

# Transferencias entre generaciones y grupos socioeconómicos

Estimaciones de las  
Cuentas Nacionales de  
Transferencias en  
la Argentina

Pablo Comelatto

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

SERIE

**POBLACIÓN Y DESARROLLO**

**128**

# **Transferencias entre generaciones y grupos socioeconómicos**

Estimaciones de las Cuentas Nacionales  
de Transferencias en la Argentina

Pablo Comelatto



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Este documento fue preparado por Pablo Comelatto, del Centro de Estudios de Población-CENEP de la Argentina, y Consultor del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto "Transición demográfica: oportunidades y desafíos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe" del décimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que es coordinado por el CELADE-División de Población de la CEPAL.

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

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-9009 (versión electrónica)  
ISSN: 1680-8991 (versión impresa)  
LC/TS.2019/105  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2019  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-00997

Esta publicación debe citarse como: P. Comelatto, "Transferencias entre generaciones y grupos socioeconómicos: estimaciones de las Cuentas Nacionales de Transferencias en la Argentina", *serie Población y Desarrollo*, N° 128 (LC/TS.2019/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
<b>I. Panorama económico .....</b>	<b>11</b>
<b>II. Características y tendencias demográficas .....</b>	<b>15</b>
<b>III. Gasto público y sistema de protección social .....</b>	<b>19</b>
A. Consumo público en especie .....	20
B. Impuestos y resultado fiscal .....	21
<b>IV. Componentes del déficit del ciclo de vida .....</b>	<b>23</b>
A. Ingresos laborales .....	23
B. Consumo .....	24
C. Déficit del ciclo de vida .....	25
<b>V. Reasignaciones por edad .....</b>	<b>29</b>
A. Transferencias públicas .....	29
B. Transferencias e ingresos por activos privados .....	33
<b>VI. Análisis por grupo socioeconómico .....</b>	<b>35</b>
A. Ingresos laborales, consumo y déficit del ciclo de vida .....	35
B. Transferencias públicas por grupos socioeconómicos .....	40
C. Ingresos y egresos por transferencias .....	42
<b>VII. Escenarios futuros .....</b>	<b>47</b>
<b>VIII. Conclusiones .....</b>	<b>51</b>
Bibliografía .....	53
Serie Población y Desarrollo: números publicados .....	56

**Cuadros**

Cuadro 1	Grupos socioeconómicos y características del jefe de hogar .....	13
Cuadro 2	Gasto público corriente y principales componentes, Argentina 2016 .....	20
Cuadro 3	Sector público, transferencias y reasignaciones basadas en activos, Argentina 2016 .....	22
Cuadro 4	Flujos del ciclo de vida, valores agregados, Argentina 2016 .....	25
Cuadro 5	Sector privado, transferencias y reasignaciones basadas en activos, Argentina 2016 .....	33
Cuadro 6	Usos del ingreso de capital privado .....	33
Cuadro 7	Déficit del ciclo de vida, por grupo socioeconómico, Argentina 2016 .....	36
Cuadro 8	Déficit del ciclo de vida y financiamiento público, por grupo socioeconómico y grandes grupos de edad, Argentina 2016 .....	44

**Gráficos**

Gráfico 1	Estructura de edad de la población, por grupo socioeconómico, Argentina 2016 .....	17
Gráfico 2	Razón de sostenimiento, población total (1950-2050) y por grupo socioeconómico (2016) .....	18
Gráfico 3	Ingresos laborales de asalariados y cuentapropistas, per capita, Argentina 2016 .....	23
Gráfico 4	Consumo público y privado, per capita, Argentina 2016 .....	24
Gráfico 5	Consumo público y privado, per capita, por sector, Argentina 2016 .....	25
Gráfico 6	Consumo e ingresos laborales, per capita, Argentina 2016 .....	26
Gráfico 7	Déficit del ciclo de vida, per capita, Argentina 2016 .....	27
Gráfico 8	Déficit del ciclo de vida, valores agregados, Argentina 2016 .....	27
Gráfico 9	Entradas por transferencias públicas, per capita, Argentina 2016 .....	30
Gráfico 10	Entradas por transferencias públicas, valores agregados, Argentina 2016 .....	30
Gráfico 11	Egresos tributarios, por tipo, per capita, Argentina 2016 .....	31
Gráfico 12	Egresos tributarios, por tipo, valores agregados, Argentina 2016 .....	31
Gráfico 13	Ingresos y egresos por transferencias públicas, per capita, Argentina 2016 .....	32
Gráfico 14	Ingresos y egresos por transferencias públicas, valores agregados, Argentina 2016 .....	32
Gráfico 15	Ingresos por activos y ahorro privado neto de transferencias privadas, per capita, Argentina 2016 .....	34
Gráfico 16	Consumo e ingresos laborales, per cápita, por grupo socioeconómico, Argentina 2016 .....	36
Gráfico 17	Déficit del ciclo de vida, por grupo socioeconómico, per capita, Argentina 2016 .....	37
Gráfico 18	Déficit del ciclo de vida, por grupo socioeconómico, valores agregados, Argentina 2016 .....	38
Gráfico 19	Consumo por sector y grupo socioeconómico, per capita, Argentina 2016 .....	38
Gráfico 20	Ingresos por transferencias públicas (pensiones y otras en efectivo), per capita, Argentina 2016 .....	40
Gráfico 21	Ingresos por transferencias públicas a la niñez, per capita, Argentina 2016 .....	41
Gráfico 22	Saldo de ingresos y egresos por transferencias públicas, Argentina 2016 .....	40

## Resumen

Se presentan los principales resultados de la estimación de las Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT) para la Argentina, en el año 2016. El análisis incluye estimaciones por nivel socioeconómico. La metodología CNT permite cuantificar el peso de las transferencias públicas en la financiación de los déficits de los grupos de edad en los extremos del ciclo vital. Dada la historia demográfica del país, la cohorte nacida entre 1970 y 1990 revierte la caída en la razón de sostenimiento del consumo que se observa entre 1950 y 1990. Cuando los integrantes de la cohorte empiezan a alcanzar las edades económicamente productivas, inicia la ventana de oportunidad demográfica que la Argentina está atravesando actualmente.

Se identifican 3 niveles socioeconómicos, según el nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar. Dadas las distintas realidades demográficas y socioeconómicas de los 3 grupos, el sector público no sólo redistribuye recursos entre grupos de edad sino también entre los distintos grupos socioeconómicos.

El aprovechamiento del dividendo demográfico depende fundamentalmente del grupo socioeconómico de mayor educación, que está generando los superávits del ciclo de vida que son la principal fuente de financiamiento de los déficits de todos los grupos. El desafío actual para la Argentina parece consistir en cómo aprovechar los excedentes generados durante la ventana de oportunidad demográfica para cubrir las metas simultáneas de 1) invertir en el capital humano de los futuros trabajadores; 2) financiar la formación de capital fijo (que es hoy uno de los principales limitantes del crecimiento económico que el país experimenta desde 2012); y 3) sostener el consumo de los adultos mayores. Las estimaciones destacan la complejidad de la interacción entre un sector público de gran tamaño y con dificultades para financiarse, una población en proceso de envejecimiento y una estructura social con un nivel significativo de estratificación.





## Introducción

La Argentina es un país de ingresos medios-altos que ha iniciado tempranamente, en el contexto latinoamericano, el proceso de transición demográfica. Asimismo, presenta un largo historial de inestabilidad macroeconómica, lo que ha resultado en una creciente heterogeneidad social.

En la actualidad, el proceso de cambio demográfico presenta un conjunto de desafíos que se combinan con la fragmentación social para poner en cuestión la sostenibilidad de diversos programas públicos de transferencias. En efecto, una de las manifestaciones más evidentes del cambio demográfico es el cambio en la estructura de edad de la población lo que, dado que el comportamiento económico de los agentes no es uniforme a lo largo del ciclo de vida, ejerce un significativo impacto sobre el comportamiento agregado de diversas variables económicas.

La evolución a lo largo del ciclo de vida de las necesidades de consumo y posibilidades de generación de ingresos laborales da lugar a un patrón de sucesión de una etapa de déficit de ingresos en relación al consumo al comienzo del ciclo vital, seguido por un superávit y nuevamente déficit al final del ciclo (Lee and Mason 2011). La metodología de las Cuentas Nacionales de Transferencia busca registrar y cuantificar los flujos de recursos económicos a lo largo del ciclo de vida que financian las etapas deficitarias a partir de los recursos de la etapa superavitaria (United Nations 2013).

La temprana transición demográfica en Argentina ha dado como resultado una población de bajo crecimiento y en proceso de envejecimiento. Este proceso, sin embargo, se ha visto ralentizado recientemente como consecuencia de un incremento en la fecundidad producido en las décadas de 1970 y 1980, que ha resultado en el presente en un período de reducción de la relación entre el número de individuos económicamente dependientes con respecto a los que están en la etapa superavitaria del ciclo vital. Esta reducción en la relación de dependencia puede interpretarse como un período de oportunidad demográfica, consistente en la posibilidad de aprovechar el “obsequio” que la demografía hace al desarrollo económico. Se plantea así el desafío de aprovechar este obsequio, mejor conocido como dividendo o bono demográfico, al tiempo que se atienden las siempre más imperiosas necesidades de la inestable coyuntura argentina.

Dentro del conjunto de transferencias de recursos que financian el consumo de las etapas deficitarias, el sector público en Argentina juega un rol preponderante. Pero este rol del sector público no sólo es intergeneracional sino también entre grupos socioeconómicos. En los últimos tres lustros, el sector público ha crecido significativamente, particularmente por el crecimiento de programas de atención social (previsión social y atención a la niñez, entre otros). A la luz de este crecimiento se debate hoy día si el tamaño del sector público contribuye a la inestabilidad macroeconómica o si, por el contrario, es resultado de la necesidad de atender el deterioro de la situación social.

Esta dinámica compleja de cambio demográfico, inestabilidad macroeconómica y estratificación social es objeto de estudio del presente trabajo. A partir de una clasificación de la población en tres grupos socioeconómicos (población en hogares clasificados según el nivel educativo del jefe de hogar) se analizan las diferencias en la estructura demográfica de cada grupo y el rol diferencial del estado para cada grupo en términos de ingresos y egresos por transferencias públicas. Se pone énfasis en destacar el rol del sector público, tanto en el financiamiento de las etapas deficitarias del ciclo de vida, como en la transferencia de recursos entre grupos socioeconómicos.

Las estimaciones destacan la complejidad de la interacción entre un sector público de gran tamaño (tanto en términos de la comparación histórica, como en la comparación con otros países de la región de similar grado de desarrollo) y con dificultades para financiarse, una población en proceso de envejecimiento y una estructura social con un nivel significativo de estratificación. Argentina es un país de ingresos medios-altos y que gasta una considerable fracción del PIB en seguridad y asistencia social y, sin embargo, aún mantiene elevados niveles de pobreza y desigualdad.

En el presente, la cuestión de la reforma fiscal y, en particular, la reforma del sistema de pensiones, son cuestiones de primer orden de discusión pública. Un resultado de este trabajo es destacar cómo el sistema de pensiones es parte integral de un sistema muy complejo de transferencias entre generaciones y grupos socioeconómicos. Las estimaciones muestran cómo el consumo de importantes sectores de la población es dependiente de las transferencias públicas y cómo, por lo tanto, cualquier plan de reforma de un programa específico debe enmarcarse en este cuadro complejo.

Por último, se destaca la discusión acerca de si la Argentina está sacando provecho de la ventana de oportunidad demográfica que está atravesando actualmente. El aprovechamiento del primer y, en particular, el segundo dividendo demográfico (Lee y Mason 2007, 2011), requiere la canalización hacia la inversión de los excedentes económicos que resultan de la favorable coyuntura demográfica. Como se destacará, la compleja interacción entre el rol del estado y los grupos socioeconómicos parece resultar un elemento que no favorece el aprovechamiento de la oportunidad demográfica.

En las últimas 3 décadas, y a diferencia de la experiencia de buena parte del siglo XX, la condición de pobreza de amplios sectores de la población se ha vuelto muy dependiente de la coyuntura económica. Estos sectores caen rápidamente en la pobreza en períodos de estancamiento y salen rápidamente de ella en períodos de crecimiento económico. En este sentido, las dificultades para generar un crecimiento económico sostenible resultan en una dificultad para generar una reducción sostenible de la pobreza (objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Asimismo, la marcada estratificación socioeconómica hace difícil imaginar un quiebre de la transmisión intergeneracional de la condición socioeconómica sin una activa intervención del sector público, favoreciendo la acumulación del capital humano de las nuevas generaciones de los sectores socioeconómicos más bajos. Nuestras estimaciones muestran que el nivel socioeconómico más alto recurre fundamentalmente al consumo de educación y salud privadas (con excepción del nivel universitario público, que sigue teniendo en Argentina un rol fundamental, incluso para este grupo). Los grupos socioeconómicos más bajos, en cambio, dependen crucialmente de las transferencias públicas para la acumulación de capital humano, aunque, como veremos, las transferencias a los adultos mayores parecen estar compitiendo con las transferencias a la niñez. El logro de la reducción de la

desigualdad (objetivo 10 de los ODS) dependerá de la posibilidad de reforzar la intervención pública en la acumulación de capital humano de los grupos más vulnerables, sin comprometer las necesidades de consumo de adultos mayores que dependen de las transferencias públicas y sin comprometer la formación de capital fijo (inversión privada) que ha sido en los últimos años un limitante al crecimiento económico.

El trabajo de estimación requirió la compilación de los datos de Cuentas Nacionales de Argentina a partir de fuentes diversas. El cálculo de perfiles de edad se hizo a partir de las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (segundo, tercer y cuarto trimestres de 2016), la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012, cuadros publicados de la Encuesta de Utilización y Gasto en Servicios de Salud 2010 y datos administrativos, cuando estuvieron disponibles (Administración Nacional de la Seguridad Social e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados). Por último, para los componentes del gasto público se utilizaron datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público Argentino, base devengado, de la Oficina Nacional de Presupuesto. Los datos de población por edades simples fueron obtenidos a partir de una solicitud a la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La metodología de estimación siguió muy ajustadamente las indicaciones del manual del proyecto National Transfer Accounts (United Nations, 2013).

Los capítulos I y II presentan un breve panorama económico y demográfico de la Argentina. El tercer capítulo describe las principales características de sector público y de los programas de protección social. Luego, los capítulos IV y V dos secciones presentan las estimaciones de Cuentas Nacionales de Transferencia, tanto del Déficit del Ciclo de Vida (IV), como las reasignaciones por edad (V). La sección siguiente desagrega los resultados de las secciones anteriores por grupo socioeconómico. Y por último, el capítulo VII discute algunos escenarios posibles de reformas futuras que permitan atender algunos de los desafíos identificados, para terminar con las conclusiones en el capítulo VIII.



## I. Panorama económico

Argentina está considerado un país de ingresos medios-altos y ha estado históricamente en los puestos más altos en términos de PIB per cápita en el contexto latinoamericano.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, la Argentina se ha caracterizado por la alta volatilidad de la economía durante buena parte del siglo XX y comienzo del siglo XXI, con recurrentes episodios inflacionarios y períodos de estancamiento en el crecimiento económico. Este historial de inestabilidad ha tenido un impacto en la situación social, con niveles relativamente altos de pobreza. La alta estratificación resultante es a la vez causa y consecuencia de fuertes disparidades en el acceso a servicios educativos y de salud. Aunque los niveles de gasto agregado son significativos, los sistemas de salud y educación se encuentran fragmentados, con superposición de diversos esquemas de provisión pública y privada y muy desigual desempeño según la condición socioeconómica del usuario del servicio (ver, por ejemplo, PNUD, 2011 para salud y Marchionni et al, 2013 para educación).

El país enfrentó en 2001 una severa crisis fiscal y de endeudamiento, que resultó en elevados niveles de desocupación, pobreza y desigualdad<sup>2</sup>. La salida de la crisis a partir del año 2003 (después de 4 años de recesión y crecimiento económico negativo) estuvo asociada a una fuerte devaluación de la moneda nacional, lo que tuvo el efecto de incentivar el ahorro externo, por vía de un significativo superávit comercial fomentando las exportaciones y moderando las importaciones.

El período 2003-2011 estuvo caracterizado por una importante recuperación y crecimiento del producto, con excepción del año de la crisis financiera internacional, 2009. Probablemente un de los desarrollos más significativos asociados a este período de crecimiento consistió en un significativo aumento del rol del sector público como canalizador de recursos económicos, por vía de la recaudación tributaria y el gasto público (corriente y de capital), en forma de consumo en especie y transferencias en efectivo.

---

<sup>1</sup> Según datos del Banco Mundial, Argentina estaba en 2017 en el puesto cuatro en América Latina en términos de PIB per cápita medido en paridad de poder adquisitivo, detrás de Chile, Panamá y Uruguay.

<sup>2</sup> Gasparini y Cruces, 2008.

Dentro de este último rubro, se destacan dos medidas de alto impacto redistributivo (tanto entre generaciones, como entre grupos socioeconómicos): la llamada moratoria previsional (en dos fases, una a partir de 2005, y la segunda a partir de 2014) y la creación de un programa de transferencias condicionadas a la niñez, conocido como Asignación Universal por Hijo para Protección Social-AUH, en 2009<sup>3</sup>.

La moratoria previsional estuvo dirigida a los individuos que, cumpliendo el requerimiento de haber llegado a una edad avanzada, no reunían los requisitos formales de contribuciones al sistema de pensiones. La AUH, por su parte, está dirigida a los niños de hogares con adultos desempleados o empleados en el sector informal, y requiere el cumplimiento de condiciones de escolaridad y vacunación de los niños.

Estas medidas de remediación, surgidas en el contexto de salida de la crisis de 2001, vienen a reconocer el deterioro de la situación social, que el crecimiento de 2003-2011 no pudo revertir. Las tendencias de las últimas 3 décadas parecen haber puesto en duda a la imagen auto-percibida por la sociedad argentina, como una sociedad de elevada movilidad social, donde la educación (particularmente la pública) sirve como elemento de rápida promoción social.

Argentina ha presentado desde el año 2012 un desempeño muy pobre en materia de crecimiento económico, encaminándose a completar un período de 8 años (2012-2019) de nulo crecimiento. El significativo crecimiento de los recursos administrados por el estado y, el más reciente estancamiento de la economía, trajeron aparejado un deterioro de la situación fiscal. Los dos gobiernos que se han sucedido en los últimos años, han apelado a distintas estrategias para solventar esa situación: el financiamiento primordialmente inflacionario (hasta el año 2015) y el endeudamiento externo (desde el año 2016, aunque aún con una persistente inflación).

