



International
Labour
Office
Geneva

**Sector del Empleo
Documento de Trabajo Núm. 56**

2010

**Envejecimiento y Empleo en
América Latina y el Caribe**

Jorge A. Paz

Departamento
de Políticas de
Empleo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2010
Publicado por primera vez en 2010

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

<CIP data 1>

ISBN 978-92-2-323631-1 (print) 978-92-2-323632-8 (web pdf)
ISSN 1999-2939 (print); ISSN 1999-2947 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo; Sector de Empleo

<CIP data keywords>

<CIP data numbers>

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

Prólogo

El objetivo primordial de la OIT es contribuir con los países a alcanzar el pleno empleo productivo y un trabajo decente para todos, incluyendo a las mujeres y a los jóvenes, objetivo presente en la Declaración de 2008 de la OIT sobre *Justicia Social para una Globalización equitativa*,¹ que ha sido actualmente ampliamente adoptado por la comunidad internacional.

Para apoyar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a alcanzar este objetivo, la OIT impulsa la Agenda del Trabajo Decente, la cual comprende cuatro áreas interrelacionadas: respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y de las normas internacionales del trabajo, fomento del empleo, protección social y diálogo social. Las explicaciones sobre este enfoque integrado y sus desafíos se encuentran en varios documentos clave: en aquellos que definen y explican el concepto de trabajo decente,² en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y en el Programa Global de Empleo.

El Programa Global de Empleo fue elaborado por la OIT por consenso tripartito de la Comisión de Empleo y Política Social de su Consejo de Administración. Luego de su adopción en 2003, el programa ha sido desarrollado y se ha vuelto más operativo; hoy día representa el marco referencial mediante el cual la OIT persigue su meta de ubicar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales.³

El Sector de Empleo está plenamente comprometido en la ejecución del Programa Global de Empleo a través de una amplia gama de actividades de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades, servicios de asesoramiento e investigación sobre políticas. Como parte de su programa de investigación y publicaciones, el Sector de Empleo promueve la generación de conocimientos sobre cuestiones y áreas temáticas relacionadas con los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo y la Agenda de Trabajo Decente. Las publicaciones del Sector consisten en libros, documentos de trabajo, informes sobre el empleo y notas de orientación.⁴

La serie *Documentos de Trabajo sobre Empleo* está orientada a difundir los principales resultados de las investigaciones emprendidas por los departamentos y programas del Sector. Los documentos de trabajo tienen por objeto alentar el intercambio de ideas y estimular el debate. Las opiniones expresadas en los mismos son responsabilidad exclusiva de sus autores y su publicación no significa que la OIT las comparta o las apruebe.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Director Ejecutivo
Sector de Empleo

¹ Ver http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/download/dg_announce_es.pdf

² Consultar los diferentes informes del Director General para la Conferencia Internacional del Trabajo: *Trabajo decente* (1999); *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global* (2001); *Superar la pobreza mediante el trabajo* (2003).

³ Ver www.ilo.org/gea , en particular: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente, documento de "Visión"*, OIT, 2006.

⁴ Ver www.ilo.org/employment.

Prefacio

El mundo está inmerso en una revolución demográfica. Este cambio demográfico es debido principalmente al descenso generalizado de las tasas de fecundidad y a una mejora de la salud, que han reducido el número de recién nacidos y alargado la esperanza de vida al nacer, respectivamente. Las tendencias demográficas varían según el país y la región. Los países en desarrollo tienen una población relativamente joven mientras que las poblaciones en los países industrializados son relativamente mayores. Sin embargo, el ritmo de envejecimiento de las poblaciones en los países en desarrollo es mayor que en los países industrializados.

El contexto de transición demográfica en América Latina y el Caribe revela una región que está envejeciendo paulatina pero inexorablemente, siendo este un proceso generalizado en la región. El envejecimiento de la población es un gran logro de nuestras sociedades. Sin embargo, hay que destacar que este fenómeno demográfico plantea importantes desafíos. La pobreza de las personas mayores, en un mundo que progresivamente envejece es un gran reto político, económico y social y es de crucial importancia introducir medidas para hacer frente al mismo. Dichas medidas deben y pueden encontrarse en el mercado de trabajo y en los sistemas de transferencias sociales y deben ponerse en marcha de manera integrada y coherente.

En este estudio se discuten los principales desafíos que enfrentan los mercados de trabajo y los sistemas de seguridad social en América Latina y el Caribe, ante el proceso de transición demográfica que está teniendo lugar. En primer lugar, se plantean las características propias de dicho proceso, es decir, aquellas que lo diferencian del que está operando en los países más desarrollados del mundo. También se revisan las acciones desplegadas por los gobiernos de la Región para hacer frente a esos desafíos, y se advierten algunos temas que deberían formar parte de la agenda debido a la importancia para el bienestar de los adultos mayores. Una de las consecuencias más importantes radica en el impacto sobre los niveles de pobreza. Los ingresos de jubilación y pensión, y el trabajo remunerado son dos de las principales fuentes de sustento de los adultos mayores y, en consecuencia, para el acceso a niveles más adecuados de nutrición y salud. Se aprecian que todos estos temas tienen un componente de género muy importante que también es abordado en este documento.

El presente documento forma parte de una serie de estudios sobre el cambio demográfico y el empleo que el Departamento de Políticas de Empleo de la OIT ha realizado en distintas regiones y países. Al mismo, han contribuido con insumos y comentarios: Mariàngels Fortuny del Departamento de Políticas de Empleo, Fabio Bertranou de la Oficina de la OIT en Argentina, Janine Berg de la Oficina de la OIT de Brasil así como Ignacio Apella y Sandra Huenchuan. Este estudio ha contribuido a un informe sobre el empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico que ha sido llevado a cabo por los Sectores de Empleo y Protección Social de la OIT.

Azita Berar Awad
Directora
Departamento de Políticas de Empleo

Indice

	<i>Página</i>
Prólogo	iii
Prefacio	v
1. Introducción	1
2. Tendencias generales del envejecimiento demográfico en la región	2
3. Debate sobre la protección social y el empleo	4
3.1 Participación económica	6
3.2 Adulto mayor e informalidad.....	8
3.3 Inserción en la economía formal/informal	9
4. Vejez y pobreza.....	10
5. Vejez y género.....	14
5.1 Participación económica	15
5.2 Inserción.....	16
5.3 Pobreza.....	17
5.4 Políticas.....	17
6. Políticas y programas	18
6.1 El debate sobre las políticas.....	18
6.2 La institucionalidad y sus actores	20
6.3 El marco internacional y regional	22
6.4 Las acciones nacionales: Ejemplos	24
<i>Honduras</i>	25
<i>Paraguay</i>	25
<i>México</i>	26
<i>Chile</i>	27
<i>Uruguay</i>	30
7. Conclusiones	31
Bibliografía consultada	34
Documentos especiales	38
Apéndice de cuadros y gráficos	39

1. Introducción

Al igual que en todos los países del mundo, la población de América Latina y el Caribe (ALC) envejece. Según una reciente publicación de Naciones Unidas (UNPD, 2008) los mayores de 59 años de edad representarán en 2050 el 22,5% de la población mundial, mientras que un siglo antes dicha cifra se situaba en torno al 6%. Aumentará también la proporción de los más ancianos. En 1950 la población de 80 años y más representaba el 0,4% de la población de la Región, mientras que en 2050 se estima que superará el 4%. A diferencia de los otros países del mundo, ALC envejece con mayor celeridad. El nivel de envejecimiento que a los países del Norte de América y de Europa les llevó un siglo en alcanzar, la Región lo tendrá en aproximadamente 30 años.

La magnitud y la rapidez de este proceso imponen respuestas rápidas y eficaces, y adaptadas a las particularidades de un proceso que dista mucho de ser sincrónico e igualitario. Se aprecian marcadas diferencias tanto nacionales, como intranacionales: entre grupos definidos por edad, género y residencia (urbana/rural, por ejemplo). El promedio regional estimado por el índice de envejecimiento poblacional (IEP)⁵ de 25% para el año 2000 (UNPD, 2008), esconde disimilitudes más que importantes. Así en un extremo, están Barbados, Cuba y Uruguay con IEP que superan el 70%, mientras que en la otra punta de la distribución están Belice, Guatemala y Honduras con IEP del 15% o menos. Con un envejecimiento más importante en el sector urbano (IEP promedio 29%) que en el rural (IEP 26%), pero con un peso creciente de la población adulta mayor en las áreas rurales.⁶

Las consecuencias del envejecimiento demográfico son muy importantes. De continuar el ritmo al que se viene 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 potencial⁷ se habrá reducido del 15,2, al 3,7%. Estas tendencias se combinan con una esperanza de vida más prolongada y con una tasa de actividad que, a pesar de ser mundialmente elevada (alrededor del 22%), se estima que decrecerá del 39,6% observado en 1950 al 18,4% estimado 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. Según la Estrategia Regional de Implementación para América latina y el Caribe del Plan Internacional de Madrid sobre Envejecimiento, los temas prioritarios de este reto pueden agruparse en las áreas siguientes: Personas de Edad y Desarrollo, Salud y Bienestar en la Vejez, y Entornos Propicios y Favorables (CEPAL, 2004). El acceso al trabajo decente de las

⁵ EL IEP se define como la relación entre la población de 60 años y más y la población menor de 15 años.

⁶ 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 tiene mucho para explicar la mayor rapidez del envejecimiento rural.

⁷ La Relación de Dependencia Potencial (RDP o PSR, por sus siglas en inglés), se refiere a la cantidad de personas entre 15 y 64 años de edad por cada persona de 65 y más. Este indicador es sutilmente diferente del IEP usado en el párrafo anterior.

personas mayores aparece en el primer grupo y es el objeto del presente documento. En suma, el objetivo de este trabajo es documentar lo realizado tanto en investigación académica y de políticas públicas y programas de aplicación en América Latina y el Caribe, en envejecimiento y empleo. Esto no implica descuidar las interrelaciones entre todas las dimensiones de la vida de las personas mayores, que sólo pueden ser separadas a los fines del análisis y de un ordenamiento de ideas para la acción política adecuada.

El informe está organizado según el siguiente plan. En la próxima sección se repasan las tendencias del envejecimiento demográfico en la región, evaluando la evolución de varios indicadores y tratando de detectar particularidades del proceso que resulten útiles en el momento de diseñar dispositivos de política pública para enfrentar los retos derivados del envejecimiento demográfico, entre los que se encuentran la generación de trabajo decente. En la sección 3 se presentan las relaciones existentes entre el envejecimiento, el empleo y la protección social, tres temas indisolubles en el momento de pensar cursos de acción. En las secciones 4 y 5 se abordan dos tópicos centrales en esta discusión: vejez y pobreza (Sección 4) y vejez y género (Sección 5). Las acciones e intervenciones son analizadas en la sección 6. Por último, en la Sección 7, se listan algunas conclusiones obtenidas del análisis efectuado en las secciones precedentes. El documento contiene un Apéndice con la información que respalda el análisis realizado en el cuerpo central.

2. Tendencias generales del envejecimiento demográfico en la región

La población de ALC —que representa actualmente (2008) el 8,5% de la población mundial— pasó de 168 millones en 1950 a 523 millones en 2000.⁸ Este aumento de 355 millones de personas en cincuenta años es una de las maneras posibles de mirar el cambio demográfico que está teniendo lugar en la Región. Otra posibilidad es centrar la atención en los componentes de esa transformación: durante el mismo período la fecundidad cayó de 5,9 a 2,5 hijos por mujer y la esperanza de vida al nacer aumentó 51,8 a 72,2 años.⁹

Como era de esperar, la disminución de 3,4 hijos por mujer y el aumento de más de 20 años de esperanza de vida al nacimiento ocurridos durante la segunda mitad del siglo pasado, provocaron profundas modificaciones tanto en el tamaño de la población, como en su ritmo de crecimiento y en la composición por edad y sexo. El ritmo de crecimiento disminuyó como respuesta a la caída de la fecundidad de mediados de los 70 y que había permanecido sin cambios hasta entonces. Del 2,7% anual medio de la década del 60, se pasó al 1,7% durante los 90 (CEPAL/CELADE, 1995). Como en todo proceso de transición demográfica, la caída de la mortalidad precedió a la de la fecundidad y los cambios en ambas variables se dieron a mayor velocidad que en los países de Europa durante el siglo XIX y mediados del XX.

En lo que hace a la estructura por edades, el descenso de los niveles de mortalidad, fecundidad y de la consecuente caída de la tasa de crecimiento, se tradujo en un ostensible aumento de la proporción de población de edades más avanzadas. El envejecimiento demográfico fue conducido desde la cúspide de la pirámide por una

⁸ Estas cifras se obtuvieron del *World Population Prospect*, Revisión 2006, preparado por la División de Población de las Naciones Unidas: www.unpd.org.

⁹ Estos datos fueron tomados de la base de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE): www.celade.org.

prolongación de la longevidad promedio, y desde la base por la reducción de la fecundidad que se estima comenzó allá por los años 70.¹⁰ En el Cuadro 1 se muestra la magnitud del cambio desde la segunda posguerra y hasta mediados del presente siglo. Provoca cierta inquietud el constatar que hacia 1950 menos del 6% de la población de la Región (1 individuo de cada 20) tenía 60 años o más, mientras que se estima que hacia 2050 casi el 25% (1 individuo de cada 4) estará comprendido en ese grupo de edades. En términos absolutos esto significa que la población mayor de 59 años habrá pasado de 9 millones en 1950 a 187 millones en 2050. Un indicador alternativo del mismo proceso es la edad mediana de la población, cuyo comportamiento de largo plazo se muestra en el Gráfico 2.1 (Apéndice de Gráficos). Como puede verse allí este indicador pasó de 20 años en 1950 a 24 años en 2000, esperándose, de acuerdo a las previsiones de UNPD (2007), que alcance los 40 años hacia 2050. Nótese que actualmente (año 2008) las regiones más desarrolladas del planeta estarían muy cerca de dicho valor.

Tal como acontece en el mundo, ALC envejece, pero como puede verse en el Gráfico 2.1, el proceso tiene en la región ciertas particularidades que vale la pena destacar. Primero, no se trata de la población más envejecida del mundo. En segundo lugar, se aprecia que el ritmo de envejecimiento es mucho más rápido que el de las regiones con mayor nivel de desarrollo relativo.¹¹ Estas dos características hacen que se observen en la Región situaciones nacionales muy diferentes; por un lado, países con el 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.

Cuadro 1. Porcentajes acumulados de población a diversas edades, a partir de los 60 años. ALC, 1950 y 2050.

Edades	1950			2050		
	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres
60+	5,6	5,2	5,9	24,3	22,0	26,5
65+	3,5	3,2	3,8	18,5	16,4	20,6
70+	2,0	1,8	2,2	13,3	11,4	15,1
75+	1,0	0,9	1,1	8,8	7,3	10,3
80+	0,4	0,4	0,5	5,2	4,1	6,3

Fuente: UNPD (2007), en base a la estimación conocida como "variante media".

Las características primera y segunda son muy importantes, puesto que la velocidad del proceso que está teniendo lugar en ALC, exige celeridad en las respuestas de los países a los desafíos que plantea el envejecimiento. Por su parte, la heterogeneidad entre países requiere que las recomendaciones tengan en cuenta el nivel alcanzado por cada uno de ellos. Por último, la heterogeneidad dentro de las fronteras nacionales (que se expresa en pesos diferentes de los grupos de edad de las personas

¹⁰ Hay una gran diversidad de situaciones nacionales. La más notable es quizá la de Argentina (Pantelides, 1989), con una de las poblaciones más envejecidas de la región por su temprano inicio de la transición de la fecundidad que data de principios del siglo pasado (Pantelides, 1983).

¹¹ Esto puede verse claramente en el Gráfico 1.1 (Apéndice) en el que se aprecia cómo a principios de los 90, la edad mediana latinoamericana y caribeña "cortó" el nivel alcanzado por las otras regiones menos desarrolladas, convergiendo su nivel a la de las más desarrolladas.

mayores según avanza el proceso, en diferencias por género, por provincias de residencia y por zona urbana-rural), obliga a los países a diseñar su propia estrategia de enfrentamiento de los problemas que plantean en el futuro las consecuencias del fenómeno analizado.

La heterogeneidad puede ser abordada de acuerdo a la etapa de la transición demográfica por la que atraviesa cada uno de los países. Un estudio de la CEPAL (2004) basado en un documento antecedente (CELADE/CEPAL, 1995), ha elaborado una tipología según la etapa de la transición demográfica y de envejecimiento en la que se encuentra cada uno de los países que componen la Región. Se distinguen así cuatro estadios de envejecimiento: Avanzado, moderado/avanzado, moderado, e incipiente (CEPAL, 2004).¹² Esta clasificación fue usada por OIT (OIT, 2006a) para relacionar las características demográficas de la población con el nivel de cobertura de los sistemas previsionales, el tipo de sistema de pensiones predominante, y la posición de los adultos mayores en su estatus de pobreza, encontrando algunos resultados muy interesantes. Puede verse así que los países ubicados en la clasificación de “envejecimiento avanzado” tienen alta cobertura, relativamente alto ingreso per cápita, sistema de pensiones tipo mixto integrado y relativamente baja pobreza de adultos mayores. En contraste, los países clasificados como de “envejecimiento incipiente” tienen baja cobertura, bajo ingreso per cápita, sistema de pensiones público y alta pobreza relativa de los adultos mayores. No obstante la profundidad de este tipo de análisis, la heterogeneidad propia de los niveles de envejecimiento en la región claramente expuesta en el Cuadro 2.1 y resumida en el Gráfico 2.2 sirve para fijar prioridades y urgencias en lo que hace a políticas públicas dirigidas a los adultos mayores.

Además del creciente peso de los adultos mayores y de las disparidades entre géneros, adquiere mucha relevancia la consideración de la zona de residencia de la población, no pudiéndose soslayar la cuestión rural. En algunos países las áreas rurales están todavía más envejecidas que las urbanas, debido a que —entre otras razones— al desplazamiento de jóvenes a las ciudades en busca de mejores perspectivas económicas, y a que algunos migrantes suelen regresar a su lugar de origen durante su vejez. El problema adquiere cierta magnitud en países tales como Guatemala, Haití y Honduras, donde más de la mitad de la población de 60 años y más reside en zonas rurales y donde el acceso a servicios y beneficios es limitado (Huenchuan, 2006). Otro elemento a tener en cuenta es que pese a la heterogeneidad propia de la situación de la Región, todo parece indicar una cierta convergencia de los países hacia los niveles y la estructura de los que ya completaron la transición y del mundo en general. Puede verse en el Gráfico 2.3 las pirámides de población en las que queda clara la semejanza de ALC con el resto de los países del mundo.

3. Debate sobre la protección social y el empleo

Todo análisis del mercado de trabajo requiere la consideración de dos instancias: la decisión de participación, por un lado, y la decisión acerca de la forma en que dicha participación se hará efectiva, por otro. La primera presenta dos alternativas: participar o no hacerlo, lo que conlleva valorizar las opciones de uso del tiempo disponibles, entre las que se encuentra el ocio. Permaneciendo todo lo demás sin cambio, incluidas las regulaciones al mercado de trabajo, cuanto más elevados y diversos los ingresos de otras

¹² En el Cuadro 2.1 del Apéndice se muestran los países que componen cada grupo. Hay algunas divergencias en los valores que arroja el Índice de Envejecimiento Demográfico (IED) del SISE (www.eclac.org) y CELADE (2007). Estas diferencias no alteran la media del grupo en el que cada país está integrado.

fuentes distintas al trabajo (entre otros factores) más probable es que la elección sea la no participación.¹³ En lo concerniente a la forma de inserción aparecen las remuneraciones, la decisión sobre la intensidad (expresada en el número de horas dedicadas al trabajo) y el ámbito de la actividad (sector, industria, tarea, etc.) Una cuestión central a resolver en lo analítico, es el carácter de voluntario (el despliegue de habilidades que contribuyen a la sociedad y al desarrollo personal del propio adulto mayor) o impuesto (por la necesidad de mayores ingresos) de las decisiones mencionadas. Son éstas las cuestiones de las que se ocupará la presente sección.

