

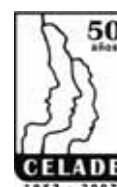
---

## población y desarrollo

# Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe

Programa Regional de Población y Desarrollo  
Centro Latinoamericano y Caribeño  
de Demografía (CELADE)-División de Población/  
Fondo de Población de las Naciones Unidas

Santiago de Chile, febrero de 2008



Este documento fue preparado por Evelina Bertranou, consultora del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y se benefició de aportes de Jorge Bravo y Jorge Rodríguez, experto y asistente de investigación, respectivamente, del Área de Población y Desarrollo del CELADE.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1680-8991  
ISSN electrónico 1680-9009

ISBN: 978-92-1-323170-8  
LC/L.2864-P  
N° de venta: S.08.II.G.9

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2008. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Tendencias demográficas en América Latina y el Caribe</b> .....	11
1. La transición demográfica .....	12
1.1 La tasa de dependencia demográfica .....	13
1.2 Orígenes e implicancias de los cambios demográficos.....	18
<b>II. La protección social en América Latina y el Caribe</b> .....	21
1. Necesidades de protección social .....	22
2. Los sistemas de protección social.....	29
2.1 Protección social en salud.....	30
2.2 Protección social frente al riesgo de la vejez .....	32
3. Protección social y mercado de trabajo .....	40
3.1 La protección social frente al desempleo.....	42
3.2 La protección social en edades “inactivas” .....	44
4. Protección social y familia .....	48
4.1 Protección social familiar y envejecimiento doméstico .....	49
4.2 Protección social familiar frente al embarazo adolescente.....	57
4.3 Protección social familiar durante la juventud.....	59
<b>III. Desigualdad en los sistemas de protección social</b> .....	61
1. Acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida.....	62
1.1 Varones .....	62
1.2 Mujeres .....	66
1.3 Discusión y reflexiones de política.....	68

2. Transferencias y equidad intergeneracional.....	70
3. Consideraciones finales.....	73
<b>Bibliografía</b> .....	75
<b>Serie Población y desarrollo: números publicados</b> .....	79

## Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: países según etapa del proceso de transición demográfica, 2000-2005.....	13
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: relación de dependencia demográfica y del empleo formal-moderno, 1990, 1980 y 1989 .....	16
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (16 países): indicador de dependencia formal total y por componentes, 2002 .....	17
Cuadro 4	América Latina y el Caribe: indicadores del proceso de envejecimiento demográfico, 2000 a 2050.....	20
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: países según etapa del proceso de envejecimiento, 2000.....	20
Cuadro 6	América Latina y el Caribe: indicador de dependencia formal, nivel de ingreso y pobreza, <i>circa</i> 2002 .....	24
Cuadro 7	América Latina y el Caribe: reformas, tipos de sistemas y cobertura de los sistemas de pensiones, <i>circa</i> 2000 .....	33
Cuadro 8	Políticas de mercado de trabajo activas y pasivas.....	43
Cuadro 9	América Latina y el Caribe: personas en edad de jubilarse cuya actividad principal o exclusiva es “estar jubilados”, <i>circa</i> 2000.....	46
Cuadro 10	América Latina (países seleccionados): indicadores seleccionados de envejecimiento doméstico y coresidencia intergeneracional, <i>circa</i> 2000 .....	54
Cuadro 11	Correlaciones simples entre tasas específicas de fecundidad y la tasa global de fecundidad, <i>circa</i> 2000 .....	57

## Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: indicador tradicional de dependencia demográfica, 1950-2050.....	14
Gráfico 2	América Latina y el Caribe: necesidades y posibilidades potenciales de protección social, 1997 y 2002.....	23
Gráfico 3	Chile: transferencias del gobierno por edad, 2002 .....	26
Gráfico 4	América Latina y el Caribe: relación entre el PIB per cápita y el gasto social como porcentaje del PIB, 2000 .....	29
Gráfico 5	América Latina y el Caribe: carga de las enfermedades según nivel de ingreso, 2002 .....	31
Gráfico 6	América Latina y el Caribe: tasas de cobertura de la población económicamente activa, mediados de las décadas de 1990 y 2000.....	34
Gráfico 7	América Latina y el Caribe: tasas de cobertura de la población ocupada, mediados de las décadas de 1990 y 2000.....	35
Gráfico 8	América Latina y el Caribe: tasas de cobertura de la población asalariada, mediados de las décadas de 1990 y 2000.....	35
Gráfico 9	América Latina: tasas de cobertura de la población adulta mayor, mediados de las décadas de 1990 y 2000 .....	36

Gráfico 10	América Latina: tasas de cobertura de la población económicamente activa según quintiles de ingreso per cápita familiar, mediados de las décadas de 1990 y 2000.....	38
Gráfico 11	América Latina: tasas de cobertura de la población adulta mayor según quintiles de ingreso per cápita familiar, mediados de las décadas de 1990 y 2000.....	39
Gráfico 12	América Latina y el Caribe: tasas de desempleo e informalidad, 2003 .....	42
Gráfico 13	Transferencia privadas netas (TPN) relativas al promedio de ingresos laborales, Chile 1997, Costa Rica 2004 y Uruguay 1994 .....	55
Gráfico 14	Chile, México y El Salvador: incidencia de la pobreza y efectividad de las transferencias según grupos de edad, <i>circa</i> 2000.....	72

## Índice de esquemas

Esquema 1	El proceso de acumulación de desventajas: representación estilizada desde el origen familiar hasta la vejez, varones .....	68
Esquema 2	El proceso de acumulación de desventajas: representación estilizada desde el origen familiar hasta la vejez, mujeres .....	69



## Resumen

---

El estudio de la protección social y de sus vínculos con los cambios demográficos y del mercado de trabajo es importante, fundamentalmente por las implicancias que pueden tener estas transformaciones en la equidad, la efectividad y la sostenibilidad de los sistemas de protección social. En este entendido, el documento revisa y sistematiza material producido por el CELADE, la CEPAL y autores especializados sobre los aspectos demográficos y del mercado de trabajo que afectan a los sistemas de protección social. Para ello, aborda en primer lugar el proceso de transición demográfica que los países de la región están experimentando, luego describe las necesidades de protección social que enfrenta la población, y los sistemas de protección social que cubren los riesgos de enfermedad y vejez. Además, analiza las interrelaciones entre el mercado de trabajo, la protección social y el apoyo que brindan las familias. Por último, enfoca el estudio de los cambios demográficos y la protección social desde el punto de vista de la equidad.

Una de las principales conclusiones a la que se arriba es que la desigualdad de los sistemas de seguridad social en América Latina y el Caribe refleja una acumulación de desventajas a lo largo del ciclo de vida. Los resultados muestran, por ejemplo, que la condición de inseguridad económica en el mercado laboral está fuertemente relacionada a los bajos niveles de educación alcanzados en los años de preparación. Las personas menos educadas permanecen menos tiempo activas, tienen mayores tasas de desempleo y peores condiciones de trabajo. Como consecuencia, obtienen peores niveles en los indicadores de cobertura, densidad de cotización y beneficios en los sistemas de seguridad social, especialmente en los que se basan en contribuciones definidas, y esta desigualdad se incrementa en el caso de las mujeres.





## Introducción

---

El desarrollo de los países de América Latina y el Caribe se ve acompañado por dos procesos de transformación sumamente relevantes. Uno es la transición demográfica, que surge principalmente de los cambios en las tasas de fecundidad y mortalidad, y provoca cambios importantes en el tamaño de la población y en su estructura por edades. El otro se refiere a las transformaciones que experimentan sus mercados de trabajo. Ambos procesos afectan a los sistemas de protección social, tanto desde el punto de vista de su efectividad para atender las necesidades y riesgos de la población, como en términos de su sostenibilidad en el tiempo y de su impacto sobre la equidad entre los individuos. Por lo tanto, los sistemas de protección social deben adaptarse no sólo a la cambiante estructura de edades, sino también a las modificaciones en el mercado de trabajo y a la economía en su conjunto.

El concepto de protección social ha estado sujeto a una permanente evolución y no existe una forma única de definirlo. No obstante, en términos generales se la entiende como el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades (Cichon *et al.*, 2004). Esta definición involucra, por lo tanto, la visión moderna de la protección social fundada en la integración de tres dimensiones: (i) el acceso a bienes y servicios básicos esenciales; (ii) la protección y prevención, y (iii) la promoción de oportunidades.

Este documento revisa y sistematiza material producido por el CELADE, la CEPAL y autores especializados sobre los aspectos demográficos y del mercado de trabajo que afectan a los sistemas de protección social. La dinámica demográfica y las características de los mercados de trabajo pueden tener múltiples vínculos con la protección social. De hecho, el cambio en la estructura por edades de la población tiene efectos tanto sobre la demanda de bienes y servicios de protección social como sobre la oferta. Lo mismo ocurre con las variables del mercado de trabajo: pequeños cambios en la tasa de desempleo, por ejemplo, pueden tener efectos inmediatos sobre la demanda de prestaciones de protección social y la disponibilidad de contribuyentes al sistema para poder financiarlas. Por lo tanto, el estudio de la protección social y de sus vínculos con los cambios demográficos y del mercado de trabajo es importante, fundamentalmente por las implicancias que pueden tener estas transformaciones en la equidad, la efectividad y la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

El documento está organizado de la siguiente manera: en el primer capítulo se repasan las principales tendencias demográficas observadas en América Latina y el Caribe, haciendo especial hincapié en el proceso de transición demográfica que los países de la región están experimentando y en los consecuentes cambios sobre la estructura de edades de la población. El segundo capítulo analiza diversos temas relacionados con la protección social. En particular, se describen las necesidades de protección social que enfrenta la población y los sistemas de protección social que cubren los riesgos de enfermedad y de vejez. Además, se analizan las interrelaciones entre el mercado de trabajo, la protección social y el apoyo que brindan las familias. El último apartado está destinado al estudio de los cambios demográficos y la protección social desde el punto de vista de la equidad.

## **I. Tendencias demográficas en América Latina y el Caribe**

---

Las grandes transformaciones sociales y económicas que tuvieron lugar en América Latina y el Caribe durante las décadas de 1960 y 1970 mejoraron las condiciones de vida de la población y ejercieron cambios importantes en el perfil demográfico de los países. En la década de 1980 muchos de los adelantos logrados en los años previos se vieron afectados negativamente y provocaron un fuerte deterioro en el plano social. Sin embargo, las tendencias demográficas de la región aparentemente no fueron alteradas por tales circunstancias, y los cambios iniciados a mediados del siglo XX siguieron su curso. En efecto, la tasa de crecimiento poblacional mantuvo su trayectoria descendente y los cambios en la estructura por edades de la población se acentuaron.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo, y la gran divergencia en las condiciones económicas y sociales no sólo surge en comparaciones internacionales, sino que también se observa hacia el interior de cada país. La situación demográfica de los países latinoamericanos y caribeños no escapa a esa realidad. Este capítulo describe en forma generalizada el comportamiento de las variables demográficas en América Latina y el Caribe, pero es importante tener en cuenta que la heterogeneidad entre los países que conforman la región es un factor que siempre está presente, a pesar de que a veces no se lo mencione y sólo se haga referencia a las tendencias observadas a nivel agregado o para un grupo selecto de países con información disponible.

## 1. La transición demográfica

Los cambios demográficos de las últimas décadas se insertan en el denominado proceso de transición demográfica. Este concepto surgió para intentar explicar la relación entre los cambios demográficos y los cambios socioeconómicos en Europa desde el siglo XVIII; sin embargo, su uso ha perdurado hasta la actualidad, debido a que sigue siendo un concepto válido para el análisis de los cambios demográficos y de su interrelación con otros factores.

La transición demográfica es un proceso de larga duración, que parte de una situación inicial con altas tasas de mortalidad y fecundidad para arribar a una situación final de bajas tasas de mortalidad y fecundidad. En ambas situaciones, la tasa de crecimiento demográfico es baja. En el transcurso de la situación inicial a la situación final se pueden distinguir dos etapas. En la primera la tasa de crecimiento de la población aumenta, como consecuencia de la caída en la tasa de mortalidad. Por el contrario, en la segunda etapa la caída en la tasa de fecundidad provoca una disminución en la tasa de crecimiento poblacional (CEPAL/CELADE/BID, 1996).

Si bien la transición demográfica puede resumirse en los cambios observados en las tasas de mortalidad y fecundidad, es un proceso complejo en el que intervienen una multiplicidad de factores. Los países difieren en cuanto al momento de inicio y al ritmo de los cambios en la mortalidad y en la fecundidad, pero también se diferencian con respecto a las transformaciones en otras variables estrechamente relacionadas, como el lugar de residencia, el estado nutricional y de salud de la población, entre tantas otras. Por lo tanto, el proceso de transición demográfica no se ha dado en todos los países del mundo de la misma manera, y en algunos casos presenta ciertas particularidades.

Aún así, el concepto de transición demográfica permite describir las tendencias demográficas observadas recientemente en América Latina y el Caribe y marcar diferencias importantes con otras regiones, e incluso entre los propios países de la región. Actualmente la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están transitando la segunda etapa del proceso de transición demográfica, como consecuencia de un fuerte descenso en la tasa de fecundidad a partir de mediados de los años setenta, y luego de haber experimentado un descenso de su tasa de mortalidad desde antes de la primera mitad del siglo XX. En este sentido, es posible afirmar que la región está replicando el proceso de transición demográfica que se dio en Europa; sin embargo, el ritmo de los cambios ha sido mucho más rápido, pues en América Latina y el Caribe la caída en la fecundidad y en la mortalidad ha tomado mucho menos tiempo.

Otro aspecto de diferenciación entre ambas regiones es el hecho que en los países desarrollados la transición demográfica surgió como consecuencia de la industrialización, de los avances en la medicina y del cambio en las condiciones de vida de la población. En América Latina y el Caribe, si bien el proceso se vincula con el alto crecimiento económico y las transformaciones sociales de las décadas de 1960 y 1970, responde también, en buena medida, a que los países en desarrollo se han beneficiado de los avances médicos y tecnológicos gestados en los países desarrollados, han sido influidos por ideas, estándares de vida y modas difundidas desde aquellos, todos factores que han contribuido al control de la mortalidad y de la natalidad.

El proceso de transición demográfica ocurrido en América Latina y el Caribe durante la segunda mitad del siglo XX provocó un aumento de la esperanza de vida al nacer de 52 a 70 años y una disminución de la tasa global de fecundidad de 6 a 2,8 hijos por mujer (entre el quinquenio 1950-1955 y 1995-2000). Esto llevó a que el crecimiento de la población disminuyera de 2,7 a 1,6 por ciento anual. Sin embargo, estos promedios esconden situaciones muy disímiles entre los distintos países de la región.

Con el fin de identificar situaciones similares y de obtener una visión global de los cambios ocurridos en la región, la CEPAL (1992) clasificó a los países de acuerdo con la etapa de la

transición demográfica en la que se encontraban. Esta clasificación se basó en las tasas brutas de natalidad y mortalidad, que determinan el crecimiento natural de la población y su estructura por edades.<sup>1</sup> Dado que en la actualidad la transición demográfica es generalizada en la región, la tasa de mortalidad ha perdido relevancia como indicador de la situación transicional. Por lo tanto, el cuadro 1 presenta la clasificación basada solamente en las tasas de natalidad correspondientes al período 2000-2005.

**Cuadro 1<sup>2</sup>**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PAÍSES SEGÚN ETAPA DEL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 2000-2005**

Indicador	Transición demográfica			
	Incipiente	Moderada	Moderada avanzada	Avanzada
Tasa de natalidad por mil	42 o superior	32 a 42	22 a 32	22 o inferior
Personas en millones	-	12,0	266,4	264,3
Porcentaje de personas con respecto al total regional	-	2,2	49,1	48,7
Países	-	Guatemala	Belice Bolivia Colombia Ecuador El Salvador Guayana Francesa Haití Honduras México Nicaragua Panamá Paraguay Perú Rep. Dominicana Rep. B. de Venezuela	Antillas Neerlandesas Argentina Bahamas Barbados Brasil Chile Costa Rica Cuba Guadalupe Guyana Jamaica Martinica Puerto Rico Santa Lucía Suriname Trinidad y Tabago Uruguay

Fuente: CEPAL (2005).

## 1.1 La tasa de dependencia demográfica

Tradicionalmente, para tener una medida de la presión que ejercen los cambios demográficos se utiliza un indicador de dependencia demográfica que vincula el número de individuos en edades extremas o inactivas —vale decir, menores de 15 años y de 65 años y más— con el número de

<sup>1</sup> Es importante aclarar que esta no es la única clasificación posible, ni utilizada. Otros estudios han empleado clasificaciones alternativas, que varían ligeramente con relación a las de este trabajo. Véase, por ejemplo, el Panorama Social 2007 de la CEPAL.

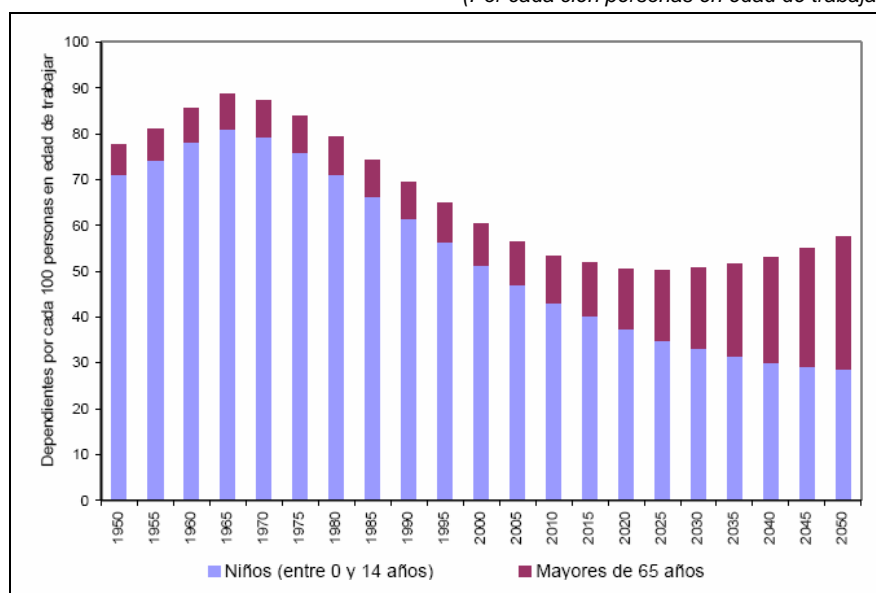
<sup>2</sup> Las sumas de los valores expuestos en los cuadros de este documento están aproximadas, por lo que el valor presentado podría no coincidir con la suma de sus componentes.

individuos en edades activas.<sup>3</sup> De esta manera, se tiene una medida del esfuerzo que la población potencialmente activa debe realizar para cubrir las necesidades de la población inactiva.

Al comienzo, la disminución de la fecundidad conlleva un rápido descenso en la proporción de personas menores de 15 años, un leve incremento en la de personas de 65 años y más y una marcada expansión de la población en edad laboral (15 a 64 años); por lo tanto, la tasa de dependencia tiende a disminuir. En una fase posterior, el porcentaje de niños y adolescentes tiende a estabilizarse mientras que el porcentaje de mayores aumenta de manera significativa; consecuentemente, la tasa de dependencia comienza a aumentar. Así, como muestra el gráfico 1, el perfil de este indicador de dependencia a lo largo del tiempo adquiere forma de U.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADOR TRADICIONAL**  
**DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA, 1950-2050**

(Por cada cien personas en edad de trabajar)



Fuente: CEPAL (2006a).

### Una medida alternativa a la tasa de dependencia demográfica

La tasa de dependencia es un concepto útil y extensamente citado en la literatura; sin embargo, este indicador no refleja la diversidad de riesgos sociales a los que se enfrentan los individuos de distintos grupos de edad. Uthoff *et al.* (2006) proponen entonces un indicador alternativo que trata de captar dichos riesgos, particularmente aquellos que se vinculan con la situación de los individuos en el mercado de trabajo. El indicador de dependencia del empleo formal-moderno que proponen toma en cuenta no sólo la dimensión demográfica, sino además las condiciones laborales que afectan a los individuos.<sup>4</sup>

El nuevo indicador considera como personas dependientes no sólo a las personas menores de 15 años y a las de 65 años y más, sino que también incluye en este grupo a las personas de 15 a 64 años que son inactivas, que presentan dificultades para insertarse laboralmente o que tienen una situación precaria en el mercado de trabajo, tales como las personas desocupadas y los trabajadores

<sup>3</sup> En algunos casos se utiliza como corte de edad los 60 años.

<sup>4</sup> Chackiel (2000) también propone un indicador de dependencia alternativo, pero este sólo toma en cuenta la condición de actividad de las personas, ya que relaciona la población no económicamente activa con la población económicamente activa, pero siempre dentro del mismo grupo de edad.

informales. Como consecuencia, el grupo de personas no dependientes queda conformado por los individuos de 15 a 64 años que están ocupados en el sector formal de la economía.<sup>5</sup>

Si bien el indicador de dependencia del empleo formal-moderno ofrece mayor información y una medida más adecuada de la tasa de dependencia, tiene la desventaja que su valor puede variar significativamente, no sólo como consecuencia de cambios estructurales en el mercado de trabajo, sino también en respuesta a los cambios cíclicos que usualmente sufren los indicadores laborales. Por lo tanto, su lectura e interpretación deben ser cautelosas.

El cuadro 2 presenta los valores de ambos indicadores de dependencia, calculados sobre la base de datos para 16 países de América Latina y el Caribe.<sup>6</sup> Como podría esperarse, dadas las condiciones y dificultades de los mercados de trabajo en la región, el indicador de dependencia formal adquiere valores que reflejan una tasa de dependencia mucho mayor que la que surge del indicador tradicional de dependencia demográfica. Además, la importancia de la dependencia estrictamente demográfica disminuye en forma significativa y adquiere gran relevancia el peso relativo de los inactivos.

A su vez, es interesante observar los cambios que experimentaron estos indicadores con el transcurso del tiempo. El indicador de dependencia demográfica aumentó levemente entre 1950 y 1980, pero disminuyó más del 10% entre 1980 y 1989. Esta disminución respondió principalmente al menor porcentaje de personas menores de 15 años, ya que la proporción de personas de 65 años y más sólo aumentó levemente. En el caso del indicador de dependencia formal, la fuerte caída que se produjo durante el período 1950-1980 estuvo determinada principalmente por la disminución de las personas menores de 15 años y de los inactivos. En cambio, durante el período 1980-1989 la caída fue menor porque la disminución de los menores de 15 años se vio contrarrestada principalmente por el aumento del subempleo.

---

<sup>5</sup> Cabe destacar, a pesar de que la edad promedio de jubilación en Latinoamérica se acerca a los 65 años, la rigidez que introduce al indicador el hecho de delimitar el universo de dependientes formales a los 64 años. Esto podría sesgar artificialmente el indicador en el caso de países en que la población de 65 años y más tenga un porcentaje significativo de trabajadores en el sector formal. Además, podría no detectar posibles transformaciones estructurales introducidas en los mercados del trabajo por cambios en el sistema de pensiones o en las preferencias que generen incentivos a trabajar más allá de la edad legal de jubilación. En este contexto resulta relevante preguntarse si realmente es posible hablar de edades “activas” e “inactivas”.

<sup>6</sup> Los cálculos se basan en estimaciones obtenidas de OIT-PREALC (1991).

Cuadro 2

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA Y DEL EMPLEO FORMAL-MODERNO, 1950, 1980 Y 1989**

	1950		1980		1989	
	Dependencia demográfica <sup>a</sup>	Dependencia formal <sup>b</sup>	Dependencia demográfica <sup>a</sup>	Dependencia formal <sup>b</sup>	Dependencia demográfica <sup>a</sup>	Dependencia formal <sup>b</sup>
<i>Componentes</i>						
Menores de 15	71	364	70,9	241	61,5	208
De 65 años y más	6,5	34	7,9	27	8	27
Inactivos		329		173		166
Desempleados		7		7		8
Subempleados		77		57		64
Total	77,5	811	78,8	505	69,5	473
<i>Peso relativo de los componentes</i>						
Menores de 15	92	45	90	48	88	44
De 65 años y más	8	4	10	5	12	6
Inactivos		41		34		35
Desempleados		1		1		2
Subempleados		9		11		14
Total	100	100	100	100	100	100

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Uthoff *et al.* (2006).

<sup>a</sup> Por cada 100 personas de entre 15 y 64 años

<sup>b</sup> Por cada 100 personas económicamente activas formales de entre 15 y 64 años.

También es posible analizar la descomposición de los efectos a nivel de país. Como se observa en el cuadro 3, en todos los países el componente que explica en mayor medida el indicador de dependencia formal está dado por la proporción de menores de 15 años. En efecto, en Guatemala, Honduras y Nicaragua la dependencia de menores explica prácticamente la mitad del indicador total. El componente asociado a los problemas de empleo es el segundo en importancia, salvo en Chile y Costa Rica, donde la mayor dependencia proviene de la participación que adquiere el grupo de personas de entre 15 y 59 años que son inactivas. Por último, en todos los países —con excepción de Uruguay—, el componente con menor importancia está dado por la proporción de personas de 60 años y más.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A diferencia del indicador de dependencia formal convencional, en este caso se tomó como dependiente a la población de 60 años y más (en vez de utilizar la población de 65 años y más). Esta definición, además de aumentar el universo de dependientes, podría introducir sesgos en las estimaciones, debido a que no se controla a las personas entre los 60 y 65 años empleadas en el sector formal, ocurriendo este fenómeno con una probabilidad más alta que para el caso de las personas de 65 años y más.



**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): INDICADOR DE DEPENDENCIA FORMAL TOTAL Y POR COMPONENTES, 2002**

*(Por cada 100 activos formales)*

Países de América Latina	Total	Menores de 15	Inactivos (15 a 59)	60 años y más	Problemas de empleo
Bolivia	960	420	150	70	320
Honduras	940	440	200	70	230
Paraguay	890	380	150	80	290
Perú	770	300	140	80	250
Guatemala	750	360	130	50	210
Nicaragua	750	340	150	50	210
Rep. Dominicana	640	260	150	70	160
El Salvador	550	210	120	60	160
Rep. B. de Venezuela	500	200	100	40	160
México	490	190	130	50	130
Panamá	470	180	110	50	130
Uruguay	420	130	70	100	120
Argentina	400	120	90	70	110
Costa Rica	390	150	110	40	100
Brasil	380	140	80	40	110
Chile	320	110	100	50	70

**Fuente:** elaboración propia en base a Uthoff *et al.* (2006).

Nota: los cálculos se realizaron con población total nacional, salvo para Argentina y Uruguay, que sólo se refieren a población urbana.

### El bono demográfico

Cuando el proceso de transición demográfica todavía se encontraba en sus inicios, el alto porcentaje de niños y adolescentes ponía fuertes exigencias sobre los sistemas de salud —especialmente materna e infantil— y de educación. Posteriormente, con la reducción del porcentaje de personas menores de 15 años, comenzó a disminuir la relación de dependencia a valores inferiores a 60 personas en edades extremas por cada 100 personas de 15 a 59 años. Esto dio lugar al concepto de *bono demográfico*.

Se denomina bono demográfico al período de la transición demográfica durante el cual el menor tamaño relativo de la población infantil y adolescente, sin que aún aumente notablemente la proporción de personas mayores, crea condiciones favorables para mejorar la situación social de la población joven y anticipar los problemas que traerá aparejados el envejecimiento de la población. Dicho proceso de envejecimiento ocurre durante la segunda etapa de la transición demográfica, en la que la tasa de dependencia demográfica vuelve a aumentar. Por lo general, el momento en que se produce ese aumento marca el fin del bono demográfico. En América Latina y el Caribe ocho países alcanzarán ese estado en la próxima década (CEPAL, 2005).

El aprovechamiento del bono demográfico no está garantizado. Depende, en primer lugar, de la capacidad de las economías para generar empleo mientras atraviesan dicho período, de manera que la creciente población activa pueda insertarse en el mercado de trabajo. De lo contrario, el bono puede convertirse en una carga adicional para los países, por la amenaza de desempleo que representa el aumento en la cantidad de personas en edades activas (CEPAL, 2005). En segundo lugar, depende de la voluntad de mantener o incluso aumentar las transferencias de recursos hacia los niños y jóvenes, especialmente aquellas que afectan directamente el stock de capital humano en la economía.

Esto generaría las condiciones favorables para el aprovechamiento del bono demográfico, lo que ha dado lugar a que se lo considere una *ventana de oportunidades*. Estas oportunidades no deben ser desaprovechadas, porque los miembros de estas generaciones jóvenes son quienes, en el futuro, tendrán que proveer los recursos para financiar las serias cargas sociales que el envejecimiento de la población traerá consigo, y que contribuirán al deterioro de las condiciones de vida si no se toman las medidas necesarias para enfrentarlas (Magno de Carvalho, 1998). Siguiendo esta línea de pensamiento, se ha propuesto la aparición de un segundo bono demográfico, que se produciría por el aumento del stock de capital en la economía debido al incentivo a ahorrar que tendrían las futuras generaciones de trabajadores expuestas a aumentos en su expectativa de vida (Mason, 2005). La aparición del segundo bono demográfico tampoco es automática y, por ende, va a depender de la capacidad de ahorro de las futuras generaciones de trabajadores, siendo determinante el aumento en el nivel de ingresos que generaría el aprovechamiento del primer bono demográfico, y el grado de sustitución por otras fuentes de ingreso distintas al rendimiento del capital que estén disponibles en la economía para la población adulta mayor.

