

Envejecimiento de la Población y Desarrollo – Nuevas Estrategias de Protección Social

**Informe del seminario realizado el 31 de octubre de 2002 en el National Press Club,
Washington, DC, Estados Unidos**

Seminario organizado por HelpAge International, National Academy of
Social Insurance e Initiative for Policy Dialogue



NATIONAL
ACADEMY
OF SOCIAL
INSURANCE

HelpAge
International

Acción global sobre envejecimiento

HelpAge International es una red mundial de organizaciones sin fines de lucro con la misión de trabajar con y para las personas mayores en desventaja alrededor del mundo, con el fin de lograr una mejora perdurable en la calidad de sus vidas.

Sitio web: www.helpage.org

National Academy of Social Insurance (NASI) es una organización de investigación y educación, no partidaria y sin fines de lucro, formada por destacados expertos estadounidenses en seguridad social, Medicare y otros programas del seguro social. La misión de NASI es promover el entendimiento y el diseño de políticas informado mediante la investigación, la educación al público, la capacitación y el intercambio de ideas abierto.

Sitio web: www.nasi.org

Initiative for Policy Dialogue (IPD) es una red global de economistas y científicos sociales con sede en la Universidad de Columbia, creada para ayudar a los países en desarrollo y en transición a explorar alternativas de política económica.

Sitio web: www.policydialogue.org

Envejecimiento de la Población y Desarrollo – Nuevas Estrategias de Protección Social

Informe del seminario realizado el 31 de octubre de 2002 en el National Press Club de Washington, DC, Estados Unidos. Seminario organizado por HelpAge International, National Academy of Social Insurance e Initiative for a Policy Dialogue

Redacción: Sylvia Beales, Gerente de Desarrollo de Políticas de HelpAge International, y Mark Gorman, Director de Desarrollo de HelpAge International. Edición: Nina Behrman. Traducción: Susy Carrera.

Publicado por: HelpAge International, PO Box 32832, Londres N1 9ZN, Reino Unido
Tel: +44 20 7278 7778 Fax: +44 20 7713 7993 Email: hai@helpage.org Sitio web: www.helpage.org

Versión original publicado en inglés bajo el título: Population Ageing and Development – New Strategies for Social Protection.

© 2003 HelpAge International Sociedad benéfica registrada no. 288180

ISBN 1 872590 14 4

Esta publicación puede reproducirse total o parcialmente sin autorización previa para fines educativos y sin fines de lucro, siempre y cuando se reconozca la fuente en los créditos.

Fotografía de la portada:

Cola para cobrar las pensiones de jubilación en Sudáfrica ©Hein du Plessis/HelpAge International

Fotografía interior y de la contraportada: ©Jay Mallin/National Academy of Social Insurance

HelpAge International agradece a las siguientes organizaciones por su generoso apoyo al seminario:



Índice

Relación de conferencistas y programa del seminario

- 2 Discursos de introducción, moderadores y panelistas
- 3 El programa del seminario

1: Introducción

- 4 Envejecimiento, pobreza y la agenda de desarrollo internacional
- 5 Seminario sobre envejecimiento de la población y desarrollo: visión general

2: Minutas del seminario

- 6 La sesión inaugural
- 7 Discurso de introducción: La protección social en un mundo globalizado
- 11 Discurso de introducción: Aspectos de gobernabilidad de los programas de protección social
- 13 Mesa redonda 1: Prioridades del desarrollo en un mundo que está envejece
- 17 Mesa redonda 2: La relación entre desarrollo y protección social
- 22 Mesa redonda 3: Estrategias para el futuro
- 25 Comentarios finales

3: Temas y preguntas claves que surgen del seminario

- 26 Resumen de puntos claves
Temas claves:
 - 26 La protección social aborda una gama de retos de desarrollo
 - 27 La protección social es una estrategia de desarrollo para reducir la pobreza
 - 28 La protección social es factible para los países en desarrollo
 - 28 Los mecanismos de protección social pueden promover la transparencia y la gobernabilidad
 - 29 Se requieren mayores evidencias acerca del impacto del envejecimiento en los países en desarrollo
 - 30 Cinco preguntas para su discusión posterior

Relación de conferencistas y programa del seminario

Discursos de introducción y moderadores

Henry Aaron

Presidente, National Academy of Social Insurance

Miembro, Programa de Estudios de Economía, The Brookings Institution

Todd Petersen

Director Ejecutivo, HelpAge International

Stanford Ross

Miembro (ex Presidente), US Social Security Advisory Board

(Comité de Asesoramiento de la Seguridad Social estadounidense)

Timothy Smeeding

Profesor, Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos,

Universidad de Syracuse Presidente, Luxembourg Income Study

Eugene Steuerle

Miembro, The Urban Institute

Joseph Stiglitz

Premio Nóbel y ex Economista Jefe del Banco Mundial

Fundador, Initiative for Policy Dialogue (Iniciativa para una Política de Diálogo),

Universidad de Columbia

David Walker

Contralor General de los Estados Unidos

Panelistas

Nicholas Barr

Profesor de Economía Pública, London School of Economics

William Easterly

Miembro, Center for Global Development y el Institute for International Economics

Robert Gillingham

Consultor, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional

Judith Heumann

Asesora, Discapacidad y Desarrollo, Banco Mundial

Dalmer Hoskins

Secretario General, Asociación Internacional de la Seguridad Social

William Hsiao

Profesor de Economía, Escuela de Salud Pública, Universidad de Harvard

George Kopits

Director, División de Estudios Fiscales Especiales, Fondo Monetario Internacional

Johan Scholvinck

Director de Política Social y Desarrollo, Departamento de Asuntos

Económicos y Sociales, Naciones Unidas

Anita Schwarz

Economista, Red de Protección Social, Grupo del Banco Mundial

Lawrence Thompson

Miembro, The Urban Institute

Victoria Velkoff

Directora de Estudios sobre Envejecimiento, US Bureau of the Census

(Oficina de Censos de Estados Unidos)

El programa del seminario

Introducción

Todd Petersen, *HelpAge International*

Discurso de bienvenida

Henry Aaron, *National Academy of Social Insurance*

Discurso de introducción: La protección social en un mundo globalizado

Joseph Stiglitz, *Initiative for Policy Dialogue*

Discurso de introducción: Aspectos de gobernabilidad de los programas de protección social

David Walker, *Contralor General de los Estados Unidos*

Mesa redonda 1: Prioridades del desarrollo en un mundo que está envejeciendo

Moderador: Eugene Steuerle, *The Urban Institute*

- ¿De qué forma debe ser reformulado el debate en el contexto de un mundo en desarrollo que está envejeciendo?
- ¿De qué manera pueden adaptarse las políticas de desarrollo a la luz del nuevo orden demográfico?

Panel:

Victoria Velkoff, *Oficina de Censos de Estados Unidos*

William Hsiao, *Universidad de Harvard*

William Easterly, *Center for Global Development e Institute for International Economics*

Dalmer Hoskins, *Asociación Internacional de la Seguridad Social*

Mesa redonda 2: La relación entre desarrollo y protección social

Moderador: Timothy Smeeding, *Universidad de Syracuse/Luxembourg Income Study*

- ¿De qué forma pueden integrarse mejor la protección social y las políticas orientadas a la reducción de la pobreza?
- ¿De qué forma debe ampliarse la agenda de reformas para las personas mayores en el mundo en desarrollo, más allá de una focalización estrecha en la reforma del sistema de pensiones y de la seguridad social?

Panel:

Nicholas Barr, *London School of Economics*

Robert Gillingham, *Fondo Monetario Internacional*

Anita Schwarz, *Banco Mundial*

Lawrence Thompson, *The Urban Institute*

Mesa redonda 3: Estrategias para el futuro

Moderador: Stanford Ross, *Comité de Asesoramiento de la Seguridad Social estadounidense*

- La pobreza está aumentando en todas las franjas etarias, especialmente entre las personas mayores de edad más avanzada.
- ¿Qué estrategias se requieren para garantizar que la asistencia al desarrollo y los programas nacionales de desarrollo proporcionen efectivamente beneficios tangibles a otras poblaciones en los países en desarrollo?

Panel:

Johan Scholvinck, *Naciones Unidas*

George Kopits, *Fondo Monetario Internacional*

Judith Heumann, *Banco Mundial*

Comentarios finales

Stanford Ross, *Comité de Asesoramiento de la Seguridad Social estadounidense*

‘Ningún tema...
es de mayor...
trascendencia
que el
envejecimiento
de la población
y la oferta de
protección
para este
importante
sector. Afecta
la naturaleza
misma de
nuestras
sociedades, así
como... todos
los aspectos
de la sociedad.’

Joseph Stiglitz
Initiative for Policy Dialogue

1. Introducción

Envejecimiento, pobreza y la agenda internacional de desarrollo

A medida que se ahonda la pobreza en el mundo en desarrollo, crece el interés en el papel que pueden desempeñar las medidas de protección social para fortalecer la capacidad de la gente pobre para hacer frente a los riesgos y potenciar sus propias capacidades de desarrollo a fin de salir de la pobreza. Al mismo tiempo, existe un reconocimiento cada vez mayor de que el ‘derecho al desarrollo’, consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo, requiere que el gobierno y la sociedad civil exploren con mayor energía los medios a través de los cuales todas las personas pobres puedan acceder a sus derechos básicos, incluyendo el derecho a protección social.

El rápido envejecimiento de las personas pobres en el mundo en desarrollo plantea retos especiales para los países en desarrollo de escasos recursos. Según las proyecciones¹ de las Naciones Unidas (ONU), para el 2050 la proporción de personas mayores de 60 años en el mundo ascenderá al 21 por ciento de la población total, equiparando el número previsto de niños. Habrá 314 millones de personas mayores de 80 años, tres cuartas partes de las cuales serán mujeres, muchas de ellas viudas. Para el 2050, tres cuartas partes de la población de la tercera edad en el mundo vivirán en países en desarrollo, el 63 por ciento de los mayores de 60 años en el Asia.² Para el 2050, las personas mayores de 60 años representarán el 10 por ciento de la población de África y el 23 por ciento de la población de Asia y América Latina.³

En el mes de abril del 2002, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento sesionó en Madrid, España, y aprobó un Plan de Acción sobre el Envejecimiento de amplio alcance, que se comprometía a hacer extensivo a las personas mayores el derecho al desarrollo y a reducir la pobreza a la mitad antes del 2015, de conformidad con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). La Asamblea identificó la pobreza como la amenaza más grave que se cierne sobre las personas mayores en todo el mundo e invocó a los gobiernos y las instituciones públicas y privadas a incorporar a las personas mayores en los procesos de desarrollo y asignar los recursos correspondientes.

Seminario sobre envejecimiento de la población y desarrollo: visión general

El seminario se llevó a cabo en el National Press Club de Washington, DC, el 31 de octubre de 2002, con financiamiento del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) británico, la American Association of Retired Persons (AARP) y Help the Aged Reino Unido. La organización estuvo a cargo de HelpAge International, la Initiative for Policy Dialogue (IPD) y la National Academy of Social Insurance (NASI). El objetivo fue explorar los medios a través de los cuales las medidas de protección social universal para las personas mayores pueden constituir tanto una herramienta básica del desarrollo como un mecanismo medular para garantizar los derechos de las personas mayores al desarrollo.

Los presentadores fueron destacados pensadores de los organismos prestamistas internacionales, las Naciones Unidas (ONU), universidades y centros de investigación, con interés y experiencia práctica en temas relacionados con el envejecimiento y con el desarrollo. Los discursos de introducción a los temas tratados estuvieron a cargo del profesor Joseph Stiglitz, Director de IPD y Premio Nóbel de Economía, y David Walker, Contralor General de los Estados Unidos. Los tres paneles estuvieron conformados por funcionarios de la Oficina de Censos de Estados Unidos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el London School of Economics, el Centro para el Desarrollo Global, The Urban Institute, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU y la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard. Los temas se exploraron mediante una combinación de presentación, discusión de panel y diálogo.

