



Asamblea General

Distr. general
31 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

14º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona*

Resumen

En el presente informe, presentado de conformidad con la resolución 8/11, la Experta independiente centra su atención en las pensiones no contributivas, llamadas pensiones sociales. Las pensiones sociales consisten en prestaciones en efectivo que reciben las personas mayores de una cierta edad, y que no exigen la aportación de contribuciones obligatorias anteriores por los beneficiarios, los empleadores o el Estado. Las pensiones sociales constituyen una importante dimensión de los sistemas de seguridad social. Los Estados están obligados a asegurar progresivamente el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida apropiado a todos los habitantes de un país determinado. Estos derechos están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en varios tratados internacionales de derechos humanos y en convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las personas de edad, los Estados deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que proporcionen prestaciones a todas las personas de edad sin discriminación alguna y que garanticen la igualdad de derechos a los hombres y las mujeres. Hoy día, una gran proporción de la población activa trabaja fuera del sector laboral estructurado y los sistemas de apoyo no oficiales para las personas de edad se modifican a raíz de la presión ejercida por la mayor longevidad, la pobreza generalizada, las repercusiones del VIH/SIDA y el fenómeno de la migración. Los planes de pensión contributivos (por ejemplo, los sistemas de pensiones basados en el empleo) no benefician a todas las personas de edad. Por consiguiente, los Estados deben reconocer que las pensiones sociales son elementos cruciales para que las personas de edad adquieran progresivamente el derecho a la seguridad social. Las pensiones no contributivas pueden reducir significativamente la pobreza y la vulnerabilidad de las personas de edad, en

* Documento presentado con retraso.

particular de las mujeres, que viven más y que tienen menos posibilidades de beneficiarse de los sistemas contributivos. El informe contiene recomendaciones sobre la forma de lograr que las pensiones no contributivas cumplan las normas básicas de derechos humanos. También aborda la función de la asistencia y la cooperación internacionales en la esfera de la seguridad social.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–7	4
II. Pobreza y vejez	8–25	5
A. El envejecimiento y sus repercusiones en las políticas sociales	8–12	5
B. Factores determinantes de la pobreza en las personas de edad	13–18	6
C. Pobreza en las mujeres de edad	19–21	7
D. Pobreza en la vejez y migración	22–23	8
E. La pobreza en la vejez y el VIH/SIDA	24–25	8
III. Protección social y vejez	26–36	9
IV. El marco de derechos humanos	37–50	11
A. El derecho a la seguridad social en las normas de derechos humanos y las normas laborales	41–46	12
B. Obligaciones previstas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	47–50	13
V. Ampliación de la seguridad social para la vejez en el marco de los derechos humanos	51–97	14
A. Reconocer el derecho a la seguridad social, en particular el derecho a las pensiones no contributivas	53–57	14
B. Asegurar el acceso equitativo a la seguridad social y prestar especial atención a los grupos vulnerables y desfavorecidos	58–71	15
C. Asegurar la admisibilidad	72–75	17
D. Asegurar la transparencia y el acceso a la información	76–78	18
E. Asegurar la rendición de cuentas	79–82	19
F. Respetar el principio de participación	83–86	19
G. Asegurar la adecuación de las prestaciones	87–89	20
H. Asegurar el acceso a la atención de salud	90–94	20
I. Asegurar la igualdad de género	95–97	21
VI. El papel de la asistencia y la cooperación internacionales	98–103	22
VII. Conclusiones y recomendaciones	104–116	23

I. Introducción

1. La Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, presenta este informe de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe aparece reflejado el trabajo de análisis de la Experta sobre cómo las estrategias específicas de reducción de la pobreza, en particular las relacionadas con la esfera de la protección social, cumplen las normas de derechos humanos.

2. Desde su anterior informe anual al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/11/9), centrado en un enfoque de los programas de transferencias en efectivo desde el punto de vista de los derechos humanos, la Experta independiente presentó un informe a la Asamblea General (A/64/279) en que analizaba las repercusiones de la crisis financiera mundial en la situación de las personas que vivían en la extrema pobreza, desde la perspectiva de los derechos humanos. Destacaba el apremio de establecer y fortalecer sistemas sólidos de protección social para hacer frente a los efectos de la crisis.

3. La Experta independiente visitó Zambia (agosto de 2009) y Bangladesh (diciembre de 2009). En ambos países, evaluó integralmente los programas existentes de protección social, incluidos los sistemas de transferencias en efectivo. En septiembre de 2009, participó en el Foro Social del Consejo de Derechos Humanos, donde examinó la función de los sistemas de protección social. Durante el período examinado, la Experta también participó en numerosas manifestaciones y celebró reuniones de trabajo con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organismos de donantes, instituciones académicas, ONG, así como representantes de personas que vivían en situación de pobreza. De conformidad con la resolución 12/19 (octubre de 2009) del Consejo de Derechos Humanos, también está preparando un informe sobre la marcha de los trabajos relativo a los medios de mejorar el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, para presentarlo al Consejo en su 15º período de sesiones.

4. El presente informe se centra en el papel que desempeñan las pensiones no contributivas o pensiones sociales¹ en la reducción de la extrema pobreza y en el ejercicio de los derechos humanos de las personas de edad. Asimismo examina la manera en que puede integrarse una perspectiva de derechos humanos en la concepción, ejecución y seguimiento de estas iniciativas. Las pensiones sociales se componen de prestaciones en efectivo que reciben las personas mayores de una determinada edad y que no requieren el aporte de contribuciones obligatorias anteriores por los beneficiarios, los empleadores o el Estado.

5. Con el fin de reunir información para preparar este informe, la Experta independiente envió un cuestionario a los gobiernos solicitando información sobre sus pensiones sociales para las personas de edad. En el cuestionario se abordaba: i) el marco jurídico e institucional; ii) los costos y la cobertura de los planes; iii) los procedimientos de aplicación; iv) los mecanismos de supervisión y procedimientos de denuncia; y v) estudios y evaluaciones. Al 10 de marzo de 2010 habían respondido 45 países²; todas las

¹ El informe utiliza las dos expresiones indistintamente.

² Albania, Alemania, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Belarús, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Iraq, Japón, Kazajstán, Luxemburgo, Malí, México, Moldova, Mónaco, Montenegro, Nepal, Omán, Qatar, República de Corea, República Dominicana, República Eslovaca, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Serbia, Singapur, Siria, Sudáfrica, Suiza, Timor-Leste, Turquía, Ucrania, Venezuela (República Bolivariana de) y Zambia.

comunicaciones pueden consultarse en el sitio web del mandato de la Experta independiente³.

6. El informe también comprende un examen de las publicaciones existentes sobre el tema de la pobreza de las personas de edad, así como de los resultados de una reunión de expertos convocada por la Experta y organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el apoyo de HelpAge International y la Friedrich Ebert Stiftung, y celebrada los días 8 y 9 de febrero de 2010. Participaron en la reunión 25 expertos de gobiernos, ONG, organismos de las Naciones Unidas e instituciones académicas, que contribuyeron a las evaluaciones de la Experta independiente sobre las pensiones sociales.

7. La Experta independiente desea manifestar su agradecimiento a todos los Estados que presentaron información, y a los expertos y ONG que apoyaron este proceso y contribuyeron a la preparación del presente informe. Seguirá examinando el tema de la vejez y la pobreza en ulteriores informes de misión.

II. Pobreza y vejez

A. El envejecimiento y sus repercusiones en las políticas sociales

8. Existe una apremiante necesidad de comprender las consecuencias de la creciente longevidad a escala mundial. Se prevé que en 2009 la población de personas mayores de 60 años aumentará de 737 millones a más de 2.000 millones de personas en 2050⁴. Las personas mayores de 80 años representan el sector de la población que crece más rápidamente en todas las sociedades. Además, el número de mujeres de edad es cada vez mayor que el número de hombres de edad, y tanto más cuanto que su edad es mayor.

9. La proporción de personas de edad aumenta más rápidamente en los países en desarrollo. En Asia Sudoriental se prevé que el porcentaje de personas de edad en 2025 habrá aumentado al 10%, y en 2050, al 19%. En Asia del sur, según las proyecciones, entre los años 2000 y 2050 habrá aumentado en 350 millones el número de personas de edad, lo que representa un número más de cinco veces superior al aumento de 66 millones de personas de edad entre 1950 y 2000. Las personas de edad representaban menos del 7% del aumento demográfico registrado entre 1950 y 2000, pero representarán el 20 y el 62% del aumento, de 2000 a 2025 y de 2025 a 2050, respectivamente⁵. En África, si bien el número de personas de edad aumenta a un ritmo más lento, se prevé que el número de personas de 60 años o más se cuadruplicará: de 47,9 millones en 2005 a 206,8 millones en 2050⁶. En América Latina y el Caribe, donde alrededor del 24% de la población tendrá 60 años o más en 2050, se registra el crecimiento más rápido del grupo de personas de edad más avanzada, es decir de 80 años o más años. En 2050, habrá más personas de más de 60 años que menores de 15 años de edad⁷.

