

ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL Y DESAFÍOS ECONÓMICOS PARA LA ARGENTINA EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO¹

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de envejecimiento poblacional que atraviesa Argentina demanda de un esfuerzo dirigido a incrementar la productividad global de la economía en el mediano y largo plazo, con el fin de sostener el crecimiento de su PBI per cápita. Ello debería estar acompañado de políticas redistributiva que permitan mantener e incrementar el bienestar general de la población. La transición demográfica resulta en un gradual envejecimiento de la población, con una disminución del número de niños, un aumento de los adultos mayores y, luego de un período de “bono demográfico”, una caída en el tamaño de la población en edades activas. Este fenómeno, común en muchos países del mundo, trae consigo dos implicancias bien definidas. Por un lado, se produce un incremento del gasto público y privado por una mayor demanda de servicios sociales asociados con el cuidado de la salud y las transferencias en pensiones. Por otro lado, la reducción del tamaño de la fuerza de trabajo limita la capacidad de la economía para enfrentar dicha demanda. En un contexto de disminución de la cantidad de uno de los factores productivos, el incremento de la productividad se convertirá en un elemento crítico de la estrategia de crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

Conjuntamente con la necesidad de generar los mecanismos que permitan un incremento de la productividad, adaptar los sistemas e instituciones que administran las políticas sociales a un contexto demográfico y social muy distinto al actual es un desafío central. El envejecimiento poblacional es una manifestación de desarrollo, ya que refleja la caída en la mortalidad y el mejor control de la fecundidad en los hogares. Sin embargo, también genera demandas para las que sistemas como los de salud, jubilaciones o educación pueden no estar preparados. En este sentido, resulta necesario considerar reformas institucionales que respondan al aumento en las necesidades fiscales.

En cualquier caso, la transición demográfica representa una oportunidad de corto plazo para Argentina, ya que antes de entrar en la etapa de envejecimiento, el país gozará de un período prolongado en el cual se registra el mayor porcentaje de población en edad de trabajar y con capacidad de generación de ahorro de su historia. Esta etapa, que se extenderá hasta mediados del 2040, se conoce como “Bono Demográfico”. Al generarse condiciones para aumentar la

¹ Este documento fue realizado por Rafael Rofman e Ignacio Apella basado en un estudio coordinado por el Banco Mundial en 2014: “Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina” de Rafael Rofman, Ignacio Apella y Michele Gragnolati

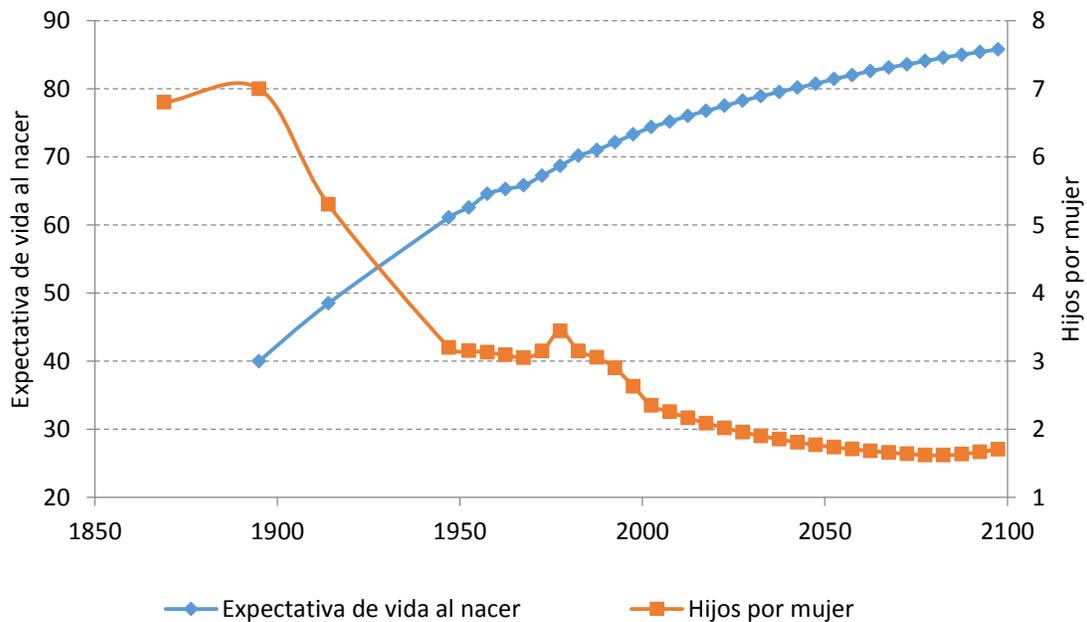
dotación de capital y trabajo, esta etapa facilita (pero no garantiza) el ingreso en una senda de crecimiento sostenido, comúnmente conocida como “Primer Dividendo Demográfico”. Ello requiere generar las condiciones institucionales, financieras y fiscales que promuevan un mayor ahorro doméstico y su canalización hacia el financiamiento de la inversión, de forma de aumentar la productividad de la economía y sostener el crecimiento del PBI per cápita una vez alcanzada la etapa del envejecimiento, en lo que se conoce como el Segundo Dividendo Demográfico.

Esta nota tiene como objetivo discutir brevemente algunas de las principales dimensiones del nuevo escenario demográfico y los desafíos que este implica para las políticas públicas. La discusión sobre los impactos del cambio demográfico y las demandas que se producirán sobre las instituciones y políticas públicas se construye partiendo de considerar el efecto que el cambio en la estructura etaria de la población podría tener sobre las distintas dimensiones analizadas.

2. ¿QUÉ ESTÁ OCURRIENDO CON EL PERFIL DE LA POBLACIÓN?

Argentina se encuentra atravesando un profundo proceso de transformación asociado al cambio demográfico. Las dinámicas en la tasa de fecundidad y mortalidad implican un gradual envejecimiento de la población. Ya a mediados del Siglo XX la tasa global de fecundidad había descendido a alrededor de 3 hijos por mujer y, desde 1980, comenzó una nueva caída hasta llegar a los niveles actuales, cercanos al reemplazo poblacional. En relación a la mortalidad, su descenso se inició a principios del siglo XX, por lo que la expectativa de vida al nacimiento tuvo aumentos sostenidos desde 1900. Se espera que esta tendencia continúe durante el siglo XXI (Gráfico 1).

