

XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Neuquén, 2011.

Las transferencias intergeneracionales y el rol del Estado en la Argentina.

Comelatto, Pablo.

Cita:

Comelatto, Pablo (2011). *Las transferencias intergeneracionales y el rol del Estado en la Argentina. XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Neuquén.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xijornadasaepa/78>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eeQG/7Ah>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Ciudad de Neuquén, 21-23 de septiembre de 2011

Las transferencias intergeneracionales y el rol del Estado en la Argentina

Pablo Comelatto, Centro de Estudios de Población—CENEP, pcomelatto@cenep.org.ar

Palabras clave: Transferencias intergeneracionales, transferencias públicas, transferencias privadas, déficit del ciclo vital

Resumen

La evolución diferencial de los patrones de consumo y producción a lo largo del ciclo vital de las personas es una constante observada en sociedades de todo grado de desarrollo. Esta evolución diferencial de los patrones de consumo y producción da lugar a la alternancia de etapas deficitarias y superavitarias a lo largo de la vida; mientras que los niños y los adultos mayores tienden a producir *menos* de lo que consumen, los adultos en edades medias tienden a producir *más*. La existencia de este ciclo de déficit/superávit/déficit (o *déficit del ciclo vital*) abre el interrogante acerca de cuáles son los arreglos familiares e institucionales para la satisfacción de las necesidades de consumo en las etapas deficitarias mediante la reasignación de los recursos generados en la etapa superavitaria. El sistema de Cuentas Nacionales de Transferencias tiene como objetivo proveer un marco que permita analizar de manera sistemática el volumen y sentido de esas transferencias entre generaciones, haciendo posible cuantificar la importancia relativa de los diversos programas públicos de transferencias, y la interacción de estos programas con otras actividades y prácticas familiares también orientadas al financiamiento del consumo de los grupos deficitarios de la sociedad. Este trabajo presenta los resultados de estimaciones preliminares de los volúmenes de transferencias y perfiles por edad de gasto y consumo, en la Argentina en el año 2005.

Introducción

En todas las sociedades, de cualquier grado de desarrollo, una parte significativa del producto de la economía es redistribuido desde y hacia individuos de distintas edades. Esta redistribución es la consecuencia de que los niveles de consumo a lo largo de la vida de las personas difieren de los niveles de producción a las respectivas edades (Lee 1994).

Esta evolución diferencial de los patrones de consumo y producción da lugar a la alternancia de etapas deficitarias y superavitarias a lo largo de la vida. Mientras que los niños y los adultos mayores tienden a producir *menos* de lo que consumen, los adultos en edades medias tienden a producir *más*. La existencia de este ciclo de déficit/superávit/déficit (o *déficit del ciclo vital*) abre el interrogante acerca de cuáles son los arreglos familiares e institucionales para la satisfacción de las necesidades de consumo en las etapas deficitarias mediante la reasignación de los recursos generados en la etapa superavitaria (National Research Council 2001, capítulo 5).

Tradicionalmente, la familia ha sido la institución a través de la cual se transfieren la mayor parte de los recursos, compartiendo gastos de alimentación y vivienda y dedicando tiempo al cuidado y la educación de los niños y al cuidado de los familiares incapacitados por enfermedades o la vejez. Por otra parte, las sociedades industriales modernas comenzaron a desarrollar instituciones públicas que canalizan recursos entre grupos de edad, en formas que pueden ser complementarias o substitutivas en relación a los arreglos familiares. En particular, las instituciones gubernamentales del tipo Estado de Bienestar o, más en general, programas de seguridad social (que protegen contra el desempleo, la incapacidad física o mental, o la pobreza en la vejez) y educación pública se han multiplicado desde comienzos del siglo XX hasta canalizar partes importantes de los recursos de la sociedad. Esta dinámica de avance de las instituciones públicas ha consistido en parte en la institucionalización formal de arreglos familiares informales (por ejemplo, de asistencia y apoyo a dependientes niños y adultos) y en parte en la provisión de mecanismos de apoyo que estaban previamente ausentes (por ejemplo, educación universal o protección contra el desempleo).

La acumulación y desacumulación de capital físico o financiero (si los mercados de crédito están suficientemente desarrollados), por su parte, es un mecanismo que sirve para que los individuos auto-transfieran recursos entre etapas del ciclo vital.

Este complejo patrón de transferencias de recursos entre grupos de edad (o entre generaciones) tiene importantes consecuencias para el bienestar de los individuos. En efecto, las transferencias intergeneracionales son claves para el desarrollo físico e intelectual de nuevas generaciones de jóvenes, a través de la transferencia de recursos desde los miembros productivos de la sociedad hacia los jóvenes dependientes. Del mismo modo, el bienestar de los adultos mayores depende en gran medida, aunque no exclusivamente, de los programas de transferencias tanto públicos como privados/familiares que proveen servicios de atención de la salud y complementación de ingresos. Universalmente, las transferencias familiares de padres a hijos menores son la principal forma de sustento para la niñez, a la vez que la co-residencia con hijos adultos constituye en muchos países una de las principales fuente de apoyo para la vejez (Guzmán, Huenchuan, Montes de Oca 2003).

La existencia de transferencias de recursos entre generaciones subraya la importancia de la evolución demográfica en la evolución de la economía. En efecto, cambios en la evolución de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones tienen consecuencias de largo plazo en la estructura de edad de la población, afectando a su vez el volumen y el sentido de las transferencias entre los grupos de edad. Aunque algunos aspectos de esta relación entre demografía y economía son reconocidos (por ejemplo, los desafíos que el envejecimiento poblacional supone para la sustentabilidad de los regímenes de retiro), existe una menor visibilidad acerca de la forma en que cambios de largo plazo en la estructura por edad de la población afectan la sustentabilidad de otros programas públicos (por ejemplo, la educación o salud) o de formas privadas de transferencias. Por otra parte, un análisis histórico de los volúmenes de transferencias permite arrojar luz sobre cuestiones de equidad intergeneracional que, aunque frecuentemente mencionadas, no suelen ser rigurosamente definidas en un marco que integre el conjunto de transferencias entre generaciones.

