

El futuro del envejecimiento en Costa Rica

**Fechas emblemáticas y opciones de políticas:
una mirada hacia 2040 y más allá**

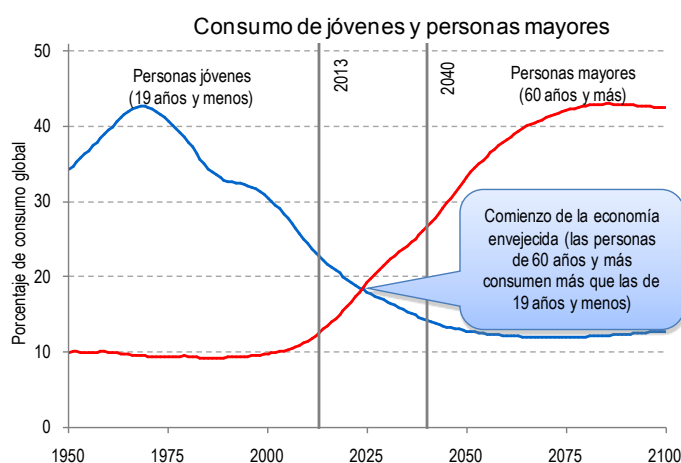
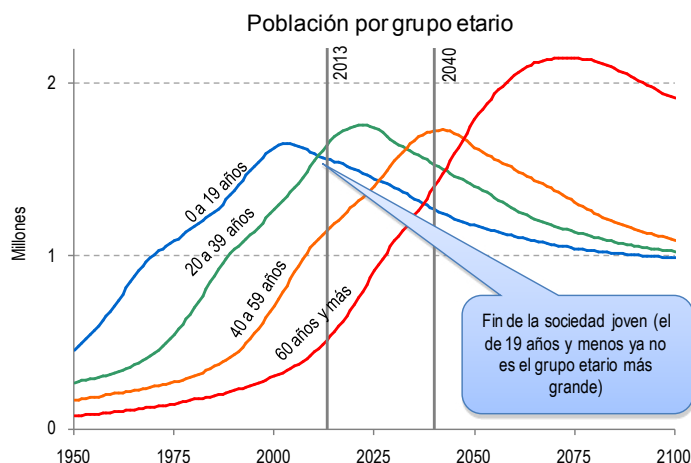
Las fechas emblemáticas del futuro del envejecimiento en Costa Rica

2011: El fin de la sociedad joven

En el último siglo, los jóvenes han dominado el escenario demográfico de Costa Rica. En 2003 las personas de 19 años y menos representaban el 40% de la población del país; ese fue el momento en que alcanzaron el porcentaje máximo de participación, desde entonces, este valor ha estado reduciéndose. La mayor cohorte de costarricenses ya ha nacido, alrededor de 1989. En 2011 los jóvenes dejaron de ser el grupo demográfico dominante¹, esa fecha marca el fin de la sociedad joven en Costa Rica. Una gran ola atraviesa la estructura por edades de la población nacional a medida que las cohortes numerosas que nacieron cuando la fecundidad elevada era la norma avanzan en el ciclo de vida, pasando de la juventud a la adultez y a la vejez. Las personas en edad de trabajar de entre 20 y 39 años alcanzarán su mayor tamaño en 2022, mientras que las de 40 a 59 años lo harán en 2042. La población de personas mayores llegará a un máximo de alrededor de 2,1 millones en 2075 y luego comenzará a disminuir, a medida que las grandes cohortes que nacieron a finales del siglo XX sean reemplazadas por otras sucesivamente menores.

2024: Costa Rica se convierte en una economía envejecida

Se prevé que Costa Rica se convierta en una economía envejecida en 2024, año en que por primera vez en la historia del país el consumo de las personas mayores —es decir, todos los bienes y servicios, tanto públicos como privados— superará al de los jóvenes². En 1996 el Japón se transformó en la primera economía envejecida del mundo, y aún sigue siendo la única fuera de Europa de las 19 que existen con esta característica. En 2040 habrá 73 economías envejecidas según las últimas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



CUENTAS NACIONALES
DE TRANSFERENCIAS
Entendiendo la economía generacional



proyecciones del sistema de cuentas nacionales de transferencias, entre ellas algunas de la región: el Brasil, la propia Costa Rica, Chile, Cuba y el Uruguay. Para el final de este siglo, ya la mayoría de las economías del mundo calificarán como envejecidas. Ello traerá aparejada una mayor demanda de atención en materia de salud y de otros programas y servicios dirigidos

