

Taller de capacitación sobre evaluación de las consecuencias económicas y fiscales del envejecimiento de la población

Instructores:

Timothy Miller
Iván Mejía Guevara

Lugar y fecha:

Quito, Ecuador, 25-27 noviembre de 2019.

Informe final

Este reporte del taller de capacitación sobre la evaluación de las consecuencias económicas y fiscales del envejecimiento de la población incluye tres elementos principales: 1) taller de análisis técnico, 2) taller de construcción de política pública, y 3) conclusiones. Enseguida se destacan los principales aspectos y resultados del taller.

A. Taller análisis técnico: consecuencias económicas y fiscales del envejecimiento

El taller de capacitación de análisis técnico se llevo a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador durante los días 25 y 26 de noviembre con la presencia de alrededor de 30 participantes, representando instituciones gubernamentales o de investigación en 8 países de América Latina: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú (el listado completo de participantes y su afiliación se muestra en la **Cuadro A1 del Anexo**).

El material cubierto en el taller fue diseñado en función de dos objetivos principales, previamente establecidos en la nota conceptual del taller: a) la evaluación de los impactos económicos y fiscales del envejecimiento de la población a mediano y largo plazo, b) la participación de los asistentes en la construcción práctica de escenarios futuros de impacto económico, considerando proyecciones de la población, económicas, fiscales o presupuestarias, en escenarios realistas de mediano y largo plazo.

En lo referente a la capacitación, se resaltaron en el taller las siguientes temáticas, cada una dentro del ámbito del envejecimiento y perspectivas económicas hacia el futuro:

1. **Cambio demográfico.** Se ilustró la importancia del cambio demográfico, de forma práctica y a través de ilustraciones, enfatizando el hecho de que cambios pequeños, pero sostenidos, en

la dinámica poblacional se manifiestan de forma importante en el largo plazo; en contraste con cambios mucho más acelerados de la actividad económica, que suelen ocurrir en períodos más cortos, pero con enormes fluctuaciones. También se mostró como la mayoría de las economías del mundo transitarán de etapas de poblaciones jóvenes, donde predomina el grupo de personas en edades de 0-19 años, a un mundo predominantemente de poblaciones envejecidas, con mayoría dominante en los grupos de 65 años y más. Los participantes tuvieron la oportunidad de hacer estimaciones con datos de sus propios países, al estimar el período en que cada uno de ellos transitaría de una población joven a una población envejecida. Las estimaciones estuvieron basadas en proyecciones de población de las *World Population Prospects, 2019* (United Nations, 2019).

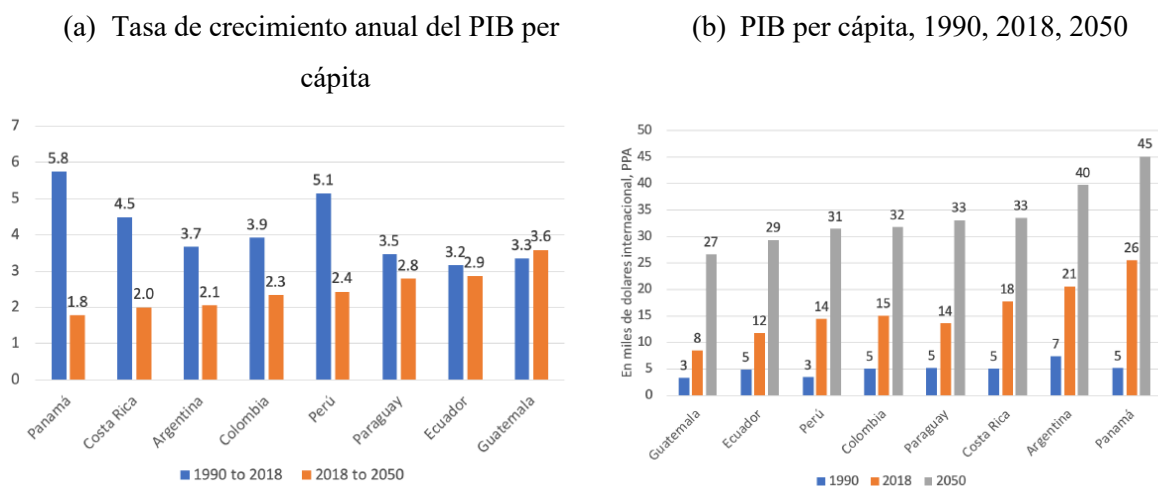
2. **Cuentas Nacionales de Transferencias.** El Sistema de Cuentas Nacionales fue creado después de la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos para responder a la necesidad de contar con estadísticas económicas confiables y detalladas que permitieran reflejar el estado o realidad económica nacional. Sin embargo, las necesidades del Siglo XXI han cambiado, sobre todo por el avance progresivo del cambio demográfico y los potenciales efectos económicos que lo acompañan en las diferentes etapas de la transición demográfica. En medio de esta nueva coyuntura, se crea la metodología de las Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT) (Lee y Mason, 2011), que permiten responder a las nuevas necesidades de información económica desde una perspectiva generacional, al permitir el vínculo entre la demografía y las cuentas económicas nacionales.