Aunque las cuestiones mencionadas exceden el alcance de este trabajo, se propone aquí presentar los lineamientos generales de un marco integral de contabilidad de las transferencias intergeneracionales, y una estimación preliminar de las principales características del sistema de transferencias en la Argentina en el año 2005.

Sistema de *National Transfer Accounts*

El sistema de *National Transfer Accounts*, o Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT), provee un marco contable que permite analizar de manera sistemática el volumen y sentido de las transferencias intergeneracionales en una sociedad determinada, y su interacción con

los cambios demográficos y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de transferencia de recursos. Asimismo, permite hacer un análisis prospectivo orientado a examinar la sustentabilidad en el tiempo de los actuales programas públicos de transferencias, teniendo en cuenta diversos escenarios de crecimiento y cambio poblacional¹. El punto de partida es la estimación del *déficit del ciclo vital*, entendido como la diferencia entre la producción (definida como los ingresos laborales antes de impuestos) y el consumo para cada grupo de edad² y la identificación de las correspondientes formas de financiamiento.

Las CNT distinguen con precisión tres formas de financiamiento del *déficit del ciclo vital*: i) transferencias públicas, ii) transferencias familiares (o privadas), iii) transacciones de capital. El eje central que motiva a las CNT es que distintos grupos de edad participen en maneras sistemáticamente diferentes en estos tres mecanismos de reasignación.

Las *transferencias públicas* toman la forma de provisión de bienes y servicios por parte de instituciones y programas estatales, en sus niveles nacional, provincial, y municipal, y la recolección de los impuestos, específicos o generales, que financian la provisión de esos bienes y servicios así como el funcionamiento general de la actividad del Estado (Gokhale y Smetters 2003).

Las *transferencias familiares*, por su parte, son las que tienen lugar al interior del hogar, o entre hogares y que normalmente no implican un *quid pro quo* entre las partes involucradas (Cox 1987).

Las *transacciones de capital* incluyen la acumulación neta de activos (físicos y financieros), más intereses (cobrados y pagados), renta de capital, dividendos y cualquier otro ingreso (o egreso) derivado de la acumulación pasada de activos (o de la toma de deudas).

Las CNT constituyen un marco de medición agregada de todos estos flujos de recursos, discriminando a dadores y receptores por edad, es decir por pertenencia generacional. El objetivo principal de las CNT consiste en estimar el volumen de las transferencias

¹ El *National Transfer Accounts Project* es un proyecto colaborativo internacional que comprende el desarrollo de la metodología descrita en este trabajo así como su aplicación en 29 países de los cinco continentes, incluyendo a la Argentina que ha sido recientemente incluida a través de un equipo de investigación conformado por Rafael Rofman, Jorge Paz, y Pablo Comelatto. Ver <http://www.ntaccounts.org/> para mayores detalles de la extensión y alcance internacional del proyecto.

² Debe mencionarse que el análisis puede ser de tipo *transversal* (observando a los distintos grupos de edad en un momento del tiempo) o *longitudinal* (observando a una cohorte a lo largo de su ciclo vital). Ambos tipos de análisis proveen dos dimensiones del mismo fenómeno aunque naturalmente el análisis longitudinal, proveyendo una dimensión temporal que el análisis transversal no tiene, genera requerimientos de información mucho más grandes. El análisis de este trabajo se limita a la presentación de estimaciones transversales para el año 2005.

intergeneracionales a través del sector público, el sector privado o familiar y las transacciones de capital. Un segundo objetivo consiste en hacer estimaciones de equidad intergeneracional, tomando en cuenta la evolución demográfica (tamaño de las cohortes) y los cambios en los programas de transferencias públicas. Asimismo, las CNT permiten darle contenido al concepto de “riqueza por transferencias”, entendiendo por tal al valor esperado de los flujos de transferencias futuras que todos los miembros de una cohorte pueden esperar en promedio. Con las cuentas construidas, finalmente, es posible hacer simulaciones del impacto de cambios en políticas públicas, cambios demográficos (distintos escenarios de migraciones, de evolución de la fertilidad, de evolución de la supervivencia posterior al retiro de la fuerza laboral, etc.).

Muchos programas públicos, por su diseño, apuntan a atender las necesidades de determinados grupos de edad, siendo los ejemplos más prominentes la educación pública y los programas de jubilaciones y pensiones. Otros programas, aunque no estén explícitamente dirigidos a determinados grupos de edad, de hecho tienen un perfil de edad específico (por ejemplo, seguro de desempleo, pensiones por viudez, planes de asistencia a grupos vulnerables, etc.). Por otra parte, los esquemas de diseño de la recaudación de impuestos también presentan perfiles por edad que difieren según el tipo de impuestos. El caso de los impuestos sobre la nómina salarial, por ejemplo, afecta mayormente a trabajadores en edades intermedias, mientras que los impuestos a la propiedad, tienden a afectar desproporcionadamente a los adultos mayores que suelen ser quienes han acumulado activos, ya sea en la forma de activos financieros o propiedades inmuebles.

El particular perfil por edad de los distintos programas y fuentes de financiamiento, así, hace que la sustentabilidad del equilibrio fiscal en el tiempo sea altamente dependiente de la evolución de la estructura de edad de la población. La sistematización del análisis de las transferencias entre grupos de edad permite analizar cómo los cambios demográficos afectan la sustentabilidad de los sistemas de transferencias hacia los grupos dependientes. La manifestación más notoria de esta interacción entre cambio demográfico y sustentabilidad de los sistemas de transferencias, aunque desde luego no la única, es el deterioro de los sistemas de previsión social en un contexto de envejecimiento poblacional (Mason y otros 2005). Mientras que el proceso de envejecimiento en Argentina está aun menos avanzado que en Europa Occidental y Japón, está notablemente más avanzado que en otros países latinoamericanos. En este sentido, Argentina, junto a países como Chile y Uruguay, avanza

por un camino relativamente inexplorado, cual es el del envejecimiento en sociedades que no han alcanzado un estadio avanzado del proceso de industrialización.

