

Los desafíos laborales del envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe

*Labor challenges posed by the aging process
in Latin American and Caribbean populations*

Jorge A. Paz

*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE)
de la Universidad Nacional de Salta*

Resumen

El objetivo de este artículo es revisar la literatura que trata el problema del empleo entre los adultos mayores en América Latina y el Caribe, y analizarla, junto con los datos disponibles, en el contexto de un envejecimiento poblacional creciente, dispar y veloz. Esto implica tocar transversalmente varios temas complementarios del principal, entre ellos el género y la pobreza de las personas mayores.

Para el examen realizado, se usa información de encuestas a hogares y censos de población. Estos últimos se refieren a los relevamientos de las rondas de 1990 y de 2000, disponibles en el sitio *web* del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). También se apela a los documentos que describen las políticas públicas relacionadas con el empleo de los adultos mayores implementadas por algunos países de la Región en los últimos años.

Palabras clave: envejecimiento, empleo, personas mayores, América Latina y el Caribe.

Abstract

The purpose of this article is to review and discuss the literature dealing with the issue of older adults' employment in Latin America and the Caribbean, along with the available data, within a context where aging in populations is growing unevenly and rapidly. Indirectly, this leads us to address several supplementary issues, including gender and poverty conditions of elders.

Our analysis is based on information from household surveys and population censuses, *i.e.*, results of the 1990 and 2000 censuses, which are available on the Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE, for its acronym in Spanish) website. Also, we based our article on documents describing public policies on seniors' employment implemented in some countries of the Region during the past years.

Key words: aging, employment, older adults, Latin America and the Caribbean.

Introducción

Al igual que en todos los países del mundo, la población de América Latina y el Caribe (ALC) envejece. Los mayores de 59 años de edad, habitualmente considerados “adultos mayores”, representarán en 2050 más del 22% de la población mundial, mientras que un siglo antes dicha cifra se situaba en un 6%. Además, aumentará la proporción de los más ancianos. En 1950, el grupo de 80 y más años era el 0.4% de la población de la Región, en tanto que en 2050, según se estima, llegará a más del 4% (UNPD, 2008). Pero, a diferencia de los demás países del mundo, ALC envejece mucho más rápidamente: en menos de 30 años la Región habrá llegado a los niveles de envejecimiento que a los países del Norte de América y de Europa les llevó un siglo o más alcanzar.

Las consecuencias más urgentes de la magnitud y la celeridad de este proceso, a la vez asincrónico y desigualitario, requieren respuestas rápidas y eficaces. Asimismo, parece necesario que dichas respuestas contemplen la diversidad nacional e interna (entre grupos definidos, por ejemplo, según la edad, el género, la etnia y la residencia). El promedio regional, estimado por el Índice de Envejecimiento Poblacional (IEP) en 25% para el año 2000 (UNPD, 2008),¹ esconde disimilitudes más que importantes. Así, en un extremo están el Uruguay y la Argentina –con un IEP del 74% y del 47%, respectivamente–, mientras que en la otra punta de la distribución están Guatemala y Honduras –con un IEP del 15% y del 13%, respectivamente–, con un envejecimiento mayor en el sector urbano que en el rural, pero con un significativo crecimiento de la población adulta mayor en las áreas rurales.²

Las implicaciones económicas del envejecimiento demográfico son de gran peso: de continuar el ritmo al que se vienen produciendo las transformaciones recientes, la tasa de dependencia de adultos mayores en alc habrá pasado de 6.6 en 1950 a 26.9 en 2050. Por su parte, la relación de dependencia potencial³ se habrá reducido del 15.2% al 3.7%, lo que indica que el soporte a los adultos mayores, potencialmente inactivos, se debilitará sensiblemente. Estas tendencias se combinan con una esperanza de vida más prolongada y con

124

Año 5
Número 9
Julio/
diciembre
2011

- 1 El IEP se computa como el cociente entre la población de 60 y más años y la de 0 a 14 años. El resultado de ese cociente se multiplica por cien y se interpreta como el número de personas mayores por cada cien personas menores de 15 años de edad. Otros indicadores usados para el monitoreo del aumento cuantitativo de la población adulta son: el número de personas mayores, la proporción de personas mayores en relación con la población total, el ritmo de crecimiento de la población adulta mayor, la distribución de edades dentro de la población adulta mayor, la relación de dependencia (PSR) (véase la nota 4 de este mismo documento) y la edad mediana de una población (CELADE, 2006).
- 2 Según datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), a través del Sistema de Indicadores sobre Envejecimiento (SISE), entre 1990 y 2000, el IEP de zonas urbanas aumentó en 4.7 puntos porcentuales (pp), mientras que en las zonas rurales lo hizo en 5.5 pp. La estructura de las migraciones aporta mucho a la explicación de la mayor rapidez del envejecimiento rural.
- 3 La relación de dependencia potencial (PSR, por sus siglas en inglés) se computa dividiendo el número de personas entre 15 y 64 años de edad (población en edad de trabajar) por la población de 65 y más años. Es decir, este indicador informa sobre la carga de dependencia que afrontan los trabajadores potenciales. Nótese que la PSR trabaja con los adultos mayores de 65, mientras que el IEP (nota 2 de este documento) lo hace con la población de 60 y más años.

una tasa de actividad que, a pesar de ser mundialmente elevada (alrededor del 22%), decrecerá, de acuerdo con las estimaciones, del 39.6% observado en 1950 al 18.4% previsto para 2050 (unpd, 2008). Aunque algunos países de la Región necesitan respuestas más veloces que otros, todos enfrentan el reto del envejecimiento de sus poblaciones y de su más o menos intensa presión sobre los sistemas de seguridad social vigentes.

El objetivo de este artículo es revisar la literatura que trata el problema del empleo entre los adultos mayores en América Latina y el Caribe, y analizarla, junto con los datos disponibles, en el contexto de un envejecimiento poblacional creciente, dispar y veloz. Esto implica tocar transversalmente varios temas complementarios, como el género y la pobreza de este grupo etario. Para ese examen se usa información de encuestas a hogares y censos de población. Estos últimos se refieren a los relevamientos de las rondas de 1990 y de 2000, disponibles en el sitio *web* del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). También se apela a los documentos que describen las políticas públicas relacionadas con el empleo de los adultos mayores, implementadas por algunos países de la Región en los últimos años.

El documento está organizado según el siguiente plan: en la primera sección se repasan las tendencias del envejecimiento demográfico en la Región tratando de detectar particularidades del proceso que resulten útiles en el momento de diseñar dispositivos de política pública para enfrentar los desafíos derivados de este fenómeno demográfico, entre los que se encuentra la generación de empleo decente; en la segunda parte se presentan las relaciones existentes entre el envejecimiento y el empleo de las personas mayores; y en los apartados siguientes se abordan tópicos específicos del proceso: vejez y pobreza (tercera sección); vejez y género (cuarta sección); ejemplos de acciones implementadas por los países (quinta sección). Por último se enumeran algunas conclusiones obtenidas del análisis efectuado en las secciones precedentes.

Tendencias generales del envejecimiento demográfico en la región

La población de América Latina y el Caribe (ALC) –que representa un poco más del 8.5% de la población mundial– pasó de 167 millones en 1950 a 521 millones en 2000.⁴ Este aumento de 354 millones de personas en tan solo cincuenta años fue la consecuencia natural de la transición demográfica que está teniendo lugar en la Región. Durante el mismo período, la fecundidad cayó de 5.9 a 2.5 hijos por mujer y la esperanza de vida al nacer aumentó de 51.8 a 72.2 años.⁵ El descenso de la mortalidad y la fecundidad, y la consecuente retracción de la tasa de crecimiento, se tradujo en un ostensible aumento de la proporción de población de edades más avanzadas.