La necesidad de atender a la interacción de la demografía y la economía, en un contexto de deterioro social, ha sido objeto recientemente de atención en los ámbitos académicos y de discusión de políticas (Gragnolati et al, 2014 y Fanelli, 2012). En el presente (año 2018), y como consecuencia del deterioro de la capacidad de endeudamiento externo, el gobierno ha debido recurrir a un financiamiento de emergencia del Fondo Monetario Internacional, al tiempo que se reaviva en el debate público las perspectivas de sostenimiento del sistema de protección social (en particular el sistema de pensiones), en el marco de la discusión más amplia acerca del rol del estado en la economía.

La condición de país de ingresos medios altos esconde una heterogénea realidad socioeconómica, con niveles de pobreza que han oscilado en los últimos 20 años entre un cuarto y algo más de la mitad de la población<sup>4</sup>, dependiendo de la volátil coyuntura económica. Esta variabilidad expone cómo una fracción importante de la población es altamente vulnerable a fluctuaciones en su condición de empleo y el valor real de sus ingresos, periódicamente sometidos a la desvalorización por un ajuste insuficiente a la persistente inflación.

---

<sup>3</sup> Como parte de las reformas del sistema de protección social, el gobierno decidió también en el año 2008 revertir la reforma previsional del año 1994, que había creado un sistema de cuentas individuales de capitalización administradas por empresas privadas, retornando al tradicional sistema de reparto y eliminando definitivamente el sistema de cuentas individuales de capitalización. Así como la reforma de 1994 supuso derivar la mayor parte de las contribuciones de los trabajadores, restando al sector público estos ingresos, la "contrarreforma" de 2008 devolvió los mismos al sector público (a través de la Administración Nacional de Seguridad Social-ANSES).

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2016 e informes técnicos periódicos.

En el presente informe se estratifica a la población en tres grupos, definidos según los años de educación del jefe de hogar<sup>5</sup>. En función de esta clasificación, un 34% de la población vive en hogares con un jefe con hasta 7 años de educación (grupo 1), 41% en hogares con jefes con entre 8 y 12 años de educación (grupo 2) y un 25 por ciento con jefes con 13 o más años de educación (grupo 3) (véase el cuadro 1).

El grupo 1, de menor educación del jefe, concentra a un tercio de la población y es el de mayor edad media (35,2 años). Es el grupo con la menor tasa de participación del jefe de hogar en la fuerza laboral (50,1%), el mayor nivel de desempleo (6,3%) y el menor porcentaje de empleados en el sector formal (55%).

En el extremo opuesto, el grupo 3, el de mayor educación del jefe, concentra a un cuarto de la población, con el mayor nivel de participación económica del jefe (78,8%), el menor desempleo (3,6%) y el mayor porcentaje empleado en el sector formal (85,6%).

La estratificación de la población es fruto de tendencias de largo plazo que, por otra parte, son determinantes de la transmisión intergeneracional de la condición socioeconómica.

**Cuadro 1**  
**Grupos socioeconómicos y características del jefe de hogar**

Grupo socio-económico	Años de educación del jefe	Población		Edad media	Jefes de hogar		
					Tasa de desocupación (en porcentajes)	Tasa de actividad económica (en porcentajes)	Porcentaje empleado en el sector formal
1	0-7	14 734 843	33,8%	35,2	6,3	50,1	55,0
2	8-12	17 742 427	40,7%	30,8	5,3	72,7	70,9
3	13+	11 113 097	25,5%	34,0	3,6	78,8	85,6
Total		43 590 368	100,0%	33,1	4,9	67,4	72,9

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>5</sup> Se sigue a Turra y Queiroz (2005) y Mejía-Guevara (2014), entre otros, en utilizar a los años de educación del jefe de hogar como indicador del estatus socioeconómico del hogar. A diferencia de esos autores, se optó por tres grupos, en vez de cuatro, pues los 3 grupos parecen presentar un distintivo perfil demográfico.

<sup>6</sup> Los años de educación fueron imputados usando datos de la Encuesta Permanente de Hogares, en base a las preguntas por el máximo nivel educativo al que asistió, y el último año aprobado en ese nivel. Se optó por el número de años de educación para homogeneizar las diferencias en los niveles fruto de dos reformas del sistema educativo que redefinieron los niveles y la cantidad de años en cada nivel, además de homogeneizar las diferencias en los distintos regímenes provinciales. Los años elegidos se corresponden con el nivel primario completo o menos (hasta 7 años), secundario completo o menos (hasta 12 años), y al menos un año de nivel terciario (13 años o más). La proporción de individuos pertenecientes a cada grupo socioeconómico, por edad, fue aplicada a la estructura de edad de la población total facilitada por INDEC.





## II. Características y tendencias demográficas

La población argentina fue un ejemplo temprano en América Latina de comienzo de la transición demográfica (Recchini de Lattes y Lattes 1975, Pantelides y Moreno 2009), iniciando el proceso de descenso de la natalidad y mortalidad a partir de la década de 1870 y con un descenso más o menos en paralelo de ambas y resultando en niveles de crecimiento vegetativo relativamente bajos. Si bien con anterioridad a 1930 la dinámica inmigratoria más que compensó la baja en el crecimiento vegetativo, con posterioridad a ese año la caída en los volúmenes de inmigración aceleró la caída en la tasa de crecimiento total de la población (Otero, 2007).

El descenso de la mortalidad y la fecundidad a lo largo del siglo XX, pusieron a Argentina en camino a un proceso de envejecimiento que sólo fue interrumpido temporalmente por un repunte de la fecundidad en las décadas de 1970 y 1980 (Pantelides, 1989, Pantelides y Moreno, 2009).

La evolución de la población argentina a lo largo de los 100 años transcurridos entre mediados de los siglos XX y XXI<sup>7</sup> queda reflejada en el gráfico 1, a través de la razón de sostenimiento<sup>8</sup>. Se destaca la caída de la razón de sostenimiento entre 1950 y 1990, principalmente por el lento pero sostenido aumento de la proporción adulta mayor. Por otra parte, la caída en la razón de sostenimiento fue reforzada por el mencionado fenómeno comenzado con la década de 1970, cuando un repunte de la fecundidad dio lugar a un modesto "baby boom" que se prolongó durante las décadas de 1970 y 1980, reduciendo la razón de sostenimiento por el aumento en la proporción de niños.

Esta cohorte nacida entre 1970 y 1990, de tamaño relativamente mayor a las anteriores y posteriores, revierte la caída en la razón de sostenimiento a partir de la década de 1990, cuando empieza a alcanzar las edades económicamente productivas. Este es el inicio de la ventana de oportunidad

---

<sup>7</sup> Para este cálculo de largo plazo se utilizan las estimaciones y proyecciones de población de CEPAL / CELADE (2000).

<sup>8</sup> La razón de sostenimiento (support ratio) puede entenderse como el cociente entre el número efectivo de trabajadores y el número efectivo de consumidores. Tanto el numerador como el denominador dan cuenta tanto de los cambios en la estructura de edad de la población como en los patrones específicos de producción y consumo por edad (United Nations 2013). En esta estimación se utilizan los perfiles de ingresos laborales y consumo por edades simples para el año 2016 presentados más adelante.

demográfica que la Argentina está atravesando. Esta evolución ilustra la posibilidad de aprovechar el primer dividendo demográfico, hasta que esta cohorte comience a retirarse del mercado de trabajo comenzando en la década de 2030. A partir de este momento, el proceso de envejecimiento dará lugar a un declive de la tasa de sostenimiento.

El cierre de la ventana de oportunidad demográfica a partir de 2030 resalta la importancia del aprovechamiento del segundo dividendo demográfico, esto es de la capacidad de ahorro durante la etapa de razón de sostenimiento elevada, y la conversión del ahorro en inversión.

Los tres grupos socioeconómicos presentan perfiles demográficos distintivos. La edad media de los tres grupos es muy dispar (véase el cuadro 1). El grupo 1 es el más envejecido (edad media 35,2 años y 15 por ciento del grupo con 65 años o más)<sup>9</sup>, mientras que el grupo 2 es el más joven: 30,8 años de edad media, con 8 por ciento del grupo con 65 años o más y la mayor proporción de niños de 0 a 14 (28 por ciento del grupo), seguramente reflejando mayores niveles de fecundidad en los sectores de educación media baja.

Por último, el grupo 3 es el que evidencia la presencia de la cohorte 1970-1990 y el que protagoniza la oportunidad de aprovechamiento del bono demográfico. Tiene la menor proporción de niños (21 por ciento, reflejo de una baja fecundidad) y una proporción baja de adultos mayores (9 por ciento, reflejando que el grupo todavía no envejeció). Es el grupo con jefe con mayor nivel de educación (con al menos un año de educación terciaria).

Las pirámides de edad en el gráfico 1 muestran claramente que los tres grupos corresponden a tres configuraciones poblacionales muy diferentes. El grupo 1 se corresponde con una población envejecida, con exceso de adultos mayores y déficit<sup>10</sup> de niños y adultos en edades laborales. Es una población envejecida y con bajo nivel educativo.

El grupo 2 se aproxima a la forma piramidal clásica, de base ancha y cúspide angosta, que caracteriza a una población joven, con déficit de adultos mayores y exceso de niños y adultos jóvenes.

El grupo 3 presenta la particularidad de exhibir la presencia de la cohorte que se corresponde aproximadamente con el "baby boom" que la Argentina experimentó durante las décadas de 1970 y 1980. Es una cohorte con los mayores niveles de educación, con déficit de niños (por la baja de la fecundidad que retomó su sendero decreciente en las décadas de 1990 y, particularmente, los 2000), y déficit de adultos mayores, pues la cohorte todavía no ha envejecido. El grupo 3 es probablemente el que mejor corporiza la idea de dividendo demográfico: una cohorte educada, con pocos hijos, y que está atravesando sus años más productivos.

Dado el peso que, como se verá, este grupo afronta en el sostenimiento de los restantes grupos socioeconómicos, el próximo envejecimiento del grupo abre interrogantes acerca de la sostenibilidad futura de los programas de transferencia vigentes actualmente. La disparidad entre los grupos socioeconómicos se refleja también en el gráfico 2, donde se presentan las tasas de sostenimiento para cada grupo en el año 2016, usando los perfiles de consumo e ingresos laborales de la población total. Se destaca que el grupo 1 ya presenta una razón de sostenimiento más baja que cualquier valor tomado por este indicador para la población total a lo largo de los cien años considerados. En este sentido, el grupo 1 está adelantado por varias décadas a la evolución de la población total. Si bien se trata del grupo con jefe de hogar menos educado, y por lo tanto podemos suponer el más vulnerable, su situación constituye una advertencia de lo que podemos esperar para la población total si no se tiene éxito en eliminar los déficits educativos de los niños de los grupos 1 y 2.

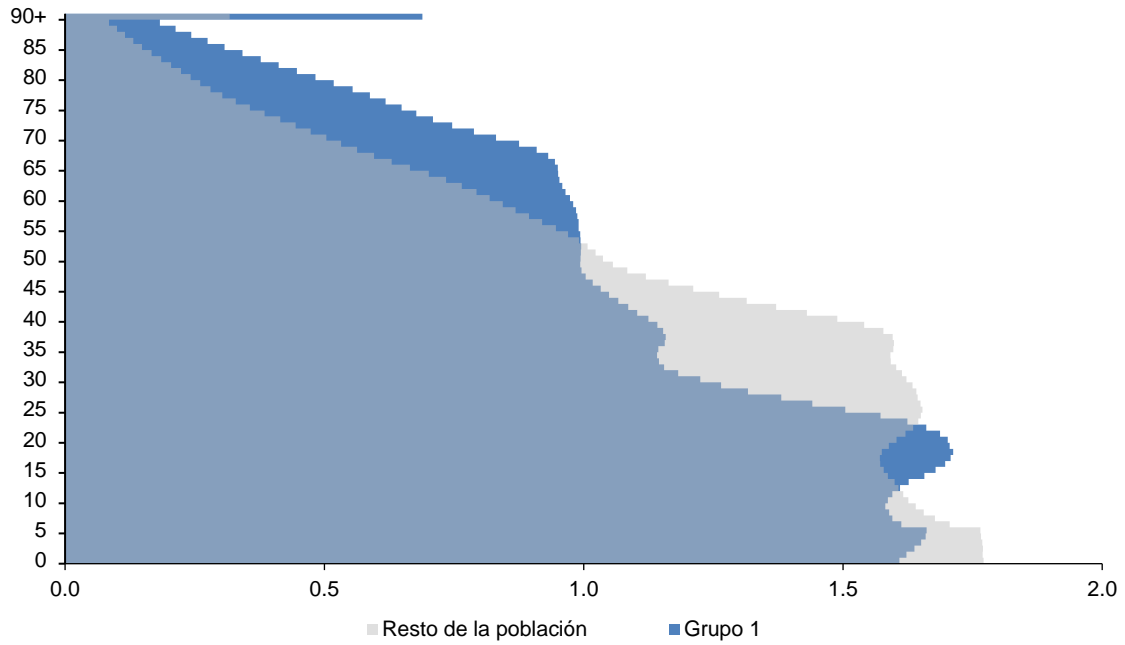
---

<sup>9</sup> Aquí hay un efecto cohorte importante, en el sentido de que los jefes de mayor edad completaron su escolaridad en tiempos en que no era habitual avanzar más allá del nivel primario.

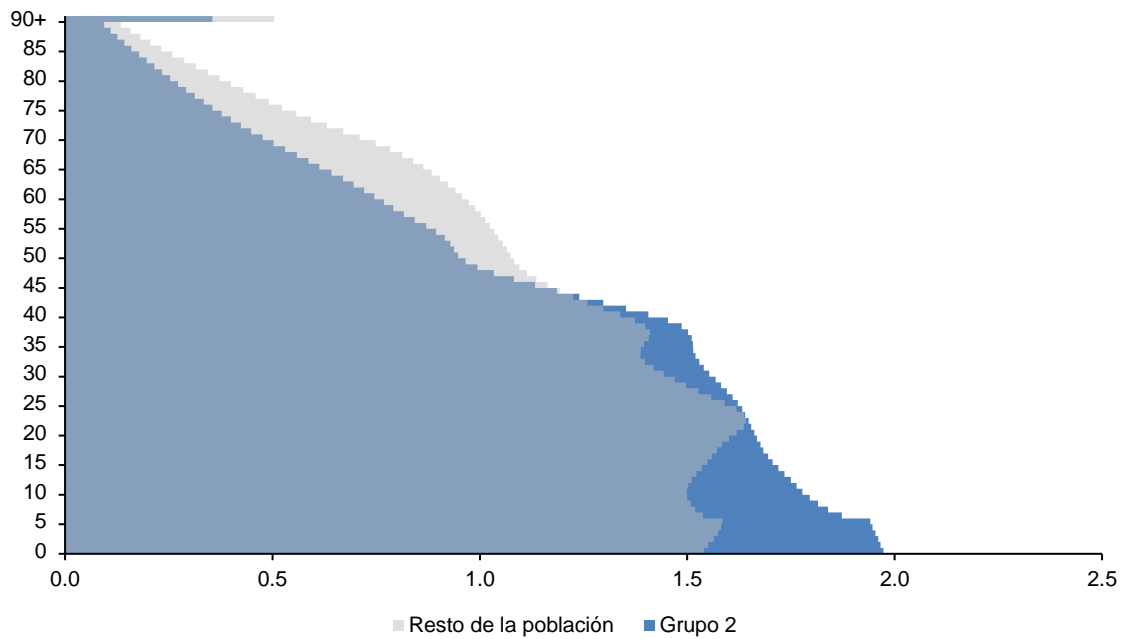
<sup>10</sup> En todos los casos, los excesos y déficit poblacionales son medidos en relación al perfil conjunto de los otros dos grupos.

**Gráfico 1**  
**Estructura de edad de la población, por grupo socioeconómico, Argentina 2016**  
*(En porcentajes)*

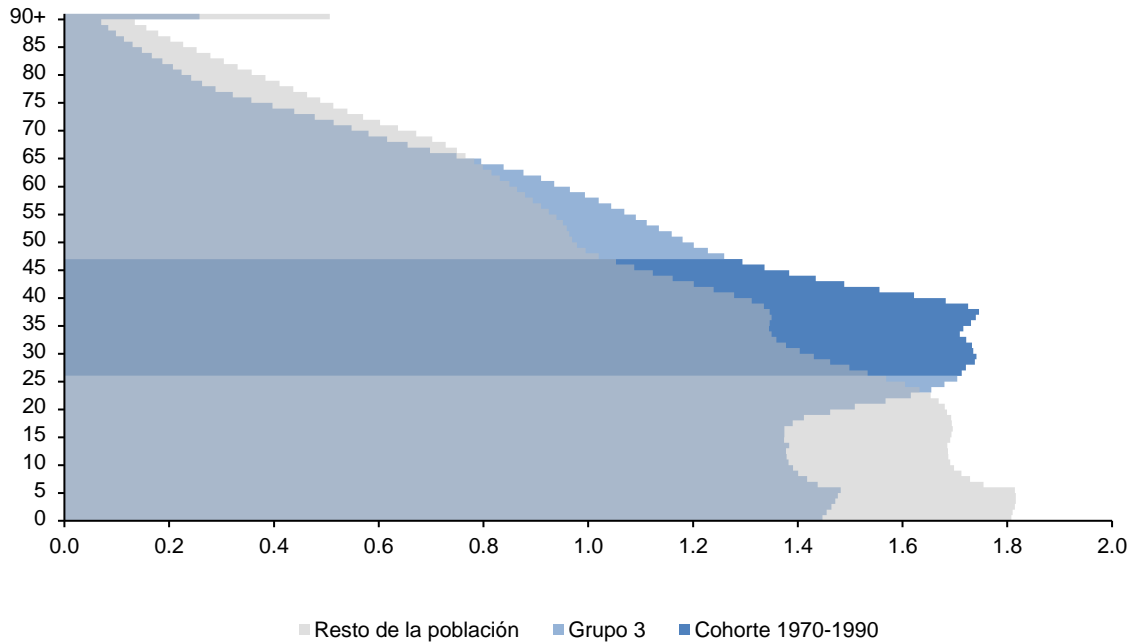
**A. Grupo 1**



**B. Grupo 2**

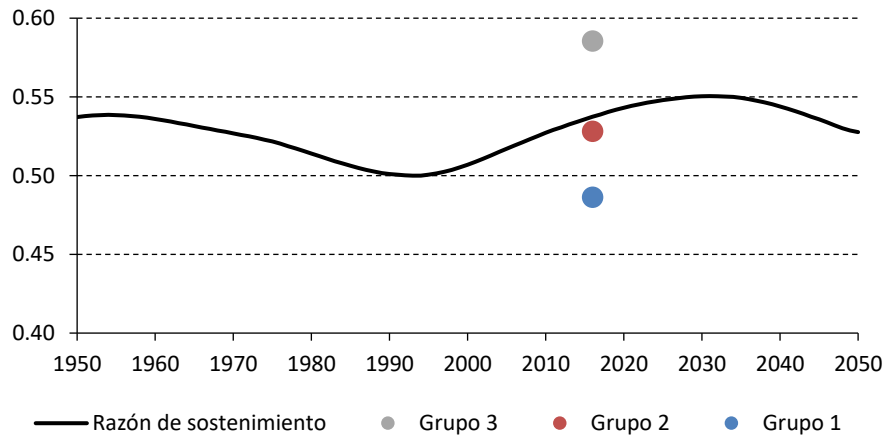


C. Grupo 3



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares y datos de población por edad provistos por INDEC.

