

Demografía y desarrollo



**Los impactos de los cambios demográficos sobre el consumo
y la distribución intergeneracional en Argentina**

Una aplicación de las Cuentas Nacionales de Transferencia

Rafael Rofman

Este documento fue elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas en el marco del proyecto **Demografía y desarrollo**. El material se elaboró gracias al apoyo del organismo central de estadística del Ministerio de Economía y Hacienda de la República de Corea (KOSTAT).

Los impactos de los cambios demográficos sobre el consumo y la distribución intergeneracional en Argentina

Una aplicación de las Cuentas Nacionales de Transferencia

Rafael Rofman

- Introducción

La dinámica demográfica puede tener importantes impactos sobre distintos aspectos de la economía, como las cuentas fiscales o la distribución del ingreso. Estos impactos son profundos y extendidos en el tiempo. Sin embargo, rara vez se presentan en forma de shocks, dado que las estructuras demográficas tienen mucha “inercia”, en el sentido que los cambios que ocurren en los principales parámetros solo tienen impactos en forma gradual a medida que su efecto alcanza a toda la población.

Las Cuentas Nacionales de Transferencia (NTA, por su sigla en inglés) son una muy buena herramienta para evaluar la relevancia de estos cambios en el mediano y largo plazo, separando estos efectos de otros originados en distintas causas, como decisiones de política pública, ciclos económicos o impactos de corto plazo por cambios coyunturales. En efecto, utilizando la metodología de NTA es posible apreciar cuán relevante es la demografía en algunos de las principales variables de la economía en un país.

Argentina, como la mayoría de los países de la región y el mundo, viene transitando desde hace décadas un proceso de transición demográfica caracterizado por un descenso de la mortalidad y la fecundidad. Este proceso (en particular en lo referido a la fecundidad) ha sido mucho más lento que en países comparables hasta hace pocos años. Por ejemplo, entre los 50 países o territorios de América Latina y el Caribe registrados por las estadísticas de Naciones Unidas, Argentina tenía la tercer menor tasa global de fecundidad en 1950, pero hacia 1979 había caído al puesto 23 y en 2015 al 35. Sin embargo, la tendencia registró un brusco cambio desde 2015, y la tasa global de fecundidad descendió cerca de un 33% en los últimos 5 años.

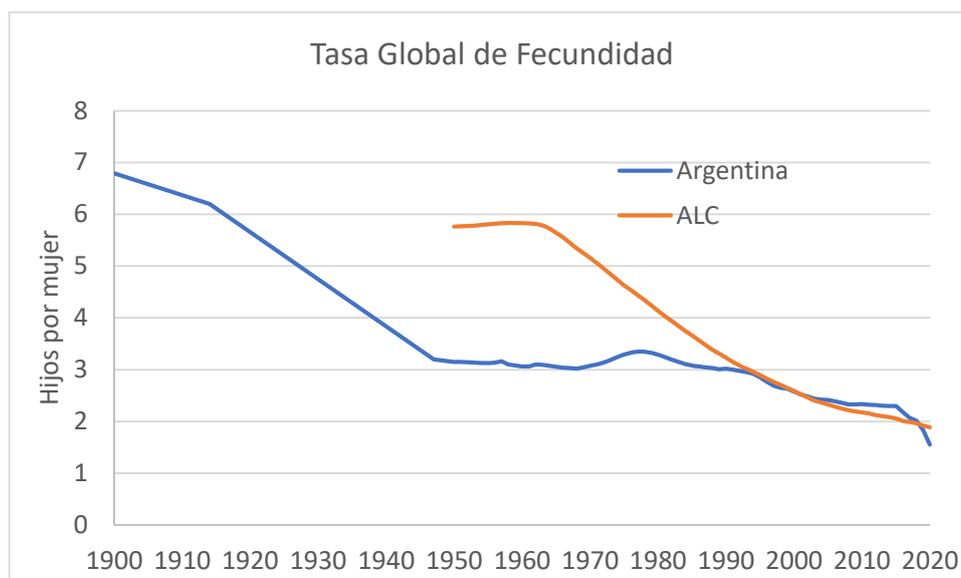
El objetivo de esta nota es mostrar el impacto que los cambios demográficos pueden tener sobre variables críticas de la economía, para así facilitar una discusión informada sobre posibles acciones de política pública. La primera sección presente una rápida revisión de la dinámica demográfica de la Argentina y los cambios observados recientemente, la segunda se enfoca en los impactos que esta dinámica tendría, en el mediano y largo plazo, sobre los niveles de consumo agregado y sus componentes y la tercera indaga en los mecanismos de financiación de los mismos y sus impactos en las distintas generaciones.

