados difieren en las fechas de inicio y término, así como en la intensidad de esos procesos, tales diferencias serían sustancialmente mayores en los países omitidos del proyecto.

La metodología de CNT sirve para analizar los desafíos de estos cambios demográficos tienen sobre los contratos sociales para asignar recursos públicos entre las prioridades para satisfacer las necesidades de su población. Para varios países la relación de sostenibilidad que compara la capacidad de la población por generar ingresos respecto aquella por consumir, evolucionará todavía en forma favorable, pero caerán en las próximas décadas en Chile, Brasil y Costa Rica asimilándose a Uruguay. Las relaciones de dependencia de transferencias, por su parte, cambiarán su composición desde un predominio de niños a uno de adultos mayores. Mientras las transferencias para los primeros son en su mayoría familiares, aquellas para los adultos mayores son predominantemente públicas. En las próximas décadas el desafío para Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay será el de disponer de menores relaciones de sostenibilidad para

atender las necesidades de un porcentaje cada vez mayor de adultos mayores entre los dependientes. México no escapará a este desafío pero con varias décadas de rezago.

Estas son sin duda tendencias importantes para ser consideradas en el diseño de las reformas a los sistemas de protección social. Sin embargo, son tendencias para variables muy agregadas que no permiten sino identificar asignaciones por edades y sectores (educación, salud, pensiones). Con el propósito de contribuir al debate acerca de la cobertura de los sistema de Protección Social, la equidad, y la superación de la pobreza, la metodología debe complementarse para precisar la población en riesgo que debe identificarse para fortalecer la capacidad de los sistema para aliviar la pobreza y mejorar la equidad entre la población.

Frente a la enorme desigualdad que caracteriza a las economías de la región, los formuladores de política deberán debatir sobre el carácter universal de las prestaciones, o su asignación según algún test de afluencia; es decir otorgada para la mayoría de la población excluyendo a los más ricos, o por una prueba más exigente de ingresos. El desafío de esta metodología para la política pública es desagregar los grupos poblacionales con características más detalladas que las puramente demográficas, para poder optar por mecanismos de focalización de beneficios, que permita optimizar el balance entre el alivio de la pobreza y de la inequidad por un lado, y el costo fiscal del sistema por el otro. Este es el desafío que el proyecto debiera abordar a futuro.

Los trabajos permiten establecer un vínculo entre dos importantes líneas de investigación de la CEPAL. Aquella acerca del diseño de un sistema de protección social que se ocupe de superar las limitaciones derivadas de las desigualdades y las restricciones presupuestarias para promover al acceso a sus beneficios (CEPAL, 2006); y aquella que se ocupa de examinar el efecto de las presiones demográficas sobre la solvencia de los mecanismos públicos y de las familias para implementar las transferencias intergeneracionales que operan en la región(CEPAL; 2008).

La primera área concluye en la imperiosa necesidad de elaborar sistemas integrados de protección social que simultáneamente logren la “cuatro logia” de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, asegurar a la población ante una diversidad de riesgos; aliviar la pobreza y redistribuir beneficios entre sectores con diversas capacidades y riesgos. CEPAL considera fundamental que el diseño del mecanismo de financiamiento del sistema integre fuentes contributivas y no contributivas a efectos de superar las limitaciones derivadas de la desigualdad. En tal sentido CEPAL avanza la tesis de que los sistemas de protección social debieran diseñarse sobre la base de los derechos de los ciudadanos, y mantener incentivos apropiados a los esfuerzos contributivos. De esta forma, los

requerimientos de los principios de universalidad y solidaridad para el alivio de la pobreza son esenciales a los sistemas; y las exigencias de los principios de eficiencia para superar las limitaciones asociadas a los incentivos deben subordinarse a los primeros,

La segunda área concluye en la imperiosa necesidad de elaborar sistemas que monitoreen los requerimientos de las actuales y futuras presiones que se originan por la dinámica en el nivel y estructura de la población en riesgo. De tal modo que advierten que los sistemas deben ser extremadamente cautelosos en tanto a sus objetivos de cobertura y calidad de las prestaciones. CEPAL avanza la tesis de que los sistemas de protección social debieran cuidar que la exigibilidad de los derechos se manifieste en garantías explícitas, el acceso a las cuales debe ser acotado por la restricción presupuestaria. Por ello los principios de universalidad pueden restringirse a ciertos grupos específicos cuyas necesidades la política pública desea satisfacer.

Por cuanto gran parte de estos beneficios implican transferencias públicas, el llamado de CEPAL es a construir un sistema bajo estrictas reglas de responsabilidad fiscal. De modo que bajo ellas las finanzas públicas contribuyan en forma simultánea a tres objetivos: (i) la estabilidad macroeconómica; (ii) el financiamiento estable de la protección social; y (iii) el desarrollo institucional de la política social. La institucionalidad que se ocupe de estos objetivos deberá basarse en técnicas actuariales que hagan uso de las CNT y sus conclusiones en cuanto a que se reducirá pronto la relación de sostenibilidad, y se aumentará la demanda por transferencias públicas.

Ambas áreas desarrollan sus análisis desde tres referentes estrechamente vinculados al nivel de desarrollo de los países: la demografía; el mercado de trabajo; y las finanzas públicas. No es extraño entonces que, ampliando la relación de dependencia demográfica para referirse a la relación de dependencia económica del trabajo formal²³, CEPAL haya distinguido a lo menos tres grupos de países que difieren en estos aspectos²⁴.

Un primer grupo se caracteriza por una alta relación de dependencia económica del trabajo formal; una baja tasa y base de recaudación de impuestos; y un desarrollo aun incipiente de su mercado de trabajo. En estos países se produce un importante contraste entre ambas áreas de investigación. Mientras la primera encuentra las condiciones más difíciles para implementar un sistema de protección social contributivo y muy bajas tasas de cotización y cobertura de los sistemas vigentes; la segunda los sitúa en una situación de

²³ mediante la consideración de trabajadores sólo aquellos en el sector formal y como dependientes a todo el resto,

²⁴ Se utilizan investigaciones anteriores (Miller et al, (2008)) para caracterizar la situación de los países en materia de transferencias.

plena transición de la fecundidad, con una ventana de oportunidades demográficas que se manifestará por décadas en descensos de la relación de dependencia demográfica y, consecuentemente, una tendencia a mejorar continuamente sus relaciones de sostenibilidad .

Un segundo grupo donde la relación de dependencia económica del trabajo formal es más reducida, la tasa y base de recaudación impositiva es mayor, y existe un mayor desarrollo de sus mercados de trabajos, medidos por la proporción de empleos de alta productividad. En estos países persiste la divergencia entre ambas áreas. Conforme al estudio de los sistemas de protección social vigentes, su naturaleza contributiva hace que las limitaciones para mejorar la cobertura y calidad de las prestaciones sigan vigente. Por el lado de las presiones demográficas se encuentran en etapas avanzadas de la transición de la fecundidad, con tendencias descendentes en las relaciones de dependencia de transferencias, y ascendente de la relación de sostenibilidad.

Finalmente un tercer grupo de países muestra las menores relaciones de dependencia del trabajo formal. En alguno de ellos (Brasil) con tasas de recaudación impositiva altas, similares a las de los países desarrollados de la OECD, pero sobre bases impositivas muy inferiores. En general, si bien han avanzado más, persisten en estos países divergencias entre la continua necesidad por superar limitaciones para aumentar la cobertura y calidad de las prestaciones, y el hecho de que están alcanzando las fases históricas más bajas de sus relaciones de dependencia demográfica y por ende de sus relaciones de transferencias públicas y familiares. Ambas retomaran en el futuro demográfico inmediato niveles ascendentes.

