

ALGUNOS APUNTES SOBRE EL NUEVO CONTRATO INTERGENERACIONAL EUROPEO

Cristina ARES CASTRO-CONDE (1)

Resumen

En Europa, la esperanza de vida y los años de vida con buena salud aumentan, mientras se aguarda un declive poblacional a largo plazo; en 2070, los europeos representarán algo menos del 4% de la población mundial. La Comisión von der Leyen ha posicionado el cambio demográfico, que ha asociado a la noción de cambio democrático, entre las prioridades políticas de la UE para el ciclo institucional 2019-2024. El 27 de enero de 2021 ha visto la luz el Libro verde sobre envejecimiento «Promoviendo la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones», que lanza una consulta pública de doce semanas sobre las respuestas de políticas a este problema público definido de forma amplia. La política de envejecimiento de la UE también será objeto de debate en la próxima Conferencia sobre el futuro de Europa, entre otras arenas. Este trabajo examina distintos elementos relacionados con el envejecimiento de la población sometidos en la actualidad a discusión pública en la UE, en buena medida debido al impacto de la COVID-19.

Palabras clave

Envejecimiento activo, Unión Europea, cambio demográfico, cambio democrático, COVID-19.

Abstract

In Europe, life expectancy and the number of healthy life years increase, while a population decline is expected in the long run; in 2070, the European population will account for under 4% of the world's population. The von der Leyen Commission has included the demographic change, which has linked to the idea of democratic change, among the policy priorities for the institutional cycle 2019-2024. The Green Paper on Ageing «Fostering solidarity and responsibility between generations» was published on the 27th January 2021; it launches a 12-week public consultation on the policy responses to this public problem, which was comprehensively defined. The ageing policy of the EU will be also under discus-

(1) Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Santiago de Compostela. Dirección de correo electrónico: cristina.ares@usc.es

sion at the upcoming Conference on the future of Europe, among other arenas. This piece examines some aspects of the ageing of the population that are currently object of public debate in the EU, largely due to the impact of the COVID-19 pandemic.

Keywords

Active ageing, European Union, demographic change, democratic change, COVID-19.

SUMARIO: I. Introducción. II. Las personas mayores como fortaleza de las sociedades europeas de bienestar. III. Marcos discursivos sobre envejecimiento y políticas de bienestar. IV. El reto del cambio demográfico en la agenda política europea. V. Reflexiones finales. VI. Bibliografía.

«Se supone que en los últimos años ha surgido una retórica en contra de la discriminación por edad. Somos capaces de disfrutar del trabajo y seguir contribuyendo a la economía con una edad que antes era de jubilados. ¿Qué más queremos? Los 70 son los nuevos 40, etcétera. Sin embargo, en el plazo de unas semanas, hemos pasado a decir a los mayores que ni siquiera salgan a la puerta de su casa. ¿Qué ha cambiado? No tiene nada que ver con el *edadismo* ni con ninguna reflexión pausada sobre ahorrar el dinero de las pensiones, ahora tenemos una situación en la que queremos ahorrar dinero del NHS. Como mínimo, deberíamos decirlo francamente» Mary Beard, catedrática de Estudios Clásicos en la Universidad de Cambridge (2).

«Olía a muerto» Declaración de una trabajadora de una residencia de mayores en su primer día de trabajo en Canadá, recogida en *The Economist* (3).

«El modo en que las sociedades se preparan para el envejecimiento debe ir más allá de los asuntos económicos y los servicios asequibles de calidad. Tenemos que pensar en cómo conviven las generaciones. Una preocupación es el creciente riesgo de soledad y aislamiento social tanto entre gente joven como mayor, como muchos experimentaron durante la pandemia de COVID-19. Aunque sea menos visible, esto tiene un impacto real en nuestros sistemas económicos, sociales y de salud y merece la atención de los decisores públicos» Comisión Europea, Libro verde sobre envejecimiento «Promoviendo la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones», p. 15 (4).