- La excepcional demografía argentina

El proceso de transición demográfica observado en Argentina puede ser caracterizado como excepcional, dado que no se ha ajustado a los senderos observados habitualmente en otros países. Mientras que los niveles de mortalidad siguieron tendencias aproximadamente similares a las de otros países y regiones, la excepcionalidad se concentra en la fecundidad. Durante la primera mitad del siglo XX la fecundidad en Argentina disminuyó en forma sostenida, manteniéndose junto con Uruguay en el liderazgo regional, al descender desde un nivel inicial cercano a los 7 hijos por mujer a aproximadamente la mitad en 1950.

Sin embargo, a partir de entonces se produce una alteración en este proceso, que se enlentece significativamente (e incluso revierte durante algunos años en la década de 1970), por lo que en 1990 la tasa global de fecundidad era prácticamente igual a la de 4 décadas atrás. Recién a partir de esa década se reinicia un lento proceso de descenso que, aún así, no es suficiente para evitar que la tasa global de fecundidad de Argentina se encontrase por encima del promedio de la región hacia el año 2015 cuando, sorpresivamente se inicia una fuerte aceleración en la transición, con una disminución de un 33% en cinco años, lo que llevó por primera vez a la fecundidad argentina por debajo del nivel de reemplazo de 2 hijos por mujer (Figura 1).

Figura 1. Argentina y América Latina y el Caribe, tasa global de fecundidad 1900-2020



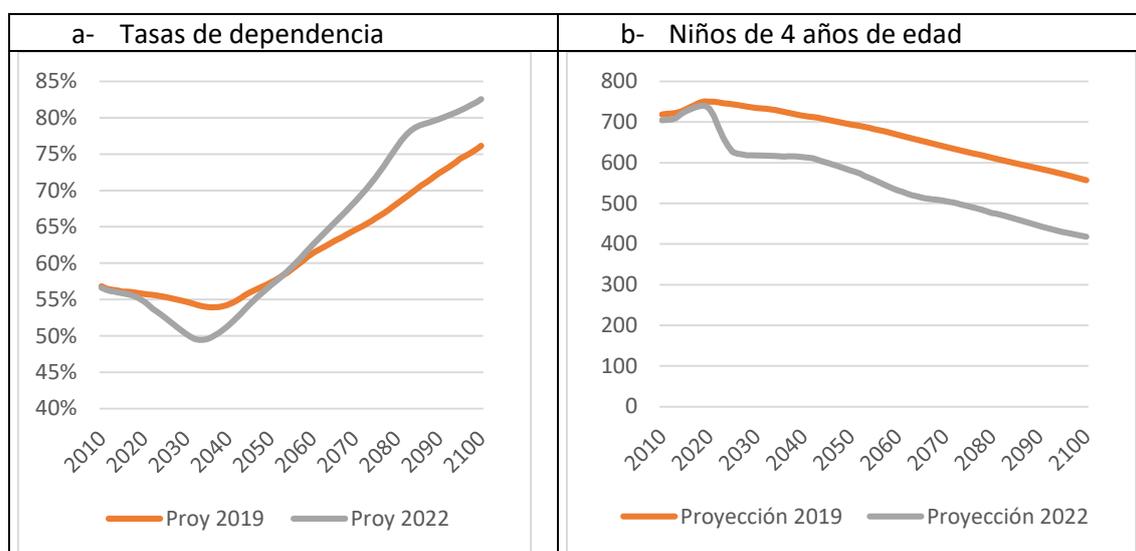
Fuentes: 1900-1950: Pantelides (1992)
 1950-2015: UN (2022)
 2015-2020: DEIS (2022)

Explicar las causas de estas anomalías en el proceso de transición demográfica es complejo y excede el objetivo de este documento (para una discusión de las mismas puede verse Rofman et al 2022), pero en cambio es interesante observar sus impactos.

El cambio en la fecundidad observado recientemente tendrá un impacto importante en la estructura por edad y el proceso de envejecimiento poblacional de Argentina. Por ejemplo, las proyecciones de población preparadas antes de que ocurra este cambio indicaban que la tasa de dependencia (la proporción de población menor de 15 años o mayor de 65 respecto de la población de entre 15 y 64 años) alcanzaría un mínimo de 54% en 2037 y, a final del siglo, llegaría al 76%. Pero el rápido descenso de la fecundidad llevó a una revisión de esta proyección, por lo que se espera que el valor mínimo de la tasa de dependencia sea menor (por debajo del 50%) y más pronto (en 2033), aunque luego el envejecimiento se acelerará y, hacia el año 2100 se aproximará al 85% (figura 2a). Otra forma de ver el efecto en forma más inmediata es considerar el número de niños en edad de ingresar a la educación obligatoria. Entre 2010 y 2019 este número aumentó un 5%, cerca de unos 30 mil niños. En las proyecciones anteriores se estimaba

que el número comenzaría a disminuir lentamente a partir de entonces, pero la revisión de 2022 muestra una brusca caída del 15% en cuatro años, que se mantendrá en el tiempo¹.

