

INFOEVENTO

Envejecimiento, desarrollo y previsión social

Informe de la Conferencia Internacional de UNRISD
8-9 de abril de 2002, Madrid, España

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Ageing, Development and Social Protection* (Conference News, UNRISD/CN11/03/2, June 2003). La versión en español no es una publicación formal de UNRISD.

Contenido

- Introducción
- Sesión uno: Trayectorias del desarrollo, cambio social y bienestar en la edad avanzada
- Sesión dos: La previsión social formal y las personas de edad
- Sesión tres: Las personas de edad y la economía del cuidado
- Comentarios finales
- Programa
- Ponencias

El envejecimiento acelerado de la población es una tendencia mundial; es un problema que afecta desde hace mucho tiempo a los países desarrollados y que ahora comienza a observarse en muchas regiones en desarrollo. Se tiende a hablar del envejecimiento de la población como una amenaza para el futuro, cuando en realidad debería reconocerse como uno de los grandes logros de los últimos 100 años, aunque sea un logro que genera a su vez una serie de desafíos sociales, económicos, políticos y culturales. El envejecimiento de la población forma parte y recibe la influencia de procesos más generales de desarrollo y transformación. El bienestar y la calidad de vida de las personas de edad avanzada dependen en gran medida de su capacidad para aprovechar las oportunidades y manejar los riesgos producto de un cambio rápido y complejo. La previsión social, tanto formal como informal, puede cumplir una función clave en la mediación de estas relaciones. Esta conferencia, en la cual 14 expertos de renombre internacional en materia de envejecimiento y desarrollo presentaron ponencias solicitadas por UNRISD, fue el aporte del Instituto a la Segunda Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento.

La conferencia de UNRISD brindó a los participantes de la referida Asamblea Mundial una mayor comprensión de la situación actual de la investigación y debates académicos sobre algunos de los temas centrales relativos al envejecimiento y el desarrollo y sus efectos sobre diferentes grupos sociales (incluidos los grupos distintos de las personas de edad), países y regiones, así como diversos contextos de desarrollo, cambio y crisis. Dado que la investigación sobre el envejecimiento de la población sigue siendo incompleta e irregular, sobre todo en los países de ingresos bajos y medios, existe la imperiosa necesidad de desarrollar una base de conocimiento más sólida y marcos de política más coherentes que aborden los efectos del envejecimiento y las necesidades de las personas de edad. En respuesta a esta situación, durante la conferencia se analizaron las oportunidades, los problemas y los desafíos de una previsión social efectiva para las personas de edad, incluidas las políticas públicas formales y las estrategias más informales, como los sistemas de apoyo doméstico. En la primera sesión, los participantes examinaron la dinámica y los retos del envejecimiento de las poblaciones en países con trayectorias de desarrollo diferentes. La segunda sesión se consagró a los mecanismos de previsión social, incluidos los programas de pensión, la atención a la salud y los servicios sociales. Finalmente, durante la tercera sesión, se analizó un conjunto de temas relativos a la economía del cuidado. El presente informe contiene además el programa de la conferencia y la lista de contribuciones al proyecto.

Introducción: Envejecimiento, desarrollo y previsión social: Un programa de investigación

En su discurso de inauguración, Peter Lloyd-Sherlock resumió los cuatro mitos importantes que han estereotipado y que continúan desviando los debates sobre envejecimiento y desarrollo.

Mito No. 1: El envejecimiento de la población es principalmente un problema del Norte.

Un repaso de los datos demográficos básicos permite aclarar rápidamente esta equivocación común. Si bien las estructuras de poblaciones de edad más avanzada tienden a encontrarse en los países más ricos, la mayoría de las personas de edad del mundo vive actualmente en el Sur. Igualmente, las tasas actuales de envejecimiento de las poblaciones de algunas partes del Sur, como China y Brasil, aumentan mucho más rápidamente que las de los países industrializados.

Mito No. 2: Inevitablemente, las personas de edad representan una carga improductiva para la sociedad y un impedimento para el desarrollo económico.