Gráfico 2  
Razón de sostenimiento, población total (1950-2050) y por grupo socioeconómico (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a las estimaciones y proyecciones de población del CELADE (2000).

En el extremo opuesto, el grupo 3 presenta una razón de sostenimiento mucho más elevada que cualquier valor tomado por este indicador para la población total. Este es el grupo que, si fuera aislado del resto de la realidad socioeconómica argentina, estaría en posición privilegiada para aprovechar el primer y segundo dividendo demográfico. Como veremos luego, su rol como principal sostenedor de las transferencias públicas limita seriamente las chances de aprovechamiento de la oportunidad demográfica.

### III. Gasto público y sistema de protección social

Argentina era en 2016 uno de los países de América Latina con mayor presión tributaria: 32,7 por ciento del PIB<sup>11</sup>. Este nivel de presión lo pone claramente por arriba de la media de América Latina y el Caribe (22,7 por ciento<sup>12</sup>), y algo por debajo de la media de los países de la OECD (34,26 por ciento<sup>13</sup>).

Esto es en parte resultado de la expansión de la red de protección social creada a la salida de la crisis económica y social del año 2001. Esta expansión ha consistido en buena medida en la implementación de programas sociales con un claro diseño etario específico, dirigidos a la niñez y a los adultos mayores, concretamente otorgando beneficios de pensiones no contributivas a aproximadamente 3,2 millones de adultos mayores ("moratoria previsional") y transferencias monetarias condicionadas a la niñez (Asignación Universal por Hijo para Protección Social-AUH) alcanzando a poco menos de 4 millones de niños.

Estos dos programas equivalen en 2016 a 2,8 puntos del PIB (pensiones no contributivas) y 0,6 puntos (AUH) (Cuadro 2). Combinados con las pensiones de tipo contributivo y otras transferencias en efectivo, el gasto total en seguridad social y asistencia social alcanzó en 2016 a 11 puntos, o un 37,9 por ciento del gasto público corriente total. Este gasto social, con reglas de indexación a la inflación muy rígidas y establecidas por ley, se ha convertido en un factor determinante de la dinámica fiscal del Estado argentino, en un contexto en que, por otra parte, el consumo público (en especie) ha seguido también una importante dinámica de crecimiento, alcanzando en 2016 a 29 puntos del PIB.

En términos del PIB, el sistema de pensiones (contributivas y no contributivas) es, con 9,4 puntos, el programa al que se destina mayor cantidad de recursos. Se trata de un sistema de reparto, con un esquema de contribuciones (vinculadas al empleo registrado) y beneficios, definidos por ley en forma

---

<sup>11</sup> Las estimaciones del peso de la presión tributaria pueden diferir ligeramente en función de la clasificación de los ingresos.

<sup>12</sup> IARAF (2018), CEPAL (2018).

<sup>13</sup> <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>, accedido el 4/12/2018.

que no garantiza el equilibrio actuarial de los mismos. Una característica importante es que el sistema, en su diseño, sólo cubre a la fuerza de trabajo del sector formal, la que en los últimos años ha oscilado entre el 55 y 65 por ciento de la población económicamente activa<sup>14</sup>. Se estima que, previo a la implementación de la moratoria previsional, la cobertura de la población mayor de 65 años era del 66 por ciento<sup>15</sup>. En la actualidad, luego de la incorporación de los nuevos beneficiarios con beneficios no contributivos, la cobertura entre la población de 65 años y más es prácticamente universal<sup>16</sup>.

**Cuadro 2**  
**Gasto público corriente y principales componentes, Argentina 2016**

	Millones de ARS corrientes	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público
PIB	8 188 749	100,0	
<b>Gasto público corriente total</b>	<b>2 376 926</b>	<b>29,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Consumo público (en especie)</b>	<b>1 476 812</b>	<b>18,0</b>	<b>62,1</b>
Educación	474 573	5,8	20,0
Salud	256 452	3,1	10,8
Otro	745 787	9,1	31,4
<b>Transferencias en efectivo</b>	<b>900 113</b>	<b>11,0</b>	<b>37,9</b>
Pensiones contributivas	538 085	6,6	22,6
Pensiones no contributivas ("moratoria previsional")	233 006	2,8	9,8
Asignaciones Familiares (contributivas)	57 154	0,7	2,4
AUH (no contributiva)	50 475	0,6	2,1
Otras transferencias	21 395	0,3	0,9

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de transferencias en efectivo se completa con dos programas de transferencias a la niñez. La ya mencionada AUH para niños menores de 18 años con padres desempleados o trabajador no registrado y un programa contributivo, para niños menores de 18 años con al menos un padre que es trabajador en el sector formal<sup>17</sup>. Conjuntamente, estos programas de asignaciones a la niñez alcanzan 1,3 puntos del PIB. Otros programas menores (desempleo, veteranos de guerra, víctimas del terrorismo de estado) representan 0,3 puntos del PIB.

## A. Consumo público en especie

El consumo público en especie se divide en consumo en educación, salud y otro. La educación pública representa 5,8 puntos del PIB o 20 por ciento del gasto público total y constituye por sí mismo el segundo programa de redistribución de recursos.

<sup>14</sup> Bertranou y Casanova (2014).

<sup>15</sup> Este valor corresponde al beneficio propio que recibe el aportante. Si se incluye la cobertura por fallecimiento del cónyuge, la cobertura aumentaba a 75 por ciento (Cetrángolo y Grushka, 2004).

<sup>16</sup> Rofman (2017), Rofman et al. (2013).

<sup>17</sup> Con ingresos menores a un umbral.

La salud pública es el tercero, con 3,1 puntos del PIB (o 10,8 por ciento del gasto público). Dentro de la salud pública, se destaca el Programa de Atención Médica Integral-PAMI, administrado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, programa dirigido fundamentalmente a los beneficiarios de jubilaciones y pensiones<sup>18</sup>.

## B. Impuestos y resultado fiscal

La recaudación de impuestos netos de subsidios que paga el sector privado residente equivale a 28,8 puntos del PIB<sup>19</sup> (cuadro 3). Sumándole las transferencias del resto del mundo (0,4 puntos)<sup>20</sup>, el gobierno controla una masa de recursos equivalente a 29,2 puntos.

De ese total, 30 por ciento (8,7 puntos) corresponden a contribuciones a la seguridad social y el restante 70 por ciento (20,1 puntos) corresponde a impuestos generales netos de subsidios.

Mientras que los recursos en sentido amplio<sup>21</sup> equivalen a 29,2 puntos del PIB, los gastos corrientes equivalen a 29 puntos. Vale decir que el sector público tiene un pequeño superávit de transferencias equivalente a poco más de 0,1 puntos.

Por otra parte, el sector público tiene ingresos por activos negativos equivalentes a 2,9 puntos (-2,5 por ingresos de capital y -0,4 por ingresos de la propiedad<sup>22</sup>). Combinando el pequeño superávit de transferencias con estos ingresos negativos por activos, arroja un desahorro neto para el sector público equivalente a -2,8 puntos.

El sector público argentino es, y ha sido durante buena parte de la última década, un desahorrador neto, pero dadas sus bajas chances de financiar este desahorro con recursos domésticos (ahorro privado), veremos que la principal fuente de financiamiento del sector público es el endeudamiento externo, lo que ha resultado en la actual fragilidad de la situación fiscal dada su alta dependencia del endeudamiento externo.

La necesidad del sector público de acudir al endeudamiento, a pesar de los considerables recursos tributarios que genera, ha llamado la atención sobre la sostenibilidad del gasto público en general, y del sector de la seguridad social en particular. Esto obedece a que la seguridad social, en sentido amplio, es el único sector que cuenta con financiamiento específico. Si comparamos los ingresos de la seguridad social y sus gastos, vemos que el sistema tuvo ingresos propios por 8,7 puntos y gastos por 11 puntos (9,4 pensiones y 1,6 otras transferencias), diferencia que es cubierta con recursos generales del gobierno.

---

<sup>18</sup> El sistema público de salud es complementado con un sistema privado pero regulado por la ley laboral, conocido como sistema de Obras Sociales, para el que los trabajadores deben aportar obligatoriamente. Las distintas obras sociales, vinculadas a distintas ramas de la actividad económica, suelen ser administradas por el sindicato relevante. Más recientemente, se ha flexibilizado la posibilidad de traspaso de los trabajadores entre obras sociales.

<sup>19</sup> Incluye los impuestos a los productos, a la producción, al ingreso y la riqueza y las contribuciones sociales, netos de subsidios. La metodología CNT distingue los impuestos que paga el resto del mundo porque se consideran transferencias del resto del mundo.

<sup>20</sup> Transferencias netas que el gobierno recibe del resto del mundo. Son mayormente impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio etc.

<sup>21</sup> Impuestos netos de subsidios, contribuciones a la seguridad social, transferencias del resto del mundo.

<sup>22</sup> Los ingresos netos de la propiedad son negativos por el peso del pago de intereses de la deuda pública, parcialmente compensado por los ingresos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y por "otras rentas". El Fondo de Garantía de Sustentabilidad es el remanente de participaciones accionarias en empresas del sector privado que pasaron a la propiedad pública al producirse la nacionalización en 2008 de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización.

**Cuadro 3**  
**Sector público, transferencias y reasignaciones basadas en activos, Argentina 2016**

	ARS corrientes (millones)	Porcentaje de PIB
<b>Reasignaciones públicas</b>	<b>22 269</b>	<b>0,3</b>
<b>Transferencias públicas</b>	<b>32 502</b>	<b>0,4</b>
Entradas por transferencias públicas	2 376 926	29,0
En especie	1 476 812	18,0
En efectivo	900 113	11,0
Salidas por transferencias públicas	2 344 423	28,6
Impuestos y otros recursos	2 354 656	28,8
Déficit(+)/superávit(-) por transferencias	-10 233	-0,1
Transferencias públicas netas del resto del mundo	32 502	0,4
<b>Reasignaciones públicas basadas en activos</b>	<b>-10 233</b>	<b>-0,1</b>
Ingresos públicos basados en activos	-238 386	-2,9
Ingresos de capital públicos	-202 049	-2,5
Rentas de la propiedad públicas	-36 337	-0,4
Entradas por rentas de la propiedad públicas	290 895	3,6
Salidas por rentas de la propiedad públicas	327 233	4,0
Ahorro público	-228 153	-2,8

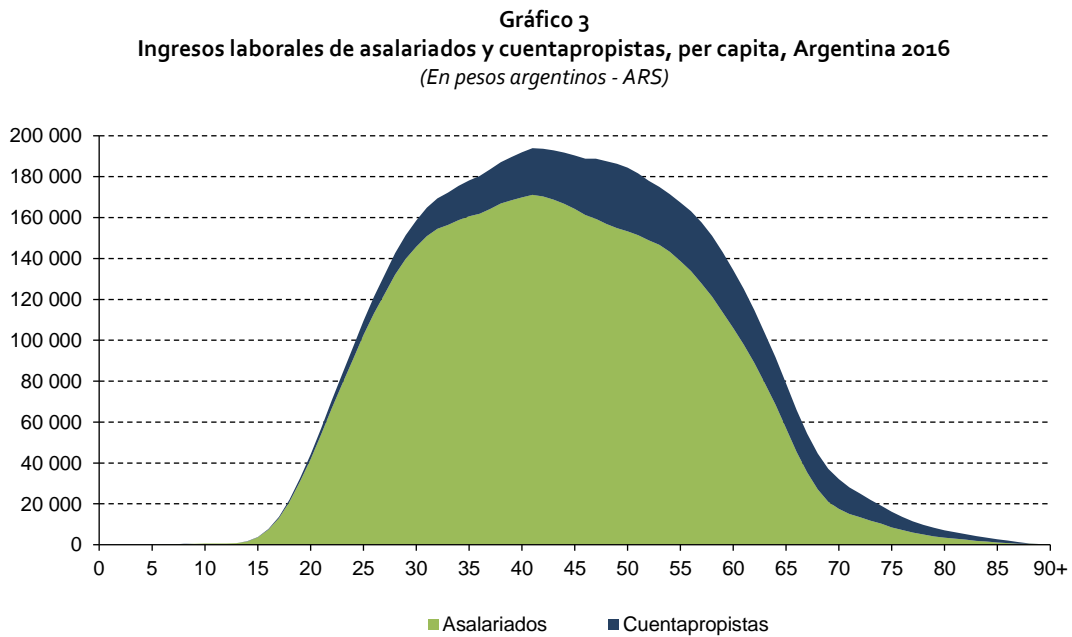
Fuente: Elaboración propia.



## IV. Componentes del déficit del ciclo de vida

### A. Ingresos laborales

A partir de la base de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares se calculó el perfil por edad de ingresos laborales e ingresos por cuenta propia.



Fuente: Elaboración propia.

El perfil combinado de ambas fuentes de ingreso (Gráfico 3) crece rápidamente a partir de los 15 años, alcanzando el pico a la edad 41 y luego descendiendo, más aceleradamente a partir de la edad 60 (edad de retiro de las mujeres) y 65 (hombres).

Los ingresos por cuenta propia representan alrededor del 15 por ciento de los ingresos totales, y tienen un perfil mucho más sesgado hacia edades mayores, alcanzando su máximo a la edad 50 y descendiendo en forma menos pronunciada que los ingresos laborales. Esta observación es consistente con el hecho de que el sector por cuenta propia suele estar mucho más asociado al empleo no registrado y, por lo tanto, la incidencia de la edad de retiro es mucho menos significativa.

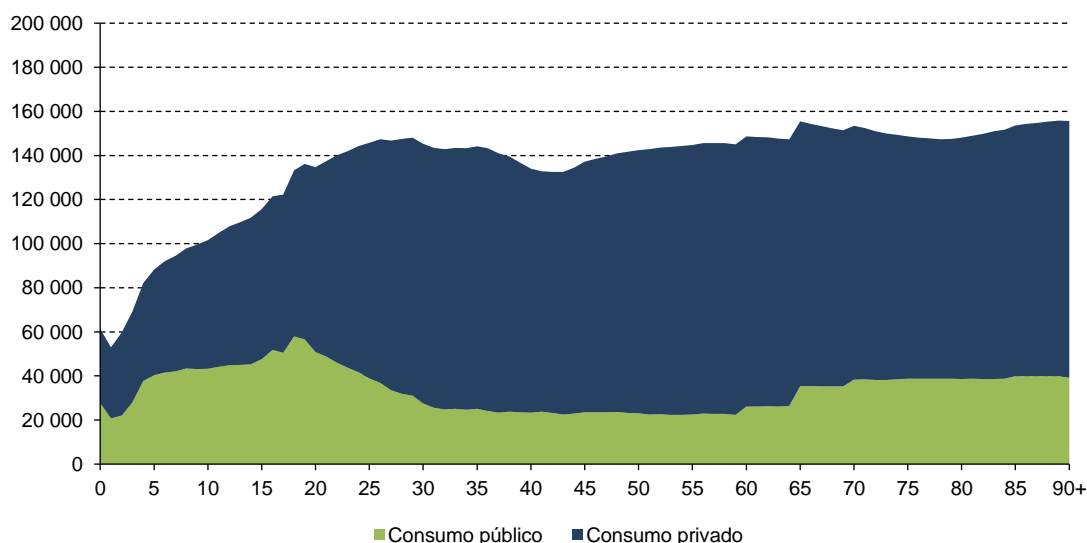
## B. Consumo

El Gráfico 4 muestra el perfil por edad del consumo público y privado. Aunque el consumo privado constituye la proporción más importante, se destaca el consumo público en los extremos del ciclo de vida.

Ambos tipos de consumo (público y privado) son divididos en salud, educación y otros<sup>23</sup>.

El particular perfil del consumo público se debe a los gastos en educación, que comprenden los niveles inicial, primario, secundario, terciario y de adultos y al impacto del Programa de Atención Médica Integral, dirigido principalmente a la población adulta mayor (además del servicio prestado en hospitales públicos). El "otro" consumo público, en especie, es asignado en forma equivalente a todos los individuos, sin distinguir edad.

