

## Futuros retos de la política social europea sobre personas mayores

Walker, A.

Profesor de Política Social. Universidad de Sheffield. Reino Unido.

### INTRODUCCIÓN

Este documento se centra en los principales problemas en materia de política social que han surgido con el envejecimiento de la población en la Unión Europea (UE). En mi opinión, existen cinco grandes retos económicos y sociales a los que se tendrán que enfrentar los políticos en los próximos 10 años: a) garantizar la seguridad económica en la vejez; b) preservar la solidaridad intergeneracional; c) combatir la exclusión social originada por la discriminación por edad; d) proporcionar asistencia a largo plazo en el contexto del cambio en el modelo familiar y de residencia, y e) posibilitar que las personas mayores participen como ciudadanos de pleno derecho. El presente documento estudia cada una de estas exigencias por turno. Como conclusión, quiero afirmar algo sobre la naturaleza especial del contexto en el que se sitúa el envejecimiento en la UE, lo que se ha denominado en alguna ocasión el «modelo europeo». En primer lugar, facilitaré una pequeña información sobre el contexto demográfico europeo e insistiré en la necesidad de ser cautos a la hora de extraer conclusiones políticas a partir de los datos demográficos.

### EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO

La UE está envejeciendo como consecuencia de la característica combinación, en la última parte del siglo xx, del descenso de natalidad y el incremento de la longevidad (aunque las tasas difieren entre los estados miembros y, especialmente, entre regiones). Desde finales del siglo pasado la población ha dejado de aumentar en un gran número de regiones europeas, lo que se va a extender a la mayoría de las regiones de la UE, que verán cómo su población se estabiliza o desciende antes del año 2015. La generación más joven, el grupo de edad entre 0-24 años, representaba en 1995 el 31,1% de la población, porcentaje que descenderá hasta el 27% en 2015

(alrededor de 11 millones menos). La generación mayor (> 65 años) aumentará de forma significativa y desigual en toda la UE. En algunas regiones de Francia, Italia y España la generación de 80 y más años representará entre el 7 y el 9% de la población (comparado con una media del 3,9% en 1995). Como consecuencia, la media de edad de la población aumentará desde los 38,3 años de 1995, hasta los 41,8 años en 2015. El efecto añadido de la emigración supone que, en algunas regiones de Alemania oriental, norte de Italia, centro de Francia y norte de España, la media de edad estará entre los 44 y los 50 años en 2015.

En términos de intensidad, el aumento más fuerte será el de los mayores más viejos (> 80 años). Una gran parte del incremento total en esta cohorte durante los próximos 25 años (más del 62% entre 1995 y 2025) está teniendo lugar dentro del intervalo de cinco años entre 2000 y 2005. En los siguientes 5 años el incremento será de algo más del 25% en Bélgica y Francia, y casi tanto en Italia y Austria. La media del incremento en la UE será del 18,6%. Italia encabeza la marcha (una vez más en términos demográficos): en 2025, el 7,1%, o uno de cada 14 italianos, tendrá más de 80 años; le sigue Alemania, debido a la explosión demográfica anterior a la guerra, y Dinamarca, Suecia e Irlanda serán los siguientes a partir de 2020.

Los países del este de Europa también están experimentando un envejecimiento demográfico. Todos ellos, excepto Polonia, sufrirán una disminución de la población total (y de la población activa) antes de 2010. La UE comparte el envejecimiento demográfico con otras regiones del mundo aunque, junto con Japón, presenta la tendencia más pronunciada durante los próximos 20 años. En este punto de cualquier exposición demográfica se suelen presentar algunos datos que demuestran las tasas de dependencia por edades; sin embargo, no me gusta utilizar este tipo de datos, ya que, poniéndonos en lo mejor, son engañosamente crudos y simplistas y, como mínimo, pueden ser perjudiciales a la hora de fundamentar un debate político coherente. Las implicaciones políticas del cambio demográfico no son precisamente un asunto de números absolutos en los distintos grupos de edad.

---

\*Presentado en el Simposio de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología. Foro de Valencia, 1 de abril de 2002.

En primer lugar, es preciso recordar que el incremento de la longevidad es un indicador de progreso social y económico: el triunfo de la ciencia y las actuaciones públicas sobre muchas de las causas de muerte prematura que truncaban vidas en el pasado. Por tanto, no deberíamos lamentar la aparición de estructuras de edad más equilibradas, sino reconocer que este fenómeno singular es uno de los grandes logros del siglo xx, al mismo tiempo que representa un reto para los programas políticos y su puesta en práctica en todos los sectores de la sociedad.