En otras palabras, el envejecimiento quizás sea algo deseable para una persona, pero resulta negativo para la sociedad en general. Los debates sobre el envejecimiento se ven afectados por lo que podría llamarse un “paradigma negativo del envejecimiento de la población y la vejez”. De acuerdo con este modelo, la vejez está asociada a la dependencia, la vulnerabilidad, la falta inherente de capacidad y una pobre calidad de vida. En cuanto al desarrollo económico, se argumenta que las personas de edad avanzada agotan los ahorros, son improductivos y tienen necesidades onerosas, cuyo costo reduce la base de recursos de la economía en general. Estas ideas a veces se traducen en agendas de políticas específicas. Por ejemplo, la principal herramienta costo-afectiva que utiliza el Banco Mundial para asignar recursos para la salud adscribe un valor de rendimiento social menor al mejoramiento de la salud para las personas mayores de 60 años que para aquellas que da en llamar las “cohortes productivas”.

Sin embargo, en la actualidad se está cuestionando este paradigma negativo. Ahora se presta mayor atención a la diversidad de experiencias en la vejez, así como a las contribuciones reales o potenciales que las personas de edad pueden hacer al bienestar de otras personas y al suyo propio. Estas nuevas ideas se han “reunido” bajo el término “envejecimiento activo”. Si bien este cambio en la manera de entender el envejecimiento es un acontecimiento positivo, existe el riesgo de que el mismo, reste importancia a las verdaderas necesidades y vulnerabilidad de algunas personas de edad. En lugar de generalizar sobre la vejez desde una perspectiva negativa o activa, es menester reconocer la heterogeneidad de la experiencia.

Mito No. 3: Inevitablemente, el envejecimiento de la población ejercerá presiones insostenibles sobre la previsión social formal.

Con frecuencia se presenta esta situación no sólo como un problema de los países más ricos, sino también como un fenómeno mundial. Resulta de mayor utilidad identificar los diferentes escenarios de desafíos en diferentes partes del mundo. En los países desarrollados se ha registrado un rápido crecimiento del gasto público en las necesidades de las personas de edad, lo cual ha generado preocupación en torno a la sostenibilidad fiscal y se han hecho llamados en pro de la adopción de un enfoque más pluralista ante el financiamiento y la prestación de servicios. Sin embargo, el vínculo entre el envejecimiento de la población y el gasto en previsión social formal no siempre resulta tan sólido como se dice. Por ejemplo, los gastos en atención a la salud reciben un impacto importante de la forma en que se organizan y financian estos servicios, independientemente del contexto demográfico. En la mayoría de los países de bajos ingresos, las políticas sociales tienden a concentrarse en las necesidades de otros grupos, como las madres, los niños y los “trabajadores”. En lugar de mantener los programas existentes, el principal desafío que enfrentan estos países será el de incluir a las personas de edad en las políticas sociales por primera vez. Entre los países de medianos ingresos, la escala de la previsión social formal para los adultos mayores es extremadamente variada: extendiéndose desde políticas de protección mínima hasta esquemas que compiten con los del Norte. En muchos países de medianos ingresos, la previsión social formal se ha visto amenazada por el ajuste estructural, los cambios en los paradigmas de bienestar social y el rápido crecimiento de los servicios privados en entornos regulatorios frecuentemente débiles.

Habida cuenta de esta diversidad, sería erróneo hablar de las repercusiones *inevitables* del envejecimiento de la población sobre los programas formales de bienestar social. No obstante, los debates sobre las políticas continúan caracterizándose por un enfoque “talla única”. Por ejemplo, las discusiones sobre la reforma de las

pensiones siguen muy de cerca los esquemas mundiales, y en ocasiones parecerían preocuparse más por el desempeño de los mercados de capital que de las necesidades de las personas de edad. Igualmente, la reforma del sector salud se adhiere a un modelo cada vez más mundializado de apertura de mercados, recuperación de costos y descentralización, reforma que puede implicar graves amenazas para los ancianos.

Mito No. 4: La economía del cuidado puede ocuparse de sí misma y no es un tema prioritario de acción pública.

La economía del cuidado ha recibido escasa atención de parte de los responsables de la formulación de las políticas y los académicos tanto del Norte como del Sur. En el Norte, existen preocupaciones cada vez mayores sobre la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades de cuidado, y no obstante, el grueso de estos servicios se presta a través de proveedores privados o informales. El papel que desempeña el sector privado plantea problemas en cuanto a su regulación y equidad; el papel del sector informal genera inquietudes de justicia social y sostenibilidad. En el Sur se sigue suponiendo que las estructuras tradicionales de la familia y la comunidad pueden satisfacer las necesidades de cuidados. Sin embargo, las familias, normas y valores están sufriendo cambios sin precedentes, por lo que podría resultar riesgoso suponer que constituyen una verdadera garantía de cuidado.