La metodología del proyecto aplicada mediante perfiles estandarizados de los ciclos de vida económica de América Latina (Miller, et al 2008) muestra que, sin haber alcanzado coberturas universales y calidad de los beneficios de sus sistemas de protección social, los países del Grupo III se hayan pronto a alcanzar sus niveles históricos mínimos de presiones demográficas, y deben aprontarse a superar los desafíos del envejecimiento que implica mayores transferencias en salud y pensiones. Los países del grupo II en cambio, si bien tienen un mayor horizonte en que continuarán reduciéndose las presiones demográficas, deben afrontar aun el desafío de ampliar la cobertura y calidad de las prestaciones. Esta misma situación se da en los países del Grupo I, pero donde el horizonte para que continúen reduciéndose las presiones es mucho mayor, pero también es mayor el desafío asociado a las bajas tasas de cobertura y mala calidad de las prestaciones de sus sistemas.

Un aspecto no menor es la división que ha existido entre el sector público y las familias en la implementación de transferencias hacia los grupos etarios deficitarios. Los perfiles del ciclo de vida económica indican fuertes déficits en las edades extremas, para atender las necesidades de los escolares y salud de los niños, y las necesidades de pensiones y salud de los adultos mayores cuando ya no desean o pueden generar ingresos. La organización en el pasado ha sido el predominio de transferencias familiares desde las edades superavitarias hacia los jóvenes, y el predominio de transferencias públicas hacia los adultos mayores. En forma simultánea al descenso y luego recuperación de la relación de dependencia demográfica y de transferencias, ocurre un cambio de la composición de los dependientes o perceptores de transferencias, desde un predominio de niños a uno de adultos mayores. De persistir la actual división de roles entre las familias y el sector público para atender las necesidades de sus perceptores de transferencias, se anticipa en las próximas décadas una expansión rápida de las transferencias públicas y una menor de las familiares. En el grupo III de países, en las próximas décadas ambas aumentarán sin compensarse. En cambio en los grupos II y I de países, habrá todavía un horizonte de tiempo en que las presiones demográficas permitirán algún grado de compensación entre las transferencias públicas y familiares.

En los cinco países estudiados las CNT elaboradas corroboran la evidencia internacional de un predominio de transferencias familiares hacia las edades jóvenes y públicas hacia las edades mayores. Esto permite anticipar un importante debate acerca de la institucionalidad del financiamiento entre transferencias públicas y familiares una vez en la fase de envejecimiento.

Los trabajos reafirman los planteamientos que CEPAL ha realizado sobre la futura cara de la protección social.²⁵

1. No es posible ignorar la capacidad fiscal y la participación del Estado en los diseños de los sistemas de protección social, ya que se vislumbran importantes componentes no contributivos para superar las limitaciones a la cobertura derivadas de la desigualdad;
2. No se deben ignorar las restricciones presupuestarias con que opera el Estado y el hecho de que su rol ha sido tradicionalmente sustituido por el mercado y las familias; por ende los diseños deben incluir espacios para su participación en forma integral;

²⁵ CEPAL, 2006. La protección Social de cara al futuro: acceso financiamiento y solidaridad. Período de sesiones 2006, Montevideo. CEPAL, Santiago de Chile.

3. No es posible sugerir un modelo único para todos los países de la región, ya que hay precondiciones que difieren entre ellos;
4. El diseño de un sistema de protección social es una tarea de estado donde los análisis de las cuentas nacionales de transferencias pueden llegar a transformarse en elementos de juicio fundamentales para un diálogo social;
5. El diseño del financiamiento de la Protección Social debe considerar su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos, y servir a los propósitos de la rendición de cuentas y evaluación.

En un contexto de países con los más altos índices de desigualdad, alta informalidad, creciente desempleo, precariedad en el trabajo y alta incidencia de la pobreza, la protección social en América Latina está necesariamente llamada a jugar un rol fundamental. Los modelos contributivos y de contribuciones definidas han mostrado que reproducen esta desigualdad en la cobertura de los sistemas. Por su parte, los sistemas no contributivos se enfrentan a severas restricciones presupuestarias del sector público. Por ello, las sociedades latinoamericanas están llamadas a elaborar serios contratos sociales en torno a sus sistemas de protección social, de modo de dar cumplimiento a un marco normativo de acceso universal a prestaciones básicas, superando las limitaciones impuestas por la desigualdad y restricción presupuestaria. Los estudios de casos aquí examinados debieran constituir un antecedente en los debates para elaborar estos contratos sociales.

De hecho una nueva generación de reformas está surgiendo a raíz de las experiencias en América Latina. Ellas sustentan cuatro conclusiones.

1. Una primera conclusión que surge es que los diseños de sistemas de seguridad social no pueden ser exclusivamente contributivos, y deben incorporar un componente distributivo para cumplir objetivos como la reducción de la pobreza en la vejez, o la salud pública. Es preciso en consecuencia velar por superar las limitaciones inherentes a la inequidad que impiden a muchos ciudadanos adquirir derechos. Se deberán desarrollar sistemas integrados que incluyen ambos los componentes contributivos y no contributivos²⁶. En esta opción es preciso tomar en consideración que no se puede ignorar en este esfuerzo la capacidad fiscal; y que el gobierno es un participante fundamental de cualquier sistema de seguridad social. Este enfoque de derechos es más usual encontrarla en los países del grupo III (Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay entre los países estudiados) donde la

²⁶ Véase para el caso de las pensiones (Barr y Diamond 2009):

cobertura ha avanzado más pero sin alcanzar la universalidad. En Brasil se diseñó el Sistema Único de Salud no contributivo; en Costa Rica la solidaridad se realiza dentro del modelo contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social; y en Chile sólo se realiza en forma parcial en el seguro público de salud (FONASA), sin solidaridad de los asegurados en aseguradoras privadas. Uruguay acaba de aprobar una reforma integral y México continua con un sistema segmentado. Chile ha implementado recientemente una reforma a su sistema de pensiones que incorpora un pilar solidario financiado a partir de rentas generales.

2. Una segunda conclusión que surge es que frente a la limitada capacidad del estado por proveer de bienestar tanto el mercado las empresas y las familias han estado operando espontáneamente. La inclusión explícita del sector privado en los sistemas de seguridad social implica orientar y potenciar la capacidad del mercado a los fines que persigue la seguridad social. Al respecto, al definir las opciones para cada uno debe considerarse que los sistemas de seguridad social deben ejecutar en forma separada tres tipos de tareas: las de administración y financiamiento, las de provisión y las de regulación y supervisión. El diseño de los sistemas de seguridad social debe mantener un justo equilibrio entre prestaciones de contribuciones y de beneficios definidos. La capacidad de las familias es importante. La regulación y supervisión se ha implementado en varios de los países estudiados para influir sobre la forma como el mercado opera tanto en los sectores de educación, salud y pensiones. Los esfuerzos se han colocado en la superación de los problemas de mercado asociados a riesgo moral, selección adversa, inequidad, a modo de reconciliar los principios de solidaridad con los de eficiencia. En este ámbito, la regulación se ha dedicado a fijar garantías mínimas y criterios de focalización para beneficios que son financiados con fondos de solidaridad, cosa que se ha implementado de una u otra forma en cada uno de los cinco países analizados.
3. Una tercera conclusión es que no existe un modelo que se ajuste a todas las realidades. No se puede diseñar un sistema único de protección social que sirva para todas las especificidades de los contextos en que se desenvuelven los países de la región. En los países de brecha severa es poca la capacidad del Estado y del mercado y deben potenciar las capacidades de la familia. En los países de brecha moderada la capacidad del Estado es mayor pero sus aun elevados niveles de informalidad y pobreza limitan la cobertura de los sistemas contributivos. En los países de brecha desvaneciente existen segmentos de la población donde aun debe fortalecerse la capacidad del Estado. Por ello, indistintamente del grupo de países existe una tendencia a disponer de recursos públicos y utilizarlos para integrar los