En el contexto de este taller, se destaca el papel de las CNT para la elaboración de indicadores económicos de envejecimiento demográfico. En específico, se ilustró la posibilidad de definir el concepto de economía envejecida (estableciendo una analogía con el de *población envejecida* en el contexto demográfico), usando el cambio relativo del consumo de personas en edades avanzadas a lo largo de la transición demográfica. Usando estimaciones de las CNT de sus propios países¹, los participantes pudieron hacer proyecciones económicas del consumo de adultos mayores y estimar el año en que sus propios países transitarán de una economía joven—donde el consumo de los jóvenes domina al de personas avanzadas—hacia una economía envejecida—donde domina el consumo de personas en edades avanzadas.

¹ En el caso de Ecuador y Panamá, países que no disponen de estimaciones de CNT, se emplearon perfiles de Perú y México, respectivamente, ya que representan países con estructuras de población o niveles de desarrollo comparables.

3. **Proyecciones económicas.** Se mencionaron dos métodos para la construcción de proyecciones del Producto Interno Bruto (PIB), el primero basado en la descomposición del producto en factores demográficos y no demográficos, mientras que el segundo se basa en estimaciones del proyecto de CNT. El taller sólo se enfocó en la discusión y estimación del primer método. Las estimaciones de los factores demográficos fueron definidos explícitamente en términos del dividendo demográfico, o tasa de crecimiento de la población activa en relación con el crecimiento de la población total. Los participantes usaron software de Excel, junto con las proyecciones de población de sus respectivos países, para la estimación del dividendo demográfico y, consecuentemente, obtuvieron proyecciones del PIB del período comprendido entre 2020 y 2100. Los factores no demográficos fueron tomados de estimaciones oficiales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (OECD, 2019). Las cifras de ingreso, medidas por el PIB per cápita nacional, muestran que si bien se espera un menor ritmo de crecimiento económico en la región entre 2018 y 2050 (2.5% en promedio), en comparación con el crecimiento observado en la región entre 1990-2018 (4.1% en promedio) (**Figura 1**, panel a), ese ritmo será suficiente para que la región alcance niveles comparables de ingreso en 2050, a los observados recientemente en la región de OCDE (**Figura 1**, panel b)

Figure 1. Tasas de crecimiento real del PIB per cápita (a) y niveles per cápita (b) entre 1990 y 2050.