Para concluir, Lloyd-Sherlock enfatizó nuevamente la diversidad de las experiencias de envejecimiento. Sugirió no concebir a las personas de edad como un grupo de interés especial cuyas preocupaciones son diferentes de otros grupos etéreos. Las personas de edad no viven aisladamente, por lo que su bienestar está estrechamente vinculado al de la sociedad en general. Las políticas deben reconocer tanto las diferencias como la interdependencia.

Sesión uno: Trayectorias de desarrollo, cambio social y bienestar en la edad avanzada

El envejecimiento de la población y el bienestar de las personas de edad son factores inseparables de procesos más generales de desarrollo. La velocidad de estos procesos de cambio en los países en desarrollo se refleja en el repentino desencadenamiento del envejecimiento de las poblaciones de esas regiones. Y la relación funciona en ambos sentidos: el envejecimiento de la población también puede incidir sobre los patrones de desarrollo. Pero las afirmaciones de que el envejecimiento simplemente aumenta la carga de los sectores productivos de la economía se basan en nociones demasiado generalizadas sobre el consumo y la dependencia en la vejez. Varios participantes argumentaron que las categorías regulares que se basan en la edad y que se utilizan para calcular las tasas de dependencia se sustentan en supuestos monolíticos y obsoletos sobre las funciones de los diferentes grupos etéreos. El desarrollo afecta la capacidad de las sociedades para atender a todos los grupos, incluidas las personas de edad, y puede influir en la capacidad para establecer mecanismos formales de previsión social. Al mismo tiempo, el desarrollo puede traer consigo cambios sociales y culturales complejos que representan tanto oportunidades como amenazas para los ancianos, sobre todo en las áreas de condición social y sistemas informales de apoyo.

Durante la primera sesión, se exploraron estos temas y las relaciones que se presentan en diferentes entornos nacionales y regionales. Varios temas clave surgieron durante las ponencias y las discusiones que de ellas derivaron. Una inquietud central tenía que ver con la condición material de las personas de edad, incluida la manera en que esta condición ha cambiado con el transcurso del tiempo y la forma en que se diferencia de otros grupos etéreos. Los estudios conducidos en distintos países revelaron diversas experiencias en cuanto al bienestar relativo entre las generaciones.

Gran Bretaña

En su presentación, Paul Johnson analizó la prolongada historia de Gran Bretaña en esta área, que en líneas generales representa la historia de las naciones industrializadas avanzadas. Aunque con frecuencia se presume que las personas de edad eran pocas en las sociedades premodernas, ello no es cierto. Cerca del año 1700, cuando Bretaña era una economía fundamentalmente agrícola y rural, más del 10 por ciento de la población tenía más de 60 años. Resulta claro que aunque la esperanza de vida al nacer era baja en los tiempos premodernos, las personas de edad avanzada constituían una gran parte de la población *adulta*—entre 15 y 25 por ciento—mucho antes de que se iniciara el envejecimiento más rápido de la población en el siglo XX. Por lo tanto, es un error suponer que las personas de edad han ganado notoriedad y masa crítica sólo en tiempos recientes.

El retiro formal del mercado laboral era un fenómeno poco común antes de 1900, aunque las discapacidades físicas limitaban la posibilidad de una gran minoría de personas de edad para adquirir trabajos remunerados. Desde 1950 se ha registrado una marcada caída del empleo de las personas en edad avanzada, tanto hombres como mujeres, en Gran Bretaña. Ello es el resultado de una compleja gama de factores, entre los que cabría destacar la ampliación de los programas públicos de pensión y previsión social, el comportamiento de los empleadores, las decisiones personales y las normas sociales. A principios del siglo XX, el ser una persona de edad y desempleada equivalía a ser pobre, excepto para una muy pequeña minoría de personas de clase media y alta. En la actualidad, para un número cada vez mayor de jubilados (aunque de ninguna manera todos), el fin del trabajo no trae consigo la pobreza y la dependencia económica, sino por el contrario, una nueva etapa en el ciclo de la vida caracterizada por el ocio activo con recursos adecuados. Un factor determinante de solvencia económica en la vejez reside ahora en la historia laboral de la persona. Si una persona trabajó continuamente en un empleo con derecho a pensión y salarios iguales o superiores al promedio, probablemente la jubilación resulte segura desde el punto de vista financiero. Pero si su historia laboral contenía etapas prolongadas sin ingresos, empleos a tiempo parcial, salarios inferiores al promedio o trabajos sin derecho a pensión, la jubilación será casi inevitablemente un tiempo de limitada capacidad financiera y de dependencia en la beneficencia pública.

