

RESTRICCIONES, PROBLEMAS Y DILEMAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: ENFRENTANDO LOS DESAFÍOS DEL ENVEJECIMIENTO Y LA SEGURIDAD DE LOS INGRESOS

Fabio M. Bertranou

Oficina Internacional del Trabajo

Santiago de Chile

bertranou@ilo.org

Resumen

Este artículo discute las principales restricciones, problemas y dilemas que enfrenta la protección social en América Latina en un contexto de cambio demográfico e insuficientes logros en el desempeño de la economía, particularmente en el mercado laboral. En el mismo se plantea la necesidad de readecuar la matriz general de provisión de protección social en función de una redefinición de prioridades y las restricciones que impone el acceso al financiamiento. Debido al limitado desempeño laboral, los ingresos salariales representan una fuente de financiamiento insuficiente y, en algunos casos, inadecuada para afrontar el financiamiento de una protección social básica que debería sustentarse en parte sobre la base de criterios no contributivos. Sin embargo, el mercado laboral, junto a las pensiones, seguirá constituyendo para los adultos mayores en América Latina, uno de los principales pilares de fuentes de ingresos y seguridad socioeconómica. De esta manera se espera una mayor participación laboral de este grupo etario, requiriendo asimismo reflexionar sobre la consistencia de las políticas laborales y de protección social en materia de pensiones.

— Palabras clave: protección social, pensiones, envejecimiento, mercado laboral, América Latina
Clasificación JEL: H55, N36.

Introducción¹

La ampliación del acceso a la protección social² para todos los estratos sociodemográficos es el desafío más relevante para los sistemas de protección social en América Latina. Esta región es la más desigual del mundo en términos de la distribución de sus ingresos. Esto se ve reflejado en una importante cantidad de dimensiones socioeconómicas en donde los cambios demográficos y

¹ Este artículo ha tomado como base las consideraciones realizadas en Bertranou (2005a) y Bertranou y Jiménez (2005). Las expresiones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente el pensamiento de la Organización Internacional del Trabajo.

² Una breve definición del concepto de protección social y su relación con otros conceptos de políticas sociales se resume en el anexo.

los sistemas de protección social no son ajenos a dicha realidad. Asimismo, la protección social debería, en teoría, adecuarse no sólo a la cambiante estructura de edades sino también a las modificaciones en el mercado laboral y a la economía en su conjunto.

Por otro lado, la institucionalidad y los cambios que se producen en ella, juegan un papel significativo en el desempeño final de los sistemas y en la capacidad de adaptación de los mismos a las nuevas realidades.

La inseguridad socioeconómica es una de las facetas más preocupantes de la vida diaria para la población en América Latina. Todos los estratos sociales enfrentan tal circunstancia, pero en especial aquéllos sumergidos en la informalidad y la pobreza. La baja cobertura de la protección social es particularmente severa en los primeros deciles de la distribución de ingresos; esto se refiere tanto al número de trabajadores y familiares alcanzados por los esquemas y programas de protección, como también al espectro de riesgos cubiertos y la calidad misma de la protección. Este aparente simple fenómeno encubre, sin embargo, causas múltiples y estrechamente interrelacionadas.

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 son: la salud, la pérdida de ingresos por vejez, invalidez, sobrevivencia o desempleo. En general, el acceso a la cobertura de ciertas prestaciones durante la vejez –jubilaciones y pensiones- es mayor. Al menos uno de cada dos adultos mayores accede a las prestaciones de vejez, sin embargo, este resultado es explicado por el desempeño de un pequeño grupo de países. Si se considerara un promedio simple para todos los países de la región, uno de cada tres adultos mayores tendría acceso a un beneficio por vejez. Esta mayor cobertura para adultos mayores, contrasta con que este grupo etario también está expuesto a ciertos riesgos más difíciles de ser cubiertos en términos financieros y que corresponden a los requerimientos de servicios de salud y cuidados de largo plazo. Asimismo, quienes acceden a las prestaciones de vejez son generalmente los colectivos de trabajadores que han estado mejor posicionados en el mercado laboral, debido a que los sistemas de pensiones han tenido una fuerte orientación de tipo contributiva para su acceso. Los cambios demográficos han sido cruciales para establecer nuevas restricciones en materia de financiamiento y redefinición de los tradicionales pilares de protección: familia, mercado y Estado.

La tasa de crecimiento de la población mayor de 60 años se acelerará durante las próximas décadas produciendo un incremento en los índices de vejez y de dependencia de adultos mayores. Esto plantea interrogantes importantes respecto a la matriz de protección social que deben modelar los países y la forma en que la misma se financia. Simultáneamente, la población más joven no habrá entrado de lleno a la fuerza laboral con la educación y capacidad productiva como para aprovechar el denominado primer “dividendo demográfico” que permite impulsar el crecimiento económico. Esto a su vez afectará las posibilidades de financiamiento de la protección social y la acumulación de ahorros públicos y privados para el financiamiento del consumo durante la vejez.

Este trabajo pretende resumir estilizadamente algunas de las principales tendencias que se observan en la región latinoamericana en el mencionado conjunto de factores, destacando las interacciones y sus posibles efectos como así también los principales desafíos en materia de política pública para los años venideros. Los sistemas de protección social en América Latina han sido generalmente adaptados con un rezago en cuanto a los cambios sociolaborales.

De esta manera, reducir el rezago en las adaptaciones resulta crucial para optimizar el uso de los recursos sociales asignados a la protección de los riesgos y de esta manera incrementar el

bienestar social, en particular frente a los cambios demográficos que espera enfrentar la región durante las próximas décadas.

El artículo se organiza de la siguiente forma. Primeramente se sintetizan las características y los problemas de los sistemas de protección social en la región, sin dejar de tener en cuenta que existen importantes diferencias entre grupos de países debido a su distinto desarrollo socioeconómico. Posteriormente, se realiza un breve resumen de las principales tendencias demográficas en América Latina, para luego focalizar la discusión en uno de los aspectos más relevantes en el ámbito de las reformas sociales: los cambios en los sistemas de jubilaciones y pensiones. Finalmente, se discuten los principales desafíos a la luz de las tendencias demográficas y el contexto actual de los sistemas de protección social: la necesidad de reestructurar la matriz de protección social considerando los aspectos del financiamiento y el creciente papel de los programas no contributivos; la feminización de la vejez y la dimensión de género en los sistemas de pensiones; y el mercado laboral de los adultos mayores.

1. Restricciones, Problemas y Desafíos de los Sistemas de Protección Social

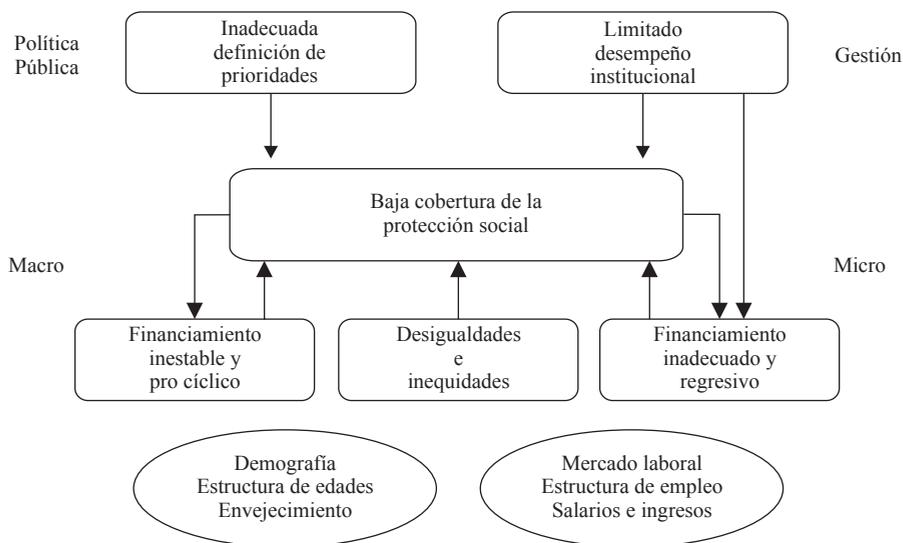
La protección social de los adultos mayores es provista a través de esquemas y programas que se insertan en forma más o menos integrada dentro de un sistema de protección social. En general, casi todos los países carecen de un “sistema de protección” como tal, sino que cuentan con una sumatoria de esquemas y programas débilmente estructurados y relacionados. De esta manera es relevante analizar brevemente las principales características y problemas que presentan la protección social en general, para luego centrar la discusión en lo que sucede en los programas de protección de ingresos a la vejez y, en particular, los sistemas de jubilaciones y pensiones.

En la práctica, los sistemas de protección social en 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 los componentes de la misma como también de la institucionalidad vigente dominada por factores político-organizacionales propios de cada país. A continuación se resumen las restricciones y problemas generales más relevantes.