La construcción del marco de cuentas de transferencias permite estimar el volumen de recursos que se transfieren entre generaciones para financiar las etapas deficitarias del ciclo vital, estimando el peso relativo que los distintos tipos de transferencias (públicas vs. privadas) tienen en la financiación de dichos déficits. Así, es posible cuantificar la importancia relativa de los diversos programas públicos de transferencias, y la interacción de estos programas con otras actividades y prácticas familiares también orientadas al financiamiento del consumo de los grupos deficitarios de la sociedad.

En la próxima sección, se presentan estimaciones preliminares de los componentes básicos de las CNT (perfiles por edad de ingresos laborales y consumo en los rubros educación, salud y “otros”, con financiamiento público y privado). Este análisis no incluye la consideración de las formas de financiamiento del gasto del sector público (es decir, el perfil por edad de los distintos tipos de impuestos y otras fuentes de ingresos públicos), ni las formas en que el gasto público, más allá de la salud y la educación pública, es asignado a los hogares. Asimismo, no se incluyen estimaciones de transferencias de capital. La elaboración de dichos perfiles y transferencias de capital está contemplada como la continuación del trabajo de estimación de las CNT para la Argentina.

El Sistema de Cuentas Nacionales de Transferencias en la Argentina

El Gráfico 1 presenta los perfiles por edad de los ingresos laborales de asalariados y trabajadores por cuenta propia, obtenidos a partir de la Encuesta Permanente de Hogares para los años 2004/2005. Por diseño, la EPH formula las preguntas relativas a actividad laboral e ingresos a los miembros del hogar de 10 años y más, por lo que el perfil de ingresos comienza a mostrar valores positivos a partir de esa edad.³ Los ingresos laborales de asalariados y cuentapropistas⁴ suben rápidamente, alcanzando el valor máximo a los 51 y 53 años, respectivamente. Los ingresos laborales totales, en tanto, alcanzan su máximo a los 52 años, a partir de los cuales comienzan a descender a un ritmo más o menos constante hasta el

³ Debe señalarse, sin embargo, que la misma EPH interroga acerca de si “menores de 10 años ayudan con algún dinero trabajando”. En las ondas observadas, menos del 0,3 por ciento de los hogares respondieron afirmativamente.

⁴ Siguiendo la metodología del proyecto de *National Transfers Accounts* se computan como ingresos laborales dos tercios de los ingresos declarados como ingresos por cuenta propia, neteando de esta forma los ingresos (estimados) de capital de los cuentapropistas.

último grupo de edad observado (90 y más años), en el que alcanza el nivel que, en el otro extremo, había alcanzado aproximadamente a los 18 años de edad.⁵

GRÁFICO 1 APROXIMADAMENTE AQUÍ

El Gráfico 2 presenta los perfiles de gasto público y privado en educación. El perfil del gasto público es obtenido a partir de las tasas calculadas de asistencia a establecimientos educativos públicos y el gasto público total en educación básica, superior y universitaria⁶. El perfil de gasto privado es obtenido a partir de la asignación a los miembros del hogar de los gastos declarados en educación según su asistencia a un establecimiento educativo privado, ajustado para corresponder con el total de gasto privado en educación. En el caso del gasto público en educación, el pico está concentrado entre las edades 6 y 13 años, mientras que el gasto privado los valores presenta valores más o menos homogéneos entre los 6 y los 20 años, aunque en niveles mucho más bajos que los del gasto público.

GRÁFICO 2 APROXIMADAMENTE AQUÍ

El gasto privado en salud fue estimado a partir de una regresión del gasto en salud del hogar con respecto al número de integrantes del hogar en cada grupo de edad, obteniendo así coeficientes de gasto para cada edad. Los resultados de la estimación pueden verse en el Gráfico 3, junto con el perfil de gasto en salud del sector público. Por falta de disponibilidad de datos de utilización, este perfil fue obtenido replicando el perfil del gasto privado, escalado al nivel del gasto en el rubro salud del Gasto Público Consolidado⁷. El perfil representado muestra un nivel de gasto más o menos homogéneo a lo largo del ciclo vital, con niveles ligeramente declinantes desde el nacimiento hasta alcanzar un mínimo entre los 30 y 35 años, creciendo desde entonces ininterrumpidamente hasta los últimos años de edad.

⁵ Los valores obtenidos a partir de la EPH son suavizados usando el algoritmo Friedman's Supersmoother. Los valores de ingresos en las edades más altas, particularmente después de los 72 años, se vuelven especialmente ruidosos, por lo que los valores representados en el Gráfico 1 para estas edades son en buena medida un resultado de la acción del algoritmo.

⁶ Gasto público consolidado, de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

⁷ El rubro Salud incluye los subrubros Atención pública de la salud, Obras sociales e INSSJyP.