Al observar la historia política de la política de pensiones en Gran Bretaña desde 1908, decía Johnson, resulta claro que los principales partidos políticos siempre han visto a los pensionados como un grupo de ciudadanos que merecen recibir atención legislativa y apoyo financiero público. No obstante, la proporción de pensionados que se considera que viven en condiciones de pobreza o están muy cerca de vivir en tales condiciones sigue rondando el 30 por ciento. La historia de la política pública en materia de jubilación y pensiones en Gran Bretaña está curiosamente polarizada. Por una parte, tenemos la historia de la innovación institucional popular y exitosa que ha conducido a la incorporación integral de las personas de edad al Estado benefactor en calidad de “pensionados”, así como a la asignación de una gran proporción de los ingresos públicos a este grupo por medio de las pensiones del Estado. Por la otra, existe una historia continua de falta de capacidad o de voluntad, en todos los partidos, para asignar los recursos apropiados para cumplir las expectativas, o proveer una pensión superior al nivel de subsistencia. Esta situación refleja los temores de conferir a los pensionados un “cheque en blanco” y de definir la política de pensiones en términos de un compromiso de suma cero entre el ingreso de los pensionados y el de los trabajadores. Estas tendencias han sido particularmente marcadas en Gran Bretaña, lo que ha resultado en bajos beneficios de pensión en comparación con la mayoría de las naciones industriales avanzadas.

Además de ser un elemento de intervención de política pública y de cambio de mercado laboral, la historia de las jubilaciones fue también parte importante de la reconceptualización del ciclo de vida que ocurrió durante el siglo pasado. Las expectativas de las personas frente a la vejez y la forma en que planifican y viven esa etapa de sus vidas han cambiado enormemente. Una simple razón que explica esta situación es que la mayoría de las personas puede ahora esperar no sólo sobrevivir hasta alcanzar la jubilación, sino además lograrlo en buena salud por más de una década. La jubilación, por lo tanto, ha cambiado y pasado de ser una fase residual de la vida que alcanzaba una minoría a formar parte normal del ciclo de vida, con una duración igual o mayor que la infancia o la adolescencia.

Los estudios que se presentaron sobre Brasil y Ucrania ofrecen un contraste en cuanto a las trayectorias de desarrollo y el bienestar en la vejez. En su estudio sobre Brasil, Ana Amélia Camarano concluyó que, no obstante tener un desempeño económico modesto, el país ha visto surgir recientemente una amplia y generosa gama de programas sociales para las personas de edad. En su ensayo sobre Ucrania, Vladislav Bezrukov y Natalia Foigt mostraron la forma en que la profunda crisis económica del país se ha reflejado en el colapso de la previsión social formal. Sin embargo, estas dos presentaciones también identificaron importantes procesos que afectan a los ancianos de ambos países, como son el cambio de la dinámica doméstica y las normas culturales.

Brasil

A partir de los datos de encuestas de hogares realizadas en el país en 1981, 1998 y 1999, Camarano examinó los cambios a corto plazo de la situación de las personas de edad (definidas éstas como personas mayores de 60 años) en Brasil. La ponente prestó particular atención a las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, y entre el noreste, zona relativamente pobre del país, y el sureste, región más próspera. Camarano encontró una

mejora general de la situación de los ancianos durante ese período, sobre todo en las zonas rurales. Entre 1981 y 1998, la esperanza de vida a los 60 años aumentó en 2.4 años para los hombres y 2.7 años para las mujeres. También se registró una caída en la incidencia de las discapacidades mentales o físicas en la población anciana. La pobreza y la proporción de personas de edad sin ingresos disminuyeron sustancialmente, sobre todo para las mujeres. Por ejemplo, en las zonas rurales, la proporción de mujeres sin ingresos disminuyó de 45 por ciento a 20 por ciento entre 1981 y 1999. El mejoramiento de sus condiciones de salud permitió a las personas de edad conservar sus empleos hasta edades avanzadas: en 1998, el 20 por ciento de los hombres mayores de 80 años continuaba trabajando.