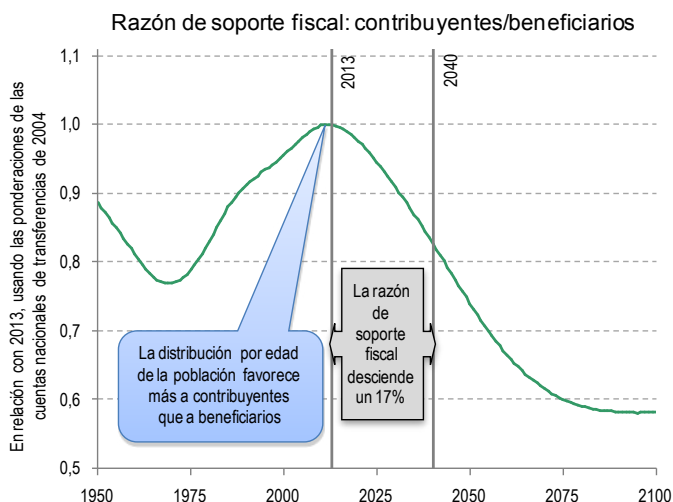
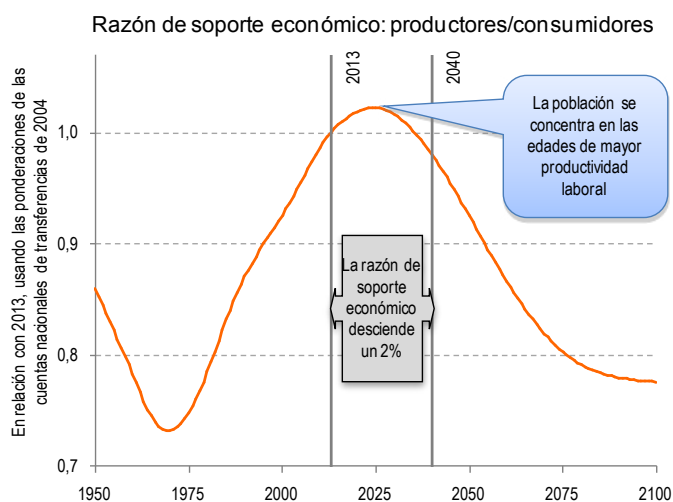
2024: La población más productiva

Las transformaciones de la estructura etaria de la población afectan a las economías, al cambiar la distribución de personas en edades de mayor y menor productividad laboral en comparación con su consumo. Según lo indica la razón de soporte económico³, si persistiesen los actuales patrones etarios de consumo y producción, la distribución por edades de la población costarricense en 2024 será la que más ampliamente favorezca la relación entre los productores y los consumidores. La tendencia creciente de este indicador hasta esa fecha representa un “bono demográfico” potencial, que podría implicar el aumento continuo de la producción, el consumo y el nivel de vida de la población si el superávit generado por la economía se materializase en inversiones en salud, educación e infraestructura. Sin embargo, a partir de 2024 se prevé un descenso ininterrumpido de la razón de soporte económico, a medida que la distribución etaria de la población se concentre en las edades más avanzadas. Este nuevo panorama planteará crecientes desafíos económicos al país.

2012: La población con mayor solidez fiscal

Los cambios en la estructura etaria de la población costarricense durante las últimas décadas han contribuido positivamente a mejorar la situación fiscal del país, pero este cuadro favorable ha terminado recientemente. El envejecimiento de la población implicará presiones fiscales crecientes, puesto que el número de beneficiarios de políticas y programas públicos aumentará en relación al de contribuyentes. La razón de soporte fiscal, el indicador que resume esta tendencia⁴, alcanzó su punto máximo en 2012, y a partir de entonces se prevé que experimentará un descenso continuo hasta 2085, cuando se estabilizará en poco menos de 0,6 contribuyentes por cada beneficiario (en relación con un valor de 1 en 2013). Hacia 2040 este indicador descendería un 17%. Las tendencias demográficas que se experimenten después de 2012 tendrán cada vez mayor incidencia en los desafíos fiscales que deberá enfrentar el país.

a las personas mayores. La presión que generará esta situación recaerá tanto sobre los gobiernos como sobre las familias, puesto que, por una parte, muchos de estos programas están a cargo del sector público, y por la otra, una proporción importante de los cuidados que se brindan a las personas de edad los proveen las familias.