regímenes de seguro con aquellos de la asistencia social y los programas de generación de ingresos. Se elaboran programas de apoyo a los sectores más necesitados; condicionándolos al desarrollo de su capital humano. Estos programas se encuentran no solo en los países del grupo I sino en aquellos del grupo II y III (México, Costa Rica, Chile, Brasil y Uruguay incluidos) para atender las necesidades de la pobreza más dura. Con el mismo espíritu se han establecido pensiones no contributivas para el 60 por ciento más pobre en Chile, y para la población rural en Brasil y México. En estos casos el debate es en torno a las restricciones a los incentivos al trabajo que tales programas de beneficios no contributivos pueden generar.

4. Una cuarta conclusión, es que el diseño de un sistema de Protección Social constituye la tarea de una política de estado que trasciende generaciones y gobiernos y genera las bases para un importante diálogo social. Este diálogo debe evaluar los prerequisites para acometer una reforma eficaz en los siguientes términos:
 - a. Seguir los lineamientos de los equilibrios macroeconómicos y respetar las reglas de estabilización que el país se ha impuesto. Ello implica combinar las funciones redistributivas (encaminadas básicamente al alivio de la pobreza), y las destinadas a proteger los ingresos en la forma más apropiada para el país dada su capacidad administrativa y restricciones fiscales;
 - b. Asegurar el financiamiento estable de la protección social, mediante sistemas únicos y portables; sujetos a evaluaciones actuariales sobre parámetros (como el importe de las prestaciones y las condiciones de elegibilidad) para hacerlos coherentes con la sostenibilidad fiscal e integrados a un componente solidario sujeto a verificación de recursos de las personas beneficiarias.
 - c. Desarrollos institucionales para disponer de las instituciones financieras y administrativa necesarias; disponer de los entes reguladores y supervisores de los mercados con que el sistema opera; disponer de los registros y análisis estadísticos apropiados; capacitar cuadros técnicos capaces de conciliar el financiamiento y la provisión de servicios en la forma deseada y de articular las capacidades del Estado, el sector privado y las familias; asegurar que los criterios y mecanismo de focalización sean los apropiados; evitar el riesgo moral implícito en las garantías; asegurar la justa dimensión de la regulación para que los trabajadores tengan una

protección adecuada, pero sin desincentivar a los proveedores; permitir aseguramiento voluntario complementario para atender las diferencias en preferencias y restricciones personales;

El logro de todos estos objetivos requiere de un diálogo multidisciplinario abierto y respetuoso de la diversidad que permita reconocer que los problemas de financiamiento de la protección social son tendencias duraderas y no una «crisis» de alcance limitado. Esta tarea demanda ajustarse a prioridades nacionales múltiples, y contextos institucionales, culturales, políticos y económicos específicos. Por eso es imperativo desarrollar un sistema propio; para lo cual es preciso optar entre alternativas sobre la base de las verdaderas capacidades nacionales; los principios subyacentes; y ofrecer soluciones sostenibles; que velen por las restricciones presupuestarias.

Los resultados de los estudios de caso examinados sin duda contribuirán a mejorar la capacidad de implementación de los países. Permiten familiarizarse con las presiones demográficas, los desarrollos de los mercados de trabajo, la fortaleza de las finanzas públicas y los desarrollos institucionales. Si bien no se examinaron países del grupo I estos se caracterizan por rezagos en la transición de su fecundidad, débiles mercados de trabajo, bajas recaudaciones fiscales y débiles desarrollos institucionales. Estos países tienen una población joven, un sector informal amplio, una débil capacidad del estado e instituciones muy frágiles. Deben avocarse a estrategias que fortalezcan el rol de las familias en la protección social, así como a ampliar sus programas no contributivos muchas veces con apoyo internacional.

Los países del grupo II caracterizados por México, tienen una transición de la fecundidad más avanzada; un mercado de trabajo más desarrollado, aunque aun con grandes bolsones de trabajadores rurales e informales: El caso particular de México dispone de una mayor capacidad de financiamiento por las rentas del petróleo y las remesas desde el exterior. Se caracteriza por importantes oportunidades derivadas de las presiones demográficas futuras, pero con una fuerte persistencia de la informalidad. Dispone de un Estado competente aunque atomizado y desarrollos institucionales apropiados. Tiene serias limitaciones estructurales de origen económico que debilitan su relación de sostenibilidad, la cual no obstante seguirá creciendo pero a niveles más bajos que en el resto de los países analizados. México tiene aun un horizonte largo de tiempo en el cual las relaciones de dependencia de transferencias totales se reducirán. Esta es la gran oportunidad que enfrenta en el futuro inmediato.

Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay pertenecen al Grupo III de países. Se encuentran en las fases finales de la transición de la fecundidad y a las puertas de iniciar la etapa de envejecimiento. Sus mercados de trabajo son más desarrollados, pero tienen aun una alta incidencia de la informalidad, y en el caso de Brasil una importante participación del empleo rural. Se encuentran en condiciones de elaborar sistemas integrados de protección social, pero con un cuidadoso diseño de su sistema de garantías explícitas. Su principal desafío radica en que la relación de dependencia de transferencias públicas se incrementará en el futuro inmediato sin ser compensada por la reducción en la relación de dependencia de las transferencias privadas.

ANEXOS

ANEXO 1

**MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (ptc)
Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN DE LA LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA**

ANEXO 2

**INDICADORES DE COBERTURA Y DE GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC)**

ANEXO 3

**ANALISIS GRAFICOS DE LAS TRABFERENCIAS FAMILIARES Y DEL SECTOR PUBLICO
POR PAISES Y GRUPOS DE EDADES**

**AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC)
Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN DE LA LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA**
(Valores mensuales por persona)