³ <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm>.

⁴ Véase el documento A/64/127, párr. 3.

⁵ Ghazy Mujahid y K.A.P. Siddhisena, "Demographic Prognosis for South East Asia – A future of rapid ageing", *Papers in Population Ageing*, N° 6 (Bangkok, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2009), pág. 9.

⁶ *Regional Dimensions of the Ageing Situation* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 08.IV.1), pág. 25.

⁷ *Ibid.*, pág. 27.

10. La integración de las poblaciones que envejecen en la formulación de las políticas no es solamente una cuestión de financiación de las políticas de bienestar social. Exige la adopción de una nueva visión de las relaciones entre las generaciones y de los papeles que cumplen los diferentes grupos de edad. Los Estados no deberían basarse en la visión tradicional de que las familias se harán cargo de las personas de edad que pasen a ser dependientes, en especial debido a que las estructuras tradicionales de atención a la familia están sometidas a una mayor presión como consecuencia, entre otras cosas, de la migración y la urbanización. El deber de los Estados respecto de las personas de edad no puede limitarse a la cuestión de la asequibilidad.

11. La comunidad internacional se ha comprometido a abordar los desafíos que trae aparejado el envejecimiento en tres documentos: el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982), los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (1991) y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Esos documentos completan las normas existentes en materia de derechos humanos y trabajo que establecen a su vez obligaciones vinculantes para los Estados.

12. Entre los objetivos generales del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento figuran asegurar el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos por las personas de edad y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad; lograr la igualdad de género para las personas de edad mediante, entre otras cosas, la eliminación de la discriminación por razones de género, y prestar una atención sanitaria de calidad así como apoyo y protección social a las personas de edad. En el Plan de Acción se conjuga una declaración de voluntad política con la recomendación de medidas prácticas para su adopción por los Estados. Teniendo en cuenta su especificidad y su carácter detallado, se trata de instrumentos esenciales para orientar a los Estados a poner en práctica sus compromisos políticos y jurídicos.

B. Factores determinantes de la pobreza en las personas de edad

13. La evaluación de la pobreza de las personas de edad es un ejercicio complejo, y debido a diversos factores las encuestas de hogares subestiman la pobreza entre las personas de edad⁸. Por ejemplo no se comprende bien la dinámica de la dependencia con respecto a los distintos miembros de la familia. Como se carece de datos desglosados sobre esta cuestión no se comprende cómo los ingresos están distribuidos en un hogar ni la situación particular de las personas de edad en ese hogar. Las medidas relativas a la pobreza en la edad avanzada que dependen de los ingresos del hogar no tienen en cuenta el hecho de que en numerosos hogares de generaciones múltiples los recursos se asignen entre los niños y las personas que trabajan, en forma desproporcionada.

14. Las dificultades para evaluar la pobreza entre las personas de edad son especialmente difíciles desde una perspectiva de derechos humanos. En consecuencia, se conocen mal las características de la pobreza de la edad avanzada, lo que generalmente conduce a opciones de política que no tienen en cuenta a las personas de edad que viven en situaciones de pobreza extrema, y a veces las excluyen.

15. Si bien la mayor longevidad es un fenómeno mundial, la población de edad avanzada no es en absoluto uniforme y los factores de riesgo de la pobreza son múltiples y

⁸ Robert Holzmann, David A. Robalino y Noriyuki Takayama (Eds.), *Closing the Coverage Gap* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009), pág. 41.

varían en función del país o de la situación personal. Entre los factores fundamentales figuran los siguientes: falta de acceso a ingresos regulares, al trabajo y a la atención de salud, capacidades físicas y mentales deterioradas y dependencia en el hogar.

16. A medida que las personas envejecen tienden a quedar progresivamente excluidas por los empleadores de los mercados laborales estructurado y no estructurado, que dan prioridad a una mano de obra más joven. Al mismo tiempo, suelen no estar protegidos por sistemas de seguridad social (abordados más adelante). Al no tener acceso al trabajo o no percibir ingresos, los más pobres tienden a depender de terceros para su supervivencia o deben recurrir a fuentes de ingresos menos seguras (a menudo la mendicidad o tareas menores). Las investigaciones realizadas indican que las personas de edad que logran formar parte de la fuerza de trabajo y permanecen en ella ocupan empleos menos atractivos, con remuneraciones inferiores a las de las personas en la plenitud de la vida⁹.

17. Las personas al envejecer se debilitan y en general aumenta su necesidad de servicios de atención de salud. Esa necesidad supone gastos que no siempre pueden sufragar en su totalidad. Por ejemplo, si se cobran honorarios por dispensar servicios sanitarios, las personas de edad sin un ingreso fiable pueden no estar en condiciones de acceder a esos servicios. En ese contexto, muchos entran en un círculo vicioso en que la salud precaria genera pobreza y la pobreza empeora el estado de salud.

18. Los hogares con niños a cargo de personas de edad y los hogares que se componen únicamente de personas de edad, en particular mujeres solas, tienden a estar más expuestos a la pobreza. Las situaciones de pobreza son particularmente frecuentes en los países con grandes tendencias migratorias y en los países víctimas de la pandemia del VIH/SIDA. Las personas de edad solas tienden a ser más pobres en los países tanto desarrollados como en desarrollo¹⁰.

C. Pobreza en las mujeres de edad

19. Las mujeres de edad están desproporcionadamente desfavorecidas: están marginadas debido a su edad y tienden a ser más pobres que los hombres. Debido a las pautas de discriminación por motivos de género a lo largo de su vida, las mujeres suelen acumular menos riqueza que los hombres. Las prácticas culturales del matrimonio precoz y la mayor esperanza de vida de las mujeres con respecto a los hombres en el mundo¹¹ son la causa de situaciones en las que las mujeres tienen más probabilidad de ser viudas que los hombres, y su condición de viudez sumada a la vejez las coloca en una situación de mayor riesgo de pobreza. En numerosos países, las mujeres tienen un acceso limitado a la tierra y a otros bienes. Por ejemplo, en la India, el 60% de las mujeres de edad (en comparación con el 30% de los hombres de edad) no poseen bienes valiosos en su nombre, y según las investigaciones realizadas, pocas viudas pueden contar con ayuda familiar o comunitaria¹².

⁹ Leonardo Gasparini, Javier Alejo y otros., "Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean", documento de antecedentes elaborado para el Estudio Económico y Social Mundial, 2007: El desarrollo en un mundo que envejece.

¹⁰ *Closing the coverage gap*, págs. 45 y 46.

¹¹ Organización Mundial de la Salud, "Women Ageing and Health: A Framework for Action, Focus on Gender" (Ginebra, OMS, 2007), pág. 3.

¹² *Closing the Coverage Gap*, pág. 51; véase también el informe de la Conferencia Internacional sobre Envejecimiento, Desarrollo y Previsión Social, 2002 (Ageing Development and Social Protection) (sólo en inglés), del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, págs. 13 y 14.

En las zonas urbanas de China, las tasas de pobreza son entre 3 y 4 veces superiores entre las mujeres de edad en comparación con los hombres de edad¹³.

20. Las mujeres de edad en su mayoría están excluidas de la seguridad social y los seguros de salud oficiales, en la medida en que están vinculados al empleo remunerado del sector estructurado. En los países en desarrollo, la inmensa mayoría de las mujeres trabajan toda su vida en el sector no estructurado o desempeñando actividades no remuneradas. También en los países desarrollados las mujeres de edad son generalmente más pobres que los hombres de edad. En promedio, en los países de la Unión Europea, las mujeres de edad se caracterizan por una tasa de riesgo de pobreza de un 22% en comparación con el 16% para los hombres de edad¹⁴. Es menos probable que reciban una pensión contributiva importante puesto que generalmente dejan de trabajar en algún momento de su vida para hacerse cargo de la crianza de los hijos y también es más probable que hayan percibido salarios inferiores por su trabajo que los hombres.

21. Las mujeres de edad no sólo son generalmente más pobres que los hombres, sino que también se hacen cargo de responsabilidades de cuidado de otros miembros de la familia, especialmente los nietos. En algunos países, son comunes las acusaciones de brujería contra mujeres de edad pobres, lo que muestra la existencia de pautas de discriminación preocupantes.