GRÁFICO 3 APROXIMADAMENTE AQUÍ

Por último, el Gráfico 4 presenta los perfiles de “Otros” consumos, tanto públicos como privados. En el caso del sector público, para todos los demás rubros del Gasto Consolidado que no corresponden a Salud o Educación se supone que no tienen un perfil de edad específico, sino que se distribuyen en forma equitativa para todos los grupos de edad, de donde resulta su perfil lineal. En el caso del gasto privado, el resto del gasto (que no es salud ni educación) es asignado en forma arbitraria a los miembros del hogar siguiendo una escala de equivalencia. Esta escala asigna a los miembros del hogar de 20 o más años un nivel de consumo de un adulto “completo”, a los niños menores a un año asigna un nivel de consumo equivalente al 40 por ciento de un adulto completo, y ajusta el nivel de consumo de los miembros del hogar de entre 1 y 20 años creciendo linealmente desde 40 hasta 100 por ciento del consumo de un adulto. Esta escala, aplicada al interior de cada hogar, genera un perfil agregado de gasto como el representado en el Gráfico 4. El perfil crece más o menos linealmente hasta los 30 años (en vez de los 20 años, posiblemente por el efecto de la formación de hogares nuevos por parte de adultos jóvenes sin hijos) y luego se estabiliza, con pequeñas variaciones y un repunte entre los 50 y 80 años.

GRÁFICO 4 APROXIMADAMENTE AQUÍ

El Gráfico 5 agrega todos los tipos de consumo, identificados según su financiación (pública o privada) y tipo (educación, salud, otros). La participación del sector público en la financiación del consumo por edad declina desde aproximadamente un 50 por ciento al comienzo del ciclo vital, estabilizándose hacia los 30 años en torno al 22/24 por ciento, y arrojando un promedio del 28,4 por ciento para el total del ciclo vital. En este nivel de desagregación, el rubro “Otros” es el más importante, reflejando la necesidad de ajustar, en estimaciones futuras, los perfiles por edad de gastos específicos hoy subsumidos en esta gran categoría. El componente privado del rubro “otros” acrecienta su peso relativo significativamente a medida que aumenta la edad, llegando a superar el 70 por ciento del consumo total a partir de los 26 años de edad. El rubro educación (pública y privada) alcanza

un máximo de participación en el consumo a la edad 6, representando un 25,3 por ciento del consumo del niño a esa edad, declinando hasta aproximadamente el 22 por ciento a las edades 12/13 años (fin del ciclo primario) y declinando aún más hasta el 15 por ciento a la edad 17 (fin del ciclo secundario). La participación pública en el gasto educativo se mantiene estable en torno al 80 por ciento desde los 4 hasta los 17 años de edad, declinando hasta un mínimo en torno al 66 por ciento a la edad 22, reflejando la mayor participación privada en la educación terciaria. El gasto en salud, por su parte, alcanza un mínimo de participación del 12 por ciento del consumo total a los 35 años, subiendo hasta alcanzar un máximo en torno al 20 por ciento en los últimos años del ciclo vital⁸.

GRÁFICO 5 APROXIMADAMENTE AQUÍ

La superposición de los perfiles por edad del consumo total y los ingresos laborales (Gráfico 6) y del resultante perfil del déficit del ciclo vital (Gráfico 7) permite apreciar la sucesión de las etapas deficitarias (0 a 29 años y 65 a 90 y más años) y superavitaria (30 a 64 años).