En el complejo entramado de factores que inciden en la decisión de participación y de empleo se encuentra también, jugando un papel de suma importancia, los mecanismos de protección social vigentes. Tanto el nivel de cobertura como la generosidad de los beneficios, serán elementos clave usados por las personas mayores para decidir la continuidad o el retiro efectivo de la actividad económica.

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. Las cifras proporcionadas por el trabajo de Burtless y Quinn (2002) para los Estados Unidos son más que elocuentes: La tendencia de largo alcance que cubre el período 1910-2001, muestra una caída generalizada de la participación de hombres mayores de 54 años, más pronunciada cuanto más elevada es la edad de los individuos. Esta declinación coincide con una reducción ostensible de la edad promedio al retiro efectivo, que pasó de 74 años en 1910, a 63 años en 1983.¹⁴ No obstante, la edad al retiro parece haberse estabilizado (en torno a los 62 años), e incluso aumentado suavemente durante las últimas dos décadas, tanto en los Estados Unidos (OECD, 2005b), como en Europa (Auer y Fortuny, 2002; Kinsella y Phillips, 2005). Dado que en los Estados Unidos la tasa de actividad de los adultos mayores es bastante elevada, conviene mirar qué es lo que ha ocurrido en los países de la OECD. Por ejemplo, la edad al retiro de los trabajadores mayores de 40 años en Francia ha disminuido en más de 8 años entre 1962 y 2002, a pesar del relativamente bajo nivel de participación económica de los hombres y mujeres franceses.¹⁵

Los debates sobre la protección social en general y los más estrictamente relacionados con las personas mayores, dependen en buena medida de las tendencias ideológicas dominantes acerca del rol del Estado. La aproximación tradicional sostiene que las necesidades de las personas mayores deberían ser satisfechas por los programas de seguridad social, los que protegen contra contingencias económicas y sociales provenientes del desempleo, o de otras tales como la invalidez o la muerte. Desde 1981 en América Latina y el Caribe (ALC) se han venido introduciendo reformas que cambiaron no sólo el régimen de financiamiento, sino también otros aspectos igualmente importantes de los sistemas de seguridad social. Actualmente (segunda mitad de la década de 2000) estas reformas están siendo revisadas a la luz de los resultados obtenidos y de la experiencia de los años en que se instauraron.

¹³ Un factor determinante de la participación muy importante entre los adultos mayores es el estado de salud. Además, el estado de salud no es exógeno al mercado de trabajo, sino que depende estrictamente de las condiciones en que se desarrolló a lo largo de la vida laboral de las personas.

¹⁴ Ver Burtless y Quinn (2002), página 3, figuras 1 y 2.

¹⁵ La tasa de actividad de los hombres entre 50 y 64 años de edad es muy baja, comparada con la de la OECD, mientras que no se aprecian diferencias en la tasa de actividad femenina de ese grupo de edad. No obstante, hay una diferencia muy marcada para ambos sexos en el porcentaje de población entre 60 y 64 años retirada: 85% hombres y 63% mujeres en Francia, versus 44% y 40% respectivamente, de la OECD (OECD, 2005a).

El envejecimiento demográfico impone nuevos desafíos relacionados con el costo y el financiamiento de la seguridad social. Según uno de los enfoques el sector público es ineficiente para asignar recursos, debiendo limitar su intervención a los casos de extrema necesidad. Se promueve de esta manera la participación del sector privado y el voluntariado en la provisión de las políticas públicas en general y de las orientadas a la seguridad social en particular. Otro de los esquemas propuestos es el denominado de los tres pilares: a) el no contributivo y público; b) el contributivo y de capitalización privada; c) el contributivo compuesto por el ahorro voluntario de los particulares. Algunos autores llaman la atención acerca de la necesidad de considerar todos y cada uno de los pilares y catalogan de “fracasadas” las políticas basadas en un solo bloque o pilar (Herce San Miguel, 2008).

Estos temas adquieren especial relevancia para los países de ALC, muchos de los cuales han implementado reformas en sus tradicionales sistemas. Independientemente de cuáles sean las decisiones finalmente adoptadas, la OIT (2008) ha sugerido tener en cuenta siempre el trabajo decente en el ciclo vital: en la transición hacia la jubilación es preciso garantizar pensiones adecuadas y una atención médica adaptada a las necesidades crecientes de la población. A la vez de contemplar la posibilidad de que, una vez jubilados, los individuos sigan contribuyendo a las actividades de la comunidad según sus necesidades, aspiraciones y aptitudes. En esto no debe descuidarse el alto nivel de informalidad de los mercados laborales de la Región. Un sistema de seguridad social fundado sobre bases contributivas genera ostensibles brechas de cobertura que deben ser cerradas por programas no contributivos, como lo están haciendo algunos países. En OIT (2006a) se muestra la relación entre algunas características sociodemográficas e institucionales y la etapa del proceso de envejecimiento por el que transitan los países de ALC. Se aprecia allí una relación intuitivamente lógica: los países de la Región más avanzados en el proceso de envejecimiento son los que tienen un nivel de cobertura más elevado, un sistema tipo mixto de financiamiento, más elevado ingreso per cápita y menores niveles de pobreza de la población adulta mayor. Por el contrario, los países con un proceso de envejecimiento incipiente presentan un bajo nivel de cobertura, administración pública de los fondos de la seguridad social, bajo ingreso per cápita y comparativamente elevada pobreza de la población de 60 años y más.¹⁶

3.1 Participación económica

Como se dijo antes, la edad al retiro en los países más desarrollados vino disminuyendo desde principios del siglo pasado, lo que pudo deberse a modificaciones en la cobertura y generosidad de los sistemas de seguridad social. En cambio, 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. Esta relación entre el nivel de cobertura y la participación económica para los países de América Latina puede verse nítidamente en el Gráfico 3.1.¹⁷ En lo que hace a la evolución temporal, la OIT (2006) constató que la tasa de participación en los países de la Región aumentó durante la década de los 90: 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. En este caso, como ya se dijo, los aspectos relativos a la

¹⁶ La clasificación puede verse en el Cuadro 2.1 (Apéndice).

¹⁷ Al analizar esta relación según la edad de los adultos mayores, se aprecia que a edades más elevadas, más fuerte es la correlación entre la cobertura del sistema de pensiones y la participación en la actividad económica. Esto evidencia hace sospechar que dicha participación es más obligatoria que voluntaria.

institucionalidad del sistema de seguridad social y su financiamiento, son factores coadyuvantes para determinar la participación de las personas mayores en el mercado de trabajo. Como puede verse en el Cuadro 2, en la mayoría de los países para los que se cuenta con información censal el porcentaje de cobertura de la seguridad social cayó durante la década.

Cuadro 2. América Latina, Jubilados y pensionados de 60 años y más. Años censales.

País	1990	2000	Cambio (pp)
Argentina	72,9	69,2	-3,8
Bolivia	28,5	22,0	-6,5
Brasil	63,0	71,6	8,6
Chile	55,4	51,8	-3,7
Ecuador	12,1	11,7	-0,4
Guatemala	23,6	12,4	-11,2
México	14,6	12,6	-2,1
Nicaragua	15,6	14,0	-1,6
Panamá	37,6	44,5	6,9
Paraguay	17,6	15,6	-2,0
Venezuela	15,4	24,4	8,9

Fuente: CEPAL/CELADE: SISE, www.eclac.org.

Claro que hay también diferencias importantes al interior de los grupos, por ejemplo con respecto a la edad. La tasa de actividad de los adultos mayores desciende ostensiblemente conforme aumenta la edad. Así, de una tasa de actividad promedio del 38% para los adultos de 60-74, se pasa al 19% para los mayores de 74 años de edad. Esto indica que independientemente del rol que cumplen los sistemas de seguridad social, hay una tendencia al retiro masivo de la fuerza laboral conforme aumenta la edad de las personas.¹⁸

Por su parte, el aumento de la tasa de actividad que se registró en varios países de ALC ha sido liderado por mujeres y se ha dado, principalmente, en las zonas urbanas. Por el contrario, en las zonas rurales la tasa de actividad de ambos sexos disminuyó en el período comprendido entre los dos censos. En los Cuadros 3.1, 3.2a y 3.2b del Apéndice se muestran los datos que sustentan esta afirmación y que permiten apreciar, además, la sistemáticamente mayor participación económica en las áreas rurales. Puede observarse en esos cuadros que a pesar del fuerte aumento registrado en las zonas rurales de México, la tasa de actividad masculina promedio ha descendido en casi 4 puntos porcentuales (pp) y la femenina en 2 pp. Si bien en las áreas urbanas el descenso en la participación de los hombres fue todavía mayor, la participación de las mujeres aumentó en promedio más de 4 pp.

El aumento de la participación de las personas mayores en la actividad económica podría, en principio, considerarse no deseable,¹⁹ no obstante lo cual 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, como así también razones ligadas a la realización personal, por la posibilidad concreta de estas personas de sentirse útiles

¹⁸ En el Anexo de OIT (2006) puede verse esta reducción para un conjunto de países y por grupos quinquenales.

¹⁹ “No deseable” en la medida en que dicha participación sea involuntaria y e implementada como una estrategia (a veces quizá la única disponible) de supervivencia. Muchas veces es éste el caso, en especial en muchos países pobres de ALC.

para la sociedad en la que viven.²⁰ El segundo argumento, un tanto más práctico y concreto, tiene en cuenta el aumento en la duración del período post-retiro provocado por la extensión de la esperanza de vida que está teniendo lugar.²¹ En este último sentido, si se encuentran los dispositivos de política pública adecuados, podría usarse esta tendencia a la mayor participación económica para aliviar los problemas financieros para el sistema de seguridad social que surgen de la mayor duración del período post-retiro. Ambos argumentos no son excluyentes, sino que el fin más práctico de esta mayor participación (segundo argumento) contribuye de manera directa a ampliar las opciones de las personas mayores por todo lo que implica su participación en la vida productiva.²² Pero la efectividad de esta medida de política dependerá del tipo de inserción en el mercado de trabajo, diluyéndose en aquellos casos en que la misma se realice en la informalidad o en formas precarias de empleo. En suma, en ausencia de alternativas laborales de trabajo decente.

3.2 Adulto mayor e informalidad

Buena parte de los adultos mayores que continúan ocupados lo hacen en la economía informal o en la economía formal en carácter de ocupados no registrados.²³ Como puede verse en el Cuadro 3, la informalidad laboral crece conforme avanza el ciclo vital de los adultos mayores y este efecto es más fuerte en Uruguay, el país más envejecido de la región, pese a tener una tasa de informalidad más baja y en descenso, si se compara su situación con el menos envejecido de la Región: Honduras. Esta tendencia es una señal de alerta, dado que la mayor propensión de un adulto mayor de entrar como informal a la estructura ocupacional, aumenta la propensión a estar desprotegido contra riesgos que crecen exponencialmente con la edad, como la salud.

Cuadro 3. Tasas de informalidad laboral (%), cambio (puntos porcentuales), e índice de cambio respecto al grupo más joven (base). Países seleccionados, fechas censales.

Grupos de edad	Uruguay				Honduras			
	1990	2000	Cambio	Índice	1990	2000	Cambio	Índice
50-54	48,3	42,2	-6,1	100,0	66,7	75,6	8,9	100,0
55-59	49,9	45,3	-4,6	107,3	72,2	74,1	1,9	98,0
60-64	55,9	53,9	-2,0	127,7	75,5	81,7	6,2	108,1
65-69	61,2	59,8	-1,4	141,7	80,5	84,7	4,2	112,0
70+	75,3	70,0	-5,3	165,9	81,8	90,4	8,6	119,6

Construcción propia en base a OIT (OIT, 2006a).

²⁰ Es lo que las teorías que provienen de la gerontología social denominan “envejecimiento activo”.

²¹ Se entiende por período post-retiro al tramo de la vida que va desde que el individuo abandona la actividad económica y hasta su muerte.

²² En términos no sólo de seguridad económica sino también de inclusión social.

²³ 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 trabajadores por cuenta propia (independientes) que no aportan voluntariamente. El enfoque asociado más 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, etc. Para conocer aunque más no sea parte de esta discusión pueden consultarse, entre otros, los documentos siguientes: OIT (2002), Hussmanns (2004) y Tokman (2007).

Datos muy fragmentarios, pero sugestivos correspondientes a 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.²⁴ Por su parte, Jiménez y Jiménez (2008) al estimar varias regresiones para la probabilidad de ser un trabajador informal, encuentran que las variables edad y la edad al cuadrado (para describir justamente el descenso primero y el ascenso luego de dicha probabilidad conforme avanza la edad) son siempre estadísticamente significativas. Sus resultados sugieren entonces un perfil en forma de U en la relación entre la probabilidad de ser un trabajador independiente informal o de ser un asalariado informal y la edad. Con la misma base de datos, al cruzar informalidad individual con informalidad de la unidad productiva se aprecia que la incidencia de la informalidad en unidades productivas formales aumenta con la edad. Concretamente, casi el 70% de los asalariados informales de 50 años y más, trabaja en unidades productivas formales, contra casi el 60% de los informales menores de 25 años. Esto está diciendo que los adultos mayores —más que los trabajadores de otras edades—, son más propensos a ser ocupados por firmas formales, pero en carácter de informales.

¿Qué implicancias tiene esto para la política pública? Debe tenerse en cuenta que en los empleos de la economía 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 los incentivos de la firma 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 pueda haber realizado la empresa. Con respecto a este punto, si se considera deseable la contratación y la estabilidad laboral de los adultos mayores, la 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 la firma es más reticente al despido y el trabajador a la renuncia, cuanto mayor es el stock de capital humano específico con que cuentan los individuos. La falta de incentivos de la firma para invertir en el adulto mayor puede verse como el incentivo de la firma por contratar informalmente a este grupo de población.

3.3 Inserción en la economía formal/informal

El análisis de la inserción laboral en la economía formal 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 esos hechos estilizados es la tendencia secular a la baja de la categoría “trabajadores por cuenta propia” entre los adultos mayores (Costa, 1994).

ALC no es una excepción a esta regla, aunque la evidencia no es del todo concluyente, observándose patrones contradictorios según cuál sea la fuente de datos consultada. Así, a diferencia de la población joven, una baja proporción de adultos mayores de la Región está trabajando como asalariado, y según datos de encuestas a hogares, durante los noventa esa proporción habría disminuido en la mayor parte de los

²⁴ Esta información proviene de MTESS *et al.* (2007).

países (OIT, 2006a). Sin embargo los datos censales atenúan esta apreciación. Entre las dos últimas rondas censales, solamente en 6 de los 11 países para los que se cuenta con información comparable, el porcentaje de asalariados de 60 años y más habría disminuido. En los demás países aumentó, siendo ese aumento muy fuerte en Argentina (7,8 puntos porcentuales) y en Chile (12 puntos porcentuales).²⁵

En la mayor parte de los casos, la caída de la asalarización de la fuerza laboral de mayor edad parece haberse dado por un aumento del cuentapropismo (tal es el caso de Brasil, Paraguay y Venezuela). En Bolivia en cambio, el aumento de los trabajadores por cuenta propia parece provenir de los trabajadores familiares sin salario (Cuadro 3.3, Apéndice).

Como se dijo en el párrafo anterior, Argentina es uno de los países en los que el porcentaje de adultos mayores asalariados 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 larga data: 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).

¿Es esta mayor asalarización un indicador de menor informalidad laboral? No siempre. Apella y Casanova (2007) encuentran que en 2005 en la Argentina (Gran Buenos Aires) los adultos mayores que trabajan como independientes tienen una probabilidad mayor de aportar a la seguridad social que los individuos menores a 25 años (el grupo de control en su estudio), lo que podría obedecer a miopía en el consumo. Sin embargo, el resultado deja de ser curioso cuando se sabe que el estudio tomó solamente a los trabajadores independientes mayores de 64 años sin ningún tipo de cobertura de programas de pensiones. Se trata por lo general de individuos aptos para el trabajo y necesitados de ingresos, tanto presentes como futuros. Esta (relativamente) alta propensión al aporte de los adultos mayores varía de acuerdo a la categoría de la ocupación. Dentro de los trabajadores independientes se encuentra una variedad de comportamientos. Así, mientras que el 100% de los adultos mayores que trabajan como “patrones” aporta, tan sólo un 12% de los que trabajan como “cuenta propia no técnicos” lo hacen. Esta proporción es baja si se tiene en cuenta que el 57% de los asalariados mayores de 64 años, cotizan a la seguridad social (Apella y Casanova, 2007).

4. Vejez y pobreza

La pobreza es un fenómeno multidimensional y el trabajo decente es indispensable para los esfuerzos destinados a reducir la pobreza, y como medio para alcanzar un desarrollo equitativo, global y sostenible. Como bien lo expresa un documento reciente de la OIT (2008), a pesar de lo ilustrativo que puedan resultar indicadores económicos tales como la tasa de crecimiento del producto por habitante, ellos no permiten reflejar lo comprensivo de los objetivos de desarrollo de la persona humana: “El progreso material no es de por sí sostenible si no le acompaña el de los valores medulares que nutren nuestro concepto de trabajo decente, es decir, la libertad, la igualdad, la seguridad y la dignidad.” (OIT, 2008: 8). Pero la pobreza material limita la consecución de otros logros importantes del ser humano, lo que refuerza y justifica desde un punto de vista instrumental cualquier esfuerzo para reducirla.

²⁵ En estos países coinciden completamente ambas fuentes.

¿A cuánto asciende y qué características tiene la pobreza a la tercera edad? ¿Cuáles son sus causas y las más eficaces maneras de combatirla y superarla? ¿Qué papel juega en esto el trabajo decente? El Cuadro 4.1 del Apéndice proporciona un primer vistazo del problema. Se presentan allí las tasas de recuento de la pobreza para la población en su conjunto y para los mayores de 59 años de edad por zona de residencia, para los países considerados por el estudio de Gasparini *et al.* (2007).²⁶ Se repite aquí un fenómeno recurrente en el conjunto de temas tratados en este informe: la gran heterogeneidad de situaciones nacionales, reflejada en este caso en las diferencias entre los valores máximo y mínimo de las tasas de pobreza.

A pesar del comparativamente alto nivel de actividad económica de los adultos mayores en la 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.²⁷ Sin 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, hace de esta opción un preocupante problema para la agenda de la política pública. Pareciera que “la jubilación es un lujo que pocas personas mayores pueden permitirse” (OIT, 2001: 6). Aún para los que se retiraron con jubilación, los insuficientes ingresos obtenidos los obligan a continuar desarrollando actividades laborales en la economía informal la mayor parte del tiempo posible; y, como es bien sabido, la pobreza, la informalidad laboral y el empleo de mala calidad son variables que se relacionan de manera sistemática.

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 Brasil a un 3% en República Dominicana.²⁸ Además, en el período que media entre los dos últimos censos de población realizados en la Región se constata que en 8 de los 11 países para los que se tiene información, el porcentaje de personas mayores que declara se jubilada o pensionada ha disminuido (Gráfico 4.1, Apéndice). 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 (Cuadro 4.2, Apéndice). A diferencia del resto, el porcentaje de jubilados y pensionados rurales en Brasil aumentó en más de 14 puntos porcentuales durante la década de los 90, superando ampliamente el nivel de cobertura de los residentes en zonas urbanas.

La escasa cobertura de la seguridad social no es la principal causa de la pobreza de personas mayores, pero sí es muy probable que más personas caigan en esta situación en el futuro debido a esa causa (CEPAL, 2008). Existe una relación clara entre la cobertura del sistema y la proporción de personas mayores pobres (Gráfico 4.2, Apéndice). Además, puede verse en ese gráfico, que los factores ajenos a la seguridad social que explican los niveles de pobreza de los adultos mayores hicieron que en la fecha más reciente, ésta fuera menor a igual nivel de cobertura. En suma, además del empleo y de

²⁶ El umbral son los USD 2 PPA por día.

²⁷ Jaspers-Faijer (2008) muestra una figura muy interesante en la que aparecen claramente delimitadas las fuentes de ingreso a 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).