**Gráfico 4**  
Consumo público y privado, per capita, Argentina 2016  
(En pesos argentinos - ARS)

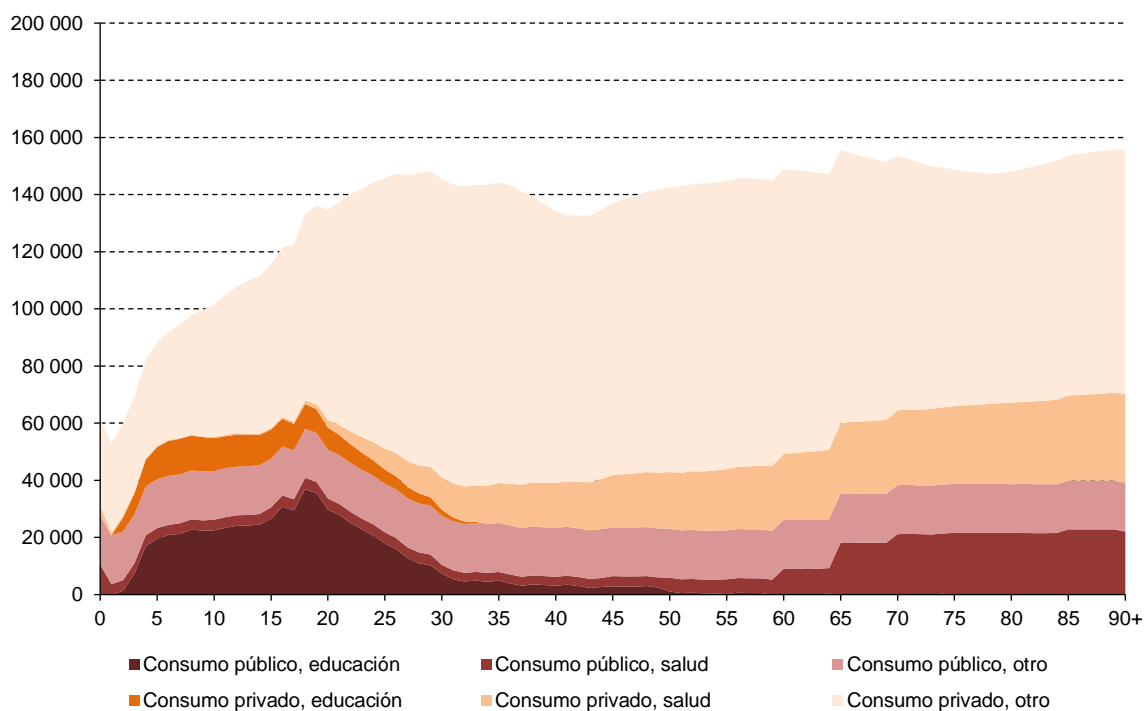


Fuente: Elaboración propia.

<sup>23</sup> En el caso del "otro" consumo público consiste en el resto del consumo público, también llamado en CNT otras transferencias en especie. El "otro" consumo privado es el remanente del consumo total luego de descontar salud y educación, e incluye la estimación del valor imputado de los servicios de la vivienda propia.

El gráfico 5 presenta los perfiles etarios que resultan de combinar los tres tipos de consumo (salud, educación, otro) con las dos fuentes de provisión (pública y privada).

**Gráfico 5**  
Consumo público y privado, per capita, por sector, Argentina 2016  
(En pesos argentinos - ARS)



Fuente: Elaboración propia.

## C. Déficit del ciclo de vida

El cuadro 4 resume el déficit del ciclo de vida y sus componentes.

**Cuadro 4**  
Flujos del ciclo de vida, valores agregados, Argentina 2016

	ARS corrientes (en millones)
Deficit del ciclo de vida	1 703 802
Consumo	5 596 473
Consumo público	1 476 812
Consumo privado	4 119 660
Ingresos laborales	3 892 670
Asalariados	3 381 344
Cuentapropistas	511 326

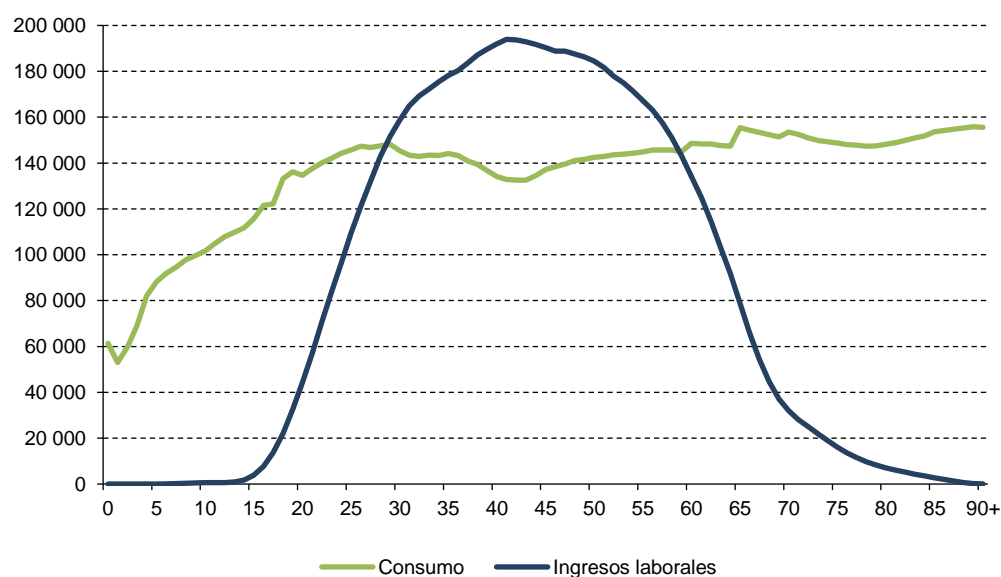
Fuente: Elaboración propia.

Los gráficos 6 y 7 permiten apreciar el déficit del ciclo de vida que resulta de combinar los perfiles de ingresos laborales y consumo. Las etapas deficitarias van desde los 0 hasta los 28 años, y desde los 59 años. La etapa superavitaria se da entre los 29 y los 58 años.

El déficit conjunto de menores de 29 años y mayores de 58 (en términos per cápita) excede ampliamente el superávit generado entre esas edades, y el déficit de adultos mayores, por otra parte, es mayor que el déficit de los menores.

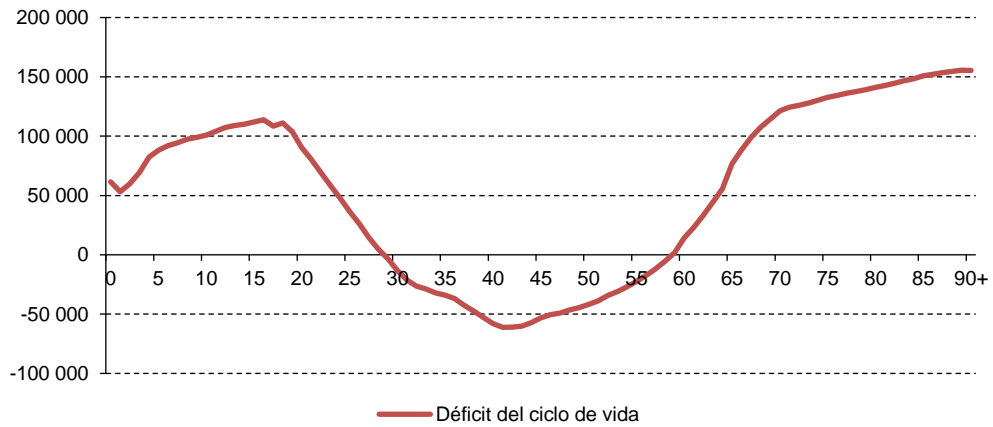
En términos agregados, en cambio, el déficit de los menores es ampliamente superior al déficit de los mayores (gráfico 8), habida cuenta de la estructura demográfica argentina, donde los menores de 29 años representan el 48 por ciento de la población y los mayores de 58 el 16 por ciento. Aunque en términos agregados el déficit de los mayores es menos de un tercio del déficit de los menores, el perfil per cápita llama la atención sobre el impacto esperado del proceso de envejecimiento que está atravesando la Argentina.

**Gráfico 6**  
Consumo e ingresos laborales, per capita, Argentina 2016  
(En pesos argentinos - ARS)



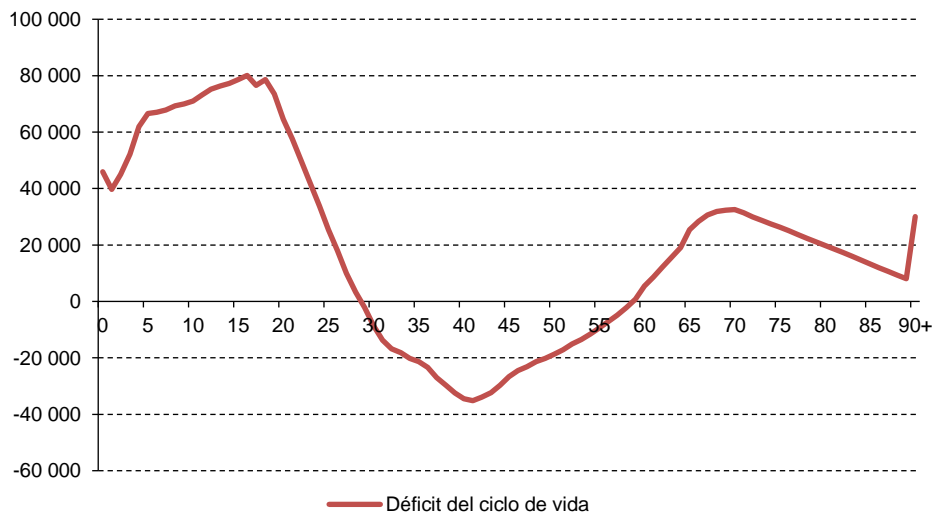
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 7**  
**Déficit del ciclo de vida, per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos - ARS)*



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 8**  
**Déficit del ciclo de vida, valores agregados, Argentina 2016**  
*(En millones de pesos argentinos)*



Fuente: Elaboración propia.



## V. Reasignaciones por edad

### A. Transferencias públicas

Los ingresos por transferencias<sup>24</sup> públicas comprenden las transferencias en especie (equivalente a los componentes del consumo antes mencionados) y las transferencias en efectivo. De estas, la principal es el programa de pensiones para los adultos mayores. Los otros dos programas importantes son los beneficios para la niñez (Asignaciones Familiares para niños de padres empleados en el sector formal y la ya mencionada AUH para niños con padres desocupados o empleados en el sector informal).

Los egresos por transferencias<sup>25</sup> públicas consisten fundamentalmente en los impuestos que financian los gastos corrientes del gobierno. Comprenden a las contribuciones a la seguridad social, más los impuestos generales.

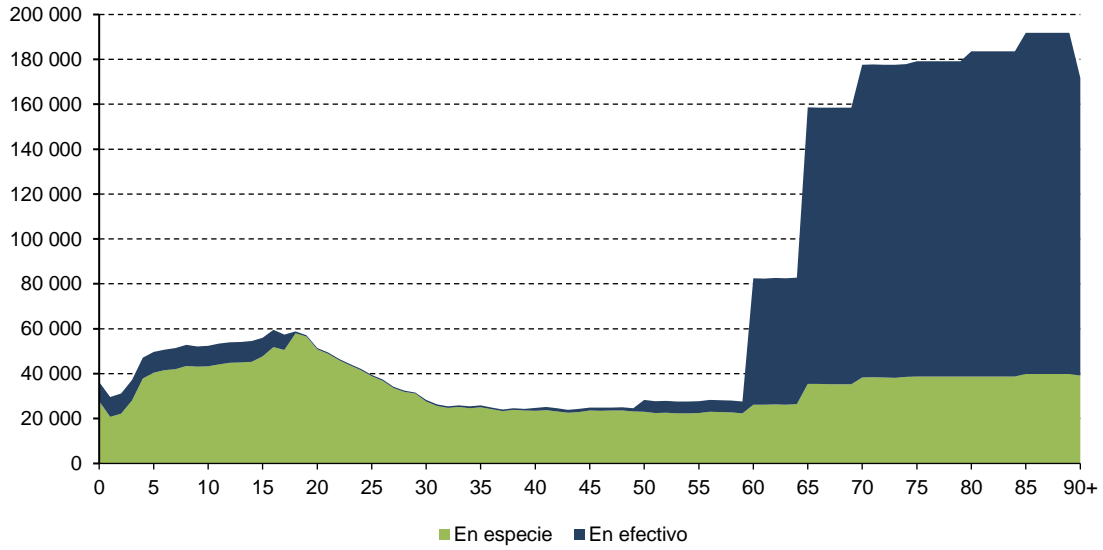
Los gráficos 9 y 10 presentan los perfiles per cápita y agregado, respectivamente, de los ingresos por transferencias. Los gráficos 11 y 12 presentan los perfiles per cápita y agregado de los egresos. Los diferentes perfiles de ingresos y egresos por edad son el origen de las transferencias intergeneracionales mediadas por el sector público.

---

<sup>24</sup> Transfer inflows.

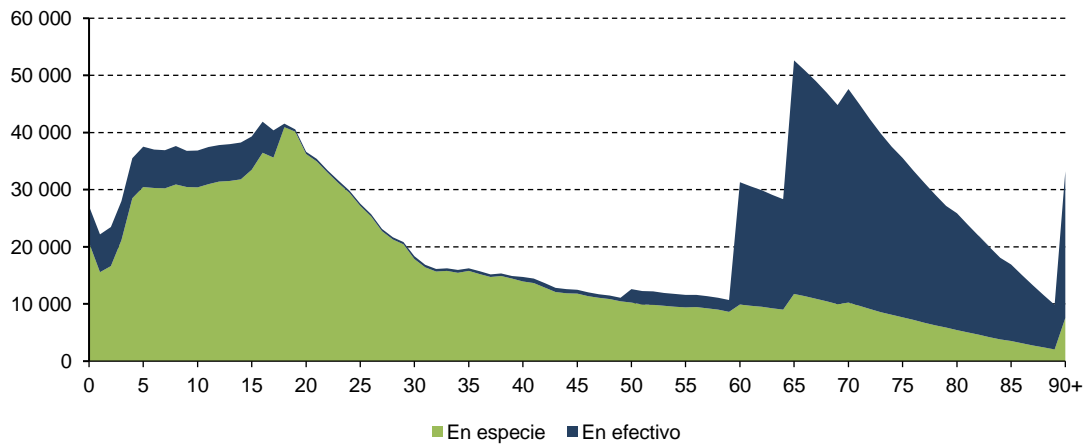
<sup>25</sup> Transfer outflows.

**Gráfico 9**  
**Entradas por transferencias públicas, per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos - ARS)*



Fuente: Elaboración propia.

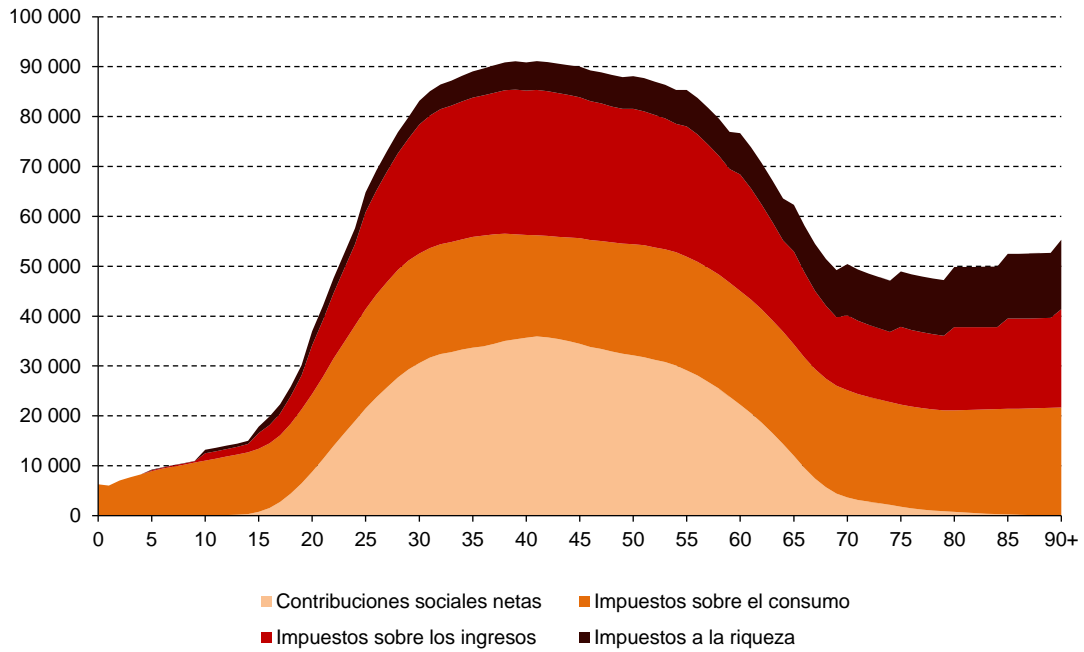
**Gráfico 10**  
**Entradas por transferencias públicas, valores agregados, Argentina 2016**  
*(En millones de pesos argentinos)*



Fuente: Elaboración propia.

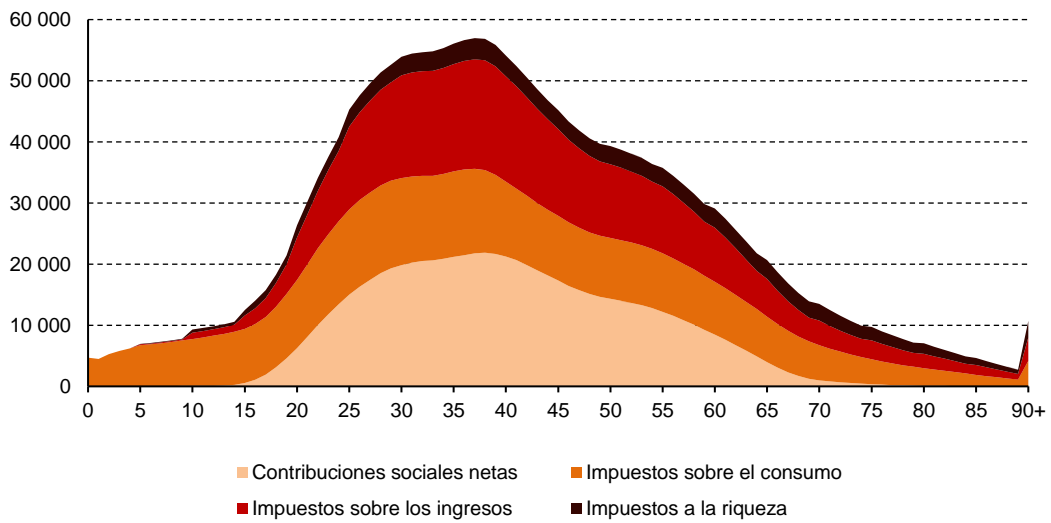


**Gráfico 11**  
**Egresos tributarios, por tipo, per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos - ARS)*



Fuente: Elaboración propia.