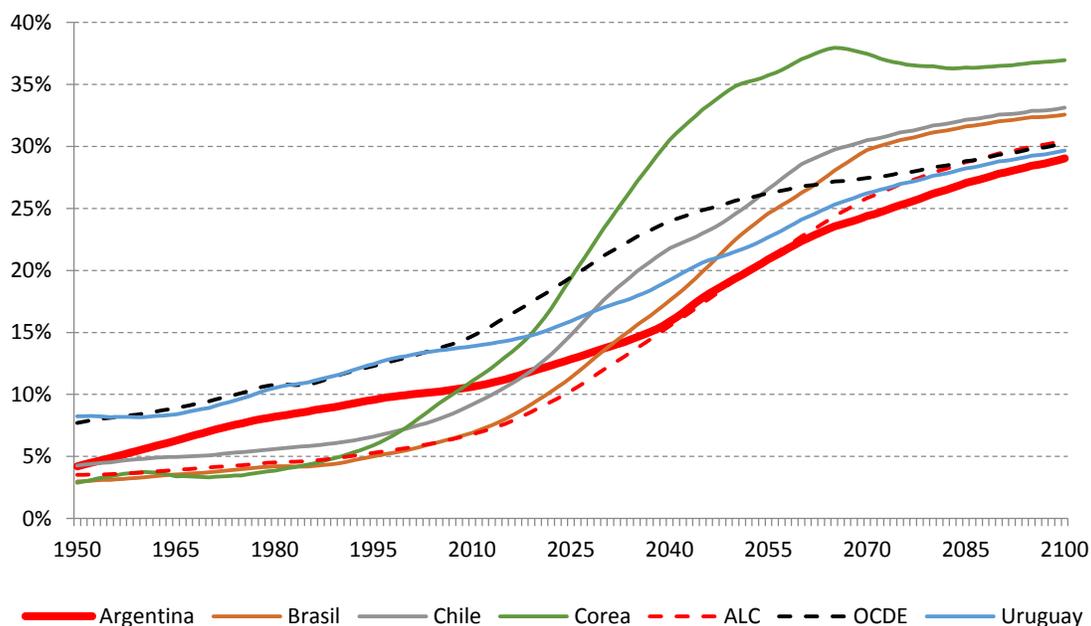
Gráfico 1. Argentina, evolución de la tasa global de fecundidad y expectativa de vida al nacer.
Años 1869-2100



Fuente: Propia, en base a datos INDEC y UN

Argentina se encuentra actualmente en una etapa avanzada de su transición demográfica, siendo su población una de las más envejecidas de la región. La población presenta una tendencia definida hacia una estructura más envejecida: se espera que la población mayor de 65 años alcance el 20% del total poblacional en 2050 y el 29% en 2100, un perfil similar al observado para el conjunto de países de la OCDE (Gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de la población mayor de 65 años.
Años 1950 – 2100

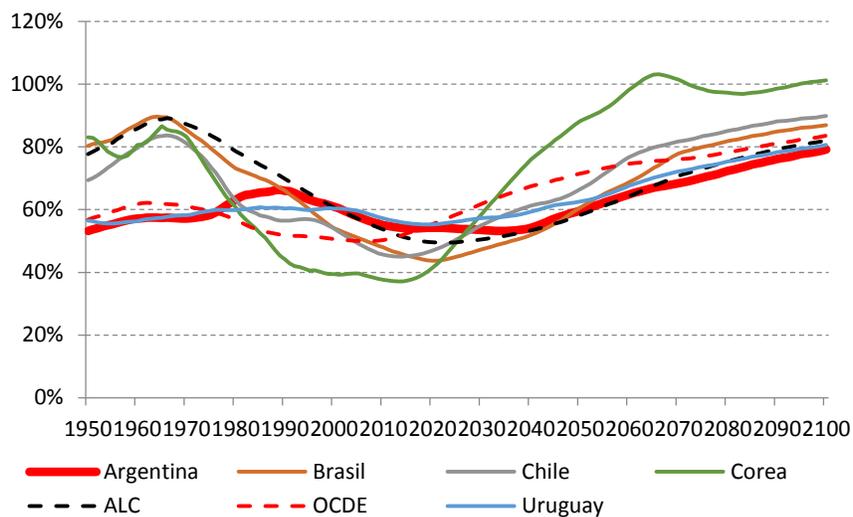


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, “World Population Prospects: The 2012 Revision”, 2013 [en línea] <http://esa.un.org/wpp>.

El país transita por el centro de su bono demográfico. La tasa de dependencia (niños y adultos mayores por cada adulto joven) es del 54% en 2017 y alcanzará su mínimo valor (52%) en 2030. Es decir, hasta ese año el porcentaje de la población en edad de trabajar aumentará hasta alcanzar niveles históricamente altos, generando la posibilidad de incrementos del ahorro y la inversión agregada. Pasado el 2030, la población en edad de dependencia comenzará a crecer más rápidamente y la tasa de dependencia llegará a más del 60% a mediados de 2040.

Gráfico 3. Tasa de dependencia demográfica.

Años 1950 - 2100



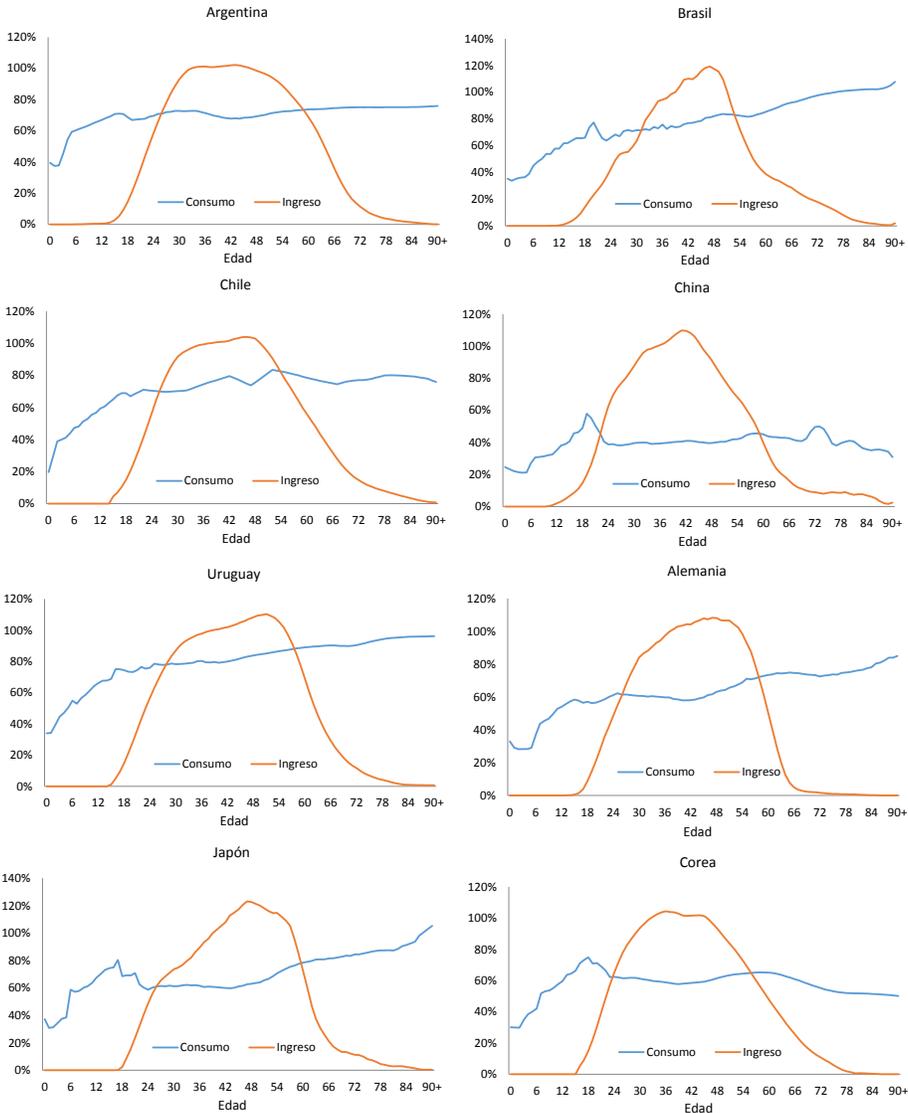
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, “World Population Prospects: The 2012 Revision”, 2013 [en línea] <http://esa.un.org/wpp>.