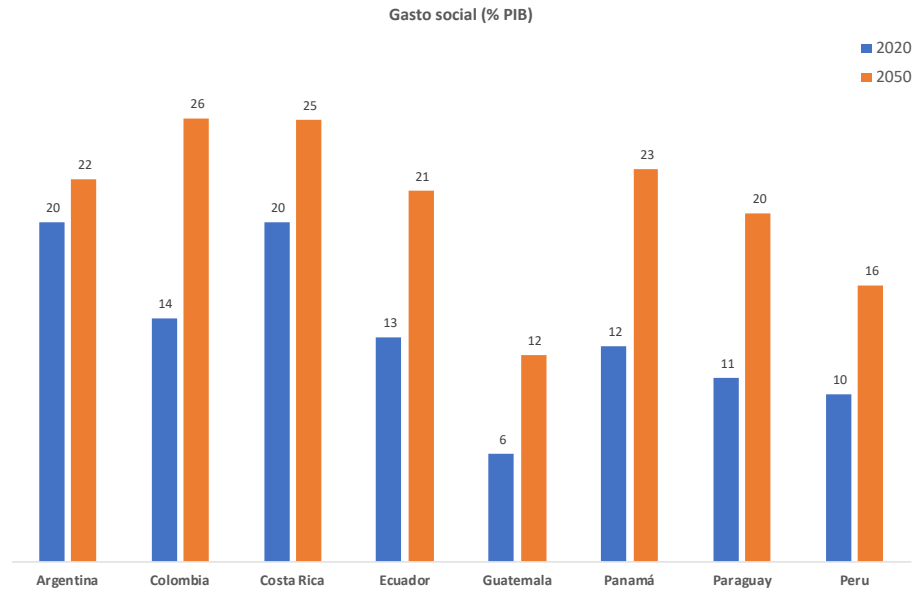
Fuente: Estimaciones propias de los países participantes y cifras del Banco Mundial para el período 1990-2018.

4. **Proyecciones de gasto social.** Las proyecciones de gasto social estuvieron basadas en tres pilares fundamentales de la clasificación funcional del gasto: a) educación, b) pensiones, y c)

salud. Los métodos empleados en estas proyecciones fueron desarrollados y aplicados a la región latinoamericana por Miller et al. (Miller et al. 2011). Para cada caso, se usaron tres posibles escenarios que pudieran reflejar la realidad en un horizonte de 30 años, entre 2020 y 2050. El primer escenario consistió en mantener los niveles de gasto observados actualmente, medidos como porcentaje del PIB per cápita en cada grupo etario durante todo el horizonte de prospectiva, pero considerando el cambio poblacional. El segundo escenario consistió en mantener constantes los niveles de gasto agregado, medido como porcentaje del PIB, durante el período de prospectiva. El tercer escenario consideró el caso hipotético en que el país en cuestión se aproxima gradualmente a los niveles actuales de gasto observados en países miembros de la OCDE en tanto se reduce la brecha del PIB con el promedio observado recientemente en esa región. Como la premisa fundamental del taller fue mostrar escenarios hipotéticos, pero basados en datos concretos apegados a la realidad, se muestran enseguida los resultados principales obtenidos del tercer escenario, donde se usan estadísticas observadas en años recientes en la región de la OCDE como contra factual.

Según las proyecciones de gasto social elaboradas durante el taller, la demanda de gasto social en la región de Latinoamérica transitará de un nivel promedio de 13% en 2020 a 21% en 2050, este último coincide con el nivel promedio observado actualmente en la OCDE (**Figura 2**). Se esperan variaciones importantes en los valores proyectados, que fluctúan entre 12% en Guatemala a 26% en Colombia. Destaca el caso de Argentina con un valor de 20% en 2020, que prácticamente coincide con el nivel observado en la OCDE, debido a su avanzado estado de envejecimiento poblacional y reflejado en la alta inversión en salud y pensiones. En consecuencia, se estima que el gasto social en Argentina sólo avanzará un par de puntos porcentuales hacia 2050 bajo este escenario.

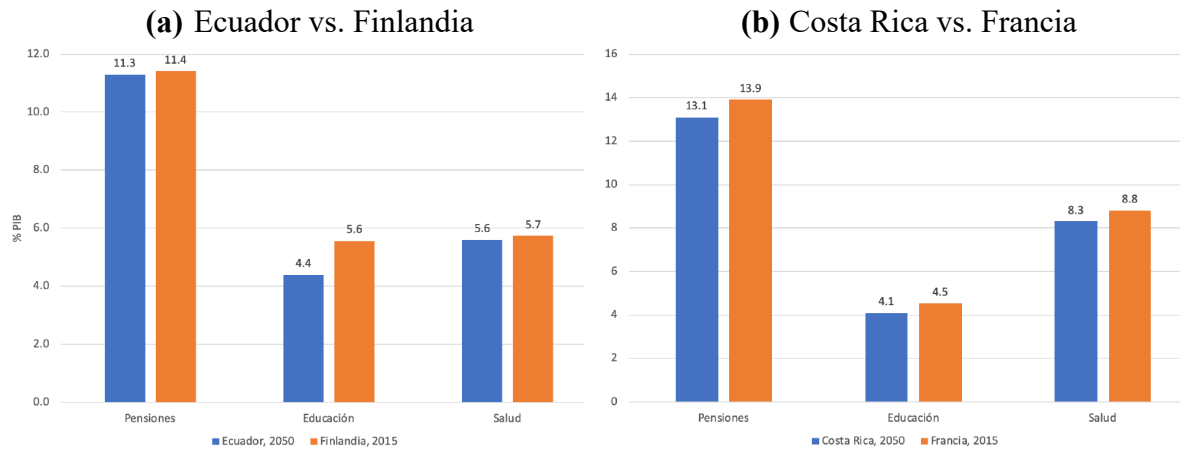
Figura 2. Niveles actuales y proyectados de gasto social en países representativos de Latinoamérica.