4 Se estima que llegará a 688 millones en 2100 (UNPD, 2010).

5 Estos datos pueden consultarse en la base de datos del programa SISE del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y están disponibles on-line en: <<http://www.cepal.org/celade/envejecimiento/>>.

La estructura etaria y el envejecimiento de ALC tienen dos peculiaridades: primero, no se trata de la población más envejecida del mundo; segundo, se aprecia que el ritmo de envejecimiento es mucho más rápido que el registrado en las regiones con mayor nivel de desarrollo relativo.⁶ Estas dos características hacen que en la Región se observen situaciones nacionales muy diferentes; por un lado, países con ese proceso muy avanzado, y, por otro, varias naciones en una etapa incipiente de dicha evolución. El reconocimiento de estas disparidades nacionales no implica de ninguna manera ignorar la heterogeneidad que existe entre individuos, sectores y regiones dentro de los países.

Participación económica e inserción laboral de los adultos mayores en ALC

Un hecho estilizado que ha concitado la atención de los investigadores en envejecimiento ha sido la tendencia declinante de la tasa de actividad de las personas mayores a lo largo del tiempo en los países desarrollados. En el período 1910-2001, se aprecia una caída generalizada de la participación de hombres mayores de 54 años, lo que coincide con una reducción ostensible de la edad promedio al retiro efectivo, que pasó de 74 años en 1910, a 63 años en 1983 (cf. Burtless y Quinn, 2002: 3, Figuras 1 y 2). Parece que la edad al retiro se ha estabilizado en torno a los 62 años, e incluso ha aumentado suavemente durante las últimas dos décadas, tanto en los Estados Unidos (OECD, 2005) como en Europa (Auer y Fortuny, 2002; Kinsella y Phillips, 2005). Hay un cierto acuerdo en la literatura en que estos cambios han obedecido a modificaciones en la cobertura y en la generosidad de los sistemas de seguridad social.⁷

Efectivamente, en los países con menor nivel de desarrollo relativo y sistemas de seguridad social con muy escasa cobertura y generosidad, las tasas de actividad de las personas mayores son claramente más elevadas y la edad al retiro más alta. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006) constató que la tasa de participación en los países de la Región estuvo aumentando: entre 1990 y 2000, la tasa de actividad para más de una decena de países pasó del 58 al 65% entre la población de 50-59 y del 20% al 23% entre los mayores de 64 años. Pero no debe descuidarse que, por motivos principalmente ligados a la salud y al deterioro físico, la tasa de actividad de este grupo desciende ostensiblemente conforme aumenta la edad. Así, en los 14 países cubiertos por el Sistema de Indicadores sobre Envejecimiento (SISE) el promedio de dicha tasa es del 38% para los adultos de 60-74 y del 19% para los mayores de 74 años.⁸

6 Para ampliar este panorama puede consultarse el documento elaborado por CELADE/CEPAL, 2009.

7 Rofman, Luchetti y Ourens (2008) sostienen que la *performance* de los sistemas de seguridad social depende de tres dimensiones: la cobertura, la generosidad y la sustentabilidad. En ese mismo trabajo pueden encontrarse un desarrollo amplio y detallado (a nivel de países de la Región) de indicadores de estas dimensiones.

8 Las tablas con todos los datos que aquí se mencionan pueden verse en Paz, 2010. También es posible consultarlas en el sitio *web* del CELADE: <<http://www.eclac.org/celade/envejecimiento/>>.

En principio, el aumento de la participación de las personas mayores en la actividad económica podría considerarse no deseable;⁹ no obstante, existen al menos dos argumentos que enfatizan su carácter positivo. El primero de ellos tiene que ver con el propio aporte de este grupo etario a la riqueza social, así como con razones ligadas a la realización personal.¹⁰ El segundo argumento, un tanto más práctico y concreto –y presente en muchos trabajos–, pone el acento en la mayor duración del período posretiro debido al incremento en la esperanza de vida que está teniendo lugar en la Región,¹¹ y, en tal sentido, se plantea que, si se encuentran los dispositivos de política pública adecuados, esta tendencia al crecimiento en la participación económica podría usarse para aliviar los problemas financieros que surgen de la mayor extensión de dicho período posretiro. Pero la efectividad de esos dispositivos depende crucialmente del tipo de inserción en el mercado de trabajo, y se diluye en aquellos casos en que tal inclusión se realiza en la informalidad o en formas precarias de empleo.

Adulto mayor e informalidad

Buena parte de los adultos mayores que continúan ocupados lo hacen en el sector informal de la economía.¹² La informalidad crece conforme avanza el ciclo vital de los adultos mayores. Datos muy fragmentarios, pero sugestivos, correspondientes a la Argentina en 2005 muestran que la tasa de informalidad es alta entre los más jóvenes, baja en las edades centrales y alta nuevamente entre los adultos mayores.¹³

¿Qué implicaciones tiene esto para la política pública? Debe tenerse en cuenta que en el sector informal son menores y más inestables los ingresos, más bajas las posibilidades de acceder a programas de capacitación y mayor la probabilidad de ser separados del puestos ante los avatares del ciclo económico. En realidad, todos estos factores podrían estar reflejando la resistencia de las firmas a invertir en capital humano en un grupo de población con alto riesgo de retiro definitivo y con alta probabilidad de pérdida de los gastos en entrenamiento que pudieran haber realizado. Con respecto a este punto, si se considera deseable la contratación y la estabilidad laboral de los adultos mayores, la

9 “No deseable” en la medida en que dicha participación sea involuntaria e implementada como una estrategia (a veces quizá la única disponible) de supervivencia, situación que se da frecuentemente en muchos países pobres de ALC.

10 Es lo que las teorías que provienen de la gerontología social denominan “envejecimiento activo”.

11 Se entiende por período posretiro al tramo de la vida que va desde que el individuo abandona la actividad económica hasta su muerte.

12 No se discutirán aquí los conceptos de economía informal o de informalidad que circulan en la literatura actual sobre el tema. Se considerarán informales a los asalariados a los que no se les practica descuento jubilatorio o a trabajadores por cuenta propia (independientes) que no aportan voluntariamente. El enfoque más asociado con la idea de “sector informal” identifica como tales a los trabajadores por cuenta propia que realizan tareas no profesionales, a los que trabajan en unidades productivas pequeñas, etcétera.

13 Esta información proviene de MTESS/BM/INDEC, 2007. También hay evidencias de un perfil “U” de la relación entre edad e informalidad (Jiménez y Jiménez, 2008).

política pública debería actuar teniendo en cuenta los factores que la firma considera relevantes cuando decide invertir (especialmente) en entrenamiento específico. Como se sabe, este tipo de capacitación actúa como un seguro para el trabajador, en la medida en que, cuanto mayor es el stock de capital humano específico con que cuentan los individuos, la firma es más reticente al despido y el trabajador a la renuncia. La falta de incentivos de la firma para invertir en el adulto mayor puede explicar su tendencia a contratar informalmente a este grupo de población.

Inserción laboral por sectores

El análisis de la inserción laboral puede hacerse atendiendo a la categoría ocupacional en la que suele clasificarse la actividad desarrollada por el trabajador. Una tradición muy arraigada en las investigaciones sobre el tema es la de concentrarse en el tipo de relación laboral, tomando en cuenta la independencia (o dependencia) relativa de la misma. Esta manera de proceder es adecuada para tratar el caso de los adultos mayores debido a que se han advertido hechos estilizados de gran relevancia para el planteamiento y la aplicación de políticas públicas. Uno de ellos es la secular tendencia a la baja de la categoría “trabajadores por cuenta propia” entre dichos adultos (Costa, 1994).