El principal problema y desafío de los sistemas de protección social, y en particular en la región de América Latina, es la baja cobertura (OIT, 2002; Mesa-Lago, 2004). Esta no es una característica aislada sino que se asocia a una serie de otros problemas que llevan a que sea un fenómeno multicausal. Esto quiere decir que de todos estos problemas, el aspecto saliente articulador de los mismos es la escasa cobertura, en el sentido de que los otros problemas son causantes o impactan directamente sobre la cantidad y calidad de la misma, tanto de la población económicamente activa como de otros grupos poblacionales que no participan directa o completamente en el mercado laboral, como son los niños y los adultos mayores. De esta manera, las seis principales restricciones y problemas generales (Gráfica 1), como así también sus mayores desafíos, son:

Baja cobertura. Existe en general una baja extensión y calidad de la cobertura de los distintos programas de protección social. Puede decirse que se produce una “paradoja de la protección” en el sentido que los grupos poblacionales menos vulnerables son aquéllos que acceden a más y

Gráfica 1
Restricciones y Problemas de la Protección Social en América Latina



Fuente: Elaboración basada en Rofman (2005) y otras fuentes.

mejor protección. Esto es producto de diversos factores pero uno relevante es el mercado laboral en donde los trabajadores mejores posicionados en el mismo (asalariados de empresas grandes y el sector público) son aquéllos más favorecidos en relación a la cobertura.

Inadecuada definición de prioridades. Existe un deficiente proceso de definición de prioridades en términos de las poblaciones objetivo y de los riesgos prioritarios a ser cubiertos. Un desafío importante es la identificación de los instrumentos de protección social más costo-efectivos como así también generar/adaptar instrumentos que tomen en cuenta la heterogeneidad del mercado laboral y las distintas modalidades de empleo, como así también la estructura demográfica. Un ejemplo concreto de este problema en América Latina a nivel de definición de las prioridades en materia de política pública de pensiones, es el excesivo acento en la reforma y rediseño de aspectos relacionados con los programas de “segundo pilar” (sustitución de ingresos) en desmedro del diseño e implementación de programas de “primer pilar” (alivio de la pobreza). Por otro lado, a nivel de asignación más específica de recursos hacia programas de alta rentabilidad social y con un fuerte impacto en la exclusión desde un punto de vista intertemporal, existe una escasa priorización de intervenciones destinadas a erradicar el trabajo infantil.³

Financiamiento insuficiente, inestable y procíclico. Existe una dependencia financiera del sistema de protección social al ciclo macroeconómico. El desafío consiste en que, a través de una política fiscal prudente, se generen mecanismos complementarios de financiamiento anti-cíclicos y mejoras en el volumen de recursos globales asignados a la protección. Existen de esta forma dos

³ Durante los últimos años, en numerosos países de la región ha surgido una nueva generación de programas que buscan revertir este problema. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, algunos programas de transferencias condicionadas (Rawlings, 2005).

vías para incrementar el financiamiento. La primera tiene que ver con el crecimiento del empleo y la mejora de la estructura del mismo hacia una composición donde aumente la proporción del empleo de fácil cobertura (asalariados de empresas grandes y medianas). La segunda está en relación al crecimiento del producto y la posibilidad de incrementar los recursos impositivos, principalmente a través del impuesto a la renta, y en su defecto a través de los impuestos al consumo que minimicen el impacto distorsivo en los precios, como por ejemplo, a través del impuesto al valor agregado.

Financiamiento inadecuado y regresivo. Existe una matriz de financiamiento de la protección social que es inadecuada a la realidad sociolaboral y que profundiza aspectos regresivos de la distribución del ingreso. El desafío es modificar los parámetros claves del financiamiento de dicha matriz en el sentido que pueda promover, o al menos que evite inhibir, la creación de empleo. La definición de estos parámetros no es neutral en términos de incentivos para generar empleo, sin embargo, no están completamente identificados los vínculos entre empleo y cotizaciones (incidencia) y sus consecuencias en eficiencia y equidad. Esto también, a su vez, podría mejorar la cuantía de recursos de la seguridad social al atraer nuevos cotizantes, aunque el impacto sería limitado dado que la mayoría de los excluidos son de baja capacidad contributiva. La mejora debería privilegiar aquellos colectivos con capacidad contributiva que eluden, evaden o simplemente no son obligados a cotizar.

Limitado desempeño institucional. Existen deficiencias organizacionales en la estructura de la burocracia y su funcionamiento. El desafío consiste en el fortalecimiento de las instituciones para optimizar la gestión de la protección social. Se requiere también identificar acciones costo-efectivas de mejoramiento institucional. Para ello se necesita, por ejemplo, fortalecer la capacidad política y gerencial para eliminar programas de bajo impacto y potenciar aquellos de mayor rentabilidad social. El concepto de desempeño institucional debe considerarse en forma amplia, incluso las acciones que llevan a recuperar la probidad y el *ethos* de la administración pública que permitan también aislar a los programas de las presiones corporativas y los efectos del ciclo político.

Altas desigualdades e inequidades. El resultado del desempeño laboral y las diferencias de acceso a la protección social generan importantes desigualdades e inequidades. A su vez, los problemas antes mencionados también son generadores y perpetúan dichas situaciones. El desafío es reducir las desigualdades y las inequidades en los sistemas a través de la ampliación de la cobertura y unificación/estandarización de programas, la promoción y cooperación para el diálogo en las reformas, y la eliminación de mecanismos regresivos en el financiamiento.

El Cuadro 1 muestra la magnitud del problema, señalando la proporción de trabajadores que contribuyen a la seguridad social y la proporción de población adulta mayor que recibe prestaciones de un área relevante de la seguridad social: las prestaciones por vejez. A modo de ejemplo, este cuadro muestra la importante heterogeneidad regional producto de las distintas realidades sociolaborales de los países. Las brechas de cobertura observadas “esconden”, a su vez, problemáticas muy relevantes que consisten en las disímiles condiciones de acceso a las prestaciones junto a las desigualdades e inequidades resultantes. Las coberturas en el empleo de la población del primer y quinto quintil de ingreso familiar difieren significativamente mostrando, además, que en algunos países las diferencias son extraordinariamente altas. Estas importantes diferencias se ven luego reflejadas en el dispar acceso a la protección durante la vejez. En algunos países, ciertos programas no contributivos buscan compensar los sesgos que profundizan los

Cuadro 1
América Latina: Cobertura de Pensiones
 (porcentaje)

Pais	Cobertura en el empleo	Cobertura en el empleo Quintil I	Cobertura en el empleo Quintil V	Cobertura en el empleo Q5/Q1	Cobertura adultos mayores ^{1/}
Argentina (2003)	40.3	4.0	71.6	17.9	68.3
Bolivia (2002)	10.9	0.3	34.0	113.3	14.7
Brasil (2001)	49.0	15.6	71.6	4.6	85.9
Chile (2003)	63.4	29.9	72.8	2.4	63.8
Colombia (2002)	22.3	n.d.	n.d.	n.d.	18.6
Costa Rica (2002)	52.1	15.9	62.4	3.9	36.6
Rep. Dominicana (2003)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10.9
Ecuador (2003)	23.3	6.8	45.0	6.6	15.2
El Salvador (2000)	31.6	5.7	68.7	12.1	14.5
Guatemala (2000)	19.9	0.4	47.4	118.5	11.3
México (2000)	39.3	30.2	51.7	1.7	19.2
Nicaragua (2001)	19.4	3.8	31.7	8.3	4.7
Panamá (2000)	59.0	n.d.	n.d.	n.d.	45.0
Paraguay (2001)	14.8	0.1	35.0	350.0	19.6
Perú (2002)	14.4	2.0	46.8	23.4	23.7
Uruguay (2002)	65.0	17.3	92.7	5.4	87.1
Venezuela (2000)	40.0	17.9	51.4	2.9	23.9

Nota: 1/ 65 años y más.

Fuente: Elaboración basada en Rofman (2005) y otras fuentes recopiladas por el autor.

regímenes contributivos. El resultado es que esa compensación es limitada y las diferencias en acceso y profundidad de la cobertura pueden ser sólo parcialmente remediadas. Este aspecto se discute posteriormente.

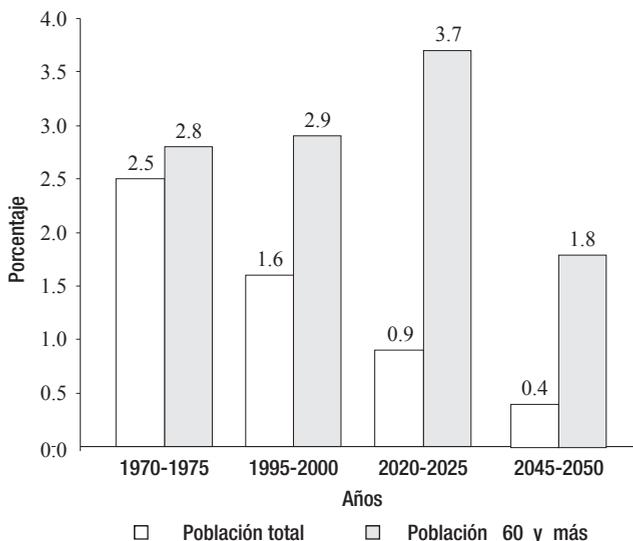
2. Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Reformas e Implicaciones

Los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina tienen una larga historia existiendo una gran diversidad en materia de tipos de organización, financiamiento y desempeño (Mesa-Lago, 1978). Los cambios demográficos y la precaria situación fiscal de los países en la región fueron argumentos importantes para que estos programas fueran modificados y constituyeran probablemente una de las áreas de reforma más intensa y controvertida en las políticas públicas sociales de las últimas dos décadas.

2.1 Tendencias hacia un envejecimiento heterogéneo

De acuerdo a las estimaciones que realiza la CEPAL (2004) de las tendencias de población en América Latina, la región se encuentra transitando una etapa de disminución de la fecundidad seguida por un descenso de la tasa de mortalidad. La tasa de fecundidad cayó fuertemente en los años setenta mientras que el descenso de la mortalidad se viene experimentando desde la primera mitad del siglo veinte. A partir de los años sesenta, la población tuvo una baja en el ritmo de crecimiento de la población joven y total, generando una disminución de la razón del número de jóvenes por cada persona en edad de trabajar (entre 15 y 64 años).