Cálculos hechos para países desarrollados dan cuenta de la importancia relativa de ambos bonos en las tasas de crecimiento económico, mostrando que el primer bono explica un 15% y el segundo un 45% del crecimiento de los países industrializados entre 1970 y 2000 (Mason, 2005).

## 1.2 Orígenes e implicancias de los cambios demográficos

Los conceptos de transición demográfica, bono demográfico y tasa de dependencia desarrollados en la sección previa se definen a partir de los cambios en la mortalidad y la fecundidad, y sus efectos sobre el crecimiento demográfico y la estructura por edades de la población.<sup>8</sup>

Si bien a grandes rasgos ya se ha descrito el comportamiento que tales variables han experimentado en los países de América Latina y el Caribe durante las últimas décadas, a continuación se hace referencia a algunos de los factores que pueden haber dado origen a los cambios demográficos y también se mencionan algunas de sus implicancias. Con esto se busca alcanzar una mejor comprensión de las transformaciones ocurridas, y destacar algunos aspectos que resultan relevantes para el análisis de la relación entre las tendencias demográficas y la protección social.

### Factores que influyeron en los cambios en la mortalidad y fecundidad

El primer cambio demográfico de importancia en la región ha sido la disminución de la mortalidad. Un conjunto de factores fue lo que dio origen a este fenómeno. En particular, se destacan el rol que desempeñaron el progreso médico y la mayor cobertura de salud en el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias. Pero también tuvieron gran relevancia, y aún continúan teniéndola, los mejores niveles de vida, los cambios en los hábitos alimentarios y la expansión de la educación.

El componente más importante del descenso en la mortalidad ha sido la caída en la mortalidad infantil. Los factores con mayor incidencia en su disminución han sido la ampliación de la atención de la salud materno-infantil, la existencia de redes más extensas de saneamiento ambiental y la expansión de la cobertura del sistema educativo. Por otro lado, aunque con mucha menor intensidad, la mortalidad en edades avanzadas también disminuyó. Esto ocurrió como consecuencia de los avances médicos en el control y tratamiento de enfermedades que afectan a las personas en tales tramos de edad. Si bien los logros alcanzados responden en cierta manera a los factores mencionados, en realidad la disminución de la mortalidad es el resultado de un proceso de

---

<sup>8</sup> Aunque en escala mucho menor que en el caso de la mortalidad y la fecundidad, la urbanización y las migraciones internas e internacionales son otras de las variables que afectan el perfil demográfico de un país, pero no son analizadas porque exceden el objetivo de este estudio.

cambios más profundos y complejos en los patrones de morbilidad y causas de muerte, que suelen denominarse *transición epidemiológica* (CEPAL/CELADE/BID, 1996).

La transición epidemiológica es “*un proceso dinámico en el cual las pautas de salud y enfermedad de una sociedad evolucionan en respuesta a cambios demográficos, socioeconómicos, tecnológicos, culturales y biológicos*” (Chackiel, 2004). Como resultado de este proceso se están modificando los patrones de causas de muerte. Así, el predominio de las enfermedades transmisibles (infecciosas, parasitarias y del aparato respiratorio) y del período perinatal está quedando atrás, para dar lugar a las defunciones por enfermedades crónicas y de tipo degenerativo y otras enfermedades provenientes de causas externas, como la violencia y los accidentes.

Como consecuencia directa de las menores tasas de mortalidad, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la esperanza de vida al nacer ha aumentado significativamente. Sin embargo, las posibilidades para seguir avanzando al mismo ritmo son limitadas. Esto no sólo se debe al hecho que las crisis económicas han provocado una disminución de los gastos en salud, sino además a que el cambio en el perfil epidemiológico de la población hace que la reducción de la mortalidad sea cada vez más difícil y costosa (CEPAL/CELADE/BID, 1996).

La fecundidad comenzó a disminuir una vez iniciado el descenso en la mortalidad, y en parte también como consecuencia de éste. Los factores que incidieron en la disminución de la fecundidad son probablemente mucho más difíciles de explicar que los que afectaron a la mortalidad. En el caso de la mortalidad se ha enfatizado el impacto de los avances médicos, la adopción de hábitos sanitarios y la implementación de medidas masivas de salud pública. A su vez, el descenso en la fecundidad involucra múltiples dimensiones, y en principio puede explicarse a partir de determinantes biológicos y contextuales. Estos últimos se refieren a aspectos socioeconómicos y culturales, como el proceso de industrialización y de urbanización, la ampliación de la educación formal y el aumento de la participación laboral de la mujer fuera del hogar, entre otros. Todos ellos han redundado en el deseo de tener un menor número de hijos. Por su parte, los determinantes biológicos incluyen el papel de la disminución en la mortalidad infantil como desencadenante de la disminución en la fecundidad (Chackiel, 2004).

### **La estructura por edades y el envejecimiento de la población**

El descenso en las tasas de mortalidad y fecundidad ha provocado variaciones en el crecimiento poblacional de los distintos grupos de edades. En general, el crecimiento de la población mayor ha aumentado, mientras que el de la población joven ha mostrado una tendencia a la baja. Como consecuencia de dicho cambio se ha iniciado un proceso gradual de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe que, como se verá más adelante, conlleva importantes consecuencias económicas y sociales.

En todos los países de la región la proporción y el número absoluto de personas de 60 años y más se incrementarán sostenidamente en las próximas décadas. Como se observa en el cuadro 4, en términos absolutos, a los 41 millones de personas mayores existentes en 2000 se sumarán 57 millones más entre los años 2000 y 2025 y 86 millones entre 2025 y 2050. Este grupo de la población crece rápidamente (3,5%) y con un ímpetu mayor que la población más joven. La velocidad de cambio de esta población será entre tres y cinco veces mayor que la de la población total en los períodos 2000-2025 y 2025-2050, respectivamente. Consecuentemente, la proporción de personas mayores de 60 años se triplicará entre 2000 y 2050; de ese modo, para esta última fecha, aproximadamente uno de cada cuatro latinoamericanos será adulto mayor. Además, debido al aumento de la longevidad, el peso de las personas más viejas entre los mayores también se incrementará; la población mayor de 75 años pasará de un 2% a un 8% de la población total entre 2000 y 2050.

**Cuadro 4**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO, 2000 A 2050**

Indicadores	2000	2025	2050
Población de 60 años y más (en millones)	41,3	98,2	184,1
Porcentaje de personas de 60 años y más	8,0	14,1	23,4
Tasa media de crecimiento anual (2000-2025 y 2025-2050)	3,5	2,5	...
Porcentaje de personas de 75 años y más	1,9	3,5	7,9
Edad mediana de la población	24,6	32,5	39,4
Índice de envejecimiento <sup>a</sup>	25,2	60,7	128,2

Fuente: CEPAL (2005).

<sup>a</sup> Número de personas de 60 años y más por cada 100 personas menores de 15 años.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, por la marcada heterogeneidad presente en la región estos cambios no ocurrirán al mismo tiempo ni a la misma velocidad en todos los países. La CEPAL (2005) ha clasificado a los países según la etapa del proceso de envejecimiento en la que se encuentran en función del porcentaje de personas de 60 años y más. Si bien, como se observa en el cuadro 5, en muchos países el proceso todavía es incipiente o moderado, otros ya se enfrentan a los desafíos que impone el envejecimiento.

**Cuadro 5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PAÍSES SEGÚN ETAPA DEL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO, 2000**

Envejecimiento			
Incipiente	Moderado	Moderado avanzado	Avanzado
5 a 7% <sup>a</sup>	6 a 8% <sup>a</sup>	8 a 10% <sup>a</sup>	> 10% <sup>a</sup>
Bolivia	Belice	Bahamas	Argentina
Guatemala	Colombia	Brasil	Cuba
Haití	Costa Rica	Chile	Uruguay
Honduras	Ecuador	Jamaica	Antillas Neerlandesas
Nicaragua	El Salvador	Suriname	Barbados
Paraguay	Guyana	Trinidad y Tabago	Guadalupe
	México		Martinica
	Perú		Puerto Rico
	Rep. Dominicana		
	Rep. B. de Venezuela		

Fuente: CEPAL (2005).

<sup>a</sup> Porcentaje de personas de 60 años y más.

En el ámbito de la definición de políticas públicas, en especial respecto de la asignación de recursos públicos, el envejecimiento de la población lleva a que los países deban replantearse las prioridades y los objetivos de su política social. Otro aspecto a destacar tiene que ver con la forma en que se realiza el aseguramiento de los riesgos sociales y cómo actúan las transferencias intra e intergeneracionales, en especial las que provocan los sistemas de jubilaciones y pensiones. Además, el proceso de envejecimiento irá acompañado de otros cambios sociodemográficos, que tienen que ver con los distintos patrones de arreglos y organización familiar. Estos son algunos de los temas que se discuten en las próximas secciones.

## II. La protección social en América Latina y el Caribe

---

El objetivo de la protección social es brindar respaldo y apoyo frente a los riesgos sociales masivos, vinculados principalmente con el ciclo de vida, el ciclo económico, eventos catastróficos y la postergación o exclusión socioeconómica permanente.

A grandes rasgos se pueden mencionar, al menos, tres instituciones que brindan prestaciones de protección social: a) el Estado; b) el mercado; y c) la familia. Otro actor relevante, particularmente en los países en desarrollo, es la sociedad civil (los vecinos, gremios y sindicatos). Esta puede contribuir a la protección social mediante la acción solidaria de instancias intermedias, ya sea entre los hogares y los individuos o entre el Estado y el mercado. También puede actuar a través de las organizaciones no gubernamentales.

El Estado provee protección social a través de: a) políticas e instituciones públicas, en particular el sistema de seguridad social —por ejemplo la caja estatal de pensiones— y el sistema público de salud; b) programas de pensiones no contributivas para sectores de escasos recursos; c) políticas familiares, entendidas como los recursos y servicios que proporciona el Estado a las familias para el mejor desempeño de sus funciones; d) programas de transferencias, condicionadas o no, destinados a grupos seleccionados de la población —por ejemplo pobres, madres, discapacitados, desempleados, residentes en asentamientos irregulares—; y e) seguros específicos subsidiados total o parcialmente por el Estado —por ejemplo seguros de desempleo y de pérdidas agrícolas—.

Debido a la masividad de los riesgos que la originan, en principio, la protección social pública tiene un carácter universal. Sin embargo, su cobertura y alcance dependen del grado de vulnerabilidad de la población frente a riesgos específicos. Por eso, en algunos casos, la protección social está focalizada en grupos prioritarios, específicamente aquellos que cuentan con recursos escasos y difícilmente pueden protegerse a través del mercado.

Las políticas macroeconómicas contracíclicas, las destinadas a incrementar la inversión, el empleo —sin *flexinsegurizarlo*, como plantea la CEPAL— y el crecimiento económico en general, son funciones del Estado que afectan el desempeño de los sistemas de seguridad social. Estas políticas operan principalmente a través del cumplimiento de objetivos para la tasa de empleo, lo que permite a los trabajadores mantener cierta regularidad en los aportes a los sistemas contributivos, y a través del ahorro de recursos fiscales que permita sostener en el largo plazo los sistemas de seguridad social no contributivos, que benefician principalmente a la población de bajos recursos en la economía.

El mercado brinda protección por medio de: i) la disponibilidad de trabajo decente —siguiendo la terminología propuesta por la OIT—, que constituye una fuente fundamental de seguridad; de hecho, su disponibilidad suele ser uno de los canales vinculantes con la seguridad social formal, por lo que también se relaciona con la protección ofrecida por el Estado;<sup>9</sup> ii) la oferta de servicios pagados; iii) seguros financiados parcialmente por los usuarios, que son la respuesta de mercado por antonomasia ante la incertidumbre y los riesgos; iv) créditos; y v) en general, todas las actividades privadas que permiten generar ingresos y con ello acumular activos financieros para hacer frente a adversidades eventuales.

Por otra parte, la familia provee protección social mediante: a) la cohabitación; b) transferencias de recursos, bienes y servicios; c) créditos y préstamos blandos; y d) subsidios parciales o totales. Por definición las familias “cuidan” a sus integrantes, aunque no siempre sean capaces de cumplir con este objetivo. Así, ocupan dos ámbitos en el espacio de la protección social: uno específico —estrechamente vinculado con el proceso de crianza y formación de los hijos— y otro complementario —que está dado por la protección que presta como complemento o sustituto de la que ofrecen los otros agentes, frente a eventos adversos que afectan a sus miembros, como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad y el embarazo en condiciones precarias—. Se ha destacado que esta protección es particularmente activa en los países en desarrollo, en particular por su creciente exposición a oscilaciones macroeconómicas y a riesgos emergentes en un contexto de débil protección pública y pobreza extendida.

La sociedad civil ofrece protección social por medio de múltiples mecanismos, pero su elemento distintivo es la solidaridad informal, a diferencia de aquella institucional y normada (formal) que ofrece la protección pública y de aquella por relaciones de parentesco que ofrece la familia. Comprende desde la coresidencia en casa de vecinos hasta ayuda económica y financiera por parte de la comunidad o asistencia directa por medio de víveres, tiempo o apoyo profesional de las ONG a personas vulnerables.

## 1. Necesidades de protección social

Como se menciona en la primera parte del documento, la tasa de dependencia formal trata de captar diversos riesgos sociales que enfrentan los individuos de distintos grupos de edad. Por lo tanto, en cierta manera, puede ser interpretada como un indicador de demanda de recursos para financiar las necesidades de protección social. En el gráfico 2 se presenta la curva de demanda, dada por la

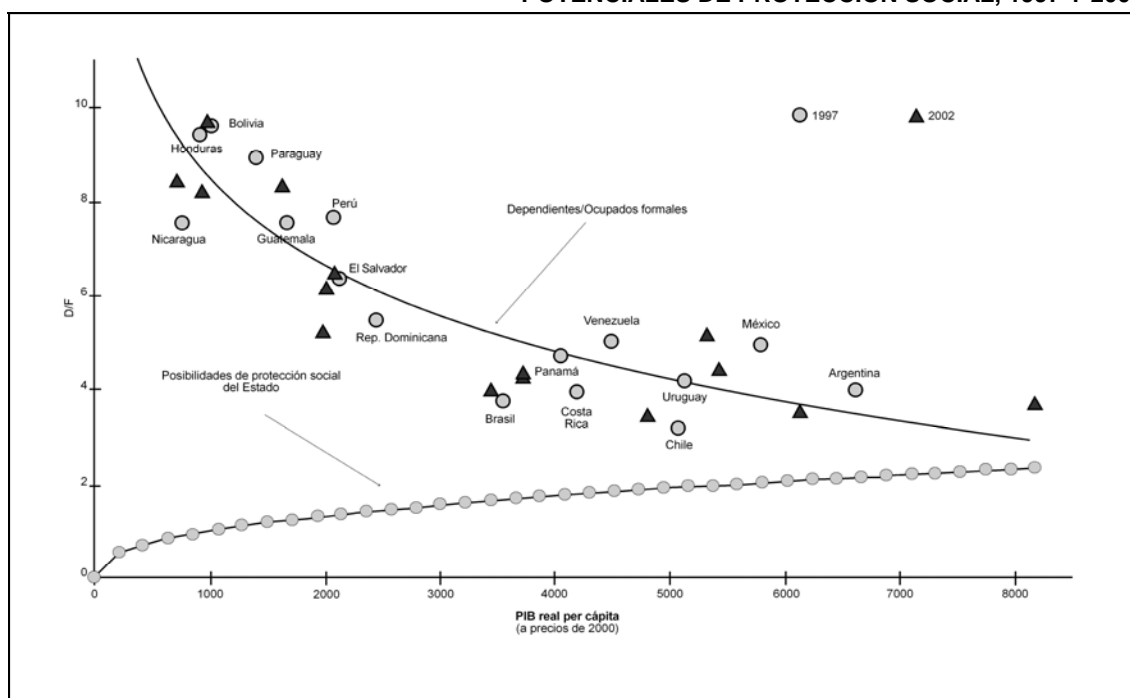
---

<sup>9</sup> Dado que en los países de la región los sistemas de seguridad social siguen el modelo *Bismarkiano*, el acceso a los sistemas de protección social está condicionado por la relación contractual del trabajador, de modo que sus esquemas de contribuciones dependen de la dinámica del mercado de trabajo (Titelman y Uthoff, 2003).

relación entre el indicador de dependencia formal y el PIB real per cápita para cada país. Como puede observarse, la relación entre ambas variables es negativa: los países de bajo nivel de ingreso se enfrentan con un mayor nivel de demanda de protección social que los países más ricos. Por otro lado, la curva de oferta estaría dada por la cantidad de personas dependientes (con relación al número de ocupados formales) que el sector público podría proteger. Para ello se supone que cada individuo dependiente recibe un monto determinado de beneficios equivalente al gasto social promedio en América Latina.

La brecha entre la curva de demanda y la curva de oferta representa la necesidad de recursos que el Estado no tiene capacidad de cubrir. En los países con mayor nivel de desarrollo, en términos del PIB per cápita, la brecha tiende a ser pequeña y se cubre por vías alternativas como las transferencias privadas. Sin embargo, en los países más pobres el tamaño de la brecha puede ser muy amplio y se manifiesta en indicadores sociales muy desfavorables.

**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NECESIDADES Y POSIBILIDADES**  
**POTENCIALES DE PROTECCIÓN SOCIAL, 1997 Y 2002**



Fuente: Uthoff *et al.* (2006).

A partir del indicador de necesidades de protección social, Uthoff *et al.* (2006) clasifican a los países de la región en tres grupos (véase cuadro 6). El primer grupo incluye a los países donde hay más de 5 y hasta 10 dependientes por cada trabajador formal, y está conformado por Bolivia, Honduras, Paraguay, Perú, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana. El segundo grupo comprende a los países donde hay aproximadamente 5 personas dependientes por cada trabajador formal, y lo conforman República Bolivariana de Venezuela, México y Panamá. Por último, el tercer grupo incluye a Uruguay, Argentina, Costa Rica, Brasil y Chile, países donde la cantidad de dependientes es menor a 4.

Como se expresó anteriormente, este indicador guarda una estrecha relación con el nivel de ingreso de los países y, por su forma de cálculo, también se relaciona con la etapa de la transición demográfica que están atravesando y con las características de sus mercados de trabajo —como el

desempleo, la informalidad y la inactividad—. A su vez, como demuestran los autores, en los países de bajo nivel de ingreso la mayor dependencia formal se ve reflejada en niveles desfavorables de los indicadores de pobreza, educación, nutrición y salud.

El análisis del indicador de dependencia a partir de las variables que lo determinan permite identificar las necesidades más relevantes para cada uno de los grupos de países. De esta forma, se advierte que los países del primer grupo enfrentan problemas de dependencia de menores más pronunciados: presentan mayores necesidades de atención a la salud reproductiva y materna, así como de atención a la alimentación y salud infantil, y mayores necesidades educativas para una extendida población de niños y jóvenes. Si esas necesidades no son atendidas, cuando lleguen a la edad de trabajar, el mercado laboral los absorberá en condiciones precarias y de informalidad. De hecho, en estos países existe un gran número de jóvenes que llegan simultáneamente al mercado laboral y que tienen un nivel de capital humano insuficiente.

Cuadro 6

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADOR DE DEPENDENCIA FORMAL,  
NIVEL DE INGRESO Y POBREZA, CIRCA 2002**

Países de América Latina	Indicador de dependencia formal (por cada 100 activos formales)	PIB per cápita (US\$ constantes de 2000)	Pobreza <sup>a</sup> (%)	Indigencia <sup>a</sup> (%)
<i>Grupo (1)</i>				
Bolivia	960	1012	62	37
Honduras	940	922	77	54
Paraguay	890	1405	61	33
Perú	770	2084	55	24
Guatemala	750	1683	60	31
Nicaragua	750	769	69	42
El Salvador	640	2128	49	22
Rep. Dominicana	550	2458	45	20
Promedio	780	1558	60	33
<i>Grupo (2)</i>				
Rep. B. de Venezuela	500	4503	49	22
México	490	5801	39	13
Panamá	470	4064	25	9
Promedio	490	4789	38	15
<i>Grupo (3)</i>				
Uruguay	420	5137	15	3
Argentina	400	6636	42	19
Costa Rica	390	4207	20	8
Brasil	380	3560	38	13
Chile	320	5089	19	5
Promedio	380	4926	27	9

**Fuente:** Uthoff *et al.* (2006) sobre la base de CEPAL y WDI.

<sup>a</sup> En el caso de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú los datos corresponden a 2001. Los datos de Chile corresponden a 2003.

Sin embargo, en cuanto a la presencia de dependientes por problemas del mercado de trabajo, no se observa una asociación unívoca entre nivel de desarrollo, dependencia y desempleo. No son necesariamente los países con menor desarrollo relativo los que presentan el mayor problema, sino más bien a la inversa. Si bien no se pueden hacer generalizaciones, porque la tasa de desempleo



responde a factores cíclicos de la economía además de factores estructurales, en líneas generales el desempleo suele ser un problema más urbano que rural, por lo que suele ser mayor en los países de mayor desarrollo relativo, cuyos niveles de urbanización y de ingresos son más altos. Por lo tanto, respecto de los dependientes por problemas del mercado de trabajo, el problema de la informalidad y precariedad laboral suele ser mayor en los países de menor desarrollo relativo, mientras que a medida que avanza el desarrollo económico suele tornarse más relevante el desempleo.

Otra característica del mercado de trabajo que influye sobre el indicador es la participación de los individuos en edad de trabajar que se encuentran inactivos. La tasa de inactividad total de la población de los países está compuesta por diversos subgrupos de población inactiva. En algunos países, la inactividad de las mujeres es mayor que en otros. Pero relacionar la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo con estadios particulares del desarrollo económico no es del todo válido. Ello se debe, entre otros factores, a que en los países de menor desarrollo económico la participación femenina en la fuerza laboral puede estar subestimada, debido a que las encuestas de hogares no clasifican a las tareas del hogar como actividades económicas. Por otra parte, la relación inversa entre la tasa de fecundidad y la tasa de participación podría ser sólo aplicable a los países desarrollados. Un segundo grupo de inactivos está conformado por los estudiantes que no trabajan. Este grupo es mayor en los países de mayor desarrollo relativo, debido a que en ellos el número de individuos que puede permitirse estudiar sin estar generando ingresos en el mercado laboral es mayor. A su vez, un tercer subgrupo lo constituyen los llamados trabajadores desalentados, es decir, quienes han desistido en su búsqueda de empleo. Este tipo de inactivos suele ser más relevante en las economías de mayor desarrollo relativo, y sobre todo en períodos en que la demanda de empleo es menor. Por lo tanto, dependiendo del subgrupo de individuos inactivos que se considere, éste tenderá a ser mayor en uno u otro grupo de países. Sin embargo, en términos agregados el número de dependientes por inactividad resulta ser mayor en los países del grupo 1 que en los de los grupos 2 y 3.

Tanto los dependientes por problemas de empleo como los dependientes por inactividad serán vulnerables también al llegar a edades maduras, porque no habrán realizado durante su edad activa aportes suficientes a la seguridad social. Los países del grupo 1 enfrentarán crecientes demandas de protección social para los individuos ancianos que hayan trabajado en condiciones de informalidad o bien hayan permanecido inactivos durante sus edades activas.

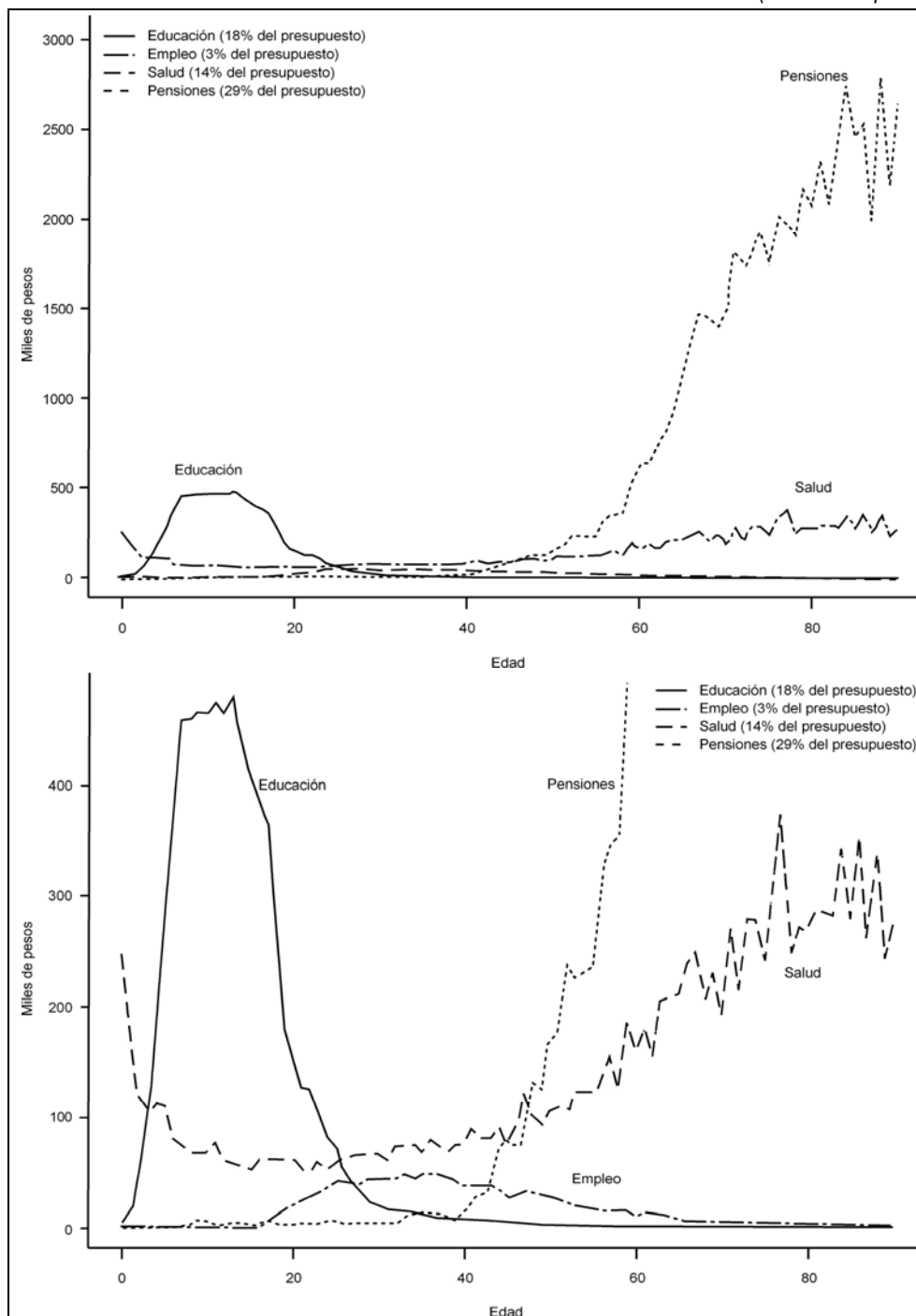
Sin embargo, actualmente el mayor número de dependientes adultos mayores se observa en los países del grupo 3, que iniciaron antes su proceso de transición demográfica. Estos países enfrentan demandas crecientes en materia de protección social para las personas mayores. En el caso de las mujeres, la vulnerabilidad es generalmente mayor en la vejez, pues tienen una esperanza de vida mayor que los varones y además, por su menor incorporación a la fuerza de trabajo, llegan a la vejez con menores posibilidades de acceso a los sistemas de seguridad social del Estado. Por otra parte, estos países presentan generalmente demandas por servicios de salud de mayor costo que los países de poblaciones más jóvenes.

Para ilustrar el peso que ejercen las demandas de la población adulta mayor en los países del grupo 3 es interesante observar el caso de Chile. Bravo (2006) ha recopilado estimaciones de las transferencias del gobierno destinadas a pensiones, educación, salud y empleo. En el 2004 estas transferencias representaron el 64% del gasto público social, y estuvieron destinadas mayoritariamente a pensiones (29%), en menor medida a educación (18%) y salud (14%), y casi residualmente a empleo (3%). El gráfico 3 muestra la distribución de estas transferencias por edad. Como podría esperarse, las pensiones se concentran en las personas mayores de 60 años, pero además se advierte que superan ampliamente al monto que se destina a los otros servicios sociales. Los gastos en educación se concentran entre los menores de 20 años, mientras que los beneficiarios de las transferencias de empleo se encuentran en las edades activas. Por su parte, los gastos en salud adquieren forma de J, en concordancia con el perfil por edad de las tasas de mortalidad.

Gráfico 3

CHILE: TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO POR EDAD, 2002

(En miles de pesos)



Fuente: Bravo (2006).

En resumen, el análisis de los componentes que definen la tasa de dependencia formal permite tener una noción de las demandas sociales que cada país debe enfrentar, y de la composición del gasto en protección social en términos de sectores.

Cichon *et al.* (2004) aportan una mirada similar de las fuerzas que determinan el gasto en protección social; sin embargo, incorporan al análisis elementos de otra naturaleza. El gasto en protección social generalmente está dado por el producto entre el número de beneficiarios y el monto de los beneficios. Para tener una noción de su magnitud normalmente se lo expresa en términos del PIB, que está dado por el producto entre el número de trabajadores en la economía y el producto bruto por trabajador. De acuerdo con los autores, en forma estilizada se puede decir que el gasto en protección social está determinado por tres grandes factores: demográficos, económicos y de gobernabilidad.

- El entorno demográfico en el que un sistema de protección social opera afecta principalmente el número potencial de beneficiarios (por ejemplo niños, jubilados) y el número potencial de trabajadores.
- El entorno económico, por su parte, afecta el número de beneficiarios (por ejemplo desempleados), el monto de los beneficios y el producto bruto por trabajador.
- Por último, los aspectos de gobernabilidad tienen impacto en los beneficios que se brindan y las condiciones de elegibilidad.

