



Perspectivas de Política Social

14



Las prestaciones familiares y el cambio demográfico

Este número de *Perspectivas de Política Social* está dedicado a la relación entre el cambio demográfico, la evolución de las estructuras sociales y la función y objetivos de los programas de prestaciones familiares. En muchos países, los programas de prestaciones familiares se han visto afectados por varios factores comunes, incluidos el envejecimiento demográfico, el surgimiento de nuevos grupos sociales en riesgo y el papel cambiante de la mujer en la sociedad. Esta situación compleja plantea una serie de difíciles desafíos. Por ejemplo, muchos programas de prestaciones familiares están intentando abordar de manera más adecuada todos los aspectos de la pobreza, en especial, entre los niños. Sin embargo, entre los esfuerzos dedicados a hacer frente al envejecimiento demográfico y la disminución de mano de obra, una cuestión a la que todavía no se ha dado respuesta satisfactoria es la influencia que las prestaciones familiares pueden tener en la promoción de mayores niveles de fecundidad. A pesar de todo, como concluye *Perspectivas*, existe una demanda creciente de medidas políticas proactivas diseñadas para satisfacer las necesidades sociales de los niños, que también contribuirán al desarrollo del capital humano y a combatir la pobreza crónica, además de permitir que las familias concilien mejor el trabajo con la vida familiar.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Las prestaciones familiares en un entorno en evolución

En la mayoría de las sociedades, las estructuras domésticas y familiares están evolucionando, en algunos casos incluso de forma significativa. Si bien es evidente que estructuras como las familias monoparentales, las familias reconstituidas o los hogares sin ningún perceptor de ingresos no son una novedad, ahora se está comprendiendo mejor que unas estructuras que antes se consideraban atípicas estén cada vez más dejando de serlo. Estas estructuras en evolución están creando nuevos desafíos en el diseño y la coordinación de programas de

Este número

- Describe los desafíos demográficos, políticos y financieros de las prestaciones familiares
- Resume los factores sociales contextuales que influyen en su diseño y oferta
- Presenta datos sobre medidas integradas para tratar la pobreza infantil
- Destaca la evolución de las expectativas del rol de las prestaciones familiares
- Informa sobre sus funciones y objetivos políticos comunes

prestaciones familiares de la seguridad social dentro de una política pública más amplia.

Aunque los programas de prestaciones familiares representan un elemento esencial de los sistemas de seguridad social europeos, no ocurre lo mismo en otras regiones. Estos programas existen en poco más de la mitad de los países de África y las Américas, así como en un tercio de los países de Asia y el Pacífico.

La evolución de los programas de prestaciones familiares en la mayoría de los países desarrollados se inició en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Estos programas intentaron atender las necesidades de seguridad social asociadas a las estructuras familiares y domésticas dominantes que prevalecían en aquella época. Generalmente, estos programas fueron diseñados para apoyar un modelo de hogar donde era el hombre quien ganaba el sustento. En él, las mujeres tenían que desempeñar el papel de ama de casa y madre, mientras que los hombres trabajaban por un salario. Además, en muchos países, los programas se diseñaron para apoyar a familias numerosas, en las que convivían varias generaciones.

En muchos países en desarrollo, la evolución de los programas de prestaciones familiares se remonta a la influencia ejercida por las potencias coloniales, con programas modelados casi siempre según el referente del país colonizador y establecidos con frecuencia por las autoridades coloniales para proporcionar a los nativos expatriados un apoyo equivalente al que se proporcionaba a las familias en el país de origen. A la larga, estos programas se extendieron a ciertas categorías de trabajadores locales, por regla general, funcionarios públicos y trabajadores del sector formal.

En general, los factores que conforman el contexto en que operan hoy día todos los programas de prestaciones familiares son diversos. Como se analizará más adelante, éstos incluyen tasas reducidas de fecundidad y una población que envejece (envejecimiento demográfico), el surgimiento de nuevos grupos sociales expuestos al riesgo y un incremento de la exclusión social y la pobreza, así como una mayor participación de las mujeres en la mano de obra.