Figura 2. Efecto de la disminución en la fecundidad 2010-2020



Fuentes: UN (2019 y 2022)

Estas diferencias pueden tener un impacto significativo sobre las políticas públicas en general y las cuentas fiscales en particular. Por ejemplo, la reducción en la fecundidad de los últimos años podría implicar que el flujo de nuevos ingresantes al sistema educativo se reduzca rápidamente, en un valor entre el 15% (si las estimaciones de Naciones Unidas se mantienen) y el 33% (considerando los datos de Estadísticas Vitales de 2020), modificando dramáticamente el nivel de demanda sobre el sistema. En forma similar, la mayor profundidad de la caída en la tasa de dependencia en la próxima década implica un crecimiento del bono demográfico. En ambos casos, estos cambios generarán oportunidades importantes para el desarrollo económico, inesperadas hasta hace pocos años.

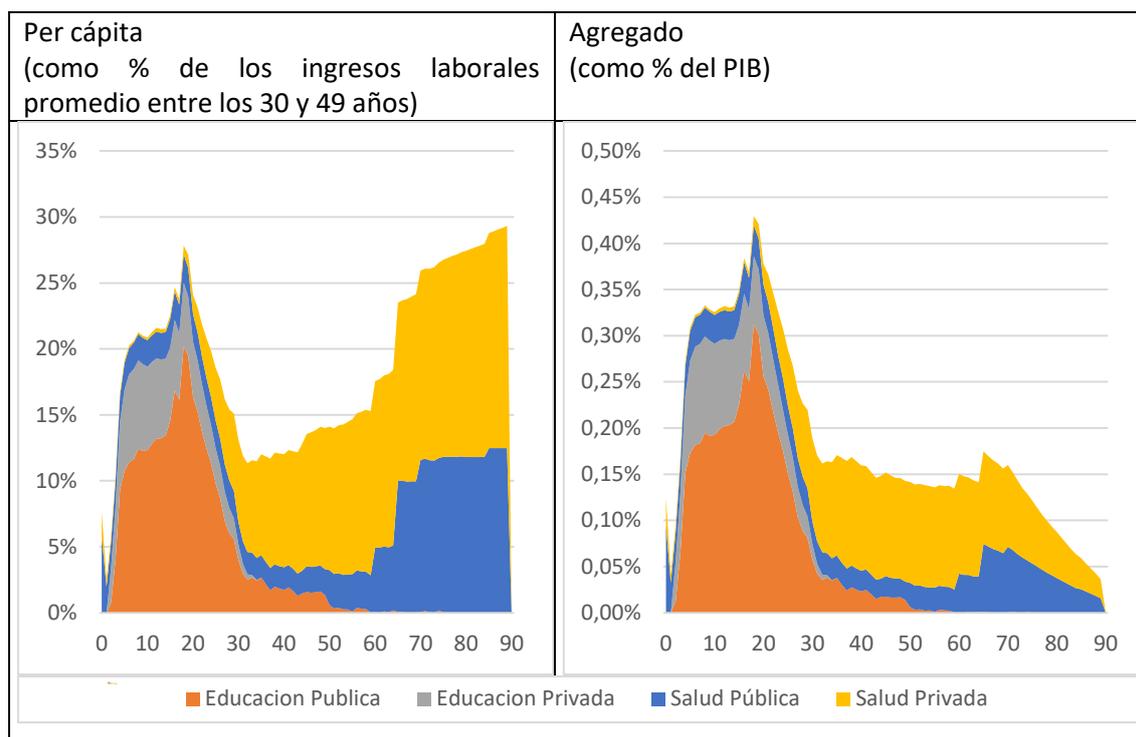
- La demografía, el consumo y sus componentes

La metodología NTA permite discriminar el consumo de la sociedad de algunos bienes y servicios críticos para el desarrollo y acumulación del capital humano (tales como salud y educación) así como los fondos destinados a transferencias a los sectores más vulnerables, como los adultos mayores (a través de los beneficios previsionales) y los niños y jóvenes (a través de programas sociales como las asignaciones familiares).

Los recursos que la sociedad argentina destinaba a salud y educación en 2016, sea a través de fondos públicos o privados pueden apreciarse en la figura 3, como los valores per cápita en el panel izquierdo y agregados en el derecho.

¹ Las proyecciones de Naciones Unidas estiman tasas globales de fecundidad para 2019 y 2020 superiores a las observadas en las estadísticas vitales (DEIS 2022), por lo que el impacto real probablemente será mayor al indicado en los gráficos 2a y 2b.