En segundo lugar, no existe una relación lineal simple entre el cambio demográfico y la demanda de presupuestos para protección social, y aún menos con los valores de dichos presupuestos. Por ejemplo, con respecto a la atención sociosanitaria, el grado de necesidad de asistencia formal depende del estado de salud, del modelo matrimonial, de la composición familiar del hogar y del modo de vida. Se ha pronosticado que el número de años libres de incapacidad aumentará en el próximo siglo<sup>1</sup>, pero las pruebas están lejos de ser concluyentes<sup>2-5</sup>. Otras tendencias de población presentan una imagen más real. Las personas mayores que viven solas tienden a utilizar más la asistencia institucional que aquellas que viven acompañadas (debido en parte a la correlación entre la edad muy avanzada y el vivir en soledad) y en la UE existe una proporción cada vez mayor de personas mayores que viven solas. Dada la primacía de la atención familiar, es probable que el aumento de rupturas familiares y separaciones entre las personas mayores y sus hijos influya sobre la demanda de asistencia institucional aunque, una vez más, las pruebas no son concluyentes. De igual forma, es probable que la creciente participación de la mujer en el mercado laboral haya afectado a la capacidad de la familia para prestar cuidados; desde luego, ha incrementado la sobrecarga experimentada por el cuidador principal: la mujer. A pesar de que en la UE existen hoy día más personas mayores con hijos que en generaciones precedentes, el tamaño de la familia se ha reducido de forma espectacular a lo largo de este siglo pasado, y por tanto, se ha reducido también el número de posibles cuidadores familiares.

Pasando al tema de las pensiones, las crudas tasas de dependencia por edad podrían sugerir una carga fiscal creciente sobre la población activa; sin embargo, este panorama pesimista se basa en el clásico concepto económico *ceteris paribus*, que congela las tendencias actuales sin tener en cuenta hasta qué momento del futuro se está haciendo la proyección. De hecho, la cuestión principal para los fondos de pensiones no es el envejecimiento de la población *per se*, sino su combinación con el cambio en las tasas de natalidad, la estructura del mercado laboral y la práctica de la jubilación. En un espacio de tiempo muy breve se ha producido una enorme reestructuración del ciclo vital en la mayoría de los países de la UE, que se deriva de la salida del mundo del trabajo antes de la edad de jubilación<sup>6</sup>. Ésta ha sido una tendencia plena-

mente apoyada por los poderes públicos en algunos países de la UE; de tal manera que, paradójicamente, a medida que aumenta la longevidad ha descendido la edad en la que los trabajadores se jubilan. A partir de la década de los cincuenta se ha producido en la UE un incremento medio de la longevidad de aproximadamente 10 años, paralelo a un descenso de la misma magnitud en la edad de jubilación. Tal como afirma Esping-Andersen<sup>7</sup>, Europa ha «duplicado los años de percepción de pensiones y ha reducido los años de contribución alrededor de un 25%».

Así, podría decirse que la demografía no es precisamente el problema principal de la política social y los sistemas de protección social, sino la creciente inseguridad de los mercados de trabajo, el declive del «trabajador estándar» en el que se basan la mayoría de los sistemas de pensiones, y la naturaleza cambiante de la familia (especialmente el aumento de los divorcios y el descenso de la fertilidad).

Un último apunte sobre demografía antes de volver a la cuestión política: el envejecimiento de la población es un proceso social. Es evidente que se debe partir del hecho biológico del envejecimiento, que es en sí mismo un proceso continuo y que va cambiando de cohorte de edad, pero que, desde luego, dice bien poco sobre las consecuencias sociales o las implicaciones políticas del envejecimiento de la población. En este caso resulta más útil la sociología que la biología; la edad es una construcción social y la política social desempeña un papel crucial en este proceso (p. ej., al establecer la edad en la que las personas entran en el sistema de pensiones y, por tanto, pasan a ser «viejos» a efectos sociales y económicos). Puesto que el concepto de edad en distintos países está determinada por procesos sociales (micro y macro), el impacto del envejecimiento está sujeto a la influencia de la política social. Por ejemplo, si observamos durante los últimos 30 años las razones del aumento del gasto en pensiones, observamos que en todos los países de la OCDE la demografía desempeñó un papel menor comparado con las decisiones políticas<sup>8</sup>. En otras palabras, no existe nada inevitable en los efectos del envejecimiento sobre diferentes sociedades, sino que es más bien el proceso político el que determinará si las naciones envejecen satisfactoriamente o no.

## LOS RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Es fundamental insistir en la excepcionalidad de la estructura institucional en la que se sitúa el envejecimiento en la UE. La mayoría de los estados de bienestar del mundo se encuentran en la UE, así como los países que dedican mayor porcentaje de sus ingresos nacionales al gasto social. Por ejemplo, la UE asigna en total un 12% aproximadamente de sus PIB a las pensiones, frente al 4% del continente americano y el Pacífico oriental<sup>9</sup>. Dentro de esta media, sin embargo, hay variaciones significa-

tivas entre los estados miembros de la UE, especialmente dentro del eje norte-sur; es decir, al mismo tiempo que en la UE se encuentran estados de bienestar totalmente desarrollados (principalmente en el norte) existen también otros países (principalmente en el sur) cuyos sistemas de asistencia social están en las primeras fases de desarrollo. Por ejemplo, Austria y Finlandia gastan de sus ingresos nacionales dos veces más en pensiones que Grecia e Irlanda. Aun así, incluso el menos desarrollado de los sistemas de asistencia social del sur de Europa es al menos dos veces más efectivo a la hora de paliar la pobreza que los de los EE.UU.<sup>10</sup>. En resumen, la UE está una posición mucho mejor que cualquier otra región del mundo para enfrentarse al envejecimiento de la población.