Fuente: Estimaciones de países participantes en el taller bajo el escenario en el que acorta la brecha económica y demográfica con países de la OCDE.

Este ejercicio también permitió identificar a países “gemelos”, connotación usada para ilustrar el hecho de que un cierto país latinoamericano no sólo tendrá en el futuro una estructura poblacional comparable a la observada hoy en día en algún país de la OCDE, sino también niveles similares de gasto social. Por ejemplo, se proyectó que Finlandia sería el “gemelo” en gasto social y población de Ecuador, ya que en 2050 este último tendría la misma estructura poblacional observada en Finlandia en 2015, al mismo tiempo que alcanzaría niveles de gasto social similares en pensiones (Ecuador 11.3% vs. Finlandia 11.4%), educación (4.4% vs. 5.6%), y salud (5,6% vs. 5,7%). Otro ejemplo de países “gemelos” está representado por Costa Rica 2050 y Francia 2015 (**Figura 3**).

Figure 3.



Fuente: Estimaciones de países participantes en el taller bajo el escenario en el que acorta la brecha económica y demográfica con países de la OCDE.

B. Taller construcción de política pública: consecuencias económicas y fiscales del envejecimiento

En el último día del taller de envejecimiento se contó con la participación de funcionarios representantes de diversas instancias de la administración pública en Ecuador, incluyendo: Ministerio de Finanzas (MEF); Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); Secretaría Técnica Planifica Ecuador; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC); Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); Banco Central del Ecuador (BCE); Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo; Secretaría de Derechos Humanos; y la Defensoría del Pueblo (véase **Cuadro A2** con el listado de los funcionarios participantes y su cargo actual). Después de atender las presentaciones programadas con relación al cambio demográfico, el contexto de las Cuentas Nacionales de Transferencias, y los resultados del taller a cargo de representantes de CEPAL y consultores, se llevó a cabo una sesión dónde los distintos funciones expresaron su sentir con relación a la temática y a la importancia de fomentar políticas públicas basadas en previsiones económicas hacia futuro, que permitan afrontar los retos del envejecimiento demográfico desde sus diferentes ámbitos de acción. Enseguida se resaltan algunos de los puntos abordados durante esta sesión:

- **Secretaría de Protección Social.** Se enfatizó sobre las medidas tomadas recientemente en esta secretaría, donde se ha implementado una reorientación del gasto social en el Ecuador, ante el reconocimiento de que la política de transferencias monetarias del pasado no ha tenido el efecto esperado en la población atendida. También se reconoció que es necesario establecer un piso de apoyo para la política social por la rivalidad en el uso de los recursos, así como el

establecimiento de que esta política cuente con una visión generacional que permita enfrentar los retos del cambio demográfico en el futuro.