D. Pobreza en la vejez y migración

22. En muchas partes del mundo, la migración generalizada de las generaciones más jóvenes a las ciudades pone en entredicho la idea de que la generación activa se hará cargo de sus mayores. En las regiones rurales de numerosos países asiáticos, la migración urbana provoca una disminución significativa de la cohabitación de las personas de edad con sus familiares más jóvenes. El mismo fenómeno está documentado para los países africanos¹⁵. Tener que depender de los hijos que han debido instalarse en otra región del país o en el extranjero suele representar un riesgo para las personas de edad. A menudo, el apoyo financiero proporcionado por los hijos se hace irregular y poco seguro, aunque pese a ello probablemente igual se les pida que se hagan cargo de los nietos.

23. Los migrantes también corren el riesgo de perder ingresos al llegar a la vejez. Si bien las personas adultas que han emigrado para trabajar pueden haber aportado cotizaciones a los regímenes de pensión donde trabajaban, al jubilarse y regresar a sus países de origen no consiguen cosechar los beneficios de las contribuciones aportadas.

E. La pobreza en la vejez y el VIH/SIDA

24. La epidemia del VIH/SIDA tiene dos efectos en las personas de edad. En primer lugar, la mayoría de los adultos de mediana edad mueren de la enfermedad y es más probable que las personas mayores queden desprovistas del cuidado y apoyo de sus hijos. En segundo lugar, también pueden convertirse en los principales cuidadores de los nietos que han quedado huérfanos.

¹³ UNFPA, *Demographic Change in China: Ageing of the World's Largest Population*, Papers in Population Ageing, N° 4 (UNFPA, 2007), pág. 20.

¹⁴ Ashgar Zaidi, "Poverty Risks for Older People in EU Countries – An Update" (Centro europeo de políticas e investigaciones en materia de bienestar social, Viena 2010), pág. 8.

¹⁵ *Regional Dimensions of the Ageing Situation*, pág. 22.

25. En el África Subsahariana viven 26 de los 40 millones de personas con VIH/SIDA del mundo, por lo cual es la región con el número más elevado de hogares en que falta la generación intermedia. En Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe, el 60% de los huérfanos que deja el sida viven con sus abuelos¹⁶.

III. Protección social y vejez

26. Como se especifica en los anteriores informes de la Experta¹⁷ se entiende por protección social una amplia gama de políticas para hacer frente a los riesgos y vulnerabilidades de las personas y grupos, independientemente de que puedan o no trabajar. El propósito es ayudarlos a sobrellevar y superar las situaciones de pobreza, en especial cuando son el resultado de circunstancias que no pueden controlar. Los sistemas de protección social generalmente se estructuran en torno a tres objetivos importantes con miras a la eliminación de la pobreza: i) facilitar la recuperación tras las crisis que han conducido a las personas a la pobreza; ii) contribuir a dotar de capacidad a las personas en situación de pobreza crónica para que la superen; y iii) apoyar a las personas pobres menos activas (como las personas de edad, las personas con discapacidad y los niños) para que la generación siguiente no herede una situación de pobreza. Las instituciones gubernamentales son los principales proveedores de protección social, si bien a menudo también contribuyen entidades de la sociedad civil y el sector privado.

27. Los sistemas de protección social pueden contribuir al pleno disfrute de un conjunto completo de derechos. Por lo general, en los instrumentos internacionales de derechos humanos no se utiliza la expresión "protección social"¹⁸. En cambio, se establece el derecho de toda persona "a la seguridad social, incluso al seguro social". Además de asegurar el derecho a la seguridad social, la obligación de los Estados de establecer efectivamente sistemas de protección social también se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y a un número conexo de derechos económicos y sociales consagrados en varios tratados de derechos humanos jurídicamente vinculantes.

28. La protección social puede desglosarse en dos partes principales: el seguro social y la asistencia social. El seguro social se refiere a todos los regímenes de seguro contributivo que proporcionan un apoyo predeterminado a los miembros afiliados en casos, por ejemplo, de lesiones, enfermedad, discapacidad y vejez. La asistencia social abarca todas las iniciativas mediante las que se proporciona una asistencia en efectivo y en especie a quienes viven en situación de pobreza; éstas suelen financiarse con cargo a ingresos impositivos generales o ayuda externa. Las pensiones sociales, que se componen de prestaciones en efectivo que perciben las personas mayores de una determinada edad sin el requisito de contribuciones obligatorias, constituyen un componente fundamental de la asistencia social. Los regímenes contributivos y no contributivos deben considerarse como aspectos de la protección social que se complementan y refuerzan mutuamente.

29. Tradicionalmente, los Estados han dado prioridad al establecimiento de sistemas de pensión contributivos con el fin de alcanzar la cobertura universal una vez que se ampliara el sector estructurado. Hoy día, dado el elevado número de trabajadores del sector no estructurado, es preciso rever este enfoque. Los sistemas contributivos han dejado sin protección a la mayoría de la población que llega a la vejez. Según las estimaciones menos

¹⁶ *Ibid.*, pág. 24.

¹⁷ Véanse los documentos A/HRC/11/9 y A/64/279.

¹⁸ Una excepción es la "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad" (art. 28).

del 20% de las personas de edad tienen actualmente acceso a pensiones y sólo hoy día un 25% de la mano de obra cotiza para pensiones o acumula derechos de pensión¹⁹.

30. Estas disparidades de cobertura afectan especialmente a quienes viven en situación de pobreza extrema. Las tasas de cobertura de los sistemas existentes de seguridad social contributiva son las más bajas en los países con el menor PIB per cápita y en los países con un nivel de educación más reducido. Los sistemas contributivos abarcan el 85% de la mano de obra en casi todos los Estados Miembros con altos ingresos, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)²⁰, pero en varios países del África Subsahariana la cobertura puede ser inferior al 5% de la mano de obra²¹. Incluso en los países de ingresos medios de América Latina que han establecido sistemas de seguridad social que abarcan una proporción significativa de la población, en los últimos decenios las tasas de cobertura han disminuido a causa de la liberalización del mercado laboral²².

31. Aún en los países desarrollados, los regímenes contributivos suelen ser insuficientes para proteger a las personas de edad, ya que las prestaciones frecuentemente son demasiado reducidas para sufragar el costo de la vida. Además, la legislación relativa a la jubilación obligatoria puede impedir que algunas personas de edad consigan fuentes de ingresos adicionales.

32. A falta de un sistema de seguridad social contributivo, la asistencia social y, en especial, las pensiones no contributivas destinadas a las personas de edad contribuyen de manera fundamental a reducir las diferencias de los niveles de protección existentes. Estudios realizados en países que han establecido regímenes no contributivos demuestran sus repercusiones positivas en los indicadores de pobreza. En países de la OCDE con una buena cobertura de seguro oficial y la más larga experiencia en inversiones en este tipo de pensión, las tasas de pobreza serían considerablemente superiores de no haber regímenes no contributivos. Puede afirmarse lo mismo en el caso de los países de ingresos medianos que también han invertido en pensiones sociales durante los últimos decenios²³.

33. Las pensiones sociales también son importantes para abordar las vulnerabilidades particulares de las mujeres. Los regímenes contributivos tienden a exacerbar las desigualdades por motivos de género: en muchos países las tasas de cobertura de los hombres de edad avanzada son el doble de las tasas correspondientes a las mujeres²⁴. Incluso en los países que disponen de una protección más amplia en sus sistemas contributivos, es más probable que las mujeres de edad reciban una pensión inferior debido a un nivel inferior de las cotizaciones correspondientes (véase la sección II, C).

34. Las pensiones sociales pueden también tener un beneficio que trascienda sus destinatarios directos y ayude a los miembros de las familias de las personas de edad así como a los niños que estén a su cargo. Por ejemplo, en los países afectados por el sida en que las personas de edad son los principales responsables de los niños que quedan huérfanos a causa de esta enfermedad, las pensiones sociales pueden tener un efecto positivo en el bienestar del niño. En un estudio de Sudáfrica se observó que los niños que viven al cuidado de personas beneficiarias de pensiones son, en promedio, cinco centímetros más altos que los demás, y que proporcionar esas pensiones tiene como

¹⁹ *Closing the Coverage Gap*, pág. 23.

²⁰ Armando Barrientos, "Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos" (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2008), pág. 5.

²¹ *Closing the Coverage Gap*, pág. 31.

²² Véase "Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos", págs. 2 y 3.

²³ *Closing the Coverage Gap*, págs. 46 y 47.

²⁴ *Ibid.*, pág. 36.

resultado un aumento del 8% de la asistencia escolar entre el sector más pobre de la población²⁵.

35. Los gobiernos deben cuestionar el mito según el cual las pensiones sociales constituyen una carga para la economía, al igual que la imagen estereotipada de las personas de edad como una carga para el desarrollo. Por cierto, los sistemas de protección social pueden servir de estabilizadores económicos en períodos críticos y tener efectos positivos en las economías locales. Por ejemplo, los estudios muestran que en las zonas rurales, las pensiones de vejez ejercen una influencia positiva global en la protección de las comunidades rurales pobres afectadas por las consecuencias negativas de la reforma agraria y estimulan la actividad económica local²⁶.