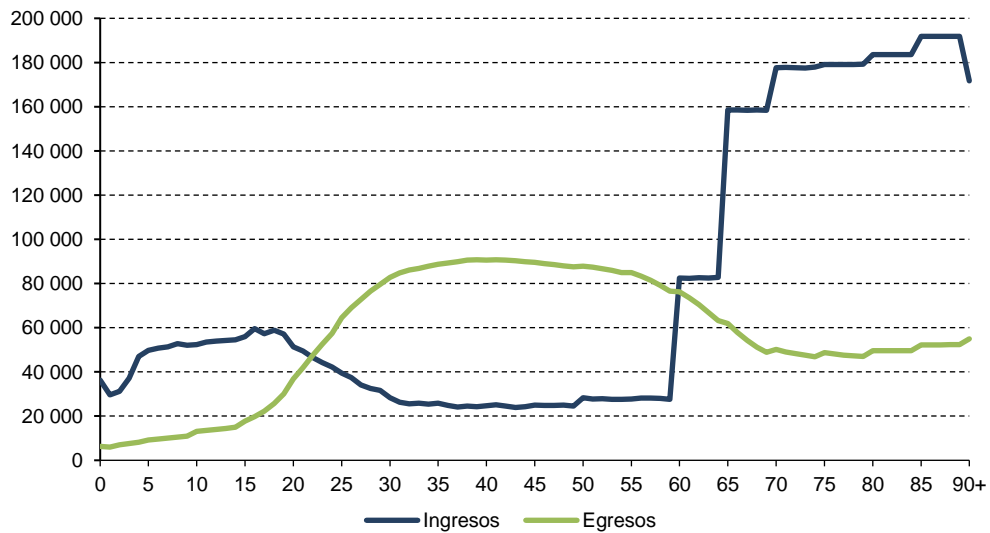
**Gráfico 12**  
**Egresos tributarios, por tipo, valores agregados, Argentina 2016**  
*(En millones de pesos argentinos)*



Fuente: Elaboración propia.

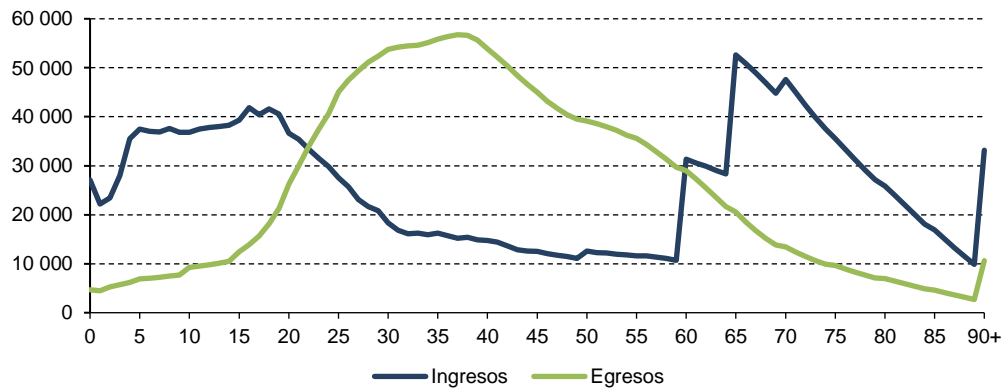
Las transferencias públicas netas (ingresos por transferencias menos egresos) ayudan a financiar el déficit del ciclo de vida. Para los niños de 0 a 14 años, las transferencias públicas netas financian un 42 por ciento del déficit agregado del grupo de edad, mientras que, para los mayores de 65 años, el financiamiento público alcanza el 98 por ciento del déficit. Los adultos en edades intermedias absorben el mayor peso de sostener al sector público (etapa superavitaria en los gráficos 13 y 14).

**Gráfico 13**  
**Ingresos y egresos por transferencias públicas, per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos - ARS)*



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 14**  
**Ingresos y egresos por transferencias públicas, valores agregados, Argentina 2016**  
*(En millones de pesos argentinos)*



Fuente: Elaboración propia.

## B. Transferencias e ingresos por activos privados

Las transferencias privadas y los ingresos por activos complementan a las reasignaciones públicas en el financiamiento de las etapas deficitarias. Estas reasignaciones privadas son el grueso del financiamiento del déficit del ciclo de vida. Son en su totalidad basadas en activos (20,7 puntos del PIB) o más bien en exceso porque el sector privado en Argentina es emisor neto de transferencias al resto de mundo (-0,2 puntos) (cuadro 5).

**Cuadro 5**  
Sector privado, transferencias y reasignaciones basadas en activos, Argentina 2016

	ARS corrientes (millones)	Porcentaje del PIB
<b>Reasignaciones privadas</b>	<b>1 681 533</b>	<b>20,5</b>
<b>Transferencias privadas</b>	<b>-15 121</b>	<b>-0,2</b>
Entradas por transferencias privadas	na	
Entre hogares	na	
Intrahogares	na	
Salidas por transferencias privadas	na	
Entre hogares	na	
Intrahogares	na	
Transferencias privadas netas del resto del mundo	-15 121	
<b>Reasignaciones privadas basadas en activos</b>	<b>1 696 654</b>	<b>20,7</b>
Ingresos privados basados en activos	2 215 320	27,1
Ingresos de capital privados	2 357 765	
Sociedades e ISFLSH	1 716 943	
Servicios de viviendas ocupadas por el propietario	472 020	
Ingreso mixto	168 802	
Rentas de la propiedad privadas	-142 444	
Entradas por rentas de la propiedad privadas	586 987	
Salidas por rentas de la propiedad privadas	729 431	
Créditos al consumidor	123 600	
Otras salidas por rentas de la propiedad	605 831	
Ahorro privado	518 667	6,3

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 6**  
Usos del ingreso de capital privado

	ARS corrientes (en millones)	Porcentaje del PIB
Ingreso de capital	2 357 765	28,8
Ingreso de la propiedad (negativo)	142 444	1,7
Ahorro del sector privado	518 667	6,3
Financiamiento del LCD	1 696 654	20,7

Fuente: Elaboración propia.

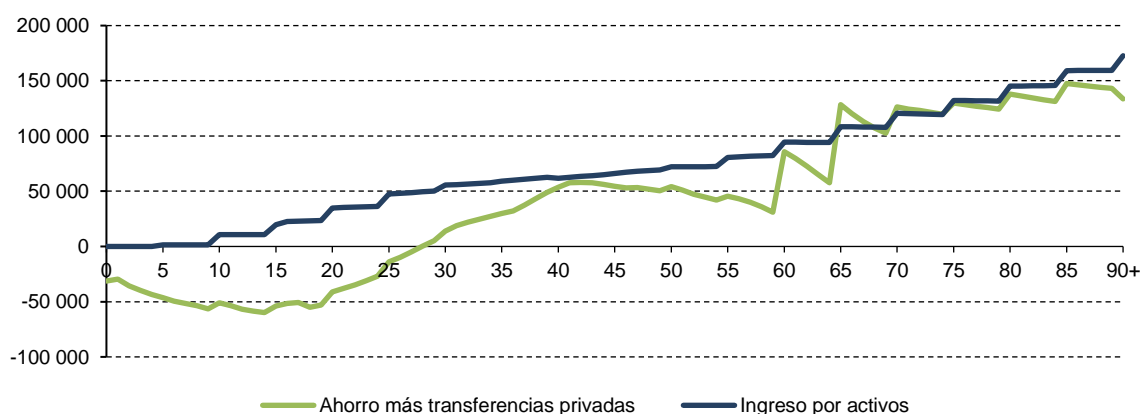
El ingreso por activos, por su parte, es positivo por el ingreso de capital (28,8 puntos), reducido por el ingreso de la propiedad negativo (-1,7 puntos)<sup>26</sup>. El ingreso de capital total financia el LCD, el ingreso de la propiedad negativo y el ahorro privado según el detalle presentado en el cuadro 6.

Ante la falta de fuentes de información, no fue posible estimar por separado los perfiles de transferencias privadas (inter e intra hogar) y ahorro privado, que resultan como diferencia entre el déficit del ciclo vital por edad y las reasignaciones públicas y los ingresos por activos privados. El gráfico 15 presenta el perfil de ingresos por activos y el perfil residual conjunto de transferencias y ahorro.

El perfil de ingresos por activos crece monótonamente, como consecuencia de la acumulación de activos a lo largo del ciclo de vida, por lo que no parece haber indicios de desacumulación de activos al final del ciclo vital.

El perfil combinado de transferencias y ahorro muestra la diferencia entre el ahorro por edad y las transferencias privadas. Suponiendo que los niños no ahorran, la curva muestra que los niños son receptores netos de transferencias privadas (inter- y, particularmente, intra-hogar). A partir de la edad 29, el perfil se vuelve positivo, indicando un exceso de lo ahorrado por sobre las transferencias privadas a los restantes grupos, lo que sin duda es posibilitado por el perfil creciente de los ingresos de capital.

**Gráfico 15**  
**Ingresos por activos y ahorro privado neto de transferencias privadas, per capita, Argentina 2016**  
(En pesos argentinos - ARS)



Fuente: Elaboración propia.

Para el conjunto de individuos de 29 y más años, podemos afirmar que destinan el excedente del ingreso por activos por sobre las reasignaciones necesarias para financiar el propio consumo, al ahorro o a realizar transferencias a los menores. Dado que el grupo 65+ financia su LCD primordialmente con transferencias públicas, y dado que el perfil de ingresos por activos es monótonamente creciente, se puede deducir que —si a partir de cierta edad los individuos comienzan a desahorrar— necesariamente estarán haciendo transferencias a las generaciones posteriores (presumiblemente sus hijos o nietos), comportamiento facilitado por la relativa generosidad del programa de pensiones públicas.

<sup>26</sup> Corresponde a los intereses y dividendos (distribuidos en diversas formas) y rentas. El saldo total es negativo por pagos netos al gobierno (fundamentalmente otras rentas) y al resto del mundo (intereses, dividendos y utilidades reinvertidas).

## VI. Análisis por grupo socioeconómico

### A. Ingresos laborales, consumo y déficit del ciclo de vida

Cada grupo socioeconómico, con su propia configuración etaria, sus propios perfiles de ingresos laborales, ingresos por activos y consumo tiene su propio déficit del ciclo de vida y, como ya se vio, su propia tasa de sostenimiento.

Frente a estas distintas realidades demográficas y socioeconómicas, el sector público no sólo redistribuye recursos entre grupos de edad, sino también entre los distintos grupos socioeconómicos. En consecuencia, la posición de cada grupo socioeconómico frente al sector público varía, siendo algunos grupos receptores netos y otros contribuyentes netos. Esto, a su vez, redundará en distintas demandas y valoraciones acerca de la forma en que el sector público puede y debe intervenir en la distribución de los recursos de la economía.

El déficit del ciclo de vida de toda la población (ARS 1.703.802 millones en el cuadro 4), puede descomponerse en la proporción del déficit que corresponde a cada grupo (cuadro 7). El 50 por ciento del déficit de la población total corresponde al grupo 1, mientras que sólo 10,5 por ciento del mismo corresponde al grupo 3. Esta disparidad es consecuencia del gran diferencial de ingresos entre los grupos, mientras que el diferencial de los niveles de consumo es mucho menor (fruto a su vez del rol igualador que cumple el consumo público).

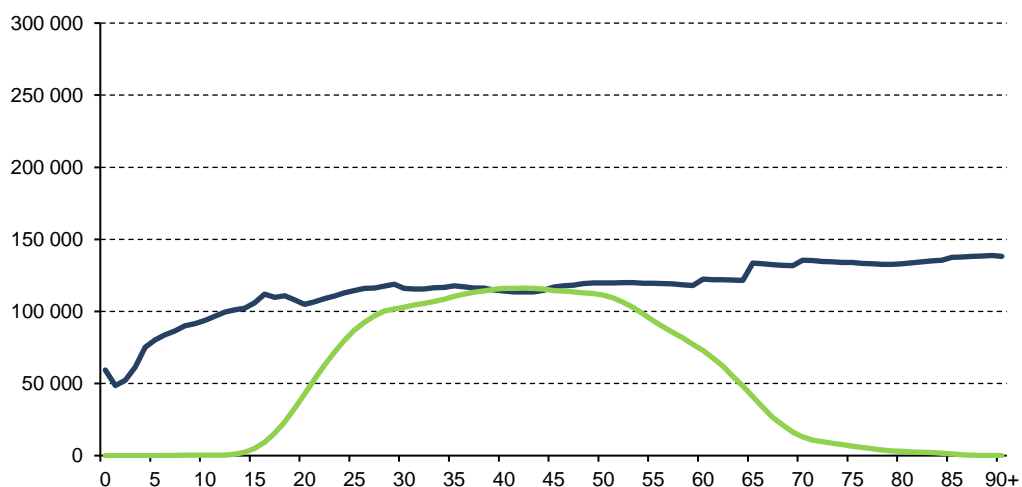
**Cuadro 7**  
**Déficit del ciclo de vida, por grupo socioeconómico, Argentina 2016**

Grupo socio-económico	Déficit del ciclo de vida		Edades superavitarias	Financiado con transferencias públicas (en porcentajes)
	ARS (en millones)	Porcentaje		
Total	1 703 802	100,0	29-58	
Grupo 1	850 440	49,9	39-44	47,1
Grupo 2	674 095	39,6	28-57	16,9
Grupo 3	179 267	10,5	29-63	-288,0

Fuente: Elaboración propia.

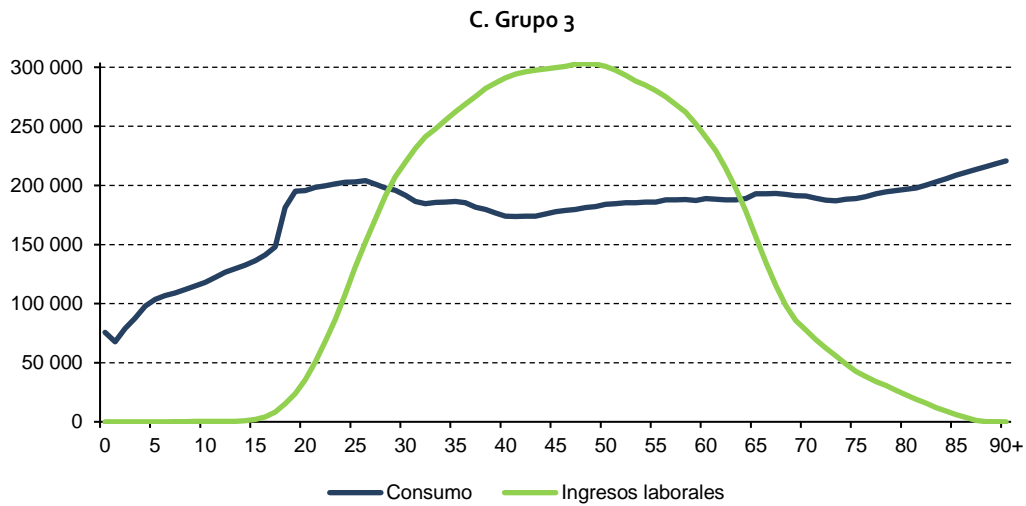
**Gráfico 16**  
**Consumo e ingresos laborales, per cápita, por grupo socioeconómico, Argentina 2016**  
(En pesos argentinos - ARS)

**A. Grupo 1**



**B. Grupo 2**



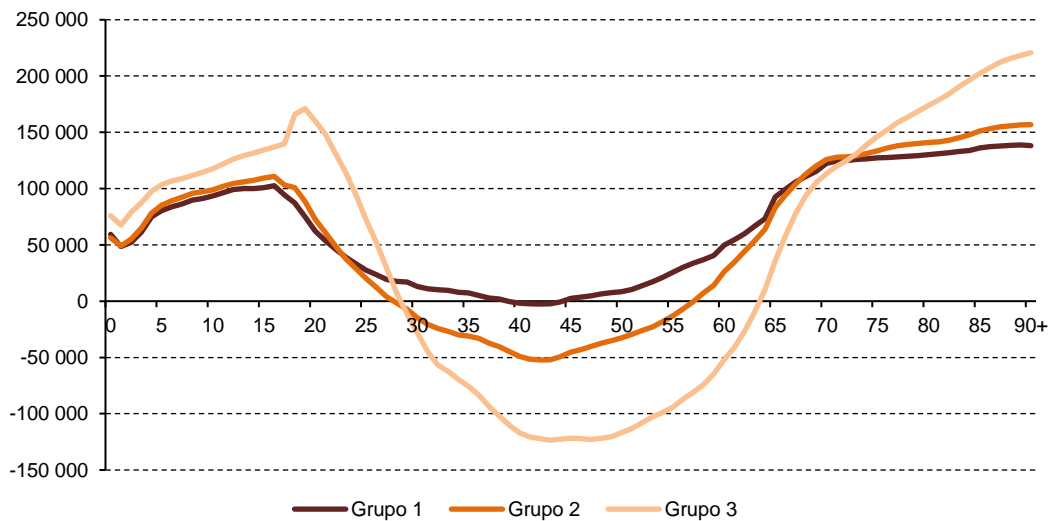


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 16 muestra que, mientras que el grupo 1 sólo arroja un pequeño superávit entre las edades 39 y 44 (6 años superavitarios), el grupo 2 genera un superávit más extenso entre las edades 28 y 57 (30 años) y el grupo 3 entre las edades 29 y 63 (35 años). Estas disparidades entre los LCD de los 3 grupos es un primer indicio de que el grupo 3 es, con amplia diferencia, el principal generador de los superávits que sustentan las transferencias a los otros grupos y financian sus etapas deficitarias. El grupo 3 es el que tiene el menor déficit del ciclo de vida agregado pues genera ingresos laborales altos en relación a su consumo.

El gráfico 17 muestra, en términos per cápita, los déficits del ciclo vital, por edad, para los 3 grupos socioeconómicos. Queda claro que, aunque tiene los mayores déficits en el comienzo y el final del ciclo de vida, el grupo 3 también es el que genera el mayor superávit en las edades intermedias. Por el contrario, el grupo 1 prácticamente no genera superávit y es deficitario en la casi totalidad del ciclo vital.