I. INTRODUCCIÓN

EL envejecimiento de la población no constituye un problema nuevo en la agenda de políticas públicas de la Unión Europea (UE). Sin embargo, las urgencias de la Gran Crisis (2008-2014), la crisis de los refugiados de 2015 y la conmoción

(2) BEARD, Mary, «¿Hay que encerrar a los viejos?», tribuna publicada en el diario *El País*, 17 de mayo de 2020. NHS: sigla de *National Health Service*, el Servicio Nacional de Salud británico.

(3) «No place like home», *The Economist*, 25 de julio de 2020, pp. 46-48.

(4) Traducción de la autora.

generada por el resultado negativo del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión, a partir de junio de 2016, habían desviado la atención hacia otros desafíos, y limitado el abordaje conjunto a escala europea del proceso de cambio demográfico en toda su complejidad.

La Comisión Von der Leyen ha otorgado a la respuesta común al reto demográfico un renovado protagonismo en el ciclo institucional 2019-2024. La COVID-19 no ha hecho más que demostrar la relevancia de la adaptación al creciente peso estadístico de las personas «mayores» (de 65 o más años) y, en particular, de los llamados «muy mayores», o los ancianos de 80 o más años, del abanico de políticas, supranacionales y nacionales, incluidos los sistemas de salud, los cuidados de larga duración, y otros servicios de los que se benefician en cada momento en mayor medida los grupos de edad más avanzada. La pandemia, sobre todo, ha puesto de manifiesto la necesidad de abordar de forma integrada las distintas dimensiones de la transformación cultural, económica y política asociada al envejecimiento de la población, con independencia de la distribución de competencias entre niveles territoriales en la UE, y teniendo en cuenta también que la gobernanza eficaz de este desafío exige mayor responsabilidad individual y en las familias.

Durante el decenio anterior, poco se avanzó en una definición multidimensional y adaptada a la naturaleza del proceso de cambio demográfico del problema público que representa el envejecimiento de la población para las sociedades de bienestar europeas. En correspondencia, no se ofreció una respuesta comprensiva en la UE como sistema político, como tampoco a nivel meso en distintas organizaciones económicas y sociales. Lo anterior, pese a la atención y los recursos dedicados en el pasado, asimismo por parte de numerosas organizaciones internacionales, a identificar las causas y los efectos de las situaciones de discriminación a las personas de más edad, o a examinar los retos que la mayor longevidad de cada nueva generación plantea no solo para la financiación de programas públicos de gasto, como las pensiones y, especialmente, la sanidad y la atención a la dependencia, sino también para la participación social y política de todos los adultos en las diferentes etapas de su vida extendida.

En la Gran Crisis, incluso en el continente europeo, se popularizaron ideas tales como equidad o justicia generacional, pese a que es conocido el carácter trampa de estas etiquetas, contrarias a los consensos normativos que sirven de base a los Estados de bienestar, a diferencia de las nociones de colaboración o solidaridad intergeneracionales. La noción de equidad o justicia generacional, desde sus orígenes, en la década de 1970, en Estados Unidos, ha tratado de divulgar «la falsa creencia de que el contrato intergeneracional, en el que se fundamenta el modelo social europeo clásico, está roto o es insostenible» debido al envejecimiento de la población y la globalización (5).

Así, en los años de la Gran Recesión, conceptos como guerra de generaciones o gerontocracia tuvieron eco en la conservación pública, inclusive de algunas de las sociedades europeas más solidarias en los ámbitos familiar y comunitario, como la española; factores socioeconómicos, tales como las dificultades de los jóvenes en el acceso al mercado laboral y para la obtención de salarios adecuados,

(5) ARES, Cristina, «Envejecimiento y política: un debate politológico», *Revista de Estudios Políticos*, 2018, núm. 179, pp. 171-198.

así como políticos, como el mayor abstencionismo de los jóvenes, forman parte de la explicación del hechizo del discurso neoliberal de la guerra entre generaciones. Ver tabla 1 más abajo.