| País | Programa | Transferencia | Año | Monto transferencia ^a | | Porcentaje de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) per cápita ^b | | | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------|----------------------------------|-----------------|--|----|-------|-----|--------------|
| | | | | Moneda local | US\$ | Urbana | | Rural | | |
| | | | | ^c | ^d | LI | LP | LI | LP | |
| Argentina | Familias por la Inclusión Social | Ingreso no remunerativo | 2007 | 185 | 60 ^e | 134 | 67 | ... | ... | ^f |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Bono Juancito Pinto | | 2007 | 17 | 2 ^g | 7 | 4 | 9 | 5 | |
| Brasil | Bolsa Família | Beneficio básico | 2007 | 58 | 30 | 65 | 26 | 74 | 34 | |
| | | Beneficio variable | 2007 | 18 | 9 | 20 | 8 | 23 | 10 | |
| Chile | Chile Solidario | Bono de protección ^h | 2006 | 12 320 | 23 | 52 | 26 | 68 | 39 | |
| | | Bono de egreso | 2006 | 5 765 | 11 | 24 | 12 | 32 | 18 | |
| | | Subsidio único familiar (SUF) | 2006 | 5 765 | 11 | 24 | 12 | 32 | 18 | |
| Ecuador | Bono de Desarrollo Humano | | 2007 | 30 | 30 | 72 | 37 | 103 | 59 | |
| Honduras | PRAF-BID fase II | Bono escolar | 2003 | 80 | 5 ⁱ | 11 | 6 | 16 | 9 | |
| | | Bono salud | 2003 | 55 | 3 | 8 | 4 | 11 | 6 | |
| México | Oportunidades | Apoyo educación | 2006 | 120 | 11 | 14 | 7 | 19 | 11 | |
| | | Útiles escolares | 2006 | 20 | 2 ^j | 2 | 1 | 3 | 2 | |
| | | Apoyo alimentario | 2006 | 180 | 17 | 20 | 10 | 29 | 16 | |
| | | Apoyo adultos mayores | 2006 | 250 | 23 | 28 | 14 | 40 | 23 | |
| Nicaragua ^k | Red de Protección Social (RPS) | Bono escolar | 2005 | 125 | 8 | 26 | 13 | 33 | 19 | |
| | | Bono de seguridad alimentaria | 2005 | 176 | 11 | 36 | 18 | 47 | 27 | |
| | | Mochila escolar | 2005 | 35 | 2 ^l | 7 | 4 | 9 | 5 | |
| | | Formación ocupacional | 2005 | 300 | 18 ^m | 61 | 31 | 79 | 45 | |

| País | Programa | Transferencia | Año | Monto transferencia ^a | | Porcentaje de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) per cápita ^b | | | |
|--------|----------------------|--------------------------------------|------|----------------------------------|--------------|--|----|-------|----|
| | | | | Moneda local | US\$ | Urbana | | Rural | |
| | | | | ^c | ^d | LI | LP | LI | LP |
| Panamá | Red de Oportunidades | Transferencia monetaria condicionada | 2007 | 35 | 35 | 74 | 37 | 95 | 54 |

CUADRO 3 (conclusión)

| País | Programa | Transferencia | Año | Monto transferencia ^a | | Porcentaje de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) per cápita ^b | | | |
|----------------------|-------------|---|------|----------------------------------|--------------|--|----|-------|----|
| | | | | Moneda local | US\$ | Urbana | | Rural | |
| | | | | ^c | ^d | LI | LP | LI | LP |
| | | Bono familiar para la compra de alimentos | 2007 | 35 | 35 | n | n | 95 | 54 |
| Paraguay | Tekopora | Apoyo en educación y salud | 2007 | 30 000 | 6 | n | n | 14 | 8 |
| | | Soporte alimentario | 2007 | 60 000 | 12 | n | n | 29 | 17 |
| República Dominicana | Solidaridad | Comer es primero | 2007 | 550 | 17 | 30 | 15 | 34 | 19 |

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de cada país y CEPAL, Panorama social de América Latina 2008.

^a Los valores de las transferencias se refieren al monto mínimo o inicial per cápita que es transferido a las familias. Estos montos crecen según el número de beneficiarios elegibles, generalmente hasta un número de transferencias o un monto máximo. Dependiendo del programa, los montos pueden no crecer proporcionalmente con el número de beneficiarios elegibles por hogar. En estos casos ó decrecen gradualmente o se añade un monto fijo hasta llegar al monto o número tope.

^b Valores LI y LP mensual por persona del año correspondiente, según método CEPAL.

^c Monedas nacionales: Argentina, (\$) Peso; Bolivia, (Bs) Boliviano; Brasil, (R\$) Real; Chile, (Ch\$) Peso; Ecuador, (US\$) Dólar; Honduras, Lempira (Lps.); México, (MN\$) Nuevo Peso; Nicaragua, (C\$) Córdoba; Panamá, (PAB) Balboa; Paraguay, (G) Guaraní; República Dominicana, (RD\$) Peso.

^d Dólares de cada año; conversión hecha en base a serie "rf" del Fondo Monetario Internacional.

^e Transferencia se realiza a partir del segundo hijo/a.

^f Valor de LI y LP al 2do semestre de 2006.

- ^g Monto mensual aproximado. Transferencia se paga en una cuota anual equivalente a Bs. 200 (US\$25).
- ^h Monto decrece cada seis meses por un período máximo de 24 meses hasta alcanzar el valor de un SUF.
- ⁱ Diez transferencias anuales equivalentes a la duración del período escolar.
- ^j Monto mensual aproximado. Transferencia se calcula sobre una base anual, variando entre MN\$240 (US\$22) y MN\$300 (US\$28) según nivel educacional.
- ^k Para Nicaragua se utilizó la siguiente fuente: Moore (2009).
- ^l Monto mensual aproximado. Transferencia se paga en una cuota anual equivalente a US\$25.
- ^m Monto mensual aproximado. Transferencia se realiza por una vez al finalizar la capacitación, equivalente a entre US\$215 y US\$245 según el número de meses de asistencia a los talleres.
- ⁿ Programa opera en zonas rurales.

**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA Y DE GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS (PTC)**
(En porcentajes)

| País | Cobertura (miles de hogares) | Cobertura (miles de personas) | Cobertura PTC con respecto a población total | Población bajo la línea de indigencia | Cobertura del PTC en relación con la población indigente | Gasto PTC / PIB a/ b/ | Gasto público social total / PIB (2005- 2006) | Gasto público social en capital humano / PIB (2005-2006) c/ | Gasto PTC / Gasto público social total | Gasto PTC / Gasto público social en capital humano |
|--|---------------------------------|----------------------------------|--|--|--|--------------------------------|--|--|---|---|
| Argentina | 539 (2007) | 1 887 (2007) | 4,8 (2007) | 7,2 (2006) | 66,7 | 0,20 (2009) | 20,3 | 9,5 | 1,0 | 2,1 |
| Bolivia (Estado plurinacional de) | ... | 1 181 (2006) | 12,3 (2006) | 31,2 (2007) | 39,4 | 0,29 (2007) | 16,6 | 9,7 | 1,8 | 3,0 |
| Brasil | 11 100 (2008) | 45 000 (2008) | 23,1 (2008) | 8,5 (2007) | > 100,0 | 0,36 (2007) x | 23,0 | 9,4 | 1,6 | 3,8 |
| Chile | 333 (2008) d/ | 1 147 (2008) d/ | 6,8 (2008) | 3,2 (2006) | > 100,0 | 0,11 (2009) | 12,4 | 6,1 | 0,9 | 1,8 |
| Colombia | 1 867 (2008) /e | 8 403 (2008) /e * | 18,0 (2008) | 20,2 (2005) | 54,2 | 0,29 (2008) x | 13,9 | 5,9 | 2,1 | 4,9 |
| Costa Rica | ... | 129 (2008) /f | 2,8 (2008) | 5,3 (2007) | 52,8 | 0,30 (2008) | 16,9 | 10,0 | 1,8 | 3,0 |
| Ecuador | 1 318 (2009) g/ | 5 052 (2009) g/ * | 36,1 (2009) | 16,0 (2007) | > 100,0 | 0,84 (2008) | 6,4 | 3,8 | 13,1 | 22,1 |
| El Salvador | 84 (2008) | 402 (2008) * | 5,6 (2008) | 19,0 (2004) | 29,5 | 0,04 (2008) | 11,6 | 6,8 | 0,3 | 0,6 |
| Guatemala | 281 (2008) | 1 546 (2008) * | 11,3 (2008) | 29,1 (2006) | 38,8 | 0,06 (2008) | 7,7 | 4,2 | 0,8 | 1,4 |
| Honduras h/ † | 151 (2008) † | 970 (2008) † | 13,2 (2008) | 45,6 (2007) | 28,9 | 0,27 (2008) | 11,4 | 11,0 | 2,4 | 2,5 |
| Jamaica | ... | 307 (2009) i/ | 11,3 (2009) | 14,8 (2005) j/ | 76,4 | 0,24 (2009) | 9,9 k/ | 8,2 k/ | 2,4 | 2,9 |
| México | 5 049 (2008) | 25 246 (2008) * | 23,4 (2008) | 8,7 (2006) | > 100,0 | 0,38 (2007) | 10,6 | 6,6 | 3,6 | 5,8 |
| Nicaragua | 24 (2006) | 136 (2006) * | 2,5 (2006) | 31,9 (2005) | 7,8 | 0,04 (2006) x | 11,1 | 8,3 | 0,4 | 0,5 |
| Panamá | 71 | 387 | 11,4 (2008) | 12,0 (2007) | 95,0 | 0,22 | 8,3 | 6,1 | 2,7 | 3,6 |