Las discusiones abarcaron una gama de modelos de políticas para garantizar la provisión de ayuda focalizada para el creciente número de poblaciones cada vez más longevas, y más pobres, de África, Asia y América Latina, lo cual llevará a su vez a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otras metas globales relacionadas, incluyendo el Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento 2002 de Madrid y sus acuerdos regionales de seguimiento. El seminario consideró cómo las respuestas globales al envejecimiento y el desarrollo focalizadas en las poblaciones mayores podían contribuir también al impulso global para reducir la pobreza, fortalecer la estabilidad social y mejorar la gobernabilidad global. En un contexto en el que menos del 20 por ciento de las personas mayores de 60 años en el mundo en desarrollo – que ya integran las filas de los más pobres entre los pobres – disfruta de algún tipo de protección social formal, el seminario consideró una gama de enfoques para focalizar la atención en necesidades claves de las personas mayores en las áreas de: seguridad de un ingreso básico, nutrición, educación y salud.

Los organizadores comparten el punto de vista de que las instituciones de desarrollo y los gobiernos nacionales tienen que incorporar respuestas al envejecimiento en sus estrategias de desarrollo. Reconocen que los aspectos de importancia crucial para las generaciones más jóvenes – que figuran en las agendas de los analistas del desarrollo – también son cruciales para las poblaciones mayores. Éstos son: pobreza, seguridad material, hambre, educación, los cambios en las estructuras familiares que se producen a causa de factores como la migración y el VIH/SIDA, los conflictos endémicos y la lucha en pos de la salud.

2. Minutas del seminario

La sesión inaugural

‘Sabemos que la pobreza es intergeneracional, que se transmite tan fácilmente como la riqueza, y sin embargo el pensamiento sobre el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta ahora no reconocen dicha relación.’

Todd Petersen
HelpAge International



En sus comentarios inaugurales, **Todd Petersen**, de HelpAge International, destacó el interés de su organización en que el envejecimiento de la población sea integrado a las políticas y prácticas del desarrollo. Señaló que los temas de desarrollo de importancia primordial para las personas mayores, como la pobreza, la seguridad material y la salud, figuran en la agenda de desarrollo sobre todo en relación con el bienestar de las generaciones más jóvenes, lo cual en opinión de HelpAge International conduce a políticas que excluyen y empobrecen aún más a las personas mayores.

Describió algunos de los hallazgos claves del trabajo programático y de investigación de HelpAge International, que corroboran el punto de vista de que las mujeres y los hombres mayores contribuyen de manera decisiva a la supervivencia y el bienestar de la familia y la comunidad, y que la pobreza es un fenómeno intergeneracional que se transmite con la misma facilidad que la riqueza. HelpAge International cree que las iniciativas globales para reducir la pobreza no tendrán éxito si no se incluye a las mujeres y hombres mayores en dichas iniciativas. Las iniciativas nuevas deben garantizar que los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales de desarrollo incorporen las implicancias del envejecimiento de la población en sus programas y políticas de desarrollo.

En su alocución, **Henry Aaron**, de la National Academy of Social Insurance, manifestó que todas las políticas económicas y sociales son relevantes en algún sentido para el



bienestar de las personas mayores, y que por ello todas las políticas públicas de desarrollo social deben establecer nexos con aspectos relativos al ciclo de la vida. Afirmó que las políticas que afectan a las familias, los niños y los adultos jóvenes pueden tener gran relevancia para la situación de las poblaciones mayores. Mencionó la pobreza entre las personas mayores como el tema clave para el debate y precisó que los países de escasos recursos enfrentan ‘límites trágicos’ a la hora de proporcionar asistencia para sus poblaciones pobres, sobre todo el creciente número de mujeres y hombres mayores. Agregó que el sector no gubernamental goza de un buen récord en términos de proporcionar valor por dinero y pronosticó que las personas mayores pobres de todos los países continuarán dependiendo de la asistencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Se refirió a las ‘concesiones trágicas’ que enfrentan los países en desarrollo al tomar las decisiones acerca de las políticas públicas, y mencionó el historial de indiferencia de los economistas y funcionarios responsables del presupuesto cuando se trata de apoyar cambios innovadores. Reconoció los diferentes temas que plantea el envejecimiento de la población en los países pobres, que están envejeciendo rápidamente y en tiempos de creciente pobreza, así como en los países ricos, donde el cambio demográfico ha sido más lento y viene acompañado de una prosperidad en aumento. Exhortó a no depender demasiado de las proyecciones demográficas e hizo un llamado a la modestia en las recetas y los análisis.

La protección social en un mundo globalizado: Discurso de introducción por Joseph Stiglitz

Joseph Stiglitz, Premio Nóbel y ex Economista Jefe del Banco Mundial, es el fundador de la Initiative for Policy Dialogue, una red independiente basada en la Universidad de Columbia e integrada por economistas, profesionales y periodistas del campo del desarrollo. La Initiative for Policy Dialogue (IPD) fue creada en el año 2000 con el propósito de trabajar con países en desarrollo y en transición en la exploración de alternativas de política económica. Estudia importantes opciones en términos de políticas sociales, económicas y de desarrollo que resulten apropiadas para cada país y cada circunstancia específica.

En su presentación, Stiglitz exhibió un marco para fomentar la reflexión acerca de la protección social para las personas mayores en los países en desarrollo, haciendo hincapié en objetivos generales para el abordaje de los temas relacionados con políticas. Empezó describiendo los objetivos de los sistemas de protección social para las personas mayores, haciendo énfasis en algunos de los aspectos distintivos de los países en desarrollo. El término ‘protección social’ se refiere a la noción de que las personas están expuestas a riesgos. Uno de estos riesgos es la incertidumbre acerca de la propia longevidad y productividad, puesto que las personas no saben cuánto tiempo van a vivir. Paralelamente, existen riesgos relacionados con la inflación y las fluctuaciones del mercado. La protección social está pensada para asegurar a la persona contra dichos riesgos. Asimismo, existen objetivos de protección de índole social, como, por ejemplo, la transferencia de un ingreso para reducir la pobreza y la desigualdad.

Al diseñar las políticas, es importante tener en cuenta las diferencias entre países en desarrollo y países desarrollados, así como las diferencias entre países. Quizás la característica más distintiva de los países pobres son sus bajos ingresos, lo cual muchas veces define sus opciones en términos de políticas. Sin embargo, algunos países en desarrollo tienen un nivel de desarrollo económico alto, mientras que otros presentan un crecimiento negativo. Cualquier política tiene que basarse en las circunstancias específicas de cada país. Esto es algo en lo que la Initiative for Policy Dialogue pone gran énfasis.

‘Las políticas que afectan a las familias, los niños y los adultos jóvenes pueden tener y de hecho tienen una gran relevancia para la situación de las personas mayores. Por eso, todas las políticas económicas y sociales son relevantes en algún sentido para el bienestar de la tercera edad.’

Henry Aaron
National Academy of Social Insurance

‘Hay una serie de objetivos sociales de protección. Uno de ellos es ofrecer seguridad a las personas contra aquellos riesgos contra los cuales el mercado no las asegura. Otro es transferir un ingreso y eso está asociado con los problemas de reducción de la pobreza y reducción de la desigualdad y las brechas en el ingreso.’

Joseph Stiglitz
Initiative for Policy Dialogue

Un segundo aspecto es que en muchos casos los países en desarrollo están pasando por procesos de transición demográfica caracterizados por un aumento de la longevidad, lo cual significa que la importancia de la seguridad social seguirá creciendo. En muchos países, la estructura de la familia y las formas tradicionales de atención y apoyo para las personas mayores están cambiando. El desarrollo está asociado cada vez más con la urbanización y la fragmentación de la familia, lo cual socava las fuentes tradicionales de apoyo para la tercera edad.

Algunas características de los países en desarrollo exacerbaban aún más la dificultad de diseñar un régimen efectivo. Una de ellas es, por ejemplo, que los mercados de capitales a menudo se encuentran subdesarrollados.

Otra es que el sector informal no solamente es grande, sino que en muchas regiones del mundo (por ejemplo, en América Latina) ha venido creciendo, y el sector informal es difícil de asegurar. Al diseñar las políticas, es importante maximizar los beneficios para la economía al mismo tiempo que se mantienen los costos de transacción bajos, teniendo en cuenta el porcentaje de la población cubierto, así como el impacto sobre el ahorro, la oferta de mano de obra y el desarrollo de mercados de capitales.

Existe la opinión generalizada de que los países en desarrollo deberían tener un régimen de protección social fundamentalmente privado, con cuentas individualizadas. Éste a menudo se describe como un sistema de tres pisos, con un primer piso estatal y un segundo piso obligatorio dentro del sector privado. La sugerencia general es que el segundo piso debería ser muy amplio, y el primero relativamente pequeño. Stiglitz opinó que existen argumentos más convincentes de lo que se pensaba a favor de una participación más amplia por parte del Estado. Señaló que, en muchos sentidos, los regímenes públicos pueden ser más adecuados para las características de los países en desarrollo. Asimismo, cuestionó el punto de vista ampliamente difundido de que los sistemas totalmente financiados resultan más apropiados en todos los casos que los sistemas de retención fiscal en la fuente.

El sistema vigente en los Estados Unidos ha funcionado notablemente bien en términos de los objetivos arriba citados. Tiene costos de transacción bajos, ofrece protección contra la inflación y casi ha eliminado la pobreza entre las personas mayores en ese país. Los estudios de análisis han demostrado que las reformas no han tenido un efecto adverso significativo sobre la oferta de mano de obra. Ha habido un impacto sobre la redistribución del ingreso, pero este efecto es inherente al programa y parte importante de cualquier iniciativa para reducir la pobreza.

Una de las principales objeciones acerca de la privatización gira en torno al alto nivel de los costos de transacción. Un estudio reciente de Michael Orszag y colegas⁴ demuestra que, en el Reino Unido, un resultado de la privatización parcial del sistema de seguridad social es que los beneficios se han reducido en aproximadamente un 40 por ciento a raíz de la privatización; es decir, el aumento de los costos de transacción ha tenido como resultado un nivel de beneficios más bajo. En las economías en desarrollo, este problema puede exacerbarse. Ésta es una razón por la cual la estrategia de privatización debe ser considerada con cautela en muchos países en desarrollo.

En ocasiones se esgrime el argumento de que la privatización facilita el desarrollo de mercados de capitales. Por otra parte, cuando los mercados de capitales están menos desarrollados, como en el caso de los países en desarrollo, tiende a haber costos de transacción más altos, una mayor volatilidad y un aseguramiento menos perfecto. Como consecuencia, el bienestar de las personas mayores podría ser marcadamente inferior que bajo un programa público. En pocas palabras, se privilegia un objetivo de desarrollo a expensas de otro: el desarrollo de mercados de capitales a expensas del objetivo social de proteger a las personas mayores.

Otro argumento a favor de la privatización se basa en el alto nivel de corrupción en los gobiernos de los países en desarrollo, y al mayor grado de fracaso de las empresas estatales. La idea es reducir al mínimo el rol del Estado a través de la privatización. Sin embargo, como hemos aprendido en Estados Unidos, los mercados de seguridad requieren regulación. Los gobiernos de los países menos desarrollados están menos capacitados para proporcionar regulación, de la misma forma en que pueden estar menos capacitados para gerenciar el sistema de seguridad social. Esto hace que exista un mayor riesgo de malos manejos en el sector privado. De hecho, la corrupción se da tanto en el sector privado como en el público. Por lo tanto, el mayor grado de corrupción en el gobierno no es una razón de peso que justifique la privatización.

Por último, tanto en Estados Unidos como en otros países existe el temor de que la seguridad social pueda acarrear dificultades fiscales. Sin embargo, al margen de ello el sistema actual está equilibrado: es decir, existe un balance a grandes rasgos entre las aportaciones de los asegurados y los beneficios. El problema es la herencia del pasado. Si podemos resolver el problema transicional asociado con la privatización, podemos resolver el problema fiscal en un sistema público. Además, si las personas invierten en el mercado de valores y el mercado quiebra, lo más probable es que el gobierno realice un rescate financiero del sistema de pensiones. La idea de que la privatización representa la única opción para garantizar una forma de compromiso sin generar un déficit simplemente es errónea y poco convincente.



Existen algunos modelos de seguridad social estatal de primer orden, que sí funcionan. Y en realidad no existen modelos correspondientes, de primer orden, que demuestren la forma en que funcionaría el sector privado, resistiendo la veleidades de las fluctuaciones bursátiles, la inflación, la exuberancia irracional, la falta de información y el deseo de los mercados de capitales de explotar a los menos informados y hacer presa de los consumidores o las personas mayores, tal como sucedió en los escándalos recientes en Estados Unidos.