GRÁFICO 6 APROXIMADAMENTE AQUÍ

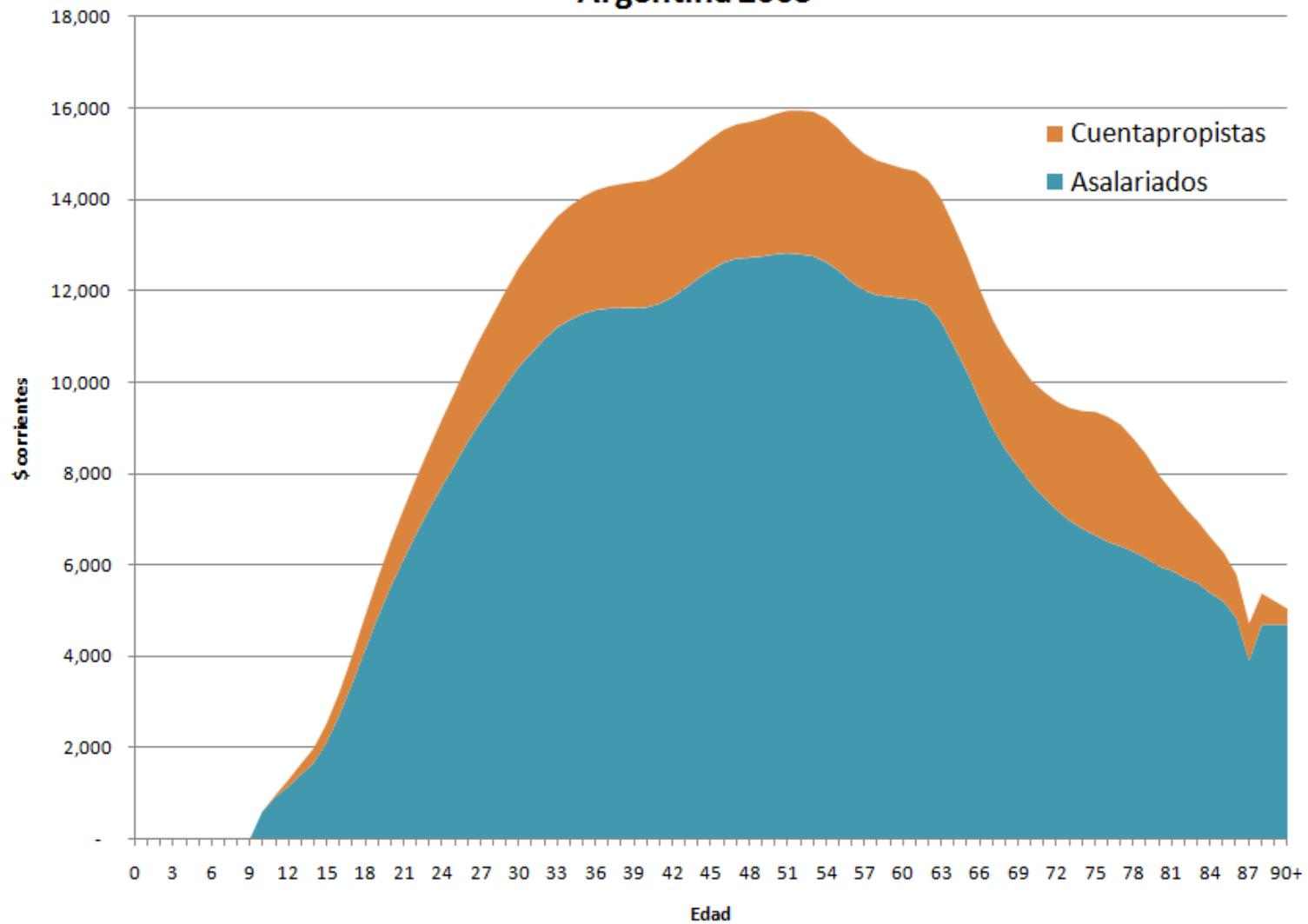
GRÁFICO 7 APROXIMADAMENTE AQUÍ

La necesidad de financiamiento de grupos de edad en situaciones deficitarias equivale a aproximadamente un 37 por ciento de los ingresos laborales de todos los grupos de edad, de los cuales aproximadamente un 21 por ciento están dirigidos a cubrir el déficit en el grupo de 0 a 29 años y un 16 por ciento dirigido a la financiación del consumo para la vejez. Por otra parte, las estimaciones indican que aproximadamente un 40 por ciento del consumo de la niñez es financiado a través de programas de transferencias públicas, mientras que en la vejez esta proporción cae a aproximadamente el 23 por ciento.

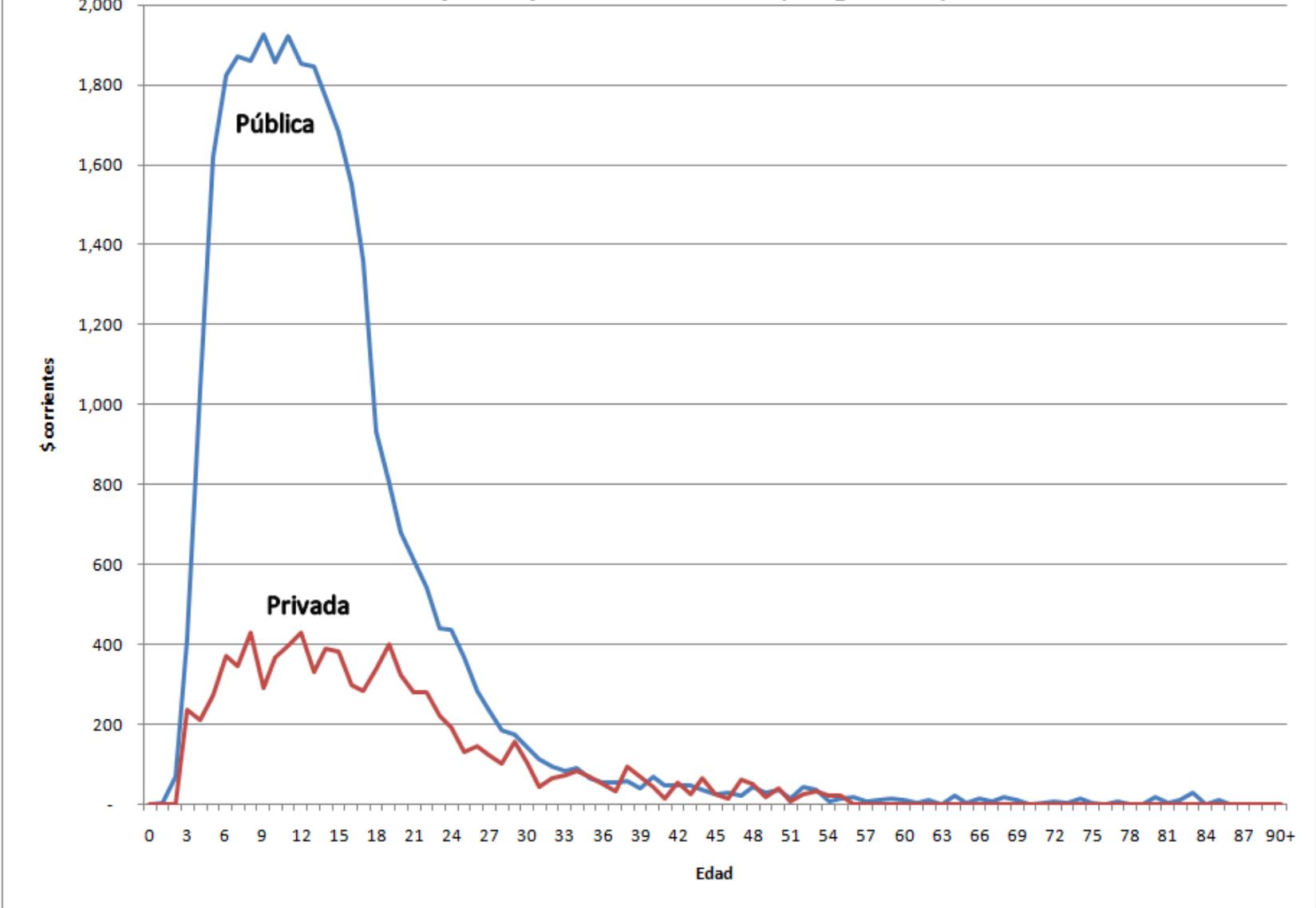
⁸ Por construcción, y debido a la falta de información del uso diferencial de servicios de salud por edad, la proporción pública es estable en torno al 63 por ciento del gasto total en salud.