El estudio de Camarano concluyó que el aumento de la cobertura y el valor de los beneficios de la seguridad social eran los factores que habían mejorado la posición de las personas de edad. La constitución brasileña de 1988 introdujo un concepto de seguridad social más inclusivo, al establecer la cobertura universal y la igualdad de derechos para los beneficiarios rurales y urbanos. Estas políticas entraron en vigor en 1990 y 1991, con dos importantes cambios sobre la elegibilidad para la pensión. En primer lugar, el acceso a las pensiones de asistencia social se hizo menos dependiente de los aportes hechos a través de la participación en el sector formal del mercado laboral. En segundo lugar, la unidad beneficiaria se modificó, al pasar de la familia a la persona. La primera de estas dos medidas tuvo una repercusión considerable en las zonas rurales, donde la proporción de personas de edad avanzada que recibían algún tipo de beneficio de la seguridad social aumentó de 53 por ciento a 82 por ciento durante el período estudiado. Ambas medidas tuvieron importantes efectos sobre las mujeres, quienes pudieron obtener pensiones independientemente de su actividad económica pasada y su posición en el hogar. Entre 1981 y 1999, la proporción de mujeres que recibían beneficios aumentó de 53 por ciento a 77 por ciento.

Si bien Camarano logró identificar tendencias generales en el bienestar de las personas de edad, también observó que la posición de estas personas seguía siendo variada, con grandes diferencias entre las zonas rurales y urbanas, así como entre las regiones más ricas y las más pobres. El sistema de seguridad social ha contribuido poco para corregir la enorme desigualdad de ingresos imperante en Brasil, ya que los beneficios de la jubilación están estrechamente relacionados con los ingresos devengados durante toda la vida. Por ejemplo, la pensión promedio de un funcionario jubilado del servicio judicial en 2000 era 40 veces superior a la pensión de un trabajador rural jubilado.

Camarano también contrastó estas mejores circunstancias de las personas de edad con la deteriorada situación económica de otros grupos étnicos, quienes reflejaban un aumento del desempleo, una disminución del ingreso promedio y la inestabilidad crónica de la economía brasileña. Esto ha hecho que los hijos dependan más de sus padres. Otros factores, como el aumento de las tasas de embarazo entre adolescentes y el número de divorcios y separaciones, pueden haber incrementado las demandas que los hijos hacen a sus padres en edad avanzada en busca de apoyo. Como resultado de lo anterior, ha habido un aumento del tiempo que los hijos adultos pasan como dependientes de sus padres. Por ejemplo, entre 1981 y 1999, la proporción de hogares cuya cabeza de familia era un adulto mayor hombre y con al menos un hijo adulto (mayor de 21 años) aumentó de 19 por ciento a 44 por ciento. De acuerdo con otros estudios citados por Camarano, este incremento de la co-residencia se debe más a las necesidades materiales de los hijos que a las necesidades de cuidado de las personas de edad. Esta situación se refleja en los datos sobre las contribuciones directas de las personas de edad a los presupuestos familiares. Para 1999, las personas de edad aportaban el 58 por ciento del total de los presupuestos familiares en las zonas rurales, y 51 por ciento en las zonas urbanas. Esto puede haber tenido un fuerte impacto sobre el papel de las personas de edad avanzada como proveedores de cuidados.

La presentación sobre Brasil también reveló la forma en que los cambios a la política de pensiones pueden inducir importantes mejoras en la situación económica y social de las personas de edad en un plazo muy corto. El estereotipo tradicional del anciano dependiente ha dado paso a la percepción de la persona de edad como proveedora. En gran medida, los destinos tan distintos de diferentes generaciones en Brasil reflejan el mejoramiento radical de los programas de pensión que no se basan en cotizaciones. También reflejan las dinámicas circunstancias nacionales durante la era que moldeó sus opciones de vida. Muchas personas de edad experimentaron una carrera laboral prolongada y estable en un entorno económico más favorable. El acceso a vivienda propia se hizo más sencillo porque se contaba con ingresos más seguros en cada familia y por los grandes (pero ya extintos) subsidios públicos para la adquisición de viviendas propias.