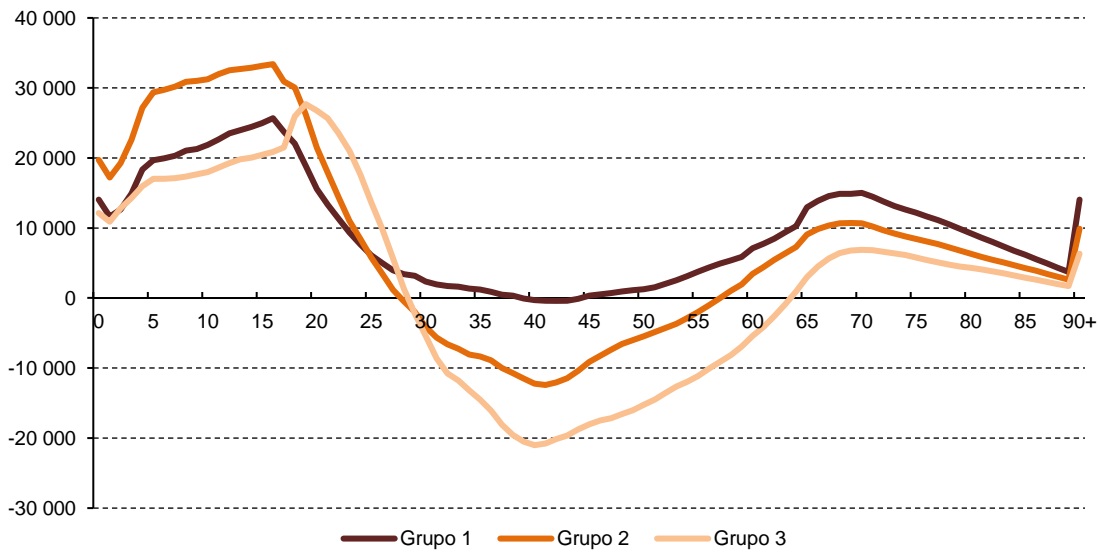
**Gráfico 17**  
**Déficit del ciclo de vida, por grupo socioeconómico, per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos - ARS)*



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 18, en valores agregados, muestra que, ponderados por el tamaño de los distintos grupos de edad, el grupo 2 destaca por tener el mayor déficit en la niñez, dado que como vimos este es el grupo donde los niños tienen mayor preponderancia. Por el contrario, el grupo 1 destaca por el peso del déficit de los adultos mayores dado que se trata del grupo socioeconómico que concentra a la mayor proporción de individuos en este grupo etario.

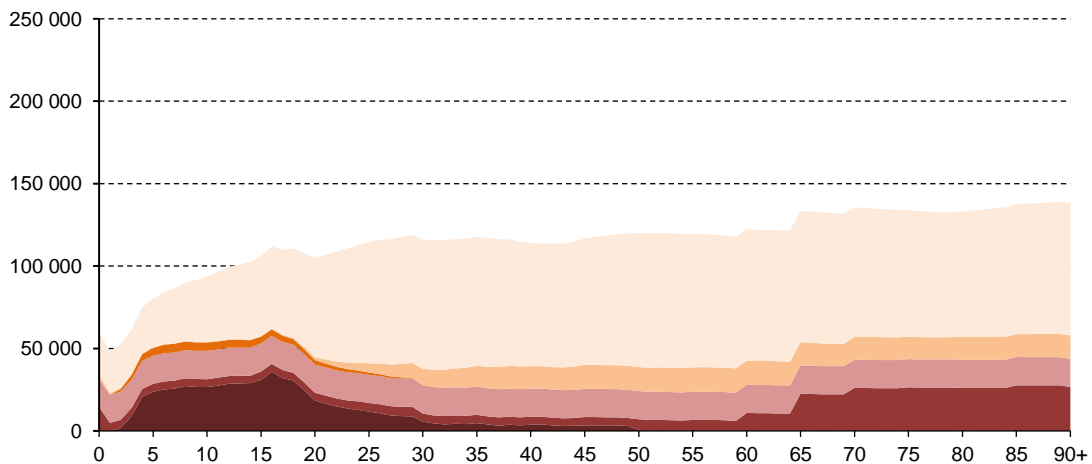
**Gráfico 18**  
**Déficit del ciclo de vida, por grupo socioeconómico, valores agregados, Argentina 2016**  
*(En millones de pesos argentinos)*



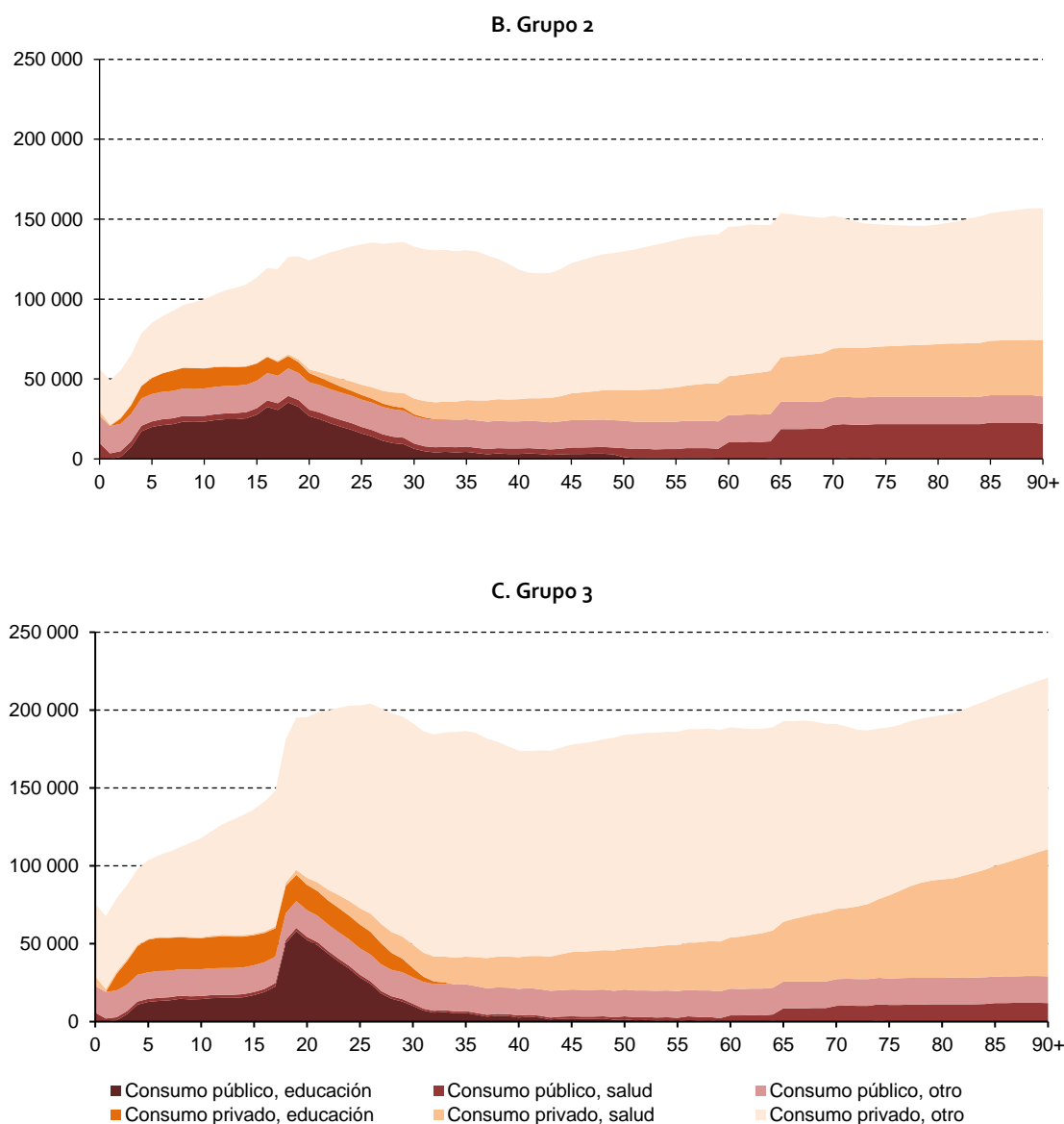
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 19**  
**Consumo por sector y grupo socioeconómico, per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos - ARS)*

**A. Grupo 1**







Fuente: Elaboración propia.

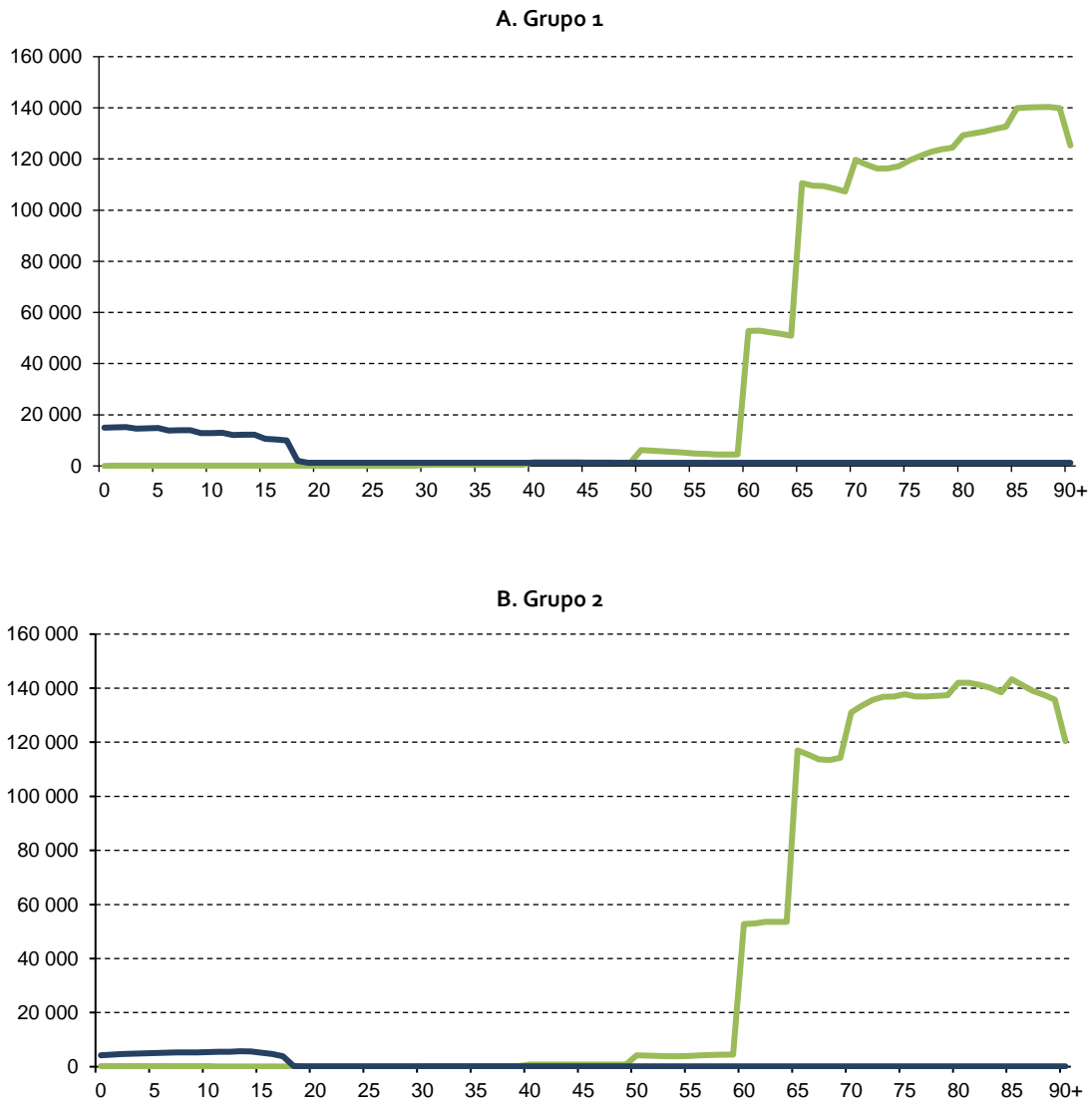
El consumo de educación (pública y privada) marca una clara diferencia entre los distintos grupos socioeconómicos. Los grupos 1 y 2, por un lado, alcanzan el máximo consumo de educación pública entre los 15 y los 17 años, y con una participación marginal de la educación privada. El grupo 3, por otro lado, presenta un perfil bastante plano en la educación pública hasta los 17 años y con preponderancia del consumo privado, y alcanza su pico en la educación pública a los 19 años, consistente con la prevalencia de la universidad pública entre los sectores de clase media y clase media alta.

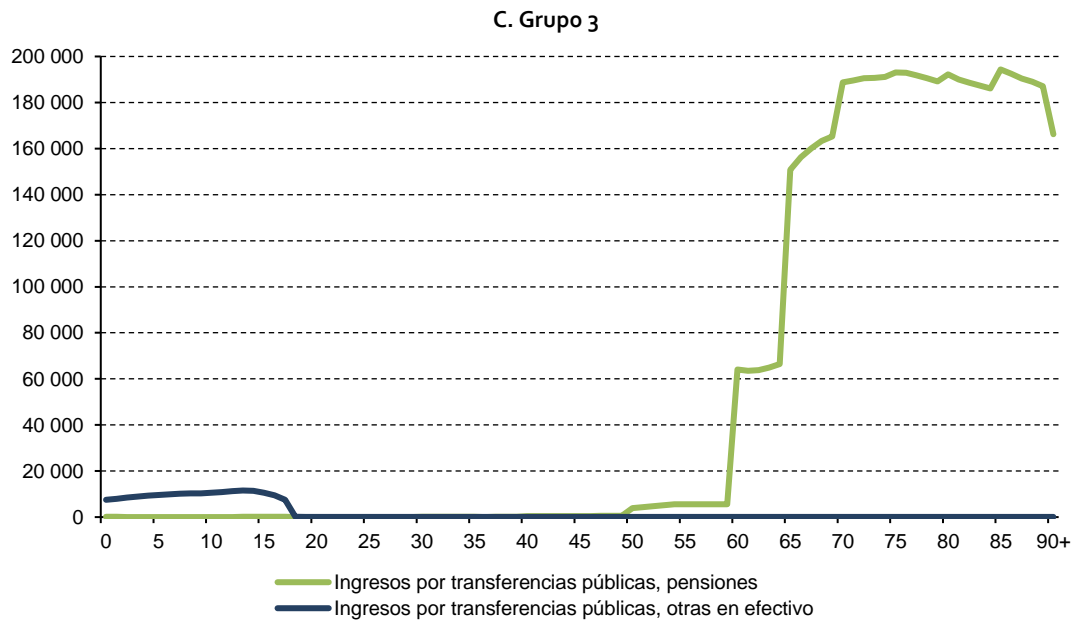
El consumo de salud pública también es notable por la diferencia entre los grupos, en particular entre los adultos mayores. Efectivamente, el consumo per cápita de salud pública es mayor entre los grupos 1 y 2 que en el grupo 3, el que, en cambio, consume considerablemente más salud privada.

## B. Transferencias públicas por grupos socioeconómicos

El perfil de ingresos por transferencias públicas per cápita (gráfico 20) muestra al grupo 3 como receptor de transferencias por pensiones más altas, acorde con las reglas de definición de los beneficios que toman en cuenta los años de contribuciones y el salario a partir del cual se definen los aportes. Los grupos 1 y 2, por su parte, reciben transferencias por menor cuantía, considerando el menor volumen de sus contribuciones al sistema.

**Grafico 20**  
**Ingresos por transferencias públicas (pensiones y otras en efectivo), per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos- ARS)*



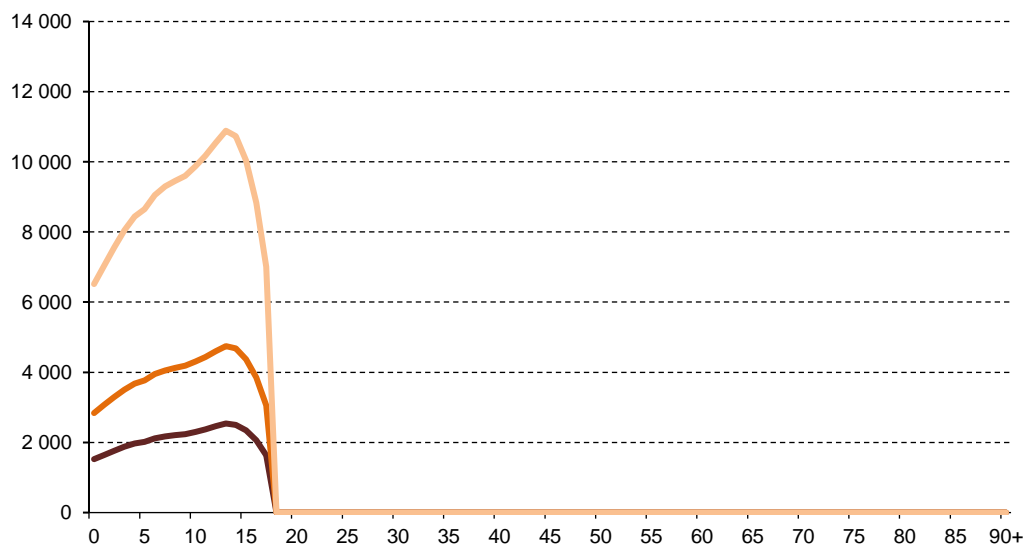


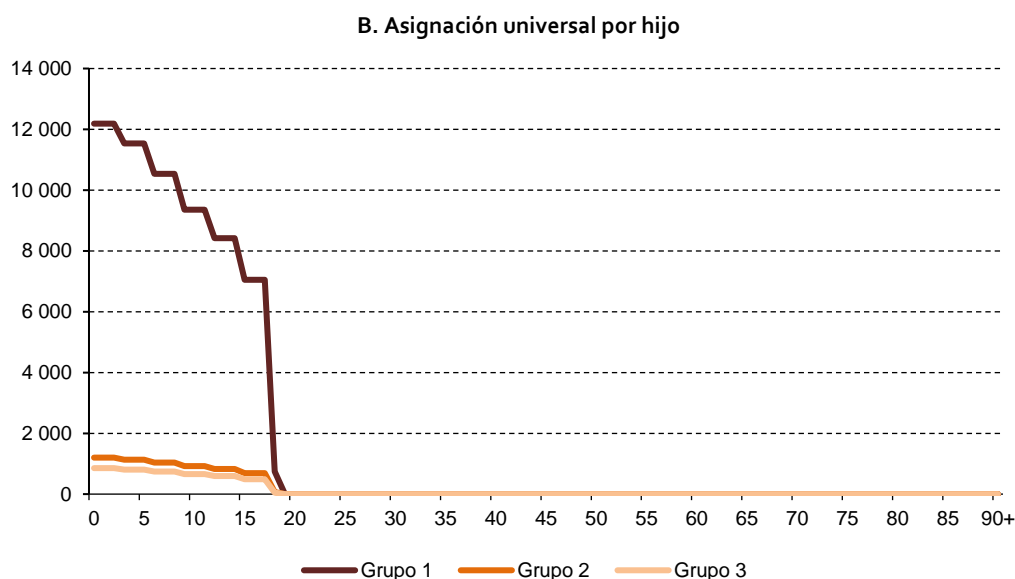
Fuente: Elaboración propia.

Las otras transferencias en efectivo tienen como componentes principales a los mencionados programas de asignaciones para la niñez (Asignaciones familiares para niños de padres empleados en el sector formal y Asignación Universal por Hijo (AUH) para niños con padres desocupados o empleados en el sector informal).