### 1. Garantizar la seguridad económica

A pesar del notable historial de los países de la UE en cuanto a promover la seguridad económica de las personas mayores, existen dos problemas importantes relacionados con los sistemas de pensiones en la UE, así como ciertas dudas sobre su futuro mantenimiento. El primer problema es que hay grandes diferencias entre países en cuanto a los valores de pensiones y el alcance de la pobreza relativa (medida en referencia a ingresos medios y planes nacionales de asistencia social)<sup>11</sup>. Estas diferencias se reflejan en las opiniones subjetivas de las propias personas mayores<sup>12</sup>; aunque una gran mayoría de personas mayores en Europa se consideran seguros económicamente, el rango varía entre el 89% de Escandinavia y el 40% de Grecia.

El segundo problema es que, a pesar de un logro nacional de reducción de la pobreza en las personas mayores, siguen existiendo diferencias en el modo de vida *entre* pensionistas, y en ciertos casos son diferencias muy amplias. Las desigualdades principales se basan en la edad y el sexo, y por supuesto, en la interacción entre ambos factores. Por un lado se dan desigualdades entre los ingresos que reciben los jubilados más recientes y los grupos de edad más avanzada, la tercera y cuarta edad. Por otro lado, las mujeres tienen más probabilidades de vivir más tiempo y es menos probable que tengan una cotización con derecho al total de la pensión y, por tanto, tienen más probabilidad que los hombres de llegar a la pobreza en la edad avanzada. Esta conclusión es constante en todos los países de la UE (excepto en los países escandinavos): las mujeres mayores representan uno de los grupos más pobres y con más discriminación social de la UE, tanto en el norte como en el sur. Estas desigualdades generacionales y de género suponen graves deficiencias en los sistemas de pensiones y asistencia social de la mayoría de los estados miembros; parecen indicar no sólo la falta de una protección adecuada a ciertos grupos de personas mayores que soportan una cuota desproporcionada de carencias, así como la necesidad de tomar más medidas políticas, sino que, fundamentalmente, sugieren que algunos de los propios sistemas de

pensiones han contribuido al problema al excluir a ciertos grupos, como las trabajadoras a tiempo parcial.

Estas diferencias en y entre los estados miembros suponen un reto considerable para la UE, que se ha impuesto a sí misma la meta de alcanzar la seguridad económica para todas las personas mayores. Ha sido precisamente al enfrentarse a este reto cuando agencias internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han realizado advertencias contra los costes económicos del envejecimiento de la población. En algunos casos se han expresado estas advertencias en términos alarmistas, y se ha observado en la UE bastante retórica de este tipo<sup>13</sup>. Sin embargo, en su mayor parte el debate europeo ha sido más tranquilo que en los EE.UU. y otras zonas del mundo, y las medidas que se han tomado para contener los costes de las pensiones han sido moderadas, como la reducción de las jubilaciones anticipadas y el aumento de la edad de jubilación<sup>14</sup>. Ningún otro país de la UE siguió el ejemplo del gobierno del Reino Unido en la década de los ochenta y primeros años noventa, cuando hizo recortes sustanciales en las pensiones estatales y fomentó el rápido crecimiento del sector privado.

La experiencia del Reino Unido hace saltar señales de alarma contra el peligro de un enfoque desequilibrado sobre la provisión de pensiones y contra los riesgos que comporta el intento de cambiar la estructura institucional de un sistema de pensiones. Se pueden aprender dos lecciones principales a partir de las recientes reformas sobre las pensiones en el Reino Unido. Por un lado, está la necesidad de un amplio debate público acerca de la dirección que debe tomar el cambio propuesto, lo que no sólo se omitió totalmente en el caso del Reino Unido, sino que, por el contrario, lo que surgió fue la aseveración ideológica de que el sistema de recaudación de impuestos sobre el salario (PAYG) para las futuras pensiones es insostenible y que resulta mucho más positivo un fondo privado. No se debatió sobre las ventajas del PAYG (p. ej., su superioridad en cuanto a paliar la pobreza y aumentar la integración social), ni tampoco se discutió en ningún momento sobre las desventajas de los fondos de pensiones privados, incluyendo su poca cobertura (el muy celebrado plan de pensiones chileno cubre sólo a un 52% de la población activa), su ineficiencia, su alto coste y riesgo y la doble carga fiscal en la transición del PAYG a un fondo privado. Por otro lado, está el fracaso de la adaptación del sistema de pensiones británico a los nuevos tiempos y en la incorporación de las generaciones más jóvenes. Irónicamente, el sistema de pensiones del Reino Unido podía haber estado más a salvo de la interferencia política, o haber sido defendido con más entusiasmo, si sus derechos hubieran sido más individualizados.