²⁸ Curiosamente, en este último país se registra el porcentaje más elevado de personas mayores inválidas o recluidas (25%), es decir, no capacitadas para generar ingresos por su cuenta.

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, pueden convertirse en el único sustento de las personas durante el último tercio de sus vidas (CEPAL, 2008). Es por eso que resulta preocupante el nivel y la tendencia de la cobertura de los países de la Región que se vino comentando en párrafos anteriores.

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 la mayoría de los países la incidencia de la pobreza por ingresos en hogares con personas mayores es menor que en los hogares sin ellos (del Popolo, 2001 y Guzmán, 2002). Si bien para algunos autores este hecho está clara y directamente relacionado con las transferencias que reciben las personas mayores (Huenchuan y Guzmán, 2006), pueden adelantarse algunos argumentos acerca de las razones que lo explican, sin que deje de ser cierta y palpable la mayor vulnerabilidad de este sector de la población:

1. Los hogares pobres tienen un número de niños mayor que los no pobres (niveles diferenciales de fecundidad), por lo que la incidencia de la pobreza para los niños y adolescentes es relativamente muy elevada.
2. Los individuos pobres tienen una longevidad menor que los no pobres,²⁹ por lo que resulta menos probable encontrar ancianos pobres que no pobres.
3. Los adultos mayores de la actualidad dejaron la fuerza laboral con beneficios de la seguridad social acordes a las remuneraciones percibidas en décadas anteriores en mercados laborales menos desiguales, menos inestables y menos informalizados.
4. Por los efectos de los esquemas no contributivos de jubilaciones y pensiones en la reducción de la pobreza en la vejez (CEPAL, 2006).

La condición económica de las personas de edad está ligada tanto a la trayectoria propia en cuanto a generación de ingresos y a la acumulación de activos, como a la de sus familias en cuanto a las oportunidades de los miembros más jóvenes del hogar de acceder al trabajo decente, a la salud y a la vivienda. De esta manera, impactan en la situación económica del adulto mayor la situación pasada del mercado laboral (historias laborales), como la presente a través de los jóvenes y adultos, principalmente hijos, con los cuales convive. Ante sistemas de seguridad social con escasa cobertura, baja generosidad y riesgos que aumentan de manera exponencial con la edad (tales como la discapacidad que, a su vez, dificulta la participación en el mercado de trabajo), el apoyo de la familia es clave para el bienestar de los adultos mayores. Es por ello también importante tener en cuenta que toda promoción del trabajo decente que esté orientada a la población actualmente activa y ocupada, puede tener efectos claros e importantes en la vida cotidiana y actual de los adultos mayores.

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 un trabajo decente se traducen en condiciones de trabajo 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

²⁹ Sobre este punto la literatura empírica es abundante. La más reciente resulta los diferenciales por sectores sociales y por regiones también en los países más desarrollados (Stevenson, 2008).

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 seguridad social, la familia aparece jugando un rol importante evitando la caída a 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 la estructura y tamaño de las familias. Como consecuencia de esto hay menos personas disponibles para atender y brindar cuidados a los miembros de la familia, 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 y, entre ellas, el cuidado a los mayores y a los más jóvenes.³⁰

Las mediciones de pobreza e indigencia más recientes muestran que luego del estancamiento del periodo 1997-2002, el porcentaje de pobres y de indigentes disminuyó en el 2005 en la mayoría de los países de la Región. Como eco de esta tendencia, la pobreza en los hogares con personas mayores también se redujo, y en 2005, éstos continuaban siendo menos pobres que los hogares sin personas mayores, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, aunque la brecha en las cifras entre un tipo de hogar y otro varía mucho entre los países. En los hogares de los países relativamente más desarrollados con presencia de personas mayores o compuesto sólo por ellas, la pobreza también es menor. Ello se debe a que las pensiones son la principal fuente de ingresos y protección en la vejez. Pero en algunos países de ALC, como Honduras, Nicaragua o Paraguay, las personas mayores y sus hogares reproducen el patrón de pobreza nacional no existiendo entre ellos diferencias en los niveles de pobreza. La razón es entonces muy clara: los sistemas de pensiones y jubilaciones, a pesar de su escasa extensión, continúan siendo los instrumentos de política más importantes para hacer frente a la pobreza y vulnerabilidad en la vejez, contribuyendo además al bienestar de otras generaciones (CEPAL/CELADE/UNFPA, 2007).

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, la salud, los riesgos de la vida, o 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 harían caer inmediatamente más allá de esa línea, sobre todo si se considera que “en ningún país de América Latina el quinto decil de la distribución posee un ingreso medio igual o superior a, al menos, dos veces la línea de pobreza” (CEPAL, 2007).

³⁰ En un artículo publicado en un matutino de Argentina se narra la situación de Cristina Cordera, de 58 años, quien pensó que cuando sus cuatro hijos crecieran podría dedicarse más tiempo a ella. 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. (Publicado en *La Nación*, 06/02/2008).

Es por ello muy interesante la experiencia mexicana reciente (ver sección 6) y el programa Oportunidades. Éste es uno de los principales instrumentos de política social con que cuenta el Estado para promover el bienestar de los hogares y de las personas que viven en la extrema pobreza. Como la casi totalidad de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) el diseño de oportunidades combina la entrega de dinero con intervenciones coordinadas en las dimensiones sociales más relevantes: salud, educación y alimentación. Su objetivo de más largo alcance es propiciar la acumulación de capital humano entre los niños y jóvenes para ampliar la estructura de oportunidades de acceso a la generación de ingresos. En lo que respecta a los adultos mayores, Oportunidades otorga apoyo a los mayores de 70 años que viven en condición de pobreza en localidades de más de 10 mil habitantes.³¹

Resulta necesario incluir —como lo hizo Oportunidades y otros programas de TMC— la problemática de la población mayor en las estrategias integrales de reducción de la pobreza. Esto iría en línea con el objetivo 4 de la Estrategia de Implementación del Plan Madrid, en el sentido de la ampliación y mejoramiento de la cobertura de pensiones, tanto contributivas como no contributivas. Asimismo resulta imprescindible promover el apoyo financiero y técnico a las organizaciones de personas mayores para favorecer su funcionamiento y autogestión, y especialmente en la satisfacción —en conjunto con los gobiernos locales— de las necesidades de las personas mayores en situación de pobreza. Estas últimas acciones irían en la dirección del objetivo de creación de las condiciones adecuadas para articular la plena participación de las personas mayores en la sociedad, con el fin de favorecer su empoderamiento como grupo social y fortalecer el ejercicio de una ciudadanía activa (CEPAL, 2004).

5. Vejez y género

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 mayores. Es precisamente a eso a lo que se dedica la presente sección, evaluando en cada caso, cómo operan los diferenciales entre sexos y reflexionando hacia el final, acerca de las posibles maneras de actuar sobre estos temas. Como puede verse con diversos ejemplos en Bertranou (2008), la desigualdad de los sistemas de seguridad social en América Latina y el Caribe (ALC) es consecuente con la idea según la cual ésta refleja una acumulación de desventajas a lo largo del ciclo vital. La inseguridad económica en el mercado laboral, por ejemplo, está fuertemente relacionada a bajos niveles de educación alcanzados en los años de preparación, por lo que obtienen niveles más deficientes en los indicadores de cobertura, densidad de cotización y nivel de beneficios en los sistemas de seguridad social. Esta desigualdad se potencia entre las mujeres, para las cuales factores ligados al mercado laboral acentúan los efectos de la diferencia entre niveles educativos generando, a su vez, brechas de género.

En primer lugar, es necesario incorporar al análisis de la situación laboral y del empleo de las personas mayores 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 de amas de casa), y de la

³¹ Algunos autores reconocen que el apoyo mensual que se les otorga a los adultos mayores es relativamente bajo, cercano a 1/3 de la línea de indigencia (Cohen y Franco, 2006). No obstante se considera muy importante el hecho de haber incluido este grupo entre la población asistida.

mayor intermitencia de la participación femenina durante su vida activa, sino también de las diferencias de remuneraciones entre géneros (se deban o no a discriminación) que se observa 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.³²

Además de lo anterior, un hecho juzgado positivo en los procesos de desarrollo de las sociedades como la prolongación de la esperanza de vida, va siempre acompañado por un ensanchamiento de la brecha entre hombres y mujeres. En América Latina y el Caribe dicha brecha 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 creciente deterioro del estado de salud, siempre desfavorable a las mujeres. Al respecto, los datos de las encuestas de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), muestran que la proporción de personas que declara tener mala salud en Santiago de Chile, Ciudad de México y La Habana es más de un 60% en las mujeres y de un 50% en los hombres (CEPAL, 2003). Esto tiene consecuencias claras para el desempeño de cualquier tipo de actividad económica para las mujeres mayores.

5.1 Participación económica

Salvo unas pocas excepciones, las mujeres adultas mayores participan menos que los hombres en la actividad económica remunerada (Gráfico 7.1, Apéndice). No obstante, del cambio registrado durante el decenio de los 90, surge que las mujeres 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 con respecto a la de los hombres. A principios de la presente década dicha tasa oscilaba entre un máximo de 55% (Bolivia) y un mínimo de 13% (Guatemala).³³ Para evaluar la creciente participación puede verse que de los 11 países para los cuales es posible realizar la comparación entre 1990 y 2000, en 10 la tasa de actividad masculina cayó (la excepción a esta regla fue México); mientras que la tasa de actividad femenina lo hizo solamente en 3. Como consecuencia de lo anterior, aumentó de manera importante el cociente entre la tasa de actividad femenina respecto a la masculina, pasando del 24% cerca de 1990 al 29% cerca de 2000. En el Gráfico 7.1 (Apéndice) está documentado ese hecho que se verifica en casi todos los países de la región para los cuales se tiene información, con la excepción de Bolivia y Nicaragua.³⁴ Estos resultados son comentados también por OIT (2006a), que suma a la tendencia hacia una mayor participación femenina mayores niveles de empleo entre las mujeres.

En el Cuadro 4 puede apreciarse lo dicho en el párrafo anterior: El aumento de la participación económica de las personas mayores se explica por la expansión de la tasa de actividad femenina (que creció en casi 3 puntos porcentuales en el período intercensal), ya que la de los hombres ha registrado un descenso de 4,7 puntos porcentuales durante la década. El aumento de la tasa de actividad de las mujeres ha sido muy fuerte en algunos

³² Algunos de los cuales (contratación y retención, por ejemplo) pueden ser vistos en Newmark (2008).

³³ Hay razones para sospechar que el cociente para Bolivia se deba a la elevada participación femenina en el sector informal (Paz, 2008).

³⁴ Este es un hecho estilizado que se ha verificado en diversos países en el mundo. Para el caso europeo véase el Capítulo 2 de OECD (2006).

casos como México, en los que cabe sospechar diferencias en los procedimientos de estimación de la participación económica.

Cuadro 4. América Latina y el Caribe, tasas censales de actividad, población de 60 y más.

País	Hombres			Mujeres		
	1990	2000	Δ pp	1990	2000	Δ pp
Argentina	38,9	38,2	-0,7	12,8	13,7	0,8
Bolivia	69,3	59,9	-9,5	37,7	32,4	-5,3
Brasil	43,4	37,4	-6,0	11,6	10,6	-1,0
Chile	33,6	33,4	-0,3	7,2	9,4	2,2
Colombia	55,5			9,0		
Costa Rica		35,7			5,2	
Ecuador	71,5	58,8	-12,7	16,2	16,6	0,4
El Salvador	66,5			14,5		
Guatemala	68,7	60,3	-8,4	9,0	13,3	4,3
Honduras		64,8			10,4	
México	65,0	81,0	16,0	10,3	36,1	25,8
Nicaragua	65,5	49,9	-15,6	18,3	11,5	-6,9
Panamá	47,3	44,4	-2,9	7,5	8,2	0,8
Paraguay	65,0	62,7	-2,4	9,5	16,9	7,5
Perú	59,0			15,5		
R Dominicana		65,2			28,5	
Uruguay	33,1			13,2		
Venezuela	50,7	43,8	-6,8	8,1	9,0	0,9
Promedio regional	55,5	52,5	-4,5	13,3	15,8	2,7

Fuente: Construcción propia en base a CEPAL/CELADE, SISE, www.eclac.org.

Cabe destacar también la gran heterogeneidad dentro de la región, mayor entre los hombres que entre las mujeres. Así, por ejemplo, se aprecian hacia el año 2000, casos extremos como México, con una participación masculina del 81% y Chile con un 33%. Nuevamente aparece aquí la reflexión acerca del nivel de cobertura del sistema previsional, su generosidad y algunos aspectos administrativos como el tiempo que transcurre en el momento del alejamiento de la actividad económica y la percepción del beneficio jubilatorio. Entre las mujeres la variabilidad es menor, pero existe. Los casos extremos están, nuevamente, representados por México (57%) y Costa Rica y Chile (20%).

5.2 Inserción

En lo atinente a la inserción laboral propiamente dicha, los estudios encuentran que el aumento de la informalidad laboral comentado en la sección 3, está explicado fundamentalmente por el comportamiento de los hombres. Además, se aprecia que el porcentaje de mujeres asalariadas está aumentando en la mayoría de los países de la región (OIT, 2006a). El perfil de la inserción laboral puede verse en los datos proporcionados por el Cuadro 7.1 (Apéndice). A pesar de la heterogeneidad de situaciones, puede verse que a nivel de promedios el porcentaje de asalariadas es mayor que el de asalariados, y que en las categorías Patrón y Cuenta Propia hay mayoría masculina, observándose predominio femenino en los trabajadores familiares sin salario. También se aprecia claramente que la brecha entre géneros en los asalariados se amplió siendo en la fecha más cercana mayor el porcentaje de mujeres asalariadas que de hombres asalariados. También puede verse con los datos que surgen de este cuadro que la ampliación de esa brecha mayor entre asalariados es compatible con la ampliación de la brecha entre trabajadores por cuenta propia. Esto quiere decir que hay un proceso de feminización del empleo asalariado y de masculinización del empleo por cuenta propia.

5.3 Pobreza

Si se evalúa la pobreza con indicadores provistos por el Sistema de Indicadores sobre Envejecimiento (SISE), se concluye que las diferencias entre géneros en los niveles de pobreza no resultan importantes. Dicho de otra manera, la pobreza por NBI no difiere marcadamente entre hombres y mujeres. Asimismo, se aprecia para ambos sexos una caída generalizada en este tipo de pobreza durante el decenio de los noventa. Una inspección rápida de los datos que se presentan en el Cuadro 7.2 (Apéndice) muestra que esta caída fue todavía mayor para las mujeres pobres, con lo que los diferenciales entre géneros en algunos casos se ampliaron. Por ejemplo en Nicaragua, el porcentaje de hombres mayores pobres era cerca de los 90 de un 74%, pasó a principio de los 2000 al 53%, mientras que el cambio en el caso de las mujeres fue del 72% al 45% entre ambas fechas. El diferencial entre géneros computado como las tasas de pobreza entre mujeres y hombres en este país, pasó del 0,98 al 0,86.

El SISE permite profundizar en el análisis de la dimensión de género diferenciando, por ejemplo, entre zona de residencia y grupos de edad entre los mismos adultos mayores. Haciendo esto pueden obtenerse conclusiones muy interesantes desde la perspectiva de la política pública. Centrados sólo en mujeres puede verse que la pobreza rural es mucho más elevada que la urbana: En Brasil por ejemplo, el porcentaje de mujeres pobres en las zonas rurales supera en más de 6 veces a la de las zonas urbanas. Otro tanto sucede en Chile y Panamá (Gráfico 7.2, Apéndice). Es llamativo que en un país como Brasil que ha logrado disminuir notablemente la pobreza por ingreso con programas de pensiones no contributivas, la pobreza de las mujeres que residen en zonas rurales haya aumentado en el período intercensal, pasando el 6,6% al 8,8%. Este fenómeno está explicado por un motivo similar al cual se encuentran pocas diferencias de niveles de pobreza entre géneros: Es probable que el indicador de NBI no sea sensible a diferencias entre géneros puesto que se concentra en los aspectos no monetarios (y por ello no estrictamente ligados con el mercado de trabajo) de la riqueza.

Si se evalúan los progresos según la zona de residencia se obtienen conclusiones menos homogéneas. Por un lado se agrupan países que, como en Chile, la caída de la pobreza en zonas rurales fue mucho mayor que la registrada en zonas urbanas, mientras que en otro grupo de países, como Venezuela, la pobreza femenina urbana cayó más que la rural. (En el extremo se encontraría Brasil, en el que se registró un aumento y no una disminución de la pobreza.)

Los progresos mayores en lo que hace a la reducción de la pobreza femenina según la edad de las mujeres, se dio en el grupo de las mayores de 74 años de edad (Gráfico 7.2, Apéndice). Se debe tener en cuenta que pese a que la tasa de cobertura contributiva es similar para hombres y mujeres, encubre una notable diferencia según género debido a que las mujeres presentan mayores lagunas previsionales, atribuibles a su dedicación al cuidado de niños, de adultos mayores y de personas con discapacidades (CEPAL, 2008). Incluso se ha detectado un gradual aumento de la brecha de género asociado a la realidad de que “las mujeres se insertan con mayor frecuencia que los hombres en sectores de baja productividad del mercado de trabajo que suelen estar ligados a actividades con escasa protección por parte de la seguridad social contributiva” (CEPAL, 2006), lo que las deja en una situación desventajosa dentro de los sistemas de seguridad social.

5.4 Políticas

En la revisión realizada no se han encontrado menciones explícitas al género en las políticas y los programas de los países que relacionan el envejecimiento demográfico con temas de empleo y de protección social. Esto no es un tema menor por la magnitud de las diferencias, algunas de las cuales se mencionaron en la presente sección. Sí hay tratamiento de la discriminación, la cual está indisolublemente unida a la cuestión de género.

6. Políticas y programas

En esta sección se exponen diversos aspectos relacionados con las intervenciones de los estados en América Latina y el Caribe (ALC) en materia de envejecimiento y empleo. Mientras que las secciones anteriores estuvieron más orientadas a la descripción de los hechos estilizados (tendencias) observados, en ésta se procederá a ver cómo los mismos son tratados por las políticas públicas, repasando primero el estado del debate y sus temas prioritarios (Apartado A), la situación institucional de los países y los actores involucrados (Apartado B), el marco general de acción a nivel internacional (Apartado C) y, finalmente, en el Apartado D, algunos ejemplos de acciones específicas llevadas a cabo desde en un grupo de países seleccionados según sus niveles (absoluto y relativo) de envejecimiento demográfico.

6.1 El debate sobre las políticas

Las tendencias observadas para los adultos mayores en el mercado de trabajo pueden ser resumidas en las líneas siguientes: aumento de la participación económica, en especial de las mujeres y en las áreas urbanas, disminución de la tasa de asalarización (con, en algunos casos, aumento del empleo independiente), y caída en el porcentaje de población adulta mayor cubierta por la seguridad social. Asimismo, si bien se observa un retiro masivo del mercado de trabajo de las personas mayores conforme transcurre su ciclo vital, aumenta también con la edad la incidencia de la informalidad laboral en este grupo demográfico. Estas tendencias se presentan como respuestas espontáneas al proceso de envejecimiento que está teniendo lugar en la Región.

A lo anterior debe agregarse algo que resulta en cierto sentido obvio: Los actualmente jubilados y pensionados iniciaron su vida laboral hace al menos 30 años, en condiciones completamente diferentes a las que rigen hoy en el mercado de trabajo. Es por ello que la tendencia a una mayor participación (en especial femenina) y a la inserción en empleos de mala calidad, producto de la necesidad de ingresos, son desafíos no menores que enfrenta la política pública, a la que le compete también diseñar programas para acompañar el envejecimiento activo. La mayor participación femenina aparece como un hecho auspicioso por su contribución a la reducción del nivel de dependencia de la población adulta mayor.³⁵ La dificultad en este sentido estriba en las características de la inserción, en la medida que la misma puede obedecer a pautas de calidad laboral diversa.