Esta forma por demás simplificada de analizar los determinantes del gasto permite tener una idea de las fuerzas que modelan el gasto en protección social y de sus interrelaciones.

El entorno demográfico de un sistema de protección social es uno de los determinantes de la tasa de dependencia del sistema, es decir, tiene una gran influencia en la relación entre el número de beneficiarios (transferencias) y el número de personas que financian dichas transferencias, o que producen el ingreso nacional que se usará para financiarlas. Los factores biológicos como la fertilidad, mortalidad y morbilidad determinan en gran medida el número potencial de beneficiarios y de financiadores del sistema. En otras palabras, explican la tasa de dependencia demográfica pura.

Pero los factores demográficos no lo explican todo: los factores económicos co-determinan el número de desempleados, por ejemplo, mientras que factores de gobernabilidad como las leyes co-determinan el número de jubilados y de personas que reciben otras prestaciones. El número de beneficiarios y el monto de los beneficios pueden estar influenciados, por ejemplo, por factores legales que determinan el número de años de aporte para jubilarse, las prestaciones de salud que deben cubrir a los individuos o los años de educación obligatorios. Algunos de estos factores también pueden depender del comportamiento de la gente, como la edad a la que los individuos eligen ingresar o egresar del mercado laboral. Sin embargo, el hecho de otorgar esa elección también es un elemento de gobernabilidad.

Los factores de gobernabilidad involucran un gran número de elementos, que van desde el diseño original de los sistemas de seguridad social hasta la implementación y las subsiguientes modificaciones mediante nuevas prestaciones y cambios en las tasas de impuestos y de aportes, así como elementos de política social y económica que residen fuera del ámbito de la protección social. El diseño de los esquemas determina el monto de los beneficios que un grupo de beneficiarios recibirá bajo ciertas condiciones. Pero, a su vez, el manejo y la administración de dichos esquemas afectan el número real de beneficiarios que reciben las prestaciones que tienen derecho a percibir, y determinan si los costos administrativos son excesivos o no. Los factores de gobernabilidad específicos de la protección social deciden, entre otras cosas, cuándo puede jubilarse la gente y recibir pensiones u otras transferencias, permitiéndole retirarse del mercado de trabajo. De esta manera, los factores de gobernabilidad tienen impacto sobre la tasa de dependencia. Sin embargo, elementos que no son directamente inherentes a la protección social también producen un impacto en este indicador, por ejemplo si afectan la edad a la que las personas ingresan al mercado laboral. Así, las políticas que afectan el nivel de los beneficios se utilizan para corregir cambios adversos en la tasa de dependencia.

La gobernabilidad tiene incidencia virtualmente en todos los aspectos de los sistemas de protección social. Con respecto a la determinación de los niveles de gasto agregado, el impacto en la tasa de dependencia formal es probablemente decisivo. Mientras que los factores demográficos determinan el número potencial de beneficiarios y contribuyentes, los de gobernabilidad determinan su número real. El número efectivo también depende de factores de comportamiento y legales, como la edad de retiro y la edad de entrada al mercado de trabajo. Por ejemplo, en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en promedio, el 70% del aumento en la tasa de dependencia formal de adultos mayores entre 1950 y 1990 se debió a los cambios en las edades de retiro del mercado laboral, que determinan la tasa de inactividad, mientras que sólo el 30% pudo ser atribuido al cambio en la estructura por edades de la población. Por otro lado, en los países en desarrollo el ajuste —o más bien, el no ajuste— del monto de las pensiones ha sido frecuentemente utilizado para compensar el costo del número creciente de beneficiarios, evitando así el aumento de las tasas de contribución y sus consecuentes costos políticos. Este tipo de decisiones pueden evitar presiones políticas de corto plazo, pero resultan en beneficios bajos que disminuyen la confianza en los sistemas. Estos ejemplos demuestran que, en muchas ocasiones, se subestiman la importancia de la gobernabilidad y las consecuencias de las políticas de gobierno.

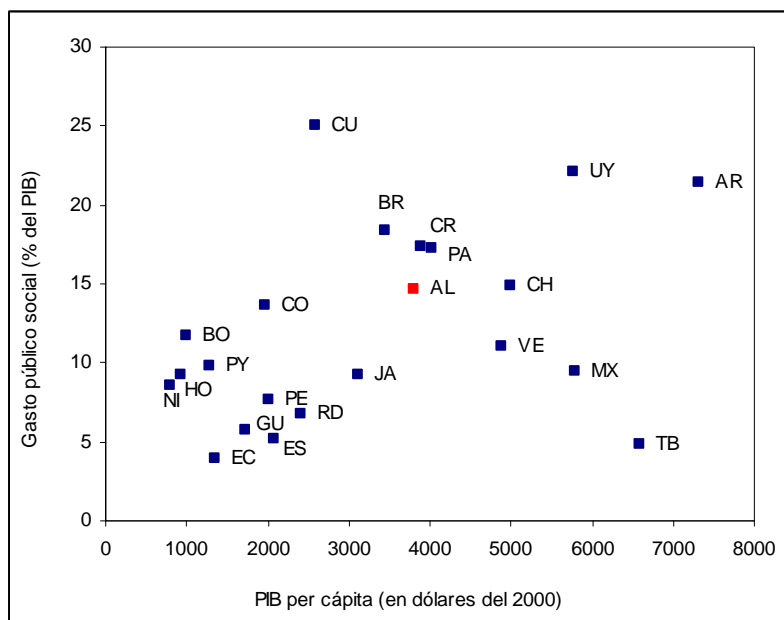
Los factores económicos también tienen un impacto importante sobre el gasto en protección social. Pueden agravar los efectos demográficos negativos cuando, por ejemplo, el deterioro en la tasa de dependencia se combina con alto desempleo, aumentando así las tasas de dependencia y consecuentemente el gasto, a menos que se reduzcan los beneficios. Como se mencionó anteriormente, este es uno de los efectos que capta la tasa de dependencia formal (Uthoff *et al.*, 2006), al incorporar como dependientes a las personas que tienen problemas de empleo. Otro de los factores económicos a tener en cuenta es la inflación. Las tasas de inflación pueden incrementar el gasto social nominal pero no afectar el gasto real, si los beneficios están ligados a las variaciones del índice de precios al consumidor. Por otro lado, los factores económicos también pueden tener efectos positivos, por ejemplo, a través del aumento en las tasas de empleo.

A su vez, la evolución de la economía como un todo, medida a través del PIB per cápita, puede afectar los niveles de gasto en protección social. Existe una gran cantidad de estudios que miden la elasticidad del gasto a los cambios del PIB per cápita. En general, en América Latina se observa que el gasto social es procíclico. Sin embargo, esto no ocurre en todos los países, más bien parece depender del punto de partida, porque la elasticidad es mayor en los países en que el gasto social era menor a principios de la década de 1990 —como en Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú—. En cambio, en países como Argentina, Brasil y Chile, donde el gasto social inicial era más alto, la elasticidad es más baja (CEPAL, 2006a).

Pero no sólo la prociclicidad es un factor relevante, también es importante observar la relación entre la prioridad macroeconómica del gasto social y el ingreso per cápita. Si bien podría suponerse que los países más ricos destinan mayores recursos a gasto social, esta relación parece no ser tan estrecha. Como se observa en el gráfico 4, en América Latina existen marcadas disparidades en la prioridad macroeconómica del gasto social, aún cuando se trata de países con niveles similares de PIB per cápita. Incluso, hay países que con un PIB per cápita relativamente bajo que alcanzan mayores niveles de gasto social. Costa Rica constituye un buen ejemplo: aunque su ingreso por habitante es muy inferior al de Chile, México y Trinidad y Tabago, destina a los sectores sociales una proporción bastante más elevada de su PIB (CEPAL, 2006b). Esto significa que, al menos en cierta medida, el nivel de gasto social depende de decisiones políticas y de factores de gobernabilidad, como la capacidad para implementar tales decisiones, y que no es consecuencia automática de factores económicos como el crecimiento.

**Gráfico 4**

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA Y EL GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Por último, es difícil determinar la importancia relativa de cada factor en la determinación del gasto en protección social. Lógicamente, dependerá de cada país y de la madurez de su sistema de protección social. Sin embargo, no caben dudas sobre la relevancia de los factores de gobernabilidad. Esto es, en cierto sentido, positivo, porque significa que en vistas de entornos económicos y demográficos adversos, existen herramientas para corregir las fuerzas “externas” que impactan negativamente sobre el gasto en protección social.

## 2. Los sistemas de protección social

El hecho que en la prestación de la protección social intervengan tantas instituciones lleva a que, si bien comúnmente se habla de un “sistema” de protección social, en la realidad la protección social sea una sumatoria de esquemas y programas que no están necesariamente integrados bajo un mismo sistema. Esta característica es particularmente relevante en algunos países de América Latina y el Caribe, donde los esquemas y programas de protección social han sido creados en diferentes momentos, con objetivos específicos, y por lo tanto están débilmente coordinados.

En la práctica, los sistemas de protección social de los diversos países de la región, cualquiera sea su nivel de ingreso per cápita, consisten en una “mezcla” de esquemas y programas de naturaleza no contributiva y contributiva. La matriz de provisión de protección social y su desempeño es producto de la existencia de un determinado desarrollo histórico de sus componentes y de la institucionalidad vigente, dominada por factores político-organizacionales propios de cada país (Bertranou, 2005).

El período de transición demográfica que están atravesando los países de América Latina y el Caribe, y el gradual proceso de envejecimiento que están experimentando, obligan a pensar en los problemas que deberán enfrentarse en el futuro y a adoptar una visión de largo plazo. De ninguna manera esto significa que la situación presente esté resuelta. Muy por el contrario, el diagnóstico de los sistemas de protección social refleja serias falencias. El principal problema y desafío es la baja

cobertura, tanto en términos del número de trabajadores y familiares alcanzados por los programas de protección, como por el espectro de riesgos cubiertos y la calidad misma de la protección. Aproximadamente, dos de cada tres personas en la región no tienen acceso a cobertura elemental y de calidad para los riesgos sociales más comunes, como la enfermedad y la pérdida de ingresos por vejez, invalidez, sobrevivencia o desempleo. En las próximas secciones se analizan la protección social en salud y vejez.

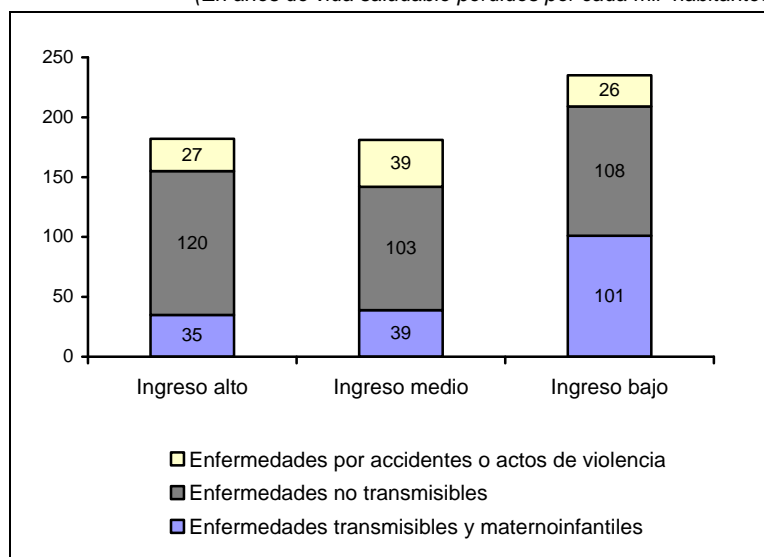
## 2.1 Protección social en salud

El análisis de los sistemas de salud es complejo e involucra una gran cantidad de elementos, como la evolución demográfica y epidemiológica de la población y sus consecuentes necesidades sanitarias, los niveles de cobertura legal y efectiva, las fuentes de financiamiento, los mecanismos de aseguramiento, las diversas instituciones prestadoras de servicios y los instrumentos de regulación y supervisión.

En este estudio no se hace un análisis completo de los sistemas de salud, sin embargo, se discuten brevemente algunos problemas y desafíos que enfrentan en América Latina y el Caribe. Históricamente los países de la región se han caracterizado por fuertes inequidades en el acceso a las prestaciones de salud, escasos recursos humanos y financieros para hacer frente a dichas prestaciones y dificultades de articulación de los sistemas. A estos problemas se han sumado nuevos desafíos, vinculados con los cambios demográficos, epidemiológicos y tecnológicos que los países de la región están experimentando y con las implicancias que dichos cambios tienen.

Como se menciona en la primera parte del documento, América Latina y el Caribe está atravesando un proceso de transición epidemiológica como consecuencia de los cambios en la prevalencia de ciertas enfermedades y causas de muerte. Este proceso ha sido motivado por diversos factores, entre ellos el proceso de transición demográfica y de envejecimiento. Todo esto implica cambios cuantitativos y cualitativos relevantes en la demanda del sector salud. Sin embargo, los países se encuentran en diferentes etapas de estos procesos, y por lo tanto se presentan distintas situaciones. Mientras que en los países más ricos el problema de las enfermedades no transmisibles ha adquirido gran relevancia, en los de ingreso bajo aún no se ha solucionado de manera satisfactoria el problema de las enfermedades transmisibles y maternoinfantiles. En medio se encuentran los países donde coexisten fuertes demandas tanto por la persistencia de las enfermedades propias de los grupos de edades más jóvenes como por la creciente representatividad de las enfermedades asociadas a la población adulta mayor. Una manera de ilustrar esta diversidad de situaciones es a través de un indicador de *carga de enfermedad*, que resume las necesidades sanitarias de la población y permite advertir la importancia relativa de distintas enfermedades —transmisibles y maternoinfantiles, no transmisibles y por accidentes o actos de violencia— en términos de años de vida saludable perdidos por cada mil habitantes. El gráfico 5 muestra la forma en que varía el peso de estos tres grupos de enfermedades de acuerdo con el nivel de ingreso de los países.

**Gráfico 5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARGA DE LAS ENFERMEDADES**  
**SEGÚN NIVEL DE INGRESO, 2002**  
*(En años de vida saludable perdidos por cada mil habitantes)*



Fuente: CEPAL (2006a), sobre la base de datos proporcionados por la OMS.

Una encuesta realizada por la CEPAL a las autoridades de los ministerios de salud de 17 países de la región también arroja evidencia sobre las diferencias entre los países en términos de la importancia relativa de los distintos tipos de enfermedades. En países con menor nivel de ingreso —como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— las autoridades señalaron a la mortalidad materno-infantil o a las enfermedades infecciosas como el principal problema de salud de su población. En cambio, en países más ricos —como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay— las autoridades pusieron en primer lugar de importancia a los problemas cardiovasculares o las enfermedades crónicas (CEPAL, 2006b).

Con independencia de las distintas cargas de enfermedad, en mayor o menor medida todos los países latinoamericanos enfrentan dificultades financieras en sus sistemas de salud como consecuencia del incremento en los costos de las prestaciones que los avances tecnológicos ha traído aparejado. También cabe destacar que, a la presión que ejercen los factores demográficos, epidemiológicos y tecnológicos, deben sumarse los efectos que provocan los cambios en el mercado de trabajo. La creciente informalidad y precariedad de las relaciones laborales ha llevado a una disminución de la cobertura de salud por la vía contributiva en los países que cuentan con seguros sociales de salud. En algunos de ellos esto ha provocado que la demanda que enfrentan los sistemas públicos de salud se haya incrementado.

Frente a estas adversidades, e independientemente de las especificidades de cada país, la CEPAL (2006a) ha establecido que las reformas que requieren los sistemas de salud deben estar orientadas a: a) desarrollar mecanismos para la cobertura de patologías más caras y complejas, como consecuencia de la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles y del envejecimiento de la población; b) definir políticas e instrumentos que incrementen la universalidad de la cobertura para remediar los problemas de exclusión e inequidad en las prestaciones de salud; y c) mejorar la eficiencia y la contención de los costos frente a los cambios tecnológicos del sector y el crecimiento proyectado de la demanda y de los requerimientos financieros.

## 2.2 Protección social frente al riesgo de la vejez

En América Latina los sistemas de protección frente al riesgo de vejez tienen diversas características en términos de organización, financiamiento y desempeño, sin embargo, en general todos ellos han enfrentado problemas similares. La precaria situación fiscal de los países, los cambios demográficos y las características de los mercados de trabajo llevaron a que buena parte de los países de la región encarara procesos de reforma de sus sistemas de pensiones.

En términos generales, las reformas pueden ser clasificadas en estructurales y paramétricas. Las reformas de carácter estructural son aquellas que no sólo cambian el régimen de financiamiento, al introducir cuentas de capitalización, sino que también incluyen la administración privada de los fondos de pensiones. Por otro lado, las reformas paramétricas modifican los principales elementos de diseño de los modelos de reparto.

Los países que realizaron reformas estructurales fueron Chile, Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, México, El Salvador, Bolivia, Costa Rica y República Dominicana. Si bien en muchos de ellos las reformas adoptaron el paradigma de sistemas multi-pilares impulsado por el Banco Mundial (1994), y adquirieron numerosos aspectos de la reforma pionera realizada en Chile, las características de las reformas fueron notoriamente distintas entre los países. De acuerdo con la clasificación realizada por Mesa-Lago (2004), algunos países reemplazaron totalmente el régimen de reparto por uno de capitalización (modelos sustitutos), otros mantuvieron sus regímenes de reparto pero incorporaron, como alternativa, un componente de capitalización individual (modelos paralelos) y, por último, otro grupo de países incorporó un componente de capitalización individual en forma complementaria al régimen de reparto (modelos mixtos). En el cuadro 7 se pueden observar los modelos de reforma que aplicaron los países de la región.

Las reformas paramétricas, orientadas a restablecer el equilibrio financiero de los sistemas de reparto, pueden distinguirse en dos tipos: aquellas que tienden a lograr un mayor vínculo entre los aportes al sistema y las pensiones recibidas a nivel individual, adecuándolas automáticamente a los cambios demográficos sin necesidad de aumentar la edad legal de jubilación, y las que tienden a incrementar la recaudación del sistema o disminuir sus erogaciones, mediante aumentos en las tasas de aporte, cambios en los mecanismos de indexación de las pensiones y aumentos ya sea en la edad legal de jubilación o en la cantidad de años de aporte necesarios para acceder a la jubilación.

Brasil es el único país que sólo ha realizado reformas paramétricas. En 1999 reformó el régimen para los trabajadores del sector privado y en 2003 el de los trabajadores del sector público. Pero, a su vez, todos los países que realizaron reformas estructurales también llevaron a cabo cambios paramétricos, y en los últimos años algunos países han continuado con sus procesos de reforma. En particular, Colombia profundizó ciertos aspectos de la reforma en 2003, Perú hizo algunos cambios adicionales en 2004 y Costa Rica realizó reformas en su régimen de reparto en 2005.

También cabe mencionar a los países de la región que hasta la actualidad no han reformado sus sistemas de pensiones: Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y los países del Caribe de habla inglesa, que prácticamente no han modificado sus sistemas previsionales de reparto y beneficio definido. Por su parte, Nicaragua (2000) y Ecuador (2001) introdujeron cambios en la legislación, pero por diversos motivos legales y administrativos no han implementado las reformas, y Panamá realizó cambios de carácter no estructural en 2005, pero la nueva legislación fue sometida a revisión.

Un aspecto importante para destacar es que, si bien las reformas cambiaron sustancialmente numerosos aspectos de los sistemas previsionales en materia de financiamiento y organización, las instituciones públicas conservan un rol importante, principalmente en términos de regulación y fiscalización, pero también con respecto a la gestión de los sistemas previsionales. Aún en el caso



de Chile, que optó por una estrategia sustitutiva pura, la participación del Estado comprende además de las funciones antes mencionadas, la administración del sistema antiguo durante la transición (Bertranou, 2005). Y debido a que, como se menciona más adelante, las reformas no tuvieron los resultados esperados en términos de cobertura, en varios países el Estado también ha tenido que asumir un rol muy importante financiando distintos tipos de prestaciones, tanto dentro de los sistemas contributivos como a través de programas no contributivos. De esta manera, los sistemas adoptados por los distintos países pueden clasificarse en públicos o mixtos, pero en ningún caso son puramente privados.

El cuadro 7 resume la situación de los países de la región en cuanto a su etapa en el proceso de envejecimiento, las características de las reformas y de los sistemas de pensiones, y su nivel de cobertura. De esta manera, se pretende destacar que a pesar del fuerte proceso de “privatización” ocurrido en la región, los sistemas de protección social tienen una importante presencia del sector público.

**Cuadro 7**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REFORMAS, TIPOS DE SISTEMAS**  
**Y COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES, CIRCA 2000**

Etapa del proceso de envejecimiento	Países	Año de la reforma	Modelo de reforma	Tipo de sistema de pensiones	Cobertura de pensiones de adultos mayores <sup>a</sup>
Avanzado	Argentina	1994	Mixto	Mixto	Alta
	Cuba	-	-	Público	Alta
	Uruguay	1996	Mixto	Mixto	Alta
Moderado - avanzado	Brasil	1999 y 2003	Paramétrico	Público	Alta
	Chile	1981	Sustitutivo	Mixto	Alta
Moderado	Colombia	1994	Paralelo	Mixto	Baja
	Costa Rica	2001	Mixto	Mixto	Media
	Ecuador	2001 (pend.)	Mixto	Público	Baja
	El Salvador	1998	Sustitutivo	Mixto	Baja
	México	1997	Sustitutivo	Mixto	Baja
	Panamá	2005 (pend.)	Paramétrico	Público	Media
	Perú	1993	Paralelo	Mixto	Baja
	Rep. B. de Venezuela	-	-	Público	Baja
Rep. Dominicana	2003 y 2005	Sustitutivo	Mixto	Muy baja	
Incipiente	Bolivia	1997	Sustitutivo	Mixto	Muy baja
	Guatemala	-	-	Público	Baja
	Haití	-	-	Público	Muy baja
	Honduras	-	-	Público	Muy baja
	Nicaragua	2000 (pend.)	-	Público	Muy baja
	Paraguay	-	-	Público	Baja

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Bertranou (2005) y CEPAL (2006a).

<sup>a</sup> Alta: más de 50%; Media: entre 30-50%; Baja: entre 15-30%; Muy Baja: menor 15%.

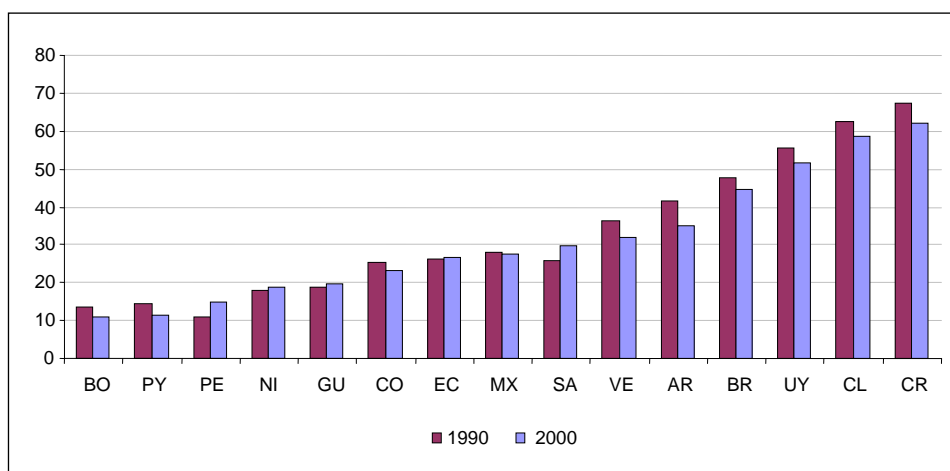
### Cobertura y solidaridad de los sistemas de pensiones

Como ya ha sido demostrado por numerosos estudios, en general las reformas no lograron solucionar los problemas en términos de cobertura. Cuando se trata de evaluar a los sistemas de seguridad social se utilizan comúnmente dos definiciones de cobertura. La primera se relaciona con el período en el que el trabajador contribuye al sistema y “acumula” el derecho a recibir una

pensión En esta definición la población de referencia suele ser la población económicamente activa o la población ocupada. La segunda definición se refiere al período en el que las personas reciben beneficios, y se calcula como el porcentaje de personas que reciben una pensión con relación a la población adulta mayor.

El gráfico 6 muestra las tasas de cobertura de la población económicamente activa para mediados de la década de 1990 y mediados de la de 2000 en 15 países de América Latina.<sup>10</sup> Más de la mitad muestra niveles de cobertura bajos o muy bajos, con menos de 30% de la población económicamente activa cubierta.

**Gráfico 6**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, MEDIADOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000**

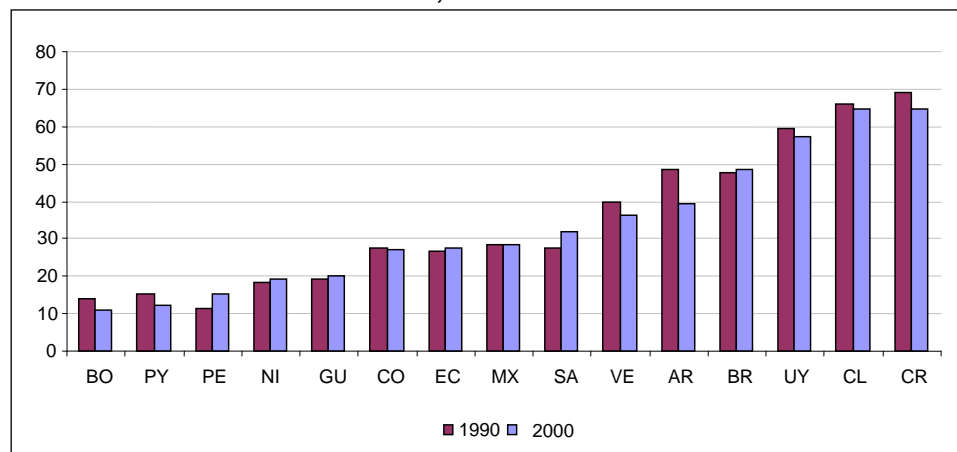


Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

En cierta medida, la cobertura mejora cuando sólo se mide entre las personas ocupadas y los asalariados (véanse gráficos 7 y 8), lo cual indica que el desempleo y la baja cobertura entre los trabajadores independientes son relevantes en la mayoría de los países, pero aún así la cobertura es baja. En sólo tres países la cobertura de los asalariados excede el 70%. Además, se observa que no sólo los niveles actuales son bajos, sino que la evolución reciente ha sido negativa en 8 de los 15 países con datos disponibles, incluyendo algunos de los más grandes de la región.

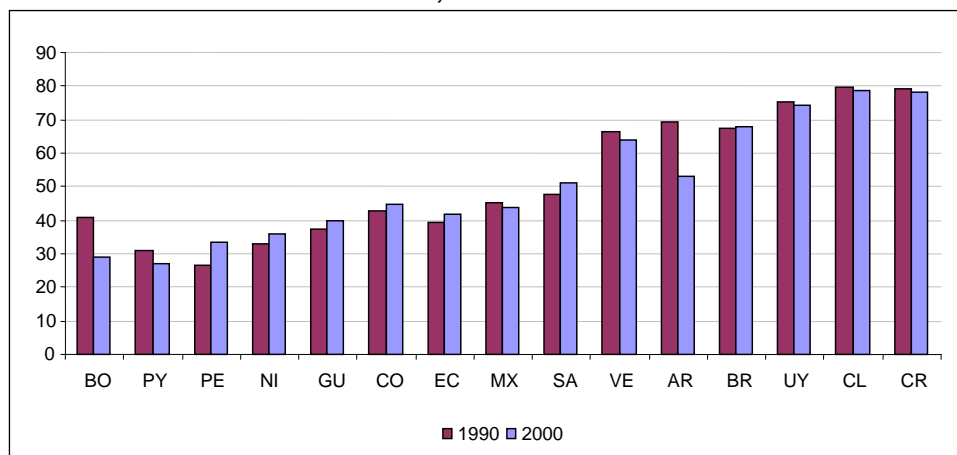
<sup>10</sup> Debido a que la información no está disponible para todos los países en los mismos años, los datos que muestran los gráficos de Rofman y Lucchetti (2006) se refieren a los años más próximos a 1995 y 2004 con información disponible (AR: Argentina 1995 - 2004; BO: Bolivia 1999 - 2002; BR: Brasil 1995 - 2002; CL: Chile 1996 - 2003; CO: Colombia 1996 - 1999; CR: Costa Rica 1995 - 2004; DR: República Dominicana 2000 - 2004; EC: Ecuador 2000 - 2004; GU: Guatemala 1998 - 2000; MX: México 1998 - 2002; NI: Nicaragua 1998 - 2001; PY: Paraguay 1999 - 2004; PE: Perú 1999 - 2003; SA: El Salvador 1995 - 2003; UY: Uruguay 1995 - 2004; VE: República Bolivariana de Venezuela 1995 - 2004).