De esta manera, la experiencia en el Reino Unido presenta alguna lección negativa para los países que emprenden reformas importantes en las pensiones. Es evidente que los fondos privados de pensiones tienen un

papel que desempeñar, pero el peligro surge cuando se les otorga un papel principal desde el que pueden actuar como generadores de exclusión social. Este tipo de problema tiene más probabilidades de aumentar que de disminuir, a medida que la vida laboral «posmoderna» se va caracterizando por la inseguridad económica para una mayoría y una enorme inseguridad para casi el 40% de la población trabajadora. En concreto, muchas mujeres en el Reino Unido no podrán acumular derechos suficientes de prestación para acceder a un plan privado de pensiones. Por contraste, el principio de centralización del riesgo bajo la seguridad social (actualizado para minimizar la exclusión y maximizar la propiedad privada), parece incluso mejor adaptado al mercado de trabajo actual de lo que lo estaba cuando se introdujeron por primera vez este tipo de planes en Europa. Ésta parece ser la conclusión de la mayoría de los países de la Unión Europea que, a pesar de las amplias reformas, ha preservado la seguridad social básica y las características PAYG de sus sistemas. Por ejemplo, el nuevo plan de pensiones sueco establece un acuerdo entre el PAYG y los fondos privados por el que se guarda un 2,5% del 18,5% total en una reserva de alto rendimiento. Sin embargo, en Europa central y oriental la privatización y la prefinanciación de pensiones son las propuestas dominantes.

## 2. Preservar la solidaridad intergeneracional

Es fundamental una relación armónica entre generaciones para cimentar una sociedad cohesiva, y también es crucial hablando en términos políticos. Por ejemplo, la fuente principal de salud y asistencia social es la familia, y ello depende del funcionamiento de la solidaridad inter (e intra) generacional. Teniendo en cuenta la enorme importancia de este aspecto en la sociedad contemporánea, resulta sorprendente que los dirigentes políticos presten tan poca atención a la relación entre generaciones.

En Europa occidental los estudios muestran fuertes vínculos intergeneracionales, tanto en el aspecto familiar como comunitario, así como macrosocial. En ningún país de la Unión Europea se observa un grave antagonismo entre jóvenes y personas mayores. Existen también algunas sorprendentes semejanzas de opinión entre la gente joven y los mayores, así como en su defensa de las cuestiones políticas importantes (lo que contradice la idea extendida del abismo generacional). La impresión global es que las relaciones intergeneracionales en la UE disfrutaban de muy buena salud. Esta idea se vio confirmada cuando se sondeó a la opinión pública preguntando si creían que jóvenes y viejos deberían relacionarse socialmente con más frecuencia, y la respuesta positiva fue prácticamente unánime (nueve sobre 10)<sup>12</sup>.

Si pasamos de las relaciones interpersonales de la microsociología a las grandes cuestiones macropolíticas que conciernen a las relaciones intergeneracionales (la financiación de las pensiones), también se puede observar

la ausencia de conflicto y, desde luego, ningún indicio de guerra entre generaciones. En todos los sistemas de pensiones de la UE subyace un contrato entre generaciones: la población trabajadora contribuye a las pensiones de los que están jubilados. Por tanto, es vital saber si la sociedad en general está dispuesta a seguir pagando por las pensiones; para comprobarlo se realizó un sondeo en cada país en el que se preguntaba si la población activa tiene o no la obligación de garantizar, mediante los impuestos o contribuciones, que las personas mayores tengan un nivel de vida digno. Los resultados ponen de manifiesto en toda la UE un nivel positivo de consenso notablemente alto, con una media de cuatro de cada cinco personas, y nunca menos de siete de cada diez, que responden positivamente<sup>12</sup>.

Este consenso indica que en la UE el contrato social (la prueba más crítica de la relaciones macro intergeneracionales) no sólo sigue vivo y lozano, sino en estado de muy buena salud, por lo que parece.

De este modo, la percepción general de que hay en perspectiva un creciente abismo generacional y, aún más importante, del incremento de tensiones y un posible conflicto abierto entre trabajadores y pensionistas, sencillamente no se ve confirmado por los hechos ni por las opiniones de los implicados. Sin embargo, la UE no debe recrearse en la autocomplacencia, porque el envejecimiento social genera otra serie de relaciones entre las distintas generaciones, tanto en el contexto familiar como en la sociedad en su conjunto<sup>15</sup>.