Stiglitz señaló asimismo que contar con un sistema totalmente financiado no es equivalente a contar con un sistema privado. Se puede tener un sistema público totalmente financiado o un sistema privado totalmente financiado. Estos dos aspectos a menudo se evalúan juntos en el análisis, pero en realidad son diferentes y deben analizarse por separado. Los ratios de dependencia son actualmente mucho más manejables en los países en desarrollo que en los países más desarrollados. Sin embargo, con la transición demográfica gran parte de esta situación cambiará con bastante celeridad. Se trata de un argumento que suele esgrimirse a favor de un sistema totalmente financiado, en contraposición a un sistema de retención en la fuente. Sin embargo, existen aspectos de la transición demográfica que han sido poco reconocidos hasta ahora y que abonan a favor de un sistema estatal de retención en la fuente.

‘La redistribución del ingreso tendrá que ocurrir a través de un sistema, ya sea de impuesto sobre la renta o de protección social. La protección social... representa un medio para hacerlo con cierta dosis de dignidad.’

Joseph Stiglitz
Initiative for Policy Dialogue

En muchos sentidos, el aumento del ingreso es más importante que la transición demográfica. En países en desarrollo exitosos como China, el aumento del ingreso es alto, poniendo al país en mejor posición para implementar un sistema de retención en la fuente. Hay aspectos relacionados con el crecimiento rápido de la productividad que tiene que tener en cuenta un programa de seguridad social. Por ejemplo, en el Asia Oriental el ingreso per cápita se multiplicó ocho veces en un período de 30 años. Si implementamos un sistema de cuentas individuales sin una redistribución significativa del ingreso, la diferencia en términos de ingreso entre las personas mayores y el promedio de la población será enorme. Se trata de un nivel de disparidad en el ingreso que muchas sociedades considerarán intolerable. Esto las forzarán a propiciar una redistribución significativa a través de un sistema, ya sea de impuesto a la renta o de protección social. El sistema de protección social ofrece un medio para hacerlo con cierta dosis de dignidad.

Todos los países tienen que estudiar con mucho cuidado el diseño de sus sistemas de seguridad social e idear formas de ofrecer una mejor protección con mejores incentivos. Stiglitz citó dos ejemplos de sistemas que podrían tomarse en cuenta. Uno se basa en la integración de todos los sistemas de seguridad social, por ejemplo, el seguro de desempleo, el sistema de pensiones y el seguro de salud. Otro consiste en indexar la edad de jubilación: con una mejor salud, la gente vive más años, pero también desarrolla la capacidad para trabajar más años. Con la indexación de la edad de jubilación se absorbería el riesgo para el equilibrio fiscal del sistema de seguridad social.

Stiglitz concluyó que no existe un asunto de mayor trascendencia que el envejecimiento de la población. Consecuentemente, existe una necesidad de ofrecer protección para el importante grupo poblacional conformado por las personas mayores. Este hecho afecta la naturaleza misma de nuestras sociedades e impacta no solamente sobre las personas mayores sino sobre todos los aspectos de la sociedad.

Aspectos de gobernabilidad de los programas de protección social: Discurso de introducción por David Walker



David Walker, Contralor General de los Estados Unidos, pronunció el segundo discurso de introducción del seminario. Trató el tema del ‘envejecimiento de la población como un reto para los gobiernos’ y ‘aspectos de gobernabilidad de la gestión de los programas de protección social’, ofreciendo detalles acerca de la forma en que Estados Unidos podría hacer frente al reto económico que supone el envejecimiento. Reconoció que el reto clave reside en el impacto del envejecimiento de la población sobre el crecimiento económico, y que el ritmo de crecimiento de la fuerza laboral está disminuyendo en parte debido a los patrones de jubilación.

Sostuvo que, en una ‘edad del conocimiento’, los países con poblaciones mayores en aumento deberían tener la oportunidad de hacer frente a dicho desafío: ‘Las personas tienen ahora la oportunidad de contribuir a la sociedad de maneras muy significativas durante períodos de tiempo mucho más largos que nunca antes en la historia’.

Refirió que un país con una población que envejece tiene que analizar cuidadosamente ‘el grado al que la política federal y las prácticas patronales sirven para desanimar a las personas’ de contribuir a la economía. Dado que la mayoría de las personas en edad de jubilación estaría dispuesta a seguir trabajando a tiempo parcial, una opción deseable puede ser eliminar las barreras que les impiden seguir trabajando, lo cual a su vez reduciría algunos de los costos del envejecimiento de la población.

Se refirió a las implicancias económicas del sistema de seguridad social en Estados Unidos para el presupuesto, así como los temas que el público estadounidense tendría que considerar a fin de mantener dicho sistema. El enfoque de Estados Unidos en materia de pensiones de jubilación combina un ingreso con atención de salud y cuidados de largo plazo, haciendo hincapié en la calidad de vida. La provisión de atención de salud es el área más compleja por tratarse de un servicio caro: o se suben los impuestos o se tienen que reducir los beneficios. De no ser así, el crecimiento se verá afectado y disminuirá la flexibilidad fiscal.

Walker precedió dichos comentarios pasando revista a los cambios en las asignaciones presupuestales en los Estados Unidos desde la década de 1960 (los mismos que se reprodujeron en todos los países desarrollados), caracterizados por un descenso relativo del gasto en defensa y un incremento de la seguridad social y la atención de salud, en parte debido al envejecimiento, así como un aumento del interés sobre la deuda federal. En el siglo XXI, estamos presenciando un aumento del gasto en defensa, como también

‘Las personas tienen ahora la oportunidad de contribuir a la sociedad de maneras muy significativas durante períodos de tiempo mucho más largos que nunca antes en la historia.’

David Walker
Contralor General de los Estados Unidos

‘ Necesitamos analizar el grado al que la política federal y las prácticas patronales sirven para desanimar a la gente de contribuir a la economía... y necesitamos eliminar las barreras.’

David Walker
Contralor General de los Estados Unidos

del gasto en seguridad social y seguro médico debido al envejecimiento. La atención de salud representa un porcentaje alto del presupuesto, y la falta de comprensión tanto en el Congreso como entre el público en general acerca de su estructura, cobertura, vacíos e inconsistencias podría dar lugar a graves problemas en el futuro.

Los pronósticos a nivel nacional de aquí al 2030 revelan que, para mantener los niveles de gasto en salud y seguridad social, va a ser necesario ya sea subir los impuestos en un 25 por ciento o reducir el gasto en esa misma proporción. Se prevé que los niveles de gasto se duplicarán para el 2050. Walker añadió que ‘hay muchas cosas que podemos permitirnos hoy que no podremos permitirnos ni se sostendrán mañana’. Por otra parte, los gobiernos pueden abocarse ahora a planificar para el futuro, para asegurar que puedan hacer una revisión y una ‘reingeniería’ de los programas de seguridad social y los programas de inversión federal existentes, incluso en materia de preferencias tributarias, a fin de lograr una ‘reforma de la seguridad social... que supere las expectativas de todas las generaciones de americanos’. En este contexto, reconoció que la ‘seguridad en la jubilación no tiene que ver solamente con el ingreso, sino también con la salud. Se trata de tener acceso a una atención de salud económicamente asequible’. Añadió que ‘la atención de largo plazo... es un asunto de calidad de vida... y de salud... y de seguridad de un ingreso’.

Walker propuso que los países desarrollados reconozcan su capacidad para apoyar a los países en desarrollo a medida que éstos enfrentan desafíos similares. Ha iniciado conversaciones con el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, acerca de dichos temas. Advirtió, sin embargo, que ‘el aumento de los gastos en bienestar social conduce a una reducción de la flexibilidad presupuestaria’ y que esto inevitablemente genera ‘presiones para reducir los beneficios y otros gastos discrecionales, entre ellos la ayuda externa’. Reflexionó que la longevidad está aumentando en todo el mundo en una coyuntura en la que el desarrollo económico en Estados Unidos y otras partes del mundo desarrollado está en declive, con el resultado de que se observa una contracción de los mercados para productos, los presupuestos para asistencia están muy ajustados y la fuerza laboral del mundo en desarrollo está emigrando a los países industrializados. Conjeturó que en el mundo en desarrollo habrá oportunidades reducidas de un crecimiento basado en el mercado, así como mayores dificultades para hacer frente a los retos relacionados con la pobreza y la salud para las poblaciones mayores.

Concluyó su presentación afirmando que tanto él como sus 180 colegas auditores del Estado de todas partes del mundo están colaborando con el fin de intercambiar ideas y arribar a soluciones en términos de políticas para enfrentar los retos económicos, sociales y fiscales del envejecimiento de la población. Hizo un llamado a romper con las ‘aflicciones duales... de... la miopía y la estrechez de miras’. Propuso que los principios rectores de la protección social debían ser: incentivos apropiados, transparencia y rendición de cuentas.

Mesa redonda 1: Prioridades del desarrollo en un mundo que envejece

En esta sesión se consideró cómo reformular el debate sobre desarrollo y las prioridades en términos de políticas a la luz del envejecimiento en el mundo en desarrollo. Se invitó a especialistas para que dieran su opinión desde el punto de vista de la proyección demográfica, incidiendo especialmente sobre los siguientes aspectos: impacto e implicancias del VIH/SIDA en los perfiles poblacionales de los países en desarrollo; política de desarrollo en evolución y atención de las personas que viven en la pobreza crónica; así como aspectos relacionados con la salud y el envejecimiento de las políticas de los países en desarrollo. El panel fue presidido por **Eugene Steuerle**, de The Urban Institute.

Victoria Velkoff, de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, se refirió a la demografía del envejecimiento en los países en desarrollo, el impacto que puede tener el VIH/SIDA sobre el envejecimiento en dichos países y la información estadística y el análisis requeridos para mejorar la comprensión del envejecimiento. Llamó la atención sobre las serias limitaciones de la información estadística acerca del envejecimiento, la cual se recoge principalmente a través de censos, no se interpreta de manera flexible y no se complementa con información basada en encuestas acerca de las relaciones entre los siguientes temas claves: 'transferencias intergeneracionales, atención y cuidados, estado de salud, estructuras familiares y bienestar, situación económica y salud'. Manifestó que existe negligencia en la recolección general de información estadística acerca de las personas mayores en los países en desarrollo e hizo un llamado a realizar investigaciones transnacionales y multidisciplinarias, 'a fin de facilitar nuestra comprensión de las poblaciones mayores más allá de las fronteras nacionales'.



‘ Necesitamos contar con información estadística comparable sobre un amplio espectro de países... es muy importante que las organizaciones financieras faciliten la armonización de la recolección de información entre países... de manera tal que los datos sean comparables y podamos utilizarlos internamente.’

Victoria Velkoff
Oficina de Censos de los Estados Unidos

Con tasas de fertilidad inferiores a las tasas de reposición en Brasil, China y Tailandia, mayores índices de esperanza de vida en Chile, China y Perú que en Rusia y el número de personas mayores de edad muy avanzada creciendo en todas las regiones, pronosticó los ‘díficiles debates en torno a los costos de atención de salud, los costos de seguridad social y la equidad intergeneracional que ya han emergido en Europa y América del Norte’. Sustentando sus afirmaciones con datos probatorios, señaló que incluso en los países asediados por el VIH/SIDA se espera que el número de personas mayores se duplique; en el África al sur del Sahara, las personas mayores aumentarán de 30 a 60 millones de aquí al 2030.

En el contexto asiático, y específicamente en China, el profesor **William Hsiao**, de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard, se refirió al impacto de la migración sobre las estructuras sociales de los hogares y sobre el sistema de apoyo social más amplio. En su opinión, las implicancias del fenómeno migratorio para los países en desarrollo no han sido debidamente estudiadas. Sugirió que las políticas de desarrollo debían reconocer más centralmente el impacto de la migración sobre las aspiraciones de desarrollo y brindar mayor respaldo al desarrollo de ‘organizaciones locales de apoyo social’ como un complemento necesario para el apoyo al ingreso.