El envejecimiento demográfico

Las consecuencias del envejecimiento demográfico para las prestaciones familiares son financieras y políticas. En primer lugar, en muchos países, el envejecimiento demográfico afectará al equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social. En algunos países, disminuirá la tasa de dependencia total (relación entre trabajadores activos y personas inactivas dependientes, tanto jóvenes como ancianos). El envejecimiento demográfico conllevará, sobre todo, costos adicionales relacionados con los gastos destinados a pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Sin embargo, menores tasas de fecundidad y, por tanto, menos niños, pueden generar un gasto relativamente menor en educación y prestaciones familiares.

En un contexto de envejecimiento, hay que tomar decisiones difíciles en cuanto al porcentaje de renta nacional que debería asignarse al gasto en la población más joven y en la de mayor edad, respectivamente, y en qué medida dicho gasto debería financiarse pública o privadamente. Teniendo en cuenta que algunos países se enfrentarán a una disminución del tamaño de la población, la política familiar podría considerarse como una herramienta proactiva no sólo para invertir en capital humano a futuro, sino también para favorecer mayores tasas de fecundidad. Según datos internacionales (AISS, 2008) los programas de transferencia monetaria reducen la pobreza (véase el gráfico 1) y tienen un impacto positivo sobre los indicadores de salud infantil, ingesta nutricional y rendimiento académico. En este sentido, el programa brasileño *Bolsa Família* es representativo (véase el recuadro 1). En algunos países europeos, se pagan prestaciones familiares en efectivo más generosas a las familias numerosas y, en unos pocos países, los procedimientos de fecundación in vitro son financiados por programas de prestaciones familiares. Sin embargo, el debate sobre si los programas de prestaciones familiares promueven por sí solos el incremento de la fecundidad continúa. Esto puede seguir siendo un debate importante en muchos países desarrollados, donde las tasas de fecundidad han caído por debajo de la tasa de reemplazo con una media de 2,1 niños por mujer (AISS, 2010).

Bolsa Família del Brasil

Puesto en funcionamiento en 2003 y coordinado a escala federal, *Bolsa Família* es un programa de transferencias monetarias condicionadas destinado a familias que viven por debajo del umbral de pobreza, que tiene por objetivo combatir la pobreza y promover la inclusión social. Las asignaciones se pagan dependiendo del cumplimiento de ciertas condiciones, por ejemplo, que madres e hijos acudan a los controles de salud, reciban las vacunas y los niños asistan a la escuela. Las prestaciones monetarias del programa se pagan directamente a la familia, preferentemente a la madre.

En 2008, el programa, con un costo estimado del 0,45 por ciento del PIB, abarcó todo el país y atendió aproximadamente a 10,55 millones de familias brasileñas que vivían con unos ingresos que variaban entre BRL 20 y BRL 182 por mes., lo que suponía casi una cuarta parte de la población total del país. El programa incrementó los ingresos de las familias cubiertas casi en una media del 25 por ciento.

Los principales logros del programa han sido los siguientes:

- Alivio inmediato de la pobreza mediante la provisión de transferencias monetarias. Entre los niños menores de 13 años, el programa ha reducido la tasa de pobreza del 52,2 por ciento al 49,2 por ciento.
- Ayuda para romper el ciclo intergeneracional de pobreza en algunas familias.
- Mejora de la cohesión social al fortalecer la unidad familiar.
- Como programa financiado con cargo a los impuestos, contribuye a mejorar la distribución de la renta.
- Al aumentar los ingresos disponibles de la familia, actúa como catalizador de la actividad económica local.

Grupos sociales en riesgo

A escala mundial, la disminución de la importancia de la familia numerosa tradicional, tendencia exacerbada por la urbanización, el incremento del desempleo estructural y los efectos de la globalización, ha dado lugar al surgimiento de nuevos grupos sociales en riesgo. Estos incluyen, entre otros, a los desempleados de larga duración, las familias monoparentales, las familias reconstituidas, los niños pobres y los niños que trabajan.

Como resultado de ello, la exclusión social, definida en términos generales como el proceso por el que los individuos pierden la capacidad de participar plenamente en todos los aspectos de la sociedad en que viven y, por tanto, quedan expuestos a un mayor riesgo de pobreza, se ha convertido en un fenómeno creciente, que afecta a todas las sociedades, sean ricas o pobres.

En los países desarrollados y, especialmente, en los países de bajos ingresos, la pobreza es consecuencia no sólo del cambio social y demográfico, sino también de niveles de desarrollo económico continuamente bajos. En algunos países, la pobreza crónica es exacerbada a menudo por acontecimientos de carácter catastrófico, incluidos conflictos militares, el movimiento de poblaciones desplazadas, hambrunas, pandemias y desastres naturales.