Pensando en el futuro, el reto es crear un nuevo acuerdo en el que se reconozca que las sociedades envejecidas precisan ajustes fundamentales en la planificación y distribución de recursos. En lugar de pensar en las generaciones como si compitieran por el bienestar, resulta más útil adoptar una perspectiva de ciclo vital, como la propuesta por Daniels<sup>16</sup> en su concepto de «cuenta de vida prudente». Este enfoque permite el desarrollo de directrices para la distribución y redistribución entre las diferentes fases vitales, sobre la idea de que cada persona pueda confiar en recibir el mismo tratamiento a lo largo de toda su vida. A la larga, no sólo se compensarían las desigualdades inmediatas, sino que la asignación «prudente» de recursos a lo largo del ciclo vital optimizaría el bienestar general. Este tipo de propuesta facilitaría una gestión de la distribución de recursos entre generaciones más transparente y activa que la existente en la actualidad; tendría en cuenta también el impacto generacional a largo plazo, para integrar mejor las normas de actuación en la toma de decisiones. En segundo lugar, es preciso reafirmar la importancia del contrato social y educar continuamente sobre sus ventajas a las jóvenes generaciones. Es evidente que habrá una enorme disposición a contribuir a las pensiones y la asistencia sanitaria de las generaciones mayores si existe la certeza de una reciprocidad futura. Esta idea supone, asimismo, que se debería invertir también en la gente joven, por ejemplo, en forma-

ción educacional, de manera que se prevenga el desempleo y que genere una base económica sólida sobre la que construir la jubilación. En tercer lugar, la creciente exclusión de la tercera edad del mercado de trabajo debe dar paso a nuevos roles, como el asesoramiento, que subraya su importancia en el traspaso de experiencia a las generaciones más jóvenes. En cuarto lugar, la asistencia a las personas mayores frágiles se debe repartir con más eficacia entre el Estado y la familia, una cuestión que retomaré más adelante. En resumen, lo que Europa precisa con más urgencia es una política social que asuma el aspecto generacional.

### 3. Combatir la discriminación por edad

Sólo recientemente se ha tenido información sobre el alcance de la discriminación por edad en distintos países de la UE. Este tipo de discriminación proviene de una percepción negativa del envejecimiento y de las personas viejas. No hay duda de que la discriminación por edad está ampliamente difundida y, en el contexto de las sociedades envejecidas, representa un gran problema que debe ser superado por razones tanto sociales como económicas. Por razones sociales debido a que crea un estigma, fomenta la exclusión social y deniega la plena ciudadanía, y por razones económicas porque si las personas mayores son discriminadas sobre la base exclusiva de la edad, se les está denegando el derecho de prestar una contribución económica. Aquí subyace una de las grandes paradojas de las sociedades modernas: a medida que la longevidad ha ido en aumento, ha descendido la edad de abandono definitivo del mercado de trabajo. En la actualidad existe en todos los países de la UE un prolongado «período en el limbo» entre la edad de salida del mercado laboral y la edad de jubilación, un fenómeno que los dirigentes políticos de varios países sólo acaban de empezar a tratar.

Durante los últimos 20 años, la prejubilación ha sido la característica dominante de la experiencia laboral de los trabajadores en la UE. En algunos países, por lo que he visto, la política oficial ha alentado abiertamente a los trabajadores a abandonar el mercado laboral, especialmente en momentos de altas tasas de desempleo juvenil. De hecho, los dirigentes políticos tendían a considerar la prejubilación como una solución para el desempleo juvenil, lo que no ha demostrado ser el caso puesto que apenas hay evidencias de renovación de edad en el empleo. Por otra parte, en la UE existe poco apoyo popular a la idea de que las personas de más de cincuenta años dejen de trabajar para dejar el camino libre a la gente joven<sup>12</sup>.

Los políticos de la mayoría de los países de UE han sido reacios a reconocer la existencia de la discriminación por edad (aunque esto ha empezado a cambiar), pero un porcentaje extraordinariamente alto de ciudadanos de todos estos países opina que los trabajadores de más edad *están* discriminados en el acceso al empleo (79%), promoción (62%) y formación (67%), y además apenas

existen diferencias entre grupos de edad: tanto los jóvenes como los mayores opinan que la discriminación a las personas mayores es una práctica común<sup>12</sup>.

La discriminación por edad traspasa todos los sectores de la sociedad, y puede adoptar una forma paternalista y aparentemente compasiva, además de su aspecto negativo más obvio<sup>17</sup>. En la actualidad está demostrado que en el Reino Unido algunos servicios sanitarios están restringidos según la edad (p. ej., acceso a diálisis y operaciones de *bypass*). Se sabe también que los servicios sociales han funcionado tradicionalmente según una jerarquía que coloca a los niños en primer lugar y a las personas mayores al final. La discriminación por edad se ha dado en llamar la última discriminación no reconocida<sup>18</sup>, y su existencia nos desafía a todos a combatirla.

La prevención de la discriminación por edad es, en cualquier caso, un asunto de justicia social, pero en una sociedad envejecida esta exigencia se ve reforzada por la necesidad de reaccionar ante el envejecimiento de la fuerza trabajadora. El foco de atención de la investigación ha pasado recientemente de documentar ejemplos de discriminación a tratar de descubrir si se lleva a cabo una buena práctica en el empleo de trabajadores mayores<sup>19</sup>. Los modelos a seguir en este aspecto pueden servir como orientación para la patronal a la hora de gestionar equipos de trabajo de personas mayores y, como sería de desear, para prevenir la discriminación por edad<sup>20</sup>. Eurolink Age publicó no hace mucho tiempo un código deontológico europeo en este campo.

