



Asamblea General

Distr. general
20 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 28 b) del programa provisional*

Desarrollo social: desarrollo social, incluidas las cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia

Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en respuesta a la resolución [71/164](#) de la Asamblea General, titulada “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”. Aborda cómo debe integrarse mejor a las personas de edad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco del tema de 2017 del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible (FPAN), “La erradicación de la pobreza y la promoción de la prosperidad en un mundo en evolución”. También presenta información actualizada sobre las nuevas iniciativas para impulsar la cooperación en materia de envejecimiento y la consecución de los ODS. Las conclusiones y recomendaciones figuran en la sección V.

* [A/72/150](#).



I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 71/164 de la Asamblea General, titulada “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”. Se trata de un seguimiento del informe del Secretario General A/70/185 con el mismo título que dio una visión general y realizó un análisis del papel que desempeñan el envejecimiento y las personas de edad en la Agenda 2030 aprobada recientemente y en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el contexto de la aplicación ulterior del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Desde entonces, el centro de coordinación en las Naciones Unidas de cuestiones relativas al envejecimiento, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), ha estudiado cómo pueden contribuir la ejecución del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y otros aportes importantes, como los de los debates del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento creado por la Asamblea General, a la aplicación de la agenda de desarrollo sostenible y cómo debe integrarse mejor a las personas de edad en el marco de consecución de los ODS.

2. Además, el tema del informe se aborda en el contexto del tema de 2017 del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible (FPAN), “La erradicación de la pobreza y la promoción de la prosperidad en un mundo en evolución”, y también con la mirada puesta en el tema de 2018, “La transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes”, así como su examen en los planos mundial, regional y nacional para “no dejar a nadie atrás”.

3. El informe se centra sobre todo en los problemas del envejecimiento y varias cuestiones fundamentales que constituyen la base de los ODS y los vínculos existentes entre ellos; en particular, la seguridad económica y el bienestar de las personas de edad, incluida la pobreza económica y otros temas, a fin de abarcar también el acceso al trabajo y los servicios financieros, la buena salud y la atención a largo plazo. Por otro lado, se analizan cuestiones transversales relacionadas con el género y la discriminación por motivos de edad, que son los principales obstáculos que impiden el logro de la seguridad económica. El informe también proporciona información actualizada sobre la evolución en el sistema de las Naciones Unidas que está contribuyendo a la consecución de los ODS teniendo en cuenta a las personas de edad y a la formulación de políticas con base empírica en general, del mismo modo que los esfuerzos más recientes para mejorar la creación y recogida de datos desglosados por edad. Por último, se formulan recomendaciones para seguir promoviendo las cuestiones del envejecimiento y las personas de edad en el marco de la consecución de los ODS mediante la adopción, por parte de todas las partes interesadas, de enfoques que tengan en cuenta la edad, y la ejecución ulterior del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

II. Pobreza económica en la vejez

4. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo es un objetivo fundamental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Un informe de 2017 sobre tendencias mundiales, desafíos y oportunidades en la consecución de los ODS¹ hizo hincapié en que la pobreza es uno de los ámbitos críticos en los que las acciones positivas aumentarán de manera radical las posibilidades de lograr todos los objetivos de la Agenda 2030. También destacó que el envejecimiento es una de

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (2017), *Global Trends: Challenges and Opportunities in the Implementation of the Sustainable Development Goals*.

las grandes tendencias que pueden obstaculizar dichas posibilidades. Al igual que otros grupos de edad, muchas personas de edad viven en la pobreza y son privadas de una vida digna. Sin embargo, aquellas que viven en zonas donde la pobreza es endémica, tras soportar una vida de pobreza y privación, a menudo corren más riesgos de caer en una pobreza mayor en la vejez. Envejecer plantea un riesgo adicional importante de sufrir vulnerabilidad a la inseguridad económica y la pobreza, y las opciones para escapar de esta situación son limitadas para las personas de edad.

5. En muchos países, independientemente de su nivel de desarrollo, las personas de edad corren el riesgo de caer en la pobreza, ya que un número considerable de pensionistas de bajos ingresos se concentra justo por encima del umbral de pobreza². De hecho, la pobreza en la vejez puede ser muy sensible a ligeros cambios en dicho umbral. Cuando se elevó de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día por persona al umbral de “moderada pobreza” de 3,10 dólares, el número de personas que vivían en la pobreza en todo el mundo aumentó a más del doble, lo que indica un alto grado de vulnerabilidad³. Muchas personas de edad viven “en la brecha” entre la pobreza y la seguridad económica, con ingresos demasiado altos para poder recibir prestaciones públicas debido a los requisitos necesarios pero demasiado bajos para sufragar el costo de la vida diaria⁴. El riesgo de pobreza a menudo aumenta con la edad. De media, el nivel de pobreza de las personas mayores de 75 años en los países de la OCDE es del 14,7%, es decir, un 3,5% más que el de las personas de 66 a 75 años⁵. Las personas más ancianas, de 80 años o más, están menos capacitadas para trabajar que las personas de edad más jóvenes; suelen haber gastado sus ahorros; necesitan más servicios de asistencia personal y sanitaria a plazo largo adaptados a su edad y son cada vez más numerosas, sobre todo en los países en desarrollo⁶.

6. Tradicionalmente, se considera a las familias la fuente principal de apoyo financiero y personal para las personas de edad. Si bien en algunas sociedades esto sigue siendo así, la hipótesis de que el apoyo informal que prestan las familias es suficiente para el número cada vez mayor de personas de edad a lo largo de su vejez es cada vez menos fiable y realista. Las dificultades económicas en aumento impiden que los adultos jóvenes puedan proporcionarles un apoyo adecuado. De hecho, en algunas situaciones, la expectativa de solidaridad intergeneracional ha cambiado: ahora son las personas de edad las que prestan apoyo a sus familias. En el África Subsahariana, soportan la carga de responsabilidades adicionales en el cuidado de los nietos huérfanos debido al aumento de la mortalidad en los adultos en edad de trabajar por la epidemia del VIH/SIDA. En Lesotho, Malawi, Rwanda y Uganda, más del 20% de los adultos mayores de 60 años vivían en hogares con salto generacional⁷. En algunos países, hay cada vez más indicios de que aumenta la

² OCDE (2015), *It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (2017), *Global Trends: Challenges and Opportunities in the Implementation of the Sustainable Development Goals*. Nota a pie de página basada en *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2016*, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra

⁴ Mutchler, Jan E.; Li, Yang; y Xu, Ping, “Living Below the Line: Economic Insecurity and Older Americans Insecurity in the States 2016” (2016). Centro de Publicaciones de Investigación Social y Demográfica sobre Envejecimiento. Documento 13.

⁵ OCDE (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en

⁶ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2015). *World Population Ageing 2015 (ST/ESA/SER. A/390)*.