Figura 3. Consumo de salud y educación, público o privado, por edad. Argentina 2016



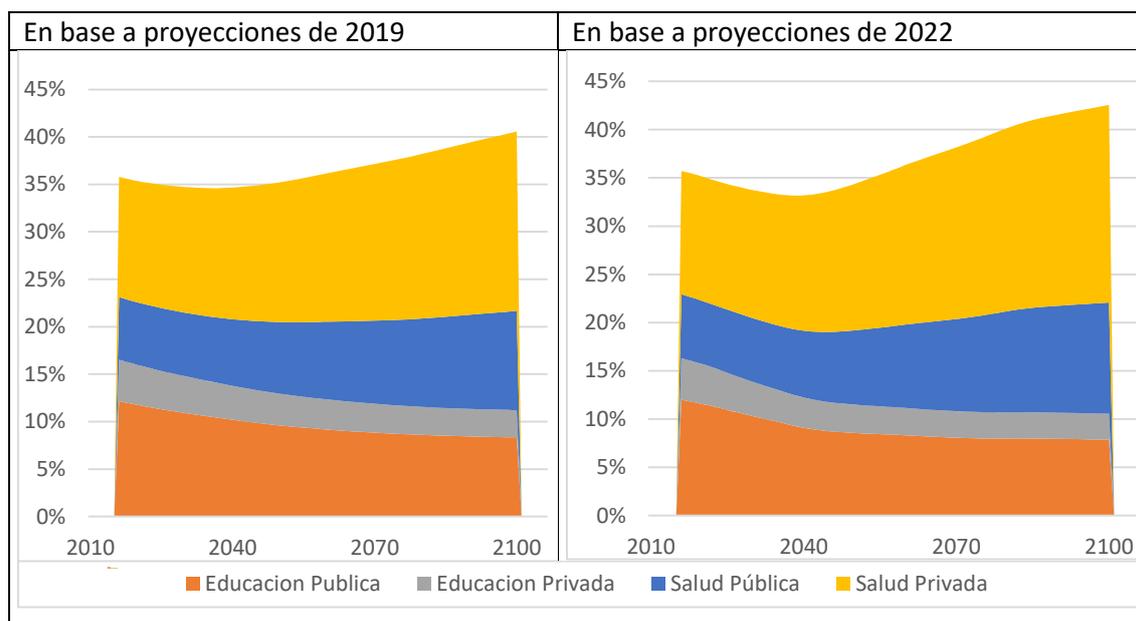
Fuentes: Propia, en base a Comelatto 2020 y UN 2022

En el panel izquierdo de la figura 3 se puede advertir la importancia del consumo en educación per cápita en las primeras décadas de vida (con un mayor peso del gasto público en educación, aunque el privado es relevante) y como los gastos en salud pasan a reemplazar a la educación a medida que la edad aumenta, en este caso con el gasto privado más relevante que el público. Al considerar los valores agregados (es decir, considerando la población a cada edad) queda claro que, aunque los gastos per cápita en salud son muy importantes en las edades mayores, su relevancia económica es menor, dado la menor población en ese intervalo de edad.

Los datos agregados pueden ser presentados como un total para el año de origen (es decir, cuanto es el consumo total en cada categoría en el año 2016). La metodología NTA permite estimar cuanto sería el consumo en estas categorías a lo largo del tiempo si suponemos que sólo se modifica la estructura demográfica. Así, la figura 4 muestra en su panel izquierdo estas proyecciones para el período 2016-2100, considerando la dinámica demográfica que se proyectaba hasta el año 2019, y el panel derecho los mismos datos pero considerando las proyecciones de población revisadas luego del descenso de la fecundidad observado en 2015-2020.

El panel izquierdo muestra como la dinámica demográfica lleva a su suave descenso del gasto en educación (vinculado al menor número de niños en la población) y un aumento importante en los gastos en salud, que, se esperaba, lleve el consumo total en salud y educación desde un valor inicial cercano al 35.7% del total de ingresos laborales en la economía al 40.6% a finales de siglo. Sin embargo, el cambio demográfico registrado en los últimos años tendrá un efecto interesante. Al profundizarse el bono demográfico en los próximos años, el consumo total en salud y educación declinará, desde el nivel inicial del 35.7% al 33.2% en 2038, para luego comenzar a aumentar (como efecto de los incrementos en el consumo de salud) hasta llegar al 42.6% en 2100.

Figura 4. Evolución esperada del consumo total en salud y educación, público o privado, como porcentaje de los ingresos laborales totales. Argentina 2016-2100