| | | | | | | | | | | |
|--|---------------|-------------------|-------------|------------------|---------|------------------|------|-----|-----|-----|
| | (2008) | (2008) | I/ | | | (2008) × | | | | |
| Paraguay | 15 (2007) | 89 (2007) | 1,5 (2007) | 31,6 (2007) | 4,7 | 0,04 (2007) | 8,7 | 5,4 | 0,5 | 0,7 |
| Perú | 420 (2008) | 2 313 (2008) * | 8,2 (2008) | 13,7 (2007) | 59,9 | 0,16 (2008) | 8,5 | 4,5 | 1,9 | 3,6 |
| Rep. Dominicana | ... | 792 (2008) | 8,0 (2008) | 21,0 (2007) | 38,1 | 0,37 (2008) × | 8,5 | 3,8 | 4,4 | 9,7 |
| Trinidad y Tobago | ... | 22 (2007) | 1,7 (2007) | 1,2 (2005) m/ | > 100,0 | 0,08 (2007) | 9,5 | 6,9 | 0,8 | 1,2 |
| Uruguay | 75 (2007) | 338 (2007) | 10,1 (2007) | 3,1 (2007) | > 100,0 | 0,40 × (2006) | 20,9 | 7,3 | 2,2 | 7,9 |
| Venezuela (Rep. Bolivariana de) | ... | ... | ... | 12,6 (2007) | ... | ... | 10,5 | 6,4 | ... | ... |

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de cada país; CEPAL, Panorama social de América Latina 2007 y 2008; CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009; Arim, Cruces y Vigorito (2009), Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficiarios no contributivos y las alternativas para su extensión, Serie políticas sociales, 146, CEPAL, Santiago de Chile; y León (2008), Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio, CEPAL/AECID, Santiago de Chile.

* Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año más cercano disponible (base de datos BADEINSO de CEPALSTAT).

† Cobertura programada.

× Monto corresponde a presupuesto ejecutado.

a/ Salvo que se indique lo contrario, los datos corresponden a los presupuestos de cada programa.

b/ Dato de PIB para 2009 proyección de CEPAL. Fuente: Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009.

c/ Considera el gasto público social en educación y salud.

d/ Beneficiarios programa Puente.

e/ Incluye familias beneficiarias indígenas y desplazadas.

f/ Beneficiarios a octubre.

g/ Dato corresponde al mes de julio. Incluye adultos mayores y discapacitados.

h/ Incluye programa piloto PRAF/BID III.

i/ Dato corresponde al mes de febrero.

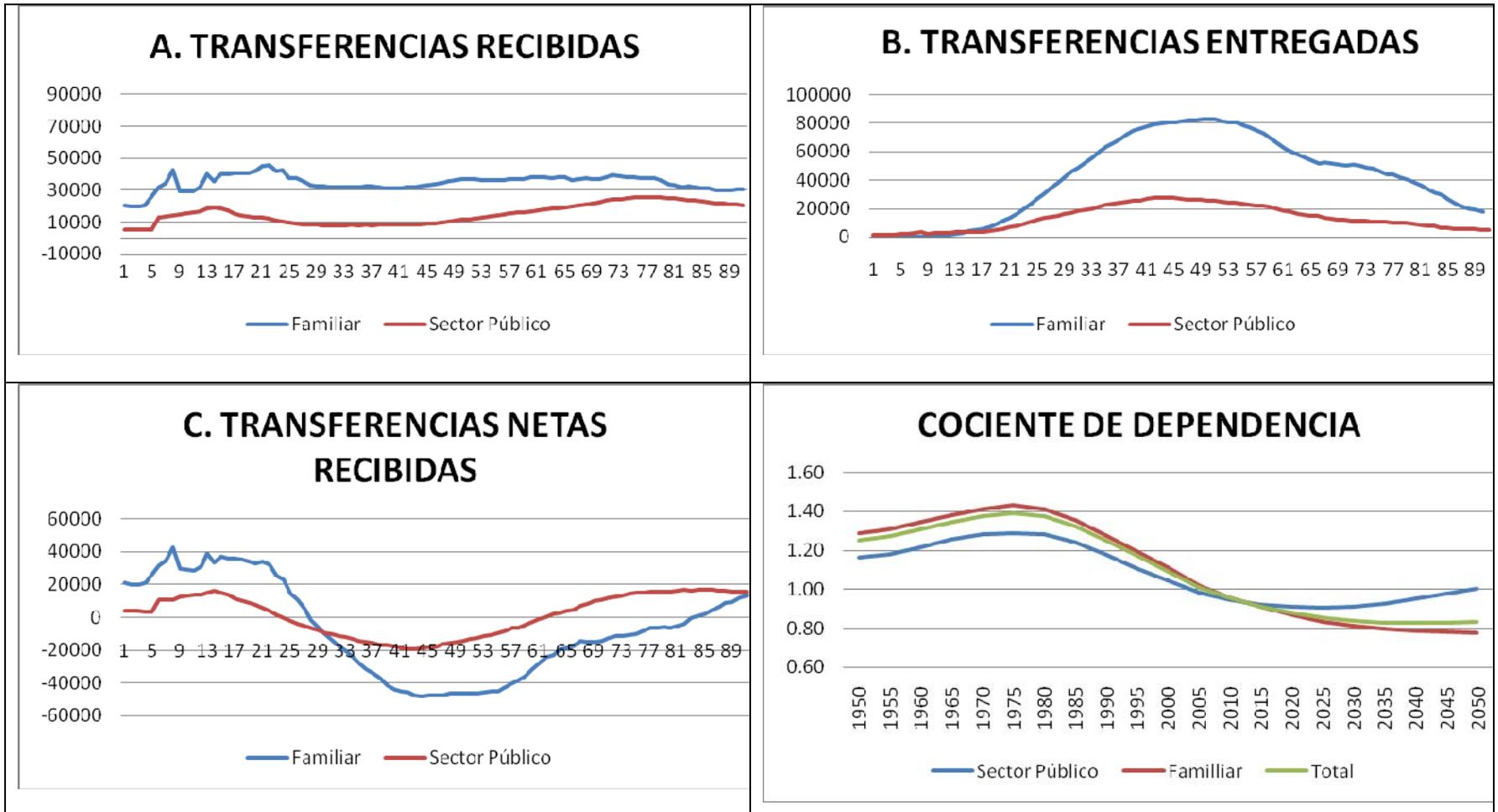
j/ Porcentaje de personas que viven en pobreza; dato no comparable con las estimaciones de la CEPAL para los países de América Latina.

k/ 2004-2005.