Gráfica 2
Crecimiento de la Población en América Latina



Fuente: CEPAL (2004).

Actualmente en la región se está experimentando una importante caída del ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar y un relativo aumento de la población mayor de quince años. De esta forma continúa el descenso en los jóvenes por persona en edad de trabajar y se incrementa, en forma lenta primero y muy acelerada después, el número de adultos mayores por cada persona en edad de trabajar.

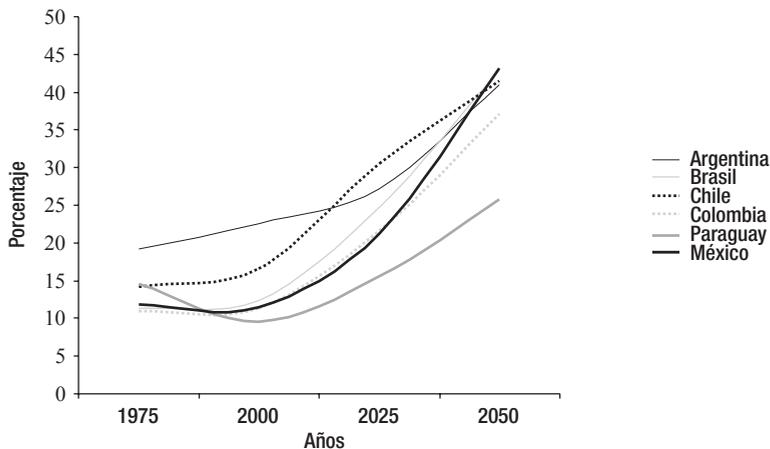
En términos absolutos la cantidad de personas mayores de 60 años se incrementará entre los años 2000 y 2025, de 40 a 96 millones. Dicho incremento se profundizará entre el 2025 y el 2050 para cuando se espera que se agreguen otras 85 millones de personas más, es decir, la población adulta mayor alcanzará los 180 millones de personas. De esta manera, la tasa de crecimiento quinquenal de este grupo poblacional pasará desde 2.9 por ciento en 1995-2000 a 3.7 por ciento en 2020-2025, siendo que la tasa de crecimiento de la población total crecerá para esos quinquenios un 1.6 por ciento y 0.9 por ciento, respectivamente. Los adultos mayores, por lo tanto, pasarán de representar el 7.9 por ciento de la población total en el 2000 al 14 por ciento en 2025 y 22.6 por ciento en el 2050. Esto significa que una de cada cuatro personas se espera que sea adulta mayor en el 2050. Consecuentemente, la edad mediana de la población se incrementará 15 años entre 2000 y 2050, siendo para este último año la mitad de la población mayor a 40 años (Gráfica 2).

El aspecto más notorio de este proceso global de cambio en la estructura de edades y aceleramiento en el envejecimiento de la población regional, se refiere a la marcada heterogeneidad entre países. De acuerdo al perfil actual de envejecimiento, la CEPAL (2004) ha clasificado los países en cuatro categorías. Esto permite aproximar el tema demográfico a otras variables socio-institucionales que afectan el desempeño de los sistemas de protección social.

El primer grupo de países es el que cuenta con un *envejecimiento avanzado* y entre ellos se encuentra Argentina, Cuba y Uruguay. Estos países tienen porcentajes de personas mayores que superan el 10 por ciento. El segundo grupo consiste en aquellos que cuentan con un *envejecimiento moderado avanzado*, es decir, presentan en la actualidad porcentajes de personas mayores entre 8 por ciento y 10 por ciento y experimentarán un rápido aumento de estos porcentajes durante los próximos años (25 a 30 por ciento). Los países que componen este grupo son Brasil y Chile. El tercer grupo está compuesto por aquellos que tienen un *envejecimiento moderado*. En los países se observa que las personas de 60 años y más representan entre el 6 y 8 por ciento y que superarán el 20 por ciento en el 2050. Los países de este grupo son Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela. Finalmente, el grupo de *envejecimiento incipiente* está compuesto por Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Estos países cuentan con porcentajes relativamente bajos en la proporción de personas mayores. Los mismos alcanzan a niveles entre el 5 y el 7 por ciento y sólo representarán entre el 15 y el 18 por ciento en el 2050. Para este grupo cabe la posibilidad de que en los próximos años se acelere el proceso de envejecimiento si ocurren cambios en la tendencia de la baja de la fecundidad.

¿Cuáles son las implicancias más relevantes para los países latinoamericanos de estos cambios demográficos? Sin pretender hacer una revisión exhaustiva, debe destacarse que en el ámbito de la definición de políticas públicas, en especial la asignación de recursos públicos, deberán replantearse las prioridades y objetivos de la política social. Esto es particularmente relevante si se considera que otros grupos poblacionales como son los niños y adolescentes, presentan en términos de indigencia y pobreza una mayor vulnerabilidad. Otro aspecto a destacar tiene que ver

Gráfica 3
Índice de Dependencia de los Adultos Mayores
Países Seleccionados de América Latina, 1975-2050



$$\text{Índice de dependencia de los adultos mayores} = \frac{\text{Población 65 años y más}}{\text{Población 15 - 64}} * 100$$

Fuente: Elaboración propia basada en datos de CEPAL (2004).

con la forma en que se realiza el aseguramiento social, es decir, el “pooling” para afrontar los riesgos sociales, y cómo actúan las transferencias intra e intergeneracionales, en especial las que provocan los sistemas de jubilaciones y pensiones. También, el proceso de envejecimiento irá acompañado de otros cambios sociodemográficos que tienen que ver con la mayor participación laboral femenina y los distintos patrones de arreglos y organización familiar debido a la mayor incidencia de separaciones y divorcios a lo largo del ciclo de vida.

Por último, una implicancia también a tener en cuenta se refiere a la velocidad en que está ocurriendo el proceso de envejecimiento. Como fuera mencionado, las personas mayores de 60 años constituyen el grupo de población de más rápido crecimiento en la región, pero más relevante aún es la rapidez en que se está produciendo el mismo. Mientras que en los países desarrollados el proceso ha tomado entre seis y diez décadas, en América Latina está sucediendo en el lapso de dos a tres décadas (Bravo, 2000). Esto lleva a reflexionar sobre la necesidad de adaptar los sistemas de protección social a una velocidad aún mayor de la que lo hicieron los países desarrollados. La Gráfica 3 muestra la evolución del índice de dependencia de los adultos mayores, indicando la velocidad de los cambios como así también la heterogeneidad regional. Países, como por ejemplo Paraguay, aún en 2050 tendrán un índice de dependencia de los adultos mayores sustancialmente menor a vecinos como Argentina, Brasil y Chile.

2.2 Las reformas a los sistemas de pensiones

A partir de 1981, al menos diez países en América Latina, han introducido reformas de carácter estructural, es decir, aquellas que no sólo cambian el régimen de financiamiento al introducir total o parcialmente cotizaciones definidas, sino que también incluyen la administración privada de los fondos de pensiones. Todas estas reformas también incluían (o “anidaban”) reformas consideradas como paramétricas, es decir, aquellas que mejoran la viabilidad financiera de los sistemas a través de cambios en las condiciones de adquisición para las prestaciones (como las edades de retiro y los años de cotización) o en los parámetros financieros (como las tasas de cotización). En otros países, de acuerdo con el criterio anterior, las reformas se caracterizan como no estructurales, sin embargo, introdujeron importantes cambios que requirieron un proceso de economía política y negociación entre actores sociales tan relevante como el de las reformas estructurales.

Los países con reformas estructurales han sido Chile (1981), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México y El Salvador (1997), Bolivia (1998), Costa Rica (2000), y República Dominicana (2003). Nicaragua (2000) y Ecuador (2001) introdujeron cambios estructurales en la legislación pero por diversos motivos legales y administrativos no han implementado las reformas. En cuanto a los países con reformas estructurales, el caso más visible debido a su representatividad regional, ha sido Brasil con su reforma para trabajadores del sector privado en 1999 y para el sector público, en 2003-2004. Entre los otros países con este tipo de reformas está Panamá en 2005, que también introdujo cambios de carácter no estructural, Colombia que profundizó ciertos aspectos de la reforma en 2003 y Perú que hizo algunos cambios adicionales en 2004. De esta forma, se observa que durante los últimos años, la tendencia es que no han continuado profundizándose las reformas estructurales en cuanto a los países que se agregan a los diez reformadores mencionados anteriormente, sino que se ha continuado un proceso de reformas de tipo paramétrico y en algunos casos éstas también han alcanzado a aquellos países que introdujeron el componente privado en la década de los noventa. Estos son los ejemplos mencionados de Colombia y Perú.

Gráfica 4
Tipo de Reforma de Pensiones de Acuerdo al Destino de las Contribuciones del Sistema Reformado

Contribuciones obligatorias	Capitalización	Reparto	Capitalización	Reparto	Capitalización	Capitalización
				Reparto		Reparto
	-Bolivia -Chile -El Salvador -México -Rep. Dominicana		-Colombia -Perú		-Argentina	-Costa Rica -Uruguay

Fuente: Gill *et al* (2005).