**Gráfico 7**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN**  
**OCUPADA, MEDIADOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000**



Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

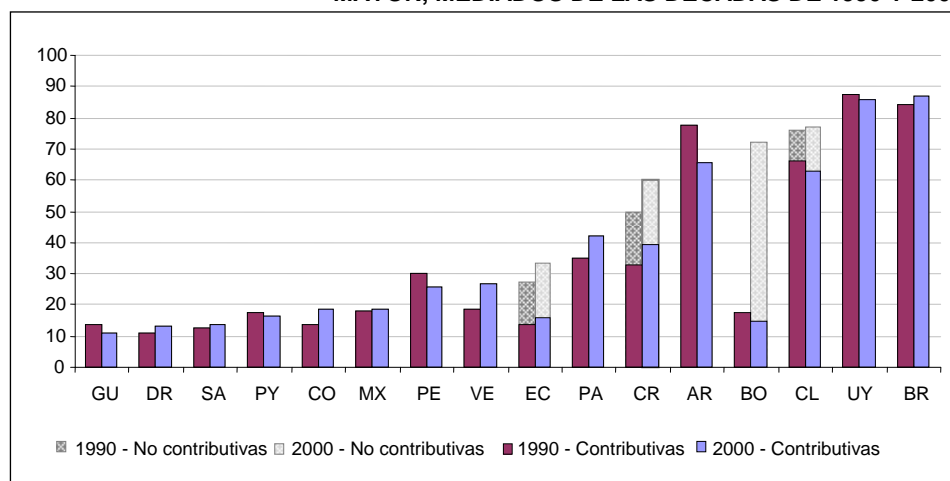
**Gráfico 8**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN**  
**ASALARIADA, MEDIADOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000**



Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

El gráfico 9 muestra las tasas de cobertura para la población adulta mayor en 16 países de América Latina, que son extremadamente bajas en gran parte de los países. Solamente en Costa Rica, Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Brasil las tasas son superiores al 60%. A su vez, en términos de la evolución reciente de este indicador, el país más afectado fue Argentina, donde la cobertura disminuyó de 77% en 1995 a 65% en 2004. En cambio, otros países como Colombia, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y Panamá muestran una tendencia más favorable.

Gráfico 9  
**AMÉRICA LATINA: TASAS DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN ADULTA  
 MAYOR, MEDIADOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000**



Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

Nota: la parte más clara de las barras representa a la población que sólo recibe pensiones no contributivas. Sin embargo esta distinción sólo puede hacerse en cuatro países: Ecuador, Costa Rica, Bolivia y Chile.

Una de las características de los sistemas de capitalización individual es que crean un vínculo más estrecho entre aportes y beneficios. Se esperaba entonces que la introducción de cuentas de capitalización actuara como mecanismo de incentivo, aumentando la participación en los sistemas contributivos y consecuentemente en las tasas de cobertura. Sin embargo, como muestran los gráficos previos, por diversos motivos las reformas no resultaron en mayores niveles de cobertura. Esto en parte se debió a que las reformas pasaron por alto el hecho que los países de la región se caracterizan por mercados de trabajo inestables, de alto desempleo y con elevadas tasas de informalidad y precariedad laboral, lo que lleva a que el alcance de los sistemas contributivos y de sus reformas sea parcial.

La introducción de los sistemas de capitalización no sólo fue ineficaz para extender la cobertura previsional, sino que además eliminó algunos mecanismos de solidaridad inherentes a los sistemas de reparto. Con el fin de remediar esta situación, diversos países debieron incorporar a sus sistemas contributivos prestaciones financiadas con recursos de rentas generales para suplementar la cobertura de las pensiones contributivas. La mayoría de los países que habían realizado reformas estructurales optaron por implementar pensiones mínimas garantizadas por el Estado. Este es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso de Argentina, en cambio, se estableció una prestación complementaria a la pensión autofinanciada. Si bien estos mecanismos reducen parte de los riesgos ligados a las bajas rentabilidades de los fondos de pensiones, y compensan en cierta medida las diferencias de género, sólo benefician a los trabajadores que se encuentran en situaciones más favorables en términos de años de aportes, y excluyen a quienes han tenido escasa o nula participación en los sistemas contributivos. Otros mecanismos, aunque menos frecuentes, buscan incrementar el nivel de las prestaciones contributivas a través de aportes subsidiados por el Estado. En México, por ejemplo, el Gobierno Federal realiza un aporte fijo por cada día cotizado por todos los aportantes al sistema privado, y en Colombia mediante recursos estatales y aportes de los afiliados de mayores ingresos se subsidia parte de las cotizaciones de los trabajadores de bajos recursos (CEPAL, 2006a).

A su vez, con el objetivo de disminuir la brecha de cobertura que dejaron o incrementaron los sistemas de naturaleza contributiva, en diversos países se han implementado o ampliado los sistemas no contributivos para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte. En algunos de ellos

esos programas también cubren los riesgos de enfermedad, y brindan acceso a otros beneficios como las asignaciones familiares. En general estos programas se dirigen a los pobres que tienen escasa o ninguna capacidad contributiva, por lo que se los considera de carácter asistencial. Por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay dichos programas se financian mediante impuestos y protegen a una significativa proporción de personas mayores y discapacitadas. A su vez, en Brasil, Chile y Costa Rica una parte de las pensiones asistenciales se financia con subvenciones cruzadas de los programas contributivos (Bertranou *et al.*, 2002).

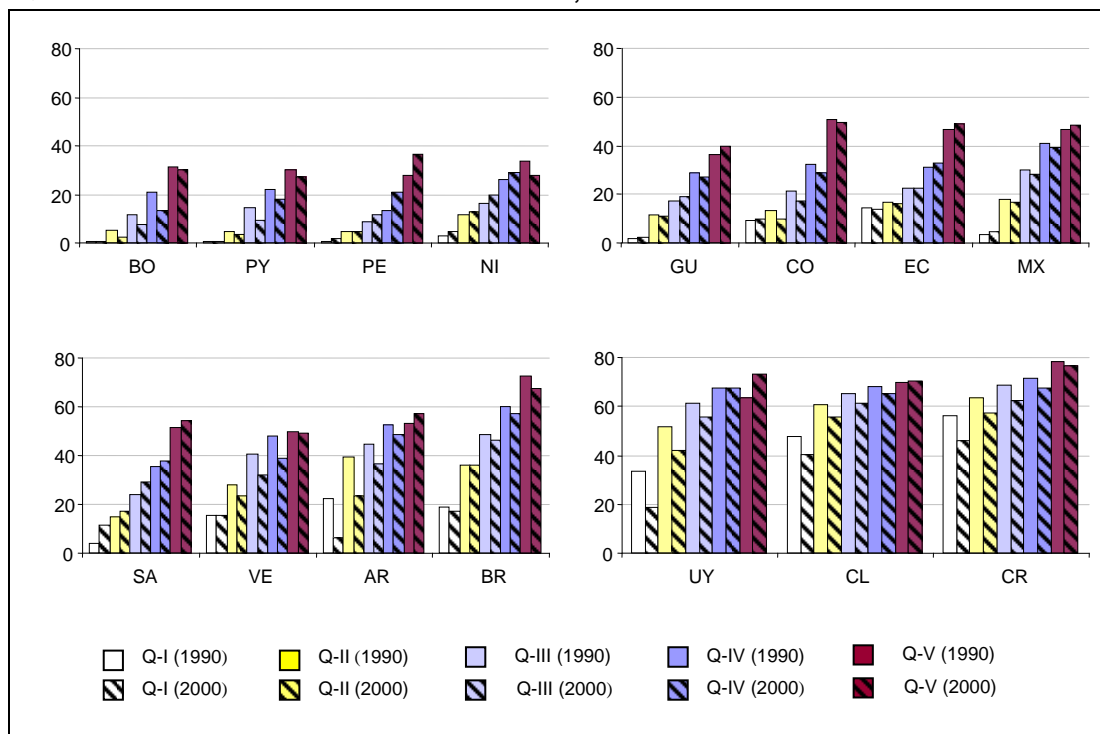
El alcance de los programas es todavía limitado y sólo logran cerrar una pequeña parte de la brecha. Sin embargo, este esfuerzo por cubrir a los adultos mayores más vulnerables ha sido significativo en algunos países como Chile y Brasil. En el caso de Chile, el crecimiento de la cobertura para los mayores de 65 años durante noventa década de 1990 estuvo explicado básicamente por la expansión del programa de pensiones asistenciales PASIS, mientras que la cobertura de las prestaciones de los sistemas contributivos se redujo levemente. Por otro lado, el programa brasileño de pensiones rurales ha permitido reducir enormemente la pobreza en zonas tradicionalmente rurales como el nordeste del país. Si bien establece como requisito de acceso un período mínimo de actividad en el sector agrícola de 12 años, y se financia parcialmente con impuestos a la comercialización de productos agrícolas, en la práctica funciona como una pensión no contributiva con focalización geográfica. Este programa explica una parte sustancial del aumento de la cobertura registrado en los últimos años; en efecto, entre 2000 y 2004 las pensiones rurales por vejez crecieron el 11%, mientras que las prestaciones asistenciales aumentaron el 37%.

Dentro de los programas de pensiones no contributivas, el Bonosol implementado en Bolivia en 1996 constituye un caso especial. Si bien tiene numerosos problemas de diseño, administración y viabilidad financiera (Banco Mundial y BID, 2004), es el único programa universal implementado en la región a nivel nacional para cubrir a los adultos mayores, independientemente de su historia contributiva o nivel socioeconómico. El gráfico 9, presentado previamente, muestra cómo a través de este programa se ha incrementado significativamente la cobertura previsional del país, a pesar que la cobertura que ofrece el sistema contributivo es relativamente baja. Las pensiones no contributivas benefician al 80% de las personas cubiertas, mientras que el sistema contributivo sólo cubre al 20% restante.

En relación con la combinación de programas contributivos y no contributivos que los países han tenido que implementar, un aspecto interesante para analizar es cómo varían los niveles de cobertura por niveles de ingreso. El gráfico 10 muestra las tasas de cobertura de la población económicamente activa por quintiles de ingreso per cápita familiar. Como señalan Rofman y Lucchetti (2006), en la mayoría de los países los más pobres están prácticamente excluidos del sistema, situación que es similar cuando se considera a la población ocupada. Esto demuestra la inequidad de los sistemas de seguridad en términos de acceso, aún cuando se aísla el efecto del desempleo, fenómeno que se analiza con mayor detalle en la última sección del documento. La mayoría de los países tiene tasas de cobertura mayores al 50% para el quintil más rico, pero ninguno posee tasas de cobertura mayores a ese nivel para el quintil más pobre. Si bien en los países que reformaron sus sistemas esta inequidad no puede ser atribuida exclusivamente a las reformas, la evolución reciente de la cobertura por quintiles muestra que la inequidad ha aumentado. El ejemplo más claro es el de Argentina, donde la cobertura para los quintiles inferiores disminuyó considerablemente.

Gráfico 10

**AMÉRICA LATINA: TASAS DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, MEDIADOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000**

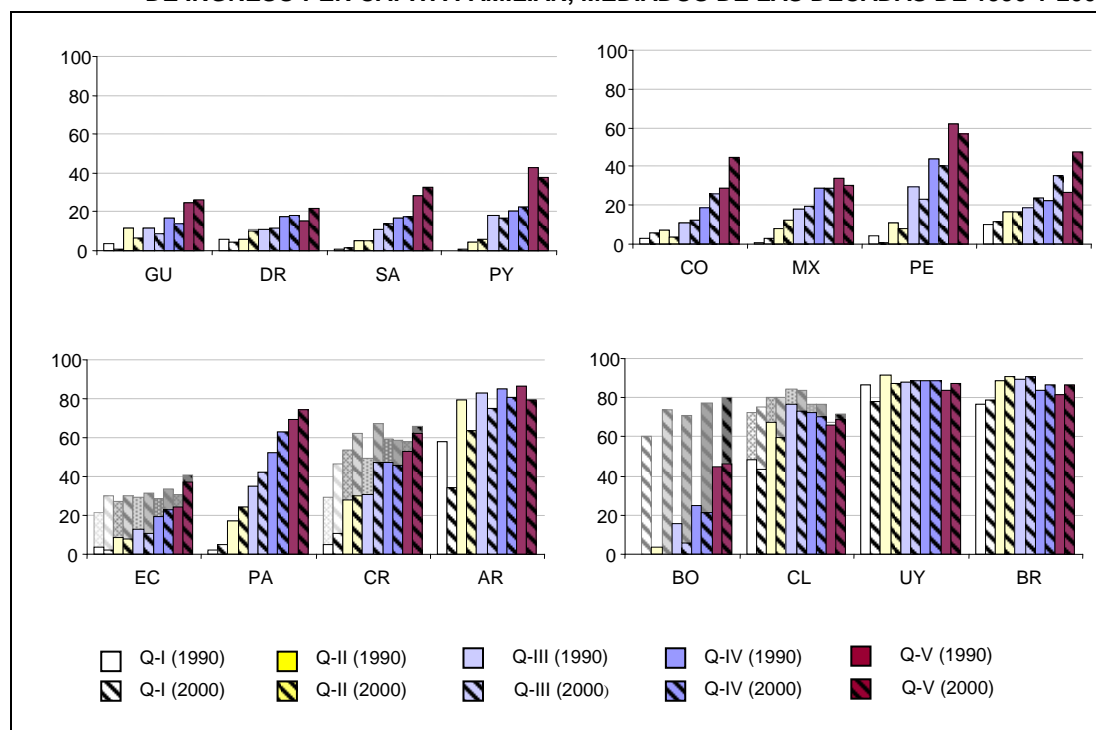


Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

De manera similar, el gráfico 11 muestra la situación de las personas mayores. Las diferencias en las tasas de cobertura para la población adulta mayor según quintiles de ingreso que se observan en algunos países ponen de manifiesto que la desigualdad en el acceso a las prestaciones de los sistemas de seguridad proviene de larga data. Nuevamente, en casi todos los países se observa que los grupos más ricos acceden a mayores niveles de cobertura. Sin embargo, siguiendo a Rofman y Lucchetti (2006), se puede dividir a los países en tres grupos. El primero incluye a los países que ofrecen baja protección —tasas de cobertura menores a 40%— a todos los quintiles de ingreso, y que muestran cierta inequidad. En este grupo se ubican Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Paraguay y México. Todos ellos pueden ser caracterizados por su cobertura “universalmente baja”. El segundo grupo comprende a los países que proveen mejor protección a los más ricos, pero cuya incidencia entre los más pobres es mínima. Este es el caso de Colombia, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Panamá, en los que la cobertura es “razonable para los ricos, mínima para los pobres”. Por último, el tercer grupo está integrado por países que brindan protección a la mayoría de los adultos mayores de ingresos medios y altos, y que si bien presentan cierta inequidad en el acceso, la cobertura para los más pobres es significativa, en parte como consecuencia de los programas no contributivos. Esta situación se observa en Costa Rica, Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Brasil. Así, puede decirse que en estos países la cobertura es “razonable, con ciertas inequidades”.

**Gráfico 11**

**AMÉRICA LATINA: TASAS DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, MEDIADOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000**



Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

Nota: la parte más clara de las barras representa a la población que sólo recibe pensiones no contributivas. Sin embargo esta distinción sólo puede hacerse en cuatro países: Ecuador, Costa Rica, Bolivia y Chile.

Por último, es interesante advertir que en general la cobertura, tanto para la población activa como para los adultos mayores, tiende a ser mayor entre los países más envejecidos. Esto en cierta manera podría reflejar que “*conforme los países van envejeciendo el problema de la seguridad económica de los adultos mayores mejora su prioridad en la asignación de recursos*” (Bertranou, 2005). Sin embargo, también debe notarse que, en general, los países más envejecidos son los de mayor ingreso per cápita. Además, en los países menos envejecidos y de menor ingreso per cápita se da la *paradoja de la cobertura*: para las personas de mayor ingreso la protección es desproporcionadamente mayor que para los menos favorecidos.

### Financiamiento y sostenibilidad de los sistemas de pensiones

Si bien la cobertura y los mecanismos de solidaridad son dos temas de mayor preocupación, la contracara está dada por los problemas de financiamiento y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Las reformas estructurales de capitalización individual implementadas en varios países de América Latina estuvieron orientadas a contrarrestar los problemas de sostenibilidad financiera a largo plazo de los sistemas de reparto, mediante un mayor vínculo a nivel individual entre los aportes y las prestaciones. Sin embargo, en el corto plazo este tipo de reformas conlleva un costo de transición, porque se dejan de percibir los aportes de los trabajadores que se traspasan al sistema de cuentas de capitalización, pero persiste la obligación de pagar las pensiones de las personas ya jubiladas en el sistema de reparto y de reconocer los aportes pasados de los trabajadores activos que pasaron al nuevo sistema. Para atenuar los costos de transición algunos países implementaron modelos paralelos o mixtos, en lugar de sustituir sus sistemas de reparto.

Por su lado, las reformas paramétricas también pueden buscar restablecer el equilibrio financiero de los sistemas de reparto, estrechando el vínculo entre aportes y prestaciones. Este fue el

caso de Brasil, que introdujo criterios actuariales en el cálculo de las prestaciones, por lo que estas dependen de los ingresos laborales, el tiempo de aporte, la edad y la esperanza de vida al momento de jubilarse. Una de las ventajas de las reformas paramétricas es que pueden mejorar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones sin incurrir en el costo de transición que conllevan las reformas estructurales. Aún así, presentan serias dificultades en términos de los costos políticos asociados a los cambios paramétricos.

Independientemente del tipo de reformas y de los costos de transición que cada una puede haber involucrado, como se mencionó previamente, para incrementar la cobertura de los sistemas de pensiones buena parte de los países acudió a instrumentos como las pensiones mínimas o las pensiones no contributivas, cuyo financiamiento se originó en recursos impositivos. Esto implica que la viabilidad y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones dependen tanto de la evolución actuarial de los sistemas contributivos como de indicadores fiscales.

### **Desafíos para las próximas reformas**

El proceso de envejecimiento que experimentará América Latina en las próximas décadas, y que ya algunos países se encuentran transitando, ejercerá una considerable presión sobre el financiamiento de los sistemas tanto contributivos basados en mecanismos de reparto como sobre los esquemas de pensiones no contributivas. Como se apreciaba en el gráfico 1, si bien a corto plazo la región registrará una disminución en la tasa de dependencia demográfica, ya hacia 2025 el proceso de envejecimiento será dominante y la tasa de dependencia aumentará persistentemente, sobre todo por la influencia de los adultos mayores. Tanto en términos absolutos como relativos, la población adulta mayor alcanzará dimensiones cada vez más significativas.

Las presiones demográficas venideras, sumadas a la situación actual de los sistemas de pensiones, ponen de manifiesto la necesidad de realizar nuevas reformas previsionales. Estas deberán enfrentarse al doble desafío de: i) incrementar la cobertura previsional de los adultos mayores y ii) garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas. Teniendo presente estos desafíos, la CEPAL (2006a) ha planteado algunos elementos que deberían ser considerados. Las reformas deberían estar orientadas a: establecer o consolidar los esquemas no contributivos; fortalecer los modelos de solidaridad orientados a los aportantes de menores recursos; propiciar la participación contributiva de los trabajadores con cierta capacidad de ahorro que actualmente no participan; y garantizar una integración adecuada entre los regímenes contributivos y no contributivos. Además, en vistas de los problemas financieros que ya enfrentan los sistemas y de las exigencias futuras que el proceso de envejecimiento conllevará, se requiere: fortalecer y unificar el componente contributivo de los sistemas de pensiones, por medio de reformas que permitan alinear aportes y prestaciones, y de mecanismos de solidaridad para los aportantes de menores recursos, y contemplar todos los pasivos contingentes que el Estado deberá financiar y su evolución en el tiempo.

## **3. Protección social y mercado de trabajo**

El desempeño de los esquemas de protección social en términos del logro de sus objetivos depende de características específicas de dichos esquemas, las cuales constituyen su diseño, y de las instituciones que deben implementarlos. Sin embargo, tanto el diseño como la institucionalidad de los programas están sujetos a las condiciones del mercado de trabajo.

Considerar características de los mercados de trabajo como la evolución del desempleo y la composición del empleo contribuye a delimitar los alcances de los sistemas de protección social. En efecto, mercados de trabajo que operan con tasas de desempleo relativamente altas, o con proporciones significativas de la fuerza laboral en condiciones de informalidad, condicionan



fuertemente la efectividad de los sistemas de protección social, en particular si estos basan su diseño en esquemas contributivos de financiamiento.

Como se menciona en la sección anterior, si bien los sistemas de protección social latinoamericanos han evolucionado de un modo heterogéneo, todos cuentan con programas de carácter contributivo y no contributivo. Esta distinción, que alude a la naturaleza del financiamiento y a las condiciones de elegibilidad o de adquisición de los beneficios, es central para determinar el alcance de la protección en cada caso.

Los programas contributivos de protección contra el desempleo, que se basan en la existencia de aportes periódicos de empleadores, trabajadores y en algunos casos del Estado, usualmente protegen a trabajadores asalariados. Además, estos sistemas requieren regularidad en los aportes, lo que supone un grado necesario de estabilidad en el empleo. Este es el caso de instrumentos tales como las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo y las cuentas de ahorro individual, entre otros. Por otra parte, los programas no contributivos se financian básicamente con impuestos, no dependen de la historia contributiva de sus beneficiarios y pueden adoptar una amplia gama de alternativas. Entre estos se incluyen los programas de asistencia social a los desempleados, así como los programas de empleo directo aplicados generalmente en situaciones de crisis.

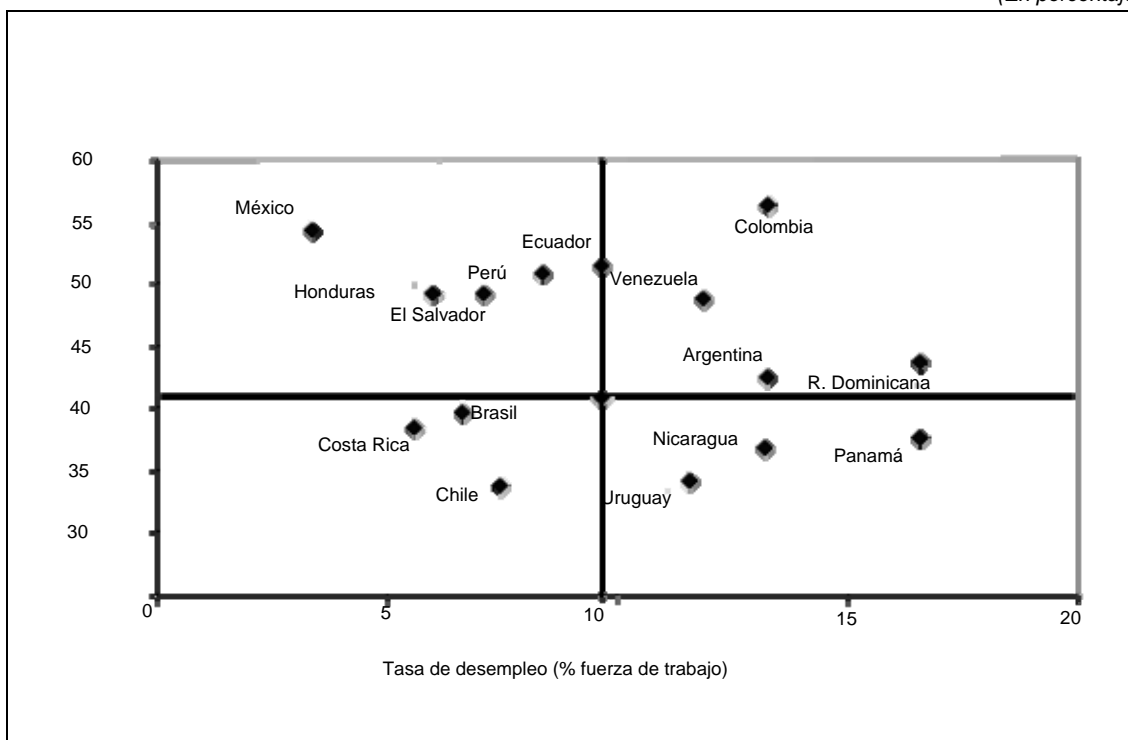
Las consideraciones señaladas sirven de base para analizar los principales rasgos que han caracterizado el funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina, y para identificar los elementos que condicionan a los sistemas de protección social. El desempeño de los mercados de trabajo en la región en los últimos 15 años se ha enmarcado en un contexto de profundos cambios económicos y sociales, derivados de la apertura comercial y financiera con los mercados externos y de un débil e inestable desempeño en materia de crecimiento económico.

Paralelamente, América Latina ha mostrado limitaciones en la capacidad para generar empleo, y consecuentemente el desempleo se ha transformado en un fenómeno extendido y persistente. En efecto, la tasa de desocupación abierta promedio para el conjunto de los países se sitúa en 9,6% de la fuerza de trabajo. A su vez, también se advierte un alto grado de segmentación, por lo que el sector informal abarca en promedio al 46% del empleo total urbano. Esto indica que alrededor de la mitad de las ocupaciones disponibles se desarrollan bajo condiciones de desprotección laboral y generan bajos ingresos.

El gráfico 12 muestra la posición de los países en términos de la tasa de desempleo abierto y de la proporción del empleo informal, en torno a los valores promedio para la región. En primer lugar, se observa que nueve de los 15 países analizados muestran tasas de informalidad superiores al promedio. Los situados en el cuadrante superior izquierdo, como México y Perú, presentan al mismo tiempo tasas de desempleo relativamente bajas. En contraste, en el cuadrante inferior derecho —países como Panamá, Uruguay y Nicaragua— registran menores proporciones relativas de empleo informal, pero tasas de desempleo relativamente altas. Por otra parte, en el cuadrante superior derecho se encuentran países como Colombia, República Bolivariana de Venezuela, Argentina y República Dominicana, en los cuales tanto la informalidad como el desempleo superan los promedios de la región. Finalmente, en una mejor posición relativa se sitúan Costa Rica, Chile y Brasil, con tasas de desempleo e informalidad relativamente bajas.

Gráfico 12  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE DESEMPLEO E INFORMALIDAD, 2003**

(En porcentaje)



Fuente: Velásquez Pinto (2005) sobre la base de OIT.

Estas características de los mercados de trabajo se traducen en altos niveles de desprotección. Como se demostró en la sección anterior, los niveles de cobertura de la población ocupada —es decir, la proporción de trabajadores que realiza aportes a los sistemas de seguridad social—son inferiores al 60% en la mayor parte de los países. Además, se observa no sólo que los niveles actuales son bajos, sino que la evolución reciente por lo general ha sido negativa. De manera similar, la protección de las personas mayores es extremadamente baja en la mayoría de los países, con tasas de cobertura que en muchos casos no llegan al 40% de la población adulta mayor. Esto ha llevado a que en varios países los adultos mayores busquen protección, en términos de ingresos, a través del mercado laboral.

Bajo estas consideraciones, a continuación se desarrollan dos temas. Por un lado, se analizan las políticas de protección social frente al desempleo, que han cobrado particular interés ante el aumento de este fenómeno en los países de la región durante los últimos años y, por otro lado, se discute en qué medida los adultos mayores tienen la posibilidad, la capacidad o el interés de ser efectivamente inactivos y “dedicarse” solamente a ser jubilados.

### 3.1 La protección social frente al desempleo<sup>11</sup>

Las políticas destinadas a enfrentar o evitar el desempleo y apoyar a la fuerza de trabajo en riesgo de desocupación mediante una intervención directa se denominan políticas de mercado de trabajo. De esta manera, se diferencian de las políticas de empleo, que afectan el nivel y composición del producto y, por su intermedio, el empleo y las remuneraciones. A su vez, dentro de las políticas de mercado de trabajo se distingue entre políticas activas y políticas pasivas. Las primeras incluyen la generación directa o indirecta de empleo, los programas de capacitación y los servicios de

<sup>11</sup> Esta sección se basa en el estudio de Velásquez Pinto (2005).

intermediación laboral o servicios de empleo. Por su parte, las políticas pasivas están orientadas principalmente a proporcionar ingresos a quienes han perdido su empleo, aunque un diseño óptimo supone una estrecha vinculación de sus beneficiarios con los programas de capacitación e intermediación durante el período de búsqueda de empleo. El cuadro 8 resume los principales objetivos perseguidos por las diferentes políticas de mercado de trabajo, y menciona países de América Latina que han implementado dichas políticas.<sup>12</sup>

**Cuadro 8**  
**POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO ACTIVAS Y PASIVAS**

Políticas	Objetivos	Países que las han implementado
<b>Activas</b>		
Creación de empleo	<p>Aumentar la cantidad demandada de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar el empleo mediante la contratación directa de trabajadores para realizar proyectos en el sector público o en organizaciones sin fines de lucro</li> <li>▪ Favorecer la contratación de trabajadores mediante incentivos (reducción temporal del costo salarial de los nuevos trabajadores contratados)</li> </ul>	Argentina Bolivia Chile Perú Uruguay
Capacitación laboral	<p>Fortalecer la oferta de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar la productividad de los recursos humanos</li> <li>▪ Favorecer la inserción laboral de la población desocupada y de los jóvenes en etapa de transición</li> </ul>	Argentina Chile México Perú
Servicios de empleo	<p>Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Favorecer la convergencia entre la demanda y la oferta de empleo</li> <li>▪ Actuar como vínculo entre políticas activas y pasivas</li> </ul>	Brasil Chile México
<b>Pasivas</b>		
Seguros de desempleo	<p>Apoyar la búsqueda de un nuevo empleo</p> <p>Prevenir situaciones de pobreza</p> <p>Estabilizar el gasto en consumo</p>	Argentina Brasil Chile Ecuador Uruguay Rep. B. de Venezuela
Indemnizaciones por despido	<p>Desincentivar despidos injustificados aumentando el costo asociado para el empleador</p> <p>Generar recursos para sustituir las remuneraciones cuando el despido se produce</p>	Argentina Brasil Chile Colombia Perú México Rep. B. de Venezuela
Cuentas de ahorro individual para desempleo	<p>Acumular recursos monetarios mientras el trabajador permanece empleado, con el objetivo de proporcionar beneficios al término de la relación laboral</p>	Argentina Brasil Chile Colombia Ecuador Panamá Perú Rep. B. de Venezuela
Pre-aviso de despido	<p>Notificar al trabajador sobre la decisión futura de despido para que pueda buscar otro empleo</p>	Argentina Brasil Chile Colombia Ecuador México Panamá Perú Rep. B. de Venezuela

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Velásquez Pinto (2005).