El bono demográfico es un período favorable para el desarrollo económico, dado que al registrarse la mayor proporción de la población en actividad es posible aumentar la producción, el ahorro y por tanto los niveles de inversión. No obstante, ello también depende de los patrones de consumo e ingreso de los individuos a lo largo de su vida. El Gráfico 4 presenta el perfil de ingresos y consumo por edad de las personas para un conjunto de países seleccionados durante los años 2000s. Los perfiles de ingresos son similares en los distintos países, con una forma de “U” invertida y una tendencia más estable de los consumos, lo que determina un período de déficit inicial, seguido por un superávit para luego caer nuevamente en déficit luego de las edades de retiro del mercado de trabajo. La magnitud de estos intervalos de déficit y superávit en los ciclos de vida individual determinan, conjuntamente con la estructura por edades de la población, la posibilidad de generar ahorros e inversión.

Si bien Argentina tiene un período de superávit más largo y de mayor intensidad en comparación con sus países vecinos, no es lo suficientemente amplio como el de China, Corea, Alemania y Japón. Ello plantea un desafío en el mediano plazo en términos de capacidad de generación de ahorro y financiamiento de la inversión. Si bien los perfiles se parecen, hay diferencias relevantes en cuanto a su impacto macroeconómico. En el caso de Argentina en 2010, los ingresos comienzan a aumentar lentamente a partir de los 15 años hasta llegar a un nivel cercano al máximo hacia los 30 años, cuando ingresan en una meseta y se mantienen con niveles suavemente crecientes para, luego de los cincuenta años, comenzar a descender. En cambio, el perfil de consumo muestra un nivel sostenidamente creciente a lo largo de la vida. Consecuentemente los tres períodos en el ciclo de vida incluyen una primera etapa deficitaria

(cuando el consumo supera los ingresos) entre el nacimiento y los 25 años, una segunda superavitaria entre los 26 y los 58 años y una última nuevamente deficitaria a partir de los 59 años. Las comparaciones permiten apreciar que Argentina se caracteriza por tener un período de superávit más corto que países como Corea o China (aunque similar al de otros países de América Latina) y una profundidad de ese superávit similar a la del resto de los países de la región, pero menor que en Corea y China. La combinación de estos efectos resulta en tasas de ahorro relativamente muy bajas, lo que dificulta la posibilidad de generar los niveles de inversión necesarios para aprovechar el dividendo demográfico e ingresar en una senda de crecimiento sostenido de la productividad.

Gráfico 4. Perfil de consumo e ingresos per cápita normalizado (en relación al ingreso promedio de entre 30 y 49 años). Años 2000s

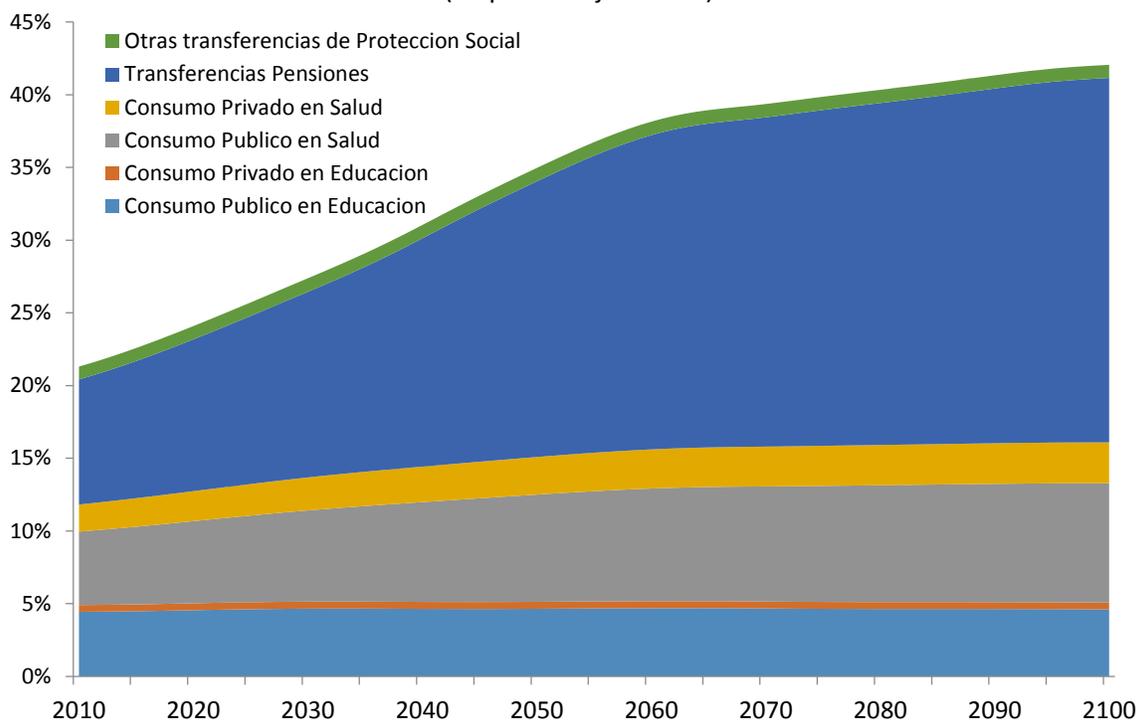


Fuente: Rofman et al. (2016)

3. IMPLICANCIAS DEL ENVEJECIMIENTO SOBRE EL GASTO SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA

De no mediar cambios normativos o de comportamiento, el envejecimiento poblacional generará una presión sobre el nivel de gasto en los sectores sociales. Si no hay cambios en las políticas, el porcentaje del PIB destinado a servicios sociales básicos (salud y educación) y protección social pasará de algo menos del 22% en 2013 a cerca del 42% en 2100. Estos valores incluyen tanto las transferencias y consumos públicos como los privados (Gráfico 5).