Ucrania

En su ponencia sobre el estudio que efectuase conjuntamente con Foigt sobre el caso de Ucrania, economía en transición, Bezrukov presentó un marcado contraste con la experiencia brasileña. En Ucrania, el subdesempeño económico ha sido mucho más agudo: entre 1990 y 1998, el producto interno bruto (PIB) disminuyó en un 41 por ciento, y el sistema de previsión social virtualmente colapsó. Si bien estos problemas han afectado a todas las generaciones, los ancianos han sido particularmente vulnerables a la situación. El problema se refleja con mayor claridad en el campo de la salud: entre 1989 y 1998, la esperanza de vida a los 65 años disminuyó en casi un año, sobre todo en razón del aumento de la mortalidad por problemas cardiovasculares y causas “de índole social” como el alcoholismo y el suicidio. Sin embargo, los factores determinantes subyacentes se relacionan con una mayor pobreza, una mayor tensión social y el colapso del sistema de atención a la salud. Estas tendencias son más pronunciadas entre los ancianos hombres, debido a factores como el régimen alimenticio, el comportamiento y la naturaleza con frecuencia peligrosa de sus empleos anteriores.

Antes del período de transición, los servicios del Estado—como la salud pública, la vivienda y las pensiones—garantizaban que todas las personas de edad recibieran un nivel adecuado, aunque básico, de protección social. Otro componente tenía que ver con los controles de precios, incluidos los grandes subsidios a los alimentos básicos. Sin embargo, en las etapas iniciales de la transición, se abandonaron los controles de precios, el valor real de los beneficios de las pensiones se desplomó y los gastos del Estado en todos los sectores sociales fueron recortados sustancialmente. Por ejemplo, entre 1986 y 1998, el valor de la pensión básica disminuyó del 40 por ciento al 28 por ciento del salario promedio del trabajador. La situación empeoró con la ejecución de iniciativas de reforma sumamente deficientes.

Explicaba Bezrukov que, como resultado de esta situación, las personas de edad han llegado a depender, cada vez en mayor medida, del ingreso basado en el mercado. Esto se refleja en la profundización de la brecha que separa los ingresos promedio de los ancianos trabajadores del ingreso de los no trabajadores. Sin embargo, el incremento del desempleo en general ha reducido la capacidad de las personas de edad avanzada para conseguir trabajo. En efecto, los empleadores discriminan a los ancianos que solicitan empleo. El acceso a tierras privadas también ha llegado a cumplir una función importante a la hora de determinar el ingreso de los hogares de personas de edad. Estos cambios han conducido a un marcado incremento de la desigualdad en la población de ancianos, como bien lo revelan las crecientes disparidades en cuanto a la ingesta nutricional, área en la que los más pobres y vulnerables se ubican a niveles peligrosamente bajos.

En este contexto de un Estado colapsado y una crisis económica, las familias y hogares han venido convirtiéndose en importantes proveedores de bienestar. Los patrones de intercambio intergeneracional y la posición de los ancianos en el hogar reciben un marcado impacto de tendencias demográficas más generales. Las personas de edad avanzada ya tienen una amplia presencia en la sociedad ucraniana: en 2000, el 14 por ciento de la población tenía 65 años o más. Debido a la escasez de viviendas en el pasado y la actual estrechez económica, los hogares en los que cohabitan tres o cuatro generaciones se han convertido en la norma. Bezrukov citó los resultados de una encuesta de 1999, según la cual el 60 por ciento de las familias jóvenes vivía con al menos uno de los padres de la pareja. Sin embargo, los bajos niveles de fertilidad significan que rara vez las personas de edad avanzada cohabitan con los nietos.

Al igual que en Brasil, los ancianos cumplen una importante función como proveedores en Ucrania. De acuerdo con Bezrukov, otra encuesta reciente determinó que un tercio de las familias jóvenes recibía apoyo material de la generación anterior. Mientras el intercambio intergeneracional en Brasil está enmarcado en el fortalecimiento de la posición económica de las personas de edad frente a las generaciones más jóvenes, en Ucrania este intercambio es producto de las penurias de ambos grupos.

Aunque la transición económica ha conducido a un rápido deterioro de la situación de las personas mayores, el estudio de Bezrukov y Foigt destacó algunas tendencias positivas. En años recientes, se han registrado alzas pequeñas pero reales en el valor de los beneficios de las pensiones, lo que en parte compensa las pérdidas sufridas durante los primeros años de la transición. Probablemente más importante es que las personas de edad avanzada disfrutan ahora de mayores libertades civiles y están participando más en la vida pública y en la política. Mención especial merece el gran movimiento de voluntarios que iniciaron y mantienen los veteranos de guerra y los trabajadores jubilados.