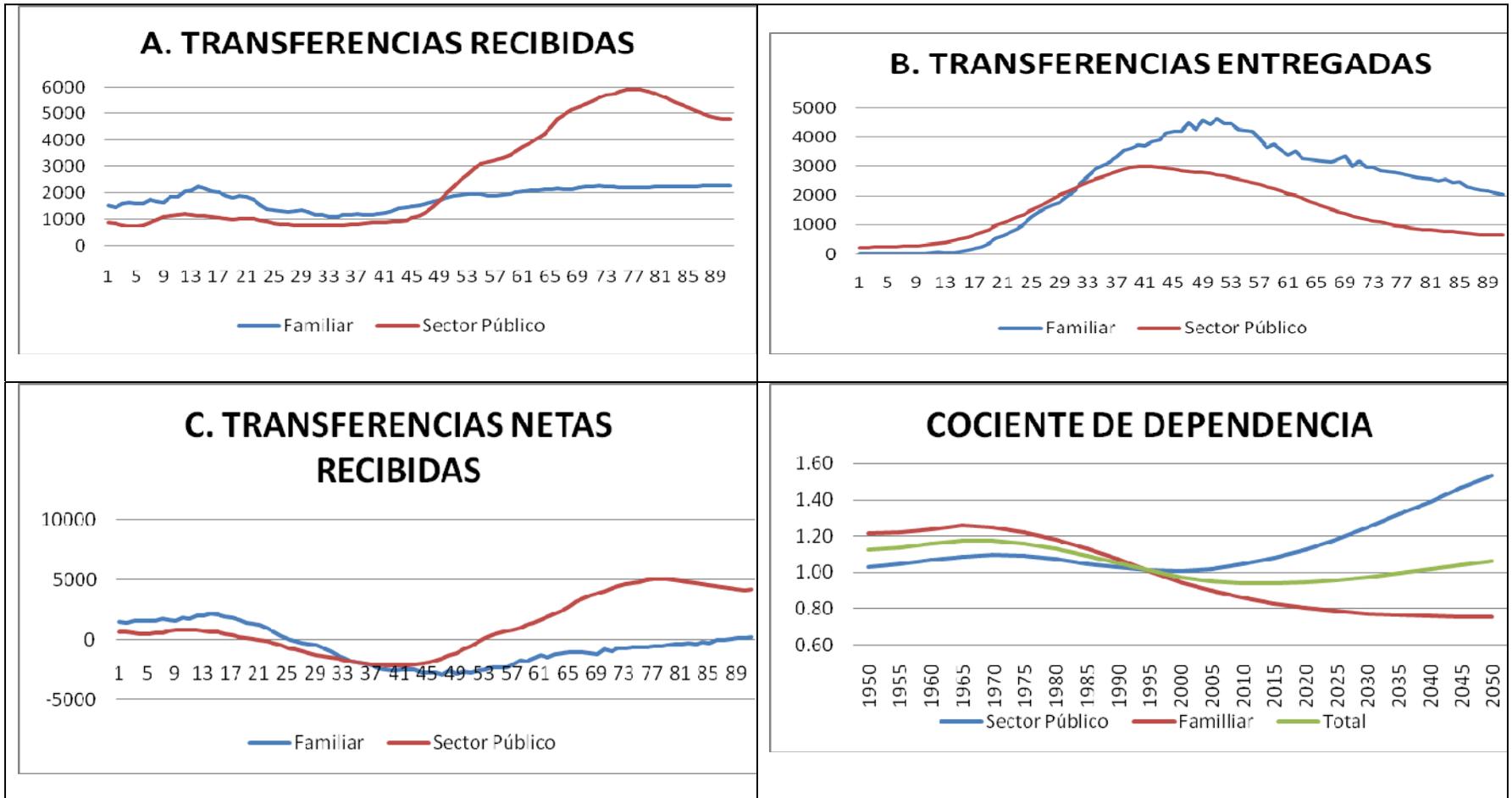
l/ Incluye programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos que opera en distritos indígenas rurales.

m/ Dato no comparable con las estimaciones de la CEPAL para los países de América