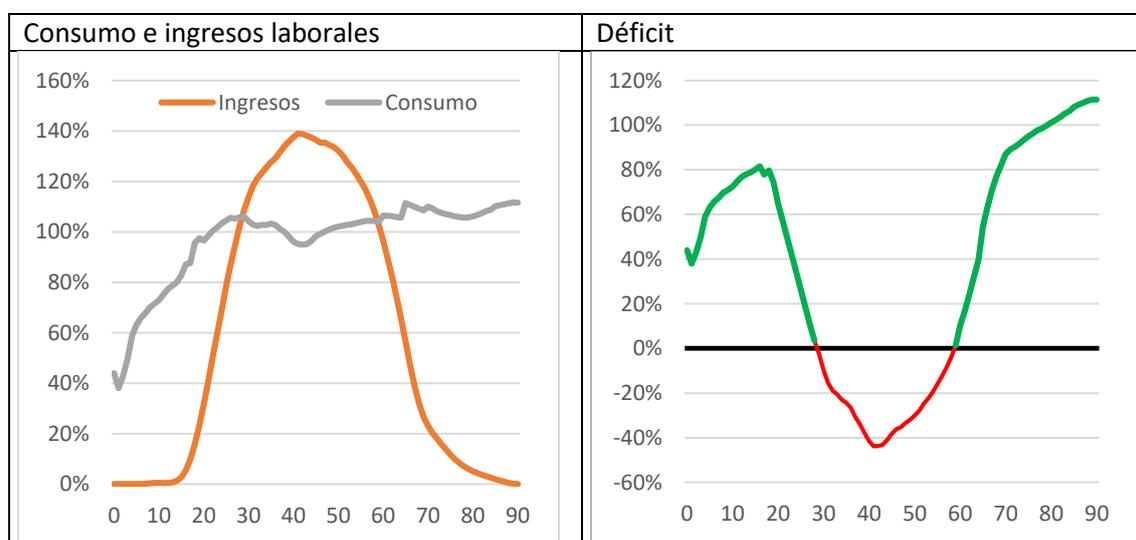


Fuentes: Propia, en base a Comelatto 2020

- **La financiación del consumo**

Los consumos de la población, sean en salud, educación u otros bienes y servicios deben ser financiados. En Argentina de 2016, la población de entre 29 y 58 años de edad tenía ingresos laborales suficientes para financiar sus consumos (e incluso producir un excedente). En cambio, los menores de 29 y los mayores de 58 enfrentaban un déficit, por lo que requerían de algún mecanismo de financiamiento del mismo. La figura 5 muestra el detalle de estos indicadores per cápita. Como es esperable, los ingresos laborales son nulos o muy bajos entre los niños y jóvenes y los adultos mayores, mientras que el consumo es más estable. Por eso, se ve en el panel izquierdo como ambas curvas se cruzan, resultando en un déficit por edad reflejado en el panel derecho de la figura.

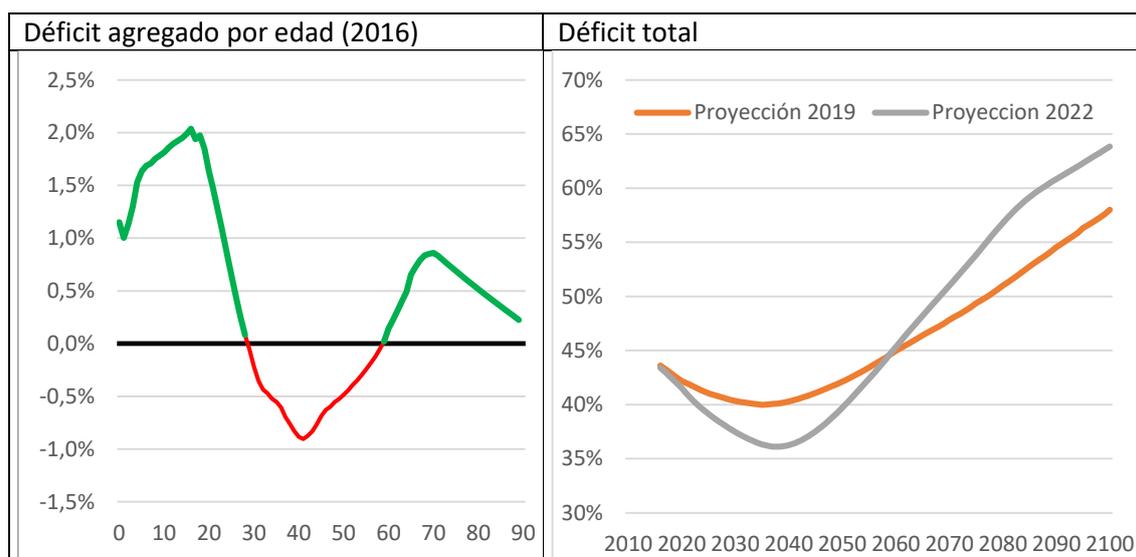
Figura 5. Ingresos laborales, consumo y déficit de ciclo de vida. Valores per cápita, Argentina 2016 (como % de los ingresos laborales promedio entre los 30 y 49 años)



Fuente: Propia, en base a Comelatto 2020

Al considerar el tamaño de la población a cada edad, el perfil del déficit de ciclo de vida se modifica, aunque no cambian las “edades de corte”. Dado que la población en 2016 es todavía relativamente joven, el peso del déficit en esas edades es significativamente superior que entre los adultos mayores, aún cuando si se considera el valor per cápita (como se mostró en la figura 5) el efecto sea inverso. La figura 6 presenta, en su panel izquierdo, el déficit agregado por edad para el año 2016, como porcentaje de los ingresos laborales totales. El déficit total (esto es, la suma de los déficits agregados por edad) era significativo en 2016 (cercano al 43.5% de los ingresos laborales totales) pero disminuirá en la próxima década por efecto del bono demográfico, para luego incrementarse rápidamente a medida que la población ingresa de lleno en su fase de envejecimiento. La reducción de la fecundidad registrada en los últimos años (que se refleja en el panel derecho de la figura 6 en la curva correspondiente a la proyección preparada en 2022) muestra, una vez más, la profundización del efecto del bono demográfico (con la consecuente mayor disminución del déficit total en los próximos años y el mayor impacto del envejecimiento en el largo plazo).