Esta disparidad en el peso relativo de las transferencias públicas para el financiamiento de los consumos de los dos grupos extremos del ciclo vital es un indicador de cómo el diseño de las políticas públicas puede incidir diferencialmente en el bienestar de los distintos grupos de edad y abre el interrogante acerca de los cambios que cabe esperar a futuro en la medida en que la población argentina siga el derrotero de los países industrializados en el sentido de un creciente peso de los grupos de edad mayor. El desarrollo de las Cuentas Nacionales de Transferencia en la Argentina contribuirá en el futuro a cuantificar los impactos del cambio demográfico y contribuirá a resaltar los requerimientos para una adecuación de las políticas públicas a la nueva realidad demográfica.

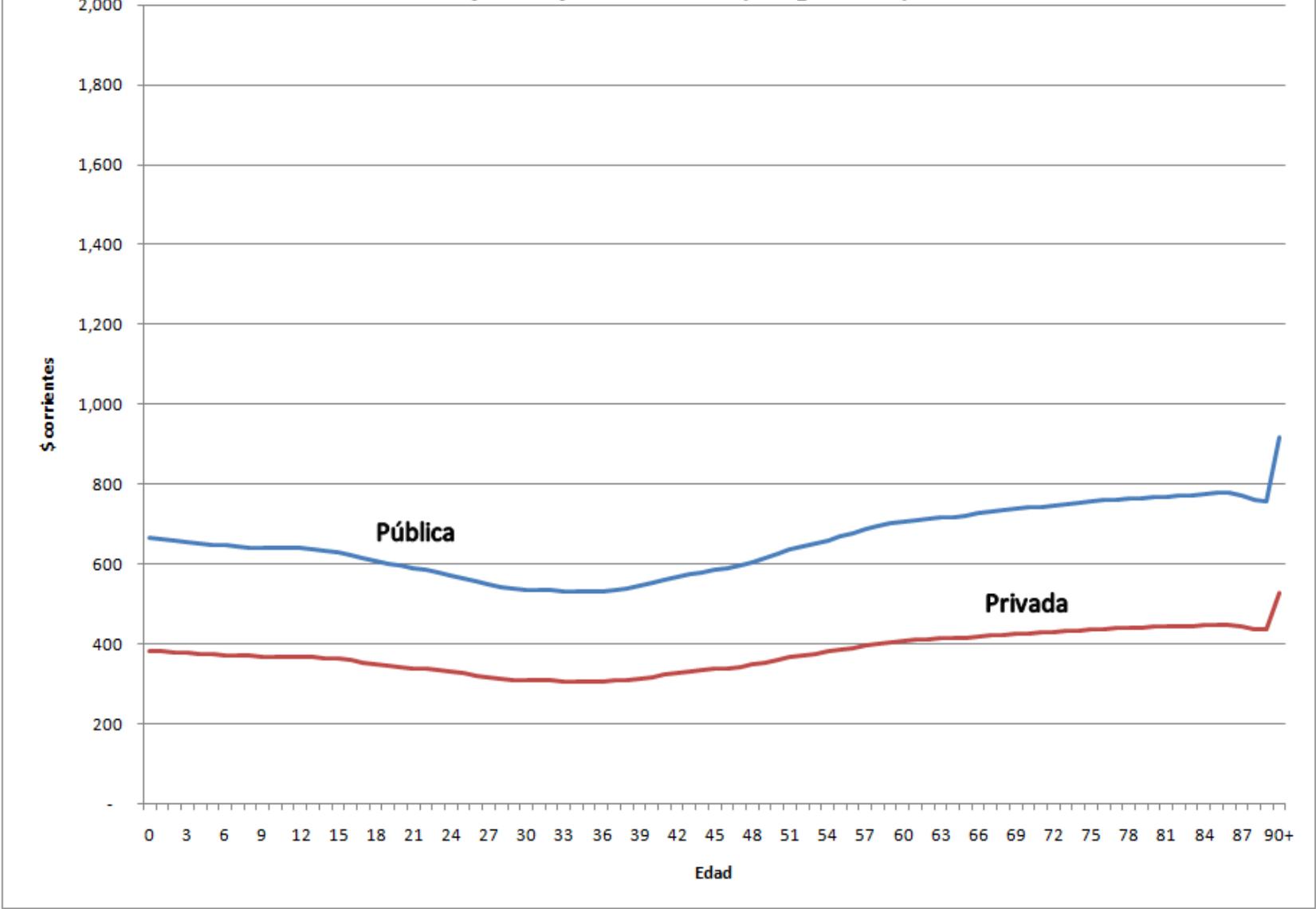
**Gráfico 1-Ingresos laborales (asalariados y cuenta propia),
Argentina 2005**