A pesar del declive de la importancia de la familia numerosa como mecanismo para hacer frente al riesgo, la solidaridad intergeneracional continúa funcionando como ayuda mutua fuera de los sistemas de protección social formales. Por

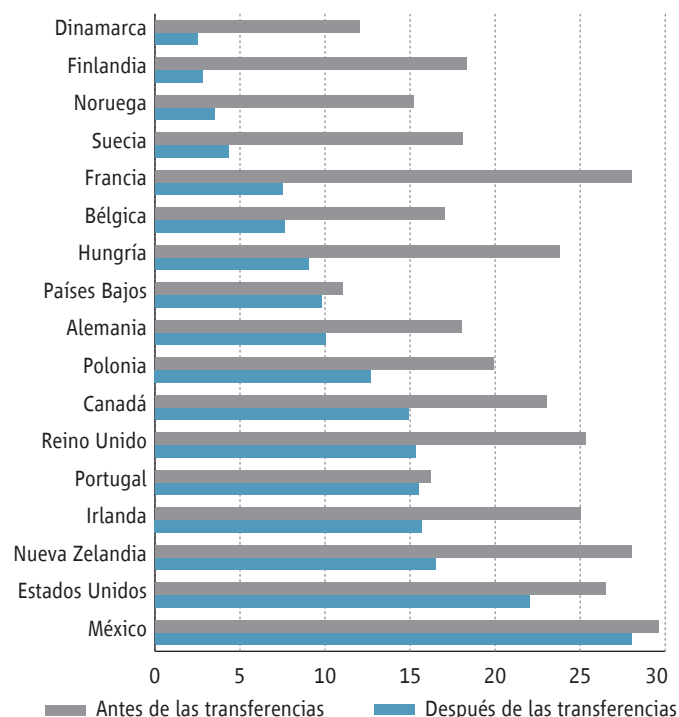
ejemplo, en algunos países africanos subsaharianos, la generación de los abuelos, menos afectada por el SIDA, es llamada con frecuencia a cuidar de los nietos cuyos padres están enfermos o han fallecido como resultado de la pandemia, situación que ha llevado a solicitar transferencias monetarias públicas para los abuelos. Pero la ayuda mutua no es exclusiva de los países menos desarrollados. En Francia, por ejemplo, se estima que la generación de adultos mayores aporta casi EUR 15 mil millones a sus hijos y otro tanto a sus nietos, lo que equivale a dos tercios del valor de las prestaciones concedidas a través de la seguridad social.

A pesar de la existencia de políticas familiares y programas de prestaciones en muchos países ya pesar de la ayuda mutua, los niveles relativos de pobreza han empeorado significativamente, sobre todo entre los niños. Esta tendencia se aplica también a muchos de los países más ricos que cuentan con sistemas de seguridad social de amplio alcance. Por ejemplo, para el período 1995-2005, del que se dispone de datos comparables, «el porcentaje de niños que viven en la pobreza aumentó en 17 de 24 países de la OCDE» (UNICEF, 2005). Todavía es muy pronto para evaluar los efectos a largo plazo de la crisis mundial, pero sus efectos negativos podrán afectar más a los más vulnerables y generar niveles globales de pobreza superiores a los de antes.

El papel de las mujeres en la sociedad

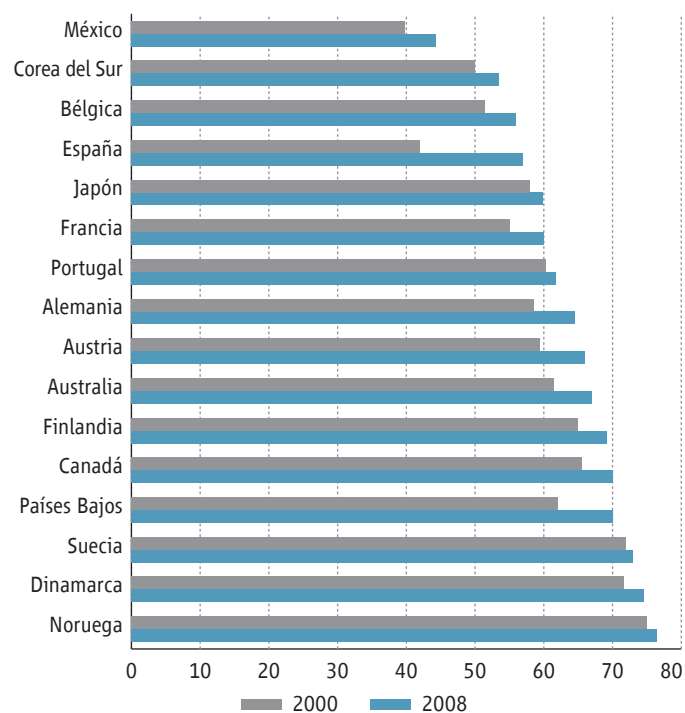
Cada vez más, las mujeres están optando por distanciarse del papel tradicional de ama de casa y están ingresando en el mercado de trabajo (véase el gráfico 2). Las causas que