### 4. La provisión de asistencia a largo plazo

El incremento de la longevidad es un signo de progreso social y económico, incluyendo la positiva intervención en la muerte y la enfermedad por parte de los principales programas públicos de sanidad. Sin embargo, este hecho significa que hay cada vez más personas que probablemente necesitarán asistencia personal o apoyo en alguna medida. Algunas veces esta afirmación lleva a la conclusión de que *todas* las personas mayores requieren asistencia, y nada hay más lejos de la realidad, por supuesto. La realidad en Europa es que la mayoría de las personas mayores están relativamente en forma, sanos y capaces de cuidar de sí mismos, o de hacerlo con sólo una mínima ayuda. Por otra parte, cuando se requiere ayuda suele provenir en primer lugar de la familia (especialmente del componente femenino). En la mayoría de países de la UE el Estado desempeña un papel menor en cuanto a la asistencia de personas mayores, ya sea como proveedor directo o con ayuda financiera. Sin embargo, la necesidad de asistencia aumenta, y los diversos cambios en la composición y la actitud de la familia están limitando la cantidad de cuidadores informales. Todo esto suscita unos cuantos retos políticos de crucial importancia.

El principal de estos retos es analizar hasta qué punto la familia seguirá siendo la fuente principal de asistencia

para las personas mayores. Según mis observaciones, todas las pruebas demuestran el papel esencial de la familia en el cuidado de la gente mayor; no obstante, ha surgido cierta impresión de que la familia está menos dispuesta que antes a cuidar de sus mayores. En nuestra investigación por toda la UE, a principios de la década de los noventa descubrimos que este punto de vista prevalecía entre las propias personas mayores: un tercio de este grupo estaba muy de acuerdo con la idea de que las familias tienen menos disposición a cuidar a sus parientes de la que solían tener en el pasado, y otro tercio sólo lo estaba ligeramente<sup>12</sup>. Esta conclusión resulta de la mayor importancia, puesto que nos indica una preocupante percepción entre los ciudadanos de mayor edad, incluso aunque no exista una prueba objetiva que lo demuestre; al menos no existe ninguna prueba de una *reducción* en la disposición a los cuidados pero, como consecuencia de los cambios sufridos en la estructura y composición familiar, lo que existe es una *menor facilidad* para atender a los mayores en algunas circunstancias.

Pruebas objetivas sobre la existencia de contacto social entre las personas mayores y sus familias demuestran que existe una frecuente interacción personal. En la UE, como media, prácticamente cuatro de cada cinco personas mayores contacta personalmente con algún miembro de su familia al menos una vez a la semana, y casi tres de cada cuatro se ve con algún amigo con la misma frecuencia. Por tanto, la idea de que las personas mayores se ven abandonadas por su familia es un mito. Sin embargo, aparece una proporción creciente de personas mayores que viven solas, que varía desde un escaso 17,5% en Irlanda hasta un elevado 49,3% en Dinamarca. También ocurre que algunas personas mayores carecen de parientes vivos, lo que supone una minoría significativa que sufre soledad. De hecho, la preferencia de las personas mayores en Europa es la vivienda independiente, si va aparejado a la continua interacción con la familia (la intimidad a distancia).

El principal reto político en Europa, en cuanto a la asistencia a largo plazo, es cubrir el vacío generado por la singular combinación entre el incremento de la longevidad y el descenso de la fertilidad. No es realista esperar que la familia asuma la responsabilidad exclusiva del cuidado, a pesar del sistema de atención basado en la familia aún vigente en el sur de Europa. El temor de que la prestación de ayuda a las familias debilitará su compromiso de asistencia y se traducirá en una sobrecarga excesiva sobre la economía pública, ha llevado a algunos políticos a ignorar el hecho evidente de que la estructura familiar está cambiando con rapidez y requiere otras formas de apoyo si tiene que seguir proporcionando la mayor parte de la asistencia a las personas mayores. En la actualidad existen grandes diferencias entre los distintos países de UE en cuanto a la prestación de asistencia a largo plazo, por ejemplo, en el sector de residencias.

Así, lo que hace falta en la comunidad es ampliar las prestaciones de atención a largo plazo, de modo que fa-

milia e instituciones compartan la asistencia. La forma más eficaz de apoyo es probablemente la existencia de trabajadores comunitarios con formación multidisciplinaria que sean capaces de realizar tareas tanto de enfermería básica como de asistencia social, superando así la característica barrera entre la atención sanitaria y la social. Los métodos para financiar esta ampliación de la atención a largo plazo probablemente tendrán que ser específicos para cada país. Por ejemplo, existen diferentes modelos basados en el pago de impuestos (Escandinavia) y en la seguridad social (Alemania). El sistema alemán de garantía de atención a largo plazo, junto con las propuestas de la Comisión Real del Reino Unido, se han diseñado de forma que los costes se compartan entre el individuo, la familia y la sociedad.

## 5. Participación y poder de decisión

Finalmente, hablaré de los retos políticos que presentan las nuevas directrices en lo relativo a tercera edad; la cuestión principal en este caso es ¿qué papel debe desempeñar la gente mayor en la sociedad moderna? El desafío es desarrollar nuevos roles, estatus y actitudes acordes con nuestras nuevas sociedades más equilibradas en edad.