Gráfico 5. Consumo y transferencias en sectores sociales. Años 2010-2100
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Gragnolati et al. (2014)

Sistema de salud

El cambio demográfico implica un aumento moderado de los gastos en salud. Las proyecciones estiman un incremento algo mayor al 1% del PIB en 2100, pasando del 6% en la actualidad, al 6,6% en 2050 y al 7,5% en 2100. El envejecimiento poblacional plantea un claro desafío en términos de financiamiento del sector salud debido a dos factores. Por un lado, el incremento de la demanda como consecuencia del mayor tamaño del grupo poblacional de edad avanzada, que tiene una demanda mayor de servicios. Por otro lado, a esta mayor demanda debe agregarse el mayor costo relativo de los servicios demandados por este grupo etario debido a la complejidad

de las enfermedades prevalentes (crónicas y discapacitantes). Esto último se verá potenciado a medida que se atraviesa la transición epidemiológica, que implica pasar de una mayor prevalencia de enfermedades transmisibles (de menor costo en su tratamiento) a una mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles (de mayor costo).

Desde la perspectiva del sistema público de salud, el gasto público en salud, tanto total como per cápita, es similar al de otros países con nivel de desarrollo similar, como Brasil y Uruguay, aunque menor en comparación con el de los países de la OCDE. En parte, las diferencias observadas se vinculan con la estructura demográfica de los países, pero además los países más desarrollados presentan un panorama epidemiológico hacia el cual es razonable esperar que Argentina se dirija en las próximas décadas. Por eso, el gasto actual per cápita en los países de la OCDE puede ser visto como una tendencia de mediano plazo en Argentina, lo que implicaría una creciente presión sobre los recursos fiscales.

Protección social

Desde la perspectiva del sistema de protección social, y en especial de pensiones, el envejecimiento poblacional implica un mayor nivel de erogaciones, al incrementarse el número de adultos mayores y su peso relativo en la población total. Las transferencias en concepto de protección social se incrementarían del 10,8% del PIB actual a un 21% en 2100.

El principal componente del sistema de protección social, en términos de alcance y niveles de gasto, es el sistema de pensiones. La implementación de la última Moratoria Previsional y la reciente incorporación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor permiten mejorar una de las dimensiones del sistema previsional, la cobertura, logrando un alcance superior al 90% de la población mayor de 65 años. Estas medidas, tienen su correlato en términos de esfuerzo financiero, que junto al incremento de la población dependiente implica una tendencia creciente del gasto: el gasto ascendería del 9% actual al 15% y 22% del PIB en 2050 y 2100. Ello evidencia la dificultad que tendría el sistema de pensiones en el mediano y largo plazo.

Paralelamente, el envejecimiento de la población no sólo implica un incremento potencial de las erogaciones sino también una reducción de los recursos contributivos. El incremento de la población en edad de retirarse implica una mayor demanda de beneficios del sistema, en tanto que la reducción del número de personas adultas jóvenes implica una disminución de los recursos por contribuciones destinados a financiar las prestaciones. Ambos efectos contrapuestos presionan sobre la sustentabilidad fiscal y económica de la seguridad social. En este marco, parece central generar las condiciones para lograr una dinámica económica que asegure, al menos, que el producto per cápita se mantenga o crezca en un contexto de creciente tasa de dependencia total, y que además se promuevan arreglos institucionales que acompañen los procesos demográficos y sociales del país. En otras palabras, la mayor presión demográfica prevista para las próximas décadas deberá tener, como respuesta, un aumento de los recursos disponibles (a través de un

crecimiento sostenido de la economía) y una revisión de algunos parámetros críticos y arreglos institucionales del sistema previsional.

En las últimas décadas se ha observado una tendencia al aumento en la edad promedio en la que los trabajadores se retiran del mercado de trabajo, originada en cambios de comportamiento. De continuarse esta tendencia, en un contexto de mejoramiento de las condiciones de salud y mayor acumulación de capital humano, y con un marco normativo que lo incentive, una parte de los riesgos mencionados anteriormente podrían ser contenidos.

El sistema educativo

Uno de los desafíos que enfrenta el sistema educativo es la reasignación de recursos en un contexto donde, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de salud y de protección social, la población en edad de demandar estos servicios tenderá a declinar en el tiempo. Como resultado de este proceso, de no mediar cambios en la cobertura o en la calidad de los servicios, sería esperable que los recursos necesarios para financiar al sector tiendan a declinar, como se presenta en el Gráfico 5. El gasto total en servicios educativos pasara del 6% del PIB en 2010 a cerca de 4 puntos porcentuales a finales de siglo. La oportunidad demográfica, que se materializa vía la contracción del índice de dependencia escolar, se encuentra asociada con el hecho de que si el gasto destinado a financiar la educación básica se mantiene en los niveles de 2010 (statu quo), el gasto por alumno aumentaría incluso mientras la matrícula se expande (aumento de cobertura). No obstante, esta estrategia implica un *trade-off* con otros sectores sociales que, por el contrario, enfrentarían una demanda creciente de servicios y que podría beneficiarse de los recursos fiscales liberados por el sistema de educación.

Si bien es claro que la disponibilidad de recursos no es el único (y, posiblemente, tampoco el más importante) factor en determinar los resultados de un sistema educativo, Argentina tiene un problema importante de abandono escolar, especialmente en los últimos años del nivel secundario, y de calidad entre aquellos que completan el nivel. En este contexto, la esperada reducción de la demanda potencial de servicios de educación (por la disminución del número de niños y jóvenes en la población) permitiría liberar recursos para financiar una expansión de la cobertura efectiva y su calidad. El incremento potencial en los niveles de cobertura podría compensar la disminución en la población en edad escolar sólo por un tiempo, ya que aún en el caso de un exitoso esfuerzo por eliminar la brecha de cobertura, en el mediano plazo la población en el sistema educativo igual tenderá a declinar por la dinámica demográfica.

En resumen, los cambios demográficos esperados seguramente generaran presiones fiscales y políticas adicionales en los sectores sociales. Estas mayores demandas están asociadas con las áreas como salud y protección social, aunque en niveles que deberían ser sostenibles si se gestionan adecuadamente. Por otro lado, en el área de educación se producirá un fenómeno particular: la disminución en la población de niños y jóvenes en edad escolar resultará en menores demandas al fisco, por lo que parte de estos recursos podrían destinarse a mejorar la calidad del

sistema educativo y aumentar la acumulación de capital humano por parte de las nuevas generaciones o a financiar otras áreas prioritarias.

4. EL DESAFÍO DE AUMENTAR LOS RECURSOS

El desafío de mediano y largo plazo que enfrenta Argentina es el de generar las condiciones que permitan el crecimiento sostenido del PBI per cápita en un contexto de envejecimiento poblacional. En las próximas décadas se prevé un incremento de las necesidades de recursos para las políticas sociales, y además una disminución de la población en edades activas. Esta situación demanda el diseño de políticas que permitan contener el crecimiento del gasto social, tal como podría ser la generación de incentivos a retrasar el retiro del mercado de trabajo y la promoción de hábitos saludables que mejoren la calidad de vida y disminuyan la morbilidad. Adicionalmente, resulta de suma importancia hallar mecanismos a través de los cuales se fomente el crecimiento sostenido del nivel de ingreso por persona.