Dadas las características del problema que se trata en este documento, la relación entre el envejecimiento demográfico y el empleo, es preciso destinar unos párrafos a aclarar el papel que juegan dos tipos de políticas y programas de aplicación generalizada: las Políticas de Protección Social (PPS) y las Políticas del mercado de Trabajo (PMT). Las políticas dirigidas a los adultos mayores han sido entendidas tradicionalmente como PPS más que como PMT. Mientras que las primeras priorizan temas relacionados con el bienestar y la equidad, las PMT persiguen el doble propósito de mejorar la empleabilidad y las remuneraciones de personas con dificultades de inserción en el mercado de trabajo (eficiencia), y el bienestar de los trabajadores y de sus familias (equidad).³⁶ Además, dentro de las PPS están los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que consisten en sumas de dinero entregadas a determinados individuos previamente definidos, condicionadas al cumplimiento de objetivos específicos. Por su parte, dentro de las PMT

³⁵ Como en otros casos analizados en este informe, los determinantes de la participación femenina son muy diversos en los países de ALC. Para los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay puede consultarse Paz (2008).

³⁶ Para detalles sobre este tema puede consultarse Bertranou y Paz (2007).

hay varios tipos de intervenciones. Por un lado están las orientadas a fortalecer el lado de la oferta de las que forman parte los cursos de capacitación, entrenamiento, y actualización de conocimientos. Por otro, están las acciones concentradas en el lado de la demanda: subsidios al empleo, creación directa de empleo público o promoción del privado, etc. Por último están las PMT que tienen como propósito mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda, como la intermediación laboral.

El recurso de clasificar a las políticas en base a su orientación (eficiencia o equidad) tiene una utilidad práctica dudosa, dado que toda política tiene efectos indudables sobre ambas dimensiones. Por ejemplo, un programa de capacitación para mejorar la empleabilidad (eficiencia), está contribuyendo a la vez a la igualación de capacidades y oportunidades (equidad). Otro ejemplo, una TMC puede hacer reducir los costos de búsqueda de empleo (equidad), a la vez que permitir mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda (eficiencia).

La calificación de los adultos mayores es un importante tema y encuadra dentro de una PMT. Se cree que los bajos niveles de calificaciones básicas y fundamentales que tiene la población de edad avanzada, como por ejemplo los escasos niveles de alfabetización y capacidad de cálculo, propician la informalidad laboral, la inestabilidad y las bajas remuneraciones. De este modo, la demanda laboral 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 (OIT, 2001). Para superar estas dificultades, en los países se ha implementado un abanico importante de iniciativas que, encuadradas como PMT, contribuyen a enfrentar estos problemas: a) la oferta de capacitación para el empleo (Chile, El Salvador, Uruguay, Panamá, Honduras, Puerto Rico y Colombia), y el desarrollo y mantención de un banco de datos e información sobre empleos para personas mayores (El Salvador, México y Puerto Rico),³⁷ lo que en San Luis Potosí (México) se ha materializado como “ferias de empleo”. El banco de datos y las ferias de empleo tienen como propósito principal solucionar el problema de asimetría de información entre los empleadores y los adultos mayores (PMT orientada a mejorar enlaces entre oferta y demanda). La experiencia de San Luis Potosí es emblemática en este sentido, dado que se aprecia durante los últimos años un aumento de los oferentes y demandantes de empleo.³⁸

Pero estas políticas pueden profundizarse teniendo en claro que los puntos fundamentales de una PMT de esta naturaleza debe propender al desarrollo de las competencias básicas (lectoescritura y cálculo), a la oferta de educación permanente, al conocimiento y manejo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, como así también a la creación de condiciones de trabajo seguras y adecuadas. Algunos estudios muestran que la participación de los adultos mayores en cursos de capacitación y actualización es muy baja comparada con la de los más jóvenes (OIT, 2001). Esto es por un lado lógico debido al tiempo necesario para recuperar los costos de la formación y obtener los beneficios netos de la misma, pero habría que evaluar en qué medida no se trata de comportamientos discriminatorios en contra de las personas de más edad, ocupadas mayormente en la economía informal.

En este caso, la PMT alude al concepto de “educación permanente” más que al de educación de tipo general. La educación permanente consiste en la incorporación de saberes, competencias, habilidades y destrezas, que son independientes de la edad del individuo, por lo que se ha terminado por identificar como educación orientada a adultos. Si

³⁷ Para detalles puede verse la sección 6.

³⁸ Puede verse detalles de los programas que persiguen enlaces entre la oferta y la demanda en el sitio http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_para_adultos_mayores.

bien el diagnóstico es claro, en la medida que muchos adultos mayores no acceden al trabajo decente debido a que no cuentan con el nivel y la calidad de educación necesaria, el dilema a resolver en este caso es si la política debe orientarse a actualizar las competencias ya adquiridas o a incorporar competencias nuevas. En todo caso se trata de un proyecto de inversión que debería ser evaluado.

En suma, de la literatura sobre el tema surge como deficitaria la inclusión de los adultos mayores tanto dentro de las PPS como de las PMT y más en las segundas que en las primeras. Tal es el caso de los seis países analizados por CELADE (2003), que en lo atinente a “seguridad económica” toman en cuenta medidas para eliminar la discriminación por edad en el trabajo. Todo está todavía en estado fragmentario y sin un tratamiento explícito desde la perspectiva de las PMT, como podrá constatarse en el apartado destinado a evaluar ejemplos en algunos de los países de la Región. Las políticas vigentes se encuadran todas 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 status de derecho humano del sistema de seguridad social. Sin embargo no se encuentra un listado de políticas, aparte de las de educación comentadas precedentemente y algunas otras aisladas, para impulsar estos objetivos que todos los países comparten.

Si bien fuera de las PPS y el las PMT, en algunos países de la región se registran avances dirigidos a eliminar la discriminación por edad en el trabajo, expresados en medidas de acción positiva o en la prohibición taxativa de segregar a cualquier trabajador por razones de edad. Brasil, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay se sumaron después de 2002 a otros países en los que ya existían disposiciones antidiscriminatorias como Cuba, Colombia, Ecuador, Guatemala y República Dominicana. El progreso más reciente se verificó en Panamá en 2007, donde la Asamblea Nacional aprobó un nuevo proyecto de ley que deroga la Ley Faúndes, que impedía a los trabajadores públicos con 75 años cumplidos seguir desempeñándose en el sector público. De este modo, el país respondió a una gran preocupación, instalada en las demandas de las organizaciones de personas mayores y de los funcionarios públicos, en especial de las universidades (CEPAL, 2007b).

Por la gran diáspora de propuestas de políticas y por la temática tratada en cada una de ellas, parecería conveniente que los estados nacionales trabajen en pro de la integración y coordinación de las mismas. Como ya se mencionó, las clasificaciones sólo son útiles para fines analíticos y evaluativos, pero el logro de los objetivos (eficiencia o equidad) es lo que importa en estos casos, por sobre todas las cosas.

6.2 La institucionalidad y sus actores

En este apartado se analizan las características del marco institucional necesario para llevar adelante las políticas y cumplir con los objetivos que se proponen.³⁹ Como se verá en el próximo apartado de esta sección, los países de ALC presentan distintos niveles de avance con relación a sus políticas y programas dirigidos a las personas mayores. Casi todos los países han instaurado sus derechos a nivel constitucional y algunos están implementando programas específicos, dirigidos a satisfacer necesidades puntuales de los

³⁹ Huenchuan (2003) entiende que para estudiar las políticas públicas relacionadas con la vejez es imprescindible considerar aspectos tales como la definición de la cuestión, los actores involucrados, los ámbitos de acción de la política, sus efectos y las alternativas. Se incluye así como elemento necesario la evaluación del marco institucional en el que se despliegan las acciones del Estado.

adultos mayores. Buena parte de las iniciativas de acción analizadas en este informe surgieron de los propios actores involucrados en el problema, siendo el despliegue de los mecanismos de participación una clave del éxito de estas políticas en la medida en que involucran a las personas como sujetos y no sólo como destinatarios de las políticas públicas.

Los actores involucrados en las políticas y programas a favor de los adultos mayores son aquellas personas u organizaciones que pueden afectar de manera directa o indirecta los resultados de las políticas y los programas. En todos los casos se trata de actores que tienen un interés legítimo en una acción (BID, 1997). Se incluye entonces a los propios interesados (sujetos y destinatarios de la política pública) y a todos aquellos que motivos diversos están preocupados por la situación y la perspectiva del proceso de cambio demográfico que está teniendo lugar en las sociedades de la Región. En el caso específico de las políticas y programas sobre envejecimiento, las partes interesadas incluyen a las propias personas mayores, a las organizaciones no gubernamentales, a las entidades del Estado nacional, provincial o municipal, al sector académico y a la sociedad en su conjunto.

En la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de Madrid en 2002 se llamó la atención sobre lo esencial que resulta aplicar “el método de abajo hacia arriba”. Se aclara además que el mismo conlleva cinco componentes: a) La concientización y promoción sobre las recomendaciones del Plan de Acción de Madrid, b) la evaluación de las necesidades y establecimiento de objetivos; c) la recopilación de información; d) la síntesis de las conclusiones locales; y e) la adaptación de las políticas y programas. Entre ellos, el documento pone énfasis en la importancia de la recopilación de información: *“la esencia del método participativo es escuchar a los interesados y darles la oportunidad de expresar su opinión en diferentes fases del proceso, lo cual permite obtener otro tipo de información, que puede tener un carácter más cualitativo, para complementar la evaluación cuantitativa”* (Naciones Unidas, 2003). El conocimiento de la opinión de los propios sujetos del cambio aparece de esta manera como una condición *sine qua non* para el éxito en el logro de los objetivos de la política pública en materia de envejecimiento. Esto resulta más necesario aún en contextos nacionales y regionales fuertemente heterogéneos, donde el mismo proceso tiene manifestaciones dispares.

Llamar la atención sobre las necesidades y la formulación de los objetivos no resulta banal. En el estudio realizado por Villareal (2006) se llama la atención sobre la experiencia realizada en cuatro países de ALC: Argentina, Brasil, Colombia y Chile. El trabajo realizado por esta autora permite apreciar que si bien los países efectivamente han aplicado diversos mecanismos participativos de los actores involucrados en el diseño de leyes, políticas y programas, su participación no siempre alcanzó el nivel de intensidad óptimo. A pesar de que el estudio buscó que los países fueran especialmente representativos en cuanto a participación, el nivel de compromiso de los interesados (en particular de los propios adultos mayores), fue menor de lo que la investigación esperaba obtener. En ninguno de los cuatro casos estudiados, se alcanzó la intensidad de participación más elevada, que es aquella en la cual las personas mayores participan directamente en la toma de decisiones. En la mayoría de los casos, sólo se alcanzó el nivel de consulta. Esta situación contrasta con el caso hondureño analizado en el próximo apartado, donde la mayor parte de la política pública proviene y está coordinada por una asociación creada y administrada por los propios actores.

Huenchuan y Paredes (2007) enfatizan la necesidad de intervención de las autoridades nacionales de política pública, a pesar de reconocer a los adultos mayores como los actores centrales del problema. Para estas autoras la evaluación participativa debe ser liderada por la institución nacional rectora en el tema. Esta instancia actúa como “catalizadora y usuaria de la información que genera la evaluación. Su principal función es el diseño, aplicación y reporte del proceso evaluatorio”. Además, estas autoras consideran de suma importancia que los países que emprendan una evaluación cuenten con un marco institucional establecido capaz de llevar adelante estas tareas.

Para la implementación de políticas relacionadas con el empleo y la empleabilidad, resulta primordial lograr los acuerdos institucionales necesarios para alcanzar los objetivos. Por ejemplo en Chile, país con larga tradición en la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo, la definición del tipo de capacitación en oficio en regiones diversas se realiza a través de un diagnóstico de necesidades, tarea a cargo de las instancias regionales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), en conjunto con distintos actores públicos y privados. Una vez finalizado este proceso, las instancias regionales del SENCE hacen la petición de los cursos, aunque también queda abierta la posibilidad de requerimientos directos de capacitación por parte de grupos organizados (OIT, 2006b). No obstante en el análisis de los países no se encontraron experiencias de injerencia de los actores principales que tienen que ver, a la vez, con el tema del empleo y del envejecimiento en la Región.

6.3 El marco internacional y regional

La acción concreta de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en materia de 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 a la falta de instrumentos regionales para orientar las políticas por una parte, y a la inexistencia de un *corpus* de conocimiento particular de la situación de los adultos mayores a nivel nacional, por otra (CEPAL/CELADE, 2003b).⁴⁰ En ese mismo documento se reconoció que existe la base jurídica para la implementación de políticas y programas, ya que 19 de los 21 países estudiados allí establecen en sus constituciones nacionales derechos específicos de las personas mayores. Es por el peso que sobre las políticas nacionales tienen las recomendaciones internacionales, que este apartado se dedica a describir sumariamente tales recomendaciones.

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 60 y 70 (OIT, 1964 y OIT, 1978), es en la Recomendación 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, etc.

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 tendiendo 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. La Asamblea Mundial de Viena se constituye de esta manera en el primer gran hito en lo atinente a la preocupación sobre el tema a nivel planetario (Viveros, 2007).

⁴⁰ 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.

Habrán de pasar 20 años para que en Madrid, España, se realizara la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, de la que surgió el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento que hubo de tener un importante impacto en ALC, pues 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 ALC (CEPAL), surgió la denominada Estrategia Regional de implementación para ALC del Plan Internacional de Madrid sobre Envejecimiento. Es esta estrategia la que está hoy ordenando la acción y la intervención pública y privada a nivel de cada país sobre esta materia.

Los tres ejes alrededor de los cuales se construyó la Estrategia Regional 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 al trabajo decente y el acceso al crédito para las personas mayores, como así 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 el “acceso a la educación durante toda la vida”, tienen mucho que ver con la inclusión sociolaboral de las personas mayores (ver Apartado A de esta sección).

En el año 2005 se realizó en Buenos Aires una reunión para evaluar el Seguimiento de la Estrategia Regional. En el año 2007 se realizó en Brasilia la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en ALC, 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 ALC 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”.⁴¹

Dado los objetivos del presente documento, se destaca que en el punto 10 de la Declaración de Brasilia se resuelve realizar todos los esfuerzos por ampliar y mejorar la cobertura de pensiones tanto contributivas como no contributivas, como así también para imprimir mayor solidaridad en los regímenes de protección social. Además, promueve de manera explícita (punto 11) el trabajo decente para todas las edades, de acuerdo a 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). Un punto que también tiene que ver con la empleabilidad de las personas mayores es mencionado en el punto 18: “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 OIT (ILO, 2002) relacionado con la educación permanente.

Si bien todos los países de ALC se han comprometido a incorporar el tema del envejecimiento en la política pública, para el despliegue de la Estrategia Regional se han comprometido a llevar a cabo las siguientes medidas:

- La incorporación del tema del envejecimiento en todos los ámbitos de la política pública.

⁴¹ Para detalles puede consultarse el sitio de Internet: www.cepal.org.ar/celade/brasilia2007. En esa página pueden encontrarse los documentos de los países de ALC que informaron acerca de lo solicitado.

- La elaboración de los planes y programas nacionales de envejecimiento.
- El diseño de un sistema de indicadores de la situación de las personas mayores (ver Recuadro 1)
- Solicitud de apoyo a los organismos internacionales para la aplicación de las Estrategias Nacionales.

Recuadro 1: Sistema Regional de Indicadores sobre el Envejecimiento (SISE)

Un componente importante de la política pública sobre cualquier materia es la información disponible para evaluar el resultado de las acciones de los gobiernos y de las organizaciones interesadas en un tema. El Sistema Regional de Indicadores sobre el Envejecimiento (SISE) se desarrolló para el seguimiento de los objetivos y metas fijados en la Cumbre de Madrid. El SISE contiene información comparable para los países de América Latina y El Caribe, acerca de una serie de indicadores sobre envejecimiento que pueden obtenerse de las rondas censales de los años 90 y 2000 realizados en la Región.

Este sistema permite asimismo monitorear el cumplimiento de los acuerdos establecidos en la Estrategia Regional de implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y cumple, además, con uno de los objetivos que se establece en ella: "Elaboración e implementación de un sistema de indicadores específicos que sirvan de referencia en el seguimiento y evaluación de la situación de las personas mayores a nivel nacional y regional".

El desarrollo de esta aplicación fue encomendado al CELADE por el Comité Especial sobre Población y Desarrollo del Período de Sesiones de la CEPAL, y contó con el apoyo financiero del Fondo de Población (UNFPA).

El SISE permite elegir el tema de análisis, el (o los) país de América Latina y el Caribe sobre el que se requiere el dato, el (o los) indicador a mostrar, y la (o las) zona (urbano-rural) de interés. Hace posible también elegir la población de análisis por grupos de edad, ofreciendo la opción de mostrar los resultados en cuadros, gráficos, o mapas.

Los indicadores se dividen en varias dimensiones: Características sociodemográficas, de los hogares, factores socioeconómicos y todo lo relacionado con la vivienda y los servicios básicos indagado en los censos de población y vivienda. La población objeto de estudio es la de 60 años y más, aunque el SISE hace posible la diferenciación entre los de 60 a 74 años y los de 75 y más, grupos que en algunas dimensiones e indicadores, presentan comportamientos muy diferentes.

En lo que hace a los aspectos relacionados con el empleo, el SISE proporciona información sobre la cantidad de adultos mayores inactivos, ocupados y desempleados.

Permite conocer el efectivo de jubilados y pensionados y la cantidad de adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza según el criterio de necesidades Básicas Insatisfechas.

Fuente: CEPAL/CELADE, www.celade.org.

A continuación se describen las acciones llevadas adelante por algunos estados nacionales en políticas relacionadas con la inserción laboral de los adultos mayores.

6.4 Las acciones nacionales: 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 manifiestan 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, 2003a), tiene un interesante y profuso despliegue de acciones, mayor quizá que el de otros países con urgencias mayores y envejecidas, como Argentina 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 a las PMT, tratadas con cierto detalle en el apartado A. 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 les permita 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 de los adultos mayores y jubilados en coordinación con la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social.

Pero lo más interesante 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 conjuntamente 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 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.

La ANAMH está promoviendo también una reforma de dos artículos de la Ley de Protección Integral al Adulto Mayor y Jubilado, uno de los cuales se refiere a un subsidio para todas las personas de 60 años y más. A la vez, está trabajando con los programas del Estado que llevan adelante las secretarías de salud, trabajo, gobernación, justicia y educación. Asimismo, fomenta algunos interesantes proyectos de los que se destacan la capacitación en derechos humanos, gerontológicos, administrativos y productivos, la creación del buró de oportunidades ya mencionado, y el financiamiento de adultos mayores que trabajan en la economía informal.

La asociación colabora con el Gobierno de Cantabria, España, en la gestión de recursos técnicos financieros para socializar y divulgar la Ley de Protección Integral del Adulto Mayor y Jubilado a nivel nacional; con el Gobierno de Chile en la capacitación de dirigentes para la formación de líderes del Adulto Mayor; con la Dirección General del Adulto Mayor en la ejecución de proyectos productivos a favor de la población mayor de Honduras. Además, se encuentra incorporada a la Red Iberoamericana de Asociaciones de Adultos Mayores, al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Organización Panamericana de la Salud, al Fondo Hondureño de Inversión Social, al Centro de Promoción de los Derechos Humanos, al Consejo Consultivo Estrategia Reducción de la Pobreza y a la Comisión Legislativa del Congreso Nacional.

El caso hondureño es un buen ejemplo de lo conversado y acordado en la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de Madrid en 2002. Allí se llamó la atención en la necesidad de aplicar el método de abajo hacia arriba, que resulta esencial para la aplicación del Plan de Acción Mundial sobre Envejecimiento (ver Apartado B).

Paraguay

El marco legal paraguayo podría servir de base para promover acciones concretas relacionadas con la empleabilidad y la inserción laboral 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. Se le encomiendan como funciones la elaboración de normas y la ejecución de acciones destinadas al cumplimiento de la ley vigente, con vistas a promover la atención y protección integral de la persona adulta mayor, velando por que se respeten sus derechos, se promuevan sus valores y se mejore su calidad de vida. También le compete a este organismo controlar las actividades de las entidades públicas o privadas, cuidando que se encuentren enmarcadas dentro del Plan Nacional de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Lo más específicamente ligado al tema empleo, se encuentra en la Ley N° 3031 de 2006, que elimina las restricciones de edad para acceder a empleos públicos. Por la Ley 1626/00 establecía el límite de 45 años para ingresar a un empleo público. 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, como así también los beneficios para los veteranos de la guerra del Chaco.