América Latina y el Caribe no constituyen una excepción a esta regla. Así, a diferencia de la población joven, una baja proporción de adultos mayores de la Región está trabajando como asalariada y, según datos de encuestas a hogares, durante los noventa esa proporción habría disminuido en la mayor parte de los países (OIT, 2006). La Argentina es uno de los países en los que el porcentaje aumentó más, a la vez que se redujo el porcentaje de los que trabajan por cuenta propia y como patrones. Esta es una tendencia de largo alcance: mientras que en 1980, el 46% reportaba como independiente, esa cifra había disminuido al 35% en 2006. Los asalariados pasaron del 44% al 56% entre 1980 y 2006 (Alós *et al.*, 2008). Esta mayor asalarización no siempre es un indicador de menor informalidad laboral. Apella y Casanova (2007) encuentran que, en la Argentina, los adultos mayores que trabajan como independientes tienen una probabilidad mayor de aportar a la seguridad social que los individuos menores de 25 años.

El debate sobre las políticas

A lo anterior debe agregarse que los actualmente jubilados y pensionados iniciaron su vida laboral hace al menos 30 años, en condiciones completamente diferentes a la configuración actual del mercado de trabajo. En la actualidad, los retos de la sociedad para la población activa son un tanto diferentes, porque cambiaron claramente las condiciones del mercado laboral. La tendencia a una mayor participación (en especial femenina) y a la inserción en empleos de mala calidad son desafíos no menores que enfrenta la política pública, a la que le compete también diseñar programas para acompañar el envejecimiento activo.

Las políticas dirigidas a los adultos mayores han sido entendidas tradicionalmente como políticas de protección social, las que se diferencian de las del mercado de trabajo; estas últimas son intervenciones de los Estados que persiguen el doble propósito de

mejorar la empleabilidad y las remuneraciones de personas con dificultades de inserción en dicho mercado, y el bienestar de los trabajadores y de sus familias, mientras que aquellas se preocupan por la salvaguarda del bienestar de los individuos que enfrentan riesgos en su ciclo vital, miembros de grupos vulnerables o con capacidades menores que el promedio para procurarse por sí solos los recursos necesarios para la supervivencia.

Para mejorar la empleabilidad y los salarios, los gobiernos disponen de un conjunto de medios, entre los cuales figuran: los orientados a fortalecer el lado de la oferta, mediante cursos de capacitación, entrenamiento de los trabajadores, actualización de conocimientos; los que se concentran en el lado de la demanda, como subsidios al empleo, creación directa de empleo público o promoción del privado; y, por último, los que tienen como propósito mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda, como la intermediación laboral. Y, para mejorar el bienestar, suelen proporcionarse sumas de dinero a manera de transferencias monetarias, estén o no condicionadas (Bertranou y Paz, 2007).

El problema de la empleabilidad de los adultos mayores y las razones por las cuales buena parte de ellos termina trabajando en la economía informal, en puestos altamente inestables, con elevada vulnerabilidad y con remuneraciones bajas, obedece, entre otras razones,¹⁴ a los bajos niveles de calificaciones básicas y fundamentales que tiene la población de edad avanzada, como, por ejemplo, los escasos niveles de alfabetización y de capacidad de cálculo. De este modo, la demanda por nuevas calificaciones y conocimientos pone a muchos trabajadores de edad en situación de desventaja, ya que es probable que su formación anterior haya quedado obsoleta (ORT, 2001).

En la revisión hecha para este documento, no se ha detectado un tratamiento explícito de estos problemas desde la perspectiva de las políticas del mercado de trabajo, como podrá constatarse en la sección destinada a evaluar ejemplos en algunos de los países de la Región. Sin embargo, todas las políticas vigentes se encuadran en el paradigma del envejecimiento activo y plantean, en términos generales, el fomento a la participación económica, la protección de los derechos laborales, la eliminación de la discriminación por edad, la atención preferente a personas mayores indigentes, el mejoramiento y el estatus de derecho humano del sistema de seguridad social.

Vejez y pobreza

A pesar del comparativamente alto nivel de actividad económica de los adultos mayores en América Latina y el Caribe (ALC), la mayoría de ellos, por motivos diversos, no participa del trabajo remunerado, constituyéndose la seguridad social en la opción más viable para obtener ingresos o, en términos más generales, seguridad económica.¹⁵ Sin

14 Ya se mencionó la necesidad de complementar ingresos, que parece ser la más importante de todas.

15 Jaspers-Fajier (2008) muestra una figura muy interesante en la que aparecen claramente delimitadas las fuentes de ingreso de la vejez: la participación económica (mediante el empleo), la seguridad social (a través de pensiones contributivas y no contributivas) y el apoyo familiar (mediante las transferencias monetarias o en especie).

embargo, la baja cobertura y el reducido monto de las jubilaciones y pensiones, comparado con el valor de la línea de pobreza y con los ingresos del trabajo, hacen de esta opción un preocupante problema para la agenda de la política pública.

Con datos proporcionados por el Sistema Regional de Indicadores sobre Envejecimiento (SISE), se puede abarcar la heterogeneidad existente dentro de la Región en cuanto al grado de cobertura de la población adulta mayor. El porcentaje de jubilados y/o pensionados entre los mayores de 59 años va de un 72% en el Brasil a un 3% en la República Dominicana.¹⁶ Además, en el período que media entre los dos últimos censos de población realizados en la Región, se constata que en ocho de los once países para los que se tiene información, el porcentaje de personas mayores que declara ser jubilada o pensionada ha disminuido. Si se consideran diferencias entre zonas de residencia, se aprecia que, si bien la reducción en el porcentaje de adultos mayores jubilados y/o pensionados se produjo tanto en zonas urbanas como rurales, fue mucho mayor en estas últimas.

La cobertura del sistema de seguridad está señalada en la literatura como una de las causas de la pobreza de personas mayores, y se advierte también que resulta probable que, en el futuro, más personas caigan en esta situación debido a esa causa (CEPAL, 2008). En suma, además del empleo y de la remuneración del trabajo, un aspecto clave para combatir la pobreza –desde el punto de vista del avance en la transición demográfica y del espectacular cambio que se espera que experimente la estructura por edades en los próximos decenios– es la seguridad social. En un contexto de creciente envejecimiento de las poblaciones y de inédita prolongación de la vida de los individuos, los ingresos provenientes de la seguridad social, en especial de jubilaciones y pensiones, podrían llegar a convertirse en el único sustento de las personas durante el último tercio de sus vidas.

Pero, a pesar de esto, la evidencia empírica muestra que en ALC la pobreza por ingresos es menos frecuente en la vejez que en otras etapas del ciclo de vida; y, aunque las personas mayores son consideradas un grupo social vulnerable, en casi todos los países la incidencia de la pobreza por ingresos en hogares con personas de edad avanzada es menor que en los hogares sin ellos (del Popolo, 2001 y Guzmán, 2002).¹⁷ Para algunos autores, este hecho está clara y directamente relacionado con las transferencias que reciben esas personas (Huenchuan y Guzmán, 2007).