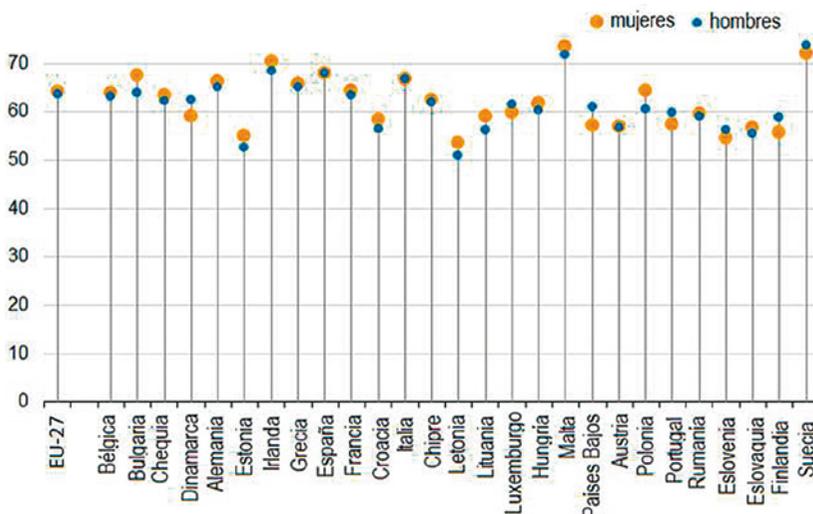
Este trabajo analiza la respuesta al envejecimiento de la población en un momento de recuperación de la centralidad del cambio demográfico en la agenda política europea. Esta reflexión tiene sentido más que nunca en la presente pandemia y ante la apertura de la consulta pública acerca del recién publicado, en enero de 2021, Libro verde sobre envejecimiento «Promoviendo la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones», así como la próxima Conferencia sobre el futuro de Europa.

De aquí en adelante, el análisis se estructura en los siguientes apartados: las personas mayores como fortaleza de las sociedades europeas de bienestar; marcos discursivos sobre envejecimiento y políticas de bienestar; el reto del cambio demográfico en la agenda política europea; reflexiones finales; bibliografía.

II. LAS PERSONAS MAYORES COMO FORTALEZA DE LAS SOCIEDADES EUROPEAS DE BIENESTAR

La esperanza de vida crece, tres meses cada nuevo año, y la salud de las personas mayores asimismo mejora; sobre esta última variable, en 2018, la esperanza de vida con buena salud media de la UE era de 63,7 años para los hombres y 64,2 años para las mujeres, aunque con diferencias significativas entre países, recogidas en el gráfico 1.

Gráfico 1. *Esperanza de vida con buena salud al nacer en la UE, 2018*

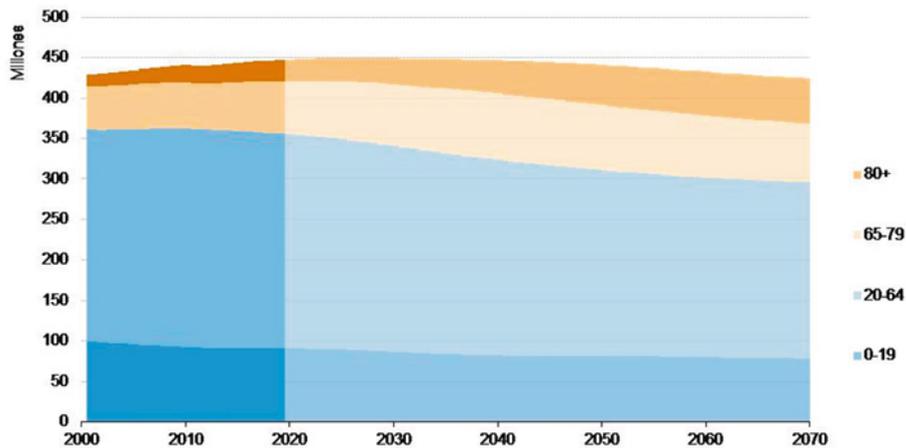


Fuente: gráfico contenido en el Informe de la Comisión Europea sobre los efectos del cambio demográfico, de junio de 2020. Datos de Eurostat.