Como ocurre también en otros países de la Región, el Instituto de Previsión Social de Paraguay aun no ha tomado medidas suficientes que hagan posible la cobertura de trabajadores independientes (cuentapropistas y pequeños propietarios). Esto es especialmente grave en un país donde la economía informal tiene tanto peso en el empleo total.⁴²

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.

El Congreso de la Unión aprobó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores publicada en junio del 2002, atribuyéndole al INAPAM la coordinación de las políticas públicas de atención a las personas de edad avanzada en las diferentes instancias institucionales, regida por los criterios de federalismo, transversalidad y fortalecimiento de los vínculos con los poderes Legislativo y Judicial en los ámbitos federal y estatal, bajo los principios de autonomía, participación, corresponsabilidad, equidad y atención preferente, con la participación de la sociedad civil y de las propias personas adultas mayores. En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se encuentra en proceso de elaboración el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que incluirá la identificación de 11 grupos vulnerables, dentro de los cuales se destaca el de las personas mayores.

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,

⁴² 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, la situación de género y el cuentapropismo.

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 años y más. 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 personas con discapacidad y adultos 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 conjuntamente 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 periodo enero-julio de 2007, con esta estrategia se atendió a más de 18 mil ciudadanos, de los cuales 10 mil (55%) fueron adultos mayores.

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 permiten 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; talleres que también se han reproducido en otras instituciones de atención gerontológica. Recientemente, se han instalado Centros de Capacitación en Cómputo en los que se los familiariza sobre el manejo del programa como procesadores de textos, planillas de cálculo y navegadores de *Internet*, herramientas muy útiles que mejoran las chances de conseguir y conservar empleo, a la vez que facilita el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación e información.

En lo que hace al acceso al crédito, el Programa *Tercera Llamada*, dirigido a las personas de sesenta años o más que tienen proyectos productivos viables, proporciona apoyo económico proveniente de un fondo constituido por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Economía, a través del Fondo Nacional de Empresas Sociales, y el INAPAM. Todos estos programas se ejecutan sin descuidar los más asistenciales, orientados a personas carenciadas. Por ejemplo, a partir de 2006 el Programa Oportunidades incorporó un nuevo componente, el de Adultos Mayores (70 años y más). Ya en 2007 se encontraba beneficiando a 218.996 adultos mayores en localidades de más de 2.500 habitantes.

Chile

El avance más importante en este país entre 2003 y 2008 fue la entrada en funciones del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) creado por Ley N° 19828. El SENAMA es un servicio público descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con la Presidencia de la Nación, a través del Ministerio General de la Presidencia. A partir de 2006 se fortalece en materia de recursos humanos, y en lo que hace a la formulación y coordinación de políticas e implementación de nuevos programas, organización y descentralización. Entre sus objetivos están los de: promover la plena integración del adulto mayor a la sociedad; protegerlo ante el abandono y la indigencia; hacer valer los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen; y velar por su no discriminación ni marginación. Su misión se inscribe en la construcción de un Sistema de Protección Social a lo largo del ciclo vital, desde la niñez hasta la edad madura y la vejez,

fundado en derechos, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y cobertura de los principales riesgos que amenazan a las familias vulnerables.

A partir de la creación del SENAMA se han establecido otras instancias institucionales, entre las que destaca el Comité de Ministros del Adulto Mayor, creado en enero de 2004, para definir y evaluar líneas de acción multisectoriales dirigidas a las personas mayores, tareas que hoy en día realiza el Comité de Ministros del Área Social.

En la implementación de las políticas que definen las acciones del Estado dirigidas a las personas mayores, se involucra, mediante convenios, acuerdos y coordinaciones, a los diferentes sectores de la administración pública, así como a instituciones privadas. En cuanto a la gestión territorial, el Servicio realiza su acción en regiones a través de los Comités Regionales para el Adulto Mayor (CRAM), instancias interinstitucionales integradas también por organizaciones de mayores y por instituciones que trabajan con ellos. Los CRAM brindan asesoría al Intendente para promover y aplicar planes y programas para las personas mayores, y se ocupan de la adjudicación del Fondo Nacional del Adulto Mayor (FNAM). En cada región se cuenta con equipos profesionales encabezados por coordinadores que desempeñan funciones de interface entre el nivel central y los actores locales, acercando las diversas realidades al diseño de las acciones de SENAMA.

En lo atinente a la temática “trabajo”, a través del FNAM se han generado en el año 2007, incentivos para la participación de las personas mayores en trabajos no remunerados, por medio del financiamiento de acciones de 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 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 e “inválidos” mayores de 18 años de edad, carentes de recursos, y sin posibilidad de obtener pensión de un régimen previsional.

Por otro lado, la Reforma Previsional creó un Sistema de Pensiones Solidarias para reemplazar al programa de pensión asistencial y al de pensión mínima con garantía estatal. El sistema de pensiones solidarias de vejez otorga una pensión básica a toda persona que cumpla con los requisitos de edad, de ingreso y residencia, que no haya podido contribuir al sistema de capitalización individual y que, por tanto, no perciba otro tipo de pensiones. Además considera un aporte previsional solidario para aquellas personas que habiendo cotizado a lo largo de su vida, sólo logran autofinanciarse una pensión de bajo monto. Esta nueva normativa busca reducir la brecha entre hombres y mujeres, otorgando a las mujeres que se pensionen por los ahorros previsionales realizados en las Administradoras de Fondos de Pensiones y a las beneficiarias de la pensión básica solidaria, un bono por cada hijo nacido vivo. Se diseña una nueva institucionalidad para mejorar la eficiencia de los nuevos beneficios del sistema.

Además de financiar proyectos de educación de adultos, el Ministerio de Educación cuenta con un conjunto importante de programas orientados a la lecto-escritura 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,⁴³ desarrolla varias iniciativas en materia de educación de las personas mayores. Se utiliza una metodología basada en la estimulación cognitiva que reconoce la importancia del trabajo grupal y la participación, posibilitando la generación de nuevas relaciones que fortalezcan la red social de los mayores que participan en los talleres. No se han localizado programas específicos relacionados con las tecnologías de la información y comunicación, muy importantes para mantener actualizados a los adultos mayores.⁴⁴ Sí hay que destacar algunas iniciativas impulsadas por el SENAMA conjuntamente con el Fondo Nacional de Salud (FONASA) para la capacitación de monitores en salud (ver recuadros 2 y 3).

Recuadro 2. Los estudios propiciados por el SENAMA en Chile

En la misma línea con el trabajo realizado por el Sistema de Indicadores sobre Envejecimiento, el constante mejoramiento de la calidad y pertinencia de las políticas públicas y programas dirigidos a las personas mayores requiere el desarrollo de conocimientos sobre la especificidad nacional del sector, sobre su realidad, los problemas que enfrenta y las necesidades más urgentes. Para ello El SENAMA en Chile, ha llevado a cabo estudios e investigaciones sobre los siguientes temas:

- Desagregación y análisis de las estadísticas nacionales relacionadas con los mayores.
- Análisis y estudios de encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN), Ficha de Protección Social y otras que sustentan la implementación de las bases del Sistema de Protección Social.
- El estudio de la realidad de las personas mayores, con énfasis en su situación laboral, previsional, de salud, educación, vivienda, entre otras.
- Las personas mayores con diversos grados de dependencia (necesidades de cuidado, calidad técnica de sus cuidadores, buenas prácticas, requisitos de calidad de los establecimientos de larga estadía, y propuestas para su mejoramiento)
- La imagen de las personas mayores en los textos escolares (presencia, valoración social)
- La canasta mínima de consumo de las personas mayores
- Consumo y calidad de vida de las personas mayores (En conjunto con el Servicio Nacional del Consumidor –SERNAC).
- Impacto del envejecimiento en el gasto en salud, (estudio de la Superintendencia de Salud con la colaboración de SENAMA)

De existir programas similares en otros países de la región, podrían utilizarse con fines comparativos acerca de elementos comunes y divergentes. Uno de los aspectos mencionados en el cuerpo central del informe se mencionaba acerca de la generalidad de las políticas puestas en marcha en los países de América latina y el Caribe. Estos estudios nacionales sacan las realidades nacionales de la generalidad y permiten precisar cursos de acción referidos al propio país y a sus desigualdades internacionales: Género y etnia, fundamentalmente.

Fuente: <http://www.senama.cl/>

⁴³ Ahora Instituto de Previsión Social, a partir de la reforma realizada en 2008.

⁴⁴ Hay algunos programas dispersos como “Del Lápiz a las Teclas”, o “Contigo Aprendo”, pero son iniciativas aisladas, desintegradas del corpus principal de las políticas dirigidas a las personas mayores.

Recuadro 3. Coordinación entre el SENAMA y el Fondo Nacional de Salud (FONASA)

En el mes de julio de 2008 la Dirección Regional Metropolitana de FONASA coordinó junto al SENAMA un programa de capacitación de monitores en salud especializados para adultos mayores. Se trata de 23 personas (integrantes de diversas organizaciones de adultos mayores de la Región Metropolitana y miembros del Consejo Consultivo de FONASA) que fueron instruidos por dos meses en materias como el rol de FONASA, los beneficios del sistema público de salud, la reforma provisional y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Una de las nuevas monitoras, Norma Francote, profesora jubilada testimonió que “a medida que íbamos aprendiendo, nos enteramos de todo lo que no sabíamos. Sabemos lo malo porque sale en los medios, pero los beneficios que está entregando el gobierno no. Con este curso nos pudimos enterar de lo abiertos que están los servicios públicos” señaló comprometiéndose a comunicar todo lo aprendido en el curso.

En la finalización de este programa en la Biblioteca Nacional, el Director de FONASA indicó que estas iniciativas “forman parte de conceptos y líneas de gobierno, donde una de ellas se relaciona con la protección: de la infancia, de los trabajadores o de los adultos mayores. Esto implica un rol del Estado que no es beneficiante ni subsidiario, sino un ente activo que pone empeño en que hayan distintos niveles de políticas que permitan una verdadera protección social”.

La Directora Nacional del SENAMA felicitó a quienes finalizaron la capacitación y señaló que es un gran logro porque hoy es necesario divulgar los derechos a quienes no los conocen. “Debemos divulgar los beneficios en materia de protección social y me enorgullece que sean las personas mayores quienes estén liderando esta tarea”.

Fuente: <http://www.senama.cl/>

Uruguay

La República Oriental del Uruguay cuenta con una ley que promueve la Promoción Integral del Adulto Mayor y que no se encuentra aun reglamentada (Ley N° 17.796 del año 2004). Incluye dentro de su contenido fundamentalmente aspectos vinculados a los derechos humanos. De las intervenciones específicas que este país ha llevado a cabo para mejorar la empleabilidad de las personas mayores se destaca la que elimina la incompatibilidad entre la jubilación y el trabajo. Esta acción que se ejecuta a través de la ley de Monotributo, 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 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, seguros de vida, etc.), se pueden detectar limitaciones de hecho. Como experiencia concreta en materia crediticia puede mencionarse la del Banco (de gestión estatal) República Oriental del Uruguay (BROU), 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 si hay alguna alusión al destino de los fondos en términos de consumo o de inversión para impulsar emprendimientos productivos.

Algunos programas dirigidos a la población carente como el Plan de Atención a la Emergencia Social, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, o la “Prima por Edad” a jubilados del Banco de Previsión Social (BPS) mayores de 70 años (Ley N° 18.095 de 2007), no plantean la incorporación de las personas mayores al mercado laboral, por lo que se considera son programas de protección social con poco impacto sobre el empleo.

Se aprecia un aumento marcado de prestaciones asistenciales con una reducción concomitante de las contributivas (Uruguay, 2007). Según información proveniente del propio gobierno uruguayo esto puede explicarse por los cambios producidos por la ley

16.713, que reformó el sistema previsional vigente desde abril de 1996. Por esta ley aumentaron las exigencias para obtener una jubilación contributiva: Se piden más años de trabajo así como limitaciones en la forma de reconocimiento de servicios (necesidad de registrar el tiempo de servicios computables, limitándose otros medios de prueba). Esto pudo haber llevado al incremento de la demanda de prestaciones no contributivas ante la imposibilidad de cumplir con los requisitos de las prestaciones contributivas. Además, en lo que hace a la protección social se destaca la Ley 18.033 de perjudicados por la dictadura que recuperan sus derechos jubilatorios y pensionarios.

En el informe elevado por el país en respuesta a la Declaración de Brasilia, se reconoce que no 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 las personas mayores (Uruguay, 2007).

La dimensión educativa de la acción estatal uruguaya es quizá la más desarrolladas 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. Así la ONG *Universidad Permanente* brinda un programa de educación continua en diferentes temáticas. La *Universidad Católica* cuenta con un Programa de Gerontología Social para Adultos Mayores y 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 BPS, por su parte, ha impulsado 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. Concurrieron a dichos cursos dirigentes de organizaciones de adultos mayores y beneficiarios del programa de vivienda para jubilados y pensionistas. 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 tuvieron que abandonar en el tercer o cuarto nivel. No es un programa específico para adultos mayores pero los incluye.

En suma, si bien en los últimos años el problema envejecimiento de la población es objeto de creciente preocupación para los responsables de la política pública, las políticas y los programas se encuentran aún en una fase incipiente de desarrollo, aún más si se la compara con lo que están haciendo los Estados en la Unión Europea (UE), por ejemplo, donde el directorio de la Unión adoptó el principio de igualdad de tratamiento en el empleo y la ocupación para toda la gente, incluyendo la edad.

7. 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 70, precedida por un descenso muy marcado en los niveles de mortalidad desde principios de los 60. 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. Lo específico de ALC tiene que ver con: a) No se trata de la región más envejecida del mundo; b) el acelerado ritmo de los acontecimientos; c) la gran heterogeneidad que existe entre los países; d) la gran heterogeneidad dentro de los países. Esta especificidad latinoamericana y caribeña impone urgencias y prioridades acordes con lo avanzado del fenómeno dentro de cada país. Es por ello que un análisis de políticas comparadas sobre envejecimiento hecho por CELADE advierte, muy atinadamente, que “...no es posible que países tan diferentes reconozcan los mismos problemas y se acerquen tanto a las soluciones. Una razón de ello puede ser que las políticas, en general, se han construido sobre la base de las recomendaciones

internacionales sin prestar atención a las condiciones y características de cada país” (CELADE, 2003: 35) de acuerdo con las exigencias de un diseño político y programático participativo.

La situación económica actual de los adultos mayores depende de su historia laboral y de las condiciones y posibilidades actuales de acceso a trabajo decente. Pero también depende 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 los adultos mayores 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 desempeñó en su etapa activa. Toda intervención actual que tenga por fin el trabajo decente, tendrá un impacto directo sobre la situación de un gran número de adultos mayores que son ayudados y muchos de ellos mantenidos por sus familiares más jóvenes, participantes actuales en el mercado de trabajo.

Como otros fenómenos examinados en este informe, la pobreza a la tercera edad es fuertemente heterogénea entre los países de la región. Ya sea medida 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 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 años y más. 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.

Si bien no lo explica todo, la pobreza a la tercera edad está íntimamente relacionada con el desarrollo de los sistemas de seguridad social.⁴⁵ 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. Pero esto, claro está, no resulta suficiente y por este motivo se encuentra un porcentaje relativamente elevado de personas mayores participando en el mercado de trabajo, principalmente en el sector no estructurado de la economía y percibiendo remuneraciones poco adecuadas para paliar su situación de pobreza. Por otra parte, allí donde los sistemas de seguridad social están menos desarrollados se aprecian los niveles más elevados de pobreza de los mayores de 59 años de edad. Esto se aprecia tanto a nivel países como en las zonas rurales al interior de cada país para el que se dispone de datos.

⁴⁵ 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? En el Recuadro 4 puede encontrarse una pista para la resolución de este problema.

Recuadro 4: ¿Qué ocurriría si el sistema de jubilaciones y de pensiones desapareciera?

Gasparini *et al.* (2007) trabajan con una muestra de 20 encuestas a hogares de América Latina y el Caribe. En una de las partes de ese trabajo se evalúa el papel que juegan los sistemas de seguridad social en estos países sobre los niveles de pobreza de los adultos mayores.

Los autores sostienen que los sistemas de pensiones en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay juegan un importante rol en el alivio de la pobreza de los adultos mayores. El impacto más fuerte ocurre en el Brasil: mientras que solamente 3.7% de la población mayor brasileña son pobres, el 48% lo serían sin las pensiones. La situación es muy similar en la Argentina: mientras que la pobreza entre los mayores de 60 es baja (4.5%), la situación sería diferente sin Seguridad Social: la pobreza de la vejez alcanzaría un nivel de 39%. En Chile y Uruguay, dos países con baja pobreza entre los adultos mayores, los sistemas de la pensión contribuyen para disminuir la pobreza de la vejez en casi 20 puntos. En los países restantes, a excepción de México y de Venezuela, el impacto de los sistemas de la pensión en pobreza es bajo.

Los anteriores son resultados en cierto modo esperados, considerando la diferente cobertura de los sistemas de la pensión en estos países. Si el ejercicio se realiza para las zonas urbanas y rurales, por separado, se encuentra que el impacto de los sistemas de la pensión en pobreza es más alto en las ciudades que en el campo, debido a la cobertura más alta de los sistemas de la pensión en zonas urbanas.

Fuente: Gasparini *et al.* (2007): 24-25.

La heterogeneidad de situaciones entre países dentro de la región aparece claramente al analizar las acciones llevadas a cabo por los estados para enfrentar con firmeza los problemas que ocasiona el envejecimiento. Si bien se examinaron aquí solamente 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 Uruguay, por otro. Los dos primeros tienen en común poblaciones aun 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 sólo 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 legal diverso, carece de acciones concretas a pesar del reconocimiento explícito 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 diferencias notorias e importantes en cuanto al nivel de avance de sus procesos de envejecimiento, y similitudes igualmente palmarias en cuanto a la importancia dada por el Estado 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, el INAPAN en México. Uruguay, por su parte, el país con el nivel más avanzado de envejecimiento de la región, cuenta con relativamente pocas acciones ligadas al problema analizado. Si bien con un conjunto de instituciones ya consolidadas, como es el caso de las pensiones no contributivas por edad avanzada, pero con una diáspora de leyes y expresiones de deseo para un país que debería en estos momentos, estar marcando el rumbo a la región. Sin embargo, los cambios paramétricos en las jubilaciones y pensiones de 2008 están atendiendo muchos de los problemas señalados.

Si bien 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 mayores, los diseños de política no hacen alusión explícita a los diferenciales entre sexos en las dimensiones abordadas en este informe: Mercados laborales, protección social y pobreza. Este es un problema que deberán resolver urgentemente todos los países, independientemente del grado de desarrollo de sus políticas, planes y programas que tengan como objeto al adulto mayor.