**Grafico 21**  
**Ingresos por transferencias públicas a la niñez, per capita, Argentina 2016**  
*(En pesos argentinos - ARS)*

**A. Asignaciones familiares**





Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 21 muestra que mientras que las Asignaciones Familiares se dirigen fundamentalmente a niños del grupo 3, la AUH se dirige fundamentalmente a niños del grupo 1. Los niños del grupo 2, por otra parte, están menos alcanzados por este beneficio, probablemente como consecuencia del diseño de ambos programas<sup>27</sup>. Una reforma lanzada en año 2016, tendiente a extender la elegibilidad para las Asignaciones Familiares, probablemente ha mejorado en años siguientes la cobertura para los niños del grupo 2<sup>28</sup>.

## C. Ingresos y egresos por transferencias

El saldo de ingresos y egresos por transferencias públicas, por edad y por grupo socioeconómico, refleja el posicionamiento de cada grupo frente al sector público y su condición de receptor neto de transferencias (positivas o negativas). Los gráficos 18 a y b muestran dicho saldo, en términos per cápita y agregados, respectivamente.

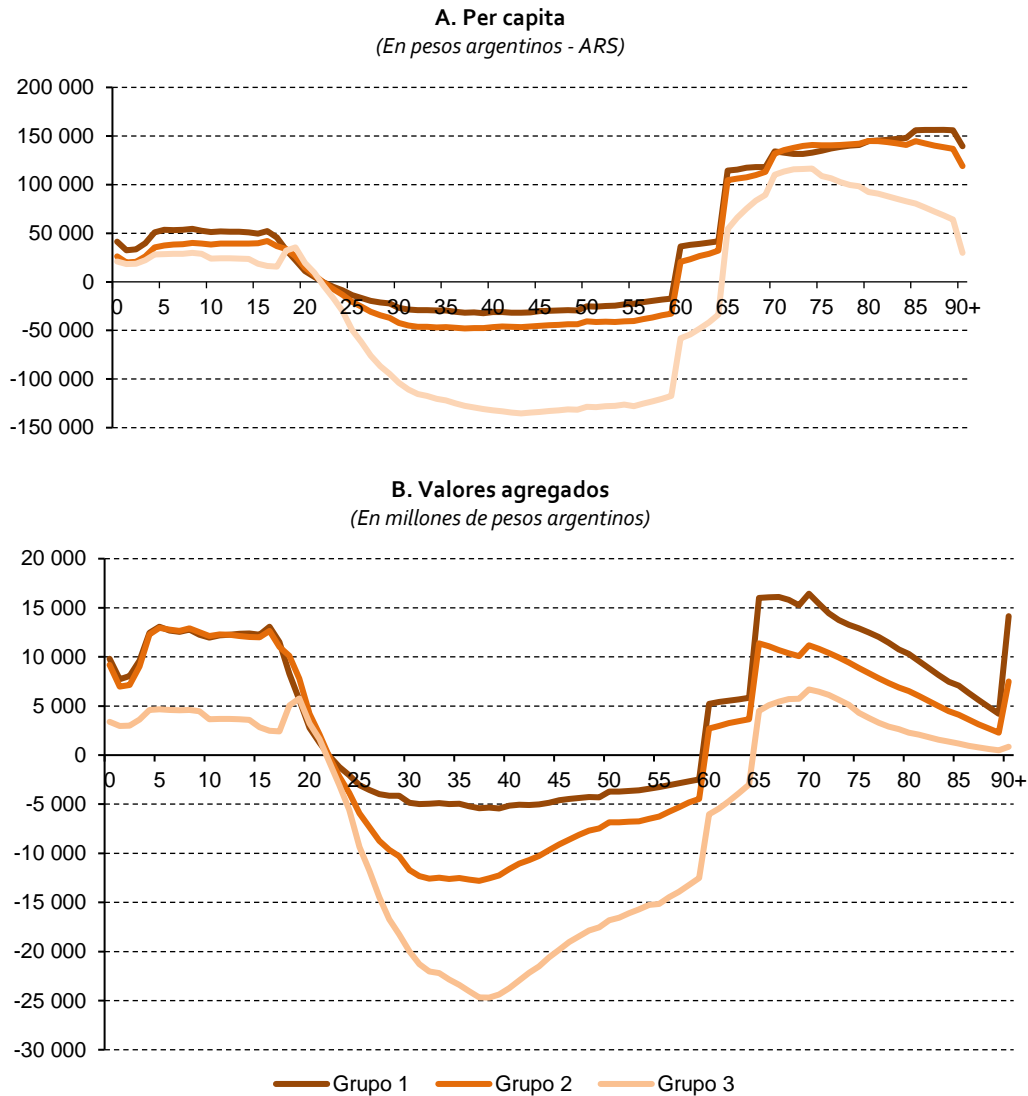
En los perfiles per cápita destaca el pronunciado superávit del grupo 3, entre las edades 22 y 65 (luego del pico de déficit por la educación terciaria, y antes del comienzo del déficit por el beneficio de pensiones).

En los perfiles agregados destaca el déficit de los niños, tanto en los grupos 1 y 2, que refleja el rol de la educación pública, así como el peso relativo que los niños tienen en estos grupos. El grupo 3, en cambio, con un menor número de niños y, particularmente, una menor participación de la educación pública frente a la privada, tiene un relativamente modesto déficit en la niñez.

<sup>27</sup> Aunque no se evidencia en nuestras estimaciones, es posible que el grupo 2 no esté en una situación lo suficientemente precaria como para calificar para la prestación de la AUH, ni lo suficientemente regularizada como para calificar para las Asignaciones Familiares.

<sup>28</sup> La reforma consistió en incluir dentro de los criterios de elegibilidad para los programas de asignaciones para la niñez a la categoría tributaria típicamente más utilizada por trabajadores informales o cuentapropistas (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes-Monotributo) (Agencia Télam 2016).

**Gráfico 22**  
**Saldo de ingresos y egresos por transferencias públicas, Argentina 2016**



Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 8 presenta el saldo de ingresos y egresos por transferencias públicas y la participación de los distintos programas públicos en la financiación del déficit del ciclo de vida para cada grupo socioeconómico, distinguiendo en grandes grupos de edad (0-14 años, 15-64 y 65 y más).

Para el grupo 1 el saldo de ingresos y egresos por transferencias públicas es positivo y equivale al 47 por ciento del déficit del grupo. Para el grupo 2, el saldo también es positivo, pero equivale sólo a 17 por ciento del déficit. Para el grupo 3, en cambio, el saldo es negativo, lo que demuestra que el grupo, además de financiar su propio déficit, contribuye al financiamiento del déficit de los otros grupos a través de la intervención del sector público. Los grupos 1 y 2 difieren en cuanto a cuál es el principal programa público que les transfiere ingresos: el sistema de pensiones para el grupo 1 (19 por ciento del déficit del ciclo de vida), y la educación pública para el grupo 2 (9 por ciento, excluyendo a las otras transferencias en especie, que tienen un perfil por edad constante).

**Cuadro 8**  
**Déficit del ciclo de vida y financiamiento público, por grupo socioeconómico**  
**y grandes grupos de edad, Argentina 2016**

	Total		0-14		15-64		65+	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
<b>Grupo 1</b>								
Deficit del Ciclo de Vida	850,440	100	290,327	100	285,785	100	274,328	100
Transferencias públicas	400,741	47	172,186	59	-70,307	-25	298,862	109
Transferencias públicas, educación	44,022	5	62,790	22	134	0	-18,901	-7
Transferencias públicas, salud	67,915	8	14,783	5	6,926	2	46,206	17
Transferencias públicas, pensiones	165,334	19	165	0	-100,112	-35	265,281	97
Transferencias públicas, otras en especie	82,813	10	47,566	16	26,578	9	8,668	3
Transferencias públicas, otras en efectivo	40,658	5	46,883	16	-3,833	-1	-2,392	-1
<b>Grupo 2</b>								
Deficit del Ciclo de Vida	674,095	100	418,392	100	63,590	100	192,114	100
Transferencias públicas	113,648	17	169,346	40	-251,166	-395	195,469	102
Transferencias públicas, educación	59,082	9	70,229	17	4,533	7	-15,679	-8
Transferencias públicas, salud	25,965	4	13,086	3	-10,086	-16	22,965	12
Transferencias públicas, pensiones	-48,041	-7	257	0	-239,373	-376	191,075	99
Transferencias públicas, otras en especie	83,779	12	64,138	15	18,450	29	1,192	1
Transferencias públicas, otras en efectivo	-7,137	-1	21,635	5	-24,689	-39	-4,083	-2
<b>Grupo 3</b>								
Deficit del Ciclo de Vida	179,267	100	247,961	100	-190,289	-100	121,594	100
Transferencias públicas	-516,201	-288	58,716	24	-662,364	-348	87,446	72
Transferencias públicas, educación	-103,105	-58	14,659	6	-87,118	-46	-30,646	-25
Transferencias públicas, salud	-93,879	-52	-379	0	-86,619	-46	-6,881	-6
Transferencias públicas, pensiones	-119,109	-66	67	0	-283,992	-149	164,815	136
Transferencias públicas, otras en especie	-166,592	-93	23,970	10	-159,002	-84	-31,560	-26
Transferencias públicas, otras en efectivo	-33,516	-19	20,399	8	-45,632	-24	-8,282	-7

Fuente: Elaboración propia.

Analizando por grandes grupos de edad, el grupo 0-14 es receptor de transferencias públicas en todos los grupos socioeconómicos, aunque aquellas representan 59 por ciento del déficit del grupo 1, 40 por ciento del déficit del grupo 2, y 24 por ciento del déficit del grupo 3. La educación pública financia 22 por ciento del déficit de los niños del grupo 1, 17 por ciento de los del grupo 2, y sólo 6 por ciento del grupo 3. Consistente con lo observado anteriormente en términos de consumo, está claro que las transferencias privadas son el sustento fundamental del consumo de los niños del grupo socioeconómico más alto (grupo 3), mientras que el sector público es un sostén fundamental para el consumo de los niños en los otros dos grupos.

En cuanto al grupo 65 y más, las transferencias públicas solventan más del 100 por ciento del déficit de los grupos 1 y 2 (109% para el grupo 1; 102% para el grupo 2), y el 72% del déficit del grupo 3. Más aún que en el caso de los niños, el sector público es esencial para el sostenimiento del consumo de los adultos mayores en los grupos socioeconómicos más bajos. Como es de esperar, es el sistema de pensiones el principal canal para la transferencia de recursos a los grupos 1 y 2 (97 y 99 por ciento del déficit, respectivamente), con el sistema de salud en segundo lugar (17 y 12 por ciento del déficit para

cada grupo). El peso del sistema previsional es también significativo para el grupo 3, de hecho financiando más que el 100 por ciento del déficit de los adultos mayores<sup>29</sup>.

En resumen, mientras que la educación pública primaria y secundaria redistribuye recursos hacia los niños de los grupos 1 y 2, la educación pública universitaria y terciaria lo hace hacia los adultos jóvenes del grupo 3. La salud pública, por otra parte, es fundamentalmente un elemento redistribuidor hacia los adultos mayores de los grupos 1 y 2.

En el agregado de cada grupo socioeconómico, es el grupo 3 el único con saldo negativo de ingresos y egresos públicos. Del total de transferencias recibidas por los niños y los adultos mayores de todos los grupos socioeconómicos, son los miembros del grupo 3 de entre 15 y 64 años quienes financian dos tercios de esas transferencias. Vale decir que son estos adultos del grupo socioeconómico más alto los que afrontan el mayor peso de sostener a un sistema de transferencias públicas que, como vimos, juega un rol fundamental en el sostenimiento del consumo de niños y adultos mayores. Los adultos de los grupos 2 y 1, por su parte, aportan 26% y 7% respectivamente.

---

<sup>29</sup> En el conjunto (para todos los grupos socioeconómicos) de las transferencias públicas para los adultos mayores del grupo 65 y más, las pensiones y la salud pública son los dos programas con un saldo positivo. Los restantes canales públicos (educación, otro en especie y otras transferencias en efectivo) registran saldos negativos.





## VII. Escenarios futuros

Los desequilibrios macroeconómicos exhibidos en las últimas décadas ponen en cuestión la capacidad de efectuar reformas que potencien el aprovechamiento del actual dividendo demográfico. En efecto, las múltiples reformas surgidas de la necesidad de acomodar una coyuntura crítica usualmente no han resultado consistentes con las necesidades de largo plazo.

El aprovechamiento del dividendo demográfico puede ser complementado y reforzado con mejoras en dos frentes que pueden incluso extenderse en el tiempo más allá del fin de la ventana de oportunidad demográfica: mejoras resultantes de una mayor formalización en el mercado de trabajo (lo que impactaría directamente en la solvencia del sistema de transferencias contributivas) y el aprovechamiento del “dividendo de género” que, adicionalmente, aumentaría los niveles de producto per cápita y, por ende, de bienestar (Martínez Gómez et al. 2013).

En la discusión actual, las características del sistema previsional, así como las propuestas para su reforma, se vinculan a ambos frentes (el de la informalidad y el de las disparidades de género). En efecto, el principal elemento que ha modificado recientemente, y en forma significativa, las finanzas del sistema son las dos moratorias previsionales que incorporaron aproximadamente 3,2 millones de beneficiarios sin historial (completo) de contribuciones al sistema, pero sin formalizar a los potenciales contribuyentes actuales y que, por ser las mujeres las principales beneficiarias de las mismas, llegaron a conocerse como “jubilación para amas de casa”.

Una conclusión importante de nuestras estimaciones es que la discusión acerca de la reforma previsional debe contemplar el doble carácter redistributivo del sistema: entre generaciones y entre grupos socioeconómicos. Así, los aspectos actuariales de una reforma a un sistema de transferencias entre generaciones quedan solapados con los aspectos sociopolíticos de una reforma a un sistema de transferencias entre distintos estratos de ingresos. La historia argentina reciente (al menos de las últimas tres décadas) muestra que las reformas al sistema previsional son sumamente contenciosas y motivo de fuertes antagonismos. Esto, sumado al recurso a la vía judicial para la resolución de

diferendos en cuanto al valor de los beneficios y su actualización frente a la inflación, hace que el diseño de cualquier reforma no sea un trámite meramente “técnico”.

La evolución esperada de la demografía va a empeorar el déficit actual del sistema previsional (Bertranou et al. 2011), haciendo más difícil la sostenibilidad de un sistema de transferencias en que la edad media de los beneficiarios es mayor que la edad media de los contribuyentes. Esta evolución exige modificaciones en el diseño actual del sistema, tanto por el lado de los ingresos (nivel de las contribuciones y número de aportantes) como en la generosidad de los beneficios (en su monto y en la edad mínima de acceso a los mismos), a la que vez que se apunta a sostener o ampliar el grado de cobertura de la población adulta mayor<sup>30</sup>.

Sin embargo, la evolución demográfica y la dimensión intergeneracional no son lo único relevante. Como se dijo, el carácter socioeconómico de las transferencias hace que reformas al sistema por el lado de los ingresos o de los egresos no sean neutrales en términos del impacto socioeconómico. En efecto, un recorte de los beneficios pagados por el sistema redundaría en una disminución de su carácter redistributivo, al tiempo que un aumento de las contribuciones lo reforzaría.

Como ilustración, y aunque nuestras estimaciones no permiten distinguir a los beneficiarios de la moratoria previsional de los beneficiarios que contribuyeron al sistema en el pasado, podemos suponer que la moratoria previsional incorporó principalmente beneficiarios de los grupos socioeconómicos 1 y 2, sin incorporar contribuyentes de esos mismos grupos. Tomando esto en cuenta, se enfatiza la necesidad de impulsar la formalización del mercado de trabajo, para que una proporción creciente de trabajadores sean cubiertos por las regulaciones que estipulan, entre otras cosas, la necesidad de hacer contribuciones al sistema de previsión social. En tal sentido, podría hablarse de un “dividendo de la formalización”, en tanto ésta podría operar como un dividendo para el sistema previsional consistente en la incorporación efectiva de “nuevos” trabajadores a la fuerza de trabajo (formal).

Sin embargo, en la medida en que la informalidad refleja situaciones de baja productividad laboral y no necesariamente la simple evasión de las obligaciones tributarias, parece haber poco margen para avanzar en la formalización con los niveles actuales de las alícuotas de las contribuciones sociales. La (aparente) necesidad de reducir las contribuciones a fin de fomentar el empleo formalizado contrasta con la necesidad de reforzar las finanzas del sistema, por lo que parecen quedar pocos grados de libertad para operar por el lado de los ingresos del sistema. En efecto, es importante determinar en qué medida una reducción de esas alícuotas produce dos efectos contrapuestos: 1) fomenta la formalización, 2) desfinancia aún más al sistema previsional.

La experiencia de las últimas décadas parece apuntar a una baja elasticidad de la demanda de trabajo en relación a las contribuciones y, por lo tanto, a cierto pesimismo acerca de las bondades de dichas rebajas en términos de la generación de nuevo empleo (Beccaria y Maurizio, 2017; Cruces et al. 2010). El gobierno nacional, en cambio, ha avanzado en una reducción de las alícuotas, que se completará en el año 2022, y que apunta a una dinamización del empleo, particularmente entre los trabajadores de menores salarios (Secretaría de Política Económica 2018).

Esta discusión ilustra cómo la dinámica demográfica pone un límite a lo que fue, durante buena parte del siglo XX, una característica de los sistemas de transferencias por vía del sistema previsional. En un contexto de poblaciones jóvenes y rápido crecimiento, un sistema de transferencias “hacia arriba”<sup>31</sup> es fácil de financiar, lo que posibilita la generación de excedentes que financien otros objetivos

---

<sup>30</sup> Cetrángolo (2014) estima que, sin moratorias adicionales y dado la evolución prevista de la formalidad, “el porcentaje de adultos mayores con jubilación o pensión caerá hasta el 50% en el año 2040.”

<sup>31</sup> Lee (2003) analiza el impacto del cambio demográfico en un programa de transferencias, dependiendo de si el programa transfiere recursos “hacia arriba” (edad media de los beneficiarios mayor a la edad media de los contribuyentes) o “hacia abajo” (donde los beneficiarios son, en promedio, más jóvenes que los contribuyentes).

como, por ejemplo, la redistribución entre grupos socioeconómicos. En una población envejeciendo y de crecimiento lento, en cambio, se hacen más caras las transferencias hacia arriba, reduciendo (o eliminando) los excedentes y dificultando el logro de esos otros objetivos.