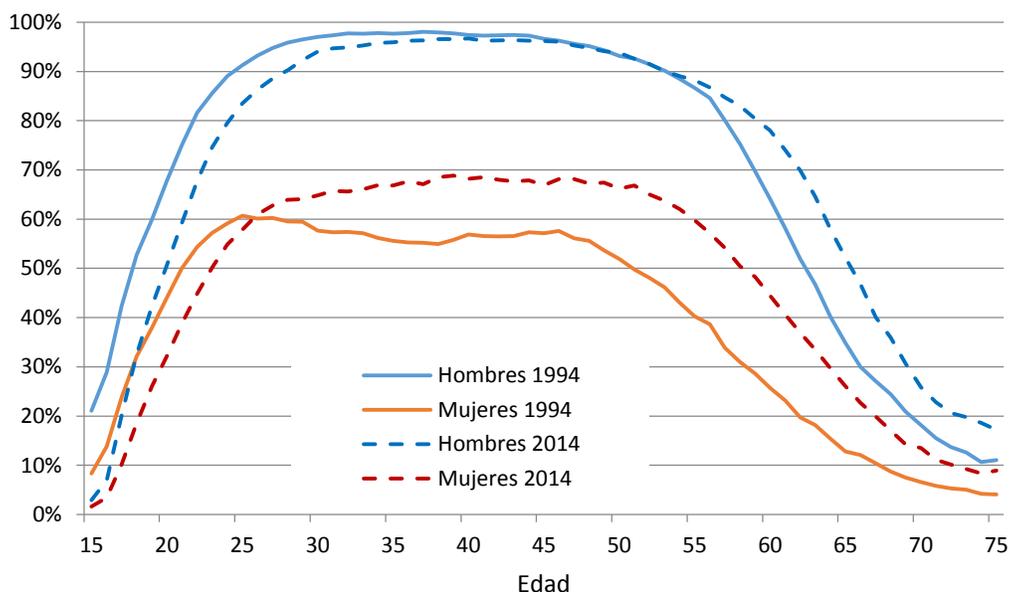
El crecimiento económico depende de la dotación de los factores productivos (trabajo y capital) y de cambios en la forma de organización del proceso productivo (cambio tecnológico), es decir, de la productividad de los factores. En este contexto, es posible sugerir que existen, al menos, tres alternativas de política pública de mediano y largo plazo que fomenten un crecimiento sostenido del producto per cápita en un escenario futuro de envejecimiento poblacional. Ellas son: i) el aumento de las tasas de actividad de la población, especialmente entre algunos grupos críticos; ii) el incremento de la relación capital por trabajador y iii) el aumento de la productividad de los factores productivos.

Dotación del factor trabajo

El factor productivo trabajo abarca dos dimensiones. Por un lado el tamaño de la población activa, por otro el nivel de calificación de la misma, es decir el nivel de capital humano. Este último será discutido más adelante.

El envejecimiento poblacional tiende a reducir el tamaño de la fuerza de trabajo en el largo plazo, afectando la contribución de este factor productivo al crecimiento económico. Este efecto puede ser parcialmente compensado con incrementos de las tasas de participación de mujeres y adultos mayores, pero en el largo plazo aparece como inevitable. Al finalizar el período de bono demográfico, el envejecimiento poblacional impactará sobre la población en edad de trabajar y, consecuentemente, sobre la posibilidad de mantener el crecimiento basado en una expansión de la fuerza de trabajo. Sin embargo, hay al menos dos fenómenos que pueden permitir compensar parcialmente este efecto: el incremento de la participación económica de las mujeres y el retraso en la edad de retiro de los trabajadores adultos mayores. En las últimas décadas se ha producido un importante aumento en las tasas de actividad vinculado a estos dos eventos, y es esperable que esta tendencia continúe en el tiempo.

Gráfico 6. Tasas de actividad por edad y sexo, 1994 y 2014



Fuente: Elaboración propia en base a EPH

El aumento en la actividad de las mujeres se viene observando desde hace más de una década, y es esperable que continúe, hasta alcanzar niveles similares a los de los hombres, especialmente si se implementan exitosamente políticas de no discriminación y de oferta de servicios de cuidados que faciliten su ingreso al mercado de trabajo. Las nuevas generaciones de mujeres tienen una mayor actividad y, a medida que entran en el mercado de trabajo su participación se consolida. La tasa de actividad femenina era, a principios de la década del 90, aproximadamente la mitad que la de los hombres, pero en 2014 ya superaba el 70% de las tasas masculinas (Gráfico 6). En este marco, es esperable que la tendencia de convergencia de la tasa de actividad por sexo continúe y, en algunos años, las diferencias de actividad sean mínimas. Esto último constituye el límite de dicha expansión.

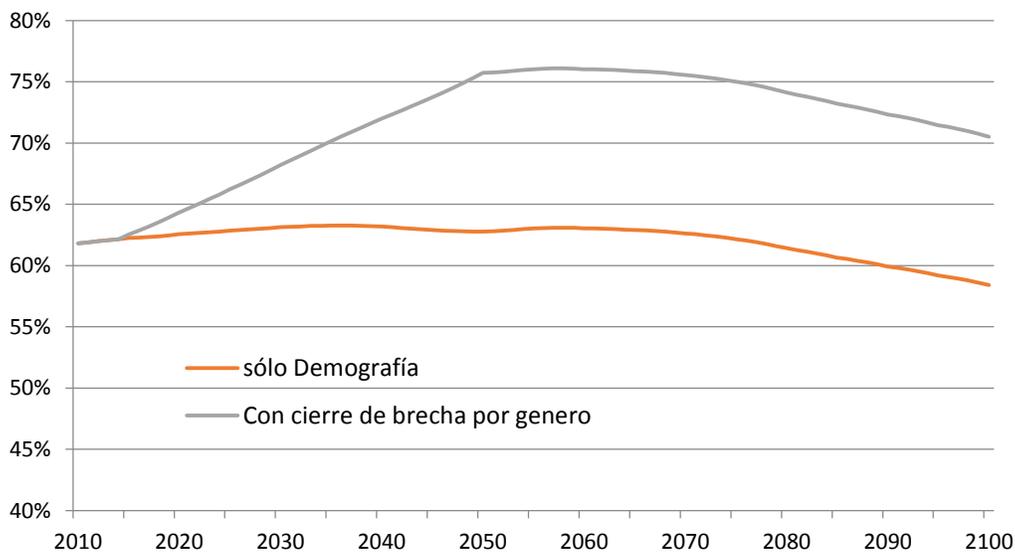
Por otro lado, la postergación del retiro del mercado de trabajo por parte de los adultos mayores también constituye un atenuante a la reducción de la dotación de trabajo. En efecto, las edades de retiro se han postergado en las últimas dos décadas, con tasas de actividad que aumentaron más de 14 puntos porcentuales en promedio para los varones de entre 55 y 65 años. La progresiva mejora en la expectativa de vida de los adultos mayores y en sus condiciones de salud continuarán implicando mayores posibilidades de mantenerse en el mercado de trabajo por un tiempo más prolongado.