El reto político más importante en la UE se anuncia por el crecimiento del activismo de los pensionistas (de forma reciente se han creado partidos de pensionistas en Bélgica, Dinamarca, Alemania y Portugal, y ya existen grupos activistas en la mayoría de los países). Además, se ha incrementado el reconocimiento de derechos de los usuarios de servicios y cuidadores, lo que representa un reto considerable para los proveedores de servicios sociosanitarios. Por ejemplo, una de las cuestiones más polémicas que en estos momentos rodean a la asistencia a largo plazo a las personas mayores es qué opinión debe prevalecer a la hora de establecer la prestación de la asistencia. Por supuesto, para la mayor parte de los adultos más jóvenes esta clase de pregunta no tiene sentido, puesto que están acostumbrados a decidir por sí mismos según convenga a sus intereses; pero en la asistencia a las personas mayores se ha desarrollado una práctica según la cual se convierten a todos los efectos en clientes de profesionales o expertos, y estos colectivos pueden decidir el tipo de atención que es adecuada para ellos, discutiéndolo a veces con el cuidador informal. A pesar de los mejores esfuerzos de los profesionales, esta práctica puede producir el efecto de privar a las personas mayores del derecho a tomar decisiones importantes sobre sus propias vidas. Cuando en 1992 se preguntó a la opinión pública quién se encuentra en mejor posición para decidir sobre los servicios más adecuados para las personas mayores que requieren atención a largo plazo, la persona mayor obtuvo la mayoría total de votos, pero con muy poca diferencia sobre los «profesionales» (es decir, médicos) y familiares/amigos, que iban inmediatamente detrás<sup>13</sup>. En todos los países, excepto Italia, la suma de porcentajes de las personas mayores y

sus parientes o amigos llegaba a más de la mitad del total.

Esta cuestión suscita uno de los retos más importantes y complicados a los que se enfrentan políticos y proveedores de servicios: ¿cómo generar una asociación más igualitaria y eficaz con los ciudadanos a los que sirven? Resulta obvio que la respuesta a esta pregunta tiene una profunda repercusión en el significado de ciudadanía para las personas mayores y sus cuidadores y, especialmente, en el poder de decisión y autonomía que pueden ejercer en la toma de decisiones sobre sus propias necesidades y la clase de servicios que requieren. Todo esto supone que los proveedores de asistencia sociosanitaria se van a encontrar con una creciente demanda por parte de un colectivo de mayores más activo y exigente (todas las actividades al estilo «panteras grises» en la UE han surgido como reacción a los recortes en servicios sociales). El lenguaje de participación del usuario de servicios se está convirtiendo en una parte cada vez más familiar de los servicios sociosanitarios, pero aún sigue suponiendo un gran desafío el paso de la participación al poder de decisión y, sobre todo, en el caso de las personas mayores más aisladas y vulnerables<sup>21</sup>. Éste debería ser uno de los temas importantes de formación en geriatría y gerontología, de forma que tanto profesionales como expertos aprendan a trabajar en colaboración, en lugar de hacerlo como expertos autónomos.

Más allá de los servicios sociosanitarios, las sociedades que envejecen demandan de los políticos que investiguen formas nuevas de integrar a las personas mayores en la toma de decisiones (existen multitud de ejemplos en los países de la UE)<sup>22</sup>, así como nuevos roles para garantizar una disponibilidad permanente de oportunidades para la participación y la realización personal. Todo ello requiere, también, por parte de los políticos, un reconocimiento de la contribución ya aportada por las personas mayores hacia las familias, las comunidades y toda la sociedad. Ellos son un elemento esencial de cohesión social, de capital social y de solidaridad social. Si la clase política no da respuesta a este nuevo cometido de su programa, es probable que las propias personas mayores se vuelvan más activas políticamente y exijan cambios.

## CONCLUSIÓN

El reto político más destacado al que se enfrentan los estados miembros de la UE es reconocer, en la teoría y en la práctica, que sus sociedades están envejeciendo. La situación requiere, en lugar de reacciones de pánico, efectuar un ajuste fundamental en la visión que se tiene de las personas mayores, tanto en la familia como en las instituciones. En concreto, se requieren respuestas de política social a los cinco retos que he puesto de relieve.

En primer lugar, el reto económico es dedicar cada vez más recursos a las pensiones y servicios sociosanitarios,

manteniendo una justa distribución de recursos por edad; aquí es preciso un enorme esfuerzo de prevención de la dependencia, la enfermedad y la exclusión social. En segundo lugar, el reto intergeneracional es la necesidad de fomentar y estimular sanas relaciones entre las distintas generaciones (en parte cumpliendo el reto económico), y convertirlo en un extenso objetivo político, a nivel local y nacional. En tercer lugar, es necesario reducir y eliminar la discriminación por edad en cualquier lugar donde se produzca. En cuarto lugar, el reto de la asistencia a largo plazo es establecer una asociación eficaz entre los proveedores de servicios y las personas mayores y sus familias; aunque este objetivo requiere recursos adicionales para la asistencia a largo plazo y diseñar medidas que estimulen la implicación del usuario. Por último, el reto político de la sociedad en su conjunto es dejar de ver a las personas mayores como objetos pasivos (votante, paciente, receptor de asistencia, sujeto de investigación, y cosas similares) y más como participantes activos en potencia.