Bibliografía consultada

- Alós, M., Apella, I., Grushka, C. y Muiños, M. (2008): [“Participation of Seniors in the Argentinean Labor Market: An Option Value Model”](#), *International Social Security Review* 61(4): 25-49.
- Apella, I. y Casanova, L. (2008): “Los trabajadores independientes y el sistema de seguridad social. El caso del Gran Buenos Aires” En: *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Auer, P. y Fortuny, M. (2002): *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences*, International Labour Office (ILO), Ginebra.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997): *Libro de Consulta sobre Participación*. Disponible en www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/sec1.htm.
- Bertranou, E. (2008): *Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe*. CEPAL/CELADE, Serie E, Población y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Bertranou, F. (2001): “Pension Reform and Gender Gap in Latin America: What are the Policy Options?” *World Development*, 29 (5): 911-923.
- Bertranou, F. y Paz, J. (2007): *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago.
- Burtless, G. y Quinn, J. (2002): “Is working longer the answer for aging workforces?” *Center for Retirement Research at Boston College*, 11: 1-11.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México D. F.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008): *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe*. LC/G.2378 (CES.32/14), Santo Domingo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007): *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007b): *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*. (LC/L.2749-CRE 2/3), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.
- 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.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE, 1995): *Población, equidad y transformación productiva*. LC/G. 1758/Rev. 2P. Serie E, N° 37, Santiago de Chile.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE, 2003a): *La situación de las personas mayores*. DDR 1, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE, 2003b): *Las personas mayores en América Latina y El Caribe: Diagnóstico sobre la situación y las Políticas. Síntesis*. LC/L. 1973. Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE, 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*. DDR/2, Santo Domingo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/CELADE/UNFPA, 2007): *Boletín Envejecimiento y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Boletín N° 5, diciembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/CELADE/UNFPA, 2008): *Declaración de Brasilia*. LC/G. 2359, Brasilia.
- Costa, D. (1994): *Health and Labor Force Participation of Older Men, 1900-1991*, NBER Working Paper, W4929. Cambridge, MA.
- del Popolo F. (2001): *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, Serie Población y Desarrollo N° 19, CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Dercon, S. y Shapiro, J. (2007): *Moving On, Staying Behing, Getting Lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data*. Global Poverty Research Group, Oxford.
- FAO-UNDP (2006): *Seminario Internacional: Transferencias condicionadas de ingresos y seguridad alimentaria. Las alternativas de Puertas de Salida de la Pobreza Extrema a través del Combate al Hambre*. Santiago de Chile, 2006
- Gasparini, L.; Alejo, J.; Haimovich, F.; Olivieri, S.; y Tornarolli, L. (2007): *Poverty among the Erderly in Latin America and Caribbean*, CEDLAS, Documento de Trabajo N° 55, La Plata.
- Guzmán, J. (2002): *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Serie Población y Desarrollo N° 28, CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Herce San Miguel, J. (2008): “El futuro del sistema de pensiones en Europa”. En Beristain Etxabe, I. y otros (Consejo de redacción): *La evolución demográfica: Impacto en el sistema económico y social*. Fundación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, Bilbao: 111-124.
- Huenchuan, S. (2003): *Políticas de vejez en América Latina: Una propuesta para su análisis*. Ponencia presentada en el Simposio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social. 5° Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile, julio.

- Huenchuan, S. (2006): *El envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades de la construcción de una sociedad para todas las edades*. Ciclo de desayuno-taller sobre el Envejecimiento" realizado el 16 de enero.
- Huenchuan, S. y Guzmán, J. (2006): *Seguridad Económica y Pobreza en la Vejez: Tensiones, Expresiones y Desafíos para Políticas*. Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe. Evento organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CELADE-División de Población, con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago de Chile.
- Huenchuan, S. y Paredez, M. (2007): *Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre Envejecimiento*, CELADE-Población y Desarrollo N° 76. Santiago de Chile.
- Hussmanns, R. (2004): *Defining and measuring informal employment*. International Labour Office, Geneva.
- International Labour Office (ILO, 2002): *An inclusive society for an ageing population: The employment and social protection challenge*. Paper contributed by the ILO to Second World Assembly on Ageing, Madrid.
- Jaspers-Faijfer, 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*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Santiago.
- Jiménez, M. y Jiménez, M. (2008): *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. De las brechas salariales a la segmentación en el mercado laboral*. Departamento de Economía, Universidad Nacional de Salta, Salta.
- Kinsella, K. y Phillips, D. (2005): "Global Aging: The Challenge of Success", *Population Bulletin*, 60 (1): 1-42.
- Lloyd-Sherlock, P. (1999): *Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo*. Miño y Dávila editores-Ciepp, Madrid.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) – Banco Mundial (WB) – Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2007): *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada*. MTESS-WB-INDEC, Buenos Aires.
- Monteverde, M.; Norohna, K.; Palloni, A. y Angeletti, K. (2008): *Costos individuales esperados de Larga Duración en Buenos Aires, México y Puerto Rico*. III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Córdoba.
- Naciones Unidas (2003): *Modalidades de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Nota de la Secretaría (E/CN.5/2004/6)*, Consejo Económico Social, Nueva York.
- Newmark, D. (2008): *The Age Discrimination in Employment Act and the challenge of population ageing*. NBR Working Paper Series, Working Paper 14317, September.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2008): *Informe del Director General. Trabajo decente. Algunos retos estratégicos en perspectiva*. Conferencia Internacional del Trabajo, 97° Reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006a): *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006b): *Chile, superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de Mercado de Trabajo, 2000-2005*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2001): *Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, Comisión de Empleo y Política Social. GB,282/ESP/2, Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2002): *El trabajo decente y la economía informal*. Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo 90ª reunión. Informe VI, Sexto punto del orden del día. Ginebra.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD, 2005a): *Ageing and Employment Policies. France*. OECD Publishing, Paris.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD, 2005b): *Ageing and Employment Policies. USA*. OECD Publishing, Paris.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD, 2006): *Live longer, Work longer. Ageing and Employment Policies*. OECD Publishing, Paris.
- Pantelides, E. (1983): “La transición demográfica argentina: Un modelo no ortodoxo” *Desarrollo Económico*, 22 (88).
- Pantelides, E. (1989): *La fecundidad en la Argentina desde mediados del siglo XX*, Cuadernos del CENEP N° 41, Buenos Aires.
- Paz, J. (2008): *Solteras y casadas en el mercado laboral, una comparación entre cuatro países de América Latina*. III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Córdoba.
- Psacharopoulos, G. y Tzannatos, Z. (1992): *Case Studies on Women’s Employment and Pay in Latin America*. The World Bank, Washington D. C.
- Stevenson, R. (2008): “WHO life expectancy report: a world of contrasts”. Disponible en www.guardian.co.uk.
- Tokman, V. (2007): *Informality: Exclusion and Precariousness*. Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization”, organized by the International Labor Office, Geneva.
- United Nations, Population Division (UNPD, 2008): *World Population Ageing 1950-2050*. Population Division, DESA, United Nations, New York.
- United Nations, Population Division (UNPD, 2007): *World Population Prospect, Rev. 2006*. UNPD, New York. Disponible on-line: www.unpd.org.
- Villareal Martínez, M. (2006): *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento*. CELADE, Serie Población y Desarrollo, N° 70.
- Viveros Madariaga, A. (2007): “Acerca del envejecimiento y la vejez: Notas para dimensionar la acción de la sociedad sobre el tema” *Revista de Ciencias Sociales*, (18): 125-141.

Documentos especiales

Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1964): *Recomendación sobre la política de empleo. Recomendación N° 122*. Disponible en www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1978): *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos. Recomendación N° 150*. Disponible en www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1980): *Recomendación sobre los trabajadores de edad. Recomendación N° 162*. Disponible en www.ilo.org.

Los informes sobre países están disponibles on-line en la página de la CEPAL: www.eclac.cl.

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*. 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.

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*. 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.

Apéndice de cuadros y gráficos

Cuadro 2.1: Clasificación de países según su nivel de envejecimiento

País/Etapa	IEP
Incipiente	
Honduras	13,8
Belice	14,3
Guatemala	15,0
Haití	15,2
Guyana Francesa	15,3
Nicaragua	16,2
Bolivia	18,1
Paraguay	19,2
Moderado	
El Salvador	20,2
Perú	20,9
Colombia	21,1
Venezuela	21,3
México	21,5
Guyana	22,7
R Dominicana	23,7
Costa Rica	23,8
Surinam	25,7
Panamá	26,9
Bahamas	27,0
Ecuador	27,4
Brasil	28,9
Jamaica	30,1
Santa Lucía	31,9
Moderado avanzado	
Trinidad y Tobago	32,8
Chile	44,2
Argentina	47,5
Guadalupe	50,0
Antillas Neerlandesas	51,1
Avanzado	
Puerto Rico	65,7
Martinica	66,7
Cuba	71,6
Uruguay	74,1
Barbados	75,0

Fuente: CELADE (2007) y CELADE, SISE, www.eclac.org.

Cuadro 3.1. Tasas de actividad por género, población de 60 años y más. América Latina y el Caribe, fechas censales y cambios intercensales.

País	Hombres			Mujeres			Ambos sexos		
	1990	2000	Δ (pp)	1990	2000	Δ (pp)	1990	2000	Δ (pp)
Argentina	38,9	38,2	-0,7	12,8	13,7	0,8	24,1	24,0	-0,1
Bolivia	69,3	59,9	-9,5	37,7	32,4	-5,3	52,6	45,1	-7,4
Brasil	43,4	37,4	-6,0	11,6	10,6	-1,0	26,2	22,6	-3,5
Chile	33,6	33,4	-0,3	7,2	9,4	2,2	18,8	20,0	1,2
Colombia	55,5			9,0			31,2		
Costa Rica		35,7			5,2			19,7	
Ecuador	71,5	58,8	-12,7	16,2	16,6	0,4	43,0	36,9	-6,1
El Salvador	66,5			14,5			38,5		
Guatemala	68,7	60,3	-8,4	9,0	13,3	4,3	38,4	36,6	-1,7
Honduras		64,8			10,4			37,0	
México	65,0	81,0	16,0	10,3	36,1	25,8	36,1	57,1	21,0
Nicaragua	65,5	49,9	-15,6	18,3	11,5	-6,9	40,8	29,5	-11,3
Panamá	47,3	44,4	-2,9	7,5	8,2	0,8	27,5	26,1	-1,4
Paraguay	65,0	62,7	-2,4	9,5	16,9	7,5	35,5	38,3	2,8
Perú	59,0			15,5			36,5		
Rep. Dom.		65,2			28,5			46,5	
Uruguay	33,1			13,2			21,6		
Venezuela	50,7	43,8	-6,8	8,1	9,0	0,9	27,9	24,9	-3,0
Prom. Región	55,5	52,5	-4,5	13,3	15,8	2,7	33,2	33,2	-0,9

Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Cuadro 3.2a. Tasas de actividad por género, población de 60 años y más. América Latina y el Caribe, fechas censales y cambios intercensales. Residencia URBANA

País	Hombres			Mujeres			Ambos sexos		
	1990	2000	Δ (pp)	1990	2000	Δ (pp)	1990	2000	Δ (pp)
Argentina	36,9	36,7	-0,2	12,2	13,8	1,6	22,6	23,2	0,7
Bolivia	50,4	44,9	-5,5	20,9	24,3	3,4	34,2	33,4	-0,8
Brasil	37,3	33,3	-4,0	11,7	9,7	-2,0	22,9	19,9	-3,0
Chile	31,7	33,6	1,9	7,9	10,1	2,3	17,8	20,1	2,3
Colombia	46,4			9,4			26,1		
Costa Rica		31,8			6,2			17,5	
Ecuador	63,4	50,6	-12,8	16,5	15,8	-0,7	38,0	31,9	-6,0
El Salvador	56,7			18,4			34,6		
Guatemala	60,3	56,4	-3,9	12,3	16,0	3,7	33,8	34,8	1,0
Honduras		52,7			12,7			30,4	
México	58,2	76,7	18,5	11,1	37,9	26,7	32,5	55,3	22,8
Nicaragua	53,9	39,5	-14,4	20,2	13,9	-6,3	34,6	24,8	-9,8
Panamá	30,7	32,0	1,4	8,5	9,1	0,6	18,6	19,4	0,8
Paraguay	75,2	55,2	-20,0	4,0	20,8	16,8	40,6	35,6	-5,0
Perú	51,1			14,8			32,0		
Rep. Dom.		66,9			30,1			47,0	
Uruguay	30,4			12,6			19,9		
Venezuela	47,7	40,7	-7,1	8,7	9,3	0,6	26,1	23,2	-2,9
Prom. Región	48,7	46,5	-4,2	12,6	16,4	4,2	28,9	29,7	0,0

Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Cuadro 3.2b. Tasas de actividad por género, población de 60 años y más. América Latina y el Caribe, fechas censales y cambios intercensales. Residencia RURAL

País	Hombres			Mujeres			Ambos sexos		
	1990	2000	Δ (pp)	1990	2000	Δ (pp)	1990	2000	Δ (pp)
Argentina	51,9	49,9	-2,0	19,6	11,8	-7,8	36,9	32,0	-4,9
Bolivia	84,4	73,8	-10,6	53,3	41,4	-11,9	68,5	57,1	-11,4
Brasil	60,0	52,2	-7,8	11,2	15,6	4,4	37,1	34,9	-2,2
Chile	40,4	32,4	-8,1	34,1	4,7	-29,4	23,2	19,4	-3,8
Colombia	74,3			7,5			44,1		
Costa Rica		41,2			3,1			23,7	
Ecuador	79,0	69,4	-9,7	15,8	17,9	2,1	48,3	43,9	-4,3
El Salvador	76,4			8,9			43,3		
Guatemala	73,8	63,9	-9,9	6,3	10,1	3,8	41,6	38,6	-3,0
Honduras		73,2			8,2			42,4	
México	80,0	90,5	10,5	7,8	31,0	23,1	45,1	61,5	16,4
Nicaragua	78,1	62,5	-15,6	15,0	6,9	-8,1	49,4	36,6	-12,8
Panamá	63,7	59,3	-4,4	5,9	6,5	0,6	38,4	36,2	-2,2
Paraguay	54,4	71,4	17,0	13,5	10,6	-2,9	31,0	42,1	11,1
Perú	75,0			16,9			45,9		
Rep. Dom.		63,0			25,5			45,8	
Uruguay	53,3			22,4			40,7		
Venezuela	61,4	61,2	-0,2	4,6	6,0	1,4	36,1	37,2	1,1
Prom. Región	67,1	61,7	-3,7	16,2	14,2	-2,2	42,0	39,4	-1,5

Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Cuadro 3.3. Estructura del empleo según categoría ocupacional, población de 60 años y más. América Latina y el Caribe, fechas censales y cambios intercensales.

País	Asalariados			Patrones			Cuenta Propia			Familiares sin salario		
	1990	2000	Δ	1990	2000	Δ	1990	2000	Δ	1990	2000	Δ
Argentina	40,4	48,2	7,8	13,6	14,1	0,5	36,9	33,0	-3,9	8,6	4,7	-3,9
Bolivia	11,6	12,2	0,6	1,5	2,5	1,0	59,6	70,6	11,0	7,1	3,7	-3,4
Brasil	42,3	35,5	-6,8	7,8	5,5	-2,2	47,7	55,5	7,8	2,3	3,5	1,2
Chile	54,0	66,3	12,3	13,5	7,8	-5,7	33,9	33,2	-0,7	4,0	3,1	-0,8
Colombia	77,6			12,4			44,0			2,6		
Costa Rica		42,8			9,0			44,7			3,6	
Ecuador	25,9	25,2	-0,7	6,5	9,1	2,6	59,9	51,1	-8,8	3,0	7,2	4,2
El Salvador	33,5			1,4			54,6			1,5		
Guatemala	31,9	31,3	-0,6	1,9	14,2	12,3	63,1	43,5	-19,6	3,1	11,1	8,0
Honduras		28,6			3,4			53,2			11,3	
México	38,9	35,4	-3,5	3,9	4,7	0,7	48,3	49,1	0,8	3,5	7,0	3,6
Nicaragua	29,7	31,3	1,6	2,3	3,3	0,9	62,0	63,4	1,4	1,5	0,7	-0,8
Panamá	29,5	36,6	7,1	4,1	1,7	-2,4	64,5	69,1	4,6	6,6	1,3	-5,3
Paraguay	28,0	21,9	-6,1	6,7	4,5	-2,2	64,8	73,7	8,9	0,5	1,1	0,6
Perú	31,0			3,8			50,0			10,2		
R Dominicana		24,1			5,2			14,1			2,5	
Uruguay	52,0			13,9			28,3			3,4		
Venezuela	53,2	46,8	-6,4	11,6	14,1	2,6	36,0	40,6	4,6	1,8	0,5	-1,3
Prom. Región	38,6	34,7	0,5	7,0	7,1	0,7	50,2	49,6	0,6	4,0	4,4	0,2

Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Nota: La suma de asalariados, patrones, cuenta propia y trabajadores familiares sin salario para cada año debería dar 100. Sin embargo, los problemas de redondeo y declaración generan discrepancias. Entre estos últimos los más notables son los de Bolivia, Colombia y República Dominicana.

Cuadro 4.1. Tasas de recuento de la pobreza. América latina y el Caribe, población total y población de 60 y más según zona de residencia, a mediados de 2000.

País	Nacional		Urbano		Rural	
	Todos	60+	Todos	60+	Todos	60+
Argentina			11,6	4,5		
Bolivia	43,1	42,1	26,2	19,4	72,6	67,7
Brasil	17,7	3,7	14,8	3,7	31,9	3,5
Chile	5,1	1,8	4,7	1,6	8,0	2,9
Colombia	26,3	30,3	21,0	25,0	40,8	45,3
Costa Rica	7,0	9,6	4,3	5,6	10,9	16,7
R Dominicana	14,5	14,7	11,9	12,4	19,3	18,1
Ecuador	36,3	33,3	27,2	24,6	46,6	41,6
El Salvador	38,7	31,2	26,5	21,4	56,9	47,6
Guatemala	34,9	28,0	23,1	20,6	44,7	35,8
Haití	78,0	66,4	66,2	60,0	85,7	69,5
Honduras	38,7	39,2	21,2	22,2	59,6	60,8
Jamaica	44,8	54,0	47,6	26,4	42,5	52,0
México	22,0	27,1	15,6	20,4	42,7	44,0
Nicaragua	48,4	40,1	37,9	33,8	62,7	50,3
Panamá	15,8	12,4	6,2	4,8	32,2	23,9
Paraguay	26,0	21,0	14,8	14,5	40,6	29,6
Perú	30,2	21,0	12,4	6,4	62,5	47,2
Uruguay			6,0	0,8		
Venezuela			32,3	28,1		
Prom. Región	31,0	28,0	21,6	17,8	44,7	38,6
Máximo	78,0	66,4	66,2	60,0	85,7	69,5
Mínimo	5,1	1,8	4,3	0,8	8,0	2,9

Fuente: Gasparini et al. (2007).

Cuadro 4.2. Cobertura de la seguridad social población de 60 años y más. América Latina y el Caribe, fechas censales según zona de residencia.

País	Urbana			Rural		
	1990	2000	Δ (pp)	1990	2000	Δ (pp)
Argentina	74,2	70,5	-3,7	55,3	54,2	-1,1
Bolivia	37,7	31,5	-6,2	9,9	7,1	-2,9
Brasil	62,3	69,9	7,6	65,7	80,5	14,8
Chile	56,7	53,3	-3,5	49,2	43,8	-5,3
Colombia	19,1			3,6		
Costa Rica		45,5			31,7	
Ecuador	18,9	15,5	-3,3	3,6	5,2	1,5
El Salvador		23,7			7,4	
Guatemala	28,0	18,6	-9,4	19,9	5,4	-14,5
Honduras		10,6			1,6	
México	18,3	16,0	-2,4	5,1	3,4	-1,7
Nicaragua	20,0	19,9	-0,1	7,6	3,3	-4,3
Panamá	50,5	57,1	6,6	16,9	20,6	3,7
Paraguay	22,1	20,9	-1,1	11,4	7,4	-4,0
Perú	34,8			7,9		
R Dominicana		4,0			1,9	
Uruguay	86,0			86,1		
Venezuela	17,5	26,3	8,8	4,7	7,1	2,4
Promedio regional	39,0	32,2	-0,6	24,8	18,7	-6,1
Máximo	86,0	70,5	8,8	86,1	80,5	14,8
Mínimo	17,5	4,0	-9,4	3,6	1,6	-14,5

Fuente: CEPAL/CELADE, SISE

Cuadro 7.1. Estructura del empleo por género, población de 60 años y más. América Latina y el Caribe. Fechas censales.