Por su parte, la esperanza de vida al nacer, en 2018, alcanzaba los 78,2 años para los hombres y los 83,7 años para las mujeres; las proyecciones de este factor para el año 2070 son de 86,1 años en hombres y 90,3 años en mujeres. Por tanto, se prolonga cada vez más la etapa denominada tercera edad. Esta se inicia a los 65 años, si bien es posible que, en un futuro próximo, en correspondencia con el incremento en la esperanza de vida, el guarismo se actualice. Señaladamente, se dilata en el tiempo la cuarta edad, que alcanza a cada adulto mayor con la pérdida de autonomía.

A nivel macro, el tránsito de 7.700 a 11.000 millones de habitantes a escala global que Naciones Unidas proyecta para 2100 está asociado a la expansión cuantitativa de los grupos de más edad. En la UE, de acuerdo con las proyecciones actuales, se espera que el número de personas de 80 o más años se duplique en 2070 y alcance el 13%, así como que los adultos de entre 65 y 79 años representen el 30% de la población, frente al 20% actual. La población en edad laboral (20-64 años; definición corriente susceptible asimismo de variación) descendería desde el 59% al 51%.

Gráfico 2. Población de la UE por grupos de edad (2001-2070)



Fuente: gráfico contenido en el Informe de la Comisión Europea sobre los efectos del cambio demográfico, de junio de 2020. Datos de Eurostat.

Más allá del aumento del porcentaje de adultos mayores, la literatura sobre envejecimiento llama la atención acerca de las implicaciones de la mayor longevidad sobre las diferencias cualitativas en el seno de las generaciones de mayores, las cuales se incrementan del mismo modo. A medida que los individuos podemos albergar la expectativa de ser «mayores» durante más años, las generaciones que envejecen en sociedades como las europeas resultan más diversas que anteriores generaciones en términos de educación, trayectorias profesionales y personales, niveles de renta, y otros factores que son fuente de experiencias vitales y también

criterios de estratificación social. En tamaña pluralidad dentro los grupos de edad avanzada continúan desempeñando un papel elementos que generan diferencias en los distintos grupos de edad, como el género o el tipo de hábitat –urbano, semiurbano o rural–. Estos dos últimos elementos son relevantes en materia de envejecimiento, porque la esperanza de vida de las mujeres es más alta y la protección pública de las personas mayores en las zonas rurales, por ejemplo, constituye un reto más exigente desde el punto de vista de los instrumentos de políticas y las finanzas públicas, entre otros factores significativos relacionados con el género y el tipo de hábitat.

Pese a la diversidad creciente en las condiciones de vida, percepciones y necesidades de las personas de edad avanzada, como miembros de un colectivo sometido a estereotipos y discriminación más o menos velada, los adultos mayores suelen coincidir en desear del resto de la sociedad, primero de todo, reconocimiento y respeto (6).

Mientras que los ciudadanos mayores tienden a participar con más frecuencia en los procesos electorales y continúan más apegados a la política de partidos y los medios de comunicación convencionales, el aislamiento que en ocasiones les provoca la salida del mercado laboral, las obligaciones de cuidado a nietos u otros miembros de la familia o la comunidad o la pérdida de condición física pueden reducir no solo sus actividades sociales y culturales sino también su compromiso cívico. Entre las limitaciones a la participación e influencia política de los mayores, entre otras barreras físicas y mentales, cabe señalar: el carácter heterogéneo de sus intereses; el hecho de que suelen percibirse a sí mismos como menos eficaces políticamente, y que la propensión a la acción colectiva decae a partir de la jubilación; eventualmente su desconocimiento o falta de familiaridad con los canales formales para el ejercicio de influencia sobre el proceso político; además, conviene apuntar que, en general, los mayores no votan con mayor probabilidad a partidos conservadores –lo que sí se observa, en las actuales cohortes de adultos mayores, es una tendencia a seguir apoyando al mismo partido al que han votado desde la juventud– (7). Empíricamente, distintos estudios ya clásicos, en perspectiva comparada, sobre los efectos en la política y las políticas públicas del envejecimiento de la población han demostrado que los mayores no han actuado en defensa de sus intereses de grupo, salvo puntualmente para defender derechos reconocidos a todos los ciudadanos (8).