<sup>12</sup> Debido a la gran cantidad y diversidad de políticas de mercado de trabajo aplicadas en América Latina, además de su frecuente inestabilidad, fundamentalmente en el caso de las políticas activas, no es posible afirmar que el listado de países que se incluye sea exhaustivo.

La existencia de mercados segmentados, por la presencia de un significativo sector informal y precario, con ocupaciones de alta inestabilidad, llevaron a que las políticas de mercado de trabajo adquirieran particular atención en los últimos años, y a que se extendiera su implementación a casi todos los países. Ahora bien, la segmentación de los mercados tiene implicancias directas sobre el tipo de instrumentos a utilizar y sobre su efectividad. De hecho, un sistema convencional de protección al desempleo —basado en instrumentos como los seguros de desempleo, las indemnizaciones por despido y las cuentas de ahorro individual— supone la existencia de relaciones laborales formales, así como de una relativa estabilidad en el empleo. Además, requiere que el desempleo se mantenga en ciertos rangos compatibles con las posibilidades de financiamiento contributivo, y que su duración no sea prolongada.

Debido a que en América Latina los mercados laborales no presentan tales características, las políticas activas se han transformado en un instrumento cada vez más utilizado con el fin de proteger a los segmentos de la población que quedan excluidos del alcance de los instrumentos convencionales de protección. La mayoría de las políticas activas analizadas, así como los resultados de las escasas evaluaciones disponibles, sugieren que su efectividad está condicionada por los aspectos específicos de diseño, las modalidades de implementación y la capacidad institucional para identificar adecuadamente a la población objetivo.

En el ámbito de las políticas pasivas, se advierte la existencia de un proceso de búsqueda de alternativas a través de la implementación de instrumentos tales como: las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo, el mecanismo de pre-aviso de despido y, más recientemente, las cuentas de ahorro individual para desempleo. Además, en América Latina también se evidencian mayores regulaciones frente al despido que en otras regiones. Sin embargo, la mayor parte de estos instrumentos proveen bajos niveles de cobertura en términos generalizados, pero más aún para los estratos más pobres de la población. De todas maneras este resultado no debería sorprender, dado que generalmente estos sistemas operan sobre bases contributivas, sus beneficios son una contrapartida de una relación asalariada formal y requieren de relaciones de trabajo relativamente estables.

Por lo tanto, futuros avances de la protección frente al desempleo están condicionados no sólo a la incorporación de programas no contributivos que permitan ampliar la protección a grupos no considerados en los diseños convencionales, sino también a la aplicación de políticas activas, en las que las condiciones de elegibilidad no estén definidas como contrapartida de una relación asalariada formal sino que, precisamente, obedezcan al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella. La combinación de políticas activas y pasivas ofrece la posibilidad de lograr mejores resultados que la implementación de políticas aisladas.

### **3.2 La protección social en edades “inactivas”**

Como se mencionó anteriormente, la cobertura previsional que brindan los sistemas jubilatorios por lo general es limitada, no sólo porque en general un alto porcentaje de la población mayor no recibe ingresos por jubilaciones, sino porque aquellos que sí las reciben muchas veces no alcanzan ingresos suficientemente altos como para cubrir sus necesidades. Con el fin de lograr una mejor comprensión de las implicancias que tiene esta situación de baja cobertura, Rodríguez (2005a) analiza en qué medida la población mayor tiene la posibilidad, la capacidad o el interés de “dedicarse” solamente a ser jubilado, es decir, de ser un *jubilado exclusivo*. La motivación para realizar este análisis es, en cierta manera, similar al objetivo que persiguen los estudios sobre la oferta laboral de los mayores. La pregunta que se intenta responder es si, como consecuencia de la baja cobertura, existe algún patrón de comportamiento en la condición de actividad de los adultos mayores.

Rodríguez (2005a) concentra su análisis en la población con edad de jubilarse. Por lo tanto, como criterio de selección de la población se utilizan las edades legales de jubilación más comunes

entre los países, es decir: 65 años o más para los varones y 60 años o más para las mujeres. El análisis también toma en cuenta la zona de residencia —para poder identificar diferencias entre el ámbito urbano y el rural— y el nivel educativo alcanzado por las personas —utilizando las siguientes categorías: a) sin educación; b) primaria o básica; c) secundaria o media; y d) superior o universitaria— como indicador de su condición socioeconómica.

La información utilizada proviene de los censos correspondientes a 12 países de América Latina. La identificación de la condición de actividad económica en los datos censales permite clasificar a los adultos mayores en población económicamente activa (PEA) y población económicamente inactiva (PEI).<sup>13</sup> Se considera entonces que los jubilados exclusivos son las personas en edad de jubilarse que forman parte de la PEI.<sup>14</sup>

Una primera apreciación global sugiere que, salvo en un par de países, la mayor parte de las personas en edad de jubilarse no tiene la posibilidad, la capacidad o el interés de ser jubilado exclusivo.<sup>15</sup> Si bien a nivel regional la mayor parte de las personas en edad de jubilarse no son jubilados exclusivos, existe una significativa diversidad a nivel de países. Independientemente del caso de Brasil, que ha alcanzado niveles de cobertura previsional universales o casi universales (80% o más), se puede clasificar a los países en dos grupos.

El primero está conformado por países en los que entre el 40 y el 66% de los varones se declara jubilado, específicamente Chile, Costa Rica y Panamá. Se trata de países con desarrollo socioeconómico e institucional relativamente elevado en términos comparativos regionales, y que por los sesgos metodológicos antes señalados tal vez tengan niveles de cobertura previsional mayores a los que se presentan en el cuadro 9.<sup>16</sup>

Ahora bien, lo importante es que la distancia de estos países con respecto a la situación de Brasil no surge de la cobertura que alcanza la población masculina, sino de las brechas de género y entre zonas de residencia (y también entre grupos con distinto nivel educativo, como se analiza más adelante). En efecto, en estos tres países las diferencias entre varones y mujeres y entre zonas urbanas y rurales en materia de cobertura previsional son marcadas; como se ha observado históricamente, las mujeres y las personas que viven en zonas rurales son los grupos más desfavorecidos. El diferencial de género surge como consecuencia del vínculo entre el acceso a las prestaciones previsionales y la historia laboral, que explica los menores índices de jubilación exclusiva entre las mujeres por su menor participación en el mercado de trabajo. Por otro lado, la diferencia entre zonas urbanas y rurales se explica por la menor penetración del empleo formal, de la institucionalidad contractual y de los mecanismos de cotización de la seguridad social en las zonas rurales. En suma, el contraste entre este grupo y Brasil ratifica la condición excepcional del esquema previsional prácticamente universal de este país.

---

<sup>13</sup> En Brasil no sólo se utilizó la información referida a la condición de actividad económica, sino que también se empleó la condición de jubilado oficial (aposentado oficial). Por la relevancia cuantitativa y cualitativa de este país, más adelante se analizan con mayor detalle las implicaciones de esta modalidad especial de medición de la cobertura previsional en Brasil.

<sup>14</sup> Debido a que en cada país las consultas censales presentan características diferentes, la comparabilidad de los datos entre los países es limitada.

<sup>15</sup> Por la naturaleza de los datos, salvo en el caso de Brasil, ser económicamente activo no siempre es excluyente con ser jubilado. En efecto, en todos los países la pregunta se refiere a la actividad desarrollada la semana anterior al censo; en la mayoría de ellos basta con una hora de trabajo o de búsqueda de trabajo para que la clasificación sea “económicamente activo”, y en la minoría la consulta capta la actividad predominante, es decir a qué tipo de actividades dedicó la mayor parte del tiempo durante esa semana (ya sea trabajar, estudiar, tareas de la casa, jubilación, incapacidad, etc.). Cualquiera sea el caso, es claro que los resultados sobre la cobertura previsional marcan un “piso”, pues en la mayoría de los países, entre los adultos mayores activos también puede haber jubilados.

<sup>16</sup> En Chile 2002 la consulta censal se refiere a la actividad económica realizada durante la *mayor parte* de la semana previa al censo, lo que atenúa la subestimación de la cobertura previsional. En Costa Rica y Panamá, en cambio, la consulta sobre actividad económica capta como PEA a todas las personas que trabajaron o buscaron trabajo por una hora al menos en la semana previa al censo, por lo tanto la subestimación de jubilados es potencialmente mayor.

**Cuadro 9**

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PERSONAS EN EDAD DE JUBILARSE CUYA ACTIVIDAD PRINCIPAL O EXCLUSIVA ES “ESTAR JUBILADOS”, CIRCA 2000**  
(En porcentaje)

Porcentaje de jubilados	Total		Urbano		Rural	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Bolivia, 2001	18,3	8,5	33,4	14,4	4,7	2,1
Brasil, 2000	84,2	60,9	84,4	58,0	83,5	76,5
Chile, 2002	65,9	32,0	68,0	33,1	56,9	25,3
Costa Rica, 2000	55,2	20,7	63,8	24,9	42,8	11,9
Ecuador, 2001	11,6	3,4	17,0	4,9	4,7	1,2
Guatemala, 2001	13,2	4,4	20,5	7,1	6,3	1,2
Honduras, 2001	5,9	2,8	12,3	5,1	1,5	0,5
México, 2000	15,8	3,9	21,5	5,0	3,9	0,9
Panamá, 2000	41,1	29,2	59,9	40,3	18,5	8,3
Paraguay, 2002	14,1	8,1	20,6	10,9	6,6	3,5
Rep. Dominicana, 2002	3,0	0,9	3,9	1,2	1,9	0,4
Rep. B. de Venezuela, 2001	23,0	11,0	25,5	11,7	3,8	1,6

Fuente: Rodríguez (2005a).

En el segundo grupo se incluyen los países de jubilación exclusiva poco extendida entre los varones (menos de 25%) y muy marginal entre los habitantes del campo (menos del 7% en el caso de los varones y menos del 3% en el caso de las mujeres). Se trata, en general, de países pobres en el contexto regional, con mercados de trabajo que se distinguen por altos niveles de informalidad y con una institucionalidad social más bien débil (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela).<sup>17</sup> Las cifras revelan la situación a la fecha censal (entre 2000 y 2002 dependiendo del país), lo que puede distar de la realidad actual en caso que recientemente se hayan implementado programas agresivos para expandir la cobertura de las pensiones no contributivas. La experiencia de Brasil evidencia tanto la rapidez y alcance que pueden llegar a tener tales programas como la carga fiscal que pueden significar y el impacto sobre los presupuestos domésticos y personales que pueden traer consigo. En este sentido, si bien las cifras de México y de República Bolivariana de Venezuela los ubican en el segundo grupo, los programas masivos de protección social implementados en ambos países durante los primeros años de esta década (Oportunidades en México y Las Misiones en República Bolivariana de Venezuela) pueden haber modificado su situación.

Además de las desigualdades de género y territoriales, la región se caracteriza por fuertes desigualdades socioeconómicas. En la mayor parte de los países considerados en el análisis (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela) se advierte un patrón de comportamiento regular y en cierta manera predecible: tanto para varones como para mujeres, los porcentajes de población que declaran estar en una situación de jubilación exclusiva son crecientes con el nivel educativo alcanzado, aunque en algunos de ellos (Guatemala y Honduras) las diferencias entre nivel secundario y universitario son muy estrechas. Las disparidades son significativas, ya que en ocho de los 12 países la proporción de jubilados exclusivos entre los varones con educación superior es al menos tres veces mayor que para los

<sup>17</sup> En todos estos países las cifras de cobertura previsional que se presentan en el cuadro 9 corresponden rigurosamente a la condición de jubilación “exclusiva”, y subestiman en algún grado la cobertura real del sistema de pensiones, contributivo o no. Esto es evidente en el caso de Bolivia, país que a través del denominado BONOSOL tiene una cobertura universal, al menos en términos nominales, de transferencias monetarias no contributivas hacia los adultos mayores, y sin embargo sólo una fracción menor de la población objetivo del sistema previsional declara ser “sólo jubilado”. El caso boliviano es relevante porque el monto del BONOSOL no es insignificante para las personas (220 dólares anuales) ni para el presupuesto público (103 millones de dólares en 2005), y aún así no permite que los adultos mayores salgan del mercado de trabajo.

varones sin educación, quienes además constituyen una fracción significativa de los adultos mayores en varios países.

De todas maneras, cabe subrayar que en la mayor parte de los países, incluso entre las personas con estudios universitarios, la jubilación exclusiva no supera el 50%. Más aún, cuando sólo se considera a los varones con estudios universitarios residentes en zonas urbanas —segmento que históricamente ha mostrado mayores niveles de cobertura— se mantiene la situación anterior: es decir, en ocho de los 12 países, menos del 50% son jubilados exclusivos. Esto retrata no sólo los problemas de cobertura que enfrentan los sistemas previsionales, sino también la debilidad de las prestaciones que brindan, al ser insuficientes para lograr que los adultos mayores salgan del mercado de trabajo. En efecto, en ocho países más del 40% de los varones en edad de jubilarse son económicamente activos.

Sin embargo, cuatro países se apartan de la situación descrita previamente. Uno de ellos es Brasil, que confirma su singularidad, pues virtualmente no hay diferencias entre personas de diferentes niveles educativos y, cuando las hay, tienden a ser desfavorables para los grupos de mayor nivel socioeconómico —por ejemplo, varones en zonas urbanas—.

Otro caso particular es el de Chile, donde la proporción de jubilación exclusiva va en sentido contrario al del resto de los países, ya que en el caso de los varones se reduce con el aumento en el nivel de escolaridad. Aunque esta situación puede prestarse para una gran variedad de hipótesis, la que resulta más plausible apunta a la escasa empleabilidad de los adultos mayores con nula o muy baja educación, por falta de demanda en el mercado y limitaciones físicas. Esta situación puede compensarse, al menos parcialmente, con los programas de pensiones no contributivas, los programas de protección especial al adulto mayor —en particular, la gratuidad de la atención de la salud en el sector público— y una cobertura histórica no menor del sistema de pensiones contributivas. Como contrapartida, los adultos mayores con educación universitaria tendrían mayor empleabilidad, todavía no existiría una cultura de la jubilación exclusiva, y en muchos casos tampoco existirían las condiciones materiales para hacerlo.

Los otros dos países excepcionales presentan patrones muy distintos. Por un lado está Panamá, cuya especificidad es la similitud entre los grupos de personas con educación secundaria y universitaria, que además tienen porcentajes de jubilación exclusiva mucho más elevados que los otros grupos educativos. El otro es República Dominicana, donde tampoco se verifican grandes diferencias entre grupos socioeconómicos en materia de jubilación exclusiva, pero por un factor opuesto al que opera en Brasil: un sistema de pensiones virtualmente inexistente.

Un último hallazgo se refiere a la visualización de un patrón para todos los países examinados. Se trata de la proporción de varones en edad de jubilarse que tiene alguna discapacidad o que declara no hacer nada. En todos los países esta situación disminuye con el aumento en el nivel educativo. La menor proporción de jubilación exclusiva entre los grupos más desfavorecidos no se traduce en una mayor propensión a mantenerse en actividad, sino en una mucha mayor probabilidad de estar incapacitado o simplemente al margen de cualquier actividad.

En suma, este cuadro inicial sugiere que en la mayoría de los países de la región: a) los adultos mayores tienen bajas probabilidades de dedicarse solamente a estar jubilados; y b) existen inequidades de género, geográficas y sociales al respecto, y estas operan en el sentido esperado, es decir: menor probabilidad de estar en condición de jubilación exclusiva entre los residentes en zonas rurales, las mujeres y los grupos con menor educación.

Por otro lado es importante advertir que la menor probabilidad de ser jubilado exclusivo entre los más desfavorecidos no se asocia con una mayor participación laboral, pues en estos grupos las que están sobrerrepresentadas son las personas incapacitadas o desalentadas entre los varones, y las amas de casa entre las mujeres. Por el contrario, en varios países se observa que, para los grupos de mayor nivel socioeconómico, la menor probabilidad de ser jubilado exclusivo sí se asocia con una

mayor participación laboral. Esto revela que la permanencia en el mercado de trabajo puede resultar más bien de una alta valoración de las personas más calificadas, quienes continúan trabajando más allá de la edad legal de jubilación ya sea por incentivos de mercado o políticas empresariales.

De todas maneras, no hay evidencia empírica suficiente que permita explicar el comportamiento de la oferta laboral de las personas mayores en los países de la región, ni tampoco el efecto que podrían tener cambios en las regulaciones que alienten o desalienten la participación laboral de este grupo poblacional. En el ámbito de las políticas laborales, ha estado arraigada la idea que una salida de los adultos mayores del mercado laboral permitiría generar espacio para un mayor empleo juvenil, sin embargo, la evidencia no es concluyente al respecto, en particular en un mercado laboral tan segmentado como el que presenta la mayoría de países de la región (Bertranou, 2005).

Sin embargo, en términos de política, las cifras anteriores sugieren que hay poco espacio para programas o intervenciones destinadas a promover la empleabilidad de los adultos mayores más pobres y que, dado que una parte significativa de ellos se encuentra en condiciones desmejoradas, iniciativas de asistencia financiera y de servicios podrían ser no sólo las de mayor impacto, sino las únicas posibles. Cabe enfatizar que la experiencia brasileña es destacable en muchos sentidos: en primer lugar por su universalidad; en segundo lugar por su capacidad de actuar como desincentivo a la permanencia en la actividad económica; y en tercer lugar por su amplia gama de efectos en las familias, sobre todo las rurales, donde los adultos mayores han pasado a constituir una fuente importante de recursos.<sup>18</sup>

#### 4. Protección social y familia

Tradicionalmente, en América Latina la familia ha desempeñado un papel muy importante como institución proveedora de protección social. Si bien las reformas en los regímenes de protección social que predominaron en la región durante la década de 1990 llevaron a que el mercado se constituyera en un pilar central, y a que el rol protagónico del Estado en la provisión de servicios sociales se debilitara, aún persiste un sesgo *familista* en la configuración de la protección social debido a que se delegan en la familia, particularmente en la mujer, importantes responsabilidades. A su vez, en las últimas décadas del siglo XX la familia ha sido afectada por profundas transformaciones, tales como la diversificación de las formas familiares, la transformación del modelo de varón proveedor-mujer cuidadora, el aumento de las familias con jefes mujeres y la reducción del tamaño promedio de las familias. A pesar de estos cambios, la familia sigue siendo un pilar fundamental en el régimen de bienestar latinoamericano (Sunkel, 2006). De hecho, la evidencia demuestra que las familias han adquirido nuevos roles en la protección de sus miembros. Esto ha surgido, al menos en parte, como consecuencia de la desprotección social de amplios sectores de la población que no están integrados a los mecanismos formales de protección social.

Existe una amplia literatura especializada en temas de familia y su vínculo con la protección social. El objetivo de esta sección no es hacer un análisis exhaustivo del rol que juegan las familias como proveedores de protección social, sino hacer referencia a los efectos que ciertos cambios demográficos han provocado en las estructuras familiares y a las demandas que estos han generado por parte de las familias, ante el vacío que dejan los sistemas públicos de protección social. En particular, se describen tres tipos de demandas que enfrentan las familias en la actualidad: la primera se relaciona con el envejecimiento de la población, la segunda con el embarazo adolescente y la última con el mayor período de permanencia de los hijos con sus familias de origen. Si bien este último fenómeno no se relaciona directamente con cuestiones demográficas, sí tiene que ver

---

<sup>18</sup> Además de los 2,5 beneficiarios indirectos por cada adulto mayor que recibe pensión (OECD, 2005), varios trabajos han mostrado el nuevo “papel económico” de los adultos mayores en las economías domésticas: “*As evidências de um aumento no fluxo inverso de transferências intergeracionais mostram que mais e mais idosos provêm recursos para seus filhos adultos e netos*” (Goldani, 2004).



con los cambios en el mercado de trabajo, que es otro de los factores vinculados con la protección social que este estudio intenta analizar. De esta manera se busca reflejar la forma en que se han modificado las estructuras familiares y los nuevos roles que las familias han debido asumir como proveedoras de protección social.

#### 4.1 Protección social familiar y envejecimiento doméstico<sup>19</sup>

Históricamente la familia ha desempeñado un papel importante en el cuidado de los adultos mayores. De hecho, uno de los mecanismos causales de la alta fecundidad ha sido el interés de los padres en contar con el apoyo de sus hijos durante la vejez. En países pobres y con escaso desarrollo en materia de protección durante la vejez, esta búsqueda de los padres tiene una racionalidad con microfundamento y dispositivos culturales y axiológicos de apoyo. La ausencia de seguridad social también se ha esgrimido como factor determinante para la formación de hogares extendidos en América Latina.

Las grandes teorías del cambio social —como la de la modernización (Goode, 1964)— han tendido a suponer que este papel de las familias decaería con el tiempo, como resultado de una conjunción de procesos “típicos del progreso” tales como: (a) la instauración de los sistemas formales públicos y privados de protección durante la vejez; (b) la erosión de los lazos adscriptivos, entre los cuales resaltan los familiares; (c) el incremento de la participación laboral de las mujeres, que se contrapone al rol de “cuidadoras” que histórica y culturalmente se les ha asignado dentro de la sociedad y las familias; (d) la reducción de la fecundidad, que estrecha la base de potenciales actores intergeneracionales; (e) el mejoramiento de las condiciones de autonomía mental, física y económica de los adultos mayores, dando paso a una vejez más independiente.<sup>20</sup> La experiencia de los países desarrollados fortaleció estas teorías, por cuanto en los últimos 50 años la residencia independiente de los adultos mayores se extendió significativamente y una proporción creciente de ellos pasó a depender básicamente del apoyo público y de sus propios recursos (Tomassini y otros, 2004; United Nations, 2001). No obstante, especialistas de los mismos países desarrollados han advertido sobre potenciales fuerzas, algunas estructurales y otras circunstanciales, que podrían favorecer la coresidencia intergeneracional, fenómeno que se habría verificado en los últimos años en los Estados Unidos e Italia. Emerge, así, un escenario de incertidumbre respecto al futuro de los patrones de cohabitación y del apoyo familiar entre las generaciones.

Cualquiera sea la situación y las perspectivas en los países desarrollados, en América Latina el escenario dista bastante, tanto por sus diferencias socioeconómicas, institucionales, culturales como demográficas:

- Las diferencias socioeconómicas se relacionan con los niveles de ingreso y las condiciones de vida, que en el caso de los adultos mayores de América Latina se manifiestan en mayores probabilidades de limitaciones económicas y de salud para tener y mantener una residencia autónoma y, en general, una vida independiente.
- Las diferencias institucionales se vinculan primeramente con los sistemas de protección social, que en América Latina todavía tienen una cobertura restringida (salvo Brasil) y sus pagos suelen ser reducidos, lo que contrasta con la protección social de los países desarrollados, mucho más extendida y generosa.
- Las diferencias culturales se refieren al papel de la familia en el cuidado de las generaciones mayores y a la fortaleza de las relaciones familiares, incluyendo las intergeneracionales. La misma experiencia de los países desarrollados sugiere que aún

<sup>19</sup> Esta sección proviene de Rodríguez (2005), en su análisis sobre “La familia y la protección de grupos vulnerables: el caso de los adultos mayores con especial referencia a los patrones de coresidencia”.

<sup>20</sup> Para un análisis más detallado sobre el papel de las familias, consultar Saad (2005), CEPAL (2005), CEPAL-UNFPA-Cooperación Italiana (2003).

entre ellos los patrones de coresidencia de los adultos mayores varían significativamente según contextos culturales; este hallazgo indica que la alta valoración y papel de la familia en la región puede ser un factor decisivo sobre la interacción, el apoyo y la coresidencia intergeneracional intrafamiliar.

- Por último, las diferencias demográficas se vinculan con el avance más tardío de la transición demográfica en la región, lo que lleva a que las actuales cohortes de adultos mayores cuenten en promedio con un número significativo de hijos sobrevivientes para una eventual interacción, apoyo o coresidencia intergeneracional. Técnicamente hay otro factor demográfico relevante con relación a las redes de apoyo familiar: se trata de las tendencias de la formación y disolución de uniones, que influyen sobre la probabilidad de llegar a la vejez en pareja. Este es un determinante clave para el arreglo familiar en que residen los adultos mayores. Aunque en América Latina el celibato ha sido históricamente infrecuente y ciertamente mucho menos común que en Europa, la mayor mortalidad en la región, respecto de los países desarrollados, impide que este patrón nupcial se exprese en una frecuencia relativa más común de adultos mayores con pareja. Con respecto a la disolución de uniones, aunque en general predomina una visión que imputa a las parejas de la región una mayor duración que sus contrapartes de países desarrollados, los vertiginosos cambios de la nupcialidad durante el siglo XX, la ausencia de series históricas comparables y, sobre todo, la omisión en las estadísticas y análisis de las uniones consensuales dificultan un pronóstico sobre su efecto en materia de estado civil o compañía nupcial durante la vejez.

Con todo, el corolario no puede ser más que el siguiente: en América Latina y el Caribe cabe esperar un significativo papel de la familia en materia de protección durante la vejez. Esta conclusión ha sido corroborada empíricamente por varios estudios recientes de diferente alcance territorial y con diversas aproximaciones disciplinarias.<sup>21</sup> En general, estos estudios muestran que los adultos mayores reciben apoyo de redes informales, siendo las familiares las más importantes. Y entre los mecanismos de apoyo que reciben, el más relevante es la coresidencia, que involucra no solamente albergue y comida, sino también tiempo y servicios para los adultos mayores, convirtiéndose en una fuente de múltiples apoyos para los adultos mayores. Ahora bien, estos mismos estudios han revelado que la imagen extendida de la coresidencia como un “favor” o una transferencia unidireccional de jóvenes a adultos mayores dista mucho de ser real. Casi sin excepción los adultos mayores también efectúan aportes, ya sea mediante la propiedad de la vivienda, ingresos provenientes de rentas o de la jubilación, o la participación en las actividades domésticas, incluyendo la crianza de los niños (nietos) que puede facilitar la inserción laboral de las mujeres. De hecho, varios trabajos recientes en Brasil han concluido que incluso los adultos mayores pobres pueden contribuir de manera decisiva al bienestar de las familias en que viven en virtud de sus pensiones asistenciales (Wajnman, 2007).

Lo anterior no significa que la coresidencia sea un blindaje contra la pobreza, ni que esté ausente de tensiones. Sin embargo, es tan relevante su peso en la región que incluso en los países en que el pilar público de la protección social está particularmente extendido, como en Brasil, hay un reconocimiento formal de la responsabilidad familiar en el cuidado de los adultos mayores.

### **Diferentes expresiones del envejecimiento**

Si bien sobre el envejecimiento demográfico e individual hay bastante conocimiento, así como creciente evidencia sobre sus complejas repercusiones, el envejecimiento doméstico ha sido menos estudiado. Cabe entonces, en primer lugar, hacer referencia a la definición de cada uno de estos conceptos.

---

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, Saad (2005), Montes de Oca y Hebrero (2005), Goldani (2004), CELADE-UNFPA-Cooperación Italiana (2003).

- El envejecimiento demográfico consiste en el incremento de la proporción de personas mayores en la población total. Su trayectoria es determinada por las interacciones de la fecundidad, la mortalidad y la migración. Como se menciona en la primera parte del documento, la principal fuerza modeladora de la estructura etaria es la fecundidad, cuyo descenso hasta niveles bajos estrecha la base de la pirámide de población y engrosa los segmentos de edades adultas y mayores; de hecho, el envejecimiento en los países desarrollados, y el que comienzan a experimentar varios países de la región, se debe esencialmente a la caída de la fecundidad.
- El envejecimiento doméstico consiste en el aumento de la proporción de personas mayores en los hogares, que también puede medirse a través del promedio de adultos mayores por hogar. Además de los determinantes demográficos, en este caso actúan de manera directa otros de tipo sociocultural más contingente, en particular, el patrón de coresidencia familiar, que se examina con mayor detalle en las próximas secciones.
- Por último, el envejecimiento individual corresponde al incremento de la edad cronológica de las personas; aunque su factor impulsor es el aumento de la esperanza de vida, sus expresiones culturales y consecuencias psicosociales están en función del contexto sociocultural y de las características de las personas.

Aunque estas tres modalidades de envejecimiento están relacionadas entre sí y, en general, son concomitantes, sus vínculos con la protección social difieren. En rigor, la protección social sólo cabe respecto del envejecimiento individual, habida cuenta de su carácter inexorable y los efectos adversos que entraña para las personas. No obstante, el envejecimiento demográfico es el que tiene efectos disruptivos sobre el financiamiento de los sistemas de pensiones contributivas y los esquemas de transferencias no contributivas durante la vejez.

Parte de las adversidades que entrañan el envejecimiento demográfico e individual se expresan de manera directa a escala de hogares: las unidades domésticas envejecidas enfrentan costos de salud y de atención cotidiana crecientes, y como contrapartida disminuyen sus ingresos y su capacidad de inversión. Sin embargo, el envejecimiento doméstico puede ser una de las respuestas de protección familiar ante este riesgo —ya que a través de la coresidencia intergeneracional las cohortes más jóvenes pueden apoyar a las de mayor edad—. Más aún, el envejecimiento doméstico puede ser el resultado de una estrategia adaptativa ante crisis coyunturales o estructurales que afectan con particular intensidad a las generaciones jóvenes, en cuyo caso la coresidencia es uno de los mecanismos de apoyo de las cohortes mayores hacia las más jóvenes.