⁷ McKinnon et al.: “The relationship of living arrangements and depressive symptoms among older adults in sub-Saharan Africa”. *BMC Public Health* 2013 13:682.

proporción de personas de edad que viven solas a causa de la tendencia de tener familias más reducidas, lo que se ve agravado por la emigración de los familiares más jóvenes. Por ejemplo, el número de personas de edad que viven solas en China está aumentando con rapidez en las zonas rurales, donde muchos hijos adultos emigran a las ciudades o a lugares alejados para trabajar, lo que las coloca en una posición vulnerable frente a la pobreza, sin apoyo familiar o sin el apoyo adecuado y dependiendo de la agricultura para la subsistencia⁸. Prueba de ello es el aumento del 31% de las tasas de pobreza en los hogares rurales de personas de edad que viven solas, si se mide por los ingresos antes de transferencia, y el aumento del 15%, si se mide por el gasto per cápita, en comparación con las personas de edad que viven con hijos⁹. En la India, por otra parte, más de tres cuartas partes de la población de edad vive en hogares de tres generaciones bajo el mismo techo¹⁰, lo cual es apropiado para el intercambio de recursos y el cuidado de las personas de edad. Sin embargo, esto no siempre ocurre.

Niveles de pobreza entre los grupos de mayor edad

7. Además de las lagunas en la disponibilidad de datos sobre la pobreza que se deben, en gran parte, a la insuficiencia de fondos y la falta de capacidad, las encuestas de hogares solo recaban información de una sola persona del hogar, lo que no refleja con exactitud los recursos y las necesidades de los integrantes de más edad del hogar. Dadas las limitaciones de recursos en muchos países, la ampliación de las encuestas de hogares existentes podría ser una medida pragmática que adoptar. Por ejemplo, Tailandia incluye módulos relacionados con el envejecimiento en su encuesta general de hogares que realiza cada cuatro o cinco años¹¹. Sin embargo, es preciso fijar una prioridad a más largo plazo para desarrollar y sistematizar encuestas de hogares que recaben la información que falta directamente de las propias personas de edad¹². La falta de datos fiables y comparables para establecer referencias y hacer un seguimiento de los progresos en la erradicación de la pobreza de aquí a 2030 en todos los grupos sociales, según lo previsto en el marco de los ODS, constituye un impedimento obvio para el seguimiento de la pobreza.

8. En consecuencia, el panorama actual de la pobreza en la vejez en todo el mundo no está claro. A nivel nacional, es difícil sacar conclusiones sobre la situación de las personas de edad en su conjunto utilizando datos de encuestas de hogares por muestreo. Hacer comparaciones de las personas de edad sumidas en la pobreza en diferentes países y regiones resulta aún más difícil debido a las diferencias en el costo de la vida y el momento en que se realizan las encuestas. Una persona que se considera que no vive en la pobreza en un país puede en otro

⁸ Ng ST, Tey NP, Asadullah MN (2017), "What matters for life satisfaction among the oldest-old? Evidence from China". *PLoS ONE* 12(2): e0171799. doi:10.1371/journal.pone.0171799

⁹ Park A., Shen Y., Strauss J., et al. "Relying on Whom? Poverty and Consumption Financing of China's Elderly". National Research Council (EE. UU.), Mesa Redonda sobre Investigación en Materia de Políticas y Necesidades de Datos para Hacer Frente a los Retos del Envejecimiento en Asia; Smith, J. P., Majmundar, M., editores. *Aging in Asia: Findings From New and Emerging Data Initiatives*. Washington (D. C.): National Academies Press (EE. UU.); 2012. 7. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK109233/>.

¹⁰ Desai, Sonalde B., Amaresh Dubey, Brij Lal Joshi, Mitali Sen, Abusaleh Shariff y Reeve Vanneman. 2010. *Human Development in India: Challenges for a Society in Transition*. Nueva Delhi: Oxford University Press.

¹¹ *Ibid.*

¹² Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, 48° período de sesiones (2017), acto paralelo sobre el análisis de la situación de un grupo de estudio sobre el envejecimiento y los datos desglosados por edad, 10 de marzo de 2017. <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/side-events/20170310-1M-city-group-on-age-and-ageing-statistics>

considerarse que vive por debajo de un nivel de vida mínimo y contabilizarse como pobre.

9. En la actualidad, las pruebas de la pobreza existente entre las personas de edad se limitan a determinados estudios en los países o en el plano regional. Según las estimaciones recientes, el bienestar económico de las personas de edad difiere muy notablemente en todo el mundo, con tasas relativamente bajas del 2% en los Países Bajos en 2013, el 3% en la República Checa en 2012¹³ y el 11% en Tailandia en 2010¹⁴. Otras estimaciones reflejan tasas superiores del 34% en Australia en 2012 y del 50% en la República de Corea en 2009¹⁵, llegando al 80% de las personas de edad bajo el umbral de pobreza en Zambia en 2005¹⁶. Además de las limitaciones mencionadas, las tasas de pobreza relativamente menores entre este grupo de población también podrían explicarse por los prejuicios relacionados con la edad. Por ejemplo, las personas de edad sumidas en mayor pobreza tienden a morir antes o, si no disfrutan de una buena salud, pueden vivir en centros de atención y, por lo tanto, pueden no quedar reflejadas en las encuestas de hogares. Las variaciones en las tasas de pobreza se deben en gran parte a las diferencias en la cobertura y la adecuación de los sistemas de protección social de las personas de edad. Por ejemplo, las tasas en la República de Corea pueden ser reflejo del sistema de pensiones implantado hace poco en el país y que no ha ganado madurez, mientras que, en Australia, el aumento de los índices puede deberse al hecho de que muchos pensionistas han cobrado sus pensiones en sumas fijas en lugar de percibir las en una serie de pagos en concepto de ingresos periódicos, lo cual no se contabiliza como ingresos corrientes¹⁷. En algunos países, el problema no se limita a la prestación de los recursos y servicios necesarios para sacar a las personas de edad de la pobreza, sino también a la garantía de que, una vez fuera, no vuelvan a caer, especialmente en tiempos de crisis¹⁸.

III. Factores determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad en la vejez

A. Ingresos

i. Cobertura de las pensiones

10. La provisión de pensiones en la vejez es una forma eficaz y cada vez más frecuente de reducir la pobreza y la inseguridad de los medios de vida. Los pagos de pensiones periódicos constituyen o complementan los ingresos de las personas de edad para cubrir necesidades básicas, por ejemplo en materia de alimentación, vivienda y gastos médicos. En algunos casos, también pueden permitir invertir en medios de vida y contribuir a fomentar la resiliencia frente a futuras crisis e imprevistos, como una lesión o un desastre natural. De hecho, la seguridad social es un derecho consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos¹⁹. No

¹³ OCDE (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, París.

¹⁴ Banco Mundial (2012), "Reducing Elderly Poverty in Thailand", Oficinas del Banco Mundial, Bangkok.

¹⁵ OCDE (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, París.

¹⁶ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2015). *World Population Ageing 2015 (ST/ESA/SER.A/390)*.

¹⁷ OCDE (2016), *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, París.