En consecuencia, parece importante la adopción de políticas que, en el corto y mediano plazo, permitan generar las condiciones para una mayor participación en la actividad económica de aquellos grupos poblacionales tradicionalmente inactivos (mujeres y adultos mayores). En

relación a la expansión de la PEA femenina la generación de incentivos, tanto en términos de equidad de actividades y remuneración, como de servicios complementarios tales como el fortalecimiento de un sistema de cuidados, permitiría expandir su participación. Respecto de los adultos mayores, existen claros incentivos al retraso de la edad de retiro del mercado de trabajo asociados con el mayor stock de capital humano con el que se llega a la vejez, por tal motivo, la implementación de incentivos financieros podría potenciar la tendencia ya observada.

Esta estrategia permitiría suavizar los efectos del envejecimiento sobre la reducción de la fuerza de trabajo en el mediano plazo, aunque no así en el largo, cuando la tasa de actividad será declinante bajo distintos escenarios alternativos. Una vez incorporados todos aquellos grupos inactivos a la población económicamente activa, el envejecimiento seguiría incrementando la edad media de los trabajadores, por lo que la productividad de la fuerza de trabajo tendrá un rol central en definir el ritmo de crecimiento del producto. El Gráfico 7 presenta una simulación de la evolución potencial de la PEA según dos escenarios. Uno contemplando solo el movimiento demográfico y el otro considerando, además, el cierre de brecha de género.

Gráfico 7. Tasas totales de actividad proyectadas, según escenario de simulación.
Año 2010-2100



Fuente: Rofman et al. (2016)

Más allá de cualquier escenario que se presente, la realidad es que al finalizar el bono demográfico la tasa de actividad total tenderá a decrecer. Mientras que en el primer escenario el efecto del envejecimiento demográfico resultaría en una caída sostenida de la proporción de la población en actividad, un aumento en la participación de las mujeres resultaría en un aumento del nivel de la tasa pero no de la tendencia (dado que una vez que las tasas femeninas alcancen el nivel supuesto el impacto del efecto demográfico sería similar). La relevancia de la evolución futura de la tasa de actividad radica en que, de no mediar cambios en otros factores que

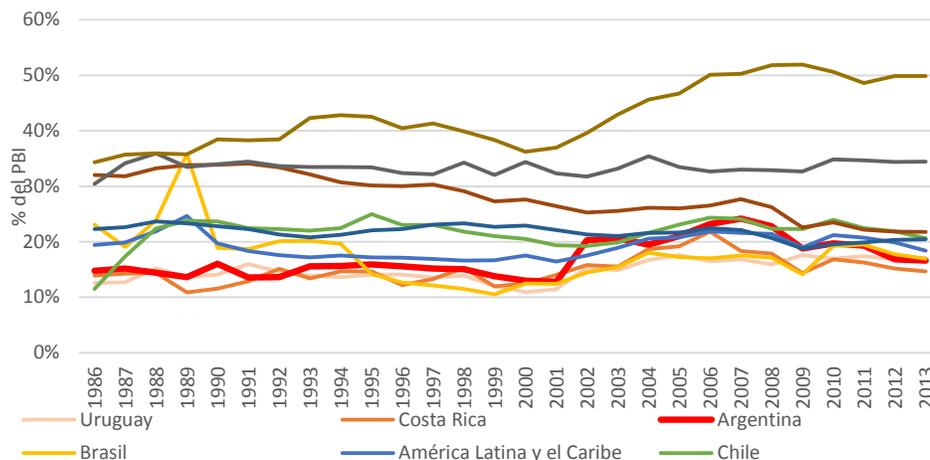
contribuyen al crecimiento económico, una caída en la tasa de actividad tendería a resultar en un descenso en el nivel de producción de bienes y servicios; en esa situación el mantenimiento de un nivel de producto que permita satisfacer el consumo y necesidades de la población se transformará en un importante desafío para la sociedad uruguaya.

Incremento del stock de capital físico

En un escenario de reducción de la fuerza de trabajo, un elemento que propicia una tasa positiva de crecimiento del producto per cápita es el aumento de la dotación de capital por trabajador, lo cual permitiría el incremento de la productividad laboral. Argentina se encuentra en un escenario moderadamente favorable para llegar a la etapa de envejecimiento con una mayor dotación de capital. Ello es consecuencia del período de bonanza demográfica por el que atraviesa, durante el cual se registra la mayor cantidad de ahorradores primarios. Por tal motivo, el aprovechamiento del bono demográfico implica generar los incentivos, tanto desde el mercado de trabajo como desde el sistema financiero, para elevar el nivel de ahorro y por tanto la inversión y acumulación de capital físico. Ello requiere de la generación, de manera simultánea, de empleos de alta productividad de manera de potenciar la cantidad de ahorradores primarios durante la ventana de oportunidad demográfica que se presenta. Asimismo, la formulación de alternativas de colocación de activos y tasas de interés son fundamentales para generar incentivos al ahorro y reducir la elevada propensión al consumo que se observa actualmente.

Argentina ha tenido un nivel de ahorro interno relativamente bajo en décadas recientes, particularmente si se lo compara con otros países que han transitado senderos de crecimiento más efectivos (Gráfico 8). Este nivel es un desafío importante, particularmente considerando que el bono demográfico representa una ventana de oportunidad para aumentar el nivel de ahorro, ya que la tasa de dependencia se mantendrá en niveles relativamente bajos durante los próximos 15 años. En este contexto, sería posible dirigir excedentes al ahorro e inversión, con lo que se generaría un círculo virtuoso de inversión, crecimiento y ahorro, lo que se conoce como el “segundo dividendo demográfico”. Por el contrario, de no alcanzarse niveles de ahorro significativos en los próximos años, el riesgo para la sostenibilidad del crecimiento de la economía podría ser importante en el mediano y largo plazo, ya que al aumentar la tasa de dependencia (y, en consecuencia, aumentar los niveles de consumo en relación a los ingresos de los hogares) la tendencia sería hacia una disminución del ahorro interno en la economía, por lo que se podría ingresar en un círculo vicioso de caída del ahorro, caída de la inversión y caída de la producción.