Aunque pueda variar la respuesta política concreta, tanto de los diferentes países de la UE como los del resto de Europa, con el fin de adaptarse de forma eficaz a las nuevas estructuras de edad y satisfacer las diversas aspiraciones de las personas mayores, resulta muy útil pensar en términos de principios básicos. Las Naciones Unidas establecieron en 1991 cinco grandes grupos de principios (independencia, participación, asistencia, realización personal y dignidad), y proporcionaron las bases para un nuevo enfoque sobre el curso final de la vida. Por tanto, las medidas políticas se pueden evaluar de acuerdo al alcance de cumplimiento de estos principios. La proposición, aún más audaz, de Naciones Unidas no es centrarse únicamente en esta fase de la vida, sino la creación de una sociedad para todas las edades. Esta propuesta nos anima a tener una visión del envejecimiento como un proceso que *dura toda la vida*, con todas sus diversas transiciones, y que requiere una política social que garantice la independencia, la participación, la asistencia, la realización personal y la dignidad a todo lo largo del ciclo vital.

He insistido desde el principio en la singularidad de los estados de bienestar europeos, lo que significa también que la UE se encuentra especialmente bien preparada para dar respuesta a los retos políticos que he destacado. Sin embargo, en ciertos círculos influyentes se perciben estas importantes ideas de modernidad y civilización europea como *causa* de problemas económicos y de otro tipo o, como mínimo, como un obstáculo a la competitividad global. La ecuación «estado de bienestar europeo + envejecimiento de la población = impuestos excesivos» está grabada en el cerebro de muchos políticos nacionales e internacionales. Sin querer ser demasiado alarmista, opino que el modelo europeo se encuentra amenazado y, si se llega a debilitar, serán las personas mayores quienes más lo sufran.

Es preciso recordar que la piedra angular de cualquier estado de bienestar es la provisión para la vejez. Por tan-

to, en la reforma y modernización de los estados de bienestar europeos, los diseñadores de programas políticos deben garantizar que se preste una adecuada protección a las personas mayores y que se mantenga la mejora continua de su calidad de vida. Así pues, el reto definitivo para la política económica y social es crear las condiciones para que la calidad de vida de las personas mayores sea cada vez mayor.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Tallis R. Rehabilitation of the Elderly in the 21st Century. *J Royal College of Physicians of London* 1992;26:413-22.
2. Bebbington AC. The Expectation of Life Without Disability in England and Wales 1976-1988. *Population Trends* 1991;66:26-9.
3. Dunnell K. Are We Healthier? *Population Trends* 1995;82:8-12.
4. Department of Health. The health of elderly people — An epidemiological overview. London: HMSO, 1992.
5. Wordworth S, Donaldson C, Scott A. Can we afford the NHS? London: IPPR, 1996.
6. Kohli M, Rein M, Guillemand AM, Van Gunsteren H, editors. Time for retirement. Cambridge: CUP, 1991.
7. Esping-Andersen G. Welfare States at the end of the century. Paris: OECD (mimeo), 1996.
8. OECD. The future of public pensions. Paris: OECD, 1988.
9. European Commission. Social Protection in Europe. Brussels: European Commission, 1998.
10. European Commission. Social protection in Europe. Brussels: European Commission, 1995.
11. Walker A, Guillemand AM, Alber J. Older people in Europe — Social and economic policies. Brussels: European Commission, 1993.
12. Walker A. Age and attitudes. Brussels: European Commission, 1993.
13. Walker A. The Economic 'Burden' of Ageing and the Prospect of Intergenerational Conflict. *Age Soc* 1990;10:377-96.
14. Walker A. The future of pensions and retirement in Europe: towards productive ageing. *The Geneva Papers* 1999;24:448-60.
15. Walker A, editor. The new generational contract. London: UCL Press, 1996.
16. Daniels N. Am I my parent's keeper? New York: Oxford University Press, 1998.
17. Scrutton S. Ageism: the foundation of age discrimination. In: McEwan E, editor. 1990; p.12-27.
18. McEwan E. Age: the unrecognised discrimination. London: ACE Books, 1990.
19. Walker A. Combating age barriers in employment. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1997.
20. Walker A. Managing an ageing workforce. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1999.
21. Barnes M, Walker A. Consumerism versus empowerment — A principled approach to the involvement of older service. *Policy Politics* 1996;24:375-93. Reprinted in: Allott M, Robb M, editors. *Understanding health and social care: an introductory reader*. London: Sage, 1998; p. 198-209.
22. Naegele G, Walker A, editors. The politics of old age in Europe. Buckingham: OU Press, 1999.