La experiencia de reformas estructurales ha seguido numerosos aspectos de la reforma producida en Chile en 1981 y ha tenido como denominador común el paradigma de reformas dominante de los años noventa, impulsado por el Banco Mundial (1994) con su propuesta de sistemas multi-pilares. A pesar de ello, las características de las reformas han sido notoriamente distintas en los países de la región. Las reformas estructurales, es decir, aquellos sistemas que por un lado hicieron cambios en los parámetros fundamentales de financiamiento al introducir esquemas de capitalización, (*advance funding*) siguieron caminos distintos. De acuerdo a la caracterización que ha realizado Mesa-Lago (2004) en numerosos estudios, podría decirse que se han configurado tres tipos de modelos: sustitutivo, paralelo y mixto. En el primero de los casos, el componente de capitalización individual reemplazó totalmente al esquema de beneficio definido financiado en forma de reparto. Es decir, los trabajadores que ingresan al mercado laboral destinan sus contribuciones en su totalidad al nuevo régimen de capitalización. En el segundo caso, es decir, los esquemas paralelos, los trabajadores pueden optar entre contribuir a un esquema de capitalización u otro de reparto con beneficios definidos administrado públicamente. Finalmente, los mixtos combinan los dos esquemas. Una evaluación del Banco Mundial (Gill *et al.*, 2005) referida a las reformas en la región muestra, en forma estilizada, la forma en que se han combinando el componente de capitalización individual con los esquemas públicos, en particular para el segundo pilar. A su vez estos últimos también fueron reformados en sus parámetros de financiamiento y prestaciones. En la Gráfica 4 se muestra esta caracterización que coincide con la realizada por Mesa-Lago, sin embargo, dentro de los modelos mixtos distingue el caso en que existe la posibilidad para el trabajador de mantener su cotización en un esquema de beneficio definido como es el caso de Argentina.

¿Cómo podrían caracterizarse los sistemas de pensiones de América Latina luego de este proceso de reforma? Un aspecto importante para destacar es que si bien las reformas han cambiado radicalmente numerosos aspectos de los sistemas previsionales en materia de financiamiento y organización, los mismos conservan en su gran mayoría una naturaleza mixta. Es decir, si bien en numerosos casos se optó por una denominada estrategia “sustitutiva”, como por ejemplo en Chile, la morfología de los sistemas muestra una importante participación estatal. Esta participación no se limita solamente a la administración del sistema antiguo durante la transición y a la regulación y supervisión del componente administrado privadamente, sino que el Estado sigue teniendo una

fuerte presencia en diversos componentes, en particular en la provisión de prestaciones no contributivas y en las garantías de prestaciones básicas o mínimas. Ante un mercado laboral con una estructura del empleo dominada por la informalidad y una fuerte presencia de trabajadores sin relaciones asalariadas, el sistema de seguridad social fundado sobre bases de naturaleza contributiva genera importantes brechas de cobertura. En los países con mayor desarrollo de la seguridad social, como consecuencia de su desarrollo económico e historia de las instituciones sociales, las brechas han sido parcialmente cerradas por programas de naturaleza contributiva. Los países que mejor ejemplifican este caso son los denominados pioneros de la seguridad social en América Latina (Mesa-Lago y Bertranou, 1998), es decir, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, conjuntamente

Cuadro 2
América Latina: Características Sociodemográficas y Previsionales

Etapa del proceso de envejecimiento	Países	Características			
		Cobertura de pensiones de adultos mayores ^{1/}	Tipo de sistema de pensiones	Ingreso per cápita EUAS ^{2/}	Pobreza mayores 60 años % ^{3/}
Avanzado	Argentina	Alta	Mixto-Integrado	6,055	9.48
	Cuba	Alta	Público (seg.social)	3,965	
	Uruguay	Alta	Mixto	4,946	8.67
Moderado-avanzado	Brasil	Alta	Público (seg.social + no contributivo)	4,340	10.33
	Chile	Alta	Mixto-Privado	5,952	7.89
Moderado	Colombia	Baja	Mixto-Paralelo	2,277	29.20*
	Costa Rica	Media	Mixto	3,762	30.38*
	Ecuador	Baja	Público ^{5/}	1,776	38.39*
	El Salvador	Baja	Mixto-Privado	1,761	30.35
	México	Baja	Mixto-Privado	4,690	30.50*
	Panamá	Media	Público (seg.social)	3,123	21.71
	Perú	Baja	Mixto-Paralelo	2,376	18.32
	Rep. Dominicana	Muy Baja	Mixto-Privado	2,133	38.09*
	Venezuela	Baja	Público (seg.social)	2,796	20.85*
Incipiente	Bolivia	Muy Baja	Mixto-Privado	938	36.59*
	Guatemala	Baja	Público (seg.social)	1,554	45.90 ^{4/}
	Haití	Muy Baja	Público (seg.social)	n.d.	n.d.
	Honduras	Muy Baja	Público (seg.social)	713	24.27
	Nicaragua	Muy Baja	Público ^{5/}	484	18.25
	Paraguay	Baja	Público (seg.social)	1,477	24.35

Notas:

1/ Alta: más de 50%; Media: entre 30 y 50%; Baja: entre 15 y 30 %; Muy Baja: menos de 15%.

2/ CEPAL, Panorama Social, 2002.

3/ Pobreza en vejez corresponde a la proporción de población mayor a 60 años con un ingreso per cápita familiar equivalente menor al 50% del ingreso de la mediana. Las equivalencias utilizan las utilizadas en la OECD que corresponden a $0.5 + (0.5 \times \text{número de adultos}) + (0.3 \times \text{número de niños de edad 16 o menor})$. Fuente: Gill *et al* (2005, pág. 202-203). * significa que la pobreza para adultos mayores de 60 años es mayor que la pobreza para toda la población.

4/ Dato de pobreza para Guatemala corresponde a 65 años y más.

5/ Existen leyes de reformas estructurales pero no han sido implementadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de las fuentes citadas.

con Costa Rica. Otros países han introducido más recientemente este tipo de regímenes, como Colombia, mientras que Bolivia ha generado un esquema innovador de prestaciones universal para los adultos mayores denominado Bonosol (Banco Mundial, 2004).

El Cuadro 2 resume algunos aspectos de las características que muestran los países en la región en cuanto a su etapa en el proceso de envejecimiento, su nivel de cobertura, las características del sistema de pensiones y la situación en términos de pobreza de los mayores de 60 años. De esta manera, se pretende destacar que a pesar del fuerte proceso de “privatización” de la seguridad social en la región, el modelo dominante tiene una importante presencia pública por lo que se han caracterizado los sistemas en las siguientes cuatro categorías: Mixto, Mixto-Privados, Mixto-Paralelos y Públicos.

3. Principales Desafíos en Vistas de los Cambios Demográficos y las Restricciones del Mercado Laboral

Esta sección presenta en forma breve una discusión de algunos de los principales desafíos de los sistemas de protección social ante los cambios demográficos. En primera instancia se aborda la necesidad de reestructurar la matriz de protección social, posteriormente el tema de la feminización de la vejez y la dimensión de género en los sistemas de pensiones y, finalmente, los aspectos relativos al mercado laboral para los adultos mayores.

3.1 Necesidad de reestructurar la matriz de protección social

La redefinición de la matriz de protección social tiene dos dimensiones relevantes que se entrecruzan, por una parte el financiamiento y, por otra, las definiciones respecto a las condiciones de acceso a la cobertura y las prestaciones. Por el lado del financiamiento es importante la mezcla de fuentes de financiamiento, básicamente contribuciones salariales, impuestos o una combinación de ambas. En el caso de los sistemas de pensiones que han cambiado hacia un régimen de capitalización, también toma mayor relevancia la rentabilidad sobre los fondos acumulados, sin embargo, ésta se produce principalmente sobre la base de contribuciones salariales siendo relevante no sólo el monto de la contribución sino también en qué etapa del ciclo de vida laboral se producen. El otro aspecto sustancial tiene que ver con el carácter contributivo/no contributivo del sistema, es decir, si para el acceso a las prestaciones se requiere un tiempo determinado de cotizaciones a la seguridad social o un tiempo de servicio en empleos que son cubiertos por la seguridad social, aún cuando el nivel de las contribuciones no asegure el financiamiento completo del programa.

El financiamiento

La pregunta general en este contexto se relaciona con cuáles son los límites del financiamiento contributivo en un contexto que presenta ciertas particularidades. En el corto plazo, el empleo asalariado no tiene muchos márgenes para crecer en la región. Además, la apertura y globalización ha impuesto limitaciones a la posibilidad de incrementar las contribuciones salariales que son percibidas generalmente como un costo laboral que atenta contra la competitividad de las empresas que producen bienes transables internacionalmente. Asimismo, en un importante número de países, la masa salarial, como proporción del producto bruto interno, se ha mantenido relativamente

constante o reducido. De esta forma, las restricciones para contar con un financiamiento totalmente “genuino” de la seguridad social organizada con criterios contributivos es limitada. Debido a las restricciones para afrontar todos los gastos en prestaciones con recursos de contribuciones, paulatinamente, no sólo por las limitaciones internas y externas del mercado laboral sino también por problemas de relajamiento en las condiciones de adquisición y la mala administración de las reservas, los sistemas previsionales fueron incorporando paulatinamente el financiamiento a partir de impuestos.