36. Sin embargo, las pensiones sociales pueden considerarse sólo un componente de un sistema de protección social amplio destinado a abordar los aspectos pluridimensionales de la pobreza. La importancia atribuida a las personas de edad debería traducirse en el establecimiento de pensiones básicas, no contributivas, como uno de los pilares de un enfoque integral que comprenda medidas para asegurar el acceso a los servicios básicos (en especial, los servicios de salud) y eliminar la discriminación basada en el sexo.

IV. El marco de derechos humanos

37. Los tratados de derechos humanos se aplican a todos los miembros de la sociedad y las personas de edad en su calidad de tales tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en ellos²⁷. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, se refiere en especial a la vulnerabilidad de las personas de edad, en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial [...] la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

38. Varios tratados contienen referencias específicas a la vejez. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece el "derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar" (art. 11). Se entiende asimismo que no es exhaustiva la prohibición de discriminación incluida en los principales tratados de derechos humanos. Por consiguiente, aun cuando no se mencione específicamente la edad como un motivo de prohibición de la discriminación, debe igual aceptarse como otro motivo ("otra condición"). La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares identifica concretamente la edad como un motivo de discriminación prohibido.

39. En 1995, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó una Observación general sobre los derechos de las personas de edad, en la que subrayaba que los Estados debían adaptar sus políticas sociales y económicas para responder a las necesidades de las poblaciones de edad avanzada y prestar más atención a las personas de

²⁵ Véase Michael Samson y otros, "The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System", encargado por la Dirección de Economía y Finanzas del Ministerio de Desarrollo Social de Sudáfrica, 2004.

²⁶ Armando Barrientos, "What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa", documento de trabajo del *Chronic Poverty Research Centre*, N° 33 (2003), pág. 3.

²⁷ Observación general N° 6, párr. 10.

edad en su actividad de seguimiento y presentación de informes sobre los derechos humanos. La Observación general también esclarecía la relación entre las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Plan de Acción Internacional de Viena y los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, indicando con claridad que los compromisos tanto vinculantes como no vinculantes están relacionados entre sí.

40. En 2009, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer estableció un grupo de trabajo para que formulara una recomendación general sobre los derechos de la mujer de edad. En su labor preliminar, el grupo de trabajo explica que los efectos de las desigualdades por motivo de género a lo largo de la vida de las mujeres se reflejan más intensamente en la vejez y suelen conducir a situaciones de asignación injusta de recursos, casos de malos tratos, abusos, violencia basada en el género y privación del acceso a los servicios básicos. La recomendación general será un instrumento importante para hacer frente a la situación de los derechos humanos de la mujer de edad y eliminar la discriminación a que se enfrenta a lo largo de toda su vida²⁸.

A. El derecho a la seguridad social en las normas de derechos humanos y las normas laborales

41. El derecho a la seguridad social está firmemente arraigado en el derecho internacional en materia de derechos humanos, y varios tratados contienen referencias específicas a la protección de la vejez mediante regímenes de seguridad social. Además de los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aparece en los artículos 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 27 sobre la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad menciona el derecho a la protección social (art. 28).

42. A nivel regional, existen diversas disposiciones que reconocen la vulnerabilidad particular de las personas de edad, en las que se insta a los Estados a poner en práctica medidas concretas para proteger a los mayores. También destacan el derecho a la seguridad social.

43. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece que las personas de edad o discapacitadas tienen también derecho a medidas especiales de protección en relación con sus necesidades físicas o morales (art. 18). El Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la mujer en África (Protocolo de Maputo) reconoce la vulnerabilidad especial de las mujeres de edad y pide a los Estados que adopten varias medidas en relación con sus necesidades físicas, económicas y sociales, así como con su acceso al empleo y la formación profesional y que aseguren a las mujeres de edad la protección contra la violencia, en particular el abuso sexual (art. 22).

44. La Carta Social Europea (revisada) reconoce el "derecho a protección social" (art. 23). Insta a los Estados a que adopten o promuevan medidas apropiadas orientadas a: 1) "permitir que las personas de edad avanzada sigan siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible"; 2) "permitir a las personas de edad avanzada

²⁸ Véase el documento CEDAW/C/2009/II/WP.1/R.

elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo"; y 3) "garantizar a las personas de edad avanzada que vivan en instituciones la asistencia apropiada, respetando su vida privada, y la participación en las decisiones que afecten a sus condiciones de vida en la institución".

45. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que "[t]oda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad" (art. 17). También pide a los Estados parte que se comprometan a adoptar las medidas necesarias "a fin de llevar este derecho a la práctica", y en particular a proporcionar alimentación y atención médica especializada; ejecutar programas laborales específicos destinados especialmente a los ancianos y establecer organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

46. Varios convenios y declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo también reconocen el derecho a la seguridad social, en particular la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, de "extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa". El Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima) y el Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes establecen las principales normas. El Convenio N° 102 establece normas mínimas acordadas mundialmente para los nueve sectores de la seguridad social siguientes: atención médica, prestaciones de enfermedad, seguro de paro, prestaciones de vejez, prestaciones por lesiones en el empleo, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones para los supérstites.

B. Obligaciones previstas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

47. En su Observación general N° 19 sobre el derecho a la seguridad social, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expone los principales elementos de este derecho y el contenido de las obligaciones que incumben a los distintos Estados. Señala que los Estados Partes están obligados a garantizar progresivamente en sus territorios, el derecho a la seguridad social a todos los individuos, proporcionando una protección especial a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados²⁹.

48. Considerando la vulnerabilidad de las personas de edad, el Comité destaca el hecho de que los Estados tienen la obligación de garantizar progresivamente a todas las personas la cobertura de sistemas contributivos o no contributivos. A ese efecto, los Estados Partes deben elaborar una estrategia nacional para que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social en la vejez y se asignen suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional.

49. De conformidad con el Pacto se prohíbe a los Estados que adopten medidas regresivas, inclusive con respecto al derecho a la seguridad social, a menos que el Estado Parte pruebe que las ha adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto³⁰. De ser necesario los países en desarrollo deberán recurrir a la cooperación y la

²⁹ Observación general N° 19, párr. 31.

³⁰ *Ibid.*, párr. 42.

asistencia técnica internacionales para lograr el pleno ejercicio de los derechos a la seguridad social³¹.

50. El Comité toma explícitamente nota de que los Estados no pueden depender únicamente de los sistemas contributivos para las pensiones de vejez porque no siempre todas las personas estarán en condiciones de conseguir los medios suficientes para mantener un nivel de vida adecuado. Los Estados deben contar con un sistema de pensiones no contributivas³². Por consiguiente, dentro de los límites de los recursos disponibles, los Estados deben proporcionar prestaciones no contributivas de vejez para ayudar, como mínimo, a todas las personas de edad que al haber alcanzado la edad de la jubilación no hayan adquirido el derecho de cobrar una pensión de vejez basada en un seguro.

V. Ampliación de la seguridad social para la vejez en el marco de los derechos humanos

51. Establecer o ampliar los sistemas de seguridad social es más que una opción de política o un medio de reducir la pobreza. En primer lugar y ante todo, es un deber de los Estados que dimana directamente de las normas sobre derechos humanos, en particular el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado.

52. Para contribuir al pleno disfrute de los derechos humanos, deberían concebirse y llevarse a la práctica las pensiones sociales y cualquier otra política social pertinente de manera de asegurar su compatibilidad con los principios y obligaciones de los derechos humanos fundamentales. En la sección siguiente se examinan los principales componentes de derechos humanos para un régimen de pensión social que sea compatible con las normas internacionales de derechos humanos.

A. Reconocer el derecho a la seguridad social, en particular el derecho a las pensiones no contributivas

53. El derecho a la seguridad social es un elemento necesario de cualquier enfoque de las pensiones sociales basadas en los derechos, que debe por ende incluirse en los ordenamientos jurídicos nacionales. Las experiencias más sólidas en materia de pensiones no contributivas son las basadas en instrumentos jurídicos que garantizan la permanencia de esas iniciativas y dan a los titulares de los derechos la posibilidad de acogerse a la protección de ese derecho. Por ejemplo, España comunicó que un mismo instrumento jurídico reglamenta los sistemas contributivos y no contributivos³³. En el Brasil el derecho a las pensiones no contributivas está consagrado en la Constitución y también hay una ley según la cual el valor de las pensiones debe definirse de conformidad con el índice nacional de remuneraciones³⁴.

54. Pese a algunas excepciones, la excesiva dependencia de los Estados respecto de los sistemas contributivos generalmente ha derivado en situaciones en que los sistemas no contributivos carecen de una base legislativa suficiente. En varios países, se aplican conforme a arreglos institucionales y jurídicos endebles, tales como decretos presidenciales o simples manuales prácticos.