La condición económica de las personas de edad está ligada también a las oportunidades de los miembros más jóvenes del hogar de acceder a un trabajo decente, a la salud y a la vivienda. De esta manera, en la situación económica del adulto mayor impactan, a través de los jóvenes y adultos –principalmente hijos– con los cuales convive, tanto la

16 Curiosamente, en este último país se registra el porcentaje más elevado de personas mayores inválidas o reclusas (25%), es decir, no capacitadas para generar ingresos por su cuenta. Todos estos datos se refieren a la ronda 2000 de los censos de población nacionales.

17 Datos recientes publicados por CELADE permiten evaluar esta afirmación con datos provenientes de encuestas a hogares en varios países de la región (CELADE/CEPAL, 2010).

situación pasada del mercado laboral como la presente. Ante sistemas de seguridad social con escasa cobertura, baja generosidad y riesgos que aumentan exponencialmente con la edad, el apoyo de la familia es clave para el bienestar de los adultos de más edad.

La calidad del empleo del adulto mayor en su etapa activa afecta no solamente sus ingresos futuros, sino también algunos aspectos no monetarios relacionados principalmente con la salud. Las menores oportunidades de acceder a una ocupación decente se traducen en condiciones laborales poco apropiadas que probablemente afecten las posibilidades de continuar en el mercado de trabajo o de vivir con un estado de salud aceptable durante el resto de su vida. En estas consideraciones es muy importante agregar el problema del costo de la atención de la salud de los adultos mayores, que requiere un sistema de salud pública para hacer frente a ese desafío o redes de ayuda familiar consolidadas, dado que en algunos casos resultan muy elevados y no siempre pueden ser financiados con ingresos corrientes (Monteverde *et al.*, 2008).

Habida cuenta de la dependencia del adulto mayor de la situación económica y social de los más jóvenes y del papel preponderante que estos juegan en una sociedad con una elevada incidencia del trabajo informal y limitados sistemas de seguridad social, la familia aparece jugando un rol importante para evitar la caída en la pobreza de las personas mayores. Pero se debe tener en cuenta que la familia ha estado experimentando importantes transformaciones en los últimos decenios. En el informe de CEPAL (2008), se llama la atención acerca de algunas de ellas, entre las que se destacan los cambios en su estructura y tamaño. Como consecuencia de esto, hay menos personas disponibles para atender y brindar cuidados a los miembros del núcleo familiar, sean estos niños o personas de avanzada edad y con discapacidades, a lo que se suma el nuevo rol de la mujer en la sociedad que promueve una mayor participación en la fuerza laboral y en otros ámbitos y que la retiene más tiempo fuera del hogar sin disponibilidad para cumplir funciones domésticas –entre ellas, el cuidado a los mayores y a los más jóvenes.¹⁸

Hay que tener en cuenta fenómenos relacionados con la pobreza como la vulnerabilidad. En los países con menor nivel de desarrollo relativo, aproximadamente la mitad del total de la pobreza es transitoria, y no crónica; en consecuencia, depende de la evolución de las condiciones de empleo, de la salud, de los riesgos de la vida, o de nuevas oportunidades (Dercon y Shapiro, 2007). Por tanto, el número de personas que padecen pobreza, o que son vulnerables a ella, es en realidad muy superior al de las que viven por debajo de la línea de la pobreza en un momento dado. A esto debe agregarse el hecho de que, aparte de las personas situadas bajo la línea de pobreza, “muchos más viven en una situación de vulnerabilidad, con ingresos apenas superiores a esa línea, lo que no les permitiría hacer frente a situaciones de crisis”, o que los haría caer inmediatamente más allá de esa línea, sobre todo si se considera que “en ningún país de América Latina el quinto decil de la

18 En un artículo publicado en un matutino de la Argentina, se narra la situación de Cristina Cordera, de 58 años, quien pensó que cuando sus cuatro hijos crecieran podría dedicar más tiempo a ella misma. Pero hace cinco años, su madre, de 87 años, vive con ella y su marido: “[...] Es como si fuera un hijo más”, dijo la mujer al periodista (*La Nación*, 06/02/2008).

distribución posee un ingreso medio igual o superior a, al menos, dos veces la línea de pobreza” (CEPAL, 2007).

Vejez y género

Un análisis completo de la situación laboral y del empleo de las personas mayores requiere considerar un hecho demográfico fundamental: las mujeres viven más que los hombres. En consecuencia, tienen que afrontar un período más extenso de vida, muchas veces con menos recursos de los que dispone el hombre para hacer frente a las contingencias económicas. La escasez relativa de esos recursos proviene no solamente de la menor participación absoluta en el mercado laboral (por ejemplo, las amas de casa) y de la mayor intermitencia de esa participación durante su vida activa, sino también de las diferencias de remuneraciones entre géneros (se deban o no a discriminación) que se observan en todos y cada uno de los países de la región (Psacharopoulos y Tzannatos, 1992). Se agregaría a esto la existencia de la discriminación por género en contra de mujeres adultas mayores que opera a través de múltiples y sutiles dimensiones.¹⁹

Además de lo anterior, la prolongación de la esperanza de vida, un hecho juzgado positivo en los procesos de desarrollo de las sociedades, va siempre acompañada por un ensanchamiento de la brecha entre hombres y mujeres, que en América Latina y el Caribe pasó de 3,4 años en 1950 a 6,7 años en 2000, siempre favorable a las mujeres debido a la mayor mortalidad masculina a edades adultas. Esto implica que el envejecimiento de la población va necesariamente acompañado de un aumento de la brecha entre géneros de la esperanza de vida al nacimiento. Al riesgo económico de la escasez de recursos materiales se suma, entonces, un creciente riesgo de viudez, el que a veces va acompañado por un creciente deterioro del estado de salud, siempre desfavorable a las mujeres.

132

Año 5

Número 9

Julio/

diciembre

2011

Participación económica

Salvo unas pocas excepciones, las mujeres adultas mayores participan menos que los hombres en la actividad económica remunerada, aunque durante el decenio de los noventa aumentaron más que los hombres su participación en el trabajo remunerado. La menor participación económica femenina puede apreciarse claramente evaluando el cociente entre las tasas de actividad de las mujeres y las de los hombres.

Cabe destacar también la gran heterogeneidad dentro de la región, mayor entre los hombres que entre las mujeres. Nuevamente aparece aquí la reflexión acerca del nivel de cobertura del sistema previsional, su generosidad y algunos aspectos administrativos como el tiempo que transcurre entre el momento del alejamiento de la actividad económica y la percepción del beneficio jubilatorio.

19 Algunos de los cuales (contratación y retención, por ejemplo) pueden verse en Newmark, 2008.

Inserción

El porcentaje de mujeres asalariadas está aumentando en casi todos los países de la región (OIT, 2006). En las categorías Patrón y Cuenta Propia hay mayoría masculina, y este rasgo de la estructura del empleo parece no haberse modificado en las últimas décadas. Resulta interesante rescatar en este tema la alta incidencia de empleo (asalariado) no registrado en las ramas de actividad más puramente femeninas: Comercio, Empleo doméstico y Servicios. Este patrón se observa también entre los adultos mayores (Sala, 2011).

Pobreza

Si nos centramos solo en las mujeres, puede verse que la pobreza rural es mucho más elevada que la urbana. Además, se observa que los progresos mayores en lo que hace a la reducción de la pobreza según la edad de las mujeres, se dieron en el grupo de las que tienen más de 74 años. Si bien la cobertura contributiva es similar para ambos sexos,²⁰ este indicador encubre una notable diferencia según género debido a que las mujeres presentan mayores lagunas previsionales que pueden ser atribuidas a su dedicación al cuidado de niños, de adultos mayores y de personas con discapacidades (CEPAL, 2008).