¹⁸ Pedrajas, M. y S. Choritz (2016). *Getting to the Last Mile in Least Developed Countries*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

¹⁹ Véase el artículo 22 en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

obstante, casi la mitad de las personas con edades superiores a la edad reglamentaria para percibir pensiones no recibe una pensión de vejez y las que sí a menudo reciben prestaciones demasiado bajas para superar el umbral de pobreza. Aquellas que no tienen acceso a pensiones y algunas de las que reciben prestaciones insuficientes dependen para los ingresos y otro tipo de apoyo de un empleo, la ayuda de la familia o su capital principal. Muchas viven en la pobreza o son vulnerables a ella y no pueden llegar a fin de mes o llegan de vez en cuando.

11. Las leyes y políticas reconocen y reflejan cada vez más la importancia de la protección social para la reducción de la pobreza y el bienestar. En particular, los Estados Miembros se comprometieron a “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos” y lograr “una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables” para 2030 en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo²⁰. Una evaluación preliminar del tercer examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento puso de relieve una vez más que la cuestión de la protección social de las personas de edad sigue siendo una prioridad en todas las regiones. De hecho, 166 de los 178 países sobre los que existe información proporcionan pensiones de vejez a través de al menos un tipo de mecanismo de protección social y muchos utilizan diversos planes (en el resto de países solo se conceden prestaciones de suma fija)²¹. Entre los mecanismos que han logrado la protección social universal para un grupo vulnerable son más frecuentes aquellos que proporcionan pensiones a las personas de edad²².

12. La provisión de pensiones es un apoyo para las propias personas de edad, así como para sus familias y comunidades. Las pensiones constituyen una fuente de ingresos previsible a largo plazo que, como mínimo, reduce el grado de pobreza o la vulnerabilidad a ella que afecta a una persona y, en el mejor de los casos, le brinda seguridad económica y reduce la pobreza intergeneracional²³. Las transferencias periódicas de efectivo tienden a mejorar el consumo e incluso el uso de los establecimientos de salud entre los beneficiarios y sus familias, reduciendo así la pobreza monetaria y fomentando la buena salud y el bienestar²⁴. A veces las personas de edad utilizan los pagos de las pensiones directamente o como garantía para la obtención de crédito, para invertir en medios de subsistencia o actividades de iniciativa empresarial²⁵ o en la educación de los miembros de la familia²⁶. Su inversión en empresas o competencias propias o en las de sus familias desarrolla la

²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 21 de octubre de 2015, ([A/RES/70/1](#)).

²¹ Organización Internacional del Trabajo, Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social (Ginebra, 2014).

²² Banco Mundial, “World Bank, ILO announce new push for universal social protection”, comunicado de prensa (21 de septiembre de 2016). Disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/21/world-bank-ilo-announce-new-push-for-universal-social-protection>.

²³ HelpAge International. “Why social pensions?” Disponible en <http://www.helpage.org/meece/about-us/why-social-pensions/>.

²⁴ Francesca Bastagli y otros, “Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features” (Londres, Overseas Development Institute, julio 2016). Disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>.

²⁵ Helmut Schwarzer y Ana Carolina Querino, “Non-contributory pensions in Brazil: the impact on poverty reduction”, ESS Paper, núm. 11 (Ginebra, Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo, 2002). Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---sec_soc/documents/publication/wcms_079061.pdf.

²⁶ HelpAge International. “Why social pensions?” Disponible en <http://www.helpage.org/meece/about-us/why-social-pensions/>.

capacidad productiva, con lo cual pueden cosechar dividendos a largo plazo gracias a mejores medios de vida y mayor resiliencia. Ese consumo e inversión pueden estimular también la economía local sobre la que se sustentan los medios de vida y el bienestar de otras personas de la comunidad²⁷.

13. A nivel mundial, solo el 51,5% de las personas con edades superiores a la edad reglamentaria para percibir pensiones recibe este tipo de prestaciones²⁸. La cobertura de las pensiones varía enormemente entre regiones. En América del Norte, Europa Central y Oriental y Europa Occidental, más del 90% de las personas de edad tienen cobertura; en América Latina y el Caribe y en Asia y el Pacífico, cerca de la mitad de la cifra total: el 56,1% y el 47%, respectivamente; y aproximadamente una tercera parte, o el 36,7%, en África del Norte. En el Oriente Medio, la tasa de cobertura es del 29,5%. La región de África Subsahariana tiene la cobertura más baja: solo el 16,9% percibe una pensión. Si bien la cobertura de las pensiones se ajusta en gran parte al nivel de ingresos de los países, el empleo en el sector no estructurado dificulta la recaudación de cotizaciones o pagos de impuestos para la financiación de las pensiones públicas, lo cual influye en las tasas de cobertura. Muchos trabajadores de este sector quedan, pues, excluidos de los planes de pensiones contributivos.

14. En la mayoría de los países de la OCDE, las transferencias públicas constituyen la mayoría de los ingresos de las personas de edad²⁹. Las pensiones públicas en estos países influyen más en la parte inferior de la escala de distribución de ingresos y representan en promedio más del 80% de los ingresos de las personas en los cuatro deciles más bajos³⁰. De hecho, las tasas de pobreza son más bajas en las regiones donde la cobertura es más amplia y las pensiones constituyen la mayor parte de los ingresos.

15. Algunas personas de edad son más vulnerables que otras a la inseguridad de los ingresos. Además del país en el que uno vive, el género, la zona de residencia y una conjunción de estos y otros factores, como la raza o el origen étnico y la discapacidad, pueden influir también en el acceso a las pensiones y el grado de seguridad que brindan. La discriminación en el acceso a la educación, el mercado de trabajo y otras oportunidades se acumula con el tiempo y aumenta la vulnerabilidad. La situación de las mujeres de edad es en general mucho peor que la de los hombres de edad, tanto en lo que respecta al acceso a las pensiones contributivas como al nivel de prestaciones de estas. La participación de la mujer en el empleo remunerado es inferior a la del hombre, ellas pasan más tiempo sin tener un empleo remunerado a raíz del parto y, a menudo, debido al cuidado de los hijos u otros miembros de la familia que lo necesitan, y mientras trabajan suelen ganar menos que los hombres. Con el tiempo, contribuyen menos a los planes de pensiones y, a su vez, reciben pensiones de menor cuantía en la vejez, pese a tener una mayor esperanza de vida. Por ejemplo, en la Unión Europea, donde la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es relativamente alta, el valor de sus pensiones es de

²⁷ Helmut Schwarzer y Ana Carolina Querino, "Non-contributory pensions in Brazil: the impact on poverty reduction", ESS Paper, núm. 11 (Ginebra, Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo, 2002). Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---sec_soc/documents/publication/wcms_079061.pdf.

²⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

²⁹ OCDE, *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París, 2015.

³⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

solo el 40% del valor de las de los hombres³¹. Por otro lado, siguen siendo evidentes las desigualdades entre las zonas rurales y las urbanas³². En gran medida, los empleos informales son un rasgo característico de las economías rurales, sobre todo la agricultura, y, por lo general, quedan fuera del ámbito de aplicación de los planes de pensiones contributivos. Las mujeres y las personas de edad están representadas de manera desproporcionada en muchas zonas rurales de los países, ya que los hombres y los jóvenes tienen más posibilidades de migrar a los centros urbanos en busca de empleos mejor remunerados.

16. De los 178 países analizados por la OIT, 78 disponen únicamente de planes contributivos y otros 78 disponen de una combinación de planes contributivos y no contributivos³³. Los no contributivos son prestaciones dependientes del nivel de recursos (exigen probar la necesidad y se dirigen a las personas de edad con ingresos o bienes por debajo de un umbral establecido) o prestaciones universales, las cuales constituyen el único tipo de pensión en nueve países. Dado que los planes de pensiones contributivos suelen ofrecer cobertura únicamente a los trabajadores del sector formal y, en algunos casos, a algunos grupos de trabajadores por cuenta propia, las pensiones no contributivas —o “sociales”— financiadas por el Gobierno pueden brindar una cobertura más amplia y más equitativa. Como no están vinculadas al empleo, las pensiones sociales no reflejan las diversas formas de discriminación que se producen en el ámbito laboral, como la segregación ocupacional que coloca a las mujeres y a determinados grupos raciales o étnicos en situación de desventaja y los salarios medios más bajos que estos y otros grupos vulnerables suelen percibir. En consecuencia, las pensiones sociales sirven para reducir y prevenir la pobreza y la inseguridad de los ingresos, así como las desigualdades.

17. En los últimos años, muchos países han decidido ampliar sus regímenes de pensiones contributivos y, especialmente en América Latina³⁴, poner en marcha planes de pensiones sociales³⁵. En concreto, cada vez más trabajadores del sector no estructurado obtienen cobertura. Por ejemplo, el Brasil está entre los países que están adoptando medidas para incluir a los trabajadores agrícolas y rurales en planes de pensiones contributivos. Además, siguiendo el ejemplo de medidas similares en otros países y zonas de la región de África Subsahariana, el Gobierno de Kenya anunció que a partir de 2018 proveería una pensión universal para todas las personas de edad mayores de 70 años³⁶. Ahora bien, al mismo tiempo muchos países han realizado reformas de los sistemas de pensiones teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, a fin de garantizar su sostenibilidad. Además,

³¹ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, “Proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez: hacia sistemas de pensiones con perspectiva de género”, Documento de políticas núm. 3 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2015). Disponible en <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/12/women-income-security-in-old-age>.

³² Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

³³ Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

³⁴ OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean* (OECD Publishing, París, 2014).

³⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

³⁶ HelpAge International, “Kenya to launch universal pension scheme in January 2018” (31 de marzo de 2017). Disponible en <http://www.helpage.org/newsroom/latest-news/kenya-to-launch-universal-pension-scheme-in-january-2018/>.

muchos otros países desarrollados y en desarrollo siguen reduciendo el gasto o siguen sufriendo las consecuencias de las medidas de austeridad adoptadas desde 2010, cuando comenzó la segunda fase de la crisis económica mundial³⁷. La reforma de las pensiones, desde poner fin a la indización de salarios o precios a elevar la edad en que se puede empezar a percibir una pensión, fue la cuarta medida de ajuste más común entre 2010 y 2013. Muchas de estas reformas podrían empeorar la pobreza y la inseguridad en la vejez, entre otras cosas por no garantizar unas prestaciones mínimas y reducir el poder adquisitivo de las pensiones.

18. Ante la falta de acceso a las pensiones, las personas de edad no pueden ejercer el derecho a la jubilación y se ven obligadas a trabajar hasta que sus fuerzas se lo permitan.

ii. Acceso al empleo y a un trabajo decente

19. Desde hace tiempo se reconoce que el trabajo decente no solo es una fuente de ingresos regulares, sino el medio de vida de una persona, así como un medio de integración social. Al poner el trabajo decente en el primer plano de la Agenda 2030, el Objetivo 8, “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, constituye un nuevo incentivo para abordar algunas de las causas fundamentales de la pobreza y la desigualdad³⁸. Una condición previa fundamental para la reducción de la pobreza en la vejez es adaptar los mercados de trabajo para dar cabida a las necesidades de la población de edad en toda su diversidad y satisfacerlas de manera más adecuada. Esto es particularmente importante, dado que en 2014 la proporción de trabajadores de 55 años o más alcanzó una cifra sin precedentes: el 14,3% de la mano de obra en el mundo. En 2030, el número de trabajadores de edad probablemente aumente a casi 750 millones, lo que se traduce en más del 18% del total de la fuerza de trabajo³⁹.⁴⁰

Cuadro 1:

Tasas de participación en la fuerza de trabajo por género y grupo de edad en regiones seleccionadas, 2016 y cambios desde 2012

(Porcentaje)

Región	De 55 a 64 años		De 65 años en adelante	
	2016	Cambios desde 2012	2016	Cambios desde 2012
Hombres				
África	80	1	53	0
Asia y el Pacífico	74	-4	36	-3
Europa Central y Sudoriental (países extracomunitarios) y Comunidad de Estados Independientes	62	4	13	-2
Economías desarrolladas y Europa	67	0	13	-3

³⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

³⁸ Organización Internacional del Trabajo (2015), *Perspectivas laborales y sociales en el mundo: tendencias en 2015*. OIT-Ginebra.

³⁹ En 2017, la fuerza de trabajo en todo el mundo se compone de 3.500 millones de personas y se prevé que aumente a 4.000 millones de aquí a 2030. En 2017, el promedio de edad de la fuerza de trabajo mundial es de 39,2 años, frente a 35,5 años en 1990. Se prevé que aumente a 40,5 años en 2030.

⁴⁰ *Ibid.*

América Latina y el Caribe	77	-1	33	-5
Oriente Medio	65	4	27	0
			Mujeres	
África	56	-1	34	1
Asia y el Pacífico	47	8	20	6
Europa Central y Sudoriental (países extracomunitarios) y Comunidad de Estados Independientes	38	3	7	-1
Economías desarrolladas y Europa	52	1	7	-1
América Latina y el Caribe	48	4	14	-2
Oriente Medio	4	-5	11	8

Fuente: Cálculos de la Organización Internacional del Trabajo, Indicadores Clave del Mercado de Trabajo, novena edición, disponible en <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--es/index.htm>

20. En 2016 (véase el cuadro 1), el porcentaje de África de trabajadores económicamente activos entre las personas de 65 años en adelante era el más elevado con diferencia (53% de hombres y 34% de mujeres), mientras que los porcentajes de Europa y otras economías desarrolladas fueron los más bajos (13% de hombres y 7% de mujeres). Entre estos dos extremos, las tasas de participación en la fuerza de trabajo eran elevadas en Asia y el Pacífico, a las que les seguían las de América Latina y el Caribe y las del Oriente Medio. Unas tasas de participación en la fuerza de trabajo relativamente mayores entre los trabajadores de 65 años en adelante en los países en desarrollo a menudo denotan unos altos niveles de pobreza y ausencia o insuficiencia de protección social y, por lo tanto, la necesidad de las personas de edad de seguir participando en las actividades remunerativas para obtener o complementar los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Sigue habiendo una brecha entre los géneros en el mercado de trabajo, donde las tasas inferiores de participación de las mujeres de edad (de 65 años en adelante) siguieron una pauta similar en todas las regiones. Sin embargo, la diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo fue mucho menor en el caso de las mujeres que en el de los hombres y las mujeres africanas y europeas con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años presentaron niveles similares de participación económica, con porcentajes del 56% y el 52%, respectivamente.