³¹ *Ibid.*, párr. 52.

³² *Ibid.*, párr. 12 c).

³³ Ley General de la Seguridad Social N° 1/1994.

³⁴ Constitución del Brasil, art. 203, párr. V.

55. La falta de un marco jurídico e institucional sólido y de una estrategia a largo plazo puede comprometer gravemente el disfrute de los derechos humanos por los beneficiarios del correspondiente programa. Es fundamental disponer de un marco jurídico bien establecido para proteger el programa contra la manipulación política y garantizar la participación a largo plazo de las autoridades del Estado en todas las etapas del mismo. Dicho marco también permite a los titulares saber en qué consisten sus derechos y establece criterios para la inclusión y exclusión en el programa.

56. Para que los marcos jurídicos institucionales cumplan los principios fundamentales de derechos humanos es preciso que expongan claramente las condiciones de admisibilidad, prevean mecanismos para asegurar la transparencia y el acceso a la información sobre los programas, definan las diversas funciones y responsabilidades de todos los que participan en su aplicación (por ejemplo, los gobiernos a nivel nacional y local, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil), y establezcan mecanismos de reclamación accesibles. Por último, deberían preparar canales que faciliten la participación de los beneficiarios.

57. Los marcos jurídicos son especialmente importantes cuando los Estados deciden aplicar iniciativas de pequeña escala y proyectos piloto. Los Estados tienen la obligación de asegurar que al interrumpirse los proyectos piloto, por ejemplo, los beneficiarios queden protegidos contra los cambios negativos que podrían provocar la inseguridad de los ingresos.

B. Asegurar el acceso equitativo a la seguridad social y prestar especial atención a los grupos vulnerables y desfavorecidos

58. Una vez que se decide establecer una pensión social, los Estados deben asegurar la igualdad del acceso a ésta. En virtud de los principios de igualdad y de no discriminación los Estados deben asegurar progresivamente la protección universal. Estos principios requieren con carácter prioritario la adopción de medidas especiales para proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad.

59. Hay fundamentalmente dos tipos de pensiones no contributivas: a) regímenes universales que aseguran a todas las personas mayores de una determinada edad el derecho a percibir una pensión; y b) regímenes para destinatarios específicos cuyo objeto es seleccionar a los beneficiarios sobre la base de sus ingresos o nivel de pobreza, y su edad. A este efecto, pueden utilizarse varios instrumentos como la verificación de los medios, la verificación indirecta de los medios, la selección de los beneficiarios por la comunidad y/o la selección con un criterio geográfico. Si bien hay en el mundo numerosas experiencias de ambos tipos de pensiones, los hechos descritos a continuación muestran que los regímenes universales presentan importantes ventajas respecto de su capacidad de reducir la pobreza.

60. Las pensiones universales requieren la estructura más simple con los costos administrativos más reducidos, lo cual les confiere mejores posibilidades de éxito en el logro de sus fines. Muchos países en desarrollo ofrecen pensiones universales, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brunei Darussalam, Namibia, Nepal y Samoa. Las pensiones universales permiten evitar la falta de incentivos para los trabajadores de ingresos bajos en el sentido de que ahorren para la vejez, así como de incentivos para las personas de edad de seguir trabajando después de la edad de la jubilación. También pueden reducir las oportunidades de corrupción puesto que sólo están disponibles para quienes cumplen el requisito de la edad sin que haya un estigma social.

61. Las pensiones universales son asimismo más sensibles a las cuestiones de género. En los programas selectivos, los desequilibrios de poder existentes en la sociedad distorsionan la posibilidad de acceso de las personas a las prestaciones. La discriminación

estructural de las mujeres sobre la base de estereotipos de género, imperantes en la mayoría de las sociedades, implica que se encuentran en peores condiciones de ejercer influencia en los procesos de adopción de decisiones y, por consiguiente, pueden quedar excluidas de las pensiones selectivas. En los regímenes universales no puede manipularse el acceso en detrimento de la mujer.

62. Además, con las pensiones universales, los hombres y las mujeres reciben prestaciones del mismo nivel independientemente de su actividad en el mercado laboral, con lo cual se reconoce la contribución aportada por la mujer en forma de trabajo no remunerado como la prestación de cuidados. En los países en desarrollo, las pensiones universales pueden ser el único medio de dar a la mayoría de las mujeres la garantía de que percibirán ingresos en su vejez. Las pensiones universales también son fundamentales para las personas de edad en los países con tasas elevadas de VIH y migración importante puesto que numerosas personas recurren a los abuelos (generalmente mujeres) para que cuiden a sus hijos.

63. Si bien incluir a personas de edad más adineradas en un programa universal puede ser una legítima preocupación de los Estados en el contexto de escasez de recursos, cuando hay un elevado nivel de pobreza y una cobertura baja de las pensiones contributivas, generalmente será reducida la proporción de personas de edad cubiertas por la pensión universal que no sean pobres. Además, la experiencia práctica muestra que los intentos por excluir a las personas más ricas de un plan de pensión social pueden limitar el apoyo político, crear incentivos negativos a la contribución a otros sistemas de pensión e incluso aumentar los costos totales³⁵.

64. Si bien hay importantes objeciones a la inclusión de personas de edad adineradas en las pensiones sociales, existen medios de reducir las prestaciones a los beneficiarios pudientes. Uno de ellos es la verificación de medios que excluye a las personas que reciben otras pensiones y, si el sistema está bien diseñado, debería reducir la magnitud de las prestaciones de la pensión no contributiva en consonancia con los ingresos recibidos de las pensiones contributivas³⁶. Esto reduce la falta de incentivos a las personas que ahorran para el momento de la jubilación. En los países en desarrollo con estructuras poco eficaces del impuesto progresivo sobre la renta, a menudo se disuade a las personas de edad con altos ingresos, de cobrar la pensión universal cuando se trata de una suma relativamente pequeña. Sea cual fuere el método utilizado para identificar a quienes reúnen las condiciones de beneficiarios, es fundamental disponer de un criterio de admisibilidad según la edad adaptado a las características particulares del país.

65. Si bien los mecanismos de selección pueden considerarse un medio de llegar a los más pobres, se necesita prudencia desde una perspectiva de derechos humanos. En principio, las normas de derechos humanos no están comprometidas por la utilización de sistemas selectivos como medio de priorizar los grupos más vulnerables y desfavorecidos en una estrategia a largo plazo a fin de garantizar progresivamente la protección universal. No obstante, los sistemas selectivos deben aplicarse con el propósito de ofrecer una cobertura amplia.

66. La aplicación de sistemas selectivos en función de los ingresos o del nivel de pobreza provoca errores conducentes a la exclusión debido a que la selección de beneficiarios es un proceso complejo y a menudo controvertido. Si bien el Estado dispone de algunos mecanismos para reducir este problema (por ejemplo, una doble verificación de

³⁵ Véase Larry Willmore, "Universal Pensions for Developing Countries", *World Development*, vol. 35, Nº 1 (Enero de 2007), págs. 24 a 51.

³⁶ Esto significa que, por cada unidad de ingresos percibida de una pensión adicional administrada (o supervisada) por el Estado, la pensión no contributiva se reduce en una cierta cantidad.

la selección y ejercicios de selección adicionales), susceptibles de aumentar significativamente los costos administrativos, la exclusión de beneficiarios legítimos constituye una violación de su derecho a la seguridad social. Además, las personas excluidas suelen ser las más vulnerables por ser las que tienen mayor dificultad para reclamar su participación. La selección también puede generar resultados perversos como estimular a las personas de edad a dejar de trabajar para conservar las prestaciones.

67. La selección requiere sistemas administrativos complejos que pueden no estar disponibles en muchos países en desarrollo. Además, cuanto más complicado sea el método de cálculo, como la verificación indirecta de medios, más opacos serán los criterios de admisibilidad y más difícil resultará a los beneficiarios potenciales fiscalizar el proceso. A medida que el proceso pierde transparencia resulta cada vez más difícil a las personas reclamar protección.

68. Las condiciones que deben reunirse para recibir las prestaciones de los sistemas selectivos deben tener en cuenta las consideraciones de género, ser razonables, objetivas y transparentes. Es preciso cerciorarse cuidadosamente de que se evalúa el patrimonio de la persona de edad y no del hogar al que pertenece. Los métodos de selección basados en la situación del hogar para otorgar prestaciones a una persona pueden perjudicar a las personas de edad porque se carece de estudios sobre la distribución de la riqueza en el seno del hogar. Si bien la selección de los beneficiarios por la comunidad es un método que se puede aplicar a un costo reducido en numerosos países, también es preciso examinarlo detenidamente. Por cierto, confiar la decisión de las personas destinatarias a los dirigentes de la comunidad, puede reforzar las estructuras de poder y las relaciones entre patrones y clientes. Una posible consecuencia es la generación de tensiones entre los beneficiarios y terceras personas que estigmaticen aún más a algunos grupos.