Acerca de la Red de Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT)

La Red CNT reúne a investigadores de distintas regiones del mundo en torno a una nueva metodología: las cuentas nacionales de transferencias, que ofrecen una novedosa perspectiva de las relaciones económicas entre los distintos grupos que operan en la economía de un país: entre jóvenes y personas mayores, hombres y mujeres, ricos y pobres. Por primera vez es posible medir la totalidad de los flujos económicos entre estos grupos de personas y determinar cuál es el papel del mercado (financiero y de empleo), del Estado (a través de los impuestos y los beneficios) y de la familia (mediante las transferencias en y entre los hogares) en la definición de estas relaciones económicas. Las cuentas nacionales de transferencias representan un desglose de las cuentas nacionales por edad, sexo y nivel socioeconómico. Mediante la aplicación del mismo marco metodológico en todos los países que integran la Red CNT es posible realizar comparaciones internacionales del consumo, el ingreso laboral, los impuestos, los ahorros y otros flujos económicos por edad, sexo y nivel socioeconómico. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está a cargo de la coordinación regional de la Red CNT en la región.

Véase [en línea] <www.cepal.org/celade/CNT> para obtener más información sobre este documento y la Red CNT en la región, y <www.ntaccounts.org> para informarse acerca del proyecto mundial.

Opciones de políticas para el futuro del envejecimiento

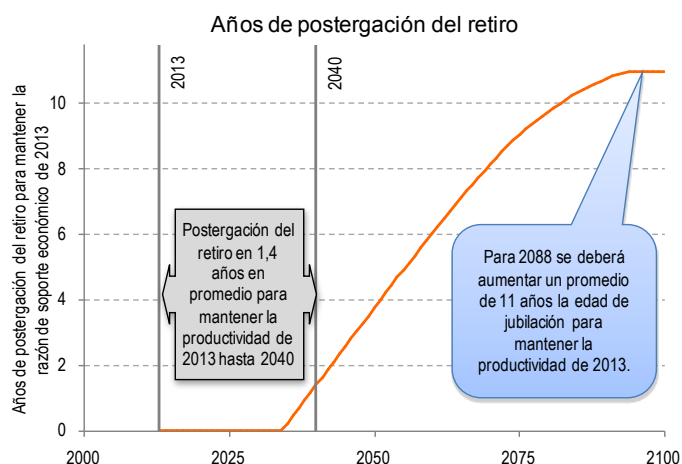
El fomento de la inmigración o el aumento de la fecundidad como políticas dirigidas a retrasar el envejecimiento de la población pueden tener algún efecto, sin embargo, su impacto tiende a ser muy limitado. Por eso, las políticas que apuntan a afrontar los problemas económicos que plantea este proceso deberán centrarse principalmente en factores económicos y sociales. En esta sección se presentan tres escenarios ilustrativos con opciones de políticas que podrían utilizarse para hacer frente a los desafíos del envejecimiento en Costa Rica: en el primero se revisan las consecuencias de extender la vida laboral, en el segundo se analiza la eliminación de la brecha de género en ma-

teria de ingreso laboral y en el tercero se examina el aumento de los impuestos. Estos escenarios se relacionan con la dinámica demográfica, en la medida que se refieren a políticas que se adoptan para responder a los cambios de la estructura por edades de la población. Por lo tanto, una vez que esta estructura se transforme por completo, hacia el final del siglo XXI —cuando se pase de una población dominada por niños y jóvenes a otra con presencia mayoritaria de personas mayores—, también concluirán los efectos económicos de las opciones de políticas que se describen. Los escenarios se basan en diversos supuestos simplificadores que permiten evaluar la sostenibilidad de las prácticas

y políticas vigentes, ya que se sustentan en el mantenimiento de las razones actuales de soporte económico y fiscal, y asumen que no habrá cambios en los niveles de la cobertura y los beneficios de los servicios públicos. Ciertamente, los países disponen de distintas opciones de políticas que podrían tener importantes efectos en la sostenibilidad económica y fiscal, que no son excluyentes entre sí. Las estimaciones generadas en el marco del proyecto de cuentas nacionales de transferencias, que examinan la actividad económica por edad, sexo y nivel socioeconómico, ofrecen herramientas que permiten analizar en profundidad estas diversas opciones, incluyendo las que se presentan aquí.