Ejemplos de políticas, planes y programas

La acción concreta de los países de América Latina y el Caribe respecto del problema del envejecimiento está fuertemente influenciada por las recomendaciones internacionales sobre la materia. Tal es así que, en un documento síntesis de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento realizada en Santiago de Chile en 2003, algunos expertos del CELADE advertían sobre la falta de especificidad nacional de las políticas atribuyéndola, por un lado, a la escasez de instrumentos regionales para orientar dichas políticas y, por otro lado, a la inexistencia de un *corpus* de conocimiento sobre la situación particular de los adultos mayores a nivel nacional (CEPAL/CELADE, 2003).²¹ En ese mismo documento se reconoció que existe la base jurídica para la implementación de políticas y programas, ya que diecinueve de los veintiún países estudiados allí establecen en sus constituciones nacionales derechos específicos de las personas mayores.

El marco general

El primer tratamiento sistemático sobre la cuestión del empleo entre los adultos mayores se remonta a la Recomendación N° 162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1980). Si bien la preocupación de la OIT por la inserción laboral de este grupo de edad tiene antecedentes en las recomendaciones de mediados de los sesenta y setenta (OIT, 1964

20 Véase, en el informe de la CEPAL, 2008, página 7, el Cuadro IV.3, donde se presentan datos de 16 países de la región, todos ellos provenientes de encuestas a hogares.

21 De esto último surge la urgencia por realizar estudios nacionales que arrojen luz sobre aspectos específicos del fenómeno en ambientes menos agregados que la Región en su conjunto.

y 1978), es en la de junio de 1980 (OIT, 1980) donde se establecen clara, detallada y explícitamente las dimensiones a tener en cuenta acerca de este tema. Dirigidas a todos los trabajadores que por su edad están expuestos a afrontar dificultades para insertarse en el mercado laboral, estas recomendaciones abordan temas cruciales que hasta hoy son motivo de debate y puntos clave en la agenda pública: la igualdad de oportunidades y de trato, la protección en el empleo, el retiro, la utilización del tiempo libre, etcétera.

Poco tiempo después, durante 1982, tuvo lugar en Viena la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Se planteó allí un alerta por el proceso que estaba teniendo lugar en Europa y por sus posibles consecuencias para el bienestar de la población. En el documento que resultó de aquella reunión, se describieron los principios básicos de una estrategia mundial para afrontar los problemas de la vejez y del envejecimiento demográfico. De esta manera, la Asamblea Mundial de Viena se constituye en el primer gran hito en lo atinente a la preocupación sobre el tema a nivel planetario (Viveros, 2007).

Habrán de pasar 20 años para que en Madrid, España, se realizara la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Surgió así el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento que fue la base para la convocatoria de la Estrategia Regional sobre Envejecimiento realizada en Santiago de Chile en el año 2003. De esta última reunión, impulsada y organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), surgió la denominada Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan Internacional de Madrid sobre Envejecimiento.

Los tres ejes alrededor de los cuales se construyó esa estrategia fueron: a) Personas de Edad y Desarrollo; b) Salud y Bienestar en la Vejez; y c) Entornos Propicios y Favorables (CEPAL, 2004). Si bien todos estos temas están estrechamente vinculados, el acceso de las personas mayores al empleo decente y al crédito, como también el mejoramiento en la cobertura de pensiones contributivas y no contributivas, están incluidos en el primero de los tres ejes. También podría decirse que los puntos restantes de este primer eje, “creación de las condiciones para la participación en la vejez” y “acceso a la educación durante toda la vida”, tienen mucho que ver con la inclusión sociolaboral de las personas mayores.

En el año 2005 se realizó en Buenos Aires una reunión para evaluar el Seguimiento de la Estrategia Regional. En 2007 se realizó en Brasilia la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, destinada a evaluar los avances de los países de la región en la aplicación de la Estrategia Regional de Implementación del Plan Madrid. La Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe llevó por título “Hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos” y en ella se suscribió la denominada “Declaración de Brasilia”.²²

22 Para más detalles, véase <www.cepal.org.ar/celade/brasil2007>. En esa página web, pueden encontrarse los documentos de los países de ALC que informaron acerca de lo solicitado.

Dado los objetivos del presente documento, se destaca que en el punto 10 de la Declaración de Brasilia se resuelve realizar todos los esfuerzos para ampliar y mejorar la cobertura de pensiones tanto contributivas como no contributivas, así como para imprimir mayor solidaridad en los regímenes de protección social. Además, se promueve de manera explícita (punto 11) el trabajo decente para todas las edades, de acuerdo con los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), gestionando y destinando apoyo crediticio, capacitación y programas de comercialización para promover una vejez digna y productiva (CEPAL/CELADE/UNFPA, 2008). Se destaca la importancia dada por la Declaración a la comercialización, la que está en pie de igualdad con el apoyo crediticio (CEPAL/CELADE, 2008). En el punto 18 se menciona un aspecto que también tiene que ver con la empleabilidad de las personas mayores: “Impulsamos el acceso a la educación continuada a lo largo de toda la vida y de todos los niveles” (CEPAL/CELADE/UNFPA, 2008), según lo sugerido por el documento de la International Labour Office (ILO) (2002) relacionado con la educación permanente.

Las acciones nacionales: algunos ejemplos

El avance de los países en la aplicación de los principios trazados en la Estrategia Regional fue dispar y asincrónico. Muchos de ellos ya tenían antecedentes previos de acciones específicas, mientras que otros, si bien han manifestado preocupación por la temática, se encuentran en una etapa incipiente de elaboración de políticas concretas destinadas a enfrentar el reto del envejecimiento. En la revisión hecha para este estudio, no se encontró que esta asimetría y asincronía en el desarrollo de acciones tuviera demasiado que ver con lo avanzado del proceso en cada país. Así, México, un país clasificado como de Transición Plena (CELADE/CEPAL, 2003), tiene un interesante y profuso despliegue de acciones, mayor quizá que el de otros países con urgencias mayores, como Chile y Uruguay.

La elección de países se realizó justamente describiendo las acciones consideradas más relevantes en las áreas de empleo, protección social y educación permanente, por considerar que esta última está íntimamente ligada al tema de la empleabilidad. Se seleccionaron cinco países, dos con envejecimiento incipiente (Honduras y Paraguay), uno con envejecimiento intermedio (México) y dos con envejecimiento avanzado (Chile y Uruguay).

Honduras

Como muchos otros países de la Región, Honduras cuenta con la denominada Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados (2006), la que reconoce como derechos de este grupo, entre otros, el tener trabajo digno que permita a quienes lo conforman alcanzar una mejor calidad de vida y un ambiente de trabajo adecuado. En otra parte de esa misma ley, se resuelve crear una Bolsa de Trabajo, incentivando la capacidad laboral del adulto mayor y de los jubilados en coordinación con la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social.

Pero lo más destacable de la experiencia hondureña es una iniciativa surgida del propio interés de la población adulta mayor: la creación, en el año 2001, de la Asociación Nacional de Adultos Mayores de Honduras (ANAMH), cuyo objetivo es “construir un proceso de participación e integración del Adulto Mayor en la Sociedad para sostener en forma permanente un nivel de vida digno, decoroso y realizador”. La Asociación procura organizar, planificar y concertar, en conjunto con los adultos mayores, planes de integración activa en la sociedad. Entre sus objetivos específicos está el de impulsar la constitución de consejos nacionales de notables y la creación de un “buró de oportunidades”, o bolsa de empleo, para aprovechar racionalmente la capacidad educativa y las habilidades con que cuenta la población mayor, para ofrecerlas al mercado laboral. Colaboran con esta asociación otros actores, entre los que figuran agrupaciones de jubilados y pensionados, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el entorno del adulto mayor, organizaciones religiosas y universidades.