En su análisis de modelos viables de apoyo social para los países en desarrollo, Hsiao centró su discurso en la provisión de atención de salud y enfatizó que el modelo médico centralizado y técnico implementado en Estados Unidos y otros países desarrollados no era ni apropiado ni eficaz en función de los costos para los países en desarrollo. Las cifras estadísticas en los Estados Unidos demuestran que el gasto en atención de salud para las personas mayores está fuertemente sesgado a favor de las personas con enfermedades múltiples o crónicas, y que la inversión no está focalizada en el nivel comunitario sino hospitalario. Este hecho no es deseable ni útil para países como China, donde debería invertirse en medicina comunitaria. Hsiao reflexionó asimismo que China contaba en el pasado con un sistema de salud que funcionaba, basado en medicamentos producidos localmente y doctores capacitados a nivel local. Una consecuencia de su acercamiento con Occidente ha sido el alejamiento de dicho modelo de producción y provisión local, con el resultado de que ahora los medicamentos y su distribución resultan muy caros para el consumo local. Existe un aumento correspondiente de la mortalidad infantil.

Afirmó que los países en desarrollo deberían mirar más allá de la tecnología de punta, priorizando una atención de salud basada en la comunidad y ‘muy cercana a la gente’. Los países desarrollados deben apoyar dicho modelo por medio de programas de asistencia. Argumentando a favor de una focalización renovada en una medicina apropiada, basada en la comunidad, Hsiao sugirió que ‘existe un potencial para que los países en desarrollo promuevan soluciones creativas e innovadoras, distintas a las recetas de los países desarrollados.’

William Easterly, del Center for Global Development y el Institute for International Economics, encaró el tema de las prioridades del desarrollo demoliendo tres ‘mitos’: que ‘el dinero y la inversión traerán desarrollo’, que ‘el asesoramiento sobre desarrollo te puede comprar una burocracia iluminada, que implementará soluciones óptimas para todo tipo de problemas de desarrollo’ y que existen ‘soluciones mágicas’ para el éxito en materia de desarrollo. Mencionó que el PIB de Zambia es actualmente más bajo que en la independencia y sostuvo que ‘el dinero no financia la inversión; financia el consumo’.

Comentó que los supuestos en el sentido que los gobiernos de escasos recursos elegirán la redistribución por encima del desarrollo de largo plazo no necesariamente han sido corroborados por la experiencia, y que el desarrollo tiene que venir ‘de abajo hacia arriba, y no de arriba hacia abajo’. Manifestó que el lento progreso del desarrollo tenía poco que ver con valores antidesarrollistas ‘profundamente arraigados en las culturas’ de los países pobres, sino más bien con un ‘resultado endógeno de la falta de oportunidades económicas’. Añadió que, en su opinión, las organizaciones de asistencia han luchado por establecer prioridades y ‘dirigir el financiamiento a aquellos lugares donde los

beneficios son mayores y los costos menores’, agregando que las instituciones financieras internacionales y los Estados miembros de la ONU han fracasado, tanto en alcanzar las metas de ajuste con crecimiento como en cumplir los acuerdos de desarrollo y de derechos humanos.

Easterly exhortó al nuevo pensamiento sobre el desarrollo a dar un vuelco, de un enfoque de insumos a un enfoque de apoyo a los incentivos, y especialmente a establecer conexiones entre los incentivos de las organizaciones de asistencia, los gobiernos nacionales y las personas particulares para resolver los problemas del desarrollo. Añadió que en este contexto resulta útil el concepto de bienes públicos globales. El criterio medular de ‘prioridad reconocida’ (por ejemplo, la lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis en aras de alcanzar un bien global) ha permitido avances en la investigación a nivel internacional, los esfuerzos para alcanzar resultados mensurables, los aspectos de rendición de cuentas y el impulso en pos de financiamiento adecuado.

Pese a su opinión de que la política de ayuda al desarrollo ha fracasado, concluyó con el siguiente comentario: ‘Yo no creo que podamos rendirnos y aceptar los desastrosos resultados para el 85 por ciento de la humanidad que reside en los países pobres’ y añadió, parafraseando las palabras de Abraham Lincoln: ‘Sigamos luchando para que el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente no perezca de la tierra.’

Dalmer Hoskins, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), precisó que, a partir de la evidencia recolectada de 400 instituciones en 150 países, AISS considera que el debate ha dejado atrás las virtudes y los defectos de los sistemas públicos o privados, concentrándose actualmente en la ‘combinación’ deseada de mecanismos públicos y privados de protección social, y en cómo lograr un ‘pensamiento unificado’ entre seguridad social, beneficios y programas de ahorros. Una segunda preocupación clave para los países en desarrollo gira en torno a la salud de la población, y no simplemente al suministro de un ingreso mediante pensiones de jubilación para las personas mayores.

Una tercera área se refiere a la validez de los modelos de los países desarrollados para la provisión de seguridad social a los países en desarrollo. En el mundo en desarrollo, cada vez más personas se encuentran fuera de los sistemas de protección formal. Las mujeres constituyen un grupo especialmente preocupante, ya que tienden a carecer de beneficios adquiridos en el sistema formal y siguen estando excluidas de los programas de asistencia informal. La permanente expansión del sector informal está cuestionando supuestos del pasado en el sentido que el crecimiento económico garantizaría que un porcentaje cada vez mayor de trabajadores pudiera acogerse a mecanismos de protección formal.

Hoskins identificó los aspectos de gobernabilidad y voluntad política como factores medulares. Incluso ahí donde existen instituciones y los beneficios están regulados, éstos a menudo se aplican indebidamente. ‘Vemos que muchas personas mayores en el mundo en desarrollo estarían mucho mejor servidas si las instituciones se limitaran a aplicar la ley que ya existe y otorgaran los beneficios que han sido prometidos’. Relató que, en México, el 60 por ciento de la población económicamente activa (PEA) se encuentra nominalmente cubierta por el sistema nacional de seguridad social. Sin embargo, únicamente entre el 35 y el 40 por ciento está recibiendo beneficios debido a los bajos niveles de pago, la precariedad del sistema de registro y una administración deficiente. Problemas como el otorgamiento interesado de pensiones de por vida a niveles jerárquicos altos y edades tempranas en beneficio de algunos grupos privilegiados como los altos funcionarios públicos y militares tienen que ser encarados en los programas de reforma. En su opinión, dichos temas pueden ser abordados como parte de la agenda global en pos del mejoramiento de la gobernabilidad global. Afirmó: ‘Ciertamente se requiere voluntad política, y hemos visto cómo países que han demostrado dicha voluntad política han hecho avances tremendos en otorgar beneficios a las personas de los países en desarrollo, aquellas que ya habían aportado al sistema’.

‘Dado que se requiere un mosaico de políticas para ayudar a las personas mayores a disfrutar de una vida segura, tendrá que promoverse la coordinación y la integración en “el espacio público”.’

Dalmer Hoskins
Asociación Internacional de la Seguridad Social

Hoskins instó a los participantes a analizar cuidadosamente las soluciones que estaban siendo desarrolladas por los gobiernos de los países en desarrollo y luego considerar su durabilidad y replicabilidad. AISS está evaluando un abanico de ideas nuevas para proporcionar seguridad social, y el debate incluye sopesar las opciones entre beneficios basados en los recursos económicos del beneficiario y beneficios basados en una tarifa plana para apoyar la reducción de la pobreza. Evidencias de Brasil demuestran que ‘un beneficio pequeño otorgado todos los meses (del presupuesto nacional) a una persona mayor en el Brasil contribuye significativamente a sacar a la población de la pobreza, no solamente a esa persona sino a toda la familia’. En China, donde existe una marcada migración de grupos de edad más jóvenes a las ciudades en busca de trabajo, la pensión de jubilación para las personas mayores contribuye a mantener a aquellos niños y adolescentes que han migrado a escenarios urbanos.

En general, los resultados de los estudios revelan que es importante articular la seguridad social con otras formas de asistencia social y priorizar el impacto sobre las familias. Una seguridad social eficaz incluirá por lo tanto una combinación de beneficios de tarifa plana y ahorros individuales. Hoskins concluyó reafirmando la importancia de la coordinación y de ‘unir esfuerzos para lograr políticas unificadas’, con el gobierno funcionando de ‘regulador y catalizador’.

La discusión con los participantes concluyó que no existía una respuesta ‘simplista’ al desafío de la asistencia para el desarrollo. Se resaltó la importancia de considerar el impacto sobre los objetivos superiores de desarrollo causado por las políticas proteccionistas del mundo en desarrollo en la agricultura y el comercio. En general, se consideró que debían priorizarse ‘las iniciativas de desarrollo que surgen de abajo hacia arriba, y no tratar de imponerlas desde arriba hacia abajo’.

Mesa redonda 2: La relación entre desarrollo y protección social

En esta sesión se examinó la integración de la protección social con las políticas orientadas a reducir la pobreza. Se pidió al panel considerar cómo la agenda de reformas para las personas mayores en el mundo en desarrollo podría ensancharse más allá de una focalización estrecha en la reforma de los sistemas de pensiones y de seguridad social. El panel fue presidido por **Timothy Smeeding**, de la Universidad de Syracuse.

Nicholas Barr, del London School of Economics, habló sobre temas relacionados con las opciones disponibles para los países en desarrollo para financiar mecanismos de protección social y cómo abordar la focalización en los grupos meta. En primer lugar, Barr mencionó cuatro opciones para cubrir los costos de protección social para la tercera edad: organizaciones benéficas de voluntariado a nivel local y comunitario; tributación simple; impuesto a la renta; aportaciones a la seguridad social. Las últimas dos opciones requieren de capacidades nacionales para medir el ingreso, recaudar impuestos – o ingresos a través de impuestos – y llevar registros. Puntualizó que estas opciones no son excluyentes y que, cuanto más avanzado se encuentre un país o sistema, tanto más se usarán las cuatro opciones.

A continuación, Barr examinó las opciones disponibles para la focalización en los grupos meta. Destacó la importancia evidente de distinguir entre ‘programas generales para grupos generales’ y ‘programas específicos para grupos específicos’. Se consideraron cuatro métodos:

- *discrecionalidad local, que es relativamente fácil de administrar pero no constituye un enfoque inclusivo*
- *autofocalización, basada en la participación en programas como ‘Alimentos por trabajo’ – este enfoque no es inclusivo ni resulta particularmente útil para las poblaciones mayores*
- *focalización por indicadores, basada, por ejemplo, en indicadores de pobreza – el problema en este caso es decidir qué indicadores deben emplearse para determinar la elegibilidad*
- *evaluación de los medios económicos con base en el ingreso – lo cual conlleva una serie de problemas que tienen que ver con disuasivos para el trabajo, la estigmatización y la complejidad administrativa, y además este método es difícil de administrar cuando existe un amplio sector informal.*

En resumen, la ‘jerarquía de posibilidades’ en materia de protección social para las personas mayores incluye: alivio de la pobreza financiado mediante ingresos y donaciones locales, alivio de la pobreza financiado mediante transferencias del gobierno central, alguna forma de beneficio de tarifa plana financiado a través de impuestos y basado en indicadores claros (por ejemplo, tercera edad, niños), y una pensión ciudadana financiada por medio de impuestos.

En opinión del señor Barr, es importante ‘minimizar la dependencia de la evaluación de los recursos del beneficiario’, una tarea administrativamente difícil, cara y que puede llevar a la estigmatización. Barr estima que una focalización aproximada es posible incluso en ausencia de una evaluación de los recursos de los beneficiarios, si se utilizan indicadores debidamente seleccionados. Algunos de éstos ya son utilizados en los programas de lucha contra la pobreza e incluyen: asistencia infantil a la escuela, comidas gratuitas, registros de los centros de salud y número de niños en localidades pobres. La tercera edad es también una ‘manera muy efectiva de focalizar los beneficios’. Indicó que las pensiones de jubilación en Sudáfrica y Brasil son eficaces porque están focalizadas también en las mujeres.

‘La estabilidad macroeconómica es importante. La protección social es importante. Una protección social que desequilibre el presupuesto será ineficaz. Un presupuesto tan riguroso que no permita la protección social es contra-productivo.’

