

Protección social de las personas mayores: Un plan de acción

En 2002 la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de la ONU, adoptó un Plan de Acción para asegurar a las personas mayores un medio de vida digno. En ese momento, los gobiernos de 159 países acordaron objetivos de políticas pero no aceptaron compromisos vinculantes. Aun así, países como Bolivia, Tanzania y Bangladesh han hecho grandes avances en la materia. Mucho camino queda por delante, y la realización de una Convención de Naciones Unidas para las personas de edad parece ser el primer paso necesario para transitarlo.

Susanne Paul
Alischa Kugel¹
Global Action on Aging

La revolución de la longevidad ha llegado. En la mayoría de los países, hasta hace muy poco, la mitad de todos los seres humanos moría antes de cumplir los 20 años. Sólo unos pocos sobrevivían hasta ver nacer a sus nietos y nietas. Pero hoy, cada vez más personas tienen vidas muy largas.

Según proyecciones de la ONU, en 2050 habrá casi 2.000 millones de personas mayores de 60 años. Los adultos mayores superarán a la población infantil, lo cual es un hecho sin precedentes en la historia de la humanidad. Los países en desarrollo habrán de experimentar el crecimiento más rápido de la población de edad de todo el mundo².

El envejecimiento demográfico es un hito humano que refleja una mejor salud y nutrición públicas, pero el cambio saca a luz nuevos problemas para las políticas de Estado. En particular, está la cuestión de cómo las personas de edad se sostienen luego del período de trabajo activo. La ONU calcula que en la actualidad hay 140 millones de adultos mayores, sobre todo mujeres, que viven con el equivalente de menos de USD 2 por día³.

Las personas mayores se encuentran entre las más pobres del mundo por varios motivos. Después de haber trabajado por su subsistencia o por salarios muy bajos, pocas personas de edad cuentan con ahorros u otros recursos propios para la vejez. Tampoco tienen acceso a las prestaciones de protección social derivadas del trabajo. Asimismo, es posible que padezcan discapacidades visuales o auditivas

que limiten su capacidad para el trabajo. Las viudas ancianas pueden sufrir la desaprobación y la discriminación de sus comunidades.

Paradójicamente, las mujeres mayores suelen tener a su cargo importantes responsabilidades en el cuidado de los demás. Puede ser que críen a sus nietos y nietas, o que atiendan a niños y niñas enfermos en comunidades afectadas por la crisis del VIH/sida. O es posible que mantengan a nietos y nietas cuyos padres trabajan en lugares lejanos. Como únicas fuentes de ingreso de la familia, es posible que estas abuelas no tengan la posibilidad de proporcionar a sus hijos y nietos, o incluso a sí mismas, la alimentación adecuada o el acceso a la atención médica o a la educación.

Una abuela de una aldea en África describió su situación de la siguiente manera:

Quando no tenemos comida pongo una olla con agua al fuego. Cuando mi nieto pide la cena le digo que se está cocinando, con la esperanza de que se duerma y no se dé cuenta.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

En abril de 2002 la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de la ONU, trató en Madrid el problema de cómo asegurar a las personas de edad un medio de vida digno. Los gobiernos de 159 países adoptaron el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (PAIM), un documento político que ofreció numerosas sugerencias, como la seguridad de ingresos, la protección social y la prevención de la pobreza⁴.

En las negociaciones del PAIM, los gobiernos apoyaron los 'objetivos' políticos, pero se negaron a aceptar los compromisos vinculantes. En consecuencia, el convenio tiene escasa fuerza jurídica, aunque fija normas y ofrece importantes ideas políticas originales.

El PAIM se refería a problemas de protección social y género; abordaba el trabajo informal del sector y abogaba por programas 'innovadores' de apoyo al ingreso; exhortaba a la adopción de un ingreso mínimo para las personas mayores, bajo la forma de pensiones no contributivas con fondos del Estado.

El concepto de la 'pensión social' fue una de las partes más innovadoras e influyentes del Plan de Madrid. Desde su adopción en 2002, un número creciente de países ha incorporado las pensiones sociales.

Activistas y ONG vinculados a la campaña mundial Grow Up Free from Poverty⁵ adoptaron la pensión social como un nuevo instrumento político. Sus defensores llaman la atención sobre la pensión social por varios motivos:

- Un ingreso mínimo puede sacar a las personas mayores de la pobreza y aumentar su acceso a los servicios sociales, como la atención médica.
- Las personas de edad, que a menudo viven con sus familias, comparten con ellas sus ingresos. Las pensiones sociales elevan el nivel de vida general de la familia y mejoran la alimentación y el acceso a la educación de niños y niñas.
- Las pensiones sociales apoyan a las personas mayores que cuidan a huérfanos y huérfanas de la crisis del VIH/sida.
- Las pensiones sociales ayudan a romper el ciclo de la pobreza intergeneracional.