Paraguay

El marco legal paraguayo podría servir de base para promover acciones concretas relacionadas con la empleabilidad y la inserción del adulto mayor, pese a lo cual los programas específicos no existen o están aún en un proceso incipiente de creación. La mayor parte del aparato legal en la materia está enmarcado en la Ley N° 1885 de 2002, por cuyo medio se crea la Dirección de Adultos Mayores, dependiente de la Dirección General de Bienestar Social, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

En lo específicamente ligado al tema empleo, encontramos la Ley N° 3031 de 2006, que elimina las restricciones de edad para acceder a empleos públicos –modificando la Ley 1626/00 que establecía el límite de 45 años–. Por otro lado, se halla en proceso de tramitación el anteproyecto de ley de reciprocidad de tratos entre cajas, que tiene como propósito no dejar sin posibilidades de jubilaciones a aquellas personas que han aportado distintos montos y años en diferentes cajas del sistema. En la actualidad, las pensiones no contributivas las otorga el Parlamento, así como los beneficios para los veteranos de la Guerra del Chaco.

Como ocurre en otros países de la Región, el Instituto de Previsión Social de Paraguay aún no ha tomado medidas que hagan posible la cobertura de trabajadores independientes (cuentapropistas y pequeños propietarios). Esto es especialmente grave en un país donde este sector de la ocupación y el empleo informal/no registrado tienen un gran peso en el empleo total.²³

23 Hay un diagnóstico un tanto confuso del mercado laboral paraguayo en el informe presentado para la Conferencia de Brasilia (Paraguay, 2007), aunque queda muy claro allí la importancia de considerar al sector rural, a la situación de género y al cuentapropismo.

México

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) es en México la institución más importante para la implementación de la Estrategia Regional. Esta Institución promueve acciones y participa en su organización y seguimiento. Tal es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que, de manera conjunta con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, creó el Programa Nacional de Derechos Humanos, encargándole al INAPAM la operación de las acciones a favor de los derechos humanos de las personas de edad.

En el INAPAM existe un Programa de Promoción del Empleo que impulsa la igualdad de oportunidades de las personas de edad avanzada en el campo laboral, fomentando su reincorporación en actividades remuneradas en las diversas ramas del sector productivo, a través de la concientización de empleadores de los diversos ámbitos laborales mediante campañas de sensibilización, acciones de canalización a empleo, ferias de empleo para contactar empleadores y personas adultas mayores, estímulos fiscales para empleadores que contraten a personas de sesenta y más años. Concretamente, el 8 de marzo de 2007 el Ejecutivo Federal firmó el Decreto por el que se otorga un estímulo fiscal en materia de impuestos sobre la renta a los contribuyentes que contraten a personas con discapacidad y a personas adultas mayores. En el conjunto de programas y servicios a cargo del Servicio Nacional de Empleo, se busca vincular, ya sea de manera directa o a través de los diferentes medios disponibles, a personas con discapacidad y adultos mayores. De manera específica, la estrategia *Abriendo Espacios* brinda, junto con empleadores y organismos públicos a nivel federal y estatal, oportunidades de empleo para estos grupos de población, cuyo perfil y características los ubican en desventaja en el mercado de trabajo. En el período enero-julio de 2007, con esta estrategia se atendió a más de dieciocho mil ciudadanos, de los cuales diez mil fueron adultos mayores.²⁴

En lo educativo, el INAPAM opera con los programas “Servicios Educativos” y “Capacitación para el Trabajo y Ocupación del Tiempo Libre”. El primero propicia el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas que conforman el proceso educativo de las personas mayores. En coordinación con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, promueve acciones de alfabetización y educación básica y otras, para el desarrollo de aptitudes y habilidades que les permitan a los adultos mayores actualizarse e incursionar en las diferentes ramas del conocimiento. A través del segundo, se llevan adelante actividades de capacitación para que ingresen al mercado laboral o, bien, se readiestra a los trabajadores jubilados que deseen obtener algún ingreso, favoreciendo el uso creativo y productivo de su tiempo libre, mediante el desarrollo de habilidades y destrezas para producir bienes para el autoconsumo y la comercialización a pequeña escala.

24 Uno de los árbitros señala que esta cifra debe ser puesta en perspectiva, dado que diez mil individuos entre siete millones de adultos mayores no parecen tener una importancia cuantitativa ostensible. Compartimos esa apreciación si se trata de una evaluación de impacto; pero en este caso se considera que la acción es importante en sí misma, dado que implica una estrategia de inclusión que experimenta la apertura de espacios sociales con la participación de actores que operan en áreas diversas y que persiguen objetivos igualmente diversos. Es decir, no se está evaluando el impacto de un programa que tiene por objetivo mejorar el bienestar general de todos los adultos mayores del país.

Chile

El avance más importante entre 2003 y 2008 fue la entrada en funciones del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) creado por Ley N° 19828. Territorialmente, el SENAMA trabaja con los Comités Regionales para el Adulto Mayor (CRAM). Los CRAM brindan asesoría a los intendentes con el objeto de promover y aplicar planes y programas para las personas mayores, y se ocupan de la adjudicación del Fondo Nacional del Adulto Mayor (FNAM).

En lo atinente a la temática “trabajo”, a través del FNAM, en el año 2007 se han generado incentivos para la participación de las personas mayores en trabajos no remunerados, por medio del financiamiento de acciones del Voluntariado de Adultos Mayores para Adultos Mayores y otras iniciativas, como la promoción de talleres productivos. El SENAMA promovió también la ejecución de una serie de programas de empleo, como el de Asesores *Seniors*, cuyo objetivo es el de contribuir a la integración social del adulto mayor a través del reconocimiento y la transmisión de su experiencia sociolaboral. En el marco de este programa, los adultos mayores brindan apoyo escolar a niños de educación básica beneficiarios del Programa Puente.

Chile tiene una larga tradición en protección social. El sistema no contributivo de pensiones asistenciales (PASIS) corresponde a un subsidio creado en el año 1975 con la finalidad de garantizar pensiones asistenciales para personas mayores de 65 años que no pudieron obtener pensión de un régimen previsional.

El Ministerio de Educación financia proyectos de educación de adultos y cuenta con un conjunto importante de programas orientados a la lectoescritura y el cálculo para adultos en general y para los adultos mayores en particular. “Contigo Aprendo” y “Chile Califica” son dos ejemplos de este tipo de programas. Por su parte, el Instituto de Normalización Previsional desarrolla varias iniciativas de educación de las personas mayores.

Uruguay

El Uruguay cuenta con una ley –aún no reglamentada– que promueve la Promoción Integral del Adulto Mayor (Ley N° 17.796 del año 2004). Esta ley fundamentalmente contiene aspectos vinculados a los derechos humanos. Entre las intervenciones específicas que este país ha llevado a cabo para mejorar la empleabilidad de las personas mayores se destaca la que, por medio de la Ley de Monotributo, elimina para jubilados y pensionistas de menores ingresos la incompatibilidad entre la jubilación y el trabajo, disposición que rige desde el 01/07/2007. Asimismo, se encuentra a nivel parlamentario un proyecto de ley para la promoción del empleo de mayores de 50 años.