Las políticas de envejecimiento, además de fomentar el envejecimiento saludable, con el objetivo de retrasar el deterioro mental y físico y la consiguiente pérdida de autonomía de las personas, a veces, han incorporado actuaciones de participa-

(6) ARES, Cristina, y NIEVES GUTIÉRREZ DE RUBALCAVA, Arturo de, «Análisis de meso y micro marcos en materia de envejecimiento activo en Galicia», *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2017, 4-2, pp. 191-212.

(7) WALKER, Alan, «Aging and Politics: An International Perspective», en Binstock, Robert H. y George, Linda K. (eds.), *Handbook of the Aging and the Social Science*, Academic Press, Amsterdam, 2006, pp. 339-359.

(8) Véase GOERRES, Achim, *The Political Participation of Older People in Europe. The Greying of our Democracies*, Palgrave, Basingstoke, 2009; o LYNCH, Julia, *Age in the Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

ción social a través de voluntariados y figuras equivalentes (9). Hasta ahora, han resultado menos frecuentes las medidas de naturaleza política, como podrían ser las destinadas a proteger a las personas mayores vulnerables frente a campañas de desinformación, cuya necesidad se ha hecho más evidente a lo largo de esta pandemia. Pensemos, por ejemplo, en la fragilidad política de los mayores que viven solos en momentos de especial aislamiento social como el producido por los confinamientos y otras restricciones a la movilidad. También, ha sido poco habitual la adaptación a las características de los adultos mayores de los canales de participación en el proceso político disponibles para el conjunto de los ciudadanos en los distintos niveles territoriales de toma de decisiones públicas.

La COVID-19 ha retratado dramáticamente la falta de capacidad para proteger a los mayores vulnerables de las sociedades más desarrolladas del mundo, incluidos los Estados de bienestar más amplios, como el francés o el sueco. Seguramente, con anterioridad al inicio de esta pandemia no nos hubiésemos reconocido en sus fotografías más descarnadas. Una cosa es que el coronavirus afecte de forma desigual a los grupos de edad más avanzada, donde son frecuentes las personas con múltiples patologías, y otra bien distinta –citando a modo de ejemplo únicamente dos situaciones de las numerosas registradas durante la primavera de 2020– que, en cinco días, dos docenas de ancianos hayan fallecido en una residencia, en su cuarto en soledad, sin comida ni agua, en Francia, porque cuatro de cada diez empleados de la instalación no habían acudido a trabajar; o que los familiares de residentes en centros asistenciales hayan demandado al Gobierno británico por incumplimiento de la Convención Europea de Derechos Humanos, la ley del Servicio Nacional de Salud y la ley de Igualdad (10).

Los datos de impacto de la pandemia en las residencias de mayores han encendido las alarmas en distintos países europeos. En el caso español, entre los meses de marzo y agosto de 2020, al menos la mitad de las personas fallecidas con COVID o síntomas compatibles perdieron la vida en estas instalaciones, que en 2019 constituían el hogar de más de trescientas mil personas (11).