21. La información sobre el mercado de trabajo y el análisis de las cifras de trabajadores de 55 a 64 años es fundamental para hacer frente a ciertas actitudes hacia la jubilación y la disponibilidad de la protección social. Las cifras recientes (véase el cuadro 1) indican que las tendencias al alza constantes de participación en la fuerza de trabajo tanto de hombres como de mujeres de edades comprendidas entre los 55 y 64 años en Europa, de 2000 a 2012 (6 y 12 puntos porcentuales, respectivamente)⁴¹ están estancadas, ya que no se han producido cambios en la tasa de empleo de los hombres de 55 a 64 años y solo se ha registrado un incremento de un punto porcentual en el caso de las mujeres de ese grupo de edad en el período de 2012 a 2016. Aunque no está claro, hay indicios de que esto puede atribuirse en parte a una serie de obstáculos para lograr la seguridad en el empleo que están relacionados con la edad; el principal de ellos es la discriminación basada en estereotipos acerca de las limitaciones cognitivas y físicas de los trabajadores de edad. En los últimos años, muchos países desarrollados han adoptado medidas para

⁴¹ A/68/167 (2013), Informe del Secretario General. Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

facilitar y fomentar su participación en la fuerza de trabajo. En 2015 se elaboraron y aprobaron unas normas básicas en el documento “OECD Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies”⁴² para estimular y propiciar el empleo a una edad más avanzada. En esas recomendaciones se pedía un aumento de los incentivos para seguir trabajando a una edad más avanzada como recompensa por jubilación diferida y una mayor flexibilidad en la transición trabajo-jubilación para compatibilizar las pensiones con unos ingresos laborales. En ellas se indican también medidas para luchar contra la discriminación por motivos de edad en el empleo, como legislaciones y campañas de sensibilización pública, a fin de eliminar la discriminación en los procesos de contratación, ascenso y formación y en la conservación del empleo⁴³.

22. En los países en desarrollo, donde dos o tres cuartas partes del empleo no agrícola se dan en el sector no estructurado de la economía⁴⁴, los retos y las prioridades en materia de empleo siguen sin tener lo suficientemente en cuenta la situación de las personas de edad. Un gran número de trabajadores de edad, especialmente analfabetos y no calificados, participan en ocupaciones rurales informales y a veces en condiciones precarias y mal remuneradas con limitado acceso a pensiones y a una cobertura sanitaria asequible. Para garantizar que las personas no tengan que vivir por debajo del umbral de pobreza en la vejez es fundamental fortalecer las políticas para ampliar la vida laboral de los trabajadores actuales del sector estructurado, cuando proceda, y ofrecer protección social a todas las personas de edad en los sectores estructurado y no estructurado en estos países. La ampliación en China de la cobertura a los trabajadores del sector no estructurado desde 2010 representa un caso único, ya que es el mayor aumento de contribuyentes a un sistema de pensiones de la historia. El plan es también singular en su diseño, ya que vincula las contribuciones tanto a requisitos para acogerse a una pensión básica a los 60 años como a prestaciones inmediatas para los padres ancianos de contribuyentes⁴⁵.

iii. Acceso a los servicios financieros y su utilización

23. El acceso a cuentas de ahorro, préstamos, seguros y otros servicios financieros puede contribuir a que las personas aumenten y moderen el consumo, ahorren y transfieran dinero, abran o amplíen un negocio, planifiquen y gestionen los riesgos e imprevistos, inviertan o construyan y gestionen los ingresos y la riqueza. En el caso de las personas que viven en la pobreza, simplemente tener acceso a cuentas de ahorro puede aumentar el ahorro, el consumo, la productividad, el empoderamiento entre las mujeres y la inversión en salud preventiva, entre otros beneficios⁴⁶. La ampliación de la participación de las personas y las empresas en el sistema financiero promueve también el crecimiento económico. Sin embargo, las personas

⁴² OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies”, C(2015)172 - C(2015)172/CORR1. Disponible en <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=333&Lang=en&Book=False>

⁴³ Disponible en <http://www.oecd.org/els/emp/Ageing-Recommendation.pdf>. Consultado el 20 de junio de 2017.

⁴⁴ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano (2014). Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*.

⁴⁵ Banco Mundial. 2016. *Live Long and Prosper: Aging in East Asia and Pacific*. Washington D. C., Banco Mundial.

⁴⁶ Adolfo Barajas, Martin Čihák y Ratna Sahay, “A broader reach”, *Finance and Development*, vol. 54, núm. 1 (marzo 2017).

de edad se enfrentan a distintos problemas en el acceso a estos servicios y productos y su utilización⁴⁷.

24. En 2014, el 62% de los adultos en el mundo tenía una cuenta en un banco u otra institución financiera o con un proveedor móvil de servicios monetarios⁴⁸. Esto supone un aumento del 11% con respecto a 2011, aunque todavía indica que 2.000 millones de adultos no tienen acceso a servicios bancarios. Además, un 7% menos de mujeres que de hombres tiene una cuenta. Aunque son pocos los datos comparables específicos sobre el acceso de las personas de edad a los servicios financieros y su utilización, existen pruebas que apuntan a los obstáculos frecuentes que afrontan. En muchos países, las personas de edad carecen de conocimientos financieros básicos y desconocen cómo pueden beneficiarse de este tipo de servicios. Lo mismo puede ocurrir con las personas más jóvenes, ya que la planificación de la seguridad financiera en la vejez no empieza en las primeras etapas de la vida. Asimismo, los niveles de confianza en las instituciones financieras pueden ser bajos, sobre todo en lo que se refiere a las micropensiones para personas de ingresos bajos que no cuentan con tener acceso a sus ahorros al llegar a la vejez. Con frecuencia, la deficiente infraestructura financiera dificulta aún más el acceso a los servicios, en particular de las personas de edad con movilidad reducida y en las zonas rurales.