La morfología de los sistemas previsionales en la región muestra que actualmente los mismos están dominados por un fuerte sesgo contributivo, es decir, el financiamiento y/o las condiciones de adquisición para tener derecho a una prestación se basa en las cotizaciones que realizan los asegurados. Sin embargo, la composición de este financiamiento es distinta en cada país y depende también de la madurez del sistema y el tipo de reforma previsional implementada. Los sistemas más maduros en países con una etapa avanzada en el proceso de envejecimiento, tienen una importante fuente de financiamiento basada en impuestos de rentas generales. Este es el caso de Argentina y Uruguay en el que además se profundizaron otros tipos de política de reducción de las contribuciones de los empleadores, requiriendo sustituir dichos ingresos por impuestos. Es difícil, de esta manera, realizar comparaciones internacionales para la región bajo este contexto.

Asimismo, para aquellos países que optaron por reformas estructurales, han existido distintos caminos para la forma en que se ha instrumentado la transición en lo que respecta al reconocimiento de las contribuciones al sistema anterior a la reforma. Este aspecto no es trivial debido a las implicancias financieras y la forma en que se reconocen los derechos a cotizaciones realizadas en el pasado. Por lo tanto, la cobertura de este “reconocimiento” puede variar sustancialmente por país y por característica del asegurado. En algunos países, como Chile y Perú, se optó por instrumentar un bono de reconocimiento que se paga a la edad legal de retiro del asegurado. En otros países, como Argentina, el reconocimiento se realiza en la forma de un beneficio definido sujeto a ciertas condiciones de adquisición.

Por último, el nivel de protección deseado, tanto en la extensión de la cobertura (cantidad de personas alcanzadas) como en la calidad (monto de las prestaciones) es, finalmente, el parámetro a considerar en vistas de definir un nivel de cotización que permita equilibrar los compromisos en cuanto a erogaciones con los recursos necesarios para su financiamiento. Las tasas de contribución teóricas de equilibrio serían insostenibles tanto política como económicamente, particularmente en los países con sistemas maduros y relativa alta cobertura. De esta manera, el financiamiento mixto es la opción que enfrentan los países que deben reorganizar sus sistemas.

Las condiciones de acceso a las prestaciones por vejez y otros beneficios de los sistemas de protección social

Todas las reformas previsionales, tanto las estructurales como aquellas que fueron sólo paramétricas, requirieron ajustar las condiciones de acceso a las prestaciones de vejez con el objeto de viabilizar financieramente los sistemas y adaptarlos a la nueva realidad demográfica con mayores expectativas de vida. La contra cara de esta política ha sido un aumento de la desprotección en la vejez, dado que es más difícil acceder a estas prestaciones. Esto plantea un desafío relevante en un contexto donde hay una fuerte campaña e interés en ampliar la protección. Así, como en el pasado, la extensión de la seguridad social se realizó flexibilizando las condiciones de adquisición resultando

insostenible en el tiempo ese modelo de ampliación de cobertura para un nivel relativamente fijo o dado de recursos, las soluciones desde el punto de vista fiscal consistieron en reparametrizar el sistema exigiendo más años de contribución, haciendo efectivo su cumplimiento⁴ y elevando las edades legales de retiro.

El problema derivado de esta mayor restricción en los beneficios previsionales ha sido también el deterioro en el acceso a otras prestaciones del sistema de seguridad social, por ejemplo, la cobertura de los seguros de salud. Esta situación es en algunos casos quizás más relevante que las transferencias monetarias dado el potencial riesgo catastrófico que implican los eventos adversos en la salud para los adultos mayores. El dilema de expansión de cobertura también implica considerar, por lo tanto, el acceso a un conjunto de prestaciones que van más allá de la pensión asistencial o pensión mínima que otorgan los sistemas previsionales. El financiamiento de un paquete de prestaciones básicas para adultos mayores que permitan cubrir los riesgos catastróficos más relevantes es en definitiva, el factor que podría comprometer financieramente al sistema de protección a medida que se avanza en el proceso de envejecimiento. Este tema es particularmente relevante en el contexto de aumento de la expectativa de vida y el limitado desarrollo de un sistema de cuidados de largo plazo para los adultos mayores que superan los 75-80 años.

El papel de los programas “no contributivos” y las pensiones financiadas con impuestos

Una de las principales justificaciones para las reformas estructurales fue el argumento de introducir un vínculo más estrecho entre las cotizaciones y los beneficios. Las cuentas individuales darían origen a una creciente cobertura, porque las personas experimentarían una mayor responsabilidad e incentivos para aportar al sistema con continuidad. No obstante, por varias razones, los sistemas reformados no han traído como resultado el aumento de la cobertura. De hecho, en algunos países la cobertura de los regímenes obligatorios de pensiones contributivas –así como la del seguro social en general– han declinado. Una de las principales razones del estancamiento o de la declinación de la cobertura de pensiones contributivas es el fuerte deterioro del mercado de trabajo. Las reformas previsionales habían supuesto implícitamente que los trabajadores tendrían empleo largo y estable y que el proceso de jubilación era normal e irreversible. Sin embargo, el segmento informal del mercado de trabajo emplea actualmente alrededor de la mitad de la fuerza laboral de la región, y a raíz de la desregulación laboral, un número creciente de trabajadores del sector formal ha sido empleado a base de contratos precarios.

Por consiguiente, se ha considerado que las pensiones financiadas con recursos de rentas generales representan un instrumento para suplementar la cobertura de las pensiones contributivas y aumentar la protección global de la seguridad social (Bertranou, van Ginneken y Solorio, 2004; Gill *et al*, 2005 y Holzmann y Hinz, 2005).

Los programas de pensiones financiados con impuestos otorgan prestaciones en dinero, modestas y relativamente uniformes con el fin de cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte. En algunos países estos programas cubren también los riesgos de enfermedad y constituyen una

⁴ En numerosos países, dada la falta de adecuados y estrictos mecanismos de registro de las contribuciones de empleadores y trabajadores, se permitía acreditar períodos de cotización a través de la utilización de declaraciones juradas. Este mecanismo allanó ciertas restricciones para que numerosos trabajadores accedieran a sus prestaciones dado que les correspondía legalmente las mismas, pero a la vez facilitó un excesivo fraude. El perfeccionamiento de los mecanismos de registro y control ha permitido eliminar o reducir sustancialmente estas deficiencias.

vía de acceso a otros beneficios como, por ejemplo, las asignaciones familiares. Por lo general se trata de programas que tienen carácter de asistencia social, puesto que se dirigen a los pobres que poseen escasa capacidad contributiva o carecen absolutamente de ella. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay los aludidos programas sujetos a financiación mediante los impuestos amparan a una significativa proporción de personas tanto de edad como discapacitadas. Asimismo, en algunos países, por ejemplo Brasil y Costa Rica, una parte de las prestaciones de pensión de la asistencia social se financia con subvenciones cruzadas de los programas contributivos.

En 2001-2002, los programas de pensiones no contributivas en los cinco países con la seguridad social más avanzada de la región, es decir, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, contaban con unos 8.8 millones de beneficiarios (incluyendo las pensiones rurales en Brasil que en realidad son un esquema semi-contributivo). Un 56 por ciento de los beneficiarios mencionados correspondían a prestaciones por vejez. A partir de distintas evaluaciones sobre el impacto de estos programas sobre la pobreza e indigencia, las pensiones financiadas por la vía fiscal han demostrado ser un poderoso medio para disminuir estos flagelos, así como un contundente instrumento de reinserción social para las personas tradicionalmente excluidas de la seguridad social y sujetas a vulnerabilidad e inseguridad económica. Esta conclusión es válida a pesar de los diversos problemas que se relacionan al diseño y a la administración de los programas, como así también al posible impacto negativo de éstos sobre los incentivos al trabajo y las contribuciones a la seguridad social.

En los cinco países mencionados existe algún criterio de focalización del subsidio fiscal para estas prestaciones y con diferentes niveles de eficacia han alcanzado resultados disímiles pero relativamente satisfactorios. El alcance de los programas es todavía limitado y sólo permiten cerrar una pequeña parte de la brecha de cobertura que dejan los programas de naturaleza contributiva. Sin embargo, este esfuerzo por cubrir a aquellos adultos mayores con una situación de mayor vulnerabilidad no deja de ser menor en algunos países.

En el caso de Chile, durante los noventa, el crecimiento de la cobertura de prestaciones para los mayores de 65 años 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. En 1992 la cobertura de las prestaciones contributivas alcanzó al 67.1 por ciento de los mayores de 65 años, descendiendo a 64.4 por ciento en el 2000. Por otro lado, la cobertura de las pensiones asistenciales se incrementó de 8.3 a 14.7 por ciento, en el mismo período de tiempo.