Además, la implementación de las pensiones sociales es comparativamente económica para los Estados. Junto con 72 países de altos y medianos ingresos que las han implementado, también figuran varios países pobres, entre ellos Bangladesh, Bolivia, Lesotho y Nepal. En 2006, 13 países africanos se reunieron en Zambia para redactar y adoptar el Convenio de Livingston para instituir las pensiones sociales⁶.

Estudios de ONG y organismos de la ONU reflejan el carácter económico de estos programas. HelpAge International realizó una investigación en 18 países de bajos y medianos ingresos sobre el costo de las pensiones sociales. El estudio halló que casi 70% de los países investigados podían suministrar pensiones sociales por menos de 1% del producto bruto interno (PBI). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) también concluyó que los países pobres pueden pagar paquetes de protección social

1 Susanne Paul es presidenta y fundadora de Global Action on Aging, una organización dedicada al bienestar social y económico de las personas de edad de todo el mundo. Ha trabajado en temas internacionales sobre la vejez en la comunidad de ONG de la ONU en Nueva York desde 1984. Alischa Kugel, coordinadora de programas, ha desarrollado investigación y materiales sobre la aplicación del PAIM para GAA desde 2004.

2 "Population Ageing, 2006", (afiche). Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, p. 1.

3 Kugel, A. (2006). "Report on the UN International Forum on the Eradication of Poverty". Noviembre, p. 1. Disponible en: <www.globalaging.org/elderrights/world/2006/povertyforumreport/pdf>.

4 "Report of the Second World Assembly on Ageing". Madrid, 8-12 de abril de 2002, A/CONF.197/9 (23 de mayo de 2002).

5 <www.grow-up-free-from-poverty.org>

6 HelpAge International News (2006). "African Governments Take Action on Social Protection". Zambia, 28 de marzo. Ver: <www.globalaging.org/pension/world/2006/helpagepensionsafrica.htm>.

básica, en especial si los países ricos les proporcionan asistencia financiera de transición y si el país que implementa la medida asume un fuerte compromiso nacional con esa política. Hasta el Banco Mundial cree en ella. Luego de años de oponerse con firmeza a las pensiones públicas y a favor de los planes privados contributivos, el Banco comenzó recientemente a promover las pensiones sociales⁷.

Gracias a este creciente consenso en torno a la política, los países ricos comenzaron a prestar asistencia al desarrollo para la protección social, que incluye a la pensión social. Entre los donantes están los países nórdicos, Alemania, Reino Unido, Francia y Bélgica. UNICEF, el Fondo de la ONU para la Infancia, también proporcionó fondos, como reconocimiento al potencial de ayuda que tienen las pensiones sociales para las familias, los niños y las niñas.

A pesar del creciente respaldo, el convenio del PAIM en sí carece de compromisos jurídicos firmes y los activistas no pueden exigir las pensiones sociales como si fueran un 'derecho' adquirido. Este enfoque voluntarista de Madrid fue la reacción ante las conferencias mundiales de la ONU en la década de 1990, que versaron, entre otros temas, sobre el medio ambiente, los derechos humanos, la población, el desarrollo social y las mujeres. Las ONG habían exigido (y en ocasiones conquistado) cronogramas y metas específicas. Los gobiernos tuvieron dificultades para financiar e implementar estos programas igualitarios debido a las presiones recibidas de las empresas y los ciudadanos adinerados para que redujeran los impuestos. Esto generó numerosos conflictos y bochornos que los gobiernos quisieron evitar para el futuro. Por consiguiente, los países ricos y pobres por igual se resistieron a contraer nuevos compromisos vinculantes, especialmente en el sector de la vejez, percibido como potencialmente muy costoso. Evidentemente los gobiernos no deseaban que las ONG o ciudadanos individuales los señalaran y criticaran por no haber implementado el PAIM.

Durante las negociaciones de Madrid algunas delegaciones intentaron diluir cada artículo hasta llevarlo a su mínima expresión vinculante. Washington, con el gobierno de George W. Bush, insistió en la orientación no vinculante. Los gobiernos resistieron con firmeza los reclamos de las ONG para que adoptaran un texto más fuerte y la mayoría de las delegaciones se opusieron a las referencias sobre más financiación. Al final, los gobiernos decidieron que la Comisión para el Desarrollo Social, con la asistencia de la Secretaría de la ONU, analizaría la aplicación del Plan al cabo de cinco años.