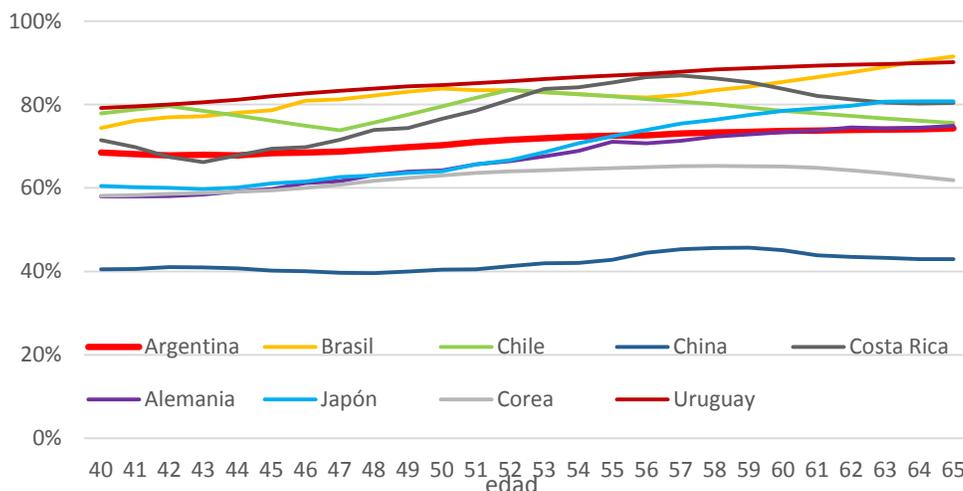
Gráfico 8. Tasa de ahorro bruto como porcentaje del PIB, países seleccionados.
Años 1986-2013



Fuente: World Development Indicators

La baja tasa de ahorro bruto en Argentina se relaciona en parte al comportamiento de los “ahorradores primarios”, el grupo poblacional que, por su edad, se encuentra en la etapa del ciclo de vida con mayores oportunidades de ahorro. Este grupo comprende a los adultos que ya han pasado la etapa de formación de familias y transferencias importantes de recursos hacia sus hijos, pero aún continúan generando ingresos importantes. En Argentina este grupo tiene niveles de consumo relativamente altos en comparación a otros países, tanto de la región como a nivel global, lo cual limita su capacidad de ahorro. El Gráfico 9 muestra como la propensión al consumo de la población de entre 40 y 65 años de edad en Argentina es similar a la de otros países de la región, y muy alta si se comparan con países como China o Corea.

Gráfico 9. Perfil de consumo por edad entre los 40 y 65 años, países seleccionados en años disponibles (en porcentaje del ingreso promedio entre los 30 y 49 años)



Fuente: Cuentas Nacionales de Transferencias, <http://ntaccounts.org>

El principal desafío para la política pública consiste en promover un fuerte proceso de inversión en los próximos 15 o 20 años, cuando el número de “ahorradores” aún sea alto, tratando de obtener ganancias de productividad y mejoras en la eficiencia de la producción. Para esto, es necesario generar condiciones institucionales, fiscales y financieras que incentiven un mayor ahorro por parte de los ahorradores primarios, garantizando niveles adecuados de bienestar presente de la población. Esto toma especial importancia dado que el incremento de la productividad total de los factores sería el impulsor endógeno del crecimiento económico sostenido. Este componente varía en función de aspectos tales como la acumulación de capital humano (esto es, la formación de los trabajadores que permite aumentar su productividad con la misma intensidad de empleo y disponibilidad de recursos de capital), o aspectos tecnológicos vinculados a la innovación y a la organización de la producción de bienes y servicios.

Incremento de la productividad total de los factores

Un tercer y cuarto elemento que permiten tener tasas positivas de crecimiento del PBI per cápita lo constituye el incremento del capital humano y de la productividad total de factores. El capital humano, entendido como las habilidades cognitivas y técnicas de los trabajadores, es una característica que define directamente la productividad de la fuerza de trabajo. El stock de capital humano se forma a partir de un proceso de decisiones de inversión realizada por los propios agentes económicos, quienes deben enfrentar un determinado costo de oportunidad. Por tal motivo, toda iniciativa de política dirigida a reducir dicho costo de oportunidad y mejorar la calidad de la formación de la fuerza de trabajo debe ser considerada prioritaria a los fines de fomentar un crecimiento sostenido. En este sentido, el avance del progreso tecnológico y la reducción del costo de acceso, generan un escenario propicio para lograr incentivos a dirigir los esfuerzos en esta dirección.

Una reforma tanto del sistema formal de educación en todos sus niveles, como del sistema de formación continua constituye una necesidad de corto y mediano plazo con el fin de lograr este objetivo. Resulta relevante considerar que el envejecimiento poblacional viene acompañado de un proceso intenso de cambio tecnológico, y ello demanda el desarrollo de nuevas habilidades laborales. En un contexto donde muchos de los trabajos que desarrollarán los niños y jóvenes de hoy en su adultez no existen, no es posible la capacitación específica en dichas ocupaciones. El desafío, sin embargo, consiste en preparar sus habilidades cognitivas de manera tal de generar capacidades de creación y adaptación. Para ello, resulta imprescindible repensar el sistema educativo en todos sus niveles, logrando una rápida capacidad de adaptación de las asignaturas y formas a la demanda de trabajo que se vayan presentando. Por tanto, es primordial comenzar una discusión profunda referida a un posible cambio del enfoque sobre el que se basan los sistemas educativos actuales, y pasar del paradigma de adquirir (memorizar) conocimientos a uno que priorice el desarrollo de habilidades cognitivas y socio-emocionales, a través del planteo de problemas, como base para obtener habilidades técnicas de forma continua.

En esta dirección, un factor condicionante del crecimiento económico lo constituye la generación continua de nuevo conocimiento o cambio tecnológico, producido a través de la

inversión en investigación y desarrollo, el cual permite mejorar la eficiencia en la utilización de los factores productivos. En este contexto, el desafío de mediano plazo consiste en generar las condiciones necesarias que incentiven un mayor nivel de inversión en este tipo de actividades, que permita la mejora constante en el proceso de organización de los factores productivos, de manera tal de generar y aprovechar las economías de escala.

El avance en esta dirección no implica solamente la generación genuina de nuevo conocimiento, sino que también admite aquellas actividades asociadas con la adopción y adaptación de cambios tecnológicos desarrollados en países desarrollados. En efecto, en una primera etapa del proceso de fortalecimiento del sistema de innovación, se destacan las actividades asociadas con la innovación imitativas y de ingeniería inversa de los inventos realizados en los países centrales. Ello requiere una participación activa no sólo del sector privado, a partir de la toma de riesgos, sino también del Estado, a través de programas de fomento y promoción de las capacidades tecnológicas locales mediante el otorgamiento de licencias tecnológicas y acuerdos de transferencia de saberes técnicos (know-how) con las empresas multinacionales que se encuentren radicadas en el país.

5. A MODO DE RESUMEN

Argentina se encuentra en medio de la transición demográfica hacia una estructura poblacional más envejecida, con creciente participación de los adultos mayores y lenta declinación en la población total. Estos cambios son generados por dos fenómenos característicos del progreso en las condiciones sociales y materiales de vida de la población: la caída en los niveles de mortalidad y en los niveles de fecundidad, resultado de la capacidad de las familias de controlar su fecundidad en forma efectiva.