Nicholas Barr
London School of Economics

Además de la focalización, es importante acometer dichas reformas a través de un sistema de impuesto a la renta. Los impuestos deben reflejar la redistribución del ingreso por efecto de la protección social; claramente, los beneficios y pensiones financiados a través de impuestos tienen un rol que cumplir y generan el beneficio asociado de ‘suavizar el consumo’ (es decir, hacerlo más estable y menos sujeto a fluctuaciones). Más aún, los ministerios competentes (por ejemplo, los ministerios responsables de las finanzas y la protección social) tienen que trabajar en estrecha comunicación. La experiencia reciente de Barr en Sudáfrica, adonde acudió por invitación del Tesoro para revisar temas de pensiones, corroboró este punto. Finalmente, los presupuestos nacionales deben ser elaborados de tal manera que incluyan la cobertura del sistema de protección social. En conclusión, Barr manifestó: ‘La macroestabilidad es importante. La protección social es importante. Una protección social que desequilibre el presupuesto será ineficaz. Un presupuesto tan riguroso que no permite la protección social es contraproducente.’



Robert Gillingham, del Fondo Monetario Internacional, sostuvo que primero se requiere un desarrollo definido en términos de ‘un crecimiento de alta calidad... que sea sostenible a través del tiempo... acompañado por inversión en el futuro, incluso en capital humano’ para que sea posible la protección social. El desarrollo y la estabilidad económica asociada son necesarios para financiar la protección social. En este sentido, no es posible tratar la protección social separadamente de temas de desarrollo difíciles, y los objetivos de desarrollo y de protección social son altamente complementarios porque ‘reducen la pobreza y mejoran la equidad’. Agregó que la ‘protección social, en esos términos y bajo esas definiciones, es un objetivo evidente del desarrollo y de la ayuda al desarrollo.’

En lo que se refiere a protección para las personas mayores, Gillingham reconoció que el seguro social debe cubrir riesgos que incluyan la pobreza tanto como la longevidad y la enfermedad. En general, ‘escapar de la pobreza es mucho más difícil’ para las personas mayores; tanto la longevidad como la enfermedad son asegurables, aunque ‘a menudo lo hacemos de manera ineficiente’. Aseguró que los países más desarrollados cuentan con programas de seguridad social ‘sofisticados’ que también mitigan la pobreza. Los países en desarrollo pueden tener dificultades para implementar programas de seguridad social eficaces que también combatan la pobreza. En este contexto, Gillingham expresó su punto de vista de que se requiere una cierta cantidad de ‘ingreso formal’ para garantizar capacidad institucional suficiente como para recaudar ingresos e instituir mecanismos para redistribuir el ingreso a los pobres mediante mecanismos de protección social.

Inició sobre los retos que enfrentan los países en transición de Europa Oriental y Central, que carecen del ingreso para otorgar los beneficios prometidos a sus personas mayores, que sienten que tienen ‘derechos adquiridos’ a dichos beneficios. Cuestionó el concepto de ‘derechos adquiridos’ cuando no existe la estabilidad fiscal necesaria para cumplir con ellos. Describió la forma en que los gobiernos que atraviesan dificultades fiscales podrían intentar ‘ocultar recortes a los beneficios’ y se preguntó cuán viable era esto como política sin el consentimiento de los ciudadanos. Concluyó que una ‘red de seguridad social integrada representará una mejor base para la asistencial social que un conjunto de programas ad hoc desarticulados’, y que la promoción del ‘crecimiento y el desarrollo, respetando los objetivos de reducción de la pobreza y equidad, proveerá los medios para [implementar] sistemas de protección social más eficaces’.

Anita Schwarz, del Banco Mundial, expuso sobre la relación entre protección social y desarrollo, así como la experiencia del Banco Mundial en apoyar dichas conexiones. Una investigación del Banco Mundial ha revelado que existe un abanico de medidas para manejar los riesgos asociados con la tercera edad, la discapacidad y la muerte, entre ellos: apoyo familiar, autoaseguramiento, instrumentos financieros, seguro de desempleo y programas ordenados por el Estado. Sin embargo, resultados del estudio ‘La Voz de los Pobres’⁵ evidenciaron una gran preocupación entre las personas pobres acerca de cómo afrontar tanto su propia ancianidad como la de sus parientes. Los factores decisivos aquí son la desintegración de las estructuras tradicionales de apoyo basadas en la familia y la comunidad y el impacto del VIH/SIDA, que reducen el apoyo para las personas mayores y les imponen cargas adicionales, al tener que atender a, y asumir la responsabilidad económica sobre, terceras personas en una etapa de la vida en la que menos lo esperaban.

De hecho, los riesgos que experimentan los grupos de personas mayores tienen un impacto sobre todas las generaciones, y los supuestos que sugieren que las personas mayores pueden depender de sus hijos son a su vez riesgosos. No es una verdad comprobada que puedan depender de sus hijos, quienes, por el contrario, esperan que sus padres cuiden a sus propios hijos y muchas veces no quieren o pueden permitirse apoyar a sus padres en la tercera edad. En cambio, los resultados preliminares de la investigación del Banco Mundial demuestran que, si las personas mayores ejercen el ‘control’ sobre el ingreso, aumentan las probabilidades de que éste se gaste en cubrir necesidades del hogar como la escolaridad y la salud de los nietos.

El Banco Mundial está cada vez más preocupado por las presiones fiscales ocasionadas por los sistemas públicos, así como por el favorecimiento colateral de ciertos grupos sociales y políticos por medio de dichos sistemas. Schwarz citó la experiencia de Brasil, que actualmente tiene un déficit fiscal del 75 por ciento, y precisó que el Banco Mundial reconoce que la focalización inicial en una seguridad social público-privada, es decir, compartida, no está teniendo los resultados previstos. La redistribución es mínima o inexistente y la inversión en protección social está siendo relegada por los gastos en salud y educación. Además, los beneficiarios de regímenes compartidos son pocos – entre las cifras citadas se mencionó el 10 por ciento de la población en el Sur de Asia y Vietnam y un porcentaje aún menor en África, mientras que en Singapur este porcentaje llegaba al 70 por ciento.

Este fracaso se ve exacerbado por la falta persistente de información estadística confiable sobre la cobertura de los sistemas existentes, así como por la limitada utilidad de los beneficios en comparación con la necesidad. ‘En ocasiones los beneficios que vienen siendo pagados por la seguridad social son tan reducidos que a pesar de ellos terminas con pobreza’. Una limitación clave es la falta de información estadística acerca de la pobreza entre las personas mayores, así como de los números involucrados. ‘Carecemos de información confiable acerca del número de pobres entre las personas mayores, y del número de personas mayores que son pobres’. Es necesario realizar una mayor cantidad de encuestas intra-hogares. Los supuestos vigentes en torno a los

‘La protección social es una parte importante de la reducción de la pobreza... es una inversión... permite a las personas aprovechar al máximo su capacidad productiva.’

Anita Schwarz
Banco Mundial

arreglos de vivienda y los mecanismos de atención y manutención de las personas mayores están siendo cuestionados por algunas estadísticas recientes. Por ejemplo, en Pakistán el 40 por ciento de los hombres mayores y el 30 por ciento de las mujeres mayores vive por su propia cuenta.

Actualmente, el Banco Mundial está revisando la utilidad y la viabilidad de las pensiones sociales no contributivas en la lucha contra la pobreza, así como su integración con otros programas ordenados por el Estado. Si bien se reconoce que los incentivos para afiliarse a un sistema contributivo pueden disminuir ante el ofrecimiento de una pensión social universal, los beneficios pueden sufrir recortes (la pensión de jubilación en Nepal para los mayores de 75 años representa el 10 por ciento del ingreso per cápita promedio, aunque también es cierto que parece estar marcando una diferencia). Si bien es cierto que una evaluación de los recursos del beneficiario de hecho puede reducir los números de beneficiarios conforme a los límites acordados, al mismo tiempo la experiencia de Namibia demuestra que este método aumenta los costos generales de provisión del servicio. El Banco Mundial es consciente de la necesidad de considerar los costos y los mecanismos que requiere dicha documentación para que la ciudadanía obtenga beneficios, ya sea basados en una evaluación de sus recursos o en una pensión universal.

Las conclusiones iniciales son que ‘en países de baja cobertura, ésta [la pensión social universal] puede ser la única salida para reducir la pobreza en la tercera edad y ofrecer seguridad a todas las personas mayores’. La protección social universal en la tercera edad, por consiguiente, puede ser un medio clave para apoyar a las personas que han sido pobres toda su vida. Asimismo, se sugirió que la provisión de un ingreso asegurado en la tercera edad puede incentivar a las personas a invertir con mayor facilidad en bienes productivos temprano en la vida y según consideren conveniente, en vez de en activos fijos como una forma de asegurarse contra los riesgos asociados con la longevidad. En ese sentido, el Banco Mundial considera que la ‘protección social es un elemento importante de la reducción de la pobreza’. Y que se trata de ‘una inversión, y no una obligación’.

Lawrence Thompson, de The Urban Institute, subrayó la necesidad de que los países en desarrollo prioricen la construcción de capacidades en instituciones claves como parte del ‘paquete’ de protección social. Describió cómo las debilidades institucionales en la administración y gestión de programas transparentes y con mecanismos claros de rendición de cuentas a nivel nacional limitan las opciones para seleccionar los mecanismos de protección social. Antes de tomar decisiones, existe una clara necesidad de hacer un diagnóstico realista de la capacidad existente, entre otras cosas en las áreas de desarrollo institucional y eslabonamientos entre instituciones. Acto seguido, manifestó sus puntos de vista acerca de las dos estrategias más importantes para el debate: provisión universal o provisión focalizada.

Indicó que un programa focalizado, basado en sistemas contributivos, es sumamente complejo, y que la administración de rentas en términos de beneficios requiere de regímenes centralizados, con una identificación única para cada ciudadano y una oficina nacional de enumeración. El beneficio depende del nivel de aportaciones previas, dependiendo asimismo del conocimiento almacenado acerca del nivel de aportación y el paradero de los contribuyentes. Para que dichos sistemas funcionen tiene que haber transparencia en la regulación y en la rendición de cuentas. Las tareas comprenden: enumeración de la población, un proceso permanente de centralización de la información, recolección regular de información de hogares y métodos para rastrear las aportaciones. Además, resaltó la importancia de contar con procedimientos transparentes a nivel nacional para regir los mecanismos centrales y locales de pago, y citó la experiencia de Ucrania, en donde, del total de personas elegibles para recibir un beneficio a nivel local, únicamente el 50 por ciento lo recibe. La conclusión general de Thompson es favorable a los enfoques universales de protección, desarrollados al

mismo tiempo que se fomenta la construcción de instituciones ‘buenas’ en los países en desarrollo. Se requieren procesos presupuestarios transparentes, ‘que permitan a la gente entender cuánto va a recibir, y a los funcionarios al interior del gobierno rastrear el dinero’.

Entre los temas claves que emergieron en el debate se encuentran: cómo lograr que la protección social sea considerada, como en el caso de la salud y la educación, como un área que ‘contribuye al proceso de desarrollo’ – no como una carga sino como un activo, junto con otras formas de servicios sociales, y si en el futuro se crearán fondos globales para protección social, paralelamente a los fondos globales para salud y educación, todos amarrados en torno a los ODM [Objetivos de Desarrollo del Milenio] y DERP [Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza]. Se reconoció que la provisión universal de una pensión en la tercera edad conlleva beneficios intergeneracionales – de hecho, en una serie de países la pensión de jubilación es un medio clave a través del cual los viejos mantienen a los jóvenes. No obstante, entre los temas pendientes se encuentra el desarrollo de mecanismos inclusivos, transparentes y simples para brindar protección social. El apoyo a los países en desarrollo para que construyan institucionalidad y generen información acerca del número de personas mayores pobres es una prioridad.



Mesa redonda 3: Estrategias para el futuro

La sesión final de mesa redonda versó sobre las estrategias y mecanismos requeridos para garantizar que la asistencia al desarrollo y los programas nacionales de desarrollo otorguen efectivamente beneficios tangibles a las poblaciones mayores en los países en desarrollo. El panel fue presidido por **Stanford Ross**, del Comité de Asesoramiento de la Seguridad Social estadounidense.