Figura 6. Déficit de ciclo de vida agregado. Valores por edad en 2016 y proyección 2016-2100 del déficit total según supuestos sobre fecundidad (como % de los ingresos laborales totales)

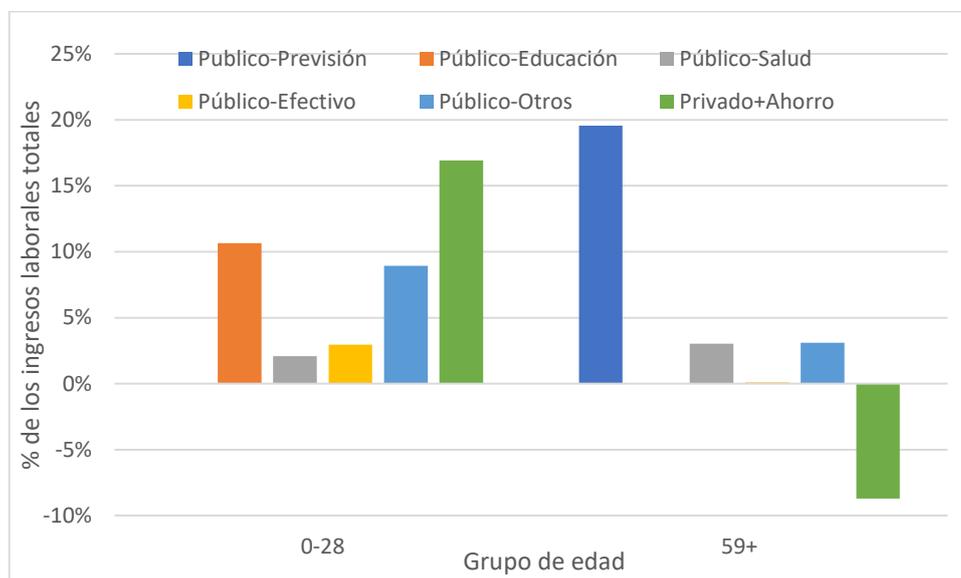


Fuente: Propia, en base a Comelatto 2020

Dadas las proyecciones sobre consumo, ingresos laborales y déficits de ciclo de vida, cabe indagar sobre cuales son los mecanismos de financiación de estos déficits a lo largo de las próximas décadas. La metodología NTA permite distinguir varias fuentes, incluyendo varias categorías de transferencias públicas, transferencias privadas y ahorros. En 2016 el déficit de ciclo de vida total de la población menor de 29 años era del 42% de los ingresos laborales totales, mientras que el de los mayores de 58 era equivalente al 17%. Es interesante observar en la figura 7 que la principal fuente de financiamiento de este déficit entre la población joven son las transferencias privadas, que incluyen las intrafamiliares (es decir, los adultos que financian el consumo de sus hijos menores). Las transferencias públicas en educación también son importantes, a través de la provisión de educación pública gratuita. Entre los adultos mayores, en cambio, es llamativo que las transferencias a través del sistema previsional exceden el déficit

total, por lo que este grupo etario tiene un excedente que puede ahorrar o transferir en forma privada a población más joven (probablemente, hijos o nietos).