Las debilidades en la protección pública a los adultos mayores en la UE eran conocidas con anterioridad a la pandemia y, al menos a escala europea, objeto de análisis para la búsqueda de soluciones de políticas. Cabe apuntar algunos elementos sobre los que se estaba trabajando por parte de las instituciones supranacionales durante los meses anteriores a la crisis provocada por la COVID-19; el

(9) ARES, Cristina y NIEVES GUTIÉRREZ DE RUBALCAVA, Arturo de, «Nuevo índice IpEA_loc para la monitorización de las políticas locales de envejecimiento activo en la UE», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2018, núm. 163, pp. 143-154. El producto de Eurostat *Ageing Europe-looking at the lives of older people in the EU*, 2020, ofrece un mapeo actualizado de las condiciones de vida y participación social de los mayores.

(10) ORTIZ, Isabel, «Neglected, sacrificed: older persons during the Covid-19 pandemic», *Social Europe*, 5 de octubre de 2020.

(11) Sobre el impacto de la COVID-19 en las residencias de mayores en España resulta de lectura imprescindible: PINO, Eloísa del, MORENO-FUENTES, Francisco Javier, CRUZ-MARTÍNEZ, Gibrán, HERNÁNDEZ-MORENO, Jorge, MORENO, Luis, PEREIRA-PUGA, Manuel y PERNA, Roberto, Informe *Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes*, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC), Madrid, 6 de octubre de 2020.

foco ya estaba puesto en la mejora de la atención a los mayores institucionalizados en hospitales y residencias.

Aun siendo una instancia consultiva, tiene capacidad para ampliar la voz colectiva de las autoridades regionales y locales en Bruselas, así que sirva como muestra de lo anterior un Dictamen sobre Envejecimiento activo y saludable del Comité de las Regiones, que llamaba la atención acerca de los siguientes datos contenidos en un informe sobre las prestaciones de dependencia encargado por la Comisión Europea en 2018: *1) la atención a domicilio y de proximidad sigue estando poco desarrollada y es de difícil acceso; 2) los cuidados en el entorno familiar aumentan debido a la falta de alternativas asequibles, lo que afecta negativamente a las mujeres y a su rendimiento en el mercado laboral; 3) se constata una grave falta de personal cualificado para las prestaciones de dependencia, y 4) se registra una fragmentación de los servicios sociales y la asistencia sanitaria, lo que afecta a sus sostenibilidad a largo plazo* (12).

El Comité de las Regiones, además de expresar «su preocupación por la escasez de médicos y enfermeros geriátricos», así como respaldar las inquietudes puestas de manifiesto «por la Sociedad de Medicina Geriátrica de la UE en lo que se refiere a los requisitos en conocimientos especializados de los médicos que trabajan en residencias de ancianos», considerando «que algún tipo de formación especializada puede ser útil tanto para el personal sanitario como para garantizar el mejor trato posible a los residentes», en relación con las prestaciones de dependencia y los trabajadores médico-sociales, declaraba también que:

Sabe que hay carencias en materia de servicios sociales y de cooperación con la atención primaria que pueden traducirse en un uso inadecuado de la asistencia sanitaria, con servicios de ambulancia y visitas de emergencia a los hospitales y una prolongación desproporcionada de las estancias hospitalarias de las personas mayores. Estas carencias pueden deberse a una falta de coordinación y coherencia entre el sector hospitalario y el asistencial.

Solicita un nuevo debate sobre la integración de los servicios sociales y la asistencia sanitaria, con el fin de garantizar que se dé de alta a los pacientes a su debido tiempo, y que el flujo de información no encuentre obstáculos al circular entre las diferentes entidades responsables y permita concebir soluciones coordinadas e integradas de asistencia. En este contexto, preconiza una mejor articulación entre el sector hospitalario y el asistencial, con el fin de garantizar que el tratamiento médico y los cuidados asistenciales estén bien coordinados, a fin de asegurar que el flujo de información no encuentre obstáculos al circular entre las diferentes entidades responsables, lo que a su vez permitirá concebir soluciones integradas de asistencia en beneficio de los pacientes.