25. La discriminación por motivos de edad y la explotación financiera contra las personas de edad son obstáculos adicionales para su seguridad financiera y la utilización de los servicios financieros. La protección jurídica de la igualdad y la no discriminación por razones de edad sigue siendo insuficiente. Algunos proveedores de servicios financieros o prestamistas niegan de alguna forma el acceso de estas personas al crédito debido a la suposición discriminatoria por motivos de edad de que no pueden generar los ingresos necesarios para devolver los préstamos. Un estudio realizado en Europa reveló una discriminación generalizada en el acceso a hipotecas, préstamos y seguros⁴⁹. Algunos bancos limitan el acceso a préstamos e hipotecas a largo plazo de las personas por encima de un determinado umbral de edad, mientras que las compañías de seguros suelen proporcionar cobertura limitada a las personas a partir de una determinada edad y les exigen unos recargos y unas sanciones elevados y, en algunos casos, ni siquiera se les permite adquirir ciertas pólizas. Estas prácticas pueden aumentar la vulnerabilidad de las personas de edad, por ejemplo, a vivir en viviendas inadecuadas y tener un seguro médico deficiente. En los países en desarrollo también se les suelen negar los préstamos para pequeñas empresas y servicios de microfinanciación debido a su edad. En los diversos países, las actitudes discriminatorias por motivos de edad por parte de los proveedores de servicios pueden dificultar aún más que las personas de edad utilicen estos servicios. El aumento del riesgo de que con la edad se reduzcan las capacidades físicas y mentales también tiene importantes consecuencias en este sentido. Dichas capacidades reducidas dejan a los afectados en situación de mayor riesgo de abuso

⁴⁷ Center for Financial Inclusion at Accion y HelpAge International, *Aging and Financial Inclusion: An Opportunity* (febrero 2015). Disponible en https://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2015/02/aging_and_financial_inclusion_an_opportunity.pdf.

⁴⁸ Asli Demirguc-Kunt y otros, "The Global Findex database 2014: Measuring financial inclusion around the world", Policy Research Working Paper, núm. 7255 (Washington, D. C., Banco Mundial, abril de 2015). Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/187761468179367706/pdf/WPS7255.pdf#page=3>.

⁴⁹ AGE Platform Europe, "Background document for Hearing 'Unblocking the Anti-Discrimination Directive' on age discrimination in access to financial services", Bruselas, AGE Platform Europe (20 de marzo de 2012). Disponible en http://www.age-platform.eu/images/stories/Background_document_anti-discrimination_directive_AGE.pdf.

financiero, como robo, denegación del acceso a los fondos o abuso de poderes de representación.

26. Algunos Gobiernos y proveedores de servicios financieros, en particular en los países desarrollados, están adoptando una serie de medidas favorables a las personas de edad para facilitar su inclusión y seguridad financieras. Poco a poco se están poniendo en marcha y se están reforzando las leyes y las políticas para proteger a las personas de edad de la explotación financiera y se está impartiendo formación al personal de las instituciones financieras privadas para detectar y prevenir estos abusos. Las micropensiones privadas facilitan el ahorro a largo plazo para la pensión a aquellas personas con ingresos muy bajos y también se están creando puntos de servicios adecuados para fomentar las contribuciones voluntarias a los sistemas públicos de pensiones contributivos. Los bancos están estableciendo funciones y servicios adaptados a la edad, como cajeros automáticos activados por voz para las personas con deficiencia visual y de reconocimiento de voz para eliminar la necesidad de personas con demencia de recordar contraseñas, de asistencia en el acceso en línea a las cuentas y la prestación de asesoramiento y servicios financieros adaptados a las diversas experiencias de la vejez. Algunos Gobiernos y organizaciones están alentando además el hábito del ahorro a largo plazo en la medida de lo posible a lo largo de toda la vida.

B. Salud y acceso a una asistencia sanitaria de calidad y asequible

27. Pese a que la pobreza y la vulnerabilidad a menudo se miden o evalúan en términos de ingresos o patrimonio, pueden confluír otros factores cuya influencia también acusen. La salud está vinculada en lo fundamental con las experiencias habituales de la pobreza; de hecho, pobreza y mala salud suelen ir de la mano. La mala salud suele ser una consecuencia de la pobreza o la vulnerabilidad económicas, debido a la falta de medios para conseguir o mantener una alimentación adecuada y tener acceso a agua potable y saneamiento, así como a asistencia sanitaria preventiva, curativa y de rehabilitación, y de vivir o trabajar en entornos contaminados y peligrosos para el medio ambiente y la salud. El acceso limitado a una educación e información de calidad y la falta de voz propia, que también pueden considerarse como aspectos de la pobreza, pueden fomentar las prácticas insalubres y sembrar de mayores obstáculos el acceso a los servicios sociales, lo que redundará en detrimento de la salud. Al mismo tiempo, la mala salud también suele conducir o contribuir a la pobreza y la vulnerabilidad económicas cuando limita la capacidad productiva de una persona o cuando los costos del tratamiento o los cuidados de la(s) enfermedad(es) no permiten o impiden de manera significativa que esa persona pueda satisfacer otras necesidades básicas. Las personas de edad son especialmente vulnerables a la mala salud y la pobreza económica debido al deterioro de los medios para producir ingresos, ciertas desventajas acumulativas y los riesgos para la salud cada vez mayores asociados con la edad. Aquellas que ya tienen una mala salud y viven en la pobreza son menos resilientes a imprevistos financieros, ambientales o relacionados con los conflictos.

28. La mayoría de las personas de edad sufrirá en algún momento múltiples problemas de salud⁵⁰. Sin embargo, la probabilidad de que esto ocurra, la velocidad de aparición y la gravedad varían considerablemente. Pese a que algunas personas necesitan asistencia en sus actividades cotidianas en torno a los 65 años, otras siguen siendo activas e independientes hasta los 90. En promedio, es más probable que las personas de edad padezcan múltiples enfermedades crónicas al mismo tiempo y tengan más necesidades de asistencia sanitaria que otros grupos de edad.

⁵⁰ Organización Mundial de la Salud, *World Report on Ageing and Health* (Ginebra, 2015);

Ahora bien, muchas de ellas pueden mantener la buena capacidad funcional y el bienestar pese a padecer una o más enfermedades. No obstante, en otros casos, los problemas de salud afectan a los medios de subsistencia; a menudo, la mala salud y la discapacidad son las principales razones por las que las personas de edad reducen su vida laboral o cesan por completo su actividad. De hecho, no hay pruebas claras de que la esperanza de vida aumente con un buen estado de salud. La situación de mayor vulnerabilidad de estas personas frente a problemas de salud pone de relieve la importancia del acceso a una asistencia sanitaria asequible y de calidad para prevenir y reducir al mínimo los efectos de las enfermedades y lesiones y no menoscabar la seguridad económica y la dignidad.

29. La diversidad caracteriza el estado de salud y las capacidades de las personas de edad⁵¹. Si bien parte de esta diversidad se explica por la herencia genética y las decisiones que toman las personas, la mayor parte viene determinada por el entorno natural y físico en el que viven y las características individuales como el género, la raza o el origen étnico, la educación, la ocupación y los ingresos. Por tanto, las diferencias en la salud y en el acceso a esta se suelen asociar con la situación socioeconómica y la identidad. Reflejan los efectos acumulados de las desventajas económicas y de otra índole que acusan los grupos excluidos a lo largo de su vida. Las personas de edad que resultan excluidas y viven en la pobreza están más expuestas a correr riesgos relacionados con la salud, sufrir más problemas de salud y tener menos acceso a los servicios relacionados con la salud. Por ejemplo, la situación socioeconómica influye en el declive cognitivo, la multimorbilidad y la fragilidad⁵² y es más probable que las enfermedades crónicas y la discapacidad afecten a las mujeres de edad que a los hombres de edad⁵³.