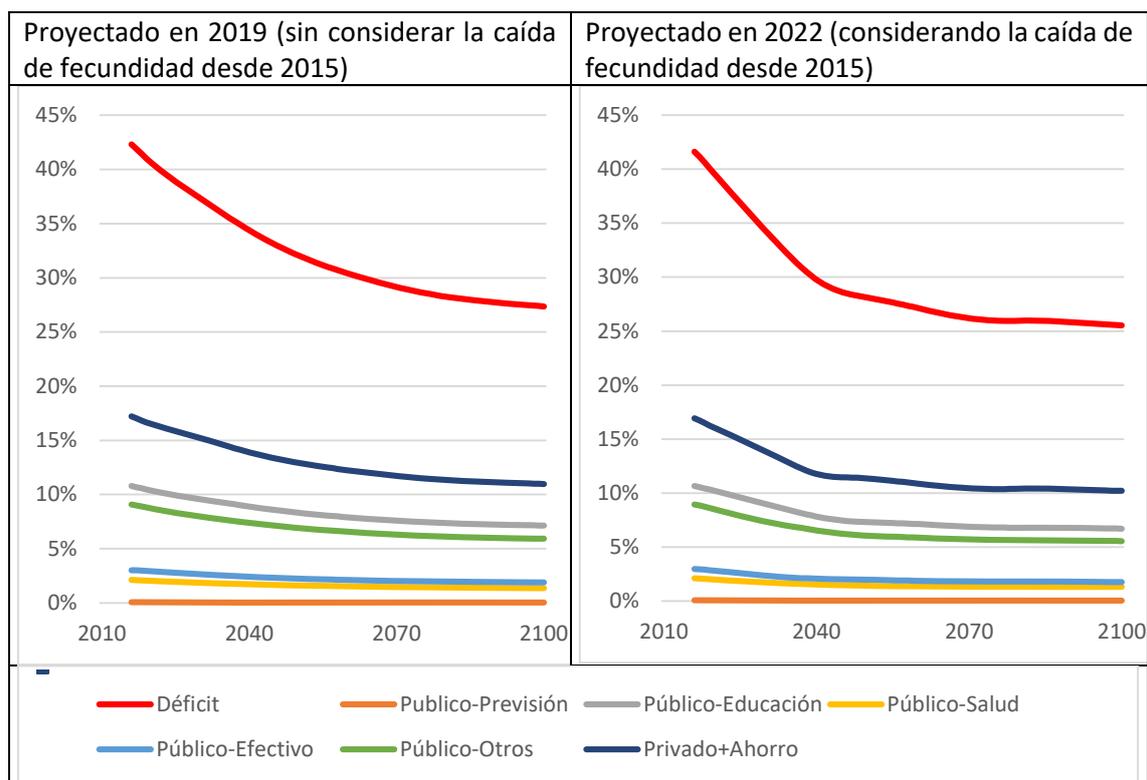
Figura 7. Fuentes de financiamiento del déficit agregado total de la población menor de 29 años y mayor de 58 años, Argentina 2016 (como % de los ingresos laborales totales)



Fuente: Propia, en base a Comelatto 2020 y UN 2022

El proceso de envejecimiento demográfico llevará, luego del período de bono demográfico, a que se acentúen las tendencias observadas en la figura 7. Bajo las proyecciones de población preparadas por Naciones Unidas en 2019 (que no consideraban la reducción reciente en la fecundidad).

Figura 8. Déficit y fuentes de financiamiento del déficit de ciclo de vida agregado de la población menor de 29 años, según supuestos sobre fecundidad (como % de los ingresos laborales totales)