Johan Scholvinck, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, describió el proceso global necesario para implementar el Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento (Plan de Acción de Madrid) y sus mecanismos regionales de seguimiento, entre ellos el de la región CEE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, una región que incluye a Estados Unidos y Canadá) y CESPAP (Comisión Económica y Social de la ONU para Asia y el Pacífico). El párrafo 132 del Plan de Acción de Madrid especifica que el compromiso internacional de hacer un seguimiento y garantizar resultados prácticos para el Plan de Acción se debatirá y revisará en la Comisión de Desarrollo Social (CDS). Los mecanismos de seguimiento debían ser debatidos en las sesiones de la CDS de febrero de 2003.

Scholvinck reconoció que dichos mecanismos de seguimiento constituían una fuente de desencanto para las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se reunieron en Berlín paralelamente a las sesiones de la CEE. En respuesta, defendió el punto de vista de que el seguimiento no solamente es un proceso global, sino también nacional y regional. Por ejemplo, refirió que el plan asiático sobre el envejecimiento no dependía de la CDS, sino que seguiría su propio proceso, basándose en el contenido del Plan de Acción de Madrid. El Departamento de Scholvinck en las Naciones Unidas impulsará un enfoque de implementación ‘de abajo hacia arriba’, concentrándose en la revisión y evaluación de los avances a nivel nacional.

Coincidió con la preocupación ya expresada de que el envejecimiento no ha sido recogido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ni en la Declaración del Milenio. Sin embargo, manifestó que el Secretario General de la ONU ha convocado a los jefes de todos los organismos de la ONU y les ha pedido revisar las acciones sobre el envejecimiento. Esto ocurrió después de la declaración del Secretario General en Madrid en el sentido que ‘el envejecimiento mundial puede ser equiparado a una revolución silenciosa, una fuerza cuya magnitud puede ser similar a la de la globalización’. Asimismo, el seguimiento por parte de la ONU de los compromisos incurridos en Madrid incluye la incorporación del envejecimiento en la agenda de la ‘Junta de Directores Ejecutivos para Coordinación’ del sistema de la ONU, presidida por el Secretario General.

Scholvinck recordó que las Conferencias sobre Financiamiento para el Desarrollo y Desarrollo Sostenible celebradas en el 2002 incluyeron el envejecimiento, reconociendo la importancia de los sistemas de pensiones como una fuente de protección social, y de ahorro y desarrollo, así como el derecho de las personas mayores a participar en la elaboración de las políticas y la toma de decisiones. Añadió que el informe del Secretario General del 2002 acerca de los avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶ incluía temas de envejecimiento. Sin embargo, reconoció que aún quedaba mucho por hacer, especialmente en relación con las actividades en pos de los ODM. En opinión de Scholvinck, ‘la inclusión de todos los grupos poblacionales es clave para lograr los ODM. La ausencia de las personas mayores en los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene que ser subsanada’.

Las medidas para lograr lo anterior incluirán acciones para recolectar ‘información que incorpore a la tercera edad’ y desarrollar ‘indicadores globales apropiados para monitorear la situación de las personas mayores... a fin de alcanzar las metas de pobreza fijadas por la ONU’. Precisó que el compromiso político es vital para lograr esto, como también lo es para cumplir los objetivos acordados en Madrid y los ODM. En cuanto a las Naciones Unidas y la comunidad de ONG, es importante aprovechar el impulso generado por el eslabonamiento estratégico hecho en Madrid entre las personas mayores y el desarrollo, y trabajar con ahínco para ‘ligar el envejecimiento a los marcos para el desarrollo social y económico’. Consideró que los países en desarrollo pueden allanar el camino desarrollando políticas inclusivas, amables con la tercera edad.

George Kopits, del Fondo Monetario Internacional (FMI), exploró el impacto de la carga de la deuda pública sobre los programas de seguridad social en los países en desarrollo. Se refirió a las dificultades que ya están padeciendo Alemania y Francia con el límite referencial de tres por ciento del PIB para el déficit fiscal, y seis por ciento para la deuda pública, acordado en Maastricht. Añadió que los países de América Latina, así como los países en transición de Europa Oriental y Central, están sufriendo severas presiones fiscales y un crecimiento bajo, e indicó que su renuencia a reformar tanto los generosos planes de pensiones para los servidores públicos como el sistema impositivo estaba ahondando las dificultades. En el Brasil, el déficit atribuido al sistema público de pensiones equivale al PIB, y el sistema de seguridad social y la provisión de pensiones de jubilación para algunos sectores representan una pesada carga para el presupuesto, que le ‘sustrae fondos para los programas de lucha contra la pobreza’.

Revisó algunos criterios reformistas, entre ellos el establecimiento de un sistema de beneficios basado en el principio de costo-efectividad, es decir, en la historia de las aportaciones, la transparencia de los fondos y declaraciones e informes claros sobre los pasivos de contingencia a través del tiempo. Sugirió que el informe anual de Estados Unidos acerca de dichos temas podría constituir un modelo para su réplica. El diseño de sistemas reformados debería maximizar la cobertura, focalizarse en la población necesitada (incluyendo las personas mayores), minimizar los costos de la asistencia social para el presupuesto y construir capacidades administrativas para operar los sistemas.

Aunque el FMI no cuenta con financiamiento destinado a la reforma de la seguridad social, y considera cada solicitud de apoyo en esta área por separado, sí tiene un ‘mandato de transparencia’. El FMI ha desarrollado, por consiguiente, un código de ‘mejores prácticas’⁷ (disponible en internet) para diseñadores de políticas, el público en general y los mercados financieros. El FMI sí promueve la reforma de los sistemas de pensiones y de asistencia social cuando existe un esfuerzo para incluir una focalización sensible y realista. Apoyará un sistema viable cuya propiedad sea reclamada por un país, y que tome en cuenta las aspiraciones culturales de diferentes sociedades. Asimismo, proporciona asistencia técnica para minimizar los costos transicionales de pasar de un sistema a otro.

Kopits concluyó haciendo hincapié en la necesidad de respuestas innovadoras para desarrollar sistemas eficaces en función de los costos, viables y que ofrezcan una asistencia social adecuada. Hizo un llamado urgente a prestar atención a la reforma de los sistemas existentes que ‘relegan a los márgenes’ necesidades genuinas en las áreas

‘Si es posible hacer que el saneamiento forme parte de los ODM (como sucedió en Johannesburgo), no veo por qué el envejecimiento no pueda combinarse también con los ODM.’

Johan Scholvinck
Naciones Unidas

‘Vemos un mejor ambiente de negocios en aquellos lugares donde existe un estímulo real para que las personas con discapacidad ingresen a la fuerza laboral.’

Judith Heumann
Banco Mundial

de pobreza y educación, al otorgar ‘pensiones de jubilación excesivamente generosas a aquella minoría – servidores públicos, militares – que se jubila recibiendo todo su salario’.

Judith Heumann, del Banco Mundial, exploró la experiencia desde el ámbito de la discapacidad como un potencial indicador del futuro diseño de políticas a favor de las personas mayores. Habló sobre su propio encuentro con el envejecimiento cuando trabajó a nivel comunitario, apoyando a personas con discapacidad para que desarrollaran una mayor independencia en sus comunidades. Fue en este contexto que se percató de que la discapacidad podía ser adquirida, y que esto podía relacionarse con el proceso de envejecimiento. La falta de servicios accesibles de todo tipo cobra cada día mayor importancia a medida que uno envejece. Su trabajo en California incidió principalmente sobre las personas con discapacidad física y baja visión, lo cual la puso en contacto estrecho con personas mayores, muchas de las cuales no se sentían cómodas con los centros para el adulto mayor, que no satisfacían sus necesidades. Trabajando con dichas personas mayores, que en muchos casos sufrían también de depresión y baja autoestima, Heumann descubrió que era importante ayudarlas a pasar de un modelo médico a otro que reafirmara su capacidad para contribuir, administrar y mantener su independencia. Descubrió que la combinación de edad y discapacidad no permite mantener la propia ‘independencia o capacidad para tomar decisiones; generalmente se asume que, si uno es una persona mayor y tiene diversos tipos de discapacidad, está incapacitado para tomar decisiones’.

Continuó su relato describiendo las barreras que impiden la participación de las personas mayores, y manifestó que ‘la comunidad del desarrollo [y] las agencias prestamistas realmente han jugado un papel en continuar fortaleciendo a las comunidades que no son accesibles, y la falta de accesibilidad cumple un papel muy significativo en lo que ha de ocurrirles a las personas a medida que envejecen’. Ilustró sus puntos de vista describiendo su propia experiencia personal, obtenida a raíz de visitas a Hanoi, Vietnam, y las dificultades que sufren las personas mayores a causa de los bordes altos de las aceras y la falta de atención adecuada a los problemas de accesibilidad del transporte. En su opinión, los países en desarrollo tienen que articular temas como las políticas de transporte con metas relacionadas con la política de empleo e iniciativas para mantener a las personas en la fuerza laboral.

Las iniciativas relacionadas con políticas de desarrollo deben sustentarse en la experiencia de programas de autoayuda que ‘facilitan la capacidad de la gente para ser más independiente en sus comunidades’. Añadió que es necesario revisar los tipos de programas y servicios actualmente disponibles. Heumann aceptó que es problemático que las poblaciones mayores no se encuentren en el centro de la atención de quienes diseñan las políticas; es consciente de que ‘no se les considera una población primaria’. Pese a ello, existe la necesidad urgente de redoblar esfuerzos para trabajar con trabajadores de salud y proveedores de servicios en la atención de la tercera edad. Existe una ausencia de información básica acerca de diversos temas, entre ellos los tipos de servicios de atención de salud disponibles para las personas mayores en los países en desarrollo.

En lo que se refiere al trabajo de lucha contra la pobreza del Banco Mundial, especialmente los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza (DERP), las Estrategias de Asistencia a los Países (EAP) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Heumann comentó que ‘cuando vemos el caso de la población de personas mayores con discapacidad, éstas virtualmente no son escuchadas y no ha habido un movimiento importante para involucrarlas genuinamente en las discusiones’. Heumann afirmó que ‘la pobreza es un eslabón que lleva a la discapacidad, y la discapacidad es un eslabón que lleva a la pobreza... la discapacidad está ligada a la edad’. Reconoció que el Banco Mundial ha hecho muy poco en esta área pero actualmente está considerando formas en que su trabajo pueda empezar a eliminar las barreras a la accesibilidad. A su juicio, las políticas deben formularse en el contexto de un mundo que está envejeciendo, y las intervenciones en los países en desarrollo deben diseñarse con la meta de promover una participación plena. Existen argumentos claros para que el Banco Mundial desarrolle una fuerte agenda de promoción de la inclusión, y las personas mayores deben participar en dichas discusiones. Hizo un llamado a fortalecer el apoyo a las comunidades y organizaciones comunales.

Comentarios finales

El seminario concluyó con los comentarios finales de **Stanford Ross**, del Comité de Asesoramiento de la Seguridad Social estadounidense, quien aseguró que el lugar de la protección social se ha convertido en un tema central a nivel internacional y nacional, tanto en lo que concierne al diseño de las políticas públicas como en lo que se refiere al sector informal. La pregunta es por qué la protección social es considerada como una carga en comparación con otros servicios sociales. ¿No debería considerarse, al igual que la salud y la educación, como un elemento que contribuye al proceso de desarrollo? ¿Es posible concebir un fondo global para protección social, amarrado al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)?

La implementación del Plan de Acción de Madrid exigirá que los gobiernos e instituciones de desarrollo internacionales reconozcan el potencial de las personas mayores para contribuir a la agenda de desarrollo más amplia. La protección social universal puede ser una estrategia medular para lograr este fin. Ross reafirmó el vínculo entre las ‘agendas existentes y el envejecimiento’, reconociendo que la voluntad política y la visión son importantes para el cumplimiento de dicha agenda.

Inicialmente, es deseable crear una red de seguridad básica para acceder a los más pobres. Al mundo en desarrollo se le ofrece la oportunidad de encarar la provisión de un ingreso en la tercera edad y redefinir el concepto de jubilación, concibiendo los sistemas de protección para la tercera edad como conceptos flexibles, menos focalizados en el factor edad y más integradores, contemplando, por ejemplo, la jubilación por etapas, el trabajo a tiempo parcial y la rotación de personas que entran y salen de la fuerza laboral. El trabajo a favor del envejecimiento puede enriquecerse a partir de los ‘derechos y dignidades de las personas con discapacidad, que trasladan el tema de la discapacidad de la esfera de los derechos humanos [y lo llevan] al terreno del desarrollo’.