Cualquier rediseño del sistema de seguridad social deberá tomar en cuenta la realidad de que se ha vuelto más dificultoso lograr dos objetivos (redistribuir entre generaciones y entre grupos socioeconómicos) con un solo instrumento (el sistema previsional). Las propuestas que van en el sentido de reforzar y universalizar el pilar no contributivo, garantizando un piso de bienestar para todos los adultos mayores, y un pilar contributivo con beneficios en función de lo contribuido (Bertranou et al. 2018) son consistentes con la idea de tener dos instrumentos para dos objetivos: el pilar no contributivo, financiado con rentas generales, permitiría la redistribución entre grupos socioeconómicos, al tiempo que el pilar contributivo, financiado con sus propios recursos y en forma sostenible en el tiempo, permitiría la redistribución intergeneracional. La generosidad del pilar no contributivo estará ligada al nivel de redistribución que la sociedad esté dispuesta a financiar. La rentabilidad (explícita o implícita) que el sistema contributivo pague, en cambio, estará limitada por la evolución demográfica (si el sistema es de reparto) o por la rentabilidad de las inversiones (si es de capitalización).

El “dividendo de la formalización”, sin embargo, no es el único que aparece en el horizonte de la evolución del sistema de transferencias. En efecto, el “dividendo de género” está ganando reconocimiento como la reserva de trabajo que, a la par de contribuir a una mayor equidad de género (deseable en sí misma), puede contribuir al crecimiento económico y la mejora en las tasas de sostenimiento (Pagés y Piras 2010).<sup>32</sup>

En la última década se ha consolidado en la agenda de discusión pública la necesidad de atender las disparidades de género, tanto en términos de violencia doméstica y sexual, como las disparidades de participación y resultados en el mercado laboral (Díaz Langou et al. 2019). Así, se han generado avances en el establecimiento de una agenda de reforma en las prácticas laborales que permitan aspirar a una reducción de las brechas de participación laboral, segregación ocupacional e ingresos que aún persisten en detrimento de la situación de las mujeres.

La tendencia al aumento de la participación de las mujeres en las actividades económicas está bien documentada, no sólo para la Argentina, sino como fenómeno generalizado en América Latina (OIT 2017; Gasparini y Marchionni 2015; Martínez Gómez et al. 2013). Según Gasparini y Marchionni (2015) la participación laboral de las mujeres de América Latina, de 25 a 54 años, ha aumentado de 53% a 65% en el período que va de 1992 a 2012. En un período ligeramente más largo (1980-2010), Martínez Gómez et al. (2013) estiman que el dividendo de género contribuyó, para el promedio de América Latina, 0,6 puntos porcentuales de crecimiento anual del PIB per cápita.

Sin embargo, hay evidencia de un estancamiento reciente en el aumento de la participación laboral femenina, tanto en América Latina (Gasparini y Marchionni 2015) como en Argentina, donde Beccaria et al. (2017) incluso documentan una leve caída en la tasa de participación hacia fines de la primera década del siglo XXI. Sin evidencia empírica concluyente para determinar una causa excluyente, ambos estudios señalan como elementos coadyuvantes el efecto ingreso resultante de mejoras en las condiciones laborales *para otros miembros del hogar* y de los programas de transferencias que caracterizaron a la década; la escasez de oportunidades de empleo atractivas; así como la falta de alternativas de cuidado infantil que liberen tiempo para volcarlo a la participación en el mercado de trabajo. Garganta y Gasparini (2017) encuentran efectos modestos (negativos) de la Asignación Universal por Hijo sobre la participación laboral de las mujeres. En contraste, Maurizio y Monsalvo (2017)

---

<sup>32</sup> Debe mencionarse que, al ser los niveles de informalidad mayores en las mujeres que en los hombres (particularmente por la incidencia del trabajo doméstico), el bono de género se superpone parcialmente con el bono de la informalidad. Sin embargo, el bono de género supone el cierre de brechas en 1) grado de participación en las actividades económicas, 2) segregación por ocupaciones (con mayor concentración de empleo femenino en servicios de baja productividad) y 3) ingresos.

encuentran que “no es posible concluir que el programa haya generado desincentivos significativos al trabajo entre los adultos miembros de los hogares beneficiados”, aunque señalando la falta de fuentes de datos específicas que permiten evaluar en forma directa el impacto sobre la participación laboral de los adultos, y en especial de las mujeres.

En cualquier caso, se vislumbra la necesidad de políticas que permitan retomar un sendero de aumento de la participación laboral femenina, si es que ha de realizarse el potencial que el dividendo de género representa. Entre otras acciones tendientes a mejorar la inserción laboral de las mujeres, Díaz Langou et al. (2019) analiza el impacto de tres políticas que pueden promover la incorporación de las mujeres en el mercado laboral (aumento en la cobertura y el monto de las transferencias que reciben del Estado las familias con niños, ampliación de la jornada escolar para los niños que asisten a la escuela primaria y expansión de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado para los niños menores de 4 años). Díaz Langou estima que las políticas que pueden contribuir a mitigar las inequidades de género requieren una “inversión de entre 0,6% a un 3,6% del PIB pero tienen una alta capacidad de repago: cerca de 60% de la inversión inicial se puede recuperar mediante la recaudación de impuestos.”

Esta agenda destaca la interrelación entre el potencial de generación de ingresos laborales (por parte de las mujeres) y un refuerzo de mecanismos de transferencias intergeneracionales (transferencias monetarias, inversión en educación y cuidado de los niños), asociadas a la necesidad de invertir más en la formación del capital humano de los niños como complementación a la realización del dividendo de género.

Por otra parte, y en el otro extremo del ciclo vital, acciones recientes tendientes a mejorar la sustentabilidad del sistema previsional han entrado en conflicto con una de las políticas de género que más impacto han tenido en la última década. En efecto, la moratoria previsional que, como ya se dijo, benefició en forma principal a las mujeres sin historial completo de contribuciones al sistema (“jubilación para amas de casa”) ha sido prorrogada en julio de 2019, después de una primera prórroga de 3 años promulgada en 2016. La provisoriedad de este régimen de prórrogas pone de manifiesto la fragilidad de este régimen, y el eventual fin de la moratoria es percibido como un socavamiento de los derechos de las mujeres (Florito, 2019).

## VIII. Conclusiones

El aprovechamiento del dividendo demográfico en la Argentina, fruto de la cohorte de “baby boomers” nacidos en las décadas del 1970 y 1980 y que están atravesando actualmente sus años más productivos en el mercado de trabajo, depende fundamentalmente del grupo socioeconómico 3, que está generando los superávits necesarios para financiar las transferencias a los otros grupos. Como se sabe, el aprovechamiento del dividendo depende crucialmente de la inversión en el capital humano de los futuros trabajadores, así como la inversión en la formación de capital fijo.

El grupo 2 parece ser la clave a futuro. Concentrando al 45 por ciento de los niños, es el grupo socioeconómico más joven. Sin embargo, es un grupo poblacional en hogares con jefes relativamente poco educados. La dependencia de este grupo con respecto a las transferencias públicas para la acumulación de capital humano de sus hijos pone en cuestión la capacidad del país para aprovechar el primer dividendo demográfico.

El grupo 3 financia el capital humano de sus propios niños por vía de transferencias privadas (financiando educación y salud privada, con la excepción de la educación terciaria pública, que es significativa). Los grupos 1 y 2 necesitan al sector público para sostener el consumo de sus niños y asegurar su capital humano, teniendo ellos una limitada capacidad para financiar por sí mismos la inversión en capital humano. La actual configuración del sistema de transferencias no parece asegurar que esto vaya a ocurrir. Sin la intervención del sector público, la inversión en educación (y salud) parece operar como mecanismo de transmisión intergeneracional del estatus socioeconómico.

Por otra parte, los excedentes del grupo 3, absorbidos en buena medida por el sector público, dejan poco espacio para la acumulación de capital fijo, lo que parece ser el punto débil en el aprovechamiento del segundo dividendo demográfico. El sector privado argentino ahorra poco, parte de ese ahorro es absorbido por el desahorro público, y el superávit que generan los *baby boomers* está siendo utilizado mayormente en financiar transferencias (buena parte de ellas hacia los adultos mayores).

En la medida en que el grupo 3 envejezca, la tasa de sostenimiento del grupo bajará, particularmente cuando los adultos de hoy comiencen a retirarse en unos años del mercado de trabajo. El desafío actual para la Argentina, parece consistir en cómo aprovechar los excedentes del grupo 3 para cubrir las metas simultáneas de invertir en el capital humano de los futuros trabajadores (vía educación pública para los niños de los grupos 2 y 1, vía educación privada para los niños del grupo 3), financiar la formación de capital fijo (que es hoy uno de los principales limitantes del crecimiento económico que el país experimenta desde 2012) y sostener el consumo de los adultos mayores, que son altamente dependientes de las transferencias públicas.

Podemos concluir, entonces, que la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que atañen al fin de la pobreza y reducción de la desigualdad, en un contexto de rápido cambio demográfico, quedan supeditados a la delicada gestión que el sector público argentino debe hacer de los excedentes del grupo socioeconómico más alto. Podemos decir que el Objetivo 4 (educación de calidad), que es un objetivo en sí mismo, se vuelve un factor condicionante para la consecución de los otros dos: sin una educación (pública) de calidad para los niños de los grupos socioeconómicos bajo y medio, la perspectiva de superar la estratificación social actual chocará con una dinámica social que se perpetúa en la desigualdad.

## Bibliografía

- Agencia Télam (2016). "El Presidente anunció la universalización de la AUH y la devolución del IVA a los jubilados", publicado el 16/04/2016, <http://www.telam.com.ar/notas/201604/143542-macri-anuncio-paquete-iniciativas-sociales.html>, accedido el 19/12/2018.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2017) "Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria", en *Alquimias Económicas*, <https://alquimiaseconomicas.com/2017/12/18/reflexiones-sobre-la-reforma-tributaria/#more-2628>, accedido el 13/06/2019.
- Beccaria, Luis; Roxana Maurizio y Gustavo Vázquez (2017) "El estancamiento de la tasa de participación económica femenina en Argentina en los años 2000", *Desarrollo Económico*, Vol. 57, No. 221.
- Bertranou, Fabio y Luis Casanova (2014). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Bertranou, Fabio; Oscar Cetrángolo; Carlos Grushka; Luis Casanova (2011) "Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones", CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, Fabio; Pablo Casali y Oscar Cetrángolo (2018) "¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino", *Informes Técnicos 9*, OIT Cono Sur.
- CEPAL (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2018. (LC/PUB.2018/4-P).
- CEPAL / CELADE (2000). *Argentina: Estimaciones y proyecciones de la población de ambos sexos por años calendario y edades simples*. Boletín demográfico No. 66. División de Población.
- Cetrángolo, Oscar (2014) "Límites y virtudes de revisar la política fiscal de largo plazo a partir de considerar el cambio demográfico en Argentina", capítulo 9 en Gragnolati et al, eds (2014) *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Banco Mundial.
- Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka (2004). "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". *Serie Financiamiento del Desarrollo* No. 151. CEPAL-Unidad de Estudios Especiales.
- Cruces, G., Galiani, S., & Kidyba, S. (2010). "Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes", *Labour Economics*, 17(4), 743-749.
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, B. y Capobianco S. (2019) "Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género". Buenos Aires: CIPPEC.

- Fanelli, José María (2012). *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?*, Siglo XXI editores.
- Florito, José (2019) "Eliminar la moratoria para las mujeres sería dar marcha atrás con uno de los mayores avances en equidad de género", <https://www.cippec.org/textual/eliminar-la-moratoria-para-las-mujeres-seria-dar-marcha-atras-con-uno-de-los-mayores-avances-en-equidad-de-genero/>, accedido el 22/06/2019.
- Garganta, Santiago y Leonardo Gasparini (2017) "El impacto de la AUH sobre los ingresos de los hogares: Un ejercicio de diferencias dobles", estudio específico I, en *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017*, UNICEF.
- Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2008). "Una distribución en movimiento: el caso de Argentina". CEDLAS, working paper No. 78.
- Gasparini, Leonardo y Mariana Marchionni (2015) "La Participación Laboral Femenina en América Latina: Avances, Retrocesos y Desafíos", CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 185.
- Gragnotati, Michele; Rafael Rofman, Ignacio Apella y Sara Troiano, eds (2014) *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Banco Mundial.
- IARAF (2018). *Informe Económico*, mes de agosto. Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC (2016). "La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina". Metodología INDEC N° 22.
- Lee, Ronald (2003) "Demographic change, welfare, and intergenerational transfers: a global overview", *Genus*, Vol. 59, No. 3/4.
- Lee, Ronald and Andrew Mason (2007). "Population aging, wealth, and economic growth: demographic dividends and public policy". United Nations World Economic and Social Survey Background Paper.
- Lee, Ronald and Andrew Mason, principal authors and editors (2011). *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*. Edward Elgar.
- Lee, Ronald y Andrew Mason (2011) *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*. Edward Elgar; Cheltenham.
- Marchionni, Mariana y Javier Alejo (2014) "El financiamiento de la educación básica a lo largo de la transición demográfica en Argentina", capítulo 8 en Gragnolati et al, eds (2014) *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Banco Mundial.
- Marchionni, Mariana; Florencia Pinto y Emmanuel Vazquez (2013) "Determinantes de la desigualdad en el desempeño educativo en la Argentina", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XLVIII Reunión Anual, Rosario, Argentina.
- Martínez Gómez, Ciro; Tim Miller; Paulo Saad (2013) "Participación laboral femenina y bono de género en América Latina". CEPAL, Colección Documentos de proyectos.
- Maurizio, Roxana y Ana Paula Monsalvo (2017) "Evaluación de los impactos de la AUH en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos", estudio específico B, en *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017*, UNICEF.
- Mejía-Guevara, Iván (2014). "Economic Inequality and Intergenerational Transfers: Evidence from Mexico", in *Journal of the Economics of Ageing*, November 2014.
- OIT (2017) *Panorama Laboral 2017*. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Otero, Hernán (2007) "El crecimiento de la población y la transición demográfica", en Susana Torrado (comp.) (2007), *Población y Bienestar en Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo I, Editorial EDHASA, Buenos Aires.
- Pagés, Carmen y Claudia Piras (2010) *El dividendo de género. Cómo capitalizar el trabajo de las mujeres*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pantelides, Edith (1989). "La fecundidad argentina desde mediados del siglo XX". Cuaderno del CENEP, N° 41.
- Pantelides, Edith y Martín Moreno (2009). *Situación de la población en Argentina*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD - UNFPA.
- PNUD (2011) *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*, Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Recchini de Lattes, Zulma y Alfredo E. Lattes (1975). *La Población de Argentina*, Instituto Nacional de Estadística y Censos.



- Rofman, Rafael (2017). "Un sistema previsional sostenible", en Eduardo Levy Yeyati, comp., 100 políticas para la Argentina del 2030. Ciudad de Lectores.
- Rofman, Rafael; Ignacio Apella y Evelyn Vezza (2013). Más allá de las Pensiones Contributivas. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Secretaría de Política Económica (2018) "La Reforma Tributaria Argentina de 2017", Ministerio de Hacienda.
- Turra, Cassio y Bernardo Queiroz (2005) "Las transferencias intergeneracionales y la desigualdad socioeconómica en Brasil: un análisis inicial", Notas de Población, año XXXII, No. 80, CEPAL-CELADE.
- United Nations (2013). National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analysing the Generational Economy. Population Division-Department of Economic and Social Affairs.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Población y Desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

128. Transferencias entre generaciones y grupos socioeconómicos: estimaciones de las Cuentas Nacionales de Transferencias en la Argentina, Pablo Comelatto (LC/TS.2019/105), 2019.
127. Ciclo económico vital y bonos demográficos en Costa Rica, Luis Rosero-Bixby y Pamela Jiménez-Fontana (LC/TS.2019/83) 2019.
126. Migraciones internas en Chile, 1977-2017: continuidad y cambio, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/TS.2019/75) 2019.
125. Efectos cambiantes de la migración sobre el crecimiento, la estructura demográfica y la segregación residencial en ciudades grandes: el caso de Santiago, Chile, 1977-2017, Jorge Rodríguez Vignoli y Francisco Rowe (LC/TS.2018/110/Rev.1) 2019.
124. Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica, Alejandro I. Canales y Martha Luz Rojas Wiesner (LC/TS.2018/42) 2018.
123. Panorama de la migración internacional en América del Sur, Carolina Stefoni (LC/TS.2018/32) 2018.
122. Panorama de la migración internacional en el Caribe, William Mejía (LC/TS.2018/28) 2018.
121. Migración interna y asentamientos humanos en América Latina y el Caribe (1990-2010), Jorge Rodríguez Vignoli (LC/TS.2017/115) 2017.
120. Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, CELADE (LC/TS.2017/93) 2017.
119. Fecundidad no deseada entre las adolescentes latinoamericanas: un aumento que desafía la salud sexual y reproductiva y el ejercicio de derechos, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/TS.2017/92), 2017.
118. Mortalidad materna en pueblos indígenas y fuentes de datos: alcances y desafíos para su medición en países de América Latina, Lina Márquez, Amalia Plana y María Cecilia Villarroel (LC/TS.2017/68), 2017.
117. Reproducción temprana: diferencias entre grandes regiones del mundo al inicio y al final de la adolescencia, Jorge Rodríguez Vignoli, Mariachiara Di Cesare y Katherine Páez (LC/TS.2017/36), 2017.
116. Reproducción en la adolescencia en Chile: la desigualdad continúa y las políticas activas urgen, Jorge Rodríguez Vignoli, Katherine Páez, Consuelo Ulloa y León Cox (LC/TS.2017/22), 2017.

## POBLACIÓN Y DESARROLLO

### Números publicados:

- 128 **Transferencias entre generaciones  
y grupos socioeconómicos**  
Estimaciones de las Cuentas Nacionales  
de Transferencias en la Argentina  
*Pablo Comelatto*
- 127 **Ciclo económico vital y bonos  
demográficos en Costa Rica**  
*Luis Rosero-Bixby y Pamela Jiménez-Fontana*
- 126 **Migraciones internas  
en Chile, 1977-2017**  
Continuidad y cambio  
*Jorge Rodríguez Vignoli*
- 125 **Efectos cambiantes de la migración  
sobre el crecimiento, la estructura  
demográfica y la segregación  
residencial en ciudades grandes**  
El caso de Santiago, Chile, 1977-2017  
*Jorge Rodríguez Vignoli y Francisco Rowe*