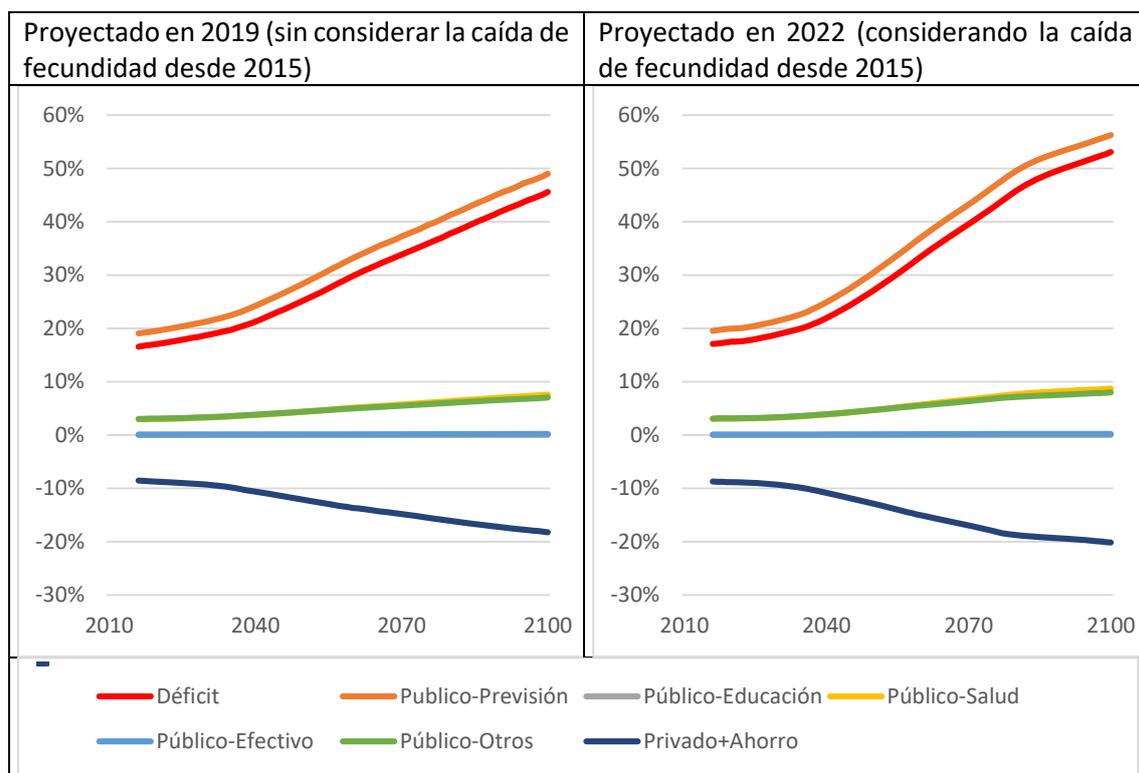


Fuente: Propia, en base a Comelatto 2020 y UN 2019 y 2022

La población de niños y jóvenes en edades deficitarias (menores de 29 años) tendrá un déficit declinante a medida que pasen los años, efecto que se acelerará en las próximas décadas como resultado de la caída en la fecundidad (como se puede observar comparando las líneas que representan el déficit en los paneles izquierdo y derecho de la figura 8). Esta disminución del déficit implicará menores demandas de transferencias privadas o ahorro, que en el caso de este grupo etario son fundamentalmente transferencias intrafamiliares entre padres e hijos menores.

En cambio, la tendencia esperable en la población adulta mayor de 58 años es la inversa: El aumento del déficit será sostenido y significativamente más alto en el escenario de menor fecundidad (figura 9). Sin embargo, debido a que estos escenarios se plantearon bajo el supuesto que las instituciones y políticas no se modificarían en el tiempo, la alta generosidad del sistema previsional argentino asegurará que, en cualquier caso o momento, las transferencias por beneficios previsionales sean superiores al déficit agregado de este grupo etario, lo que sumado a la provisión pública de servicios (fundamentalmente salud, ya que el consumo de educación es muy bajo en este grupo) resultarán en un excedente significativo y creciente (más aún en el escenario de baja mortalidad). Este excedente puede ser destinado a transferencias privadas (es decir, de adultos mayores a sus hijos o nietos) o ahorros.

Figura 9 Déficit y fuentes de financiamiento del déficit de ciclo de vida agregado de la población mayor de 58 años, según supuestos sobre fecundidad (como % de los ingresos laborales totales)



Fuente: Propia, en base a Comelatto 2020 y UN 2019 y 2022

- **Conclusiones: que nos dicen las NTA sobre el futuro del consumo de las distintas generaciones y su financiamiento?**

La discusión presentada en las páginas anteriores busca mostrar cómo, en ausencia de reformas a las políticas públicas (tales como nuevas reglas de financiamiento y provisión de servicios de educación o salud y cambios en las políticas de transferencias de ingresos como jubilaciones o asignaciones familiares), la dinámica demográfica llevará, luego de un período de relajación por el bono demográfico, a un sostenido aumento de las necesidades de financiamiento de estas políticas, lo que pondría en peligro la sostenibilidad fiscal y económica del contrato social vigente. El riesgo fiscal es claro, dado la mayor demanda de provisión de servicios públicos, pero es importante notar que la presión sobre los recursos del sector privado será igualmente crítica. Sin cambios de políticas el déficit de ciclo de vida agregado aumentará cerca de 20 puntos porcentuales en relación a la masa de ingresos laborales de la población activa (casi un 50% respecto del nivel actual), una demanda que será difícil de satisfacer sin generar profundos desequilibrios en la economía.

Del mismo modo, el análisis de las fuentes de financiamiento ofrece una información que parece crítica para el debate de política pública en los años venideros: mientras que entre la población de niños y jóvenes cerca de un 40% del déficit debe ser financiado en forma privada (fundamentalmente, por transferencias intrafamiliares), en el caso de los adultos mayores las transferencias públicas (fundamentalmente en forma de servicios de salud pagados por el Estado y beneficios previsionales) no solo alcanzan para cubrir la totalidad del déficit sino que generan un importante excedente, evidenciando un fuerte desequilibrio en los impactos distributivos intergeneracionales de las políticas públicas.

Como se señaló, los resultados de las simulaciones presentadas en este documento no pretenden ser predictivas, ya que parten de suponer la ausencia de cambios en las políticas durante un período de casi 85 años, algo por demás improbable. En cambio, el objetivo es señalar la dinámica de la interacción entre el cambio demográfico y estas políticas, para así fundamentar la necesidad de avanzar en una discusión informada sobre las reformas necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos de las mismas en el mediano y largo plazo.

Bibliografía y fuentes:

Comelatto, P. (2020) Inter-generational and inter-socioeconomic group transfers in Argentina. NTA estimates for 2016. Presented at the 2020 NTA Conference.

DEIS (2022) Estadísticas Vitales- Información Básica Argentina 2020. Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires.

Pantelides, E. (1992) Más de un siglo de fecundidad en la Argentina: su evolución desde 1869. Notas de Población No.56, CEPAL

Rofman, R. della Paolera, C. Camisassa, J. y Lopez Mendez, E. (2022) Odisea demográfica: Tendencias demográficas en Argentina: insumos claves para el bienestar social. CIPPEC-UNICEF-UNFPA.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Volume II: Demographic Profiles.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects 2022: Data Sources. (UN DESA/POP/2022/DC/NO. 9).