La protección social no debe verse únicamente como un instrumento de desarrollo impulsado por el Estado. Existen innumerables modelos positivos a nivel de las comunidades de los países en desarrollo, que allanan el camino para innovaciones sobre el terreno y podrían ser respaldados por los gobiernos, incluso de los países más pobres. Entre éstos se encuentran las organizaciones basadas en la comunidad promovidas por, por ejemplo, sociedades de sepelio, vendedoras del mercado o pequeños agricultores, con el objeto de ofrecer atención de salud o un ingreso en la tercera edad. Las iniciativas locales muchas veces satisfacen los requisitos más generales de transparencia y rendición de cuentas, que parecen elusivos a nivel nacional o en la esfera pública. El envejecimiento de la población representa asimismo una oportunidad para pensar más allá de la protección social, es decir, en áreas como la promoción de la salud como requisito para una vida libre de discapacidad más adelante.

Al presentar lo que Dalmer Hoskins denominó ‘las apremiantes razones a favor de un protagonismo estatal más amplio’ en materia de protección social, los mercados y los gobiernos pueden ser vistos como complementarios en la provisión de protección social. El debate tiene que incluir la combinación entre sistemas públicos y privados, así como, dentro de éstos, la combinación de diversos programas. El mundo en desarrollo necesita restringir la difusión de soluciones provenientes del mundo desarrollado y encontrar enfoques que brinden protección básica a todas las personas pobres a un nivel apropiado para su nivel de desarrollo. Una estrategia futura en materia de políticas públicas a favor del envejecimiento de la población podría tener cuatro vertientes: pensiones ‘ciudadanas’ universales, una edad de jubilación condicionada a la esperanza de vida, mercados laborales flexibles, así como la creación de un ambiente que permita a las personas de todas las edades funcionar con eficacia. Todos estos temas se reflejan en las tres direcciones prioritarias que figuran en el Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento 2002 suscrito en Madrid.

‘Existe un consenso universal hoy, aquí, en el sentido que el nuevo pensamiento, las nuevas iniciativas, están llamados a hacer frente a este desafío. Los temas relacionados con el envejecimiento en el mundo en desarrollo tienen que ser parte de las preocupaciones y discusiones regulares.’

Stanford Ross
Comité de Asesoramiento de la Seguridad
Social estadounidense

‘Las transferencias en efectivo y en especies, como los fondos de asistencia social (incluyendo las pensiones de jubilación) y los fondos sociales, que impulsan proyectos pequeños (por ejemplo, servicios sociales, capacitación y desarrollo de pequeñas empresas identificadas por las comunidades) [tienen]... resultados positivos para las poblaciones mayores y sus familias.’

*HelpAge International*⁹

3. Temas y preguntas claves que surgen del seminario

Resumen de puntos clave

A lo largo de las minutas del seminario se observa un notable consenso acerca de la naturaleza de los retos más importantes que enfrentan los países en desarrollo a la luz del envejecimiento de la población – y de las estrategias articuladas que se requieren para hacer frente al desafío. Las estrategias incluyen un llamado a un reordenamiento fiscal fundamental para generar los recursos que permitan proporcionar protección social para todas las personas mayores, incluyendo una redistribución del ingreso por medio de un sistema universal de protección social, la inclusión de las personas mayores en los acuerdos globales y una mayor atención a la investigación y el análisis de los temas relacionados con las poblaciones mayores en los países en desarrollo.

Los eslabonamientos entre protección social y resultados de desarrollo requieren mayor atención. El Banco Mundial define las intervenciones de protección social como aquellas que ‘ayudan a las personas, familias y comunidades a enfrentar mejor los riesgos en materia de ingresos que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad’.⁸ HelpAge International ha definido la protección social como ‘aquellas políticas e intervenciones que protegen y a la misma vez promueven los medios de vida y el bienestar de las personas pobres’.¹⁰ Hubo consenso en el seminario en el sentido que la protección social debe ser considerada, además, en relación con otras formas de apoyo para las personas mayores pobres, tanto para mantenerse a sí mismas como para contribuir durante un tiempo más largo y de manera más sustantiva a la familia y la comunidad. Únicamente un número minoritario de países en desarrollo ofrece dicho apoyo a las poblaciones mayores; en la mayoría de los casos, la inexistencia de dicho apoyo excluye y empobrece aún más a un grupo poblacional de creciente significación.

Temas claves

La protección social aborda una gama de retos de desarrollo

Un tema clave que emergió durante el seminario fue la variedad de respuestas al envejecimiento en los países en desarrollo en términos de alcance y esfera de acción, así como la variedad de eslabonamientos con otros programas de protección social. Se consideraron las características distintivas del Norte y el Sur, así como las experiencias existentes en el mundo en desarrollo. Entre los países en desarrollo existe una gran diversidad, y es importante reconocer que las soluciones genéricas, supuestamente idóneas para todos los casos, tienden a no funcionar. Por el contrario: las circunstancias específicas de cada país deben determinar el diseño de sistemas de protección social ‘hechos a medida’.

Los países en desarrollo presentan una serie de características distintivas: ingresos bajos, transición demográfica (a la que Joseph Stiglitz llamó un ‘aspecto esencial’ de su desarrollo), crecimiento económico desigual tanto al interior de los países como entre países, mercados de capitales subdesarrollados, un amplio sector informal y, en muchos casos, niveles de corrupción aún más altos que en el mundo desarrollado. Los marcos de políticas formales tienen un impacto mínimo sobre la realidad de las vidas de las personas mayores pobres en los países en desarrollo.

Aunque el envejecimiento de la población es un término genérico, en realidad describe problemas muy diferentes en el mundo desarrollado y en desarrollo. Los distintos niveles de desarrollo económico y las distintas etapas de transición demográfica plantean retos específicos para los países en desarrollo de escasos recursos. Los países pobres enfrentan severos límites en términos de su capacidad para responder por las personas mayores pobres, y para hacer los canjes con otras intervenciones de bienestar social que dicho gasto representaría. Los diseñadores de políticas pueden considerar que estos otros sectores (por ejemplo, atención de salud) tienen mayor prioridad que una

protección social basada en el ingreso. Sin embargo, el aumento de la longevidad en el mundo en desarrollo implica que cada día es mayor el número de personas mayores que carecen de capacidad para generar un ingreso. Sin embargo, la pobreza es mucho más que la falta de un ingreso; es una falta de oportunidades, o lo que Amartya Sen denomina la ‘falta de libertad’¹¹, especialmente para las mujeres. Asimismo, los riesgos de la pobreza aumentan con la edad, y salir de la pobreza es significativamente más difícil para las personas mayores que para la población ‘en edad de trabajar’.

La protección social es una estrategia de desarrollo para reducir la pobreza

Al implementar los procesos de los acuerdos globales para incluir a las personas mayores en los programas de desarrollo y reducción de la pobreza, es necesario eliminar las barreras que interfieren con su inclusión. Dichas barreras incluyen la falta de indicadores globales centrados en la tercera edad y la ausencia de respuestas al envejecimiento en los programas nacionales relacionados con el cumplimiento de los ODM. Los temas de importancia crítica para las personas mayores – como la pobreza, la seguridad material y la salud – figuran en la agenda del desarrollo sobre todo en relación con las generaciones más jóvenes. A pesar de que la pobreza constituye un fenómeno intergeneracional, que puede transmitirse con la misma facilidad que la riqueza, ni el pensamiento sobre el desarrollo ni los Objetivos de Desarrollo del Milenio han reconocido dicha relación hasta la fecha.

Sin embargo, la protección social y el desarrollo son complementarios. Un crecimiento de alta calidad es sostenible a través del tiempo, realiza una inversión adecuada en el futuro, reduce la pobreza y mejora la equidad. De ahí que la protección social sea un objetivo evidente del desarrollo, y por extensión de la asistencia al desarrollo. Por otra parte, la consecuencia de aferrarse a objetivos de desarrollo económico estrechos, como el desarrollo de mercados de capitales, es un ‘canje’ en aras del cual se sacrifica el objetivo social de brindar protección a la tercera edad.

Una de las principales preocupaciones expresadas por las personas pobres son sus perspectivas en la tercera edad. En especial, se preocupan por los roles de cuidadores ante los cambios generados en la estructura familiar por un vertiginoso proceso de urbanización. Asimismo, otros desarrollos como la crisis del VIH/SIDA pueden significar no solamente una disminución del apoyo que reciben de parte de los miembros más jóvenes de la familia, sino que las propias personas mayores se ven forzadas a asumir un rol de apoyo frente a los hijos y nietos afectados por el SIDA. En estas circunstancias, no sorprende que la protección social sea considerada por el Banco Mundial como un importante aspecto de la reducción de la pobreza. Si es posible proporcionar una red de seguridad para la población, reduciendo los riesgos que enfrenta, las personas pobres podrán realizar inversiones productivas para mejorar tanto sus propios medios de vida como los de sus familias.

Estudios realizados en diversos países han demostrado que un ingreso fijo en forma de una pensión de jubilación se comparte con toda la familia. Más aún, un buen sistema de seguridad social significa que las familias con niños pueden gastar menos en los padres o abuelos y por lo tanto gastar más en educación. El caso de Sudáfrica demuestra que, cuando los beneficios están focalizados en las personas mayores, especialmente las mujeres mayores, tienen un efecto de empoderamiento, no solamente para la persona en particular sino también para toda su familia. La regularidad de una pensión en un contexto en el que otros ingresos pueden ser bastante inseguros, así como el papel que juega en las decisiones familiares respecto de invertir en áreas tales como salud y educación, resultan por lo tanto de importancia crucial. El aumento del estatus social es también una consecuencia directa de un ingreso regular.

‘La inclusión de todos los grupos poblacionales es clave para el logro de los ODM. La ausencia de las personas mayores en los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene que ser subsanada.’

Johan Scholvinck
Naciones Unidas

La protección social es factible para los países en desarrollo

Para hacer de la protección social una herramienta viable contra la pobreza para las personas mayores, es necesario que se den ciertas condiciones, y se eliminen ciertas barreras. Por ejemplo, si no se cumplen las promesas de incrementar la ayuda al desarrollo, los países pobres no dispondrán de recursos suficientes para proporcionar un bienestar social integral, salud u otras formas de apoyo para las personas mayores. Para los países en desarrollo, las opciones tendrán que incluir por lo tanto una protección social de corte más informal, en que la oferta estatal utilice un porcentaje mayor de la asistencia al desarrollo, así como iniciativas para vincular los sistemas informales de manera efectiva con la provisión estatal formal.

En lo que respecta a las políticas públicas, las estrategias más amplias a nivel macro tendrán un impacto, por ejemplo, la importancia de combinar la estabilidad macroeconómica con una protección social efectiva. Al diseñar las políticas tendrán que abordarse las distorsiones en los regímenes públicos. Por ejemplo, la resistencia a reducir los puestos públicos y las obligaciones por concepto de pensiones, o a subir los impuestos, puede llevar a un énfasis distorsionador en sistemas de pensiones excesivamente generosos con los servidores públicos, a expensas de necesidades genuinas de inversión en asistencia social y otros programas.

La provisión de protección social conlleva también retos administrativos. Éstos incluyen: determinar quién debe pagar los impuestos y cuánto deben y rastrear las aportaciones, así como administrar los beneficios. La existencia de amplios sectores informales en los países en desarrollo restringe la capacidad para focalizar dichos programas con eficacia. En las discusiones se examinó la utilidad de los sistemas de enumeración de corte occidental, que requieren la identificación y el seguimiento de cada participante del programa, en oposición a los sistemas universales, basados en indicadores claros como edad y género.

Los países que realmente tienen la voluntad de hacerlo pueden lograr enormes avances en proporcionar beneficios a los ciudadanos y ciudadanas más pobres. Algunas de las barreras mencionadas arriba pueden ser subsanadas. Por ejemplo, los aspectos de factibilidad fiscal pueden resolverse reajustando la edad de ingreso o el nivel de beneficio. En Nepal, por ejemplo, las pensiones de jubilación se pagan a partir de los 75 años y equivalen al 10 por ciento del ingreso per cápita. La forma en que se diseña un sistema es altamente relevante para la efectividad del mismo.