Postergación del retiro para mantener la productividad

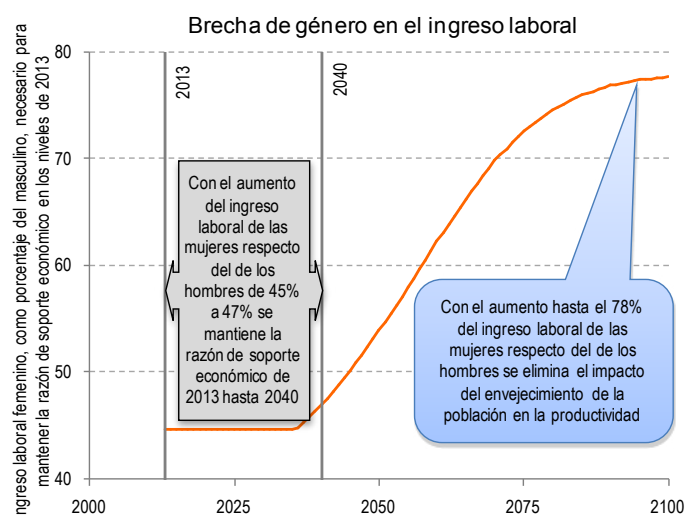
Una vía posible para contrarrestar los efectos del envejecimiento de la población en la productividad es extender la vida laboral de las personas y postergar su jubilación. En el caso de Costa Rica, un aumento modesto de 1,4 años en la edad media de retiro cancelaría la reducción del 2% de la razón de soporte económico causada por el envejecimiento de la población entre 2013 y 2040⁵. La opción de extender la vida laboral podría resultar razonable si se produjese en un contexto de esperanza de vida saludable creciente y de políticas de protección social dirigidas a apoyar a aquellas personas para quienes esa extensión resultase una carga excesiva. Pero en un horizonte de más largo plazo, el impacto del envejecimiento de la población será mucho más importante, y el retraso necesario para compensar la pérdida de la productividad sería mucho mayor. Si esta fuera la única opción de políticas a la que se recurriese, se requerirían alrededor de 11 años más de trabajo para mantener la productividad de la población en los niveles actuales hasta el



fin del siglo. En este mismo período, se prevé que la esperanza de vida al nacer aumente alrededor de nueve años.

Reducción de la brecha de género para mantener la productividad

Las mujeres costarricenses en la edad laboral más productiva (entre los 30 y los 49 años) solo aportan al hogar el 45% del salario de los hombres. Esta brecha es el resultado de la menor participación femenina en la fuerza laboral, su menor cantidad de horas trabajadas por semana en el mercado formal y su menor retribución monetaria por hora de trabajo. Es una realidad incuestionable que muchas mujeres se especializan en la producción en el hogar y realizan un trabajo no remunerado que redundan en beneficios tanto para su núcleo familiar como para la productividad de los trabajadores de la familia. Pero desde la perspectiva de la economía nacional, la productividad global de la población aumentaría si la participación de las mujeres en el mercado de trabajo formal se acercara más a la de los hombres. Si se lograra reducir la brecha de género en el ingreso laboral que existe en 2013 mediante el incremento del salario de las mujeres del 45% al 78% del de los hombres, se podría

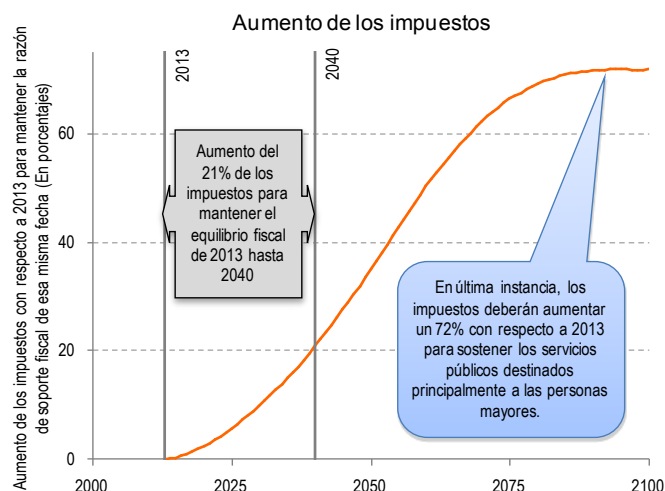


contrarrestar por completo el impacto negativo del envejecimiento de la población en la productividad económica durante el período analizado⁶. En esta línea, las medidas tendientes a cerrar la brecha de género son importantes opciones de políticas para mantener la razón de soporte económico ante el en-

vejecimiento de la población. Entre ellas se encuentran la inversión en la educación de mujeres y niñas, la implementación de políticas que promuevan un mayor equilibrio en las actividades productivas y reproductivas entre hombres y mujeres, y la lucha contra la discriminación por motivo de género en el lugar de trabajo.