69. La principal ventaja de las pensiones selectivas es el bajo costo global para el Estado, comparado con el de las pensiones universales. Sin embargo, en la práctica la asequibilidad de las pensiones universales es una cuestión de carácter político. Los datos muestran que si hay voluntad política, incluso en los países en desarrollo de bajos ingresos es posible financiar estos programas.

70. En razón de los motivos expuestos, puede concluirse que un sistema de pensión universal es el régimen más conforme a las obligaciones en materia de derechos humanos puesto que: a) responde a la exigencia de universalidad de las normas de derechos humanos; b) se ajusta al principio de igualdad y no discriminación; c) reduce las oportunidades de corrupción y manipulación en la selección de los beneficiarios que suele excluir a los más pobres; y d) disminuye la posible estigmatización debido a su disponibilidad para todos los que cumplen el requisito de la edad.

71. Los requisitos que deben reunirse para tener derecho a las pensiones sociales deben estar previstos en la legislación y deben existir mecanismos nacionales que aseguren la inclusión oportuna en los programas. Al adoptar un régimen universal, los Estados deben establecer sistemas de inscripción automáticos que permitan a las personas inscribirse cuanto antes tras cumplir la edad requerida. Si el régimen es selectivo en función de la pobreza las condiciones para recibir las prestaciones deben tener en cuenta la dimensión de género, ser razonables, objetivas y transparentes.

C. Asegurar la admisibilidad

72. Con arreglo al principio de igualdad y no discriminación, los Estados también deben asegurar que las pensiones sociales sean accesibles material y culturalmente a todas las personas de edad.

73. Los Estados deben eliminar los obstáculos administrativos que impiden a las personas de edad el acceso a las pensiones sociales, como la exigencia de documentos de identificación para el registro, puesto que se tratan de documentos costosos o tal vez inexistentes en países en que muchas personas no son inscritas al nacer. Los requisitos administrativos suelen afectar en forma desproporcionada a las mujeres porque son las que generalmente carecen de documentos de identidad y no han sido inscritas al nacer. Existen medios alternativos de evaluar y registrar la edad basados en datos locales y referencias personales. Además, el establecimiento de pensiones sociales puede servir de oportunidad para mejorar la reunión de datos y su registro.

74. Garantizar la admisibilidad consiste en parte en disponer un acceso seguro a la distribución de prestaciones, y que tenga lugar en un punto geográfico conveniente. Un importante obstáculo que se plantea a las personas de edad es su fuerza física y movilidad limitadas, por lo cual debe prestarse especial atención al costo que supone para los beneficiarios desde el punto de vista del transporte, la pérdida de trabajo o el tiempo de las actividades de cuidado. Sin bien los métodos electrónicos de pago (por ejemplo, tarjetas electrónicas y teléfonos celulares) pueden mejorar la relación costo eficacia y proporcionar flexibilidad de acceso, deben tenerse en cuenta los problemas relativos al escaso conocimiento por las personas de edad de estos dispositivos.

75. El acceso desde el punto de vista cultural exige una acción de divulgación y de información sobre las pensiones sociales específicamente con el fin de llegar a los sectores excluidos de la sociedad (por ejemplo, anuncios radiodifundidos, programas de entrevistas, piezas teatrales comunitarias, etc.). La difusión también debe vencer los obstáculos lingüísticos y los que representa el analfabetismo, capaces de dificultar el acceso de las personas de edad pertenecientes a minorías, a comunidades indígenas o de migrantes (por ejemplo, difundiendo la información disponible en los idiomas utilizados por las minorías y los pueblos indígenas).

D. Asegurar la transparencia y el acceso a la información

76. Un enfoque basado en los derechos humanos pone de relieve que la transparencia y el acceso a la información son protecciones importantes contra la corrupción y medios de aumentar el acceso y la participación. Un acceso limitado de los beneficiarios a la información dificulta su acceso a los programas y su capacidad de reclamar derechos. La aplicación no transparente de los planes de pensión hace correr el riesgo de que se perpetúen las relaciones de poder desiguales y aumente la probabilidad de una gestión ineficaz.

77. Para garantizar la transparencia y el acceso a la información es preciso tener debidamente en cuenta los siguientes elementos básicos del sistema de pensiones no contributivo: a) mecanismos de selección; b) criterios para la admisibilidad; c) nivel de las prestaciones; d) existencia de mecanismos de reclamación y reparación. Las personas y las organizaciones deben tener derecho a tratar de obtener información, recibirla e impartirla de manera clara y transparente.

78. Aumentar la transparencia del funcionamiento global de las pensiones sociales también incrementará el apoyo público para las inversiones en estas políticas. Cualquier percepción de que las pensiones no llegan a los beneficiarios legítimos o la falta de confianza en la sostenibilidad de los sistemas de pensión pueden utilizarse para justificar los llamamientos en favor de una reducción de la inversión en las pensiones no contributivas.

E. Asegurar la rendición de cuentas

79. Las normas de derechos humanos subrayan que todas las personas tienen derecho a un recurso efectivo si sus derechos fueron violados. Los responsables de formular las políticas y otros interlocutores influyentes en los regímenes de pensión social deben también rendir cuentas cuando las decisiones y medidas que adopten ejerzan un efecto negativo en el derecho de las personas de edad a la seguridad social. Además, en los mecanismos de rendición de cuentas eficaces no sólo se aumenta la protección de los beneficiarios sino que también se mejora la eficacia de las políticas sociales.

80. Un régimen de pensión social sin mecanismos de rendición de cuentas y de reparación probablemente se considere, más que como un derecho, un instrumento de caridad que puede ser manipulado por las autoridades políticas.

81. Asegurar a todas las personas una vía para formular reclamaciones puede ser esencial para lograr que no se perpetúen los desequilibrios de poder —a menudo observados a nivel local. Para que los mecanismos de reclamación cumplan una función significativa es preciso que respeten ciertas normas técnicas como: la garantía de la confidencialidad; la admisión de denuncias colectivas e individuales; así como recursos suficientes y adecuación cultural. Asimismo, deberán ser mecanismos judiciales y cuasi judiciales independientes y eficaces (por ejemplo, defensores del pueblo) que permitan supervisar la formulación general y la aplicación de las políticas sociales.

82. La condición para que los programas de pensión social sean eficaces reside en el examen periódico de las decisiones adoptadas por lo menos respecto de tres elementos clave: a) los procedimientos utilizados para inscribir a los interesados (en particular para identificar la posible exclusión errónea de beneficiarios); b) la aplicación del programa (para controlar todo tipo de abusos posibles que se produzcan en el momento de proporcionar la asistencia a nivel local, tales como el acoso sexual); y c) los procedimientos generales de pago (para controlar la malversación de los recursos financieros en todas las etapas de la operación).

F. Respetar el principio de participación

83. Una característica fundamental de las políticas basadas en las normas de derechos humanos es la participación de un público amplio e informado en la elaboración y aplicación de las políticas sociales. La participación de los beneficiarios previstos no sólo es deseable en función de la implicación personal y la sostenibilidad sino que también forma parte del derecho a participar en la vida pública, elemento esencial de los instrumentos sobre derechos humanos. Debido a la asimetría de poder entre los beneficiarios y las autoridades que administran los programas, con frecuencia los beneficiarios no pueden hacer valer sus derechos. Por lo tanto, la promoción de una participación pública significativa debe ser un componente esencial de la concepción, aplicación y evaluación de las pensiones sociales. Será preciso asimismo prestar especialmente atención a que se garantice la participación efectiva de las mujeres de edad y de otros grupos que puedan estar marginados.

84. La experiencia adquirida muestra que las estrategias participativas no suelen ser significativas porque a menudo se limitan a una simple consulta que no permite a los participantes contribuir efectivamente a la adopción de decisiones. A menudo, los procesos de participación están incorporados a los programas sociales sin que se atienda debidamente a factores que limitan las posibilidades de las personas de edad de participar en la vida pública y de ejercer una influencia en las decisiones que les conciernen, como los impedimentos físicos y la disminución de las capacidades sensoriales, las estructuras de

poder locales y las relaciones familiares. El hecho de que el único canal de comunicación disponible con las personas de edad dependa de los miembros de la familia o de los dirigentes de la comunidad limitan su capacidad de expresar las opiniones personales y puede acentuar su dependencia de terceros.

85. En muchas sociedades, se da prioridad a las generaciones más jóvenes, por lo cual los sistemas de protección social también podrían reflejar este interés a menos que al definir las prioridades colectivas se conceda una atención especial a las preocupaciones de las personas de edad.