En el Uruguay no existen leyes que limiten el derecho de acceso al crédito privado de los adultos mayores. No obstante, en algunas prácticas del sistema financiero (como, por ejemplo, los requisitos para la solicitud de préstamos, de seguros de vida, etc.), se pueden detectar limitaciones de hecho. Como experiencia concreta en materia crediticia,

puede mencionarse la del Banco República Oriental del Uruguay (BROU) –de gestión estatal–, que dispone de una línea que otorga préstamos en condiciones ventajosas a empleados, profesionales, pequeños empresarios y pasivos. En particular, por convenios entre el BROU y los organismos previsionales, se posibilita el acceso al crédito a personas mayores en condiciones especiales en cuanto a montos, plazos y tasas de interés y con trámites más ágiles y rápidos en su otorgamiento. Sin embargo, no se encontró en la documentación examinada ninguna alusión al destino de los fondos en términos de consumo o de inversión para impulsar emprendimientos productivos.

En el informe elevado por el país en respuesta a la Declaración de Brasilia, se reconoce que no se iniciaron acciones de promoción y facilitación de la inclusión laboral de las personas mayores. Tampoco se han realizado intervenciones destinadas a disminuir los riesgos de inseguridad en el empleo de esas personas (Uruguay, 2007). La dimensión educativa de la acción estatal uruguaya es quizá la más desarrollada de todas las examinadas aquí. Las acciones realizadas por organizaciones no gubernamentales, por universidades y por otras instituciones incluyen claramente al adulto mayor como uno de los principales grupos destinatarios: la ONG “Universidad Permanente” brinda un programa permanente de educación continua en diferentes temáticas; la Universidad Católica cuenta con un Programa de Gerontología Social para Adultos Mayores; la Intendencia Municipal de Montevideo promueve la capacitación de los adultos mayores (por ejemplo, Programas de Computación en coordinación con la Secretaría de la Juventud); el Banco de Previsión Social (BPS) impulsó en el año 2005 actividades de capacitación en informática para adultos mayores a través de la concesión de becas para cursos en la Organización del Centro Interinstitucional de Colaboración con el Adulto Mayor –cursos a los que concurren dirigentes de organizaciones de adultos mayores y beneficiarios del programa de vivienda para jubilados y pensionistas–; y el Ministerio de Desarrollo Social y la Administración Nacional de Educación Primaria han implementado el Programa “En el país de Varela Yo sí puedo”, el cual comenzó en el mes de marzo de 2007 y está dirigido a personas mayores de 15 años que no hayan ido a la escuela o que tuvieron que abandonar en el tercer o cuarto nivel. No es un programa específico para adultos mayores pero los incluye.

Conclusiones

La región de América Latina y el Caribe (ALC) está experimentando un proceso de envejecimiento cuyos conductores son la caída de la fecundidad, que comenzó hacia mediados de los años setenta, y un descenso muy marcado en los niveles de mortalidad desde principios de los sesenta. En esto la Región no presenta originalidad alguna. El envejecimiento demográfico es un proceso de larga data en Europa y en otras regiones con alto ingreso per cápita. Pero ALC tiene ciertas especificidades: a) no se trata de la región más envejecida del mundo; b) presenta un acelerado ritmo de esos acontecimientos; c) se advierte una gran heterogeneidad entre los países; y d) también se da una gran heterogeneidad dentro de los países. Estas especificidades latinoamericanas y caribeñas imponen urgencias y prioridades acordes con lo avanzado del fenómeno dentro de cada país.

La situación económica actual de los adultos mayores depende de su historia laboral y de las condiciones y posibilidades de acceso a empleos decentes, pero también –y de manera crucial– de la situación económica y laboral de las personas más jóvenes que tienen a su cargo los cuidados. Si bien en ALC la tasa de actividad de la población adulta mayor es considerable si se la compara con la de los países más desarrollados, una proporción muy alta depende de los ingresos de jubilaciones y pensiones, los que muchas veces no resultan suficientes para superar los umbrales de pobreza. Hay que considerar aquí que el umbral de pobreza de esta población está determinado en buena medida por el costo de los servicios de salud y de la atención de la discapacidad. Los riesgos por discapacidad o por falta de capacidad para generar ingresos de los adultos mayores dependen también del tipo de tarea que desempeñaron en su etapa activa. Toda intervención actual en pro del trabajo decente tendrá un impacto directo sobre la situación de un gran número de adultos de más edad que son ayudados –y muchos de ellos mantenidos– por sus familiares más jóvenes, participantes actuales en el mercado de trabajo.

Otro de los fenómenos que hemos examinado en este informe es que la pobreza a la tercera edad es fuertemente heterogénea entre los países de la región. Ya sea que se la mida por ingresos, por necesidades básicas insatisfechas o por otros activos como educación o salud, las disparidades entre países son asombrosas. La situación de países tales como el Brasil y Chile, con niveles muy bajos de pobreza, contrasta con la de otros como Haití o Jamaica, cuya pobreza, estimada con la línea de los 2 dólares por día, afecta en ambos casos a más de la mitad de la población de 60 y más años. Cabe destacar que la pobreza de los adultos mayores es más baja que la de otros grupos de edad, siendo esta una característica que comparten la mayoría de los países de la Región y que, a la vez, los diferencia de Asia y África, los otros dos continentes de bajo nivel de desarrollo relativo.

La pobreza a la tercera edad está íntimamente relacionada con el desarrollo de los sistemas de seguridad social, aunque este aspecto no la explique totalmente.²⁵ Se aprecia una relación importante entre el nivel de cobertura de las jubilaciones y pensiones y los niveles de pobreza de los países de la región: allí donde los sistemas de seguridad social están menos desarrollados se observan las tasas más elevadas de pobreza de los mayores de 59 años de edad, fenómeno que se advierte tanto en los diversos países como en las zonas rurales dentro de cada país para el que se dispone de datos.²⁶ Pero esto, claro está, no resulta suficiente. Por este motivo se encuentra un porcentaje relativamente elevado de personas mayores participando en el mercado de trabajo, principalmente en la economía informal y percibiendo remuneraciones poco adecuadas para paliar su situación de pobreza.

25 Una manera de abordar este problema y de cuantificar su verdadera importancia es mediante un ejercicio de microsimulación. La pregunta a contestar en este caso tendría que ser formulada en los términos siguientes: ¿Qué sucedería con la pobreza (o algún fenómeno similar) si el sistema de pensiones desapareciera?

26 Esta afirmación se basa en datos obtenidos de Gasparini *et al.*, 2007, y están analizados en la sección 4 de Paz, 2010.

La heterogeneidad de situaciones entre países dentro de la región aparece claramente al considerar las acciones llevadas a cabo por los Estados para enfrentar con firmeza los problemas que ocasiona el envejecimiento. Si bien en este trabajo nos hemos detenido solamente en las políticas relacionadas con el empleo, la seguridad social y la educación-capacitación dirigidas a las personas mayores, todo parece indicar que un análisis más completo arrojaría resultados análogos. Dentro de esta heterogeneidad se destacan situaciones antagónicas, como las de Honduras y Paraguay; o las de Chile y México, por un lado, y el Uruguay, por el otro. Los dos primeros tienen en común poblaciones aún muy jóvenes. Honduras, con una iniciativa nacida de personas adultas mayores, está generando un sinnúmero de acciones en las que involucra coordinadamente (por la coherencia de objetivos estratégicos y mediante solicitud de apoyo económico e institucional) oficinas del Estado, organizaciones no gubernamentales –no solo del propio país sino también del exterior– y organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud. Paraguay, con una batería de leyes con basamento diverso, carece de acciones concretas a pesar del reconocimiento explícito por parte de sus autoridades de los problemas a los que se enfrenta un mercado laboral fuertemente informalizado y con una presencia importante del sector rural.