A continuación se muestran y discuten resultados de un procesamiento sistemático de datos censales correspondientes a seis países de la región —Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Panamá—, para los cuales se cuenta con la base de datos del censo de la ronda de 2000. El propósito de los procesamientos fue obtener indicadores sintéticos y sencillos del proceso de envejecimiento y de las modalidades de inserción doméstica de los adultos mayores, para ofrecer un panorama general y actual de la relevancia de la cohabitación como mecanismo de intercambio y eventual apoyo intergeneracional, en particular de protección durante la vejez, pero sin suponer *a priori* que el único flujo posible es de jóvenes a viejos.

### **El envejecimiento doméstico y la coresidencia intergeneracional**

El envejecimiento doméstico —medido como la proporción de hogares con uno o más adultos mayores— está bastante más extendido que el demográfico. Por ejemplo, según el censo de 2000 en Panamá un 8,9% de la población tenía 60 o más años, pero un 25,9% de los hogares particulares tenía uno o más adultos mayores. En todos los países se verifica esta mayor extensión del envejecimiento doméstico, llegando a casi el 35% en las zonas rurales de Chile. Además, en

todos los países, y de manera sistemática en zonas urbanas y rurales, entre el 73% y el 85% de los hogares que tiene adultos mayores son liderados precisamente por una persona mayor.

La mayor extensión del envejecimiento doméstico tiene implicancias de política, ya que cualquier medida destinada a los adultos mayores tendrá un efecto “amplificado” a escala de hogares, es decir, una mayor proporción de hogares será afectada. Si bien el envejecimiento doméstico por sí solo no indica necesariamente que exista coresidencia intergeneracional ni efectos multigeneracionales, los indicadores específicos de coresidencia intergeneracional confirman la imagen de una cultura familista. Como muestra el cuadro 10, en todos los países analizados más del 70% de los hogares que tiene adultos mayores corresponde a arreglos multigeneracionales, es decir, a hogares en los que conviven personas de 60 años o más con personas menores de 60 años. Si se excluyen los casos en que tal arreglo se deriva de un hogar en el cual sólo vive la pareja y uno de los miembros es adulto mayor y el otro no —multigeneracionales “ficticios”, que representan, en todo caso, menos del 10% de los hogares multigeneracionales—, se ratifica que los arreglos multigeneracionales mantienen amplio predominio entre los adultos mayores de la región.

Ahora bien, más que por criterios estrictamente etarios, la coresidencia intergeneracional tiende a captarse mediante los arreglos familiares predominantes. Los datos analizados sugieren que la coresidencia familiar, en particular la intergeneracional, es altamente frecuente.<sup>22</sup> Se pueden distinguir tres tipos de situaciones relevantes: (a) adultos mayores jefes de hogar; (b) adultos mayores no jefes de hogar pero que viven en un hogar liderado por un adulto mayor; (c) adultos mayores no jefes de hogar y que viven en un hogar liderado por una persona que tiene menos de 60 años de edad. Cuando el adulto mayor es el jefe de hogar, en más de la mitad de los casos vive con hijos y/o con otros parientes. Estas cifras contrastan con la realidad de Europa del norte y de los Estados Unidos, donde más del 80% de las personas de 65 años y más vive en hogares unipersonales o sólo con su pareja (Tomassini y otros); también están alejadas de la situación predominante en países con culturas familistas, ya que en Italia y en Portugal el 60% de las personas de 65 años y más reside en hogares unipersonales o sólo con pareja.<sup>23</sup> Si ahora se consideran a las personas que no son jefes de hogar pero que viven en hogares liderados por un adulto mayor, se mantiene el predominio de los arreglos familiares. Finalmente, si se concentra la atención en los adultos mayores que residen en hogares liderados por una persona de menos de 60 años, en cuyo caso se usa directamente la relación de parentesco con el jefe para averiguar su inserción doméstica, se ratifica el amplio predominio de los vínculos familiares, y dentro de ellos los filiales. En este caso emerge el patrón idealizado por el sentido común y parte de la literatura técnica: “adultos mayores que se cobijan en los hogares de sus hijos”; sin embargo, esta imagen idealizada es minoritaria en todos los países examinados.

Además de poner en evidencia la importancia de la coresidencia como mecanismo de eventual apoyo intergeneracional, y de arrojar las primeras pistas respecto a la dirección del flujo de la asistencia, el análisis llevado a cabo permite constatar la asociación entre variables condicionantes y el arreglo familiar del adulto mayor. Una de estas variables es la zona de residencia, y como ya se expuso, contra lo que se piensa habitualmente, la coresidencia familiar intergeneracional es menos frecuente en el campo. Otras variables condicionantes que han sido destacadas por la literatura (Saad 2005, Gaymu, 2005; United Nations, 2001) son el sexo, la edad, el estado civil y la situación socioeconómica, medida a través del nivel educativo alcanzado por las personas. Un modelo completo con todas estas variables excede los propósitos de este estudio, pero a continuación se resumen brevemente los hallazgos sobre la relación entre arreglo familiar de los

---

<sup>22</sup> Esto coincide con la imagen que presentan estudios de alcance mundial recientes (Saad, 2005), pero contrasta con la realidad europea (Gaymu y otros, 2005; Tomassini y otros, 2004).

<sup>23</sup> Las cifras no son directamente comparables por diferencias metodológicas y porque, si bien en ambos casos se trabaja considerando sólo la población en hogares particulares, en Europa ésta última representa un fracción mucho mayor, en particular en Holanda y Suecia (Tomassini y otros, 2004). Con todo, las cifras tienden a ratificar las marcadas diferencias entre los arreglos familiares prevalecientes en América Latina, por un lado, y los países desarrollados por otro.

adultos mayores y el estado civil y la educación. Respecto del estado civil, se observa que incluso entre adultos mayores jefes de hogar que son solteros, es alta la probabilidad que residan con hijos o parientes. Aunque la agrupación de la condición unipersonal con la condición pareja sola oculta una distinción obvia entre los casados y el resto, el punto significativo sigue siendo el predominio de arreglos familiares que incluyen hijos y/u otros parientes. Con relación al nivel educativo, las cifras dejan en evidencia que el patrón de coresidencia familiar no responde solamente a una estrategia de sobrevivencia, ya que incluso entre los adultos mayores jefes de hogar con educación universitaria predomina la convivencia con hijos y parientes (aunque se advierte la especificidad de este grupo, porque es el único en el cual residir con una empleada doméstica tiene cierta relevancia).

En suma, los resultados obtenidos ratifican que el ámbito doméstico predominante para los adultos mayores es familiar e intergeneracional, pero además sugieren la acción de poderosas fuerzas en tal sentido, algunas de las cuales parecieran actuar promoviendo la permanencia o retorno de los hijos. Esta evidencia obliga a matizar las visiones unidireccionales del flujo de ayuda asociado a la coresidencia, y habla del aporte que los padres siguen haciendo a sus hijos. De hecho, se advierte que sólo una minoría de los adultos mayores responde a la imagen de “dependiente viviendo en casa de sus hijos o de un pariente más joven”, y que la amplia mayoría se declara jefe de hogar. Evidencia empírica recopilada en el proyecto National Transfers Account ([www.ntaaccounts.org](http://www.ntaaccounts.org)) muestra las transferencias netas per capita intrahogar por edad simple para tres países latinoamericanos. Como muestra el gráfico 13, las transferencias netas en los adultos mayores son significativamente bajas, mostrando que aún cumplen un rol activo ayudando económicamente a personas pertenecientes a grupos etarios de menor edad.

Cuadro 10

**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INDICADORES SELECCIONADOS DE ENVEJECIMIENTO DOMÉSTICO Y CORRESIDENCIA INTERGENERACIONAL, CIRCA 2000**  
(En porcentaje)

Indicador	Bolivia 2000			Brasil 2000			Chile 2002			Costa Rica 2000			México 2001			Panamá 2000		
	Urba- no	Rural	Total	Urba- no	Rural	Total	Urba- no	Rural	Total	Urba- no	Rural	Total	Urba- no	Rural	Total	Urba- no	Rural	Total
Adultos mayores (AM = mayores de 60 años)	5,7	9,2	7,0	8,6	8,4	8,6	11,0	13,4	11,4	8,5	7,0	7,9	7,0	8,2	7,3	8,3	9,1	8,6
Hogares con AM	16,5	23,1	19,2	22,2	24,6	22,5	28,3	34,7	29,3	24,0	21,5	23,0	21,8	27,8	23,2	23,6	30,2	25,9
Hogares con jefe AM	12,2	18,8	14,9	18,5	21,0	18,9	23,1	29,5	24,0	19,2	17,6	18,6	17,6	23,5	19,0	18,5	25,2	20,8
Personas que no son AM pero viven con AM	8,0	9,2	8,5	8,2	9,7	8,5	11,3	14,5	11,7	10,4	9,3	9,9	9,5	11,3	9,9	11,9	15,0	13,1
...y viven en hogares liderados por AM <sup>b</sup>	89,8	90,7	90,2	92,5	94,3	92,9	91,6	93,4	91,9	84,9	87,2	85,8	86,7	73,6	82,9	84,2	87,4	85,6
Hogares multi-generacionales <sup>b</sup>	77,5	62,6	70,1	70,6	73,2	71,1	70,2	70,0	70,2	74,6	73,3	74,1	78,0	73,4	76,7	76,7	72,7	75,1
...donde sólo vive la pareja (un miembro AM, el otro no) <sup>a</sup>	7,4	9,0	8,1	7,7	8,5	7,9	5,7	7,4	6,0	5,1	6,9	5,7	4,2	5,6	4,6	4,3	5,1	4,6
Hogares mono-generacionales <sup>b</sup>	22,5	37,4	29,9	29,4	26,8	28,9	29,8	30,0	29,8	25,4	26,7	25,9	22,0	26,6	23,3	23,3	27,3	24,9
...donde sólo vive la pareja <sup>a</sup>	2,5	3,0	2,8	4,6	3,3	4,4	5,7	7,4	6,0	6,8	4,7	6,0	6,4	5,0	6,0	6,8	5,0	6,0

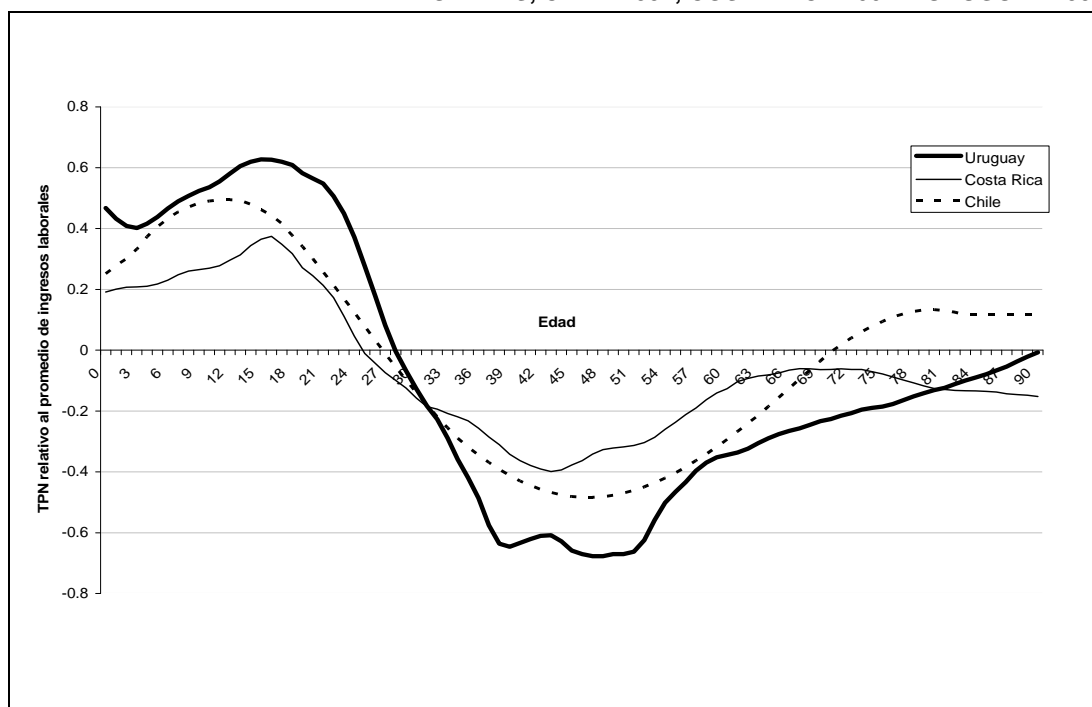
Fuente: procesamiento especial de bases de microdatos censales.

<sup>a</sup> En porcentaje de la fila inmediatamente anterior.

<sup>b</sup> En porcentaje sobre el total de hogares.

Gráfico 13

**TRANSFERENCIA PRIVADAS NETAS (TPN) RELATIVAS AL PROMEDIO DE INGRESOS LABORALES, CHILE 1997, COSTA RICA 2004 Y URUGUAY 1994**



Fuente: CELADE – División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de “National Transfer Accounts Database” [en línea] <http://www.schemearts.com/proj/nta/web/nta/show>.

### Principales conclusiones e implicancias de política

Entre los adultos mayores de la región la situación doméstica predominante es la coresidencia intergeneracional intrafamiliar. Se advierte así un marcado contraste entre, por un parte, instituciones y recursos públicos escasamente preparados para enfrentar el envejecimiento, y por otra parte, una fuerte presencia de la familia, como respuesta a esa debilidad y a factores culturales. Esta situación tiene varias implicancias de política:

- La familia debe ser considerada como actor de la protección social de los adultos mayores. Esto es consistente con programas implementados en varios países (United Nations, 2001), con la Resolución 46/91 de 1991 en que se establecen los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, y con reconocimientos legales de la responsabilidad familiar en este plano (Huenchuan, 2004).
- El involucramiento de la familia, sin embargo, debe basarse en algunos principios: (i) apoyo a la familia, que hace posible a su vez que la familia asista a sus adultos mayores; (ii) valorización de la protección familiar, toda vez que esta entraña costos directos para la familia y economías varias para la sociedad; (iii) el principio de corresponsabilidad, que impide la elusión de responsabilidades públicas; y (iv) el principio de la preferencia, es decir, que la coresidencia sea una opción más que una obligación (Goldani, 2004; Huenchuan, 2004).
- La ayuda a los adultos mayores tiene un efecto potencial que al menos duplica su alcance inicial, ya que en promedio al menos una persona no adulta mayor convive con una persona mayor.

- En general, los adultos mayores parecen ser pilares de las familias en que residen, por lo que al menos habría un flujo bidireccional de apoyo, lo que obliga a considerar y valorar también el aporte que este grupo hace para su familia.
- Aunque son pocos, entre los adultos mayores se distinguen al menos dos grupos polares que ameritan tratos distintos: (i) los autónomos acomodados y (ii) los solitarios abandonados.
- Es posible pensar en estrategias que potencien círculos virtuosos de aporte intergeneracional, en las cuales las distintas cohortes proveen bienes y servicios que tienen en abundancia y obtienen bienes y servicios escasos para ellos.

Los hallazgos sobre el aporte que pueden hacer los adultos mayores para su entorno inmediato muestran una faceta diferente a la que atemoriza a la opinión pública, a los políticos y a los expertos. Sin embargo, están lejos de ser una novedad, pues en la clásica discusión sobre la dirección del flujo intergeneracional de la riqueza, la evidencia tiende a mostrar que, aún siendo bidireccional, predomina la corriente desde la generación mayor a la menor (United Nations, 2001). Claro está que en los cálculos anteriores se consideran todos los costos de la crianza, y lo que se deduce de las cifras presentadas en este documento es algo más amplio pero bastante conocido para una parte importante de los adultos mayores latinoamericanos actuales: el apoyo a los hijos no termina con la crianza, ni siquiera con su emancipación, habida cuenta de la vulnerabilidad creciente en que se encuentran y de las limitaciones de la oferta habitacional.

Con todo, estos hallazgos deben ser considerados con precaución y no alimentar expectativas excesivamente optimistas. En primer lugar, de ningún modo restan validez a los problemas y dilemas que entraña el envejecimiento en cualquiera de sus formas, porque si bien existe incertidumbre respecto del efecto neto agregado del envejecimiento demográfico sobre parámetros macroeconómicos como el crecimiento, la inversión y el ahorro (FMI, 2004), no hay duda de que implicará presiones financieras, tecnológicas y políticas intensas sobre los sistemas de seguridad social y de salud.

En segundo lugar, detrás de estos resultados se esconde una gran variedad de situaciones de capacidad-dependencia, por el amplio espectro etario que define a los adultos mayores. Expresado en otros términos, los riesgos de salud, capacidad y funcionalidad en la vejez aumentan con la edad, pero los avances médicos y sociales han ido retrasando su aparición. En virtud de lo anterior adquiere creciente importancia la distinción entre *tercera edad* (60 a 74 años) y *cuarta edad* (75 y más). Las dificultades y limitaciones se concentran en este último grupo etario, y esto se refleja en sus arreglos domésticos. Los adultos mayores de edad más avanzada (en este caso, 85 años y más), ya sea varones o mujeres, tienen una propensión mucho mayor que el promedio a estar en una situación de dependencia dentro de su familia. Y si bien la región y varios de los países analizados en esta sección están experimentando uno rápido proceso de envejecimiento demográfico, el inicio relativamente reciente de su transición demográfica hace que el peso de este grupo dentro de los adultos mayores aún sea menor. El punto es que, a largo plazo, no sólo aumentará el envejecimiento demográfico, sino también el peso de la cuarta edad. Por lo tanto, la situación que surge de los datos censales de la ronda 2000 en materia de arreglos familiares y de flujo del apoyo podría verse modificada en el futuro.

En tercer lugar, los datos censales no permiten discernir si la coresidencia es deseada o simplemente impuesta por las circunstancias, por lo que es necesario acudir a otras fuentes de información que permitan determinar si “vivir juntos” se expresa también como una modalidad de convivencia cooperativa y funcional. Por otra parte, los datos censales también pueden resultar gruesos en materia de identificación de la posición doméstica, pues la figura de jefe de hogar no coincide forzosamente con la de principal aportante económico.



## 4.2 Protección social familiar frente al embarazo adolescente<sup>24</sup>

Si bien como ya se ha mencionado la fecundidad, en términos globales, ha caído fuertemente en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe durante las últimas décadas, no puede afirmarse que haya ocurrido lo mismo con respecto a la fecundidad adolescente. De hecho, las tasas específicas han disminuido en todos los grupos de edad, salvo entre las menores de 20 años. La tasa de fecundidad adolescente tiene una autonomía relativa importante respecto de la fecundidad total. Como se observa en el cuadro 11, esta autonomía es particularmente alta en América Latina, donde el cambio en los niveles reproductivos no parece haber alterado fundamentalmente los patrones de inicio de la maternidad. Este fenómeno sugiere que los determinantes de la cantidad de hijos difieren de los que condicionan el momento en que se inicia la reproducción. En ese sentido, se ha subrayado que la fecundidad adolescente está mucho más influenciada por factores culturales que norman la iniciación nupcial (CEPAL-OIJ, 2004).

La evidencia reciente proporcionada por censos y encuestas especializadas sugiere que la fecundidad adolescente aumentó en los últimos años en la mayoría de los países, en particular entre las menores de 18 años (Rodríguez, 2005b, CEPAL, 2004; CEPAL-OIJ, 2004). Aunque las estimaciones regionales aún no parecen recoger esta evidencia —de hecho, las proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas a escala regional muestran una tendencia descendente de la fecundidad adolescente—, la misma División de Población ha presentado recientemente un estudio que apunta en ese sentido, ya que muestra que entre 1971 y 1998 la tasa global de fecundidad de América Latina y el Caribe cayó de 4,6 a 2,8, mientras que la fecundidad adolescente se mantuvo virtualmente estable (86 por mil en 1971 y 83 por mil en 1998). Esta resistencia al descenso de la fecundidad adolescente en la región diferencia a la transición demográfica latinoamericana de la experimentada en el Sudeste de Asia, donde la fecundidad adolescente ha participado del descenso generalizado de la fecundidad, incluso en países que a principios del decenio de 1970 ya tenían una tasa específica baja.

**Cuadro 11**  
**CORRELACIONES SIMPLES ENTRE TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD**  
**Y LA TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD, CIRCA 2000**

Grupo de edad	Total mundial <sup>a</sup>	América Latina y el Caribe <sup>b</sup>	América Latina y el Caribe <sup>b</sup> (excluyendo Haití)
15 a 19 años	0,700	0,330	0,480
20 a 24 años	0,837	0,837	0,960
25 a 29 años	0,959	0,980	0,992
30 a 34 años	0,953	0,928	0,952
35 a 39 años	0,934	0,900	0,892
40 a 44 años	0,907	0,889	0,863
45 a 49 años	0,863	0,688	0,571

**Fuente:** cálculos sobre la base de datos arrojados por STATCOMPILER - [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com) (7 de julio de 2004) y en el informe de la DHS 2002 de la República Dominicana.

<sup>a</sup> 51 países, incluyendo 8 latinoamericanos, con datos de encuestas relevadas con posterioridad a 1995.

<sup>b</sup> Bolivia, 1998; Brasil, 1996; Colombia 2000; Guatemala 1998/99; Haití, 2000; Nicaragua, 1997/1998; Perú, 2000; República Dominicana, 2002.

<sup>24</sup> Este apartado proviene de la sección "Patrones de cohabitación de las madres adolescentes", desarrollada por Rodríguez (2005b).

Esta estabilidad, y aumento en algunos países, de la fecundidad adolescente es una tendencia preocupante, porque la maternidad antes de los 20 años, y con mayor razón antes de los 18, tiene adversidades para padres e hijos. Si bien se debate sobre la relevancia de estas adversidades, es un hecho que la sociedad, los gobiernos y los padres la consideran un problema (Rodríguez, 2005b). Adicionalmente, la persistencia de la iniciación reproductiva temprana puede reducir las holguras derivadas de la baja de la fecundidad; en especial, se pueden bloquear opciones, sobre todo para las mujeres.

Estudios recientes (CEPAL-OIJ, 2004) han profundizado el análisis de la fecundidad adolescente en la región encontrando que: (a) la reproducción entre las adolescentes ocurre cada vez más al margen del matrimonio, e incluso al margen de la unión; de hecho en algunos países de la región la mayoría de las madres adolescentes son solteras; (b) no hay signos de que la reproducción temprana provoque de manera generalizada procesos de emancipación, pues la mayoría de las madres adolescentes vive con sus padres o sus suegros; (c) la reproducción temprana se asocia con deserción escolar —sin que esto signifique que la principal causa de la salida precoz del sistema escolar sea la maternidad, pues en la mayor parte de los casos la deserción es previa al embarazo— sin favorecer el ingreso de las muchachas al mercado de trabajo, ya que la gran mayoría de las madres adolescentes se dedica a actividades domésticas (Rodríguez, 2004; CEPAL-OIJ, 2004); (d) en ocasiones, el embarazo parece ser una estrategia deliberada de las muchachas para ganar reconocimiento social o enfrentar un futuro que se presenta esquivo; en otros casos puede formar parte de un patrón cultural relativamente aceptado; (e) una parte significativa de las madres adolescentes nunca ha usado medios anticonceptivos o lo ha comenzado a hacer sólo después de que ha tenido su primer hijo (en parte porque no hay un acceso fluido a ellos para las adolescente sexualmente activas núlparas y/o solteras); (f) el uso de anticonceptivos reduce en menor grado la probabilidad de embarazos entre las adolescentes respecto de mujeres de otras edades como resultado de un uso menos regular y sistemático; (g) finalmente, y tal vez lo más relevante, la fecundidad adolescente es mucho más alta entre los grupos postergados de la sociedad, y sus efectos adversos en materia de movilidad social se dejan sentir tanto sobre los adolescentes como sobre sus hijos (y también sobre los progenitores de los adolescentes); los datos disponibles indican que, aunque con disparidades nacionales, las probabilidades de ser madre durante la adolescencia son cinco o más veces más elevadas entre las muchachas pobres (CEPAL-OIJ, 2004).

Un aspecto que diferencia a la maternidad adolescente de los otros riesgos sobre los que actúa la protección social es que, en general, está menos institucionalizada y no es objeto de seguros de mercado. Es cierto que en los últimos años se han puesto en práctica programas especiales destinados a retener a las madres adolescentes en la escuela, pero ello no alivia la carga de crianza y las dificultades para compatibilizarla con el empleo. Esta exclusión de la maternidad adolescente de los riesgos a cubrir mediante la protección social se debe, en gran medida, a que se la prejuzga en dos sentidos: o se le considera un problema individual, una “irresponsabilidad” que no amerita apoyo público salvo la acción preventiva (que obviamente no sirve una vez que se ha materializado la reproducción), o se le considera una situación normal inscrita en una iniciación nupcial temprana. Sin embargo, las investigaciones antes mencionadas han mostrado que la maternidad adolescente actual tiene rasgos emergentes que reducen la protección de las madres y sus hijos (en particular la ausencia de pareja y la incapacidad de las muchachas para compatibilizar crianza con otras actividades), y que, además, una parte significativa de la responsabilidad recae en la sociedad que no prepara, informa y ofrece opciones adecuadas para las y los adolescentes sexualmente activos. Y el resultado está a la vista: la familia de los adolescentes, en particular los progenitores de las adolescentes, asumen parte importante de la responsabilidad de la crianza y el apoyo a sus hijos para evitar que la maternidad/paternidad temprana trunque sus proyectos de vida.

### 4.3 Protección social familiar durante la juventud<sup>25</sup>

Si bien en este estudio no se realiza un análisis de la protección social que las familias brindan a los jóvenes, resulta importante al menos mencionar algunos fenómenos que ponen de manifiesto la existencia de nuevas modalidades de protección social en el ámbito familiar. Como señala Sunkel (2006), diversos estudios sobre juventud han advertido la prolongación de la permanencia de los jóvenes en la familia de origen. Este fenómeno, que se asocia a la dificultad de los jóvenes para independizarse, se ha denominado *síndrome de la autonomía postergada*, y lleva a que el período durante el cual las familias ofrecen protección social a sus hijos se haya extendido. El impacto del síndrome de autonomía postergada sobre la estructura familiar se ve reflejado en los arreglos familiares de los jóvenes en “etapa de salida”, es decir, aquellos que se encuentran en condiciones de ingreso al mercado laboral, y por lo tanto de independizarse en términos económicos y residenciales. Si bien en décadas anteriores la etapa de salida comenzaba a los 18 años, teniendo en cuenta las demandas actuales impuestas por mercados de trabajo cada vez más exigentes en términos de educación y capacitación, actualmente podría considerarse que la etapa de salida se da una vez que finaliza la juventud, es decir, entre los 25 y 29 años. Aún considerando estas nuevas circunstancias, los datos demuestran que entre 1990 y 2002 en buena parte de los países latinoamericanos —salvo en México, Panamá y Paraguay, donde no se encuentran diferencias significativas— aumentó la proporción de jóvenes en “etapa de salida” que vive con sus padres.

Cabe entonces preguntarse a qué responde el síndrome de la autonomía postergada. Contrario a lo que podría suponerse, este fenómeno no obedece fundamentalmente a factores asociados al mercado laboral, ya que durante la década del noventa se registró un leve aumento en la participación laboral de los jóvenes (CEPAL-OIJ, 2004). Si bien en algunos segmentos la familia puede estar actuando como red de protección contra el desempleo, el subempleo, la precariedad laboral y las bajas remuneraciones, la respuesta parece estar también vinculada a factores socioculturales. A pesar que el inicio de las relaciones sexuales se ha adelantado, no ha ocurrido lo mismo en términos de nupcialidad, y la proporción de solteras al finalizar la juventud ha aumentado en todos los países latinoamericanos. Además, la proporción de jóvenes que han constituido su propia familia es relativamente baja. Por lo tanto, los jóvenes estarían en condiciones materiales de independizarse, pero así y todo optan por prolongar su permanencia en la familia de origen probablemente por motivos socioculturales. Sin embargo, este fenómeno presenta diferencias significativas cuando se distingue el tipo de familia a la que pertenecen. La permanencia en la familia de origen, se da en una proporción mucho mayor cuando se trata de familias nucleares monoparentales, en menor medida cuando los jóvenes provienen de familias extensas y/o compuestas, y en una proporción mucho menor cuando las familias son nucleares biparentales.

Es difícil entonces arribar a conclusiones sobre los factores que provocan la permanencia de los jóvenes en la familia de origen. Sunkel (2006) plantea como posibilidad las siguientes hipótesis. En primer lugar, la tendencia a prolongar el período de permanencia en la familia configuraría una estrategia de solidaridad intergeneracional. Las dificultades para insertarse laboralmente, las demandas de mayor calificación o los factores socioculturales estarían provocando este síndrome de la autonomía postergada. Consecuentemente, la familia de origen estaría prolongando el período de protección y se estaría en presencia de una transferencia unidireccional de gastos y responsabilidades de padres a hijos. Pero dado que la permanencia ocurre en mayor medida en las familias nucleares monoparentales y extensas y/o compuestas, donde la incidencia de la pobreza es mayor, también es necesario considerar el aporte que los jóvenes pueden estar brindando a sus familias. De acuerdo con el estudio de CEPAL-OIJ (2004), una proporción importante de los jóvenes trabaja, ya sea en forma remunerada o en la realización de tareas domésticas. Por lo tanto, en estos casos también se estaría generando una transferencia intergeneracional, pero esta vez de jóvenes a adultos.