- **Banco Central.** Se reconoció que es imperante discutir la viabilidad de establecer medidas económicas alternativas que reflejen de mejor manera la realidad económica de los países, en especial en Ecuador, ya que el uso del crecimiento en el PIB como indicador de desarrollo ha sido rebasado por la realidad social, en tanto la desigualdad económica no se encuentra claramente reflejada por este indicador y las ganancias del crecimiento no han favorecido a amplios sectores de la sociedad. También se destacaron los problemas económicos que ha sufrido el país en pasadas administraciones y la forma en que se ha retomado el sendero de la estabilidad económica en los últimos años. Asimismo, reconoció la necesidad de adecuar la política económica que permite enfrentar los retos del envejecimiento.
- **Secretaría de los Derechos Humanos.** En voz de su representante, se afirmó que es imperativo el cumplimiento de la ley en términos de reconocer a las mujeres adultas mayores como sujetos de derecho y con ello evitar la violencia patrimonial. Es necesario, en este sentido, crear sistemas especializados en la protección de derechos, aterrizar la política para el aumento de los espacios de atención, así como un plan de derechos a lo largo del ciclo de vida de las mujeres.
- **Ministerio del Trabajo.** Se destaca que el avance en la política social debe estar centrado en un sistema de alianzas estratégicas tripartita, con amplia participación de la sociedad, además de los sectores público y privado.
- **Departamento de Comunicación Social.** Destaca una estrategia de comunicación adecuada, basada en la creación de programas de información y la propuesta de nuevos servicios como eje rector en el acompañamiento de cualquier política social, lo que permitiría generar mayor creatividad en su implementación y la atracción de actores con un firme compromiso en su diseño y cumplimiento.
- **Secretaría de Educación.** Una estrategia transversal con un punto de vista político, que fomente la participación de distintas instancias del gobierno y la sociedad civil, debe situarse en el centro de la política educativa. Además, la política debe tener un enfoque generacional, donde la educación sea considerada como una inversión y no sólo como un gasto de gobierno.
- **Instituto de Estadística.** Las fuentes de información estadística son clave en el diseño de cualquier política social, tanto para mejorar la cobertura y el monitoreo de la información. Se

sugiere mayor consenso entre diversos órganos de gobierno para la consolidación e integración de fuentes de información administrativa, lo que se podría lograr a través de comisiones estadísticas. Una preocupación particular es el interés por incluir información migratoria confiable.

- **Defensoría del Pueblo.** La Dirección General de Incidencia estuvo representando a esta institución, enfatizando el enfoque de derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida digna, reducción de brechas de género y sus implicaciones en el envejecimiento demográfico. También se sugiere poner mayor énfasis en un mejor diseño de políticas, en particular en lo referente a escuelas del milenio, que se encuentran muy remotas y no ofrecen la cobertura esperada por su lejanía, así como la protección de derechos adquiridos/prometidos de los docentes jubilados en tanto comienzan a generar conflictos sociales de importancia.

C. Conclusiones

El taller cumplió su objetivo de transmitir conocimientos orientados al análisis de los efectos económicos del envejecimiento demográfico con un enfoque realista, así como de la formación práctica de cada país participante usando datos actuales y estableciendo metas concretas basadas en evidencia observada en países de la OCDE. Al final del taller los participantes fueron capaces de estimar indicadores de envejecimiento poblacional, el uso de las CNT para simular escenarios de economías envejecidas, proyecciones del PIB y, especialmente, construir escenarios de prospectiva económica del gasto social basado en tres pilares fundamentales: educación, pensiones y salud.

En la última sesión del taller se invitó a los participantes a reflexionar sobre el futuro de cada uno de sus países. En particular, en torno a la opinión expresada al inicio del taller en la que más de la mitad de los participantes piensa que sus países alcanzarán niveles similares de ingreso a los observados hoy en países de la OCDE más allá de la mitad de este siglo. Aún más, la mayoría también manifestó que las desigualdades económicas de sus países no disminuirán sino hacia finales de siglo o más allá. Esto llevó a la reflexión de que la desigualdad es realmente un problema muy serio y que no existe un plan estratégico que permita resolverlo en el corto plazo.

Los resultados del taller apuntan a que es factible llegar a niveles de ingreso promedio de países avanzados hacia mediados de siglo, ya en un entorno de claro envejecimiento poblacional. Sin embargo, también se mostró que la demanda de gasto social—medida como proporción del

PIB—se duplicará durante el mismo período, generando presiones fiscales muy importantes en prácticamente todos los países. Las estructuras fiscales vigentes, aunadas a la alta concentración de la riqueza imperante en la región, impedirían solventar estas presiones y conducirían a un entorno de envejecimiento con alta desigualdad económica. Este escenario sería claramente insostenible y muy probablemente estaría acompañado de una alta inestabilidad social. Por tanto, es imperativo pensar en estrategias que permitan enfrentar los retos económicos y sociales del envejecimiento, pero de una forma inclusiva y equitativa.