Los mecanismos de protección social pueden promover la transparencia y la gobernabilidad

Las medidas de política pública como la protección social pueden desempeñar una importante función de fortalecimiento de procesos para apuntalar los objetivos de gobernabilidad. La protección social requiere de procesos claros y transparentes para poder hacer efectivos los beneficios deseados. Los principios rectores de la protección social son: incentivos apropiados, transparencia y rendición de cuentas – principios que también subyacen a los objetivos de gobernabilidad más amplios. Por eso, el punto de partida para el desarrollo de un sistema de protección social es la construcción de instituciones. Dado que las debilidades institucionales limitan las opciones de protección social, las culturas institucionales tienen que empezar a reforzar la eficiencia y el buen servicio. Se requieren incentivos para una buena administración del programa, incluyendo procesos presupuestarios transparentes, de manera tal que los receptores sepan cuánto pueden esperar y los gobiernos puedan rastrear el desembolso de los fondos.

Asimismo, existe la necesidad de hacer cambios en algunas instituciones, como aquéllas que protegen los derechos de propiedad, y de garantizar el imperio de la ley y la rendición de cuentas a nivel de los gobiernos. Del mismo modo, se requieren reformas en las instituciones financieras internacionales, para apoyar el desarrollo de enfoques que sean apropiados para cada país. No solamente se requiere la participación de elites reducidas, sino también de amplios sectores de la sociedad civil, círculos académicos y

empresariales, trabajadores y otros sectores. La gestión de la protección social requiere que el gobierno ejerza un rol central de regulador y catalizador. Y la gestión a nivel nacional requiere que distintas secciones del gobierno trabajen juntas, fortaleciendo a su vez prácticas abiertas y de mutua colaboración en la ejecución de las políticas públicas.

Sin embargo, un programa estatal con financiamiento inadecuado o mal diseñado puede tener impactos negativos sobre la gobernabilidad. Por ejemplo, la determinación de los beneficiarios a menudo se convierte en un proceso político; los sectores de la tercera edad pueden ser discriminados en términos de quién recibe las pensiones. Al mismo tiempo, los gobiernos pueden sentir la necesidad de corregir errores del pasado a través de una reducción de los beneficios, como en el caso de los países en transición. Resucitar la idea del pasado de que las personas poseen derechos adquiridos inviolables ha dado lugar a enfoques que intentan ocultar recortes a los beneficios y, a medida que éstos se hagan cada vez más aparentes, surgirá un debate en torno a la aceptabilidad política o no de dichos recortes.

Es necesario profundizar la investigación acerca de la importancia de las medidas de protección social para fortalecer el capital social. Las instituciones informales, como los fondos locales para sepelios y las sociedades mutuales surgidas en torno a organizaciones confesionales en África y otros lugares, refuerzan los aspectos de solidaridad y construcción de comunidad de la protección social. Dichos modelos pueden ser aprovechados para ampliar la cobertura y el impacto.

Se requieren mayores evidencias acerca del impacto del envejecimiento en los países en desarrollo

La ausencia de información estadística acerca de las personas mayores en el mundo en desarrollo fue otro tema clave a lo largo de todo el seminario. En los países en desarrollo existe un severo déficit de información e investigación, lo cual afecta la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones informadas. Uno de los impedimentos más graves para la implementación efectiva de estrategias de reducción de la pobreza enfocadas en las personas mayores es la falta de información que incorpore a las personas mayores, lo cual compromete el análisis de las políticas seriamente. Los datos basados en encuestas intra-hogares podrían servir para extraer información acerca de las vidas de las personas mayores, y acerca de las personas mayores en el seno de la familia.

Dado que gran parte de la información se recoge por medio de censos nacionales, se desactualiza rápidamente y requiere verificación mediante encuestas que revisen temas específicos como los siguientes: transferencias intergeneracionales, atención y cuidados, estado de salud y nivel socioeconómico. La investigación de temas relacionados con la tercera edad produciría una mejora sustantiva del conocimiento. Además, es importante sintetizar los resultados de las investigaciones, intentando identificar lo que constituye conocimiento generalizable, en oposición a lo que William Hsiao denominó ‘*simples outliers* [variables con valores fuera de los rangos esperados] o accidentes de la historia’.

Se reconoció que una buena recolección de datos demanda tiempo y dinero, y que el tema del envejecimiento no ha recibido la atención que requiere. La recolección y el análisis de información estadística acerca de los mecanismos de protección social es un área de especial necesidad. La investigación multidisciplinaria facilitaría el conocimiento acerca de las poblaciones mayores más allá de las fronteras nacionales. Es fundamental que los datos sean comparables, abarcando una amplia gama de países. Es importante que las agencias financieras faciliten la armonización de la información, que es un área clave de contribución para las instituciones donantes en el futuro.

‘Hemos visto cómo países que tienen una verdadera voluntad política hacen enormes avances en proporcionar beneficios a los ciudadanos más pobres.’

Dalmer Hoskins
Asociación Internacional de la Seguridad Social

‘La tercera edad es una manera muy efectiva de focalizar los beneficios. Sudáfrica tiene una pensión de jubilación focalizada en las personas mayores de edad muy avanzada, especialmente las mujeres. Se trata de un beneficio que empodera a la mujer mayor y, a través de ella, al resto de la familia.’

Nicholas Barr
London School of Economics

Cinco preguntas para su discusión posterior

1. ¿Puede la provisión de protección social universal constituir un elemento fundamental del paquete requerido para el cumplimiento de los ODM?

Las poblaciones mayores pertenecen rutinariamente a las filas de los más pobres entre los pobres. Los objetivos de desarrollo social de la protección social constituyen un argumento irrefutable a favor de la provisión universal de protección social. La pobreza de las personas mayores y sus familias puede combatirse a través de paquetes de protección social que a su vez impulsen su inclusión en los programas orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos globales relacionados. ¿Debe el financiamiento para el desarrollo, incluyendo los mecanismos de reducción de la pobreza, incluir un compromiso incrementado de garantizar una protección social universalmente accesible en el mundo en desarrollo?

2. ¿Hasta qué punto la voluntad política es la clave para reducir la pobreza de las personas mayores?

La voluntad política de incluir a todos los pobres, incluyendo las personas mayores, en el marco internacional para ejecutar las metas de reducción de la pobreza y derechos humanos para todos y todas, podría expresarse en el establecimiento y financiamiento de medidas universales de protección social. ¿Qué cantidad adicional de voluntad política e institucional se requiere para cumplir con el marco de desarrollo internacionalmente acordado? ¿Puede dicho compromiso demostrarse efectivamente mediante la inclusión de las poblaciones mayores en las agendas de desarrollo y derechos humanos, como un paso necesario para lograr las metas de desarrollo globales y nacionales?

3. ¿La protección social es una asistencia al desarrollo debidamente focalizada?

La protección social universalmente proporcionada mediante una combinación de un ingreso plano y beneficios de salud para las poblaciones mayores sí es posible desde el punto de vista fiscal para los países en desarrollo. ¿Constituye una manera eficiente de focalizar la asistencia al desarrollo en los pobres, especialmente las mujeres?

4. ¿Podría la tercera edad constituir un indicador universal adecuadamente seleccionado para programas anti-pobreza focalizados?

Los programas de protección social y de lucha contra la pobreza que dependen de sistemas administrativos y de elegibilidad complejos, engorrosos y caros, no llegarán a los beneficiarios deseados. Es necesario instalar mecanismos básicos de protección (por ejemplo, en las áreas de ingresos y salud) a nivel local, es decir, lo más cercanamente posible a la gente. La evaluación de los recursos de los beneficiarios para focalizar los beneficios en los pobres es un método caro e ineficiente que lleva a la estigmatización, mientras que la adopción de indicadores de aplicación universal y debidamente seleccionados, como la tercera edad, constituye una estrategia de eficacia probada para focalizar los beneficios relacionados con la reducción de la pobreza, especialmente en las mujeres.

5. ¿Cuáles son las opciones en términos de políticas de las que disponen los países en desarrollo para implementar sistemas de protección social que reduzcan la pobreza y las desigualdades?

El diseño de sistemas de protección social para las personas mayores tiene que adecuarse a las circunstancias específicas de cada país. No existe una única política que sea apropiada para todos los países. La tesis ampliamente difundida en el pasado de que los países en desarrollo deberían tener un sistema fundamentalmente privatizado, con cuentas individualizadas, no se sostiene para todos los países, dada la multiplicidad de sus necesidades de desarrollo y transiciones demográficas. Por el contrario: están emergiendo evidencias que probarían que los sistemas de seguridad y protección social totalmente financiados en ocasiones están mejor capacitados para cumplir con los objetivos de desarrollo social de protección.

Referencias

1. División de Población de las Naciones Unidas

Perspectivas de la población en el mundo: la revisión del 2002
Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas, 2002

2. HelpAge International

Estado mundial de las personas mayores 2002
Londres, HelpAge International, pp. 4, 19-23

3. División de Población de las Naciones Unidas

Perspectivas de la población en el mundo: la revisión del 2002
Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas, 2002

4. Doctor J Michael Orszag et al

Conferencia en la Casa Blanca sobre el Network Democracy Social Security Briefing Book
Individual accounts: lessons from the UK experience
<http://www.network-democracy.org/social-security/bb/whc/orszag.html> (marzo de 2003)

5. Banco Mundial

La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?
Nueva York, una publicación del Banco Mundial, Oxford University Press, 2000

6. Asamblea General de las Naciones Unidas

La implementación de la Declaración del Milenio
(Informe de seguimiento del Secretario General) Nueva York, Asamblea General de la ONU, 2002
<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html> (abril de 2003)

7. Fondo Monetario Internacional

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf> (abril de 2003)

8. Banco Mundial

<http://www.worldbank.org/sp> (abril de 2003)

9 y 10. HelpAge International

Population ageing and development: strategies for social protection
Documento de antecedentes para el seminario, HelpAge International, Londres, 2002
p. 3 (fotocopiado)

11. Amartya Sen

Desarrollo y libertad
New York, Random House, 2000



‘Ningún tema... es de mayor... trascendencia que el envejecimiento de la población y la oferta de protección para este importante sector. Afecta la naturaleza misma de nuestras sociedades y... todos los aspectos de la sociedad.’

Joseph Stiglitz, *Initiative for Policy Dialogue*

Envejecimiento de la población y desarrollo – nuevas estrategias de protección social

HelpAge International
PO Box 32832
Londres N1 9ZN, Reino Unido

Tel: +44 20 7278 7778
Fax: +44 20 7713 7993

Email: hai@helpage.org
Sitio web: www.helpage.org

ISBN: 1 872590 14 4

El envejecimiento de la población tendrá un impacto tan profundo en el mundo en desarrollo en el siglo XXI como el que tuvo en los países desarrollados en los últimos cien años. Para hacer frente a los desafíos de este mundo que envejece se requerirá un nuevo pensamiento – por encima de todo, sobre formas de vincular estrategias para proteger a unas poblaciones mayores que están creciendo con estrategias para promover el desarrollo.

El presente seminario, ‘Envejecimiento de la Población y Desarrollo – Nuevas Estrategias de Protección Social’, realizado en Washington, DC, el 31 de octubre de 2002, congregó a académicos, diseñadores de políticas y profesionales de una amplia variedad de disciplinas, con el objeto de considerar algunas de las preguntas claves que surgen en este contexto:

- *¿De qué forma debería reformularse el debate sobre desarrollo en el contexto del envejecimiento en el mundo en desarrollo?*
- *¿En qué deberían focalizarse las políticas de desarrollo a la luz del nuevo orden demográfico?*
- *¿De qué forma se puede integrar más efectivamente las políticas de protección social con las estrategias de reducción de la pobreza?*
- *¿La focalización en apoyo para las personas mayores en el mundo en desarrollo debería ampliarse, más allá de la reforma del sistema de pensiones y la seguridad social?*
- *¿De qué forma las circunstancias económicas y fiscales determinan la construcción de los temas de protección social?*
- *¿De qué forma podemos hacer que la reducción de la pobreza y la integración social ocupen un lugar más central en el diseño de la política económica y fiscal?*

HelpAge International

Acción global sobre envejecimiento