País	Asalariados				Patrones				Cuenta Propia				Trabajador familiar			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	90	00	90	00	90	00	90	00	90	00	90	00	90	00	90	00
Argentina	38,8	43,5	44,0	58,6	16,4	16,4	7,0	8,9	40,0	36,1	29,9	26,2	4,5	4,0	18,2	6,3
Bolivia	15,2	15,4	5,8	7,2	2,0	3,0	0,8	1,8	63,8	69,5	52,8	72,2	3,4	2,9	12,9	5,0
Brasil	40,6	33,6	50,0	41,2	8,6	6,3	4,2	3,3	49,9	58,8	37,5	45,7	0,9	1,3	8,4	9,9
Chile	53,0	65,7	57,4	67,9	13,6	8,3	13,1	6,4	36,4	35,6	25,2	27,1	3,3	2,7	6,5	4,4
Colombia	78,8		70,9		13,0		9,0		46,0		32,5		1,9		6,9	
C Rica		40,3		57,4		9,3		7,4		47,2		29,6		3,2		5,5
Ecuador	25,5	24,9	27,5	26,2	6,8	9,5	5,3	7,6	60,4	51,6	57,9	49,7	2,5	7,0	5,0	7,9
E Salvad	37,2		19,2		1,3		1,6		55,4		51,3		1,6		1,3	
Guatem	31,0	30,7	39,1	34,3	1,5	14,8	5,0	11,6	65,1	44,1	48,2	40,6	2,5	10,5	7,9	13,8
Honduras		28,4		29,4		3,5		3,3		54,6		44,9		11,5		10,5
México	38,7	37,0	40,2	30,0	3,9	5,0	3,9	3,4	48,9	48,3	44,5	52,1	3,6	6,5	2,6	9,0
Nicaragua	31,6	31,9	22,7	29,2	2,6	3,5	1,3	2,6	62,3	62,8	60,6	65,7	1,4	0,7	1,5	0,7
Panamá	26,1	32,7	51,4	57,1	4,3	1,8	3,2	1,4	67,4	73,4	46,4	47,0	7,2	1,0	3,2	2,6
Paraguay	27,2	20,0	32,8	27,9	6,6	4,7	7,3	3,7	65,9	75,6	58,1	67,4	0,4	0,8	0,8	1,8
Perú	34,7		17,9		4,0		3,0		52,7		40,4		6,4		23,5	
R Dom		24,9		21,8		5,8		3,7		14,6		12,9		1,6		4,9
Uruguay	52,5		51,0		16,8		8,4		28,0		28,8		1,7		6,7	
Venezuela	51,2	43,5	63,9	60,2	12,7	15,6	5,8	8,3	38,5	43,2	23,2	30,1	1,7	0,4	2,5	0,8
Prom.	39,8	33,8	39,6	39,2	7,6	7,7	5,3	5,2	52,0	51,1	42,5	43,7	2,9	3,9	7,2	5,9

Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

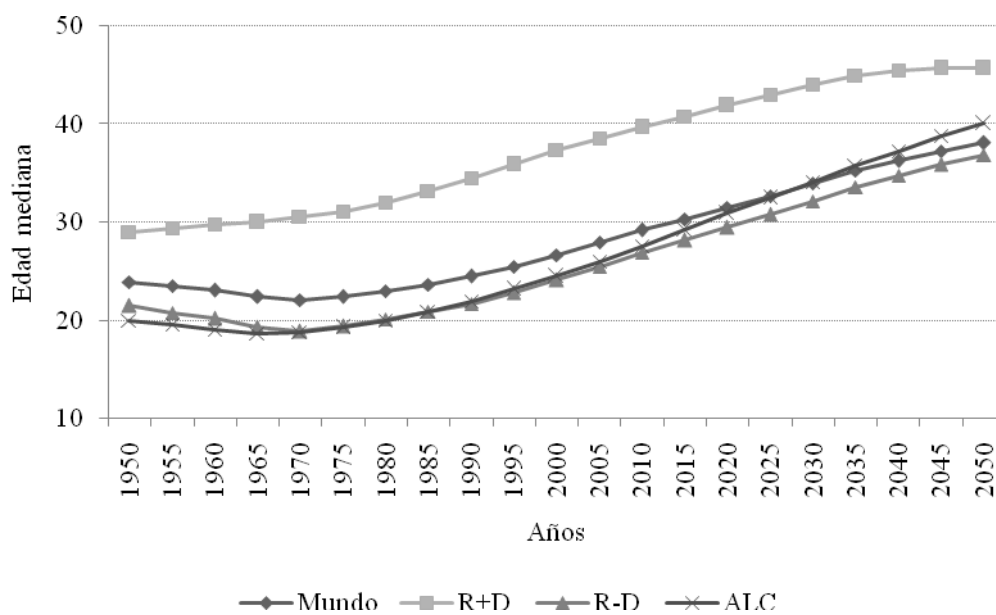
Nota: La suma de asalariados, patrones, cuenta propia y trabajadores familiares sin salario para cada año debiera dar 100. Las discrepancias se deben a problemas de redondeo y a problemas de declaración. Entre estos últimos los más notables son los de Bolivia, Colombia y República Dominicana.

Cuadro 7.2. Adultos mayores con NBI según género. América Latina y el Caribe. Fechas Censales.

País	Hombres		Cambio	Mujeres		Cambio
	1990	2000		1990	2000	
Bolivia	85,8	78,0	-7,8	84,1	75,5	-8,6
Brasil	2,3	3,3	1,0	6,7	2,5	-4,2
Chile	40,5	33,7	-6,8	32,0	27,9	-4,1
Colombia	38,8			33,3		
Costa Rica		37,0	37,0		34,8	
Ecuador	68,0	64,1	-3,9	64,4	60,0	-4,4
El Salvador	74,0			67,5		
Guatemala	61,5	59,6	-2,0	56,6	56,8	0,2
Honduras		58,9			57,1	
México	51,3	67,1	15,8	46,9	63,3	16,4
Nicaragua	74,3	52,7	-21,6	72,4	45,5	-26,9
Panamá	72,8	38,2	-34,6	64,1	28,3	-35,8
Paraguay	75,9	55,2	-20,6	70,3	48,6	-21,7
Perú	58,5			56,2		
R Dominicana		37,9			34,7	
Uruguay	23,3			18,2		
Venezuela	42,9	34,6	-8,4	38,4	28,2	-10,2

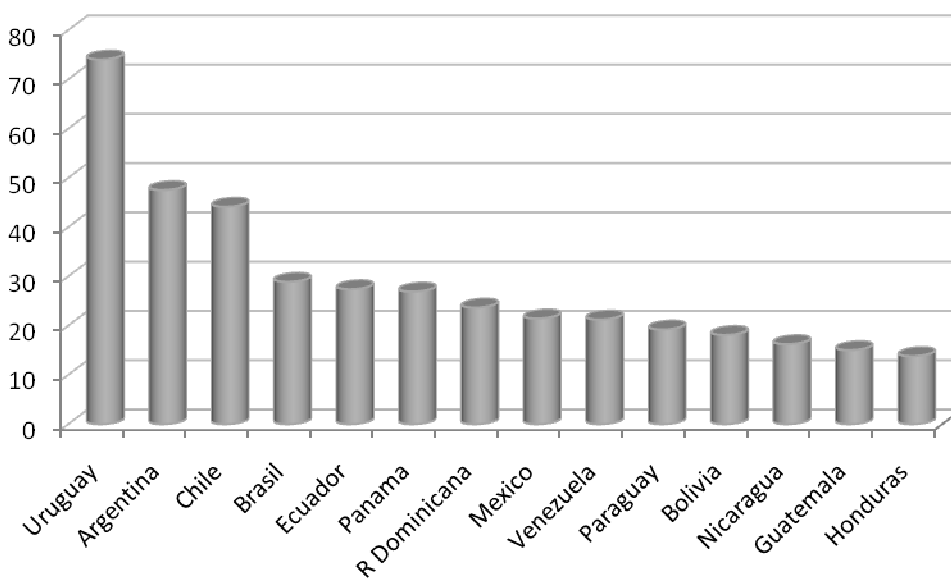
Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Gráfico 2.1. Edad mediana de la población en fechas seleccionadas, 1950-2050



Fuente: UN, World Population Prospect 2006.

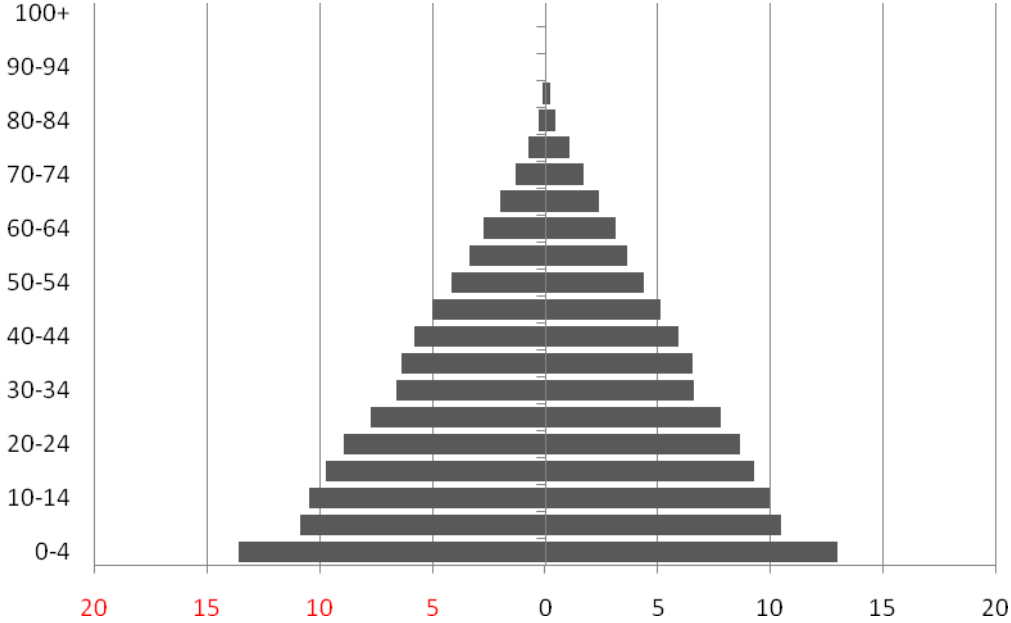
Gráfico 2.2. Países de América Latina y el Caribe clasificados según el Índice de Envejecimiento Demográfico, cerca de la ronda de censos del 2000.



Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

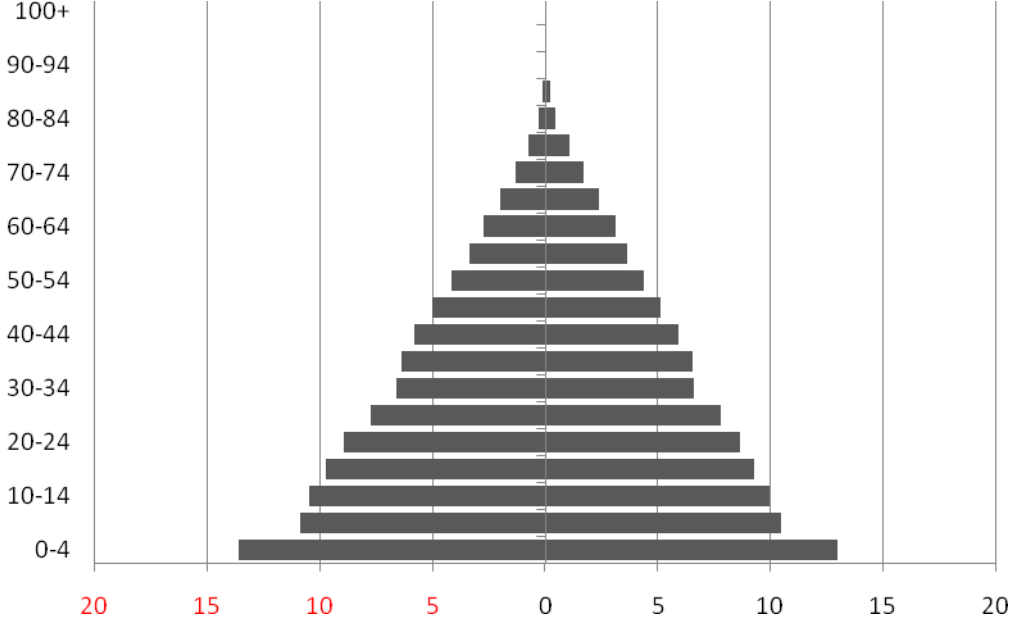
Nota: Figuran solamente los países que estaban registrados en el SISE.

Gráfico 2.3. Efectivos de los grupos quinquenales de edad en un total de 100 personas. Población del mundo, 1950.



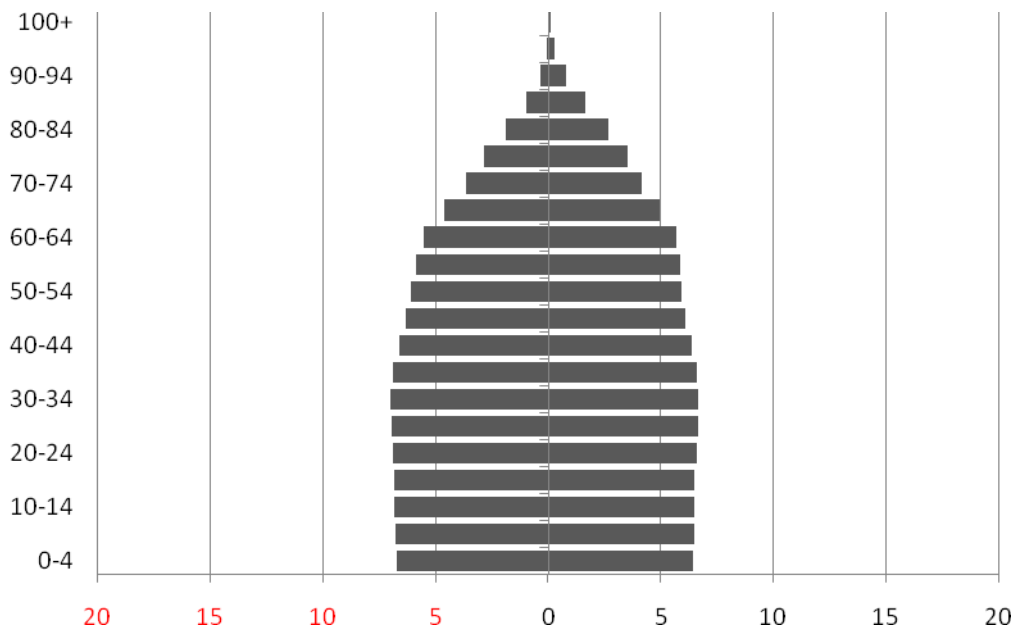
Fuente: UN, World Population Prospect 2006.

Gráfico 2.3. Efectivos de los grupos quinquenales de edad en un total de 100 personas. Población de América Latina y el Caribe, 1950.



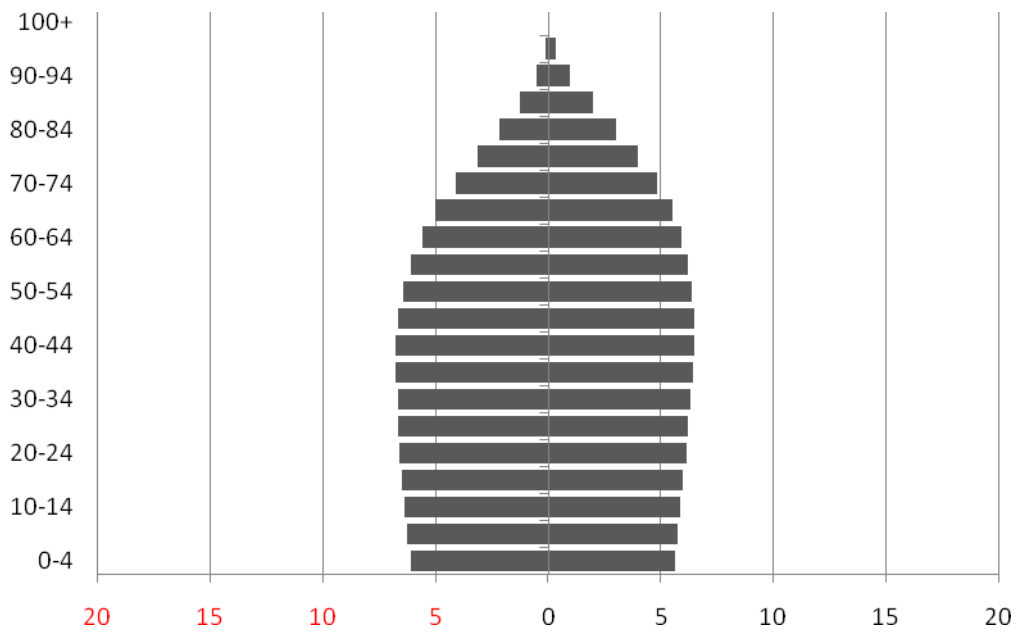
Fuente: UN, World Population Prospect 2006.

Gráfico 2.3. Efectivos de los grupos quinquenales de edad en un total de 100 personas. Población del mundo, 2050.



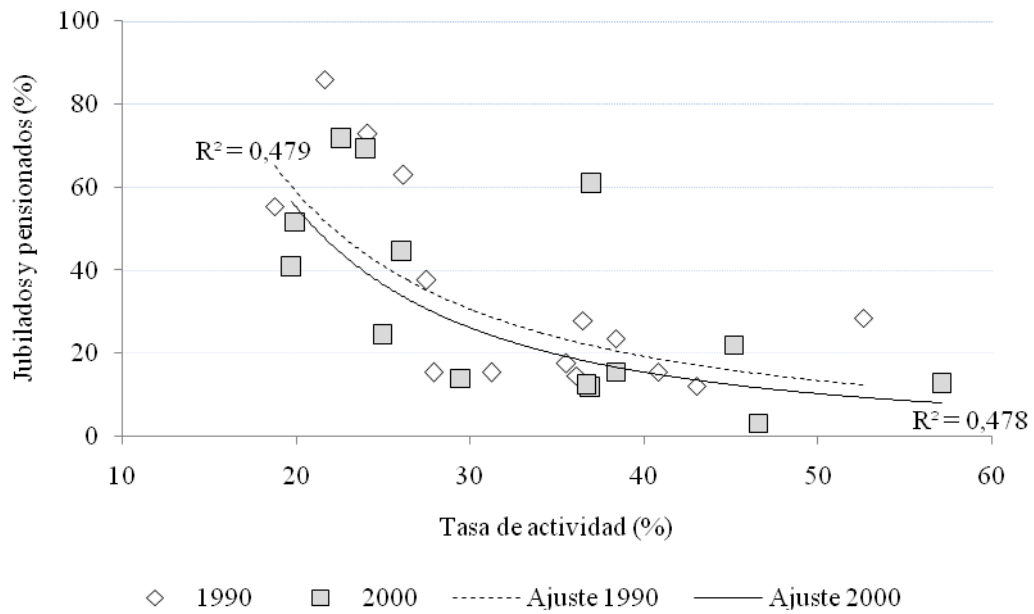
Fuente: UN, World Population Prospect 2006.

Gráfico 2.3. Efectivos de los grupos quinquenales de edad en un total de 100 personas. Población de América Latina y el Caribe, 2050.



Fuente: UN, World Population Prospect 2006.

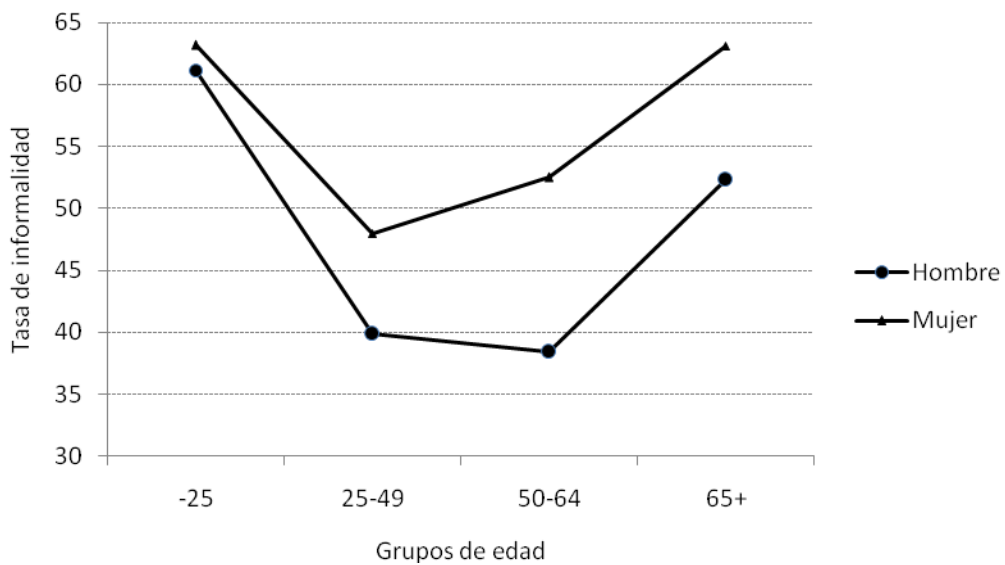
Gráfico 3.1. Relación entre la tasa de actividad económica y la cobertura del sistema de pensiones. América Latina y el Caribe, fechas censales.



Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Gráfico 3.2. Relación entre la informalidad laboral (Tasa, %) y el ciclo vital.

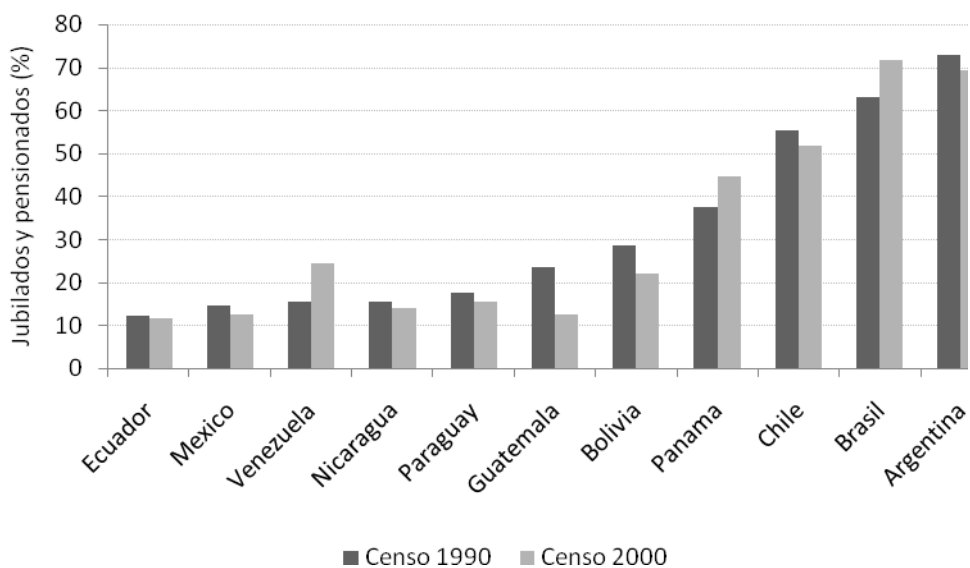
Argentina (Gran Buenos Aires), 2005



Fuente: Construcción propia en base al Módulo sobre Informalidad Laboral (MIL) del Banco Mundial.

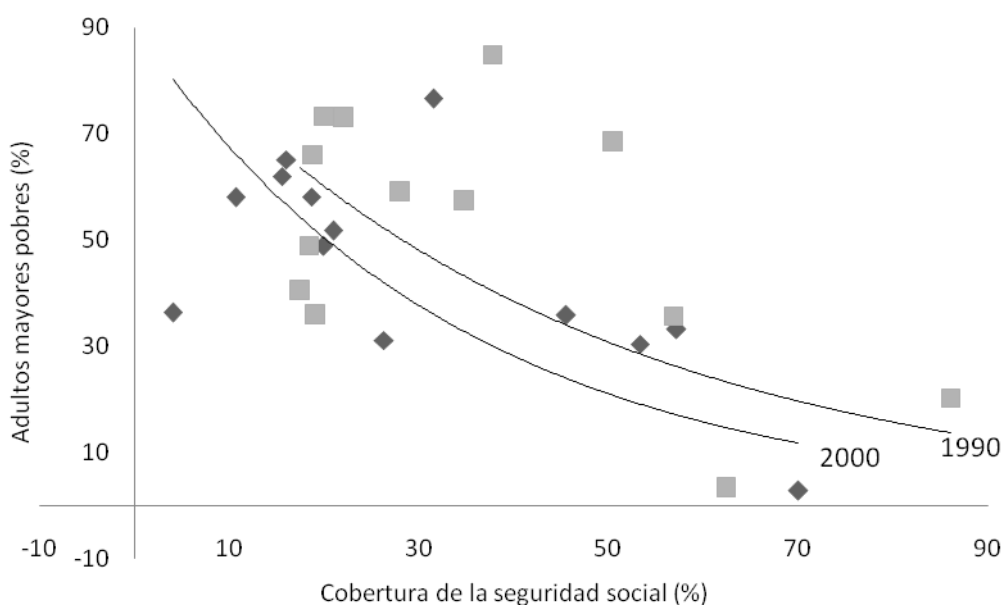
Nota: El MIL fue implementado en 2005 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina con la Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 4.1. Evolución intercensal del porcentaje de adultos mayores en algunos países de América Latina y el Caribe.



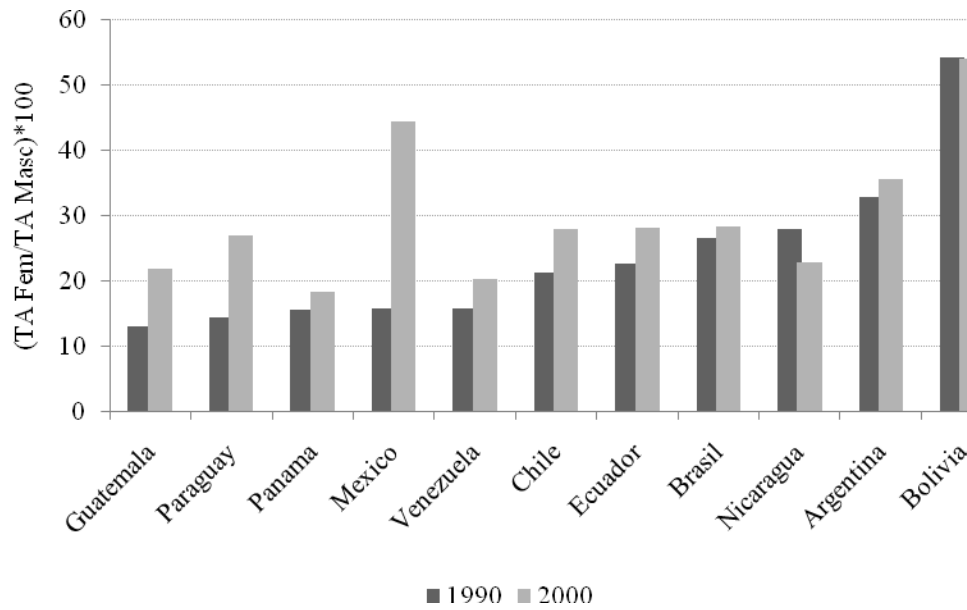
Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Gráfico 4.2. Relación entre la cobertura del sistema previsional y la pobreza de los adultos mayores. América Latina y el Caribe, fechas censales.



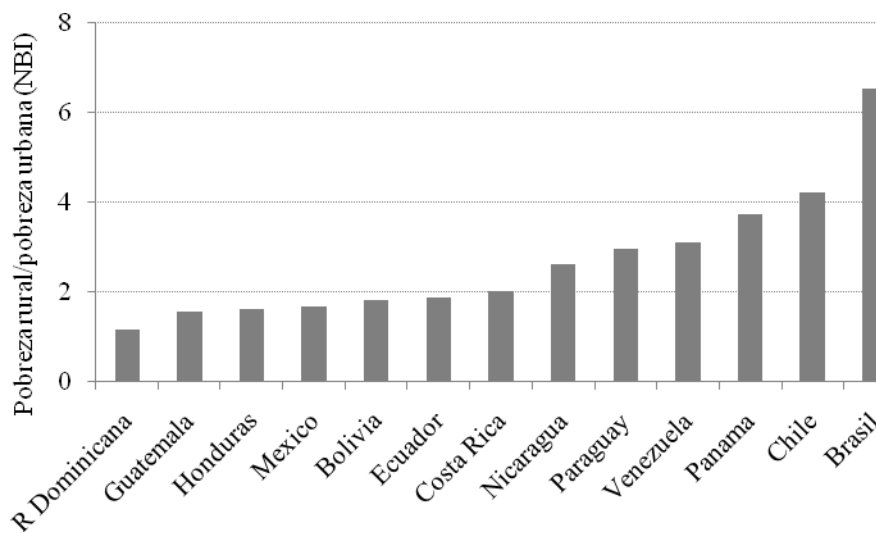
Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Gráfico 7.1. Participación económica diferencial por género en América Latina y el Caribe. Fechas censales.



Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Gráfico 7.2. Mujeres mayores. Diferencias de pobreza entre zonas urbana y rural. América Latina y el Caribe, cerca de 2000.



Fuente: CEPAL/CELADE, SISE.

Documentos de Trabajo de Empleo

2008

- 1 Challenging the myths about learning and training in small and medium-sized enterprises: Implications for public policy;
ISBN 92-2-120555-5 (print); 92-2-120556-2 (web pdf)
David Ashton, Johnny Sung, Arwen Raddon and Trevor Riordan
- 2 Integrating mass media in small enterprise development. Current knowledge and good practices;
ISBN 92-2-121142-6 (print); 92-2-121143-3 (web pdf)
Gavin Anderson. Edited by Karl-Oskar Olming and Nicolas MacFarquhar
- 3 Recognizing ability: The skills and productivity of persons with disabilities. A literature review;
ISBN 978-92-2-121271-3 (print); 978-92-2-121272-0 (web pdf)
Tony Powers
- 4 Offshoring and employment in the developing world: The case of Costa Rica;
ISBN 978-92-2-121259-1 (print); 978-92-2-121260-7 (web pdf)
Christoph Ernst and Diego Sanchez-Ancochea
- 5 Skills and productivity in the informal economy;
ISBN 978-92-2-121273-7 (print); 978-92-2-121274-4 (web pdf)
Robert Palmer
- 6 Challenges and approaches to connect skills development to productivity and employment growth: India;
unpublished
C. S. Venkata Ratnam and Arvind Chaturvedi
- 7 Improving skills and productivity of disadvantaged youth;
ISBN 978-92-2-121277-5 (print); 978-92-2-121278-2 (web pdf)
David H. Freedman
- 8 Skills development for industrial clusters: A preliminary review;
ISBN 978-92-2-121279-9 (print); 978-92-2-121280-5 (web pdf)
Marco Marchese and Akiko Sakamoto
- 9 The impact of globalization and macroeconomic change on employment in Mauritius: What next in the post-MFA era?;
ISBN 978-92-2-120235-6 (print); 978-92-2-120236-3 (web pdf)
Naoko Otake

- 10 School-to-work transition: Evidence from Nepal;
ISBN 978-92-2-121354-3 (print); 978-92-2-121355-0 (web pdf)
New Era
- 11 A perspective from the MNE Declaration to the present: Mistakes, surprises and newly important policy implications;
ISBN 978-92-2-120606-4 (print); 978-92-2-120607-1 (web pdf)
Theodore H. Moran
- 12 Gobiernos locales, turismo comunitario y sus redes
Memoria: V Encuentro consultivo regional (REDTURS);
ISBN 978-92-2-321430-2 (print); 978-92-2-321431-9 (web pdf)
- 13 Assessing vulnerable employment: The role of status and sector indicators in Pakistan, Namibia and Brazil;
ISBN 978-92-2-121283-6 (print); 978-92-2-121284-3 (web pdf)
Theo Sparreboom and Michael P.F. de Gier
- 14 School-to-work transitions in Mongolia;
ISBN 978-92-2-121524-0 (print); 978-92-2-121525-7 (web pdf)
Francesco Pastore
- 15 Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security? Tackling the “flexicurity” oxymoron;
ISBN 978-92-2-121536-3 (print); 978-92-2-121537-0 (web pdf)
Miriam Abu Sharkh
- 16 The impact of macroeconomic change on employment in the retail sector in India: Policy implications for growth, sectoral change and employment;
ISBN 978-92-2-120736-8 (print); 978-92-2-120727-6 (web pdf)
Jayati Ghosh, Amitayu Sengupta and Anamitra Roychoudhury
- 17 From corporate-centred security to flexicurity in Japan;
ISBN 978-92-2-121776-3 (print); 978-92-2-121777-0 (web pdf)
Kazutoshi Chatani
- 18 A view on international labour standards, labour law and MSEs;
ISBN 978-92-2-121753-4 (print); 978-92-2-121754-1 (web pdf)
Julio Faundez
- 19 Economic growth, employment and poverty in the Middle East and North Africa;
ISBN 978-92-2-121782-4 (print); 978-92-2-121783-1 (web pdf)
Mahmood Messkoub

- 20 Employment and social issues in fresh fruit and vegetables;
ISBN 978-92-2-1219415(print); 978-92-2-1219422 (web pdf)
Sarah Best, Ivanka Mamic
- 21 Trade agreements and employment: Chile 1996-2003;
ISBN 978-2-1211962-0 (print); 978-2-121963-7 (web pdf)
- 22 The employment effects of North-South trade and technological change;
ISBN 978-92-2-121964-4 (print); 978-92-2-121965-1 (web pdf)
Nomaan Majid
- 23 Voluntary social initiatives in fresh fruit and vegetables value chains;
ISBN 978-92-2-122007-7 (print); 978-92-2-122008-4 (web pdf)
Sarah Best and Ivanka Mamic
- 24 Crecimiento Económico y Empleo de Jóvenes en Chile. Análisis sectorial y proyecciones;
ISBN 978-92-2-321599-6 (print); 978-92-2-321600-9 (web pdf)
Mario D. Velásquez Pinto
- 25 The impact of codes and standards on investment flows to developing countries;
ISBN 978-92-2-122114-2 (print); 978-92.2.122115-9 (web pdf)
Dirk Willem te Velde
- 26 The promotion of respect for workers' rights in the banking sector:
Current practice and future prospects;
ISBN 978-92-2-122116-6 (print); 978-2-122117-3 (web pdf)
Emily Sims

2009

- 27 Labour Market information and analysis for skills development;
ISBN 978-92-2-122151-7 (print); 978-92-2-122152-4 (web pdf)
Theo Sparreboom and Marcus Powell
- 28 Global reach - Local relationships : Corporate social responsibility, worker's rights and local development;
ISBN 978-92-2-122222-4 (print); 978-92-2-122212-5 (web pdf)
Anne Posthuma, Emily Sims

- 29 The use of ILS in equity markets: Investing in the work force social investors and international labour standards;
ISBN 978-92-2-122288-0 (print); 978-92-2-122289-7 (web pdf)
Elizabeth Umlas
- 30 Rising food prices and their implications for employment, decent work and poverty reduction;
ISBN 978-92-2-122331-3 (print); 978-92-2-122332-0 (web pdf)
Rizwanul Islam and Graeme Buckley
- 31 Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience;
ISBN 978-92-2-122368-9 (print); 978-92-2-122369-6 (web pdf)
Juan Chacaltana
- 32 Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania;
ISBN 978-2-122351-1 (print); 978-92-2-122352-8 (web pdf)
Irmgard Nübler, Christine Hofmann, Clemens Greiner
- 33 Partnerships for youth employment. A review of selected community-based initiatives;
ISBN 978-92-2-122468-6 (print); 978-92-2-122469-3 (web pdf)
Peter Kenyon
- 34 The effects of fiscal stimulus packages on employment;
ISBN 978-92-2-122489-1 (print); 978-92-2-122490-7 (web pdf)
Veena Jha
- 35 Labour market policies in times of crisis;
ISBN 978-92-2-122510-2 (print); 978-92-2-122511-9 (web pdf)
Sandrine Cazes, Sher Verick
- 36 The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses;
ISBN 978-92-2-122544-7 (print); 978-92-2-122545-4 (web pdf)
Iyanatul Islam
- 37 Rethinking monetary and financial policy:
Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction
ISBN 978-92-2-122514-0 (print); 978-92-2-122515-7 (web pdf)
Gerald Epstein

- 38 Promoting employment-intensive growth in Bangladesh: Policy analysis of the manufacturing and service sectors;
ISBN 978-92-2-122540-9 (print); 978-92-2-122541-6 (web pdf)
Nazneen Ahmed, Mohammad Yunus, Harunur Rashid Bhuyan
- 39 The well-being of labour in contemporary Indian economy;
ISBN 978-92-2-122622-2 (print); 978-92-2-122623-9 (web pdf)
Praveen Jha
- 40 The global recession and developing countries;
ISBN 978-92-2-122847-9 (print); 978-92-2-122848-6 (web pdf)
Nomaan Majid
- 41 Offshoring and employment in the developing world: Business process outsourcing in the Philippines;
ISBN 978-92-2-122845-5 (print); 978-92-2-122846-2 (web pdf)
Miriam Bird, Christoph Ernst
- 42 A survey of the Great Depression, as recorded in the International Labour Review, 1931-1939;
ISBN 978-92-2-122843-1 (print); 978-92-2-122844-8 (web pdf)
Rod Mamudi
- 43 The price of exclusion:
The economic consequences of excluding people with disabilities from the world or work
ISBN 978-92-2-122921-6 (print); 978-92-2-122922-3 (web pdf)
Sebastian Backup
- 44 Researching NQFs:
Some conceptual issues
ISBN 978-92-2-123066-3 (print), 978-92-2-123067-0 (web pdf)
Stephanie Allais, David Raffe, Michael Young
- 45 Learning from the first qualifications frameworks
ISBN 978-92-2-123068-7 (print), 978-92-2-123069-4 (web pdf)
Stephanie Allais, David Raffe, Rob Strathdee, leesa Wheelahan, Michael Young
- 46 International framework agreements and global social dialogue: Lessons from the Daimler case
ISBN 978-92-2-122353-5 (print); 978-92-2-122354-2 (web pdf)
Dimitris Stevis

2010

- 47 International framework agreements and global social dialogue: Parameters and prospects
ISBN 978-92-2-123298-8 (print); 978-92-2-122299-5 (web pdf)
Dimitris Stevis
- 48 Unravelling the impact of the global financial crisis on the South African labour market
ISBN 978-92-2-123296-4 (print); 978-92-2-123297-1 (web pdf)
Sher Verick
- 49 Guiding structural change
The role of government in development
ISBN 978-92-2-123340-4 (print); 978-92-2-123341-1 (web pdf)
Matthew Carson
- 50 Les politiques du marché du travail et de l'emploi au Burkina Faso
ISBN 978-92-2-223394-6 (print); 978-92-2-223395-3 (web pdf)
Lassané Ouedraogo et Adama Zerbo
- 51 Characterizing the school-to-work transitions of young men and women
Evidence from the ILO school-to-work transition surveys
ISBN 978-92-2-123396-1 (print); 978-92-2-123397-8 (web pdf)
Makiko Matsumoto and Sara Elder
- 52 Exploring the linkages between investment and employment in Moldova - A time-series analysis
ISBN 978-92-2-122990-2 (print); 978-92-2-122991-9 (web pdf)
Stefania Villa
- 53 The crisis of orthodox macroeconomic policy
The case for a renewed commitment to full employment
ISBN 978-92-2-123512 (print); 978-92-2-123513 (web pdf)
Mohammed Muqtada

- 54 Trade contraction in the post-2007 crisis
Employment and inequality effects in India and South Africa
Forthcoming
Marion Jansen, Leanne Roncolato and Erik von Uexkull
- 55 The impact of crisis-related changes in trade flows on employment,
Incomes, regional and sectoral development in Brazil
Forthcoming
Scott McDonald, Marion Jansen and Erik von Uexkull

Se puede encontrar una lista de los documentos de trabajo previamente publicados en: <http://www.ilo.org/employment>

Sector del Empleo

**Para más información visite nuestro sitio web:
<http://www.ilo.org/employment>**

Oficina internacional del trabajo
Sector del empleo
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22

Email: edempdoc@ilo.org