Entre Chile y México se aprecian, a la vez, diferencias notorias y significativas en cuanto al nivel de avance de sus procesos de envejecimiento, y similitudes igualmente palmarias en cuanto a la importancia que el Estado da a sus políticas públicas y a la coordinación y coherencia de objetivos entre las mismas. En ambos países existe una institución que lidera y que coordina las acciones de oficinas estatales y de otros organismos: el SENAMA en Chile y el INAPAN en México. Por su parte, el Uruguay es el país con el nivel más avanzado de envejecimiento de la región y no desarrolla acciones precisas y específicas ligadas al problema; aunque cuenta con un conjunto de instituciones ya consolidadas, como es el caso de las pensiones no contributivas, se advierte una diáspora de leyes y un cúmulo de expresiones de deseo en un país que, en estos momentos, debería estar marcando el rumbo a la Región.

Todos los temas tratados en las secciones precedentes pueden (y ciertamente deben) ser abordados desde una perspectiva de género, habida cuenta de los marcados diferenciales entre hombres y mujeres que se aprecian en la vida económica de los adultos y de los adultos mayores. La situación actual de diferencias de género –se deban o no a discriminación– dejarán sentir sus efectos en estas personas una vez llegada la edad del retiro, a lo cual cabría agregar una importante y creciente brecha entre géneros en la esperanza de vida al nacimiento.

Bibliografía

- ALÓS, M., I. Apella, C. Grushka y M. Muiños (2008), *Participación de los adultos mayores en el mercado laboral argentino. Un modelo de opción de valor*, Buenos Aires. (Mimeo).
- APELLA, I. y L. Casanova (2007), "Los trabajadores independientes y el sistema de seguridad social. El caso del Gran Buenos Aires", en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)/Banco Mundial (BM)/Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires: Banco Mundial/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- AUER, P. y M. Fortuny (2002), *Ageing of the labour force in OECD countries: economic and social consequences*, Ginebra: International Labour Office (ILO).
- BERTRANOU, F. y J. Paz (2007), *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- BURTLESS, G. y J. Quinn (2002), "Is working longer the answer for aging workforces?", en *Center for Retirement Research at Boston College*, 11: 1-11. Disponible en: <http://crr.bc.edu/images/stories/Briefs/ib_11.pdf>.
- CENTRO LATINOAMERICANO y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE) (2006), *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez*, Santiago de Chile: CELADE, LC/W, p. 113.
- CENTRO LATINOAMERICANO y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE)/ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (CEPAL) (2010), *El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores para América Latina y el Caribe (Separata)*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (CEPAL) (2004), *Estrategia Regional para América Latina y el Caribe del Plan Internacional sobre Envejecimiento*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2007), *Informe sobre la aplicación de la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.2749-CRE 2/3.
- (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, Santo Domingo: CEPAL, LC/G.2378 (CES.32/14).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (CEPAL)/CENTRO LATINOAMERICANO y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE) (2003), *Las personas mayores en América Latina y El Caribe: Diagnóstico sobre la situación y las políticas. Síntesis*, Santiago de Chile: CEPAL/CELADE, LC/L, Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento.
- (2008), *Informe de actividades 2006-2008 sobre envejecimiento y desarrollo para el Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL*, Santo Domingo: CEPAL/CELADE, DDR/2.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (CEPAL)/CENTRO LATINOAMERICANO y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE)/FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2008), *Declaración de Brasilia*, Brasilia: CEPAL/CELADE/UNFPA, LC/G. 2359.
- COSTA, D. (1994), *Health and Labor Force Participation of Older Men, 1900-1991*, Cambridge (MA): NBER Working Paper, W4929.
- DEL POPOLO, F. (2001), *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, Santiago de Chile: CELADE/División de Población de la CEPAL, Serie Población y Desarrollo, núm. 19.
- DERCON, S. y J. Shapiro (2007), *Moving on, staying behing, getting lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data*, Oxford: Global Poverty Research Group.
- GASPARINI, L., J. Alejo, F. Haimovich, S. Olivieri y L. Tornarolli (2007), *Poverty among the erderly in Latin America and Caribbean*, La Plata (Argentina): CEDLAS, Documento de Trabajo núm. 55.
- GUZMÁN, J. (2002), *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CELADE/División de Población de la CEPAL, Serie Población y Desarrollo, núm. 28.
- HUENCHUAN, S. y J. Guzmán (2007), “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para políticas”, en *Notas de Población*, Santiago de Chile: CEPAL (83), pp. 99-125.
- JASPERS-FAIJER, D. (2008), *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- JIMÉNEZ, M. y M. Jiménez (2008), *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. De las brechas salariales a la segmentación en el mercado laboral*, Salta (Argentina): Departamento de Economía, Universidad Nacional de Salta.
- KINSELLA, K. y D. Phillips (2005), “Global aging: The challenge of success”, en *Population Bulletin*, 60 (1), Washington D. C.: Population Reference Bureau, pp. 1-42.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS)/BANCO MUNDIAL/ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2007), *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada*, Buenos Aires: MTESS/BM/INDEC.
- MONTEVERDE, M., K. Norohna, A. Palloni y K. Angeletti (2008), *Costos individuales esperados de larga duración en Buenos Aires, México y Puerto Rico*, ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba. Disponible en: <www.alapop.org/docs/publicaciones>.
- NEWMARK, D. (2008), *The age discrimination in employment act and the challenge of population ageing*, Washington D.C: NBR Working Paper Series, Working Paper 14317, septiembre.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1964), *Recomendación sobre la política de empleo. Recomendación N° 122*. Disponible en: <www.ilo.org>.

- (1978), *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos. Recomendación N° 150*. Disponible en: <www.ilo.org>.
- (1980), *Recomendación sobre los trabajadores de edad. Recomendación N° 162*. Disponible en: <www.ilo.org>.
- (2001), *Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, Comisión de Empleo y Política Social, GB. 282/ESP/2.
- (2006), *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2005), *Ageing and Employment Policies*. USA, París: OECD Publishing.
- PAZ, J. (2010), *Envejecimiento y empleo en América Latina y el Caribe*, Ginebra: International Labour Office, Documento de Trabajo núm. 54.
- PARAGUAY (2007), “Informe de la aplicación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, en *Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, Brasilia. Disponible en: <<http://www.eclac.org>>.
- PSACHAROPOULOS, G. y Z. Tzannatos (1992), *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*, Washington D. C.: The World Bank.
- ROFMAN, R., L. Luchetti y G. Ourens (2008), *Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage*, Washington D. C.: The World Bank, Social Protection Discussion Paper N° 0616 .
- SALA, G. (2011), *Empleo y desempleo entre los adultos mayores argentinos*, Salta: Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE), Documento de Trabajo núm. 7, marzo. Disponible en: <<http://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/>>.
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (UNPD) (2008), *World Population Ageing 1950-2050*, Nueva York: Population Division, DESA, United Nations,
- (2010), *World Population Prospect, Rev. 2010*, Nueva York: UNPD. Disponible en: <<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>>.
- URUGUAY (2007), “Informe de la aplicación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, en *Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, Brasilia. Disponible en <<http://www.eclac.org>>.
- VIVEROS, A. (2007), “Acerca del envejecimiento y la vejez: Notas para dimensionar la acción de la sociedad sobre el tema”, en *Revista de Ciencias Sociales*, (18), Santiago de Chile: Universidad Arturo Prat, pp. 125-141.