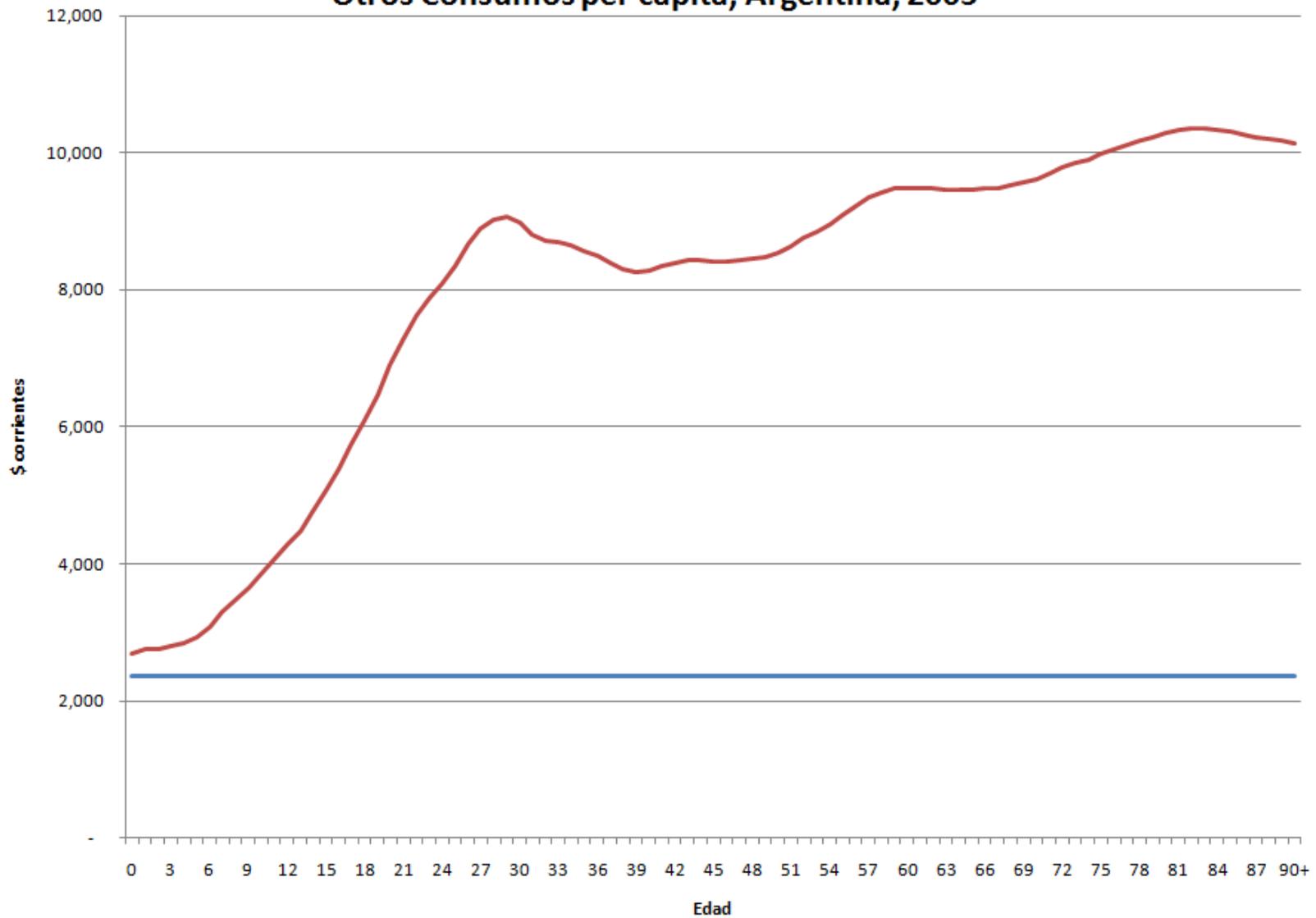
Consumo per capita en Educación, Argentina, 2005



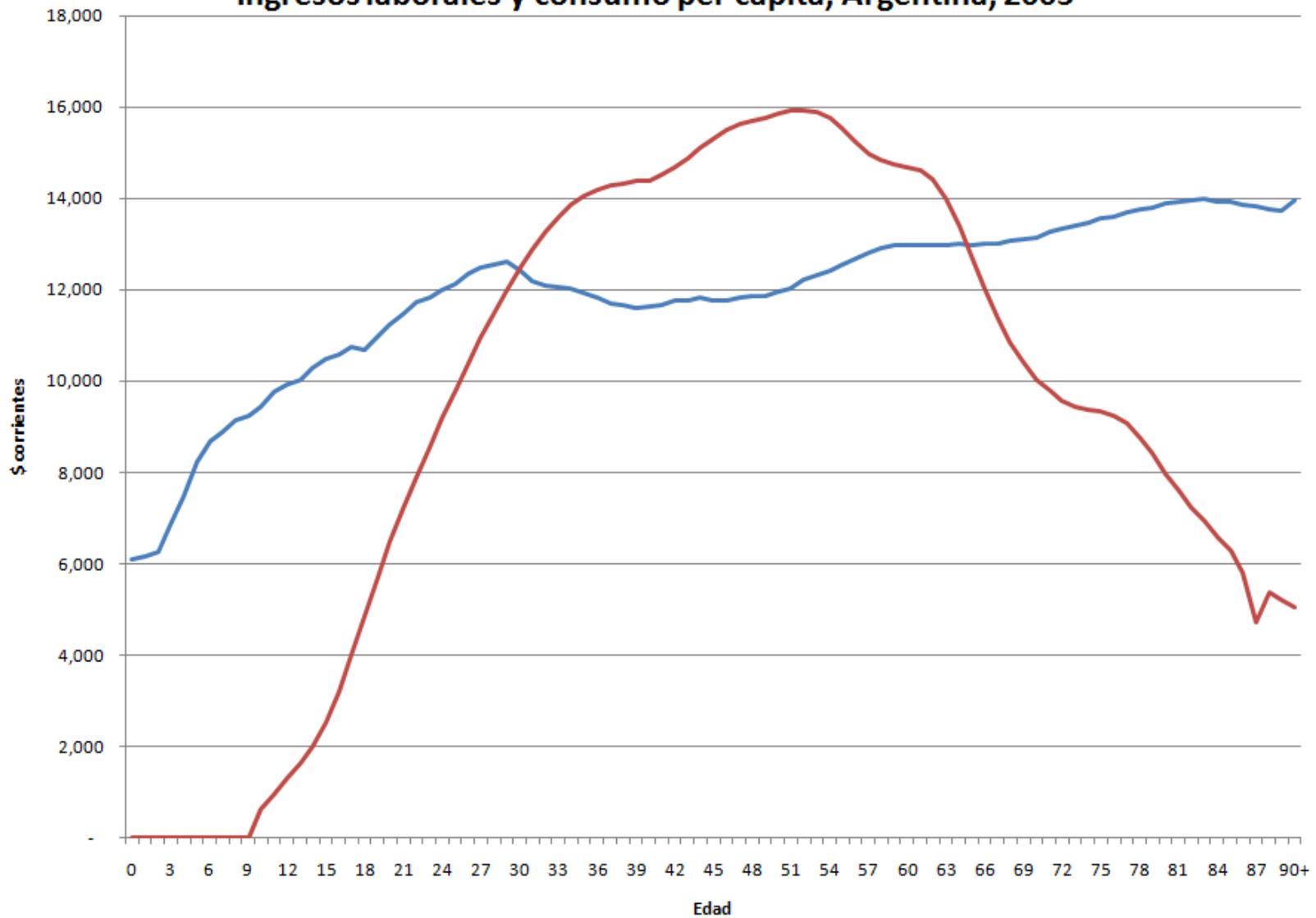
Consumo per capita en Salud, Argentina, 2005