<sup>25</sup> Este apartado se basa en la sección “El apoyo familiar a los jóvenes en la etapa de salida”, de Sunkel (2006).



### **III. Desigualdad en los sistemas de protección social**

---

América Latina y el Caribe ha sido caracterizada como una de las regiones más desiguales del mundo; de hecho, la gran heterogeneidad entre los países de la región ha sido motivo de numerosos estudios. Pero no sólo preocupan las desigualdades entre los distintos países, sino más aún las fuertes disparidades dentro de cada país, comúnmente una gran desigualdad en las condiciones de vida y, particularmente, en el acceso a la protección social. En particular, cuando se incorporan distintas perspectivas de análisis como el género, los grupos de edad, los niveles de educación o la condición de actividad económica, las diferencias en el acceso a la protección social son notorias.

En las próximas secciones se desarrollan dos temas vinculados con la desigualdad de la protección social. La primera sección analiza el carácter desigual de la protección social desde la perspectiva del ciclo de vida, que entiende que la desigualdad en las pensiones surge como resultado de un proceso de acumulación de desigualdades. Por otro lado, la segunda sección analiza las transferencias de recursos entre personas de distintos grupos de edad —es decir, las transferencias intergeneracionales—. En particular, se discute conceptualmente el efecto que pueden tener desde el punto de vista de la equidad distributiva y la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social, y se muestra evidencia sobre la desigualdad intergeneracional de las transferencias públicas y privadas.

## 1. Acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida<sup>26</sup>

Tradicionalmente se asocia la baja tasa de cobertura previsional con la dificultad de algunos individuos para insertarse formalmente en el mercado de trabajo. De esta manera, la fragmentación del mercado del trabajo se traduce en situaciones desiguales para las personas según su historia laboral. Este es el enfoque adoptado en la sección anterior para analizar la protección social durante la vejez. En esta sección se analiza el carácter desigual de la protección social desde una perspectiva un poco más amplia, que entiende que la desigualdad en las pensiones surge como resultado de un proceso de acumulación de desigualdades a lo largo del ciclo de vida.

El análisis se basa en datos censales de la ronda 2000 de cuatro países —Brasil, México, Panamá y República Bolivariana de Venezuela— que consultan los ingresos, y en algunos de ellos se distingue claramente a las pensiones o jubilaciones como fuente específica de ingresos. Para dichos países es posible calcular una serie de indicadores que se vinculan con la trayectoria de vida de las personas según su condición socioeconómica, e ilustran la acumulación de desigualdades. Los indicadores utilizados son:

1. Participación laboral (para población mayor de  $n$  años, con  $n$  en torno a 15).
2. Desempleo (para población mayor de  $n$  años, con  $n$  en torno a 15).
3. Cotización para seguridad social (para población económicamente activa o población entre  $n$  y  $n+x$  años, siendo  $n$  en torno a 15 y  $x$  en torno a 40).
4. Probabilidad de recibir una pensión (para población mayor de  $n$  años con  $n$  en torno a 50).
5. Monto promedio de la pensión (sólo para personas que declaran recibir pensión).

Para los cuatro países mencionados es posible construir cuatro de los cinco indicadores señalados. En Panamá y República Bolivariana de Venezuela no puede obtenerse el tercer indicador, porque el censo no indaga sobre la afiliación o cotización a la seguridad social. Todos los indicadores considerados tienen un comportamiento diferencial por sexo, por lo que se analiza en forma separada a varones y mujeres. Como indicador de segmentación socioeconómica se utiliza el nivel educativo alcanzado.<sup>27</sup> También se tuvieron en cuenta las diferencias según zona de residencia (urbano/rural), pero en general no se verifican patrones muy divergentes (en términos de estructura, no de niveles) del total nacional.

### 1.1 Varones

#### Participación laboral

Las cifras ratifican un hecho bien documentado, aunque no por ello irrelevante: en general, en materia de participación laboral, todos los grupos sociales siguen un mismo patrón hasta la edad de jubilación, que consiste en una trayectoria ascendente rápida con una cúspide sostenida entre los 30 y los 50 años para luego comenzar a declinar. En esta fase de inicio y plenitud de la vida laboral se evidencian dos distingos sociales: (a) como resultado de la extensión de su período de formación, los varones con altos niveles educativos se insertan en el mercado de trabajo más tardíamente, aunque cuando comienzan a hacerlo rápidamente alcanzan a los otros grupos educativos; (b) como resultado de sus dificultades para encontrar trabajo y de las precarias condiciones de vida que los afectan, los varones sin educación, que inician muy tempranamente su trayectoria laboral, exhiben en todos los países menores niveles de

<sup>26</sup> Esta sección proviene de Rodríguez (2005a), en su análisis sobre “La acumulación de menores oportunidades y mayor desprotección a lo largo de la vida”.

<sup>27</sup> Se consideran los niveles específicos de cada país y sólo aquellos más cuantiosos y con posibilidades de comparación; en general, su suma representa una fracción muy elevada del total de cada país.

participación laboral; esto no se explica por situaciones de jubilación temprana, sino simplemente por desaliento o incapacidad física para trabajar, lo que pone de manifiesto una primera desigualdad importante en este plano tan básico como la participación laboral.

Ahora bien, contrariamente a lo que se supone, la declinación de la participación luego de los 50 años no avanza más rápido entre los varones de mayor educación; es más, excepto en Panamá, la participación disminuye con menor intensidad entre los varones con mayor educación, lo que, como ya se planteó, se presta para varias hipótesis enfrentadas —(i) altos incentivos para seguir trabajando por elevada valoración de mercado; (ii) obligación de seguir trabajando por bajas pensiones; (iii) obligación de seguir trabajando por mantenimiento de compromisos financieros (generación “emparedado”); (iv) ausencia de una “cultura” de la jubilación exclusiva, cuyo contraste empírico amerita más información e investigación; (v) un mayor stock de capital financiero acumulado que les permita iniciar proyectos independientes en el momento en que su valor en el mercado formal disminuye—. En cualquier caso, este resultado no se contradice con el presentado en la sección anterior, de una probabilidad de estar en condición de “jubilación exclusiva” creciente con la educación, ya que, como precisamente se explicó en dicha sección, la diferencia entre grupos sociales se da por la mayor probabilidad de estar desalentado o incapacitado entre los adultos mayores con baja escolaridad, y no en la probabilidad de seguir económicamente activo durante la vejez.

Por cierto, cada país tiene pendientes diferentes de la curva de descenso de la participación laboral, tanto en términos de edad de inicio de la caída como intensidad y nivel de estabilización, diferencias asociadas a variaciones nacionales en materia de institucionalidad de la seguridad social (cobertura, edad legal de jubilación, etc.). De cualquier manera, la conclusión con este primer indicador es que las diferencias sociales no tienen una expresión evidente y sistemática en el caso de la participación laboral masculina.

### Desempleo

Respecto del desempleo, en Brasil y México<sup>28</sup> se advierte un patrón entre los 30 y los 50 años: niveles de desempleo que caen con la educación.<sup>29</sup> En República Bolivariana de Venezuela y en Panamá el comportamiento es menos sistemático, aunque sí se advierte una regularidad: el menor desempleo se verifica entre los varones con estudios universitarios. En estos dos países, pero más claramente en el primero, los varones sin educación tienen un comportamiento que se aparta de la regularidad general, pues tienden a tener niveles de desempleo inferiores al promedio masculino.

El desempleo, entonces, es un primer fenómeno que tiende a mostrar la acumulación de desventajas entre los grupos de población más postergados. La educación no sólo constituye un factor determinante de los ingresos, en particular los salariales, sino que también influye en la probabilidad de tener empleo.

El desempleo tiene múltiples facetas, y algunos científicos sociales lo consideran la situación más devastadora para la economía y el bienestar doméstico, y más socavadora de la autoconfianza y autovaloración de las personas. Algunas de estas facetas se relacionan directamente con los sistemas de protección social. El vínculo más directo y evidente es con los seguros de desempleo, que pueden cumplir una función de protección importante para los remezones financieros derivados del desempleo, aunque probablemente su efectividad es mucho menor para el caso de sus secuelas

<sup>28</sup> El caso de México amerita una advertencia, pues en el cálculo efectuado en este trabajo se ha optado por considerar una definición diferente a la oficial. Como es relativamente conocido, las tasas de desempleo en México son históricamente muy bajas (tanto por encuestas como por censos), lo que ha sido cuestionado por diferentes especialistas. Ahora bien, en los microdatos censales se incluye una categoría denominada “no trabaja”, que en las definiciones oficiales se consideran “desalentados”, y por ende no engrosan el desempleo. Sin embargo, se trata de cantidades abultadas en edades en que el desaliento debiera ser bajo. Por lo mismo, se optó por incluir estos casos como desocupados y de ahí las discrepancias entre estos resultados y los oficiales.

<sup>29</sup> En ambos países, pero más marcadamente en México, los varones de menos de 25 años se apartan de este patrón porque los universitarios jóvenes registran altas tasas de desempleo.

sicológicas. El otro vínculo altamente significativo atañe a la seguridad social, producto de las cotizaciones que no se pagan durante el desempleo. Estas lagunas van en directo desmedro de la jubilación futura de la persona si el sistema de pensiones es de capitalización individual. Si el sistema es mixto o de reparto, afectan negativamente su balance financiero, y en circunstancias extremas pueden desequilibrar sus cuentas.

En la región, los seguros de desempleo tienen una institucionalidad débil, una cobertura escasa y prestaciones bajas (Uthoff, 2002), lo que implica que los eventos de desocupación impactan de manera decisiva en la economía doméstica. Ante la ausencia de protección formal, las personas y los hogares tienden a generar mecanismos de apoyo cuando enfrentan el desempleo de un aportante relevante del hogar. Además de la disposición a trabajar en peores condiciones que las previas, estos mecanismos incluyen las transferencias y la colaboración informal, las denominadas estrategias de sobrevivencia, que comprenden diversas modalidades de coresidencia, y la incorporación al mercado de trabajo o a labores productivas de miembros inactivos del hogar. Dado que los grupos con menos recursos están más afectados por el desempleo y a la vez son los que tienen menos acceso a la protección formal, de manera natural son los que más recurren a estos mecanismos informales de protección. Esta situación, que se presta para evaluaciones muy disímiles, debe ser considerada, en primer lugar, no como una fortaleza de los lazos familiares, sino como una debilidad del sistema de seguridad social formal, que lleva a que los hogares con menos recursos deban asumir el apoyo de sus miembros.

### **Cotización**

La contribución regular a la seguridad social es un asunto de gran importancia porque: (a) la densidad de cotizaciones tiene un efecto sobre el futuro previsional de las personas en cualquier sistema, pero sobre todo en los de capitalización individual; (b) la cotización es un indicador de la formalidad del empleo, y se asocia con cobertura del sistema de seguridad social. Ahora bien, indagar en la trayectoria de cotizaciones es un ejercicio difícil, ya que los vaivenes del mercado de trabajo han tendido a hacer más irregular este pago. De esta manera, los datos transversales de censos y encuestas son fotografías que no resultan forzosamente representativas de la trayectoria previa de las personas. Con todo, obtener y discutir esta información tal como se la capta en los censos de población es un ejercicio útil, en particular para examinar las desigualdades sociales en este plano.

De los cuatro países examinados en esta sección, sólo dos captan información sobre cotizaciones a la seguridad social: Brasil (INSS) y México (SAR o AFORE). En ambos casos este atributo de ser cotizante de la seguridad social sí discrimina claramente entre grupos sociales, y lo hace como “acumulación de desventajas”, vale decir, siendo menos frecuente entre los varones con menor educación.

El comportamiento es muy sistemático en ambos países, ya que un incremento en el nivel educacional de los varones se asocia a un mayor porcentaje de cotizantes para todas las edades simples. Con todo, hay algunas distinciones entre ambos países, como el descenso sostenido del porcentaje de cotizantes entre las personas con mayor educación pasados los 50 años en Brasil y el hecho que en este mismo país la PEA masculina con menor educación no muestre signos de inflexión del porcentaje de cotizantes hasta los 64 años al menos. Tales distingos —que no alteran la principal conclusión referida a la marcada y sistemática desigualdad de la probabilidad condicional de estar cotizando en la seguridad social según educación— pueden deberse tanto a diferencias institucionales entre ambos países como a diferencias en la fuente de información.

Las cifras son preocupantes, tanto por la situación presente como por sus repercusiones futuras, porque muestran que una proporción significativa de la población masculina activa no cotiza, al menos regularmente, en la seguridad social, lo que introduce dudas sobre la capacidad de



acumulación de activos financieros que tendrán ellos o el sistema para obtener pensiones dignas cuando se jubilen.<sup>30</sup>

### **Cobertura del sistema de pensiones**

A diferencia de las cifras presentadas en las secciones anteriores, en este apartado la cobertura se calcula con información sobre la recepción de ingresos por jubilación. Esto permite una estimación más precisa de la cobertura del sistema y de su alcance desigual según grupos sociales. Esta información, sin embargo, no permite conclusión alguna sobre el monto de las pensiones ni sobre la relación entre estar pensionado y desarrollar actividades económicas. Cabe notar que en el caso de Brasil se dispone tanto de la condición de jubilación como de la condición de recepción de ingresos por jubilación o pensión, y los datos muestran un marcado contrapunto entre éste y los otros tres países.

En Brasil se observa un mismo patrón entre los varones: casi nula probabilidad de tener una jubilación/pensión antes de los 50 años (salvo en el grupo de personas sin educación, lo que sugiere pensiones asistenciales no contributivas focalizadas), para subir rápidamente en todos los grupos sociales hasta los 80 años, edad en la cual se alcanzan niveles de estabilidad en torno al 90% (casi 100% si se consideran a quienes reciben ingresos por pensión o jubilación).

En los otros tres países, en cambio, los porcentajes de población masculina que reciben pensión/jubilación son mucho menores —40% en Panamá, 30% en México y menos del 15% en República Bolivariana de Venezuela— y, sobre todo, marcadamente desiguales entre grupos sociales. En estos tres países, las diferencias operan en el sentido de “acumulación de desventajas”, ya que de manera sistemática la probabilidad de recibir una pensión aumenta con el nivel educativo en todas las edades; en México y Panamá hay pocas diferencias entre tener nivel universitario y secundario (en Panamá ambos grupos tienen porcentajes de entre 70 y 80%, mientras en México se mueven entre 50% y 70%), lo que puede estar reflejando la escasez relativa de la educación secundaria en el pasado (cuando estudiaron las personas que en 2000 tenían 60 años y más). El hallazgo más relevante es que en los tres países los varones de 50 años y más con baja educación (nula o sólo primaria, que son la mayoría de esa población) exhiben niveles muy bajos de recepción de pensión/jubilación (menos del 20% para el grupo sin educación).

Es muy importante haber controlado el sexo, porque en principio toda esta población o una mayoría abrumadora trabajó, y no se prevé que “dependa” de la pensión de otro. Es decir, su desprotección no sólo los perjudica directamente, sino que afecta también a su grupo familiar. El punto no es menor, ya que como se analizó previamente, la coresidencia intergeneracional es la modalidad más común de arreglo familiar para los adultos mayores, al punto que algunos autores la consideran el mecanismo más relevante de transferencia y apoyo intergeneracional.

### **Monto de las pensiones**

Finalmente, en los cuatro países se advierte que los ingresos por jubilaciones o pensiones presentan un comportamiento típico: las brechas del ingreso medio por pensión/jubilación según grupos sociales son muy pronunciadas y sistemáticamente operan como “acumulación de desventajas”; vale decir, quienes reciben un monto promedio menor son justamente quienes están en peores condiciones para enfrentar la vejez.

---

<sup>30</sup> Cabe anotar que no corresponde comparar los porcentajes de cotización en la seguridad social de ambos países porque la población de referencia difiere entre ellos, favoreciendo niveles de cotización más elevados en México.

## 1.2 Mujeres

### Participación laboral

A diferencia de lo que ocurre en el caso de los varones, entre las mujeres sí hay enormes desigualdades en materia de participación laboral según nivel de educación. En los cuatro países examinados la desigualdad sigue un patrón conocido: la probabilidad de ingresar al mercado de trabajo aumenta sistemática y significativamente con la educación; de hecho, en ciertos tramos de edad casi todas las mujeres con educación universitaria declaran tener alguna actividad económica.

No por conocidas deben desmerecerse las implicancias de este patrón estilizado. En primer lugar, atañen a la condición de la mujer. Por una combinación de factores de oferta y de demanda —a los que se añade una carga de crianza elevada que no puede ser enfrentada mediante mecanismos de mercado (contratación de servicios domésticos) ni es aliviada por mecanismos del Estado (guarderías infantiles públicas)— las mujeres de bajos niveles educativos difícilmente pueden ingresar al mercado de trabajo, y en general mantienen una posición tradicional y doméstica tanto a los ojos de la sociedad como de sus familias. En segundo lugar, se relaciona con la reproducción de la pobreza, ya que uno de los hallazgos más relevantes de las investigaciones llevadas a cabo por la CEPAL en materia de pobreza es que los dos factores que previenen más fuertemente la pobreza son: superar un umbral educativo (actualmente cifrado en 12 años) y que ambos integrantes de la pareja trabajen (en el caso de hogares nucleares biparentales); por tanto, la confluencia de bajo nivel educativo y de exclusión del mercado de trabajo constituye una coincidencia poco feliz, ya que anticipa altas probabilidades de ser pobre y bajas probabilidades de salir de tal condición. En tercer y último lugar, se vincula con un círculo vicioso de la protección social que invisibiliza necesidades y derechos; la permanencia de la mujer en la casa es un factor de descompresión para el Estado, que puede eludir sus responsabilidades en materia de apoyo a la crianza y formación de los niños, ya que las mujeres pobres se hacen cargo, con todas las limitaciones materiales del caso, de tales tareas.

### Desempleo

Respecto del desempleo, el análisis efectuado para los varones mantiene validez, ya que entre las mujeres de Brasil y México se advierte un patrón entre los 30 y los 50 años: niveles de desempleo que caen con la educación. En República Bolivariana de Venezuela y Panamá, en cambio, el comportamiento es menos sistemático, y de hecho ni siquiera se advierte, como ocurría con los varones, que el menor desempleo se dé entre aquellas con educación superior. Un punto relevante es que, salvo en República Bolivariana de Venezuela, en los tres países considerados las tasas de desempleo femeninas son superiores a las masculinas, lo que debilita más aún la situación de la mujer.

### Cotización

De manera similar a lo que sucede en el caso de los varones, tanto en Brasil como México la condición de cotizante a la seguridad social entre las mujeres de 14 y 64 años discrimina claramente según grupos sociales. Y lo hace como “acumulación de desventajas”, vale decir, siendo menos frecuente entre aquellas con menor educación. El comportamiento es muy sistemático en ambos países, ya que un incremento en el nivel educacional de las mujeres se asocia a un mayor porcentaje de cotizantes para todas las edades simples.

Evitando comparaciones entre países, llama la atención que en el caso de México las mujeres tengan una mayor proporción de cotizantes. Una explicación posible es la mayor presencia masculina entre los peones y jornaleros agrícolas, típicamente al margen de la protección social contributiva. Con todo, tales cifras sugieren al menos una dimensión en la cual las mujeres no aparecen en situación de inferioridad respecto de los varones.

En cualquier caso, las cifras son preocupantes porque sugieren que la mayoría de la población femenina empleada no cotiza, al menos regularmente, en la seguridad social, lo que introduce dudas sobre la capacidad de acumulación de activos financieros que tendrán ellas o el sistema para obtener pensiones dignas cuando jubilen.<sup>31</sup>

### **Cobertura del sistema de pensiones**

Los datos ratifican el contrapunto entre Brasil y los otros tres países ya expuesto respecto de los varones. El patrón de comportamiento es similar al de los varones: casi nula probabilidad de tener una jubilación/pensión antes de los 50 años (salvo en el grupo de personas sin educación lo que sugiere pensiones asistenciales no contributivas focalizadas), para subir rápidamente en todos los grupos sociales hasta los 80 años, edad en la cual se alcanzan niveles de estabilidad en torno al 70% si se considera la consulta sobre condición de “aposentado oficial”, y ascendentes hasta cifras superiores al 90% si se considera la declaración de recepción de ingresos por pensión o jubilación. De manera interesante, la universalización de la cobertura de la seguridad social para los adultos mayores no se refleja tan nítidamente entre las mujeres según la consulta por “situación de jubilación”. Pudiera ser que en los grupos de menor educación una parte de las mujeres quede al margen del beneficio, por ser las pocas “afortunadas” que tienen una pareja que cuenta con jubilación contributiva (y gracias a ella no clasifican como población objetivo de la BPC<sup>32</sup>). De cualquier manera, la consulta sobre recepción de pensión sugiere, de todas formas, que la gran mayoría de las mujeres de 65 años y más (edad establecida en la LOAS<sup>33</sup>) recibe algún ingreso de pensión o jubilación.

En los otros tres países, en cambio, los porcentajes de población femenina que reciben pensión/jubilación son marcadamente desiguales entre grupos sociales. Si bien esto ya se verificaba entre los varones, las desigualdades entre las mujeres son más acentuadas. Y esto se debe a que entre aquellas con menos educación concurren dos factores de desventajas: comparten con los varones la asociación entre una menor educación y subempleo (y por ende ausencia de cotización durante la trayectoria laboral y falta de pensión, en consecuencia, durante la vejez), pero se añade respecto de los varones la asociación entre menor educación y marginación del mercado de trabajo, lo que a su vez significa menos probabilidad de trabajar. Bajo esquemas predominantemente contributivos, eso implica no tener jubilación cuando se llega a adulto mayor. El hallazgo más relevante es que en estos tres países las mujeres de 50 años y más con baja educación (nula o sólo primaria, que por lo demás son la gran mayoría de esa población) exhiben niveles muy bajos de recepción de pensión/jubilación (menos del 10% aquellas sin educación). Se configura, así, un grupo de alta vulnerabilidad: adultas mayores sin ingresos (Godoy, 2004). Dado que es altamente improbable que puedan acceder a pensiones contributivas en caso de fallecer su pareja (porque la mayor parte de sus parejas no cuentan con jubilación), las únicas opciones que tienen son la asistencia no contributiva del Estado, el apoyo familiar, o la protección de organizaciones no gubernamentales.

### **Monto de las pensiones**

Sobre este asunto, la evidencia censal acredita y profundiza el hallazgo sobre los marcados diferenciales de ingreso por pensión que hay en la región, lo que no es más que el remate de la desigualdad acumulada a través de la vida. En tal sentido, la descripción y hallazgos ya destacados al examinar la situación de los varones se aplican a la situación de las mujeres. Con todo, cabe insistir en que esta variable refleja los límites de la universalización de la pensión asistencial en Brasil. Aunque se trata de un avance descollante y con efectos positivos sobre las condiciones de

<sup>31</sup> Cabe anotar nuevamente que no corresponde comparar los porcentajes de cotización en la seguridad social de ambos países porque la población de referencia difiere entre ellos, favoreciendo niveles de cotización más elevados en México.

<sup>32</sup> Benefício de Prestação Continuada.

<sup>33</sup> Lei Organica de Assistencia Social.

vida de los adultos mayores (y de sus familias) y sobre el papel y la valoración social y familiar de las personas mayores —como lo han destacado diversos analistas (Camarano, 2004)—, las restricciones financieras propias de un país en desarrollo y las definiciones político-legales respecto del monto de la asistencia no sólo impiden contrarrestar los efectos de la desigualdad experimentada durante todo el ciclo de vida, sino que además sólo permiten que para la mayoría de los adultos mayores el ingreso que perciben sea del orden del salario mínimo legal.

La disponibilidad de información sobre ingreso por pensión segmentada por sexo permite comprobar que, aún cuando sólo se comparan varones y mujeres jubilados, existe un diferencial del 20% favorable a los varones (controlando la edad). Este diferencial persiste incluso si se controla el nivel educativo, lo que revela el efecto acumulado de las desigualdades de género en materia de ingreso laboral, que afecta a todas las mujeres con relativa independencia del nivel educativo que hayan alcanzado.

### 1.3 Discusión y reflexiones de política

Los resultados previos no son sorprendentes ya que, en mayor o menor grado, la pensión debería reflejar la trayectoria laboral previa. Y como está documentado (Uthoff, 2002) y ha sido ratificado con cifras novedosas y relativamente recientes en este trabajo, esta trayectoria es muy desigual entre grupos sociales. Tal desigualdad opera con una lógica de “acumulación de desventajas” que puede describirse estilizadamente a través de los esquemas 1 (varones) y 2 (mujeres).

Esquema 1  
**EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE DESVENTAJAS: REPRESENTACIÓN ESTILIZADA DESDE EL ORIGEN FAMILIAR HASTA LA VEJEZ**

*Varones*

Ciclo de vida y bifurcación en términos polares (tipo ideal)					
Crianza	Formación escolar		Inserción laboral		Vejez
Desigualdades de origen (familia) que tienen efectos duraderos y numerosos y actúan a través de complejos canales	Desigualdades del proceso educativo (años de escolaridad, calidad de la educación, formación de redes, aprendizaje de redes, aprendizaje de códigos, adquisición de prestigios y títulos)	Educación alta y de gran calidad + redes y códigos	Buen trabajo (ingreso alto)	Buen salario Desempleo bajo Protegido (cotiza seguridad social)	Tiene pensión o jubilación con un monto alto
		Educación básica o de mala calidad, redes débiles y desconocimiento de códigos	Mal trabajo (ingreso bajo)	Salario bajo Desempleo alto No protegido (no cotiza seguridad social)	No tiene pensión o jubilación o recibe un monto bajo

Fuente: Rodríguez (2005a).

**Esquema 2**

**EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE DESVENTAJAS: REPRESENTACIÓN ESTILIZADA DESDE EL ORIGEN FAMILIAR HASTA LA VEJEZ**

*Mujeres*

Ciclo de vida y bifurcación en términos polares (tipo ideal)					
Crianza	Formación escolar		Inserción laboral		Vejez
Desigualdades de origen (familia) que tienen efectos duraderos y numerosos y actúan a través de complejos canales	Desigualdades del proceso educativo (años de escolaridad, calidad de la educación, formación de redes, aprendizaje de redes, aprendizaje de códigos, adquisición de prestigios y títulos)	Educación alta y de gran calidad + redes y códigos	Buen trabajo (ingreso alto)	Buen salario Desempleo bajo Protegido (cotiza seguridad social)	Tiene pensión o jubilación con un monto alto
		Educación básica o de mala calidad, redes débiles y desconocimiento de códigos	Mal trabajo (ingreso bajo) y doble carga (laboral y doméstica)	Salario bajo Desempleo alto No protegido (no cotiza seguridad social)	No tiene pensión o jubilación o recibe un monto bajo
			No tiene trabajo porque se dedica a tareas domésticas y la crianza	No tiene ingresos propios ni protección formal, salvo la de cobertura universal	No tiene pensión salvo la que deriva de su condición de derecho-habiente o la que proporciona el Estado de manera no contributiva

Fuente: Rodríguez (2005a).

Tanto en el caso de los varones como de las mujeres, los montos promedio de las pensiones según el nivel educativo permiten verificar que este esquema simplificado opera integralmente en la región. Lo anterior es relevante porque, en principio, podría levantarse la hipótesis según la cual la adversidad durante la vejez para los pobres se debe a que no reciben pensión, sea porque nunca cotizaron o porque tuvieron una densidad muy baja y, por lo tanto, la política debería concentrarse en este grupo totalmente indefenso. Sin embargo, las cifras muestran que quienes sí reciben pensión entre los menos educados están también en una situación precaria. En tal sentido olvidarse de ellos, debido a que ya están protegidos, o peor aún ubicarlos en una situación superior y por ende excluirlos de tratos preferenciales en otros ámbitos (como la salud o la vivienda), no sólo sería un error sino también entrañaría un daño moral, pues se castigaría artificialmente a quienes lograron, pese a sus condiciones adversas, obtener una pensión de vejez.

La excepcionalidad del caso brasilero, dada por su alto nivel de cobertura, se diluye y queda de manifiesto que las desigualdades del ciclo de vida difícilmente desaparecen durante la vejez. De hecho, se evidencia una marcada desigualdad, ya que la pensión promedio de las personas con educación alta (15 o más años de escolaridad) es 10 o más veces mayor que la de las personas sin educación. En todo caso, los datos permiten advertir la presencia y relevancia del sistema de pensiones no contributivas, pues entre los adultos mayores sin educación hay montos muy estables después de los 67 años, lo que se origina en que casi todos ellos reciben la misma pensión (en torno a 150 reales de 2000).

Cabe subrayar que los esquemas 1 y 2 corresponden, más que a descripciones precisas y exhaustivas, a lo que los sociólogos denominan “tipos ideales”, es decir, representaciones que se concentran en los rasgos sobresalientes de un fenómeno, pero que no se aplican forzosamente a

todas o la gran mayoría de las personas que lo experimentan. Así, nacer en un hogar acomodado no asegura que la persona siga el ciclo de acumulación descrito en el esquema, pero la tendencia predominante, así como la operación de los principales mecanismos determinantes del ciclo de acumulación, apuntan en esa dirección. Esta advertencia es particularmente relevante en el caso de las mujeres, ya que todavía un grupo de la elite se dedica a actividades tradicionales (domésticas y crianza), dependiendo económicamente de su pareja. Aún así, si en el largo plazo se mantienen los mecanismos determinantes de la desigualdad social y no se generan contrapesos —en materia de equidad educativa, generación de empleo y protección social no contributiva— será creciente la proporción de población cuya trayectoria de vida se describe adecuadamente por este “tipo ideal”.