86. La participación debería entenderse en un sentido amplio. Debería abarcar no sólo a los beneficiarios sino también a las organizaciones de la sociedad civil que pueden cumplir un papel en la defensa de los derechos de las personas de edad. Por cierto, los procesos participativos son importantes para movilizar el interés público por el establecimiento de regímenes de pensiones sociales así como el apoyo a los mismos sobre la base del reconocimiento del derecho universal a la seguridad social. En particular, la participación pública en los ejercicios presupuestarios puede asegurar que se asignen recursos públicos a la ampliación de la seguridad social, en particular para los más vulnerables.

G. Asegurar la adecuación de las prestaciones

87. La asequibilidad y la sostenibilidad financieras de la ampliación de los programas de pensión social tienen consecuencias inmediatas en la determinación de los niveles de las prestaciones. Por cierto, los Estados deben tener presente la necesidad de ampliar la cobertura de los regímenes existentes, pero también es importante asegurar que las pensiones se mantengan un nivel adecuado para los beneficiarios. En este contexto, las prestaciones deben ser lo suficientemente elevadas como para que las personas de edad gocen de un nivel de vida adecuado y tengan acceso a los bienes y servicios que necesitan para disfrutar al menos lo esencial de sus derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el costo de los programas de pensión se puede reducir aumentando la edad de la elegibilidad o disminuyendo el monto de la prestación, debe establecerse un equilibrio entre la satisfacción de todas las personas necesitadas y unas prestaciones que permitan a las personas de edad un nivel mínimo de subsistencia.

88. Considerando los limitados recursos fiscales de algunos países, tal vez pueda comenzarse con una pensión universal que se ofrezca a una edad avanzada (proporcionando un nivel adecuado de prestaciones), y en adelante, ampliar poco a poco el programa para incluir a personas de menos edad. Sin embargo, es preciso examinar esta posibilidad detenidamente. Si bien el requisito de una edad avanzada puede reducir los costos y contribuir a una aplicación inmediata del programa y ampliarse posteriormente, si el requisito de la edad es demasiado elevado puede resultar una medida regresiva ya que beneficiará fundamentalmente a las personas en mejor posición económica.

89. Los programas de protección social no deberían limitarse únicamente a un apoyo financiero. Como se ha señalado, las pensiones sociales no funcionan de manera aislada por lo que deben complementarse con diversos servicios. Las personas de edad tienen derechos que no sólo requieren el apoyo que significa la seguridad social, sino también múltiples servicios sociales que garantizan un nivel de vida adecuado, en especial incluyendo el acceso a la atención de salud.

H. Asegurar el acceso a la atención de salud

90. La seguridad financiera y la salud en las personas de edad están estrechamente relacionadas: los gastos de atención de salud y medicinas representan hasta las tres cuartas

partes de los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad³⁷. En tales circunstancias, el efecto positivo de las iniciativas de protección social en los niveles de vida de las personas de edad puede quedar neutralizado por la carga que representan los gastos relacionados con la atención sanitaria.

91. Sería preciso planificar y aplicar las pensiones sociales en estrecha coordinación con otras iniciativas encaminadas a asegurar el disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud para las personas de edad. En efecto, proporcionar pensiones puede ser una clara oportunidad de integrar mejor los servicios de atención médica en la asistencia social. Por ejemplo, en México se dio a los beneficiarios de transferencias en efectivo la oportunidad de participar en seminarios de prevención sanitaria y nutrición, así como en otras actividades sociales.

92. De conformidad con la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de instalaciones, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud física y mental³⁸. Esto incluye la obligación del Estado de garantizar el acceso oportuno y apropiado a la atención de salud y, de abordar componentes decisivos de la salud, como el acceso a agua potable y a una cantidad suficiente de alimentos aptos para el consumo.

93. Las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza extrema repercuten indudablemente en su estado de salud a lo largo de toda la vida. En todas las regiones del mundo, la elevada frecuencia de casos de salud deficiente y mortalidad prematura está correlacionada con factores socioeconómicos. El envejecimiento aumenta las posibilidades de que la persona se enferme y quede discapacitada, fenómeno que la pobreza agrava puesto que dificulta el acceso a la atención de salud y el consumo de dietas equilibradas desde el punto de vista nutritivo. También en ese caso es más probable que las personas hayan tenido que desempeñar tareas que desgastan físicamente para ganarse la vida. Por consiguiente, las políticas deben tener en cuenta que las personas de edad que viven en la pobreza pueden necesitar más atención de salud.

94. En tales circunstancias, recibir una pensión social puede aumentar el acceso a la atención de salud, especialmente a largo plazo ya que representa una fuente de ingresos estable y previsible. Sin embargo, las pensiones sociales sólo pueden afectar positivamente al disfrute de las personas de edad del derecho a la salud cuando haya servicios sanitarios disponibles. Según las investigaciones realizadas, se observa, no obstante, que las políticas de salud pública suelen dar prioridad a las mujeres jóvenes y los niños y hacen caso omiso de las necesidades concretas de las personas de edad³⁹. Por consiguiente, los servicios de salud no tienen por objeto satisfacer estas necesidades y puede haber importantes carencias en la prestación de los servicios. Tal es particularmente el caso de la atención a largo plazo, para la cual se observa que los recursos y las capacidades son limitados en todas partes.

I. Asegurar la igualdad de género

95. Las pensiones no contributivas son el medio más eficaz de garantizar el derecho a la seguridad social para las mujeres de edad y compensarles los años de trabajo no remunerado o insuficientemente remunerado. No obstante, asegurar la igualdad de acceso

³⁷ J. Randel y otros (eds.), "The Ageing and Development Report: Poverty, Independence and the world's older people" (HelpAge International, 1999).

³⁸ Véase la Observación general N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁹ Di McIntyre, "Health Police and Older People in Africa" en Peter Lloyd-Sherlock (ed.), *Living Longer* (UNRISD, 2004).

de la mujer a la pensión social requiere la aplicación de medidas especiales para superar los posibles obstáculos que debe enfrentar la mujer de edad a causa de la discriminación estructural, como la falta de acceso a una documentación e identificación adecuadas, las dificultades de acceso a los servicios públicos o la falta de servicios sociales que tengan en cuenta consideraciones de género.

96. En algunos países, debido a la discriminación estructural contra la mujer y a la mayor competitividad de los miembros más jóvenes de la familia para obtener los recursos familiares, a menudo las mujeres de edad pierden el control de los bienes y las pertenencias de sus maridos y quedan sin fuentes de ingresos. En los casos extremos son objeto de acusaciones de brujería. El contexto en que tienen lugar esas acusaciones de brujería es complejo y resulta de creencias culturales muy arraigadas y la necesidad de imputar una parte de la responsabilidad y obtener reparación en caso de un acontecimiento negativo como la muerte de un familiar, una cosecha malograda y la pobreza. Sin embargo, la precaria condición de las mujeres y su incapacidad de defenderse las convierte en los principales blancos de esa violencia.

97. En ese contexto, es vital la seguridad del ingreso y el empoderamiento que proporciona una pensión. No obstante, la importancia que tiene la pensión social para la mujer no debe exonerar a los Estados de la adopción de otras medidas para garantizar la igualdad de género y proteger a la mujer contra la violencia basada en el género. En la mayoría de los países, la vulnerabilidad de la mujer ante la pobreza no cambiará solamente con una pensión social. Para mejorar su nivel de vida son fundamentales medidas como el acceso a la tierra y a los recursos económicos, derechos de herencia justos y una capacidad jurídica plena.

VI. El papel de la asistencia y la cooperación internacionales

98. Cuando la voluntad política existe, los países de ingresos bajos y medianos pueden aplicar programas de pensiones sociales. Sin restar valor a las obligaciones que incumben a los Estados en desarrollo, la asistencia internacional también debe contribuir a ayudar a los países en desarrollo a hacerles respetar progresivamente el derecho a la seguridad social. En esos países en que es más acentuada la disparidad en materia de protección, para establecer o mejorar las pensiones no contributivas es necesario superar importantes limitaciones institucionales, técnicas y en materia de recursos. La asistencia internacional puede ser fundamental a este respecto.

99. Los Estados han contraído una serie de compromisos políticos públicos que subrayan la responsabilidad internacional compartida para reducir la pobreza y la necesidad de una asociación entre los países desarrollados y en desarrollo para combatir la extrema pobreza⁴⁰. El compromiso de prestar apoyo mediante la cooperación internacional también figura en los tratados de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 2.1 y 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 4). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también hace hincapié en "que incumbe especialmente a los Estados Partes, así como a otros actores que estén en situación de prestar ayuda, prestar 'asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica', que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas"⁴¹. Esto se basa en la premisa subyacente de que algunos países no

⁴⁰ Entre estos compromisos figuran, por ejemplo, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la Declaración de Doha y el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

⁴¹ Observación general N° 14, párr. 45 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

podrán lograr el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales si los países que están en condiciones de prestar asistencia no lo hacen efectivamente.