Otro caso es el de Brasil donde las pensiones rurales explican una parte sustancial del aumento de la cobertura en la última década, pero en los años recientes han estado incrementándose al ritmo de crecimiento de la población mayor de 60 años. Mientras que la población total creció entre el 2000-2004 un 5.7 por ciento, la población mayor de 60 años lo hizo un 11.8 por ciento. Las pensiones rurales por vejez crecieron en dicho período de cuatro años un 11.2 por ciento, sin embargo, las prestaciones asistenciales lo hicieron un 36.6 por ciento.⁵

Un caso especial que sigue la lógica de las pensiones no contributivas, que cuentan con financiamiento no vinculado a las contribuciones salariales y que ha buscado una cobertura universal, se refiere a Bolivia con el programa Bonosol. Si bien este programa adolece de numerosos problemas de diseño y viabilidad financiera (Banco Mundial, 2004), es en su génesis el único

⁵ Agradezco la información provista por la Secretaría de Previsión Social de Brasil.

programa universal implementado en la región a nivel nacional para cubrir las necesidades de transferencias a los adultos mayores. En 1996 se creó un fondo de capitalización colectiva que recibió del gobierno una transferencia correspondiente al 50 por ciento de las acciones de las empresas capitalizadas antes pertenecientes al Estado. El fondo fue valorizado en un 22 por ciento del PIB y se estableció el pago de una anualidad de por vida a todos los bolivianos de 65 años o más siempre que hubieran nacido antes de 1975. El beneficio fue establecido en EUA\$ 250, es decir, en un nivel aproximado al 10 por ciento de los salarios o un 50 por ciento del ingreso per cápita de las personas más pobres. A partir de las estimaciones demográficas se consideró originalmente que el número de prestaciones alcanzaría a 300 mil beneficiarios, sin embargo, en 1997 alcanzó a 364 mil y en 2004 a 434 mil.⁶ Parte de este desajuste se estima que se debe a declaraciones de edad fraudulentas. El costo total anual del programa alcanza a unos EUA\$ 100 millones. Si bien existen preguntas respecto a la viabilidad del programa por los problemas de liquidez del fondo que lo financia y los problemas administrativos para evitar el fraude en el otorgamiento de las prestaciones, es importante destacar este caso de política de prestaciones universales. La experiencia boliviana también demuestra cómo un programa que normalmente se refleja en la literatura como ventajoso por su relativa fácil administración, puede resultar inviable sin una adecuada institucionalidad.

3.2 Femenización de la vejez y la dimensión de género en los sistemas de pensiones⁷

El aumento de la expectativa de vida está tornando a la vejez hacia un rostro cada vez más femenino. La Gráfica 5 muestra el importante aumento (a los 60 años) de esta variable para numerosos países de la región, y su consecuente contribución para aumentar la brecha entre hombres y mujeres.

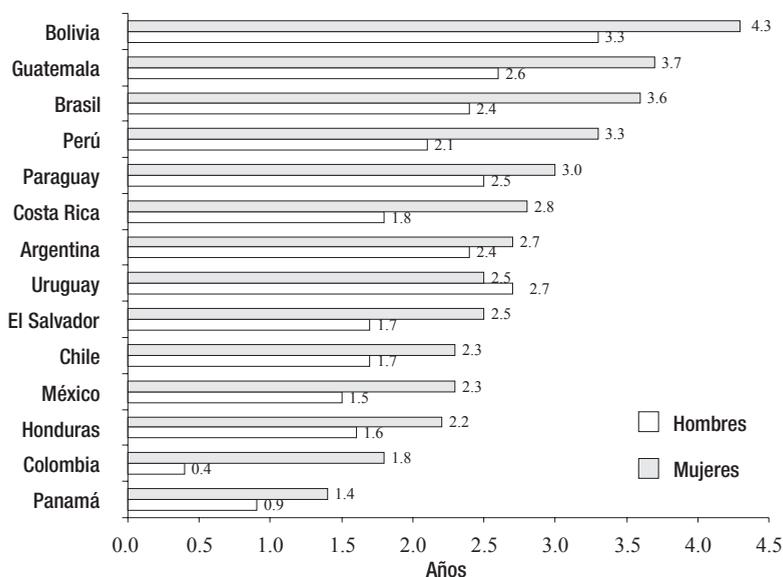
Actualmente la protección de las mujeres adultas mayores depende mayoritariamente de las prestaciones por viudez y las prestaciones no contributivas debido a que en su mayoría, las mujeres no tuvieron en el pasado una activa participación en el mercado laboral. Sin embargo, esto está cambiando aceleradamente. La mujer se ha ido incorporando al mercado en forma creciente, por lo que en el futuro las mujeres recibirán cada vez más prestaciones por derecho propio y no en forma derivada de sus cónyuges. Sin embargo, las condiciones de acceso al trabajo y los problemas de desigualdad y segregación ocupacional que perjudica a las mujeres generan una brecha de ingresos importantes si se compara con los hombres. Estas diferencias de ingresos explicadas por la diferente inserción e historia laboral se traducen en brechas de cobertura de los sistemas de pensiones. A su vez, los cambios en los sistemas previsionales han generado nuevas inequidades como también solucionado parcialmente otras.

Existen, asimismo, otros cambios sociodemográficos relevantes de destacar y que tienen una implicancia de género significativa. La organización familiar ha cambiado notoriamente. Las parejas y la vida conyugal han pasado a ser más inestables. Los sistemas de protección social para la vejez fueron en su mayoría contruidos durante el transcurso del siglo XX, especialmente al inicio del mismo, cuando las funciones familiares y laborales de hombres y mujeres respondían a patrones culturales significativamente distintos de los actuales. En los tres o cuatro últimos decenios

⁶ Para este último año, el 55.9 por ciento correspondía a prestaciones pagadas a mujeres y 83.9 por ciento a beneficios en áreas urbanas. La fuente corresponde a las Estadísticas del Bonosol, Dirección de Beneficios FCC, al 31 de julio de 2005.

⁷ Esta sección se basa en Bertranou (2005b), Arenas de Mesa y Gana (2003) y Rofman y Grushka (2003).

Gráfica 5
Cambios en la Expectativa de Vida a los 60 años entre 1995-2000 y 2020-2025



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de datos de CEPAL (2004).

se ha producido un rápido aumento de la tasa de divorcios y rupturas de vínculos de pareja, situaciones que ocasionan profundas repercusiones en la seguridad de los ingresos en la vejez de las mujeres divorciadas y separadas, especialmente si éstas no han contribuido personalmente a un programa de pensiones a través de su trabajo. Por ejemplo, si el ex cónyuge vuelve a contraer matrimonio, ella puede perder la totalidad o una parte de su derecho a recibir una pensión de superviviente.

El paradigma que caracterizó las reformas de los sistemas de pensiones durante los años noventa, como fuera mencionado anteriormente, consistió en promover el “multipilarismo”. El mismo impulsó la introducción de principios ligados a la lógica de los seguros privados, donde las prestaciones se adecuan a los riesgos individuales o familiares. Este principio es el que acompañó la introducción de los regímenes basados en cotizaciones definidas y en cuentas de ahorro individuales. Las prestaciones se determinan en relación con el riesgo de sobrevivencia individual/familiar, identificado por el sexo del beneficiario y la composición familiar (cónyuge e hijos dependientes). En los regímenes de beneficio definido, tal como tradicionalmente estaban estructurados los sistemas público de reparto, las prestaciones dependen de una fórmula que establece una tasa de reemplazo del ingreso laboral sujeto a contribuciones previas al retiro (por ejemplo, el promedio de los últimos diez años). Esta prestación normalmente se ajusta también de acuerdo a los años de contribuciones realizados. En la fórmula no había parámetros que explícitamente consideraran la condición de género. Las diferencias en las prestaciones entre hombres y mujeres surgían por las distintas edades de retiro o simplemente por las diferencias

experimentadas en la trayectoria individual ocurrida en el mercado laboral. Así, evidentemente, existía una importante redistribución implícita desde los hombres a las mujeres, puesto que en general estas últimas sobreviven a los primeros y se beneficiaban de tasas de reemplazo efectivas más altas debido a que, además, existían reglas de prestaciones mínimas. Una forma de evaluación de este factor consistiría en comparar la estimación del valor presente de las cotizaciones realizadas con las prestaciones percibidas durante todo el ciclo de vida.

El cambio más notorio en los regímenes previsionales se refiere a la introducción de prestaciones basadas en el ahorro individual, que imponen una desacumulación de los mismos a través de una fórmula que utiliza explícitamente parámetros relacionados con el género. Las rentas vitalicias que se obtienen a partir de la edad de retiro están directamente relacionadas con la tabla de sobrevivida por edad y sexo. Esta es una particularidad que introdujeron todas las reformas estructurales de pensiones realizadas en América Latina.

Una característica sobresaliente en las nuevas legislaciones previsionales de América Latina es el establecimiento de “anualidades conjuntas”, donde las prestaciones se calculan no sólo sobre la base de la edad y el sexo del beneficiario directo sino también de los dependientes. Este concepto de anualidad conjunta no significa que se conforme un “pool” de ahorros de los cónyuges para determinar la prestación sino que afecta la prestación de acuerdo a los parámetros de riesgo asociados al individuo asegurado, es decir, si tiene supervivientes potenciales. Esta forma de cálculo de las prestaciones produce alguna redistribución hacia el interior de la familia debido a que la posible discriminación contra la mujer, por su mayor expectativa de vida, es compensada por el menor beneficio que obtiene el hombre al contar con un cónyuge. De esta manera, las diferencias más notorias resultan con la comparación de las prestaciones que obtendrían un hombre y una mujer solteros con una trayectoria laboral similar. En el caso de los cónyuges, los efectos de las tablas por sexo tienden a compensarse por el requisito legal de considerar al cónyuge para el cálculo de la prestación (asumiendo que el varón es, generalmente, de mayor edad que su cónyuge mujer).⁸

Como se mencionó con anterioridad, el régimen de capitalización incluye dos aspectos particulares en la forma como se determinan las prestaciones. Para las rentas vitalicias se incorpora el sexo de los asegurados y la existencia de familiares dependientes que son derechohabientes. Al reducir los beneficios de quienes se espera sobrevivan más tiempo (las mujeres) o generen pensiones por fallecimiento (los casados y/o con hijos menores), se generó una clara desventaja para estos grupos poblacionales.