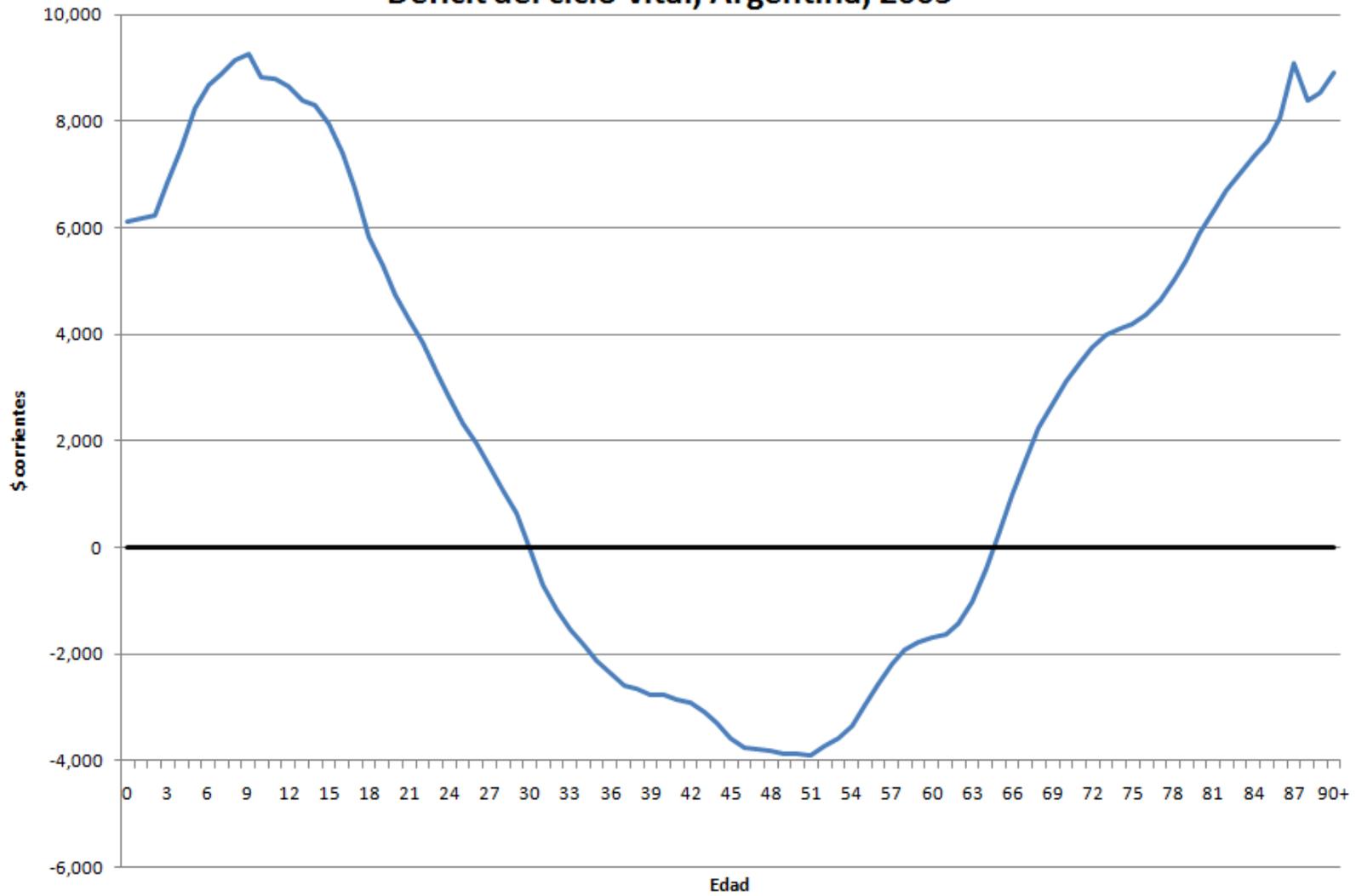
Otros Consumos per capita, Argentina, 2005



Ingresos laborales y consumo per cápita, Argentina, 2005



Déficit del ciclo vital, Argentina, 2005



Referencias

COX, Donald (1987) "Motives for private income transfers". *The Journal of Political Economy*. 95 (3) (June).

GOKHALE, Jagadeesh y Kent Smetters (2003) Fiscal and generational imbalances. New budget measures for new budget priorities. Washington, D.C. The AEI Press.

GUZMÁN, José Miguel; Sandra Huenchuan y Verónica Montes de Oca (2003) "Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual." *Notas de Población*, 29(77).

LEE, Ronald (1994) "The formal demography of population aging, transfers, and the economic life cycle" en Linda Martin and Samuel Preston, eds., *The demography of aging*. National Academy Press.

MASON, Andrew; Ronald Lee y otros (2005) "Population aging and intergenerational transfers: introducing age into National Accounts". NTA WP05-01.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2001) "Intergenerational transfers", capítulo 5 en *Preparing for an Aging World: The case for cross-national research*. Washington, D.C., National Academy Press.

NATIONAL TRANSFER ACCOUNTS (2009) *National Transfer Accounts Manual*, memo, <http://www.ntaccounts.org/doc/repository/NTA%20Manual%20V1%20Draft.pdf>