Sin embargo, los cambios esperados generarán presiones fiscales adicionales en áreas como salud y protección social, que fueron diseñadas considerando un contexto demográfico diferente. Tales sistemas deberán ser reformulados de manera gradual con el fin de adaptarse a una realidad de mayor longevidad de la población y de un perfil epidemiológico fuertemente sesgado hacia enfermedades crónicas no transmisibles. En ese contexto, resulta importante la búsqueda de consensos políticos que permitan diseñar mecanismos de incentivos dirigidos a prolongar la vida activa de los trabajadores, mientras que los servicios de salud deberán aumentar significativamente su esfuerzo en las áreas de prevención, para así contener los gastos esperados.

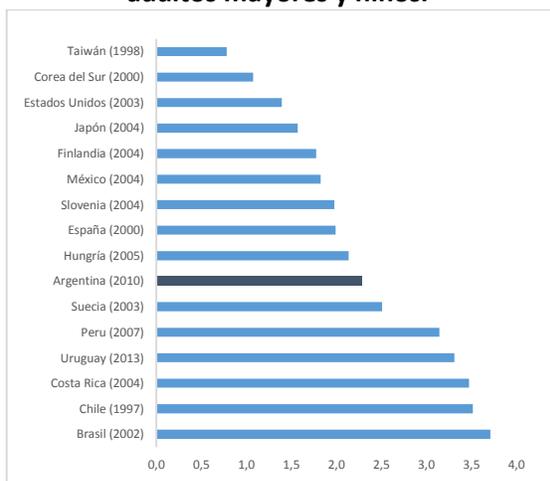
El desafío del sistema educativo es algo diferente. Se espera una reducción de la tasa de dependencia sectorial lo cual permitiría un incremento en el nivel de inversión por alumno, aunque al mismo tiempo deberán considerarse iniciativas que permitan la expansión de la cobertura y una significativa mejora en la calidad. La transición demográfica resultará en una disminución en la población de niños y jóvenes en edad escolar. Sin embargo, el sistema educativo enfrenta claros desafíos de cobertura en el sector medio y sobre todo de calidad educativa, con lo

cual lejos de esperar una reducción de la inversión, no sólo está podría mantenerse constante sino que también debería requerirse una mayor eficiencia en la utilización de los recursos.

Además de la dimensión fiscal, el principal desafío para la sociedad argentina será mantener una senda de crecimiento sostenido del PBI per cápita en el tiempo, en un marco de reducción de la población en edad de trabajar. El incremento de la participación económica de las mujeres, un proceso que se ha iniciado hace algunas décadas, como así también la progresiva postergación en el retiro de la actividad por parte de los adultos mayores, podrían ser opciones atenuantes. Sin embargo, parece imprescindible asegurar que quienes participen en la actividad económica mantengan un ritmo de incremento significativo en su productividad, lo que sólo podrá lograrse mediante una continua capitalización de la economía (lo que requiere niveles sostenidos de inversión y, por consiguiente, de ahorro por parte de los hogares) y la incorporación de innovaciones y desarrollos tecnológicos que faciliten una mayor producción de bienes y servicios para toda la población.

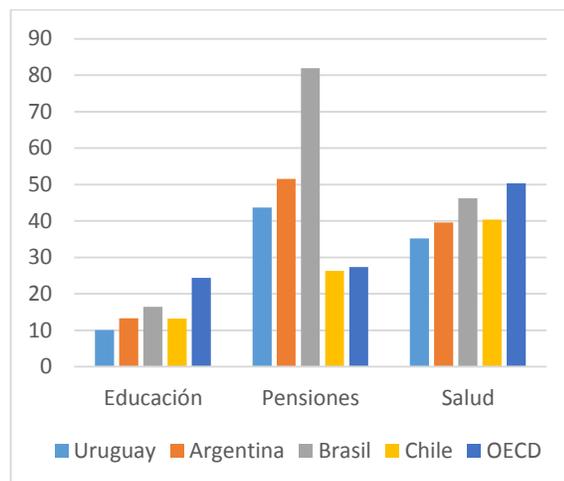
A nivel agregado, Argentina parece tener un sesgo mayor que otros países hacia el consumo en relación al ahorro y hacia el financiamiento de los adultos mayores en relación a los niños. Estos dos aspectos dificultan el avance hacia un sendero de aumento sostenido de la productividad, dado que un mayor ahorro es necesario para aumentar la dotación de capital y mayores inversiones en los niños deberían resultar en más capital humano en el futuro. El Gráfico 11 muestra, para un grupo seleccionado de países, la relación entre las transferencias públicas per cápita dirigidas a los adultos mayores y las dirigidas a los niños. Cuanto mayor es este ratio, mayor es el esfuerzo relativo que la sociedad hace para financiar a los adultos mayores en relación a los niños. Como se puede advertir, Argentina, aunque se mantiene por debajo de los países de la región, se encuentra en un nivel más alto que el de varios países desarrollados. En forma similar, el Gráfico 12 muestra una estimación de la “Relación de Generosidad” que se observa en los tres sectores (Educación, Salud, Pensiones) en un grupo seleccionado de países. Esta relación muestra cuán generoso es un país para con la población objetivo de una política pública, considerando la magnitud de los recursos que se destinan al sector y el tamaño relativo de la población receptora. Así, un país con alta relación de generosidad en un sector determinado (por ejemplo, pensiones en Brasil) está dedicando una proporción de su PIB relativamente alta respecto de la población en edad de recibir los beneficios, en comparación con los otros países considerados. En el gráfico es posible observar que Argentina es claramente más generoso que los países de la OCDE, Chile y Uruguay en su sistema de pensiones (aunque es superado por Brasil), mientras que su generosidad en el área de educación es particularmente baja, lo cual disminuye el ritmo de acumulación de capital humano.

Gráfico 11. Relación entre las transferencias públicas netas per cápita, de adultos mayores y niños.



Fuente: Rofman et al. (2016)

Gráfico 12. Relación de generosidad por sector.



En conclusión, el envejecimiento poblacional es el resultado de una evolución muy positiva en la sociedad argentina, pero al mismo tiempo plantea desafíos políticos, fiscales y económicos que deben ser atendidos. Las crecientes demandas fiscales, así como la necesidad de sostener el crecimiento económico para asegurar una mejora del bienestar de la población y generar espacios para el consenso sobre políticas de desarrollo requerirán respuestas en muchas áreas, pero con particular énfasis en cuatro: el sistema educativo, que deberá contribuir a un proceso de generación de capital humano más efectivo, mejorando tanto su cobertura como la calidad de los resultados; el mercado de trabajo, que deberá compensar la caída de la población en edad activa con una mayor participación de las mujeres y los adultos mayores en actividades de alta productividad; el aumento de los niveles de ahorro interno que permitan una mayor inversión y acumulación de capital productivo; y el incremento de la productividad de la economía, mediante un impulso sostenido a los procesos de innovación, adaptación y cambio tecnológico. El éxito que Argentina tenga en las próximas décadas en éstas áreas será determinante en la posibilidad de convertirse en un país de altos ingresos, con niveles de bienestar similares a los observados entre los países más avanzados y oportunidades de desarrollo para el conjunto de su población.