Otro aspecto a destacar es el importante período de contribución requerido para obtener las prestaciones públicas o garantías de pensión mínima, que en general en todos los países fue elevado. Esta restricción afecta en forma diferenciada a hombres y mujeres debido a que, en el caso de estas últimas, su densidad de aportes es probablemente inferior a la de los hombres, limitando de esta manera la posibilidad de acceder a la cobertura de estas prestaciones.

Como resultado de la historia de los sistemas y de los cambios más recientes, la protección social durante la vejez en América Latina, medida a través de las pensiones recibidas por vejez, es generalmente menor para las mujeres que para los hombres. Esto es el resultado de la característica eminentemente contributiva de los sistemas de seguridad social, que ya fuera comentada en las

⁸ Una excepción es el caso de Chile donde el hombre no tiene derecho a pensión de sobrevivencia, a menos que sea inválido y dependiente de su cónyuge.

secciones anteriores, en donde las trayectorias laborales se diferencian entre géneros. Las mujeres han tenido, y siguen manteniendo, menores tasas de participación y más bajos perfiles de ingresos, y por consiguiente, menores ahorros previsionales y derechos a prestaciones y garantías públicas.

Un aspecto para mencionar en contrario a esta tendencia se refiere a la oportunidad que brindan los sistemas de capitalización para que las personas con escaso tiempo de contribución. En este caso, las mismas pueden recuperar sus cotizaciones y el rendimiento devengado sobre las mismas. En los antiguos sistemas de reparto, estas cotizaciones se perdían a nivel individual y mayoritariamente correspondía a mujeres que tenían una corta e inestable participación en el mercado laboral formal.

De esta forma, la “rentabilidad individual” de esas contribuciones ha aumentado sustancialmente dado que podrán recuperarse plenamente, favoreciendo a personas con una muy baja densidad de contribución.

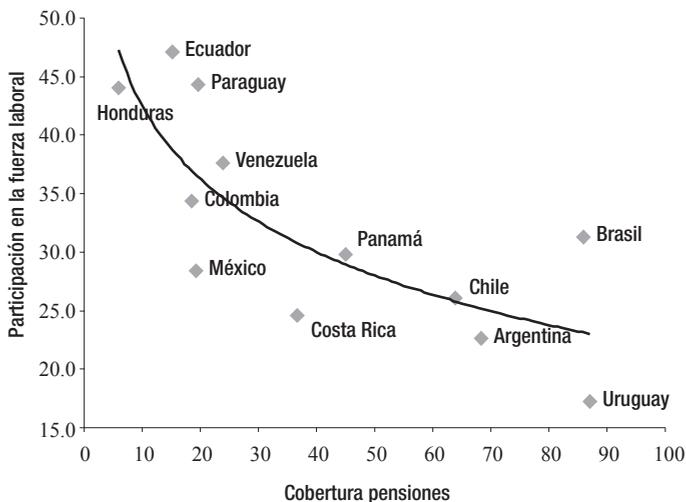
3.3 El mercado laboral y las personas mayores

Para numerosos hogares con adultos mayores, los ingresos laborales de las personas mayores constituyen el único o un importante complemento de los ingresos familiares. Esto se refuerza por el limitado alcance de la cobertura de las prestaciones de seguridad social o por el modesto nivel de generosidad de las prestaciones de los sistemas de pensiones. Sobre la base de encuestas a hogares, Rofman (2005) reporta que para los hogares con adultos mayores de 65 años la participación de los ingresos previsionales en el ingreso total alcanza en promedio desde un 38.4 por ciento para Perú hasta un 70.6 por ciento en Argentina, mientras que en los hogares sólo compuestos por adultos mayores de 65 años, la participación de las prestaciones por jubilaciones y pensiones alcanzan en un porcentaje del ingreso total que va desde el 52 por ciento en Perú al 89 por ciento en Brasil.

La tendencia en la actividad laboral de los adultos mayores (60 años y más) y su relación con la protección social, en particular los programas de jubilaciones y pensiones, ha concentrado una importante atención durante la última década en los países desarrollados, mientras es escasa en América Latina. Los hechos estilizados observados en numerosos países de la OECD muestran que se ha reducido o estancado la tendencia al retiro temprano de la fuerza laboral (Auer y Fortuny, 2002). También pareciera que se ha detenido la reducción en el nivel de actividad de los adultos mayores. Estos aspectos acompañados por un nuevo paradigma en relación al envejecimiento que destaca la necesidad de un “envejecimiento activo”, ha generado un debate en relación a si hay una reversión en las tendencias señaladas y cuales serían las políticas públicas adecuadas para acompañar dicho proceso en un contexto de fuertes presiones para extender la vida laboral y restringir el acceso temprano a las prestaciones de seguridad social debido a los problemas de financiamiento.

En América Latina, los estudios de la situación laboral de los adultos mayores son escasos debido a que otros grupos demográficos, como son los jóvenes, acaparan mayor atención de los esfuerzos que se realizan en el ámbito de las políticas públicas. Los problemas económico y sociales que acompañan el proceso de envejecimiento poblacional hacen necesario comenzar también a tener un foco de atención en la situación laboral de los adultos mayores, en particular en aquellos países que envejecieron o lo están haciendo en forma acelerada en las próximas dos

Gráfica 6
Participación Laboral y Cobertura de Pensiones de 60 años y más
 (porcentaje)



Fuente: Bertranou (2005a).

décadas. En otros países el debate es más incipiente debido a que recién están experimentando la transición demográfica.

La Gráfica 6 muestra la importante relación que existe entre cobertura y participación laboral de los adultos mayores cuando se toma una observación de sección cruzada para 12 países en la región. La cobertura previsional no es el único determinante de la participación laboral pero parece tener una explicación importante. La cuantía de las prestaciones debería estar explicando una parte relevante de las diferencias intraregionales, por ejemplo, entre Brasil y Uruguay, además de una serie de factores socio-culturales y de regulaciones laborales en relación a la participación laboral de los mayores de 60 años.

Las tendencias generales en los indicadores laborales y protección social de los adultos mayores a partir de los inicios de los noventa en 12 países de América Latina muestran los siguientes hechos estilizados (Bertranou y Velasco, 2005): 1) Las tasas de participación tienden a crecer; 2) los mayores de 60 años tienen bajas tasas de desempleo, pero éste se muestra en aumento; 3) los mayores de 60 años encuentran una salida laboral mayoritariamente a través del empleo informal; 4) el empleo asalariado es relativamente reducido entre los adultos mayores y tiende a decrecer; y 5) la jornada laboral de los mayores de 60 se reduce levemente a medida que avanzan en la edad. Otro aspecto relevante tiene que ver en cómo se realiza la transición del empleo al retiro dado que hay factores institucionales que permiten alentar o desalentar la participación laboral de los mayores. De esta manera, los hechos estilizados más salientes son los siguientes: 1) el mayor crecimiento en la fuerza laboral de los mayores se produce en las mujeres; 2) aumenta la informalidad entre los

⁹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

adultos mayores, principalmente por el comportamiento en los hombres; 3) la proporción de asalariados es cada vez menor; 4) los adultos mayores con cobertura de prestaciones de la seguridad social tienden a recibirlas más tardíamente.

Al igual que todas las dimensiones socioeconómicas en la región, estas tendencias esconden una gran heterogeneidad de patrones de inserción laboral y tendencias del empleo al retiro. Los hechos más destacables para la población adulta mayor de 50 años al comparar distintos países en la región, son los siguientes: 1) En general todos los países analizados⁹ muestran aumentos en la participación femenina y sólo algunos presentan aumentos de participación para los hombres (éstos son Argentina, Chile, Colombia y Panamá); 2) la participación para hombres en algunos países se reduce fuertemente al avanzar en la edad desde un 90 por ciento a los 50 años al 10 por ciento al llegar a los mayores de 70 (por ejemplo, Argentina y Uruguay) mientras que en otros el descenso es solo parcial hasta 40-50 por ciento (por ejemplo, Honduras y Paraguay); 3) la participación de las mujeres es más alta para los países más desarrollados en la región, también experimenta una fuerte caída al avanzar en las edades (por ejemplo, en Uruguay del 70 al 10 por ciento), mientras que en otros casos la participación femenina es menor y cae más lentamente (por ejemplo, en Honduras de un 45 al 15 por ciento); 5) no existen cambios relevantes para la participación de hombres entre principios de los noventa y el año 2003.

Finalmente, es importante mencionar que 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. Tradicionalmente ha estado arraigada, en el ámbito de las políticas laborales, 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. Hay un espacio de trabajo importante en el estudio y diseño de políticas articuladas y consistentes para los ámbitos laborales y de la protección social de las personas mayores.

4. Comentarios Finales y Una Pregunta Crítica: ¿Es la Modificación de la Edad de Retiro Una Solución Efectiva y Viable?

Una parte importante de la protección social que reciben los trabajadores y sus familias en América Latina proviene de esquemas de naturaleza contributiva. Esto significa que las condiciones de adquisición a las prestaciones están estrechamente relacionadas con la historia de contribuciones a los programas de la seguridad social, implicando de esta manera que el acceso depende de las condiciones de empleo a lo largo del ciclo de vida laboral. De esta forma se cristaliza para la región una “paradoja de la protección social”: los trabajadores mejores posicionados en el mercado laboral son aquellos que reciben más y mejor protección. El panorama de la protección de los adultos mayores refleja esta característica: aquellos con mejor protección son los que tuvieron mejores oportunidades y rendimiento en el mercado laboral durante su vida activa.