GRÁFICO 1: Impacto de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza infantil (porcentaje).



Fuente: OCDE (varios años).

GRÁFICO 2: Niveles de actividad económica de las mujeres (porcentaje).



Fuente: OCDE (varios años).

subyacen bajo esta tendencia pueden variar de un país a otro. Sin embargo, parece que uno de los elementos clave es un mayor acceso a la educación. La mejor educación no sólo ha permitido a su vez a las mujeres competir mejor por los puestos de trabajo, sino que ha elevado las expectativas respecto a lo que muchas de ellas desean conseguir en la vida. En algunos países, como respuesta al envejecimiento y la disminución de la mano de obra, los esfuerzos por incrementar la tasa de actividad de grupos poblacionales específicas, como los desempleados de larga duración, los jóvenes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad y también las mujeres, han fortalecido aún más esta tendencia.

Como medida del importante papel que desempeñan actualmente las mujeres en muchos mercados de trabajo nacionales, mujeres y hombres se están aproximando, o han alcanzado ya, la paridad en su cuota respectiva de mano de obra en los Estados Unidos, Ghana, Sudáfrica, Tailandia y Barbados. Incluso en países donde las mujeres todavía desempeñan un papel insignificante en la actividad económica, los continuos avances que han conseguido las mujeres en términos de acceso a la educación conducirán inevitablemente a cambios de actitud. En consecuencia, no sólo hombres y mujeres tienen que compartir mejor las responsabilidades familiares y domésticas, sino que será necesario que continúe evolucionando el diseño de los programas de prestaciones familiares. Además, existe una necesidad creciente de que dichos programas estén mejor coordinados con otras iniciativas de política pública. Por ejemplo, en Chile, como parte de iniciativas más amplias para reforzar la igualdad entre los sexos en los ingresos por jubilación, las prestaciones de seguridad social que se pagan a las mujeres por cada hijo nacido vivo o por la adopción de un niño durante su vida se abonan en la cuenta de ahorro individual del fondo de pensiones de la madre, a la que podrá acceder a los 65 años de edad.

Adaptación de los programas de prestaciones familiares

Como resultado del cambio de los riesgos sociales y económicos, así como de las realidades demográficas, los programas de prestaciones familiares están respondiendo a las nuevas y cambiantes necesidades sociales. Se puede identificar cierto grado de similitud entre los países en los objetivos de los programas de prestaciones impulsados por los retos políticos y los problemas contextuales comunes. Esto es así a pesar de la tradicional influencia de los factores políticos, institucionales, históricos y culturales de cada nación.

En algunos países, como Jamaica, México y el Brasil, se ha puesto mayor énfasis en enfoques institucionales específicos para reducir la pobreza y conseguir mejoras en los indicadores de salud y educación de los niños. Con frecuencia, estos enfoques también intentan permitir que las familias concilien mejor trabajo y vida familiar. En otros países, como el Uruguay y la Argentina, se han perseguido estos objetivos a través de una provisión universal. También se encuentra un enfoque más universal en Sudáfrica, donde la concesión de una ayuda por hijo a personas que cuidan a niños pobres menores de 15 años se ha extendido ahora a las que cuidan a niños pobres menores de 18 años.

Más que nunca, los intereses de los niños menores están en el centro de la política familiar. Cabe mencionar que los países nórdicos, que tienen el mejor historial en cuanto a reducción de la pobreza infantil, también tienen una buena clasificación en términos de provisión de servicios sociales e instalaciones de cuidado infantil para menores. Aunque en menor medida, el mismo mensaje positivo se observa en Francia y Bélgica.