Aumento de los impuestos para mantener el equilibrio fiscal

De mantenerse los actuales programas fiscales y de beneficios, el envejecimiento de la población no tardará en repercutir en las finanzas públicas de Costa Rica, como se demostró mediante el cálculo de la razón de soporte fiscal. Un modo de solucionar este problema sería aumentar los impuestos, para hacer frente a la creciente demanda de políticas públicas como las pensiones y los programas de atención de la salud dirigidos a la población adulta mayor. Si el aumento de los impuestos fuera el único cambio de política implementado, sería necesario hacerlo en un 21% para mantener hasta 2040 el actual equilibrio fiscal⁷. Se espera que la distribución por edades de la población costarricense se establezca hasta el final del siglo XXI en un nivel que requeriría un aumento impositivo del 72% para mantener el actual equilibrio entre impuestos y beneficios.



Notas sobre datos y métodos

Los datos para el análisis se tomaron de Luis Rosero-Bixby, Paola Zúñiga-Brenes y Andrea Collado, "Datos CNT para Costa Rica, 2004", proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias, 2012.

Véanse los datos metodológicos detallados en Gretchen Donehower (2013), "Methods used for estimations for Ageing Futures Series", proyecto sobre cuentas nacionales de transferencias, [en línea] <www.cepal.org/celade/CNT>.

- Las estimaciones y proyecciones de población se obtuvieron de Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2010 Revision, [en línea] <<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>>.
- Mediante la utilización de las estimaciones de consumo (bienes y servicios públicos y privados) de las cuentas nacionales de transferencias por edad de 2004 se realizó la estimación y proyección del consumo global por grupos etarios amplios, aplicando la estructura de consumo por edad de 2004 a la estructura etaria de cada año para el período 1950-2100. Una descripción detallada de las estimaciones de las cuentas nacionales de transferencias para Costa Rica en 2004 se encuentra en Luis Rosero-Bixby, Paola Zúñiga-Brenes y Andrea Collado (2011), "Transfer accounts in Costa Rica's mixed economy under rapidly changing demographic conditions", Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective, R. Lee y A. Mason, Cheltenham, Edward Elgar, págs. 500-512.
- La razón de soporte económico es el cociente entre la suma de la población por edad, ponderando cada edad por su ingreso laboral promedio estimado a partir de las cuentas nacionales de transferencias, y la suma de la población por edad, ponderando cada edad por su consumo promedio estimado a partir de la misma fuente. En el cálculo se asume que los patrones de ingreso laboral y consumo por edad se mantienen fijos en los niveles de 2004, y que solo cambia el tamaño y la distribución etaria de la población.
- La razón de soporte fiscal se calcula de la misma manera que la razón de soporte económico (véase la nota 3), pero con el numerador ponderado por los impuestos pagados y el denominador ponderado por los beneficios recibidos. Este es un indicador útil y fácil de calcular. Con los datos de las cuentas nacionales de transferencias es posible obtener previsiones más realistas a largo plazo.
- El análisis se basa en el cálculo de la razón de soporte económico. Si esta se sitúa por debajo del nivel de 2013, la curva del ingreso laboral por edad se cambia hacia la derecha a partir del punto de mayor ingreso, lo que representa un retraso de un año en el retiro medio, hasta que la razón de soporte económico se sitúe en el nivel de 2013 o por encima de este.
- La brecha de género se mide utilizando datos sobre la participación en la fuerza laboral, las horas trabajadas y el salario medio por sexo de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata y el Banco Mundial (véase [en línea] <<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-by-gender.php>>, acceso en diciembre de 2012). El análisis implica calcular la reducción de la brecha de género necesaria para mantener la razón de soporte económico en el nivel de 2013.
- El aumento en los impuestos necesario para mantener la razón de soporte fiscal en los niveles de 2013 es el inverso de la razón de soporte fiscal.

Este documento fue preparado por Gretchen Donehower, consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Paulo Saad, Jefe del Área de Población y Desarrollo, y Tim Miller, Oficial de Asuntos de Población de la misma División. El estudio se elaboró en el marco del proyecto sobre envejecimiento de la población y desarrollo: cuentas nacionales de transferencias en América Latina y el Caribe, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá y el Centro de Economía y Demografía del Envejecimiento de la Universidad de California, Berkeley.

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