Por otro lado, la existencia y extensión de programas de protección social de naturaleza no contributiva y asistencial es más limitada, por lo que las brechas de cobertura de los programas contributivos no alcanzan a ser cerradas por este tipo de esquemas. El mejor ejemplo para esto

son las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia. En el caso de la protección de la salud existe un mayor equilibrio entre el componente contributivo y no contributivo, dado que una importante cantidad de prestaciones se financian con recursos de rentas generales y no tienen condiciones de adquisición vinculadas con la historia laboral de empleo cubierto por la seguridad social. De esta forma, la formalidad laboral no garantiza protección, aunque sí incrementa significativamente la probabilidad de contar con un conjunto de beneficios laborales y sociales.

Por lo tanto, la configuración del sistema de protección social para la vejez continuará con algunas propiedades no deseables como la fragmentación y falta de estandarización. Sin embargo, pueden reforzarse criterios como la universalidad, es decir, que todos los trabajadores tengan al menos acceso a un nivel de protección social básica, así como también la solidaridad y equidad, criterios en donde los trabajadores hacen un esfuerzo de financiamiento acorde con su capacidad contributiva. Para cambiar esta situación en el mediano plazo, se debería transitar un camino que permita estructurar un primer pilar uniforme y de alcance universal. En algunos países esta alternativa es viable, dado que, por un lado, las brechas de protección son pequeñas y, por otro, podría redefinirse conceptualmente la estructura y alcance de la pensión mínima y las pensiones asistenciales. En los países de menor capacidad fiscal para expandir el gasto social destinado a los adultos mayores, y donde hay simultáneamente otras prioridades de política social, el primer pilar para aliviar la pobreza debería ser seguramente más acotado y mejor focalizado. Dado que en estos países el envejecimiento no ha alcanzado dimensiones considerables, la expansión de la cobertura de este primer pilar puede lograrse más fácilmente y en forma gradual.

La reflexión más relevante ligada a la concepción general sobre la política social y la nueva estructura del sistema de jubilaciones y pensiones, se refiere en definitiva, al balance resultante entre la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva que deberán asumir los actores para afrontar los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Esquemas de naturaleza estrictamente contributiva, basados en cotizaciones individuales, se asientan en la responsabilidad individual. De esta manera, las “primas” y/o “prestaciones” se ajustan de acuerdo con las historias laborales y riesgos individuales. Estas nuevas características están teniendo también un impacto de género significativo. Las alternativas que se alejan de este esquema extremo contributivo/individual trasladan parte de la responsabilidad a un nivel más colectivo (empresa, Estado). En los últimos años pareciera que habría un interés en recuperar parte del balance hacia la responsabilidad colectiva, o al menos no profundizar reformas que refuercen el carácter contributivo/individual.

Otra reflexión se refiere a cómo debería concebirse el sistema de protección social en su conjunto, en contraposición a una concepción fragmentada de los riesgos sociales que afronta una persona a lo largo del ciclo de vida. El aumento de la expectativa de vida ha llevado a que, para los adultos mayores, el riesgo de longevidad se vea cada vez más amenazado por los requerimientos de atención de la salud que por la incapacidad para generar o sustituir ingresos. En el futuro cercano el diseño del sistema de protección social no debería fragmentarse en seguro de salud, seguro por invalidez y seguro por vejez. La vejez es una parte del ciclo de vida donde se acelera el incremento de los riesgos de salud e invalidez (Shiller, 2003). Por lo tanto, es relevante atender no sólo el riesgo de vejez, en su concepción tradicional, sino la vejez contingente a una variedad de riesgos que se acrecientan al final de la vida. De esta manera, hay que contemplar las nuevas necesidades que emergen de los cuidados de largo plazo, su financiamiento y la necesaria adecuación del sistema prestador de servicios de atención.

Finalmente, cabe mencionar que la edad legal de retiro en los sistemas de pensiones es una variable clave desde el punto de vista de la viabilidad financiera a nivel agregado y del impacto en los niveles de protección en la dimensión personal, particularmente en el caso en que las prestaciones se deriven del ahorro individual. En cuanto al financiamiento público el aumento de la edad legal de retiro puede resultar la variable técnicamente menos compleja de administrar en una reforma, sin embargo, la que políticamente puede tener más resistencia. Además, las edades legales de retiro diferenciales para hombres y mujeres en los sistemas que han introducido esquemas de capitalización individual afectan negativamente a estas últimas, sin embargo, socialmente no es un tema de relevancia en la agenda de reformas futuras. En resumen, el aumento de la edad de retiro parece ser una medida efectiva pero políticamente inviable. De esta manera se requieren consensos sociales para aprovechar las ventajas que permitiría la modificación de este parámetro crucial de los sistemas de pensiones.

Conjuntamente con la discusión de la edad legal de retiro, en cuanto a su importante potencial como instrumento de adaptación de los sistemas de jubilaciones y pensiones a la nueva realidad demográfica, deben considerarse los aspectos del mercado laboral de los adultos mayores. La oferta laboral de los mayores de sesenta años tienen una tendencia hacia el aumento por diversos motivos y debería contemplarse la necesidad de un enfoque comprensivo y coherente de las políticas laborales y de seguridad social que fortalezcan el papel protector de los ingresos y la potencialidad productiva de la fuerza laboral en la última etapa del ciclo de vida.

Referencias

- Arenas de Mesa, Alberto, y Pamela Gana Cornejo.** "Protección Social, Pensiones y Género en Chile". En *Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil y Chile*. Editado por Fabio Bertranou y Alberto Arenas de Mesa. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2003.
- Auer, Peter, y Mariangels Fortuny.** "Ageing of the Labour Force". En *OECD Countries: Economic and Social Consequences*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2002.
- Banco Mundial.** "Informe del Gasto Público para Lograr Sostenibilidad Fiscal y Servicios Públicos Eficientes y Equitativos". Bolivia: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Hacienda. Disponible en línea en www.bancomundial.org.bo, 2004.
- Banco Mundial.** *Envejecimiento Sin Crisis*. Washington, D.C.: Oxford University Press, 1994.
- Bertranou, Fabio M.** "Envejecimiento de la Población y los Sistemas de Protección Social en América Latina". Artículo presentado en Reunión de expertos "Implicancias Sociales y Económicas de los Cambios en la Estructura por Edad de la Población", División de Población (Naciones Unidas) y CONAPO, Ciudad de México, 31 de agosto al 2 de septiembre, 2005a.
- Bertranou, Fabio M.** "Pensions and Gender in Latin American Social Protection Systems: Where Do We Stand in the Southern Cone?". En *Gender and Social Security Reform: What's Fair for Women?*. Editado por Neil Gilbert. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2005b.
- Bertranou, Fabio M., y Octavio Jiménez-Durán.** "Social Protection in Latin America: The Challenges of Heterogeneity and Inequity". *International Social Security Review* 58, no. 2-3 (2005): 3-14.
- Bertranou Fabio M., y Jacobo Velasco.** "Tendencias Indicadores de Empleo y Protección Social de Adultos Mayores en América Latina". Borrador preliminar. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2005.
- Bertranou, Fabio M., Wouter van Ginneken, y Carmen Solorio.** "The Impact of Tax-financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay". *International Social Security Review* 57, no. 4 (2004): 3-18.
- Bravo, Jorge.** "Envejecimiento de la Población y Sistemas de Pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL* No. 72 (Diciembre). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

- CEPAL.** “Población, Envejecimiento y Desarrollo”. Documento preparado para Trigésimo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio, 2004.
- CEPAL.** *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001-2002*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.
- Cichon, Michael et al.** *Financing Social Protection*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), 2004.
- Gill, Indermit, Packard Truman, y Juan Yermo.** *Keeping the Promise of Social Security*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- Holzmann, Robert, y Richard Hinz.** *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- Mesa-Lago, Carmelo.** “Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social”, Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* No.144. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.
- Mesa-Lago, Carmelo.** *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mesa-Lago, Carmelo, y Fabio M. Bertranou.** *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1998.
- OIT.** *Seguridad Social. Un Nuevo Consenso*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2002.
- Rofman, Rafael.** “Social Security Coverage in Latin America. Social Protection”. Discussion Paper Series No. 0523 (Mayo). Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- Rofman, Rafael, y Carlos Grushka.** “Protección Social, Jubilaciones, Pensiones y Género en Argentina”. En *Protección Social Pensiones y Género*. Editado por Fabio M. Bertranou y Alberto Arenas de Mesa. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2003.
- Shiller, Robert.** “Social Security and Individual Accounts as Elements of Overall Risk-sharing”. *American Economic Review* 93, no. 2 (2003): 343-347.

Anexo

Sobre el concepto de protección social

El concepto de seguridad social y, más recientemente, el de protección social, ha estado sujeto a una permanente evolución que puede llevar a diversas interpretaciones. Tradicionalmente, el concepto de seguridad social considera a todo régimen o programa establecido por ley, o por cualquier otra disposición obligatoria, que garantiza una protección, sea a través de prestaciones en dinero o en especie, en caso de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, maternidad, enfermedad común, invalidez, vejez, jubilación, sobrevivencia o muerte, e incluye, entre otros, prestaciones por hijos y por otros miembros de la familia, prestaciones de salud, prevención, rehabilitación y cuidados de larga duración. El término puede incluir al seguro social, a la asistencia social, a los regímenes de prestaciones mutuales, a los fondos de previsión, y a otros regímenes especiales. El concepto de protección social busca una noción aún más comprensiva, al interpretarse 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 pilares: 1) el acceso a bienes y servicios básicos esenciales; 2) la protección y prevención; y 3) la promoción de oportunidades.