China

El estudio de Du Peng y David Phillips, cuya presentación estuvo a cargo de este último, examina la manera en que los responsables de la formulación de las políticas en China están luchando por responder a los procesos de cambio que están ocurriendo en el país y que no tienen precedentes en cuanto a alcance, velocidad y escala. En términos demográficos, China ha experimentado un rápido declive de la fertilidad y ha comenzado a observar un aceleramiento igualmente notable del envejecimiento de su población. Al mismo tiempo, los niveles de mortalidad han disminuido rápidamente, como consecuencia de una de las transiciones epidemiológicas más rápidas de la historia de la humanidad. Las estrictas políticas de planificación familiar de China han producido una nueva generación de “hijos únicos”, lo que ha contribuido en gran medida a la disminución del tamaño de las familias y a la simplificación de las estructuras familiares. Esto ha ocurrido a la par de un cambio en las condiciones de vida de las personas de edad.

China también ha venido ejecutando una profunda reforma económica y social que se aceleró durante las décadas de 1980 y 1990. Al pasar de unidades comunales a unidades de hogares rurales de producción se registraron rápidos aumentos de la producción y la liberación de grandes números de trabajadores del campo, lo cual estimuló la migración y el desarrollo urbano. El PIB per cápita ha crecido aceleradamente en las dos últimas décadas, y ha habido avances en la prestación de servicios de educación en salud pública y pensiones. Las reformas han generado una mayor libertad, mejoras en la calidad de vida y mayores oportunidades para muchos chinos, incluidas las personas de edad. No obstante, Du Peng enfatizó que algunas de las grandes regiones, sobre todo el oeste, han recibido menos beneficios, por lo que las desigualdades regionales tienden a profundizarse.

Tradicionalmente, las personas de edad han controlado los recursos económicos en las familias chinas, por lo que han desempeñado un papel dominante. Sin embargo, en los últimos 50 años, China ha experimentado un rápido cambio de una sociedad agrícola a una sociedad industrializada, con un número creciente de jóvenes que viven en las ciudades, alejados de sus padres. Al mismo tiempo, la generación de personas de edad quizás haya perdido control sobre sus hijos que trabajan fuera de la familia y que, en lugar de entregar sus salarios, ahora tienden a dar a sus padres cierta cantidad de dinero para alimentos, ropa y gastos diarios.

Si bien China ha venido mejorando su sistema de seguridad social y ampliado la cobertura de sus esquemas de pensión, apenas un cuarto de las personas de edad recibe actualmente pensión. De allí que la mayoría de las personas mayores tengan que depender del apoyo económico de sus hijos. Esta situación afecta gravemente la situación económica de las personas de edad, muchas de las cuales se consideran a sí mismas una carga económica para sus hijos. Según los datos de la encuesta nacional de 1994, el 57 por ciento de todas las personas de 60 años y más depende predominantemente del apoyo financiero de sus hijos y otros familiares. En las zonas rurales, esta proporción alcanza el 64 por ciento. Las personas de edad que dependen principalmente del apoyo de sus hijos por lo general viven con éstos, y el apego emocional y apoyo mutuo entre los miembros de la familia son muy fuertes en China. Sin embargo, el cambio demográfico está poniendo en peligro la capacidad de las familias para brindar apoyo. El factor más importante es el marcado declive de la fertilidad, lo cual ha llevado a una reducción del número de niños disponibles para prestar apoyo a los ancianos. Los pronósticos indican que la devoción filial se hará cada vez menos fiable, por lo que quizás sea necesario tomar nuevas medidas legislativas para garantizar los derechos y beneficios de las personas de edad. Las mujeres de edad avanzada se encuentran en una situación particularmente vulnerable. De acuerdo con la encuesta de 1994, el 81 por ciento de las mujeres de edad avanzada dependía principalmente del apoyo económico de sus hijos, mientras que el 2 por ciento dependía fundamentalmente de sus pensiones. Los bajos niveles de cobertura de las pensiones de las mujeres reflejan niveles inferiores de participación asalariada durante las primeras etapas de su ciclo de vida.