100. Pese a estas obligaciones y compromisos, la mayoría de los gobiernos sistemáticamente no respetan su compromiso contraído desde hace largo tiempo de alcanzar el objetivo del 0,7% del producto nacional bruto para la asistencia oficial al desarrollo. Además, sólo desde hace poco tiempo los Estados han comenzado a tener en cuenta la asistencia internacional en relación con la seguridad social. Los países donantes deben modificar este enfoque. Sus responsabilidades en el marco del derecho internacional sobre derechos humanos también suponen que han de respaldar y reforzar los sistemas de seguridad social, en particular las pensiones sociales en todo el mundo. Ello contribuirá sustancialmente a reducir la pobreza y a garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos a largo plazo.

101. La comunidad internacional puede desempeñar un papel fundamental apoyando la organización inicial de los sistemas de pensión social, sobre todo en los países de ingresos bajos, por ejemplo, prestando asistencia técnica y/o material para el diseño de los programas, la identificación y la inscripción de los posibles beneficiarios. También hay una serie de principios comunes básicos que pueden orientar a los donantes sobre la mejor manera de apoyar y asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de seguridad social, incluidas las pensiones sociales en los Estados destinatarios.

102. La gestión eficaz de las pensiones sociales exige una visión a largo plazo para que tales iniciativas sean sostenibles. Los Estados donantes deben asegurar una perspectiva y una previsibilidad a largo plazo de la asistencia que proporcionan. Es asimismo crucial la coordinación en el marco de la comunidad internacional de donantes. Al prestar asistencia a diferentes programas de protección social, los donantes deben cerciorarse de que sus iniciativas estén bien coordinadas. Un enfoque fragmentario y de visión estrecha con una coordinación escasa puede contribuir a una proliferación de proyectos, que con el tiempo dificultarán el establecimiento de un sistema de seguridad social sostenible a largo plazo con una cobertura amplia.

103. Otro requisito para asegurar la sostenibilidad es reforzar la capacidad del Estado destinatario de la cooperación para que en un futuro pueda aplicar sin asistencia el programa de pensiones sociales. Esto comprende una amplia gama de medidas que pueden apoyar los Estados donantes, como prestar apoyo técnico a las autoridades locales y nacionales, crear capacidad en la sociedad civil para que supervise el sistema de pensiones sociales, pedir cuentas al gobierno y contribuir a la aplicación de sistemas fiscales eficaces.

VII. Conclusiones y recomendaciones

104. **El rápido envejecimiento de la población mundial, especialmente en los países en desarrollo, requiere una evaluación urgente de las políticas existentes encaminadas a proteger a las personas de edad. La pobreza extrema de las personas de edad es una realidad en todas las regiones del mundo actual. Algunos de los factores que exponen a las personas de edad a la pobreza son la falta de acceso al trabajo y a ingresos, la mayor necesidad de atención médica y la dependencia en el seno del hogar. A menos que se tomen medidas la situación se agravará.**

105. **La tradicional dependencia de numerosos Estados respecto de los sistemas de pensión contributiva como principal fuente de seguridad social para las personas de edad ha dejado sin protección a un porcentaje considerable de personas de edad. Este problema es particularmente grave en el caso de las mujeres porque en su mayoría no se benefician de los sistemas de pensiones contributivas pese a que viven más. La inversión en pensiones no contributivas puede contribuir en gran medida a**

empoderar a las personas de edad y a que se respeten efectivamente sus derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

106. Las pensiones no contributivas constituyen el único medio de lograr la cobertura universal de las pensiones y de restablecer los equilibrios relativos al género. No obstante, las pensiones sociales no deben considerarse como la única respuesta a la pobreza en la vejez. Para la promoción efectiva de un nivel de vida adecuado, las pensiones sociales pueden ser sólo un componente de una estrategia integral de protección social que aborde el impacto de la pobreza extrema a lo largo del ciclo de vida de una persona e incluya medidas para asegurar el acceso de las personas de edad a servicios sociales adecuados, especialmente el acceso a la atención de salud.

107. Teniendo presentes las importantes lecciones extraídas en los países en desarrollo y desarrollados que invierten en sistemas no contributivos de seguridad social, las recomendaciones expuestas a continuación tratan de resumir las principales preocupaciones en materia de derechos humanos que los Estados deben considerar al establecer o ampliar sus pensiones sociales.

a) **Reconocer la seguridad social como un derecho humano y establecer marcos jurídicos apropiados**

108. Los Estados deben reconocer en su legislación nacional el derecho humano a la seguridad social. Los sistemas de pensiones no contributivas y contributivas deben atenerse a las normas internacionales de derechos humanos por lo que se refiere al derecho a la seguridad social.

b) **Asegurar el acceso universal a la seguridad social**

109. Los Estados deben elaborar programas de pensiones sociales en forma progresiva para asegurar el acceso a la seguridad social para todos. Como mínimo, deben proporcionar protección a todas las personas de edad que, al alcanzar la edad de la jubilación prescrita en la legislación nacional correspondiente, no hayan completado los períodos de cotización exigidos, o no tengan ningún otro derecho a una pensión basada en el seguro de vejez o carezcan de otra fuente de ingresos.

c) **Integrar los principios y normas de derechos humanos mediante la formulación, aplicación y evaluación de las pensiones sociales.**

i) *Igualdad y no discriminación*

110. Los Estados deben dar prioridad a la protección de las personas y grupos más desfavorecidos y marginados en los sistemas de seguridad social. Las pensiones sociales universales están en consonancia con las normas de derechos humanos en la medida en que limitan las posibilidades de una exclusión injusta de beneficiarios potenciales. Cuando adoptan los programas de pensiones destinados a combatir la pobreza, los Estados deben asegurar que sean equitativos, eficaces y transparentes, incluyan salvaguardias contra la discriminación y representen un claro avance con miras a la cobertura universal.

111. Los Estados deben adoptar medidas concretas para asegurar el acceso a las pensiones sociales de las personas en situación más vulnerable, por ejemplo, suprimiendo los obstáculos administrativos que impiden dicho acceso, tales como la falta de documentos de identidad. También se necesitan medidas específicas para garantizar que las prestaciones se distribuyan sin riesgos y sean accesibles desde el

punto de vista geográfico, prestando especial atención a las deficiencias físicas y mentales que afectan a las personas de edad.

ii) *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas*

112. Los Estados deben garantizar que la información sobre las pensiones sociales sea accesible y esté ampliamente disponible, sobre todo entre los sectores más pobres de la sociedad. En particular, la información sobre los criterios de elegibilidad, los niveles de prestaciones y los mecanismos de reclamación deben ser accesibles a todos los beneficiarios potenciales. El marco jurídico e institucional por el que se rijan los programas de pensiones debe prever la existencia de mecanismos accesibles de rendición de cuentas.

iii) *Participación significativa y eficaz*

113. Los Estados deben asegurar la participación significativa y eficaz de las personas de edad en la formulación, la aplicación y la supervisión de los sistemas de pensiones sociales. Considerando las necesidades particulares de las personas de edad, los mecanismos de participación deben tener en cuenta las estructuras de poder existentes en las comunidades y eliminar los obstáculos particulares que se interponen a su participación en los procesos colectivos de adopción de decisiones.

iv) *Estrecha coordinación efectiva entre las políticas de seguridad social y de atención de salud*

114. Los Estados deben asegurar que los programas de seguridad social se complementen con otras políticas sociales, en particular la prestación de atención de salud. Los Estados deben asegurar el acceso a servicios de atención de salud adecuados y abordar otros factores decisivos subyacentes de la salud, como el acceso al agua potable y a alimentos aptos para el consumo.

v) *Atención especial a las mujeres de edad*

115. Los sistemas de pensiones no contributivos son el medio más eficiente de asegurar la protección de las mujeres de edad y de compensarles los años dedicados a un trabajo no remunerado o insuficientemente remunerado. Los Estados deben abordar los problemas específicos que afectan a las mujeres de edad que procuran acceder a los servicios sociales existentes. Los Estados también deben adoptar otras medidas para completar las disposiciones en materia de seguridad social garantizando la igualdad de acceso de la mujer a la tierra y los recursos.

d) **Incrementar la cooperación internacional**

116. Los Estados deben intensificar los esfuerzos de cooperación internacional en materia de seguridad social. Asimismo, deben hacer especial hincapié en asegurar la sostenibilidad y la coordinación de las distintas iniciativas respaldadas por la cooperación internacional, así como su integración en un sistema nacional de seguridad social.