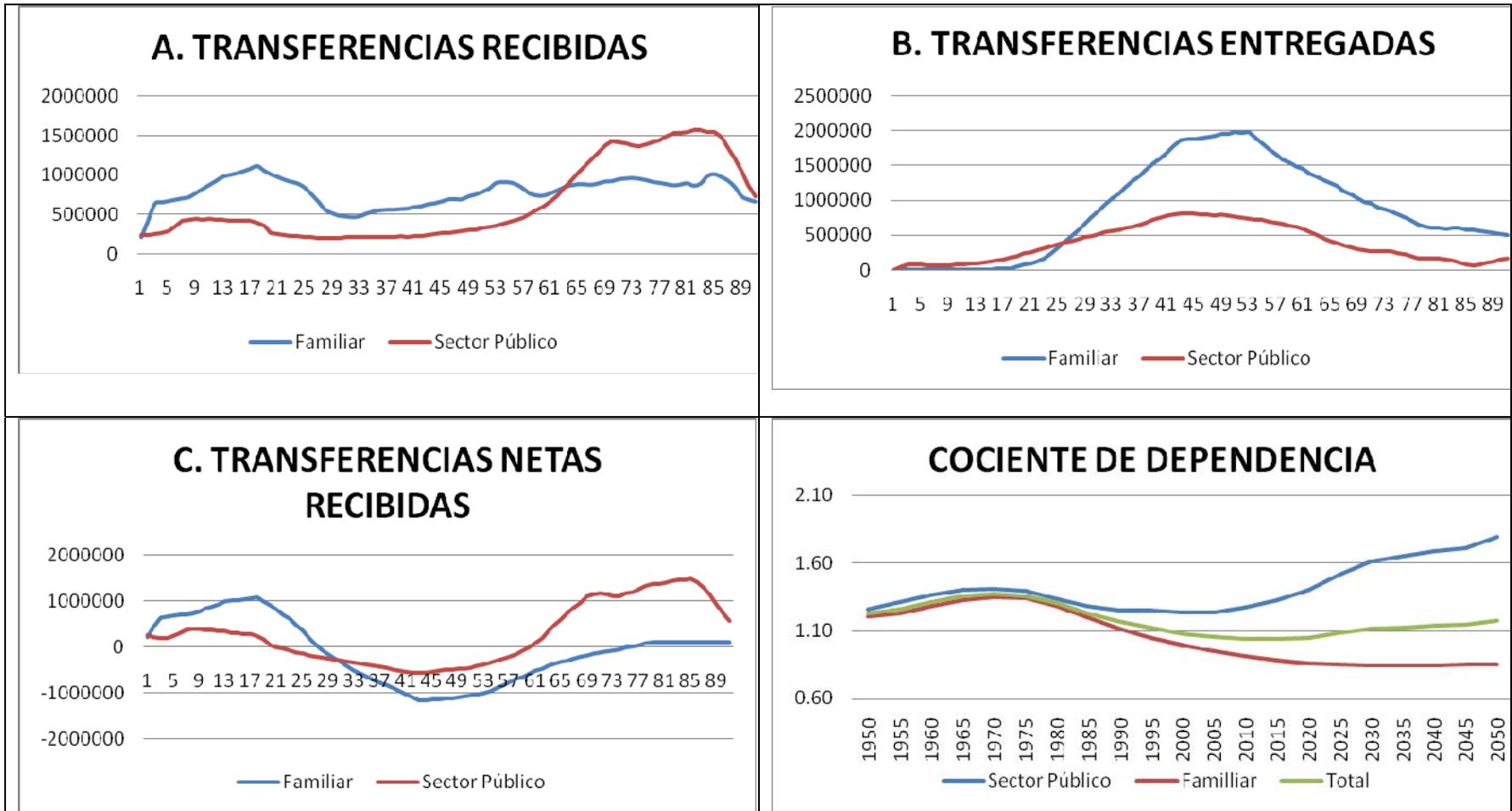
MEXICO: TRASFERENCIAS FAMILIARES Y DEL SECTOR PUBLICO



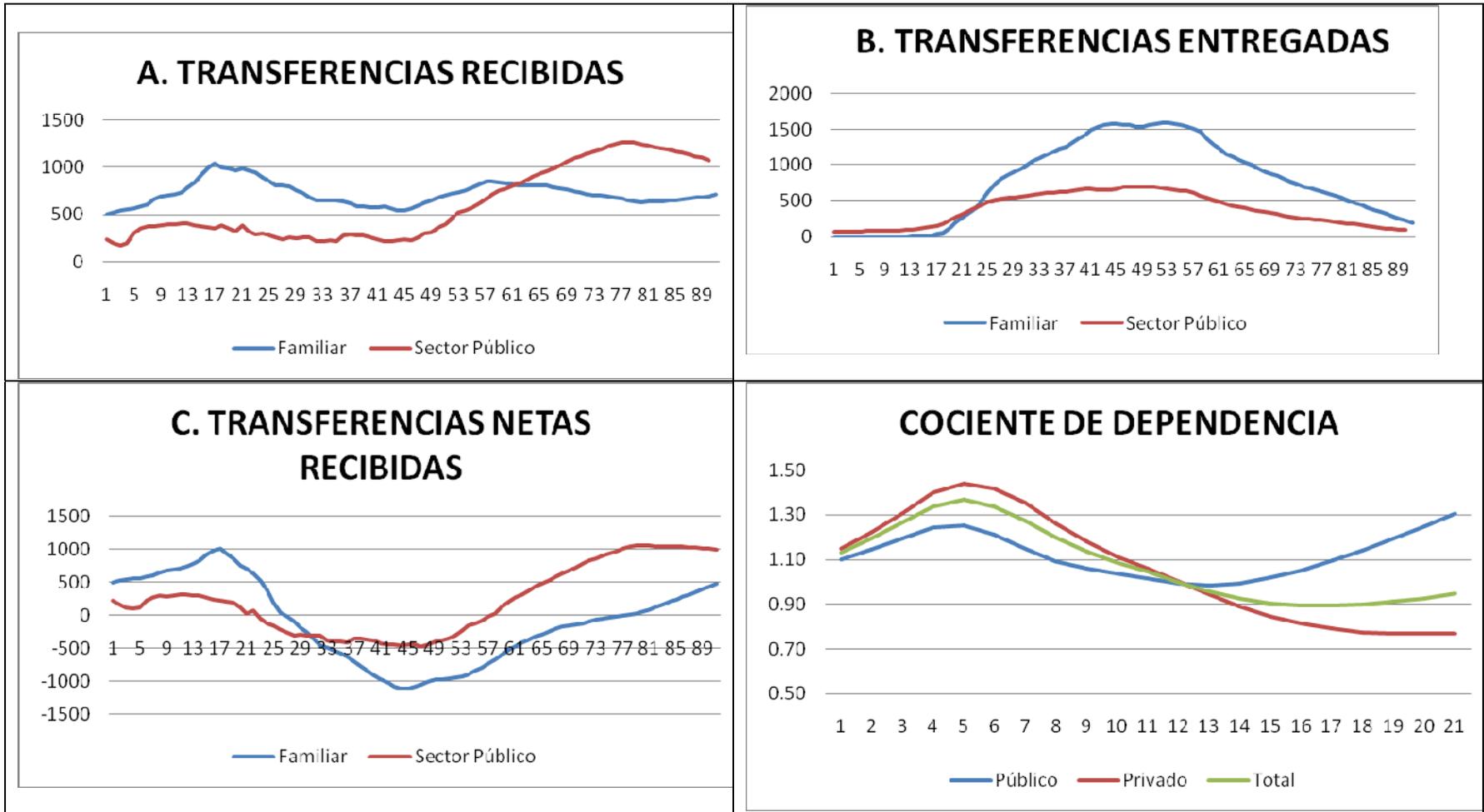
BRASIL: TRASFERENCIAS FAMILIARES Y DEL SECTOR PUBLICO



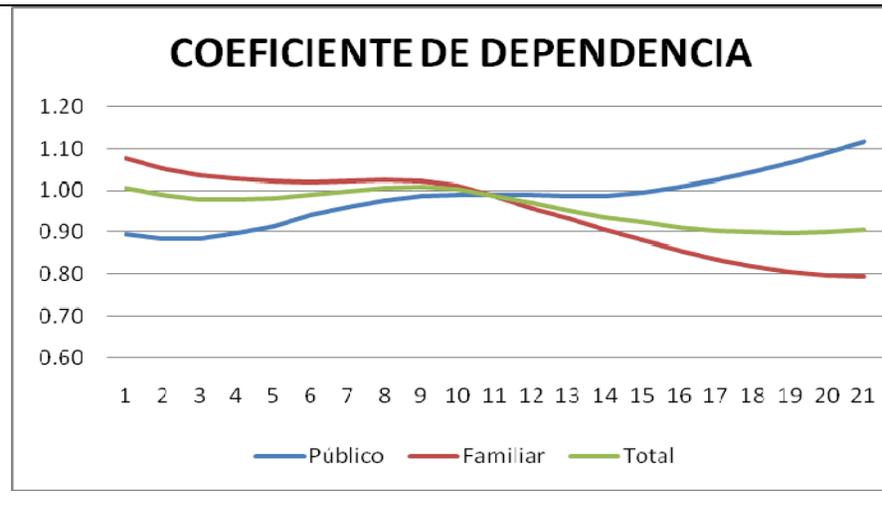
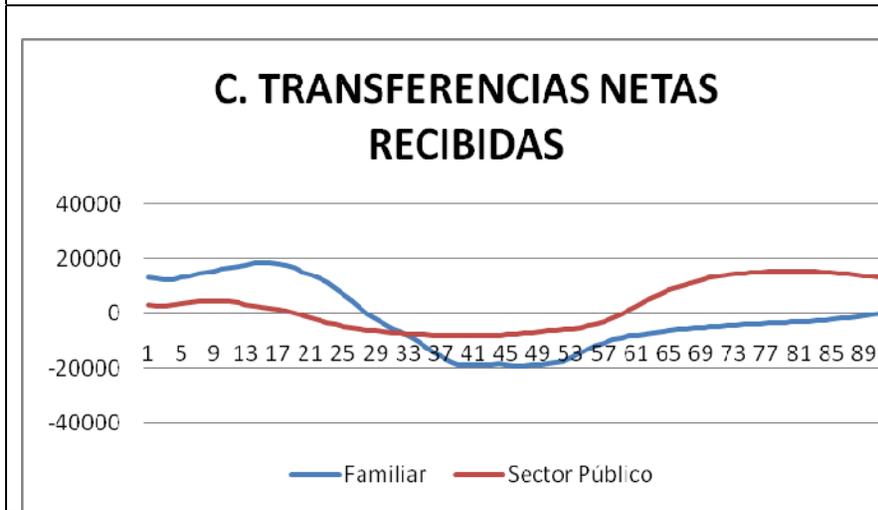
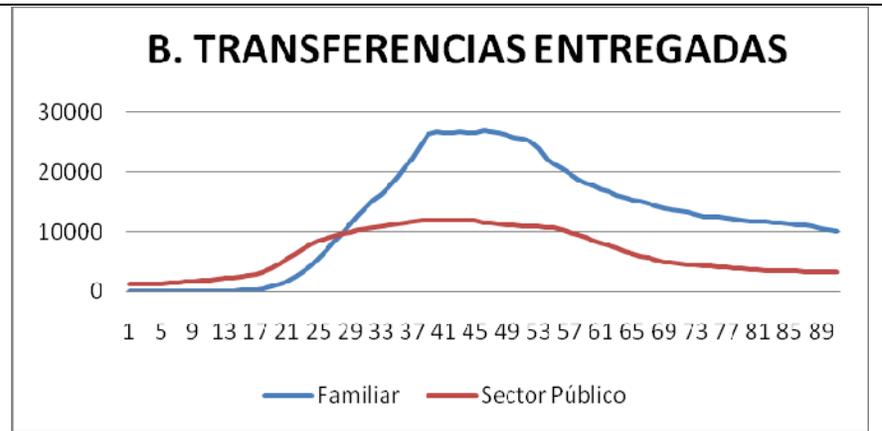
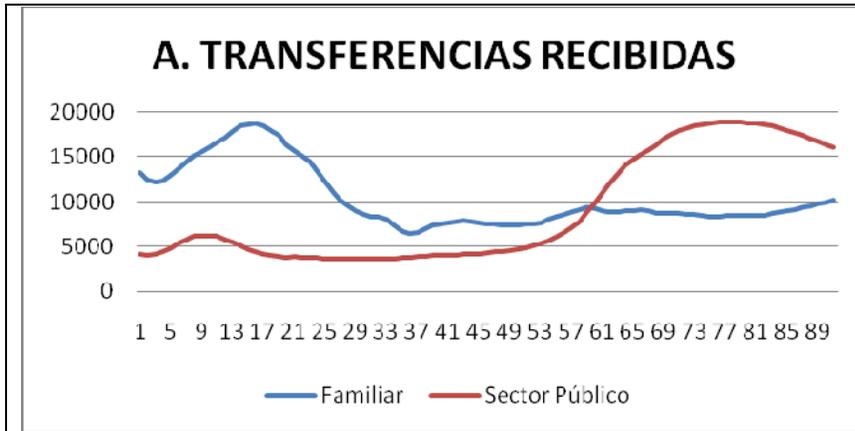
CHILE: TRASFERENCIAS FAMILIARES Y DEL SECTOR PUBLICO



COSTA RICA: TRASFERENCIAS FAMILIARES Y DEL SECTOR PUBLICO



URUGUAY: TRASFERENCIAS FAMILIARES Y DEL SECTOR PUBLICO



 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFIAS

Arenas de Mesa, Alberto, Paula Benavides, Leonardo González, José Luis Castillo (2008). ***La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025***. Estudios de Finanzas Públicas Diciembre 2008.

Barr N.y P Diamond (2009) Reforma de las pensiones: principios, errores analíticos y orientaciones políticas Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 62, 2/2009

Bucheli Marisa, Rodrigo Ceni, Cecilia González (2009) ***"The Public Transfers Flows between generations: Uruguay (1994)"***

CELADE (2004) Boletín Demográfico. América latina, Tablas de Mortalidad 1950-2025. Naciones Unidas Santiago de Chile, Julio 2004

CEPAL (2006) ***La Protección social de cara al futuro: Acceso, Financiamiento y solidaridad***. CEPAL, Trigésimo primer periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Montevideo, Uruguay, 2006

CEPAL (2008) Panorama Social de América Latina 2007.

Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006) ***"El Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile" Volumen I Diagnóstico y Propuestas de Reforma"***. Santiago de Chile.

EAFI (2009) ***2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU 27 member States (2008-2060)***. EUROPEAN ECONOMY 2/2009 (provisional version) Economic and Financial Affairs; EUROPEAN COMMISSION.

ECLAC (2008). ***Demographic Change and Its Influence on Development in Latin America and the Caribbean***. Report at 32nd session United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santo Domingo, Dominican Republic

IMF Staff (2009) ***An Approach to Long Term Fiscal Policy Analysis in Chile***. Draft.

INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía]. 2008a. Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2004: www.inegi.gob.mx

INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía]. 2008b. Sistema de cuentas nacionales de México: Cuentas por Sectores Institucionales 1999-2004 Tomo II. México D. F.

INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía]. 2008c. Banco de Información Económica (BIE). www.inegi.gob.mx

Lee, Ronald, Sang-Hyop Lee, and Andrew Mason. 2008. Charting the Economic Lifecycle: Population Aging, Human Capital Accumulation, and Productivity Growth. In *Population and Development Review*, edited by A. Prskawetz, D. E. Bloom and W. Lutz.

Lee, Ronald, and Andrew Mason. 2006. What is the Demographic Dividend? *Finance and Development* September:16-17. (Read the earlier version [WP06-08](#))

Mason, Andrew, and Ronald Lee. 2007. Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend. *Genus* LXII (2):11-35. (Read the earlier version [WP06-05](#))

Mason, Lee, Tuing, Lai and Miller (2006) Working paper No. 6 (ML TLM2005)
:

Mejía-Guevara, Iván. 2008. Ciclo de Vida Económico en México. En F. Vélez Fernández-Varela (ed.), *La Situación Demográfica de México 2008*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Población.

Mejía Guevara, Iván (2008) *Ciclo de Vida Económico en México*. La Situación demográfica en México 2008. Consejo Nacional de Población CONAPO.

Mejía-Guevara, Iván (2009). Economic Life Cycle and Intergenerational Redistribution: Mexico, 2004. Poster presented at the XXVI IUSSP International Population Conference, Marrakech, Morocco.

Miller Tim, Ciro Martinez, Paulo Saad and Mauricio Holz.(2008) *The impact of demographic dividend on three key support systems: education, health care, and pensions*. Paper presented at le Expert Group Meeting and mainstreaming Age Structure Trasitions into Economic development and Pollicy lanning. Vienna, 7-9 October 2008.

Rosero Bixby Luis, Paola Zúniga-Brenes, Andrea Collado (2009) *Costa Rica: transfer account in a mixed economy and under rapidly changing demographic conditions*

Turra, Cassio M. Bernardo L. Queiroz Eduardo L.G. Rios-Neto (2008) *Idiosyncrasies of Intergenerational Transfers in Brazil* Cedeplar, UFMG, Brazil

UN (2008) About the System of nationa Accounts 1993. United Nations Statistics Division: <http://unstats.un.org/unsd/sna> 1993/introduction.asp

Uthoff, Andras (2009) *Social Security for all in the Americas, will require integration of schemes and solidarity in financement*. AISS, Draft.

World Bank (2009) *“Building an Effective and Inclusive Social Protection System in Latin America: Diagnosis and Policy Directions*. Human Development Department. Social Unit. Latin America and the Caribbean Region Document of the World Bank" (Draft March, 2009)