30. El acceso a la asistencia sanitaria sigue siendo limitado o inalcanzable para muchas personas de edad. Según la Encuesta Mundial de Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el costo y el transporte son obstáculos para la asistencia en todo el mundo, pero son especialmente problemáticos en los países de bajos ingresos y de ingresos medianos bajos⁵⁴. Las personas de edad a menudo carecen de seguro médico, de niveles de cobertura adecuados o de cobertura universal, y afrontar los gastos de atención médica con los ingresos propios puede convertirse rápidamente en una carga e incluso empujar a las personas a la pobreza o hundirlas más en ella, sobre todo a aquellas sin pensiones o con bajos niveles de prestaciones del régimen de pensiones e ingresos procedentes de otras fuentes bajos. Los estudios sobre los efectos de las transferencias de efectivo, en particular en zonas de Etiopía, Mozambique, Tanzania y Zimbabwe, revelan que dichas transferencias a las personas de edad realmente se emplean para el transporte a las instalaciones médicas, las tasas de las consultas médicas, los medicamentos para los tratamientos y el seguro médico, además de para alimentación y saneamiento y otras cuestiones que contribuyen a la salud y el bienestar generales⁵⁵. La esperanza de vida de las mujeres, que es en promedio más elevada, y su mayor inseguridad económica las hacen especialmente vulnerables frente a necesidades sanitarias no

⁵¹ Organización Mundial de la Salud, *World Report on Ageing and Health* (Ginebra, 2015);

⁵² Organización Mundial de la Salud, *World Report on Ageing and Health* (Ginebra, 2015);

⁵³ HelpAge International, "Health and care policy". Disponible en <http://www.helpage.org/what-we-do/what-we-do/health/health-policy/>.

⁵⁴ Organización Mundial de la Salud, *World Report on Ageing and Health* (Ginebra, 2015);

⁵⁵ Francesca Bastagli y otros, "Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features" (Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, julio 2016). Disponible en

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>; HelpAge International y Age International, "Cash Transfers and Older People's Access to Healthcare: A Multi-country Study in Ethiopia, Mozambique, Tanzania and Zimbabwe" (Londres, HelpAge International, 2017).

atendidas y otras privaciones a causa de los costos médicos prohibitivos. La accesibilidad a los establecimientos de salud supone otra dificultad para muchas personas de edad, en particular de las zonas rurales y remotas, donde los centros médicos están a una distancia considerable de los hogares y donde faltan infraestructuras y opciones de transporte, tienen unas tarifas inasequibles o dan mal servicio a las personas con movilidad reducida.

31. Los objetivos del envejecimiento saludable son crear y mantener la capacidad y la resiliencia, reducir, detener o frenar la pérdida de capacidad que se produce y compensar la pérdida⁵⁶. Este enfoque ante el envejecimiento abarca la prevención y la reducción de los factores de riesgo, medios prácticos para prolongar la buena salud y entornos favorables para reducir al mínimo el deterioro de la salud y brindar respuestas. Las estrategias para promover el envejecimiento saludable, que se centran en la resiliencia, pueden reducir la vulnerabilidad de las personas de edad a enfermedades y lesiones y aumentar su capacidad de preparación para otros imprevistos y de respuesta a ellos.

32. Las medidas para promover la buena salud pueden evitar que las personas de edad caigan en la pobreza o paliar sus consecuencias, mientras que las medidas para luchar contra la pobreza probablemente contribuyan a la buena salud. Sin embargo, las intervenciones han de proporcionar alivio frente a las privaciones, así como mantener las condiciones y las prácticas que permitan lograr una buena salud y tener seguridad económica. La provisión de una cobertura sanitaria universal con prestaciones específicas para las personas de edad y los grupos marginados y un enfoque de salud pública que abarque toda la vida y se ocupe de las desigualdades entre los distintos grupos sociales, fomentando la participación de las personas de edad y los grupos de la sociedad civil cuya labor se centra en el envejecimiento en la adopción de decisiones y reforzando la cohesión entre los servicios sanitarios y sociales para facilitar la atención integral, son algunas de las formas en que los Gobiernos pueden promover la salud y la resiliencia de las personas de edad y llegar a los más necesitados⁵⁷.

i. Atención a largo plazo y vulnerabilidad a la pobreza

33. Las personas de edad que necesitan cuidados pueden ser vulnerables a la pobreza y la inseguridad económica a consecuencia de tener que afrontar pagos con sus propios ingresos por servicios de atención en el domicilio o en instituciones. Sin embargo, también pueden serlo aquellas que reciben atención gratuita de su familia cuando el cuidador se ve obligado a reducir sus horas de trabajo o a retirarse del mercado de trabajo y la unidad familiar en su conjunto lo sufre. La mayoría de las personas de edad que desean —o incluso tienen— acceso a cualquier tipo de servicios profesionales de asistencia deben recurrir a sus ahorros o bien “gastar” sus activos para tener derecho a los servicios financiados por los Gobiernos ya sea en el hogar o en instituciones.

34. A menudo, existen distintos mecanismos gubernamentales de financiación y criterios para tener acceso a servicios sociales en el hogar, en lugar de sanitarios, que suponen más carga para la persona para autofinanciarse asistencia “social” en apoyo de las actividades de la vida cotidiana. Afrontar tales gastos por cuenta propia puede tener consecuencias financieras adversas tanto para las propias personas de edad como, con frecuencia, sus familias. Si bien existe un mercado limitado en algunos países desarrollados de autoseguros frente a los posibles costos de la atención a largo plazo en el futuro, la tasa de adquisición es baja y las primas,

⁵⁶ Organización Mundial de la Salud, *World Report on Ageing and Health* (Ginebra, 2015);

⁵⁷ Organización Mundial de la Salud, *World Report on Ageing and Health* (Ginebra, 2015);

costosas y, por consiguiente, tienden a ser asequibles únicamente para las personas con gran cantidad de recursos.

35. El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos estudió recientemente la capacidad de los hogares para financiar las necesidades en concepto de asistencia profesional, en particular de las mujeres de edad que viven más y la necesitan durante más años. Se examinaron varios segmentos de la población femenina de más edad y la medida en que podrían financiar dicha asistencia a largo plazo con sus ingresos, los bienes muebles líquidos y el total de su patrimonio, incluida la vivienda, en distintos tramos de la escala de distribución de ingresos y patrimonio. Se constató que la discapacidad más adelante en la vida puede tener un extraordinario impacto en la seguridad económica, habida cuenta de los limitados recursos con que muchas mujeres han de financiar los servicios profesionales de asistencia, hasta el punto de que únicamente las mujeres de edad relativamente pudientes podrían financiar la asistencia a largo plazo durante un período prolongado. Cuanto más mayor es la mujer (80 y más), menos posibilidades tiene de afrontar íntegramente los costos. Las personas con bajos ingresos, a medida que se acercan a la vejez, no pueden financiarse ningún tipo de asistencia a largo plazo y pasan a depender de la ayuda que el Estado tenga disponible. A esto se debe en parte que algunos Estados Miembros, como Alemania, el Japón, los Países Bajos y la República de Corea, hayan instituido programas públicos de seguros de asistencia a largo plazo⁵⁸ en un régimen obligatorio.