Du Peng explicó que el gobierno chino concibe el desarrollo del sistema de previsión social como parte de un proceso más amplio de reforma social y económica que ha de llevarse a cabo en las próximas décadas. En el contexto de la comercialización, existe la imperiosa necesidad de sustituir un sistema benefactor que se basa en la protección estatal “de la cuna a la tumba” por un modelo más flexible. China está redoblando sus esfuerzos por crear una red de pensiones y seguros de desempleo para cubrir a cerca de 200 millones de personas. De tener éxito, representará el esquema de seguros más grande de su tipo en el mundo. Pero el gobierno no tiene intenciones de modificar a fondo la polarización de las políticas de bienestar social entre las zonas rurales y urbanas, lo que probablemente siga siendo una fuente importante de desigualdad entre la población de personas mayores.

La mayoría de las personas de edad que viven en las zonas urbanas son ahora personas jubiladas, lo que implica que tienen una seguridad de ingresos mucho mayor que en el pasado. La mayoría de estas personas puede vivir de su pensión, sin tener que depender del apoyo económico de sus hijos. Pocas personas disfrutaban de las ventajas de este seguro social en las zonas rurales, donde el apoyo familiar sigue siendo el principal proveedor para los ancianos. Para las personas que no cuentan con apoyo familiar, el gobierno continúa utilizando el sistema de “cinco garantías”. En teoría, estas garantías aseguran que las comunidades se encarguen de satisfacer las necesidades básicas de las personas de edad en materia de alimentos, cuidados médicos, vestido, vivienda y gastos de entierro. Estas garantías fueron consagradas legalmente en 1996, y todas las personas de edad recibieron, en teoría, una copia de las mismas. No obstante, el aumento de la migración del campo a la ciudad está reduciendo la capacidad de las comunidades para cumplir con ellas.

También es probable que la creciente población de personas mayores de China ejerza una fuerte influencia política en el futuro próximo. La proporción de personas con un mayor nivel de educación y jubilados que una vez trabajaron en empresas del Estado u organismos públicos ha venido aumentando rápidamente y está cambiando la composición de la población de personas de edad avanzada, ya que tienen actitudes más activas hacia la participación en las cuestiones sociales y políticas y una mayor disposición a expresar sus opiniones en público. En 1996 se promulgó la Ley de Protección de los Derechos de las Personas Mayores de la República Popular de China. En ella se definen los derechos de las personas de edad en la vida familiar, la vida social y la participación en las actividades sociales. Con el apoyo resuelto de las personas de edad, se espera la promulgación de otras leyes: una ley sobre el cuidado de las personas mayores, otra sobre su participación social y, finalmente, la regulación de la gestión de las instalaciones de beneficencia para las personas de edad. Du Peng informó que las personas que participaron en una encuesta del Centro de Estudios de Beijing sobre el Envejecimiento en 1999 consideraban que “la protección de mis derechos legales” era una de las tres prioridades principales que el gobierno debía atender. Con el aumento del número de personas de edad avanzada y la reforma social y política en curso, Du Peng manifestó su esperanza de que las personas mayores lleguen a desempeñar un papel cada vez más activo e importante en la política local y nacional.

Debate sobre la sesión uno

Durante esta discusión, los participantes expresaron que las cuatro ponencias presentadas brindaban una perspectiva sobre las diferentes etapas de la evolución de los sistemas formales de previsión social: un caso en el cual existen desde hace ya mucho tiempo programas globales de bienestar social para los ancianos (Gran Bretaña); un ejemplo de una extensión reciente y rápida de dichos programas (Brasil); un país donde se ha reducido la provisión formal de estos servicios (Ucrania); y un caso en el cual los servicios se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo (China). Estas experiencias están estrechamente vinculadas a procesos más generales de desarrollo económico y a condiciones de crisis económica. Sin embargo, su evolución refleja igualmente procesos de decisiones públicas en cuanto a los recursos y, a quienes y hacia donde deben dirigirse. En todos los casos, la previsión social informal de las personas mayores sufre presiones; pero esta situación parece ser menos problemática en países como Brasil, lo que podría indicar que la previsión social formal y la previsión social informal son estrategias complementarias, no alternativas. La migración de los grupos etáreos más jóvenes ha contribuido a aumentar las presiones sobre los cuidados informales: si bien los participantes admiten que los migrantes tienden a remitir parte de sus ingresos a los

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21424