Es importante destacar que la provisión de servicios sociales e instalaciones para el cuidado infantil también ofrece un apoyo esencial a los padres que trabajan. En algunos países, las medidas para facilitar el cuidado de los niños son cada vez más flexibles y pueden incluir la opción de que los padres cuiden a sus propios hijos en el hogar mientras se les paga para que cuiden a otros niños, contraten a un cuidador para su hijo o inscriban a su hijo en un centro de cuidados diurnos. La reforma de los derechos relativos a la concesión de permisos para el cuidado de los hijos en algunos países, especialmente en Europa, también anima a padres y madres a compartir más las responsabilidades inherentes al cuidado de los hijos. En algunos casos, se persigue este objetivo mediante incentivos en forma de deducciones fiscales o períodos ampliados de permisos para cuidados (AISS, 2010).

Al incrementar la disponibilidad de instalaciones a precios razonables y accesibles para el cuidado de los niños, eliminando así las barreras para que mujeres y hombres accedan al mercado de trabajo, las familias tienen mayores oportunidades de aumentar sus ingresos. Esta posibilidad de obtener mayores ingresos debería ayudar a reducir los niveles de pobreza. A su vez, junto con el impacto previsto de las futuras mejoras en tecnologías y procesos, unos niveles más altos de participación en el mercado de trabajo deberían contribuir positivamente a la productividad nacional. Para las sociedades que envejecen y se enfrentan a una disminución de la mano de obra, este objetivo puede ser vital para la competitividad y el crecimiento de la economía nacional en el futuro.

Conclusiones: funciones y objetivos políticos comunes

A escala internacional, es posible discernir cierto número de funciones y objetivos políticos comunes entre los programas que ofrecen prestaciones a las familias. En estos programas, el envejecimiento demográfico es importante, pero no es el único elemento impulsor.

En conjunto, existen datos que muestran que los programas de prestaciones familiares han sido diseñados para ser más proactivos en la consecución de resultados políticos medibles, postura que es consistente con la visión estratégica de la AISS relativa a la Seguridad Social Dinámica:

- Los programas de prestaciones familiares se están convirtiendo cada vez más en un elemento importante dentro de los enfoques institucionales integrados que se diseñan, en un plazo inmediato, para aliviar la pobreza entre las familias y, a largo plazo, para cumplir indicadores mejorados de salud y éxito educativo entre los niños. Como tales, son una herramienta proactiva para invertir en el futuro.

- Los programas de prestaciones familiares intentan conciliar mejor las presiones de la familia y la vida laboral, sobre todo para propiciar mayores niveles de actividad en el mercado de trabajo entre la población en edad laboral.
- Los programas de prestaciones familiares están facilitando un mayor grado de igualdad entre los sexos a la hora de compartir las responsabilidades del cuidado de los hijos entre los padres.
- Los programas de prestaciones familiares están ofreciendo mayor apoyo a las familias que desean tener hijos.
- Los programas de prestaciones familiares condicionados intentan influir en los adultos para cambiar patrones de conducta, esencialmente para apoyar mejor los intereses a largo plazo de sus hijos.
- Las ventajas de las transferencias monetarias para apoyar a niños, padres y personas de la tercera edad están cada vez mejor consideradas, ya que pueden ayudar a combatir el aumento de la exclusión social y apoyar a familias o unidades domésticas frágiles y atípicas.

Fuentes

AISS. 2008. *Dynamic social security for Africa: An agenda for development* (Developments and trends). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010. *Una Seguridad Social Dinámica para Europa: Elección y Reponsabilidad* (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Fathallah, M. 2005. "Orientación de las políticas familiares: ¿Cuál es el lugar del niño?", en R. Levinsky y R. McKinnon (comps.) *Seguridad social: Hacia una confianza renovada* (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

OCDE. varios años. *OECD.StatExtracts*. Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Steck, P. 2009. *Cómo enfrentar los cambios en las estructuras familiares: Adaptación de las políticas familiares a la evolución de la familia en el mundo* (Informe técnico, no 29). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

UNICEF. 2005. *Child poverty in rich countries 2005* (Innocenti Report Card, no 6). Florencia, UNICEF – Innocenti Research Centre.

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social. La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int