Referencias bibliográficas

- UN, 2019. World Populations Prospects 2019. United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs.
- Lee R., Mason A. 2011. Population aging and the generational economy: A global perspective. Edward Elgar/IDRC.
- OECD. 2019. Real GDP Forecast. OECD Data. Available from <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>.
- Miller T., Mason C., Holz M. 2011. Impacto fiscal del cambio demográfico en 10 países de América Latina: proyecciones del gasto público en educación, salud y pensiones. En D. Cotlear (Ed.) Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina? Banco Mundial, WA, USA, pp. 237-276.

Anexo

Cuadro A1. Listado de participantes del taller de análisis técnico: noviembre 25-26, 2019.

País	Nombre	Cargo/Rol	Institución
Argentina	Susana Rubeinstein	Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores	Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina
Colombia	Jovana Elizabeth Palacios	Directora Técnica de Síntesis y Cuentas Nacionales	DANE
	Andrés Mauricio Clavijo	Director Técnico de Metodología y Producción Estadística Básica	
	Liliana Acevedo Arenas,	Directora Técnica de Censos y Demografía	
Costa Rica	Marco Rodríguez Badilla	Encargado de la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional	CONAPAM
	María José Arbuola Chaves	Fiscalizadora asistente	Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera - Contraloría General de la República
Ecuador	Bolívar Reza		Ministerio de Economía y Finanzas
	Sebastián Londoño		
	Natasha Montesdeoca		
	Sandra Patricia Recalde Padilla		Ministerio de Inclusión Económica y Social
	Stefanía Flores Rodríguez		
	Carla Ximena Vélez Proaño		

	Evelyn Leonela Fraga Ramos		Secretaría Técnica Planifica Ecuador
	Karla de los Ángeles Cabrera Jiménez		
	Francisco Céspedes		Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
	Lenin Cadena Minotta		Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
	Gregorio Intriago		
	Jessica Orozco		
	Geomara Garrido		
	Sandra Zurita		Consejo nacional para la Igualdad Intergeneracional
	Gabriela Falconi		
Guatemala	Chien-Fang Tu Chen	Dirección de análisis y Política Fiscal	Ministerio de Finanzas Públicas

	Hugo Allan García Monterrosa	Dirección de Transparencia Fiscal	Ministerio de Finanzas Públicas
Panamá	Margarita Aquino		Ministerio de Economía y Finanzas
	Antonio Díaz Cueva		Ministerio de Desarrollo Social
Paraguay	Elizabeth Barrios	Directora de Investigaciones y Estudios Estratégicos	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
	Vivian Ocampos	Analista Dpto. Políticas de desarrollo - dirección de Estudios Económicos	Subsecretaría Estado de Economía-Ministerio de Hacienda
Perú	Eduardo Manuel Romero Bolognesi	Analista en Indicadores Demográficos y Sociales	Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales - INEI

Nota: El listado sólo incluye participantes que efectivamente asistieron a las sesiones.

Cuadro A2. Listado de participantes del taller construcción de política pública: noviembre 27, 2019.

Institución	Nombre de la Autoridad	Cargo
Ministerio de Finanzas MEF	Hector Mosquera	Director Nacional del Resto del Sector Público
Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES	Fernanda Yépez	Subsecretaría de Atención Intergeneracional
Secretaría Técnica Planifica Ecuador	Rodrigo Borja Roman	Director de Planificación
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC	Cristian Garcés	Director de Infraestructura Estadística y Muestreo
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS	Lenin Cadena Minotta	Secretario Ad-Hoc del Gabinete Sectorial de lo Social
Banco Central del Ecuador BCE	Santiago Segovia	Director Nacional de Síntesis Macroeconómica
Ministerio de Educación	Isabel Bermeo	Subsecretaria de Innovación Educativa y el Buen Vivir
Ministerio de Trabajo	Psic. Ittalia Vattuone	Directora de Investigación y Estudios del Trabajo
Secretaría de Derechos Humanos	Catherine Chala	Subsecretaria de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes Encargada
Defensoría del Pueblo	Elena Berrezueta	Directora Nacional de Atención Prioritaria y Libertad