36. En los países en desarrollo sin amplios servicios ni financiación prestados por el Estado, se cita el ejemplo de Asia Sudoriental como mejor práctica para encontrar servicios alternativos de asistencia de bajo costo para hacer frente a la capacidad de prestación de cuidados cada vez menor de las familias. Las asociaciones de personas de edad están elaborando un enfoque integral de asistencia comunitaria para prestar apoyo a las personas de edad, que cada vez son más, con un alto grado de dependencia y que necesitan ayuda en sus actividades cotidianas, tienen ingresos limitados y carecen de una asistencia adecuada por parte de sus familias. Entre estas acciones cabe destacar la contratación, formación y gestión de voluntarios de asistencia a domicilio procedentes de la comunidad para ofrecerles cuidados personales a quienes los necesiten. Las asociaciones también pueden ayudar a financiar el transporte a los centros de salud en caso necesario y ofrecen enlaces a servicios complementarios, como los que proporcionan dispositivos de apoyo o servicios de rehabilitación. Este modelo ayuda a las personas de edad a evitar las múltiples vulnerabilidades financieras y relacionadas con la salud que llevan a la pobreza⁵⁹.

IV. Nuevas iniciativas para promover la cooperación en materia de envejecimiento y la consecución de los ODS

37. Si bien el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) y la serie de resoluciones de la Asamblea General que se aprobaron después crearon más conciencia en torno a la importancia de los datos desglosados por edad para formular políticas con base empírica, los ODS han puesto de relieve nuevamente la cuestión y han reorientado los esfuerzos de los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y otras partes interesadas para darle prioridad en

⁵⁸ *The Economic Security of American Households*. Issue Brief Three: “The Economic Security of Older Women”. Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Oficina de Política Económica, enero de 2017.

⁵⁹ *Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud*, 2015, OMS P138).

todos los niveles. A raíz de un acto paralelo durante el 48° período de sesiones de la Comisión de Estadística celebrado en marzo de 2017 se estableció un grupo de partes interesadas de oficinas nacionales de estadística, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales para la creación de un grupo de estudio sobre el envejecimiento y los datos desglosados por edad. El tema se ha incluido en el proyecto de programa del 49° período de sesiones de la Comisión para 2018. Con el objetivo de promover esta tarea, los días 22 a 24 de agosto de 2017 se celebró un taller organizado por la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido con las principales partes interesadas para intercambiar conocimientos sobre las cuestiones principales de los datos desglosados por edad y las estadísticas sobre envejecimiento, así como los objetivos del grupo, las actividades propuestas, los resultados previstos y su composición.

38. Además, con financiación inicial de la Cuenta para el Desarrollo, el DAES está realizando una encuesta de indicadores múltiples sobre el envejecimiento en África Subsahariana como proyecto piloto sobre el envejecimiento. Con la participación del Gobierno de Malawi, a mediados de 2017 se realizó la primera encuesta representativa a nivel nacional de la historia. Esta proporcionará información de muchos indicadores sobre el estado físico, psicológico y la situación social, económica y ambiental de las personas de edad. Otro objetivo del proyecto es mejorar los conocimientos en torno a la situación de las personas de edad y el envejecimiento en Malawi y sus resultados contribuirán a crear una base de datos empíricos muy necesaria para facilitar la formulación y la planificación de políticas destinadas a responder a los retos y oportunidades del envejecimiento de la población. La Oficina Nacional de Estadística puso en marcha la encuesta y se espera que, con financiación adicional, el estudio pueda reproducirse en Uganda, Kenya y en otros países. Las conclusiones validarán la metodología y los instrumentos utilizados para evaluar la situación de las personas de edad, con la posibilidad de impulsar una serie de estudios multipaís en el África Subsahariana.

39. El DAES y el PNUD han impulsado una red informal de entidades interesadas del sistema de las Naciones Unidas para intercambiar y analizar información sobre las labores en torno al envejecimiento, identificar ámbitos de cooperación y crear sinergias; promover con éxito las cuestiones relacionadas con el envejecimiento e incorporar dichas cuestiones y tener en cuenta a las personas de edad en la aplicación de la Agenda 2030 dada la intención de no dejar a nadie atrás; e integrar e incorporar de manera sistemática las preocupaciones y los intereses de estas personas en la labor del grupo. Entre los asociados actuales cabe destacar el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la OMS y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), junto a otras entidades que quieran sumarse a la iniciativa.

V. Conclusiones y recomendaciones

40. A medida que los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas trabajan para lograr los ODS e incluir a los grupos sociales en buena medida desatendidos, los vínculos entre los objetivos han dado lugar a debates y a acciones en esferas transversales como el envejecimiento. Si bien es cierto que las personas de edad están incluidas tradicionalmente en el marco del debate de la protección social cuando se plantean cuestiones de erradicación de la pobreza, el reconocimiento de la naturaleza multidimensional de la pobreza y

de los objetivos ha permitido que se tomen en mayor consideración los efectos del envejecimiento de la población en muchas otras esferas de la agenda para el desarrollo. Ello implica también que, además de tener en cuenta las vulnerabilidades de las personas de edad, se ha de reconocer y aprovechar su potencial de desarrollo.

41. Pese a que estas cuestiones ocupan un lugar central en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), los ODS han impulsado la cooperación en ciertas esferas entre los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo en la promoción de la producción y el análisis de datos desglosados por edad de mayor calidad y la labor interinstitucional en cuestiones transversales.

42. Los Estados Miembros tal vez deseen considerar las siguientes recomendaciones:

a) Tener en cuenta la naturaleza multidimensional de la vulnerabilidad de las personas de edad a la pobreza y la inseguridad económica, en particular mediante la promoción de la buena salud, la asistencia y el bienestar a la hora de lograr los ODS a escala nacional.

b) Contribuir a la producción de datos desglosados por edades de mayor calidad y acoger con beneplácito la inclusión del tema del envejecimiento y los datos desglosados por edad en el programa de la Comisión de Estadística.

c) Seguir prestando apoyo a la integración de las cuestiones del envejecimiento y las personas de edad en el marco más amplio del programa de desarrollo en la consecución de los ODS.

d) Seguir ampliando la cobertura de los planes de pensiones, sobre todo las pensiones sociales, y aumentar sus prestaciones para garantizar la seguridad de los medios de vida en la vejez.

e) Procurar en mayor medida eliminar la discriminación por motivos de edad y otros tipos de discriminación en el empleo, la protección social y la prestación de servicios sociales.