La Secretaría de la ONU diseñó un enfoque 'de abajo hacia arriba' de ese análisis. Ideado para evitar

las confrontaciones donde los gobiernos serían sujetos a críticas, el enfoque esquivó la responsabilidad del Estado y deja la mayor parte de la realización a las personas de edad y sus supuestas organizaciones comunitarias de base procedentes del 'fondo de la sociedad'. De estas personas y organizaciones se espera que encuentren otros socios, creen servicios, organicen grupos de incidencia, armen programas, presionen a los gobiernos y articulen las necesidades de las personas mayores. En el mejor de los casos, las personas mayores y sus aliados sugerirían políticas para la vejez y los gobiernos responderían positivamente. El plan traspasa la mayor parte de la responsabilidad del Estado a la 'sociedad civil'. Si tomamos en cuenta la escasez de los recursos disponibles en la mayoría de las comunidades afectadas y la ausencia general de este tipo de organizaciones en el medio local, este enfoque tiende a detener la acción. Y como no creó un sistema obligatorio internacional de redacción de informes y revisiones, contribuye a que los gobiernos, las ONG e incluso la propia ONU sigan ignorando el convenio.

No obstante, algunos países han avanzado, sobre todo los países pobres. En 2002, Bolivia decidió desarrollar mejores estadísticas acerca de la edad y el género para que su régimen de pensiones sociales funcionara con más equidad. En 2003, Uganda se comprometió a desarrollar un sistema de pensiones sociales y dictaminó que todos los departamentos del Estado deben prestar atención a la nutrición y la salud de los adultos mayores. Tanzania fijó la meta de extender las pensiones sociales a 40% de sus ciudadanos y ciudadanas de mayor edad. Las campañas de las ONG ayudaron a fomentar esos avances. En 2005, un grupo de monitoreo de las personas mayores en Bangladesh responsabilizó al gobierno por no cumplir con el pago de la Asignación a la Vejez a todas las personas mayores con derecho a recibirla. En consecuencia, el gobierno extendió el pago a 300.000 personas más⁸.

Durante el período posterior a Madrid, las comisiones económicas y sociales regionales de la ONU exhortaron a los gobiernos a adoptar programas nacionales para la vejez y a mejorar sus estadísticas, recursos y redacción de informes. Las comisiones de Asia, América Latina y Europa estuvieron especialmente activas.

El Programa de las Naciones Unidas para las Personas de Edad, en Nueva York, empleó fondos especiales del sistema de la ONU y cooperó con otros organismos del sistema para ofrecer capacitación a los funcionarios de numerosos países de bajos y medianos ingresos. El personal de la ONU también

trabajó conjuntamente con los gobiernos que desarrollan planes nacionales para la vejez. En febrero de 2008, la Comisión para el Desarrollo Social habrá de analizar cómo los gobiernos implementaron el PAIM, lo cual ofrecerá otra oportunidad para un nuevo impulso.

El camino por delante

Los cinco años de experimento del PAIM sacaron a la luz útiles iniciativas programáticas y alertaron a algunos países acerca del potencial de su población de edad. No obstante, queda mucho por hacer.

Aunque el proceso de revisión de la ONU es débil, la crisis mundial de la pobreza obligó a adoptar un cambio político hacia la protección social, tanto entre los gobiernos como entre las instituciones intergubernamentales. Recientemente, en mayo de 2007 los ministros de trabajo del G8 prometieron abordar "la necesidad de desarrollar la protección social" y "las normas laborales internacionales."⁹ Los gobiernos de muchos países ricos ahora ven a la protección social positivamente, lo cual abre un nuevo espacio político para las pensiones sociales y otros tipos de protección social para las personas de edad.

En este contexto, la ONU podría desarrollar políticas para la protección universal de las personas mayores. Los gobiernos podrían incluso estar dispuestos a autorizarlas en un nuevo acuerdo vinculante. Ese objetivo se lograría con una Convención de la ONU para las Personas Mayores. Las personas de todas las edades comprenderían que la protección de sus abuelos, abuelas y progenitores también implicaría protegerse a sí mismas más adelante en sus propias vidas. Una vida sana y longeva, con acceso a la subsistencia y la atención médica, debería ser posible para todos. La Convención podría avanzar mucho en este sentido si utiliza como modelo las recomendaciones sobre protección social del Plan de Madrid.

Los defensores de los derechos sociales en los países ricos y pobres deben unirse en un movimiento que presione a favor de una Convención de la ONU para las Personas Mayores. Necesitamos la experiencia y los aportes de todas las personas y regiones para crear ese documento, que asegure a todos y todas el derecho a la protección social. Entre tanto, los activistas pueden ayudar a difundir el PAIM y utilizarlo para incidir por una Convención de la ONU. En 2002 los gobiernos de 159 países asumieron compromisos con las personas mayores. Hagamos que cumplan su palabra. ■

7 Ver los artículos específicos acerca de las políticas del Banco Mundial sobre seguridad social que desarrollaron Antonio Tricarico y BGRF en este Informe.

8 ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2006). "Guidelines for Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, Bottom-up Participatory Approach". Nueva York, p. 36-49.

9 "Shaping the Social Dimension of Globalization," mayo de 2007, p. 1, 4. Ver: <www.globalaging.org/elderrights/world/index.htm#articles4>.