Un eslabón clave de este proceso de acumulación de desigualdades, que no ha sido tocado en este texto, se relaciona con los ingresos laborales, que varían sustancialmente con la educación alcanzada por los individuos. Aunque esta variación responde a una mayor productividad y a un premio que la sociedad da por capacidad y esfuerzo, lo cierto es que también refleja desigualdades iniciales e históricas relacionadas con el acceso a una educación de calidad y la pertinencia del proceso formativo para obtener un empleo. En tal sentido, tanto la educación como un mercado de trabajo dinámico y transparente son claves para hacer posible que funcione exitosamente una red de protección social a través de todo el ciclo de vida, y que se exprese también en una vejez con ingresos y servicios adecuados. En el largo plazo un sistema con tales características permitiría generar ahorros públicos, porque tanto la demanda de prestaciones públicas asistenciales como la presión sobre las familias serían menores.

En síntesis, el análisis previo ratifica las debilidades y desigualdades de la protección social en la región, y muestra que en los cuatro países analizados se están incubando desigualdades enormes durante las fases previas del ciclo de vida, que se manifiestan en la vejez tanto en términos de cobertura —con la excepción de Brasil— como de los montos de las pensiones.

## **2. Transferencias y equidad intergeneracional**

El concepto de transferencias intergeneracionales se refiere a las reasignaciones de recursos económicos, realizadas en forma privada o a través del sector público, desde personas de un determinado grupo de edad hacia las de otros grupos (Lee, 2003; Mason, Lee *et al.*, 2005). Desde la perspectiva del ciclo de vida, la función de las transferencias intergeneracionales es suavizar el perfil de consumo de las personas a lo largo de las distintas etapas de su vida, y cubrir las necesidades de ingreso para financiar el consumo de las personas que están atravesando la niñez, la adolescencia y la vejez.

Es importante entonces evaluar el papel que juegan las transferencias intergeneracionales y qué impacto tienen desde el punto de vista de la equidad distributiva. Además, el análisis intergeneracional e intertemporal de las transferencias es una herramienta útil para anticipar los desequilibrios financieros que pueden generar los cambios demográficos y del mercado de trabajo en los esquemas de protección social. De esta manera, se puede evaluar la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social y la capacidad de las transferencias inter e intrafamiliares para compensar los posibles desequilibrios.

A pesar de la importancia de estas transferencias en América Latina, es escaso el conocimiento que se tiene sobre ellas. Como mencionan Uthoff *et al.* (2005), en parte esto se ha debido a la falta de información desagregada por grupos de edades sobre variables referidas a fuentes de ingreso, consumo y transferencias públicas y privadas. A su vez, las recurrentes y severas crisis macroeconómicas que han sufrido los países de la región, han puesto la atención sobre temas de corto plazo y han relegado las cuestiones distributivas y los problemas con un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Más aún, hasta hace pocos años esta perspectiva intergeneracional del bienestar económico, de la carga tributaria y del gasto público no contaba con fundamentos teóricos

sólidos, y su incorporación a la contabilidad y al análisis económico era parcial. Sin embargo, en la actualidad ya se cuenta con esquemas teóricos más elaborados y consistentes, e incluso en otras regiones los gobiernos han adoptado el uso de los instrumentos de la contabilidad generacional en forma más sistematizada. Si bien el objetivo de esta sección no es hacer una revisión exhaustiva de los estudios empíricos llevados a cabo en América Latina, a continuación se mencionan las principales conclusiones a las que arribaron algunos de ellos.

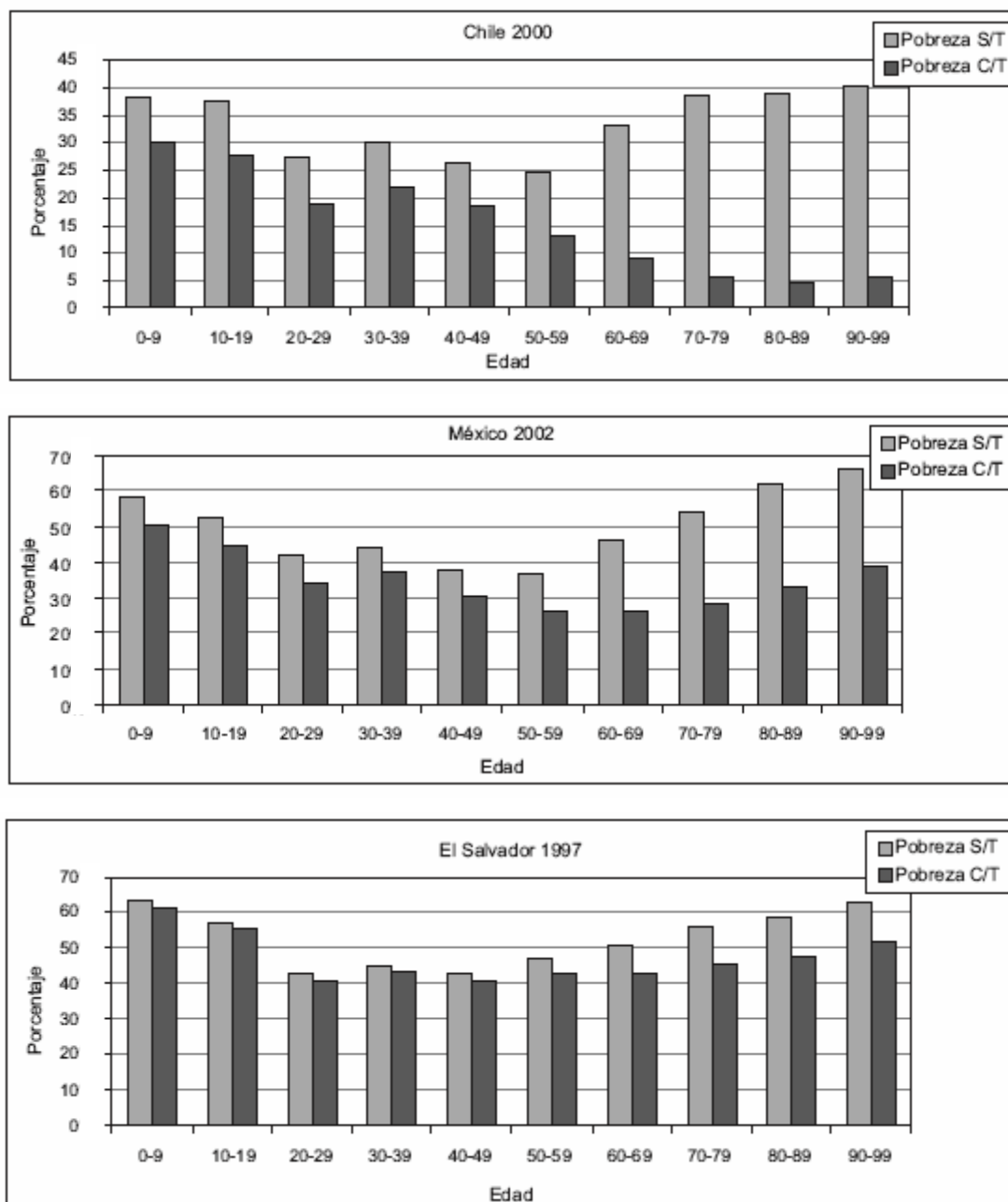
Uthoff *et al.* (2005) analizaron las transferencias intergeneracionales en tres países: Chile, México y El Salvador. Los resultados de su estudio reflejan que el monto agregado de dichas transferencias es importante y prácticamente en todos los casos estas ayudan a suavizar el consumo entre los distintos grupos de edad. Sin embargo, las transferencias públicas no son siempre redistributivas y tienden a favorecer a algunas generaciones (los adultos mayores) más que a otras (los niños). Además, incluso en los países cuyas transferencias públicas son cuantiosas, las transferencias privadas también tienen un peso importante. Sin embargo, el efecto redistributivo de las transferencias privadas es más ambiguo, porque en algunos casos terminan reproduciendo la distribución de la pobreza y la riqueza entre una generación y otra, mediante transferencias que favorecen a quienes ya son relativamente más favorecidos.

Por otro lado, las transferencias también pueden jugar un rol muy importante en la reducción de la pobreza. En los tres países analizados tienen un efecto reductor sobre la pobreza en casi todos los grupos de población, pero los grados de efectividad son bastante disímiles tanto entre países como entre grupos de edad. Básicamente, el efecto de las transferencias en la reducción de la pobreza depende de dos factores: el monto de dichas transferencias con relación a los ingresos y su focalización en los hogares pobres. Así, mientras que en Chile las transferencias contribuyen a disminuir la pobreza en 18 puntos porcentuales, en México la reducción es de 9 puntos y en El Salvador de tan sólo 3 puntos. Esto responde a que en El Salvador, si bien la focalización es mayor que en México, las transferencias sólo representan 9% del total de ingresos, mientras que en Chile y México los valores ascienden al 15% y 14% respectivamente. Además, es interesante observar cómo varía el grado de efectividad entre distintos grupos de edad. Como se observa en el gráfico 14, en los tres países analizados, la reducción de la pobreza es proporcionalmente mayor para los adultos mayores que para el resto de la población. De hecho, se advierte cómo el efecto de las transferencias lleva a que la situación relativa de los niños y jóvenes empeore, debido a que sus tasas de pobreza adquieren niveles equivalentes o mayores que el promedio cuando se considera el efecto de las transferencias.

Esta desventaja relativa de los niños y jóvenes con relación a los adultos mayores es particularmente relevante en el caso de Brasil. Turra y Queiroz (2005) analizaron las transferencias públicas tanto en dinero como en especie y su vínculo con las transferencias familiares. Al igual que en otros países, en Brasil las transferencias familiares tienen una importancia mayor para los niños, en especial aquellos de hogares con mayores recursos económicos, ya que los niños de familias más pobres dependen mucho más de las transferencias públicas. En cambio, para las personas mayores las transferencias públicas tienen gran importancia, independientemente de su situación económica inicial. Sin duda, la capacidad diferenciada por grupos de edad y niveles económicos de ejercer presión e influencia sobre las decisiones de política tiene que ver con este resultado y explica, en cierta medida, el hecho que las tasas de pobreza sean más altas entre los niños que entre las personas de edad. Si bien es difícil explicar cuáles fueron históricamente los mecanismos actuariales y distributivos que acentuaron los niveles de pobreza y desigualdad en Brasil, los estudios de este tipo aportan elementos que permiten avanzar en la comprensión de dichos mecanismos.

Gráfico 14

**CHILE, MÉXICO Y EL SALVADOR: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y EFECTIVIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN GRUPOS DE EDAD, C/RCA 2000**



Fuente: Uthoff *et al.* (2005) sobre la base de CASEN (2000), ENIGH (2002) y EHPM (1997).

<sup>a</sup> S/T = sin transferencias, C/T = con transferencias.

En el caso de Uruguay, Furtado (2005) analiza el escenario que presenta el país y los desafíos a los que se enfrenta. En particular, cabe recordar que se trata del país más envejecido de América Latina y el Caribe. A esto se suma el déficit poblacional selectivo que resulta de la emigración y el aumento progresivo de la población activa no registrada en los sistemas de seguridad social, por lo que la tasa de dependencia seguirá creciendo. Estas características ejercen fuerte presión sobre las transferencias públicas, que ya presentan un fuerte desequilibrio en términos generacionales, a favor de los adultos mayores. Es conocido el fuerte peso de las prestaciones



asistenciales y, fundamentalmente, previsionales dentro del gasto público. A su vez, el análisis de las transferencias privadas también indica que los mayores son beneficiarios netos de la ayuda mutua que se prestan padres e hijos. Por lo tanto, las actuales generaciones tienen una doble carga: no sólo asumen su propia subsistencia y la de sus hijos, sino que además contribuyen a la de sus padres. Todo este escenario pone de manifiesto las dificultades que deberá enfrentar el sistema de protección social en Uruguay en los próximos años.

Montes de Oca y Hebrero (2005) incorporan la dimensión urbano/rural al análisis de las transferencias intergeneracionales en México. Los autores diferencian las transferencias formales de las informales y además analizan el caso particular del estado de Guanajuato, por lo que también distinguen el origen institucional de las transferencias. Los resultados permiten concluir que las transferencias que efectúa el sistema de seguridad social tienen un sesgo urbano y benefician en mayor proporción a los varones, mientras que las transferencias formales del gobierno federal están dirigidas en mayor proporción a las mujeres, particularmente en las áreas menos urbanizadas y en las comunidades rurales. En las zonas rurales las transferencias informales intergeneracionales parecen jugar un rol importante, aunque los flujos de estas transferencias dependen de factores migratorios y de la edad de los hijos.

Por último, es importante mencionar que si bien estos estudios están sujetos a fuertes restricciones en términos de información, permiten advertir el desequilibrio intertemporal que muestran las políticas sociales y el gasto fiscal en general. Este desequilibrio trae consigo importantes consecuencias presupuestarias y macroeconómicas en el mediano y largo plazo, y genera interrogantes sobre la equidad intergeneracional de las políticas sociales. Sin embargo, para poder realizar afirmaciones en este sentido es necesario seguir avanzando en esta línea de estudios.

### **3. Consideraciones finales**

La revisión de la evidencia empírica acumulada en América Latina acerca de la desigualdad de los sistemas de seguridad social es consecuente con la idea según la cual ésta refleja una acumulación de desventajas a lo largo del ciclo de vida. Los resultados presentados en este trabajo, por ejemplo, muestran que la condición de inseguridad económica en el mercado laboral está fuertemente relacionada a bajos niveles de educación alcanzados en los años de preparación. Las personas menos educadas permanecen menos tiempo activas, tienen mayores tasas de desempleo y peores condiciones de trabajo. Como consecuencia, obtienen peores niveles en los indicadores de cobertura, densidad de cotización y nivel de beneficios en los sistemas de seguridad social, especialmente en los que se basan en contribuciones definidas. Esta desigualdad, determinada por el nivel educativo de las personas, se incrementa en el caso de las mujeres, para las cuales factores ligados al mercado laboral acentúan los efectos de la diferencia entre niveles educativos generando, a su vez, brechas de género.

Dada esta relación, las políticas públicas orientadas a corregir la desigualdad dentro de los sistemas de seguridad social no solamente deben actuar incrementando el nivel de cobertura y de beneficios a través de programas no contributivos, sino que también deben considerar acciones que busquen corregir la desigualdad en el acceso a educación de calidad y al empleo de las nuevas generaciones. Como muestra este estudio, los países latinoamericanos han transferido relativamente pocos recursos a los niños y jóvenes y presentan, por lo general, altos niveles de informalidad y desempleo. Estas dos características estructurales afectan mayoritariamente a personas de un nivel de ingreso y educación bajo.

La aplicación de políticas orientadas a aumentar el nivel de recursos destinados a la educación pública y a reducir el desempleo y la informalidad en el mercado laboral, entre otras, podrían favorecer la reducción de las desigualdades en el acceso y nivel de beneficios que hasta el momento muestran los sistemas de seguridad social en Latinoamérica.

A su vez, la corrección de las desigualdades a través de acciones en este sentido debe tomar en cuenta sus efectos en dos dimensiones: la equidad intergeneracional y el crecimiento económico. Por ejemplo, ciertas políticas públicas destinadas a corregir la desigualdad de una generación a través de una mayor asignación de recursos públicos podrían empeorar la situación de los más desaventajados de otra generación contemporánea a la beneficiada. Por otro lado, estas políticas deben tomar en cuenta los efectos que podrían tener sobre la estabilidad y el crecimiento económico, que juega un rol fundamental en la mantención de bajas tasas de desempleo y niveles de gasto público sostenidos en el tiempo, condiciones necesarias para mejorar los indicadores de cobertura y beneficios de los sistemas de seguridad social.

Concluyendo, las reformas a los sistemas de seguridad social que busquen corregir las desigualdades deben interactuar con otras políticas que reduzcan la probabilidad de acumular desventajas que provoquen más tarde desigualdades en los sistemas de seguridad social. Además, deben tomar en cuenta las posibles repercusiones que podrían tener sobre la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y la equidad intergeneracional.

## Bibliografía

---

- Bertranou, Fabio (2005), “Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina”, *Consecuencias económicas y sociales del cambio en la estructura de edades*, División de Población de las Naciones Unidas y Consejo Nacional de Población de México, Ciudad de México, México.
- Bertranou, Fabio; Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (2002), *Pensiones no Contributivas y Asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- BM y BID (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) (2004), *Informe del gasto público. Gestión del gasto público para lograr sostenibilidad fiscal y servicios públicos eficientes y equitativos*.
- Bravo, Jorge (2006), “Constructing a baseline NTA for Chile: Preliminary findings”, presentation at the Third Workshop on Macroeconomic Aspects of Intergenerational Transfers, Honolulu, Hawaii, January 20-22.
- Camarano, Ana Amélia (organizadora) (2004), *Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?*, Rio de Janeiro, Brasil, IPEA.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* [LC/G.2294(SES.31/3yE)], Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2006b), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2005), *Panorama social de América Latina 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile.
- CEPAL y OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile.
- CEPAL, CELADE y BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, (LC/DEM/G.161), Serie E N° 45, Santiago de Chile.

- CEPAL, UNFPA y Cooperación Italiana (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2003), *Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe*, serie *Seminarios y Conferencias* N° 30 (LC/L.1995-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.157.
- Chackiel, Juan (2004), *La dinámica demográfica en América Latina*, serie *Población y Desarrollo* N° 52 (LC/L.2127-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.55.
- (2000), *El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación favorable?*, serie *Población y Desarrollo* N° 4 (LC/L.1411-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.80.
- Cichón, Michael; Wolfgang Scholz; Arthur van de Meerendonk; Krzysztof Hagemeyer; Fabio Bertranou y Pierre Plamondon (2004), *Financing Social Protection*, Quantitative Methods in Social Protection Series, Geneva, International Labour Office/International Social Security Association.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004), *World Economic Outlook 2004: the global demographic transition*, Chapter III. How will demographic change affect the global economy?, [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/pdf/chapter3.pdf>.
- Furtado, Magdalena (2005), “Las transferencias intergeneracionales en Uruguay”, revista *Notas de Población* N° 80 (LC/G.2276-P), Santiago, Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.142.
- Gaymu, Joëlle; Adrien Binet; Christiane Delbès; Aline Desesquelles y Sabine Springer (2005), “Determinants of living arrangements among older people: an European comparison”, presented at the XXV International Population Conference Tours, France, July 18 – 23.
- Godoy, Lorena (2004), *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, serie *Mujer y Desarrollo* N° 52, (LC/L.2063-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.7.
- Goldani, Ana Maria (2004), “Contratos Intergeracionais e Reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se Deve Repensar essa Relação para o Brasil?”, en Camarano, Ana Amélia (organizadora), *Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?*, Rio de Janeiro, Brasil, IPEA, pp. 211-252.
- Goode, W. (1964), *The Family*, Englewood Cliffs Prentice-Hall.
- Huenchuan, Sandra (2004), *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*, serie *Población y Desarrollo* N° 51 (LC/L.2115-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.44.
- Lee, Ronald (2003), “Demographic Change, Welfare, and Intergenerational Transfers: A Global Overview”, *Genus*, v. LIX, N° 3-4, July-December, pp. 43-70.
- Lee, Ronald; Andrew Mason, An-Chi Tung, Mun-Sim Lai and Tim Miller, forthcoming (2005), “Population Aging and Intergenerational Transfers: Introducing Age into National Accounts, Developments in the Economics of Aging”, David Wise ed., National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- Magno de Carvalho, José (1998), “The demographics of poverty and welfare in Latin America: challenges and opportunities”; in V. Tokman and G. O’Donnell (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America: issues and new challenges*, Notre Dame, The University of Notre Dame Press.
- Mason, Andrew (2005), “Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries,” United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, Mexico City.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004), *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Project CEPAL/GTZ, Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe, serie *Financiamiento del Desarrollo* N° 144 (LC/L.2090-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- Montes de Oca, Verónica y Mirna Hebrero (2005), “Transferencias intergeneracionales y apoyos económicos y no económicos en México y Guanajuato: aproximaciones macro y micro”, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), documento presentado en el Taller sobre Transformaciones Demográficas, Transferencias Intergeneracionales y Protección Social en América Latina, Santiago de Chile, 6-7 de julio.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2005), *Economic Survey of Brazil 2005*.
- OIT-PREALC (Oficina Internacional del Trabajo – Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe) (1991), *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile.

- Rodríguez, Jorge (2005a), “Protección social: trabajo, seguridad, ingresos y familiar”, Santiago de Chile, inédito.
- (2005b), “Reproducción en la adolescencia: el caso de Chile y sus implicaciones de política”, *Revista de la CEPAL* N° 86 (LC/G.2282-P/E), Santiago de Chile.
- Rofman, Rafael and Leonardo Lucchetti (2006), “Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage”, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0616, World Bank.
- Saad, Paulo (2005), “Arreglos residenciales y transferencias de apoyo informales de los adultos mayores en América Latina y el Caribe”, División de Población de las Naciones Unidas, documento presentado al Taller sobre transformaciones demográficas, transferencias intergeneracionales y protección social en América Latina, Santiago de Chile, 6-7 de julio.
- Sunkel, Guillermo (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, preparado como apoyo al documento *La Protección Social de Cara al Futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, (SES31), Santiago de Chile, CEPAL.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2003), “El papel del aseguramiento en la protección social”, *Revista de la CEPAL* N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago de Chile.
- Tomassini, Cecilia; Karen Glaser; Douglas Wolf; Marjolein I. Broese van Groenou y Emily Grundi (2004), “Living arrangements among older people: an overview of trends in Europe and the USA”, *Population Trends*, No. 115, London, United Kingdom, National Statistics.
- Turra, Cassio y Bernardo Queiroz (2005), “Las transferencias intergeneracionales y la desigualdad socioeconómica en Brasil: un análisis inicial”, revista *Notas de Población* N° 80 (LC/G.2276-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.142.
- United Nations (2001), “Living arrangements of older persons”, *Population Bulletin*, No. 42/43, ST/ESA/SER.N/42-43, New York.
- Uthoff, Andras (2002), “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, *Revista de la CEPAL* N° 78 (LC/G.2187-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- Uthoff, Andras; Jorge Bravo; Cecilia Vera y Nora Ruedi (2005), “Cambios en la estructura por edades de la población, transferencias intergeneracionales y protección social en América Latina”, revista *Notas de Población* N° 80 (LC/G.2276-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.142.
- Uthoff, Andras; Cecilia Vera y Nora Ruedi (2006), *Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe*, serie *Financiamiento del Desarrollo* N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Velásquez Pinto, Mario D. (2005), *La protección frente al desempleo en América Latina*, serie *Financiamiento del Desarrollo* N° 166 (LC/L.2470-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- Wajnman, Simone (2007), “Diferenciales de ingresos por sexo, composición de las familias y desigualdad del ingreso familiar en Brasil”, revista *Notas de Población* N° 84 (LC/G.2344-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.92.
- World Bank (1994), “Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth”, *World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

población y desarrollo

## Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

82. Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe, Evelina Bertranou (LC/L.2864 -P), N° de venta: S.08.II.G.9 (US\$ 10.00), 2008.
81. Fecundidad adolescente en Nicaragua: tendencias, rasgos emergentes y orientaciones de política, Marcelina Castillo Venerio (LC/L.2846-P), N° de venta: S.07.II.G.169 (US\$ 10.00), 2007.
80. Migración interna en Nicaragua: descripción actualizada e implicancias de política, con énfasis en el flujo rural-urbano, Elgin Antonio Vivas Viachica (LC/L.2839-P), N° de venta: S.07.II.G.160 (US\$ 10.00), 2007.
79. Interacciones entre transición demográfica y epidemiológica en Nicaragua: implicancias para las políticas públicas en salud, Mariachiara Di Cesare (LC/L.2822-P), N° de venta: S.07.II.G.147 (US\$ 10.00), 2007.
78. Indigenous peoples and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions, Fabiana Del Popolo, Ana María Oyarce, Bruno Ribotta and Jorge Rodríguez (LC/L.2799-P), N° de venta: E.07.II.G.132 (US\$ 10.00), 2007.
77. Desigualdades sociodemográficas en Nicaragua: tendencias, relevancia y políticas pertinentes, Maritza Delgado (LC/L.2794-P), N° de venta: S.07.II.G.129 (US\$ 10.00), 2007.
76. Guía para la evaluación participativa de políticas y programas en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento, Sandra Huenchuan y Mariana Paredes (LC/L.2778-P), N° de venta: S.07.II.G.112 (US\$ 10.00), 2007.
75. Estrategias para abogar en favor de las personas mayores, Alejandro Morlachetti, José Miguel Guzmán, Mónica Cuevas (LC/L.2739-P), N° de venta: S.07.II.G.71 (US\$ 10.00), 2007.
74. Tugurios, migración y objetivos de desarrollo del Milenio, David Candia Baeza (LC/L.2654-P), N° de venta: S.07.II.G.03 (US\$ 10.00), 2007.
73. Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo, Marcela Ferrer Lues (LC/L.2653-P), N° de venta: S.07.II.G.05 (US\$ 10.00), 2007.
72. Patrones emergentes de la fecundidad y la salud reproductiva y sus vínculos con la pobreza en América Latina y el Caribe, Mariachiara Di Cesare (LC/L.2652-P), N° de venta: S.07.II.G.04 (US\$ 10.00), 2007.
71. Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas, Daniela Vono de Vilhena (LC/L.2645-P), N° de venta: S.06.II.G.171 (US\$ 10.00), 2006.
70. Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento, Mónica Villarreal Martínez (LC/L.2542-P), N° de venta: S.06.II.G.70 (US\$ 10.00), 2006.
69. Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua, Milagros Barahona (LC/L.2523-P), N° de venta: S.06.II.G.50 (US\$ 10.00), 2006.
68. Análisis de percepciones y aportes para una política de migraciones internacionales en Nicaragua, José Luis Rocha Gómez (LC/L.2491-P), N° de venta: S.06.II.G.27 (US\$ 10.00), 2006.
67. Migración internacional y desarrollo en Nicaragua, Eduardo Baumeister (LC/L.2488-P), N° de venta: S.06.II.G.21 (US\$ 10.00), 2006.
66. Demographic models for projections of social sector demand, Timothy Miller (LC/L.2477-P), Sales N°: E.06.II.G.10, (US\$10.00), 2006.
66. Modelos demográficos para la proyección de la demanda del sector social, Timothy Miller (LC/L.2477-P), N° de venta: S.06.II.G.10 (US\$ 10.00), 2006.
65. La omisión censal en América Latina. 1950 - 2000, Odette Tacla Chamy (LC/L. 2475-P), N° de venta: S.05.II.G.4 (US\$ 10.00), 2005.
64. La legislación a favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Mónica Villarreal Martínez (LC/L.2468-P), N° de venta: S.05.II.G.215 (US\$ 10.00), 2005.
63. Metas del milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales, David Candia Baeza (LC/L. 2456-P), N° de venta: S.05.II.G.201 (US\$ 10.00), 2005.

62. Déficit habitacional en Brasil y México: estudio de dos megaciudades. Con base en los censos 1990-2000, Camilo Arriagada Luco (LC/L. 2433-P), N° de venta: S.05.II.G.179 (US\$ 10.00), 2005.
61. Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades, Patricia Cortés Castellanos (LC/L.2426-P), N° de venta: S.05.II.G.173 (US\$ 10.00), 2005.
60. La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional, Marcela Ferrer (LC/L.2425-P), N° de venta: S.05.II.G.172 (US\$ 10.00), 2005.
59. Propuesta para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina, Marta Rangel (LC/L.2408-P), N° de venta: S.05.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005.
58. Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe, CELADE (LC/L.2235-P), N° de venta: S.04.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005.
57. Unión y cohabitación en América Latina: ¿modernidad, exclusión, diversidad?, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2234-P), N° de venta: S.04.II.G.154 (US\$ 10.00), 2005.
56. Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2233-P), N° de venta: S.04.II.G.153 (US\$ 10.00), 2005.
55. Commemoration of the tenth anniversary of the International Conference on Population and Development: actions undertaken to implement the programme of action of the Conference in Latin America and the Caribbean, Population Division (CELADE) (LC/L.2064/Rev.1-P), N° de venta: E.04.II.G.78 (US\$ 10.00), 2004.
54. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes, Carlos Filgueira y Andrés Peri (LC/L.2149-P), N° de venta: S.04.II.G.77 (US\$ 10.00), 2004.
53. América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza, Jorge Paz, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez, Jorge Rodríguez (LC/L.2148-P), N° de venta: S.04.II G.76 (US\$ 10.00), 2004.
52. La dinámica demográfica en América Latina, Juan Chackiel (LC/L.2127-P), N° de venta: S.04.II. G.55 (US\$ 10.00), 2004.
51. Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina, Sandra Huenchuan (LC/L. 2115-P), N° de venta: S.04.II.G.44 (US\$ 10.00), 2004.
50. Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2059-P), N° de venta: S.04.II.G.3 (US\$ 15.00), 2004.
49. El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2046-P), N° de venta: S.03.II.G.208 (US\$ 10.00), 2003.
48. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia, Rocío Murad Rivera (LC/L.2013-P), N° de venta: S.03.II.G.175 (US\$ 10.00), 2003.
47. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Camilo Arriagada Luco y Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1997-P), N° de venta: S.03.II.G.159 (US\$ 10.00), 2003.
46. La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1996-P), N° de venta S.03.II.G.158 (US\$10.00), 2003.
45. América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Camilo Arriagada Luco (LC/L.1983-P), N° de venta: S.03.II.G.142 (US\$ 10.00), 2003.
44. El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1974-P), N° de venta: S.03.II.G.133 (US\$ 10.00), 2003.

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....