Subraya que el número de personas mayores dependientes en Europa aumenta y no hay suficientes trabajadores cualificados en los servicios sociales y en la atención sanitaria. Por lo tanto, es necesario contratar cuidadores adicionales, entre otras cosas, para que los cuidados no recaigan en los familiares. Destaca asimismo la enorme y desproporcionada carga de

(12) COMITÉ DE LAS REGIONES, Dictamen sobre envejecimiento activo y saludable (Ponente: Birgitta SACRÉDEUS (SE/PPE), miembro del Gobierno de la provincia sueca de Dalarna), Bruselas, 8 de octubre de 2019, DOUE 5 de febrero de 2020 (2020/C 39/11), p. 54.

cuidados en el entorno familiar que a menudo desempeñan las mujeres. Solicita, por consiguiente, que se preste mayor apoyo a los cuidadores no profesionales (13).

Finalmente, enlazando con los apartados siguientes, este órgano consultivo de la UE, reconocía la labor de un buen número de autoridades locales y regionales en materia de envejecimiento activo, al tiempo que subrayaba que, sobre todo en las ciudades, existe todavía margen para facilitar la práctica deportiva de los adultos mayores y en general su participación en actividades de ocio y en programas intergeneracionales para combatir el aislamiento y la soledad (14).

III. MARCOS DISCURSIVOS SOBRE ENVEJECIMIENTO Y POLÍTICAS DE BIENESTAR

La UE es fundamentalmente la suma de sus Estados miembros. En sus distintas variantes, los Estados de bienestar europeos comparten un mismo modelo de crecimiento y calidad de vida para el conjunto de los ciudadanos, que se denomina Modelo Social Europeo. Este modelo gira en torno a la productividad de la economía, por una parte, y la solidaridad que se manifiesta en una fiscalidad progresiva, por otra (15). Con independencia del tamaño del gasto social, donde la variación entre países –anclada en distintas culturas de bienestar y relaciones entre la familia, el mercado y el Estado– permanece en el tiempo, la asunción básica común es la responsabilidad colectiva con el bienestar de todos los ciudadanos, sobre todo de quienes se encuentren en situaciones de pobreza, desempleo, enfermedad y vejez. Los europeos mayores han sido tradicionalmente los principales beneficiarios de la inversión social a cargo de sus sectores públicos en tanto que pensionistas, pacientes de la sanidad pública y usuarios de distintos servicios sociales.

La adaptación al aumento de la esperanza de vida en el terreno de la política y las políticas públicas ha planteado, primero de todo, la discusión sobre medidas para garantizar la sostenibilidad financiera de los programas de gasto o, en sentido contrario, liberar espacio para el mercado y/o la familia, recurriendo a argumentos económicos y/o morales (16). Este debate resulta infructuoso, ya que los avances en distintas disciplinas científicas permiten a día de hoy la adopción de decisiones públicas, inclusive de rango constitucional, para dar continuidad a la solidaridad

(13) *Ibidem*, p. 55.

(14) *Ibidem*, p. 56.

(15) MORENO, Luis, *La Europa asocial. Crisis y Estado del bienestar*, Península, Barcelona, 2012. MORENO, Luis, «El futuro del modelo social europeo», en Ares, Cristina y Bouza, Luis (eds.), *Política de la UE: crisis y continuidad*, CIS, Madrid, 2019, pp. 291-306. PINO, Eloísa del y RUBIO, María José (eds.), *Los Estados del bienestar en la Encrucijada*, Tecnos, Madrid, 2016. PINO, Eloísa del y GAGO, Angie, «Los Estados de bienestar europeos: ¿convergencia o divergencia en el contenido y resultados de sus políticas sociales?», en Ares, Cristina y Bouza, Luis (eds.), *Política de la UE: crisis y continuidad*, CIS, Madrid, 2019, pp. 307-333.

(16) ARES, Cristina, y LOSADA, Antón, «Political Parties' Preferences about the Volume of Social Spending and its Distribution between Programs and Age Groups: a Comparative Study of France, Spain and the UK», *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2020, núm. 7 (2), pp. 85-98.

intergeneracional como base de los sistemas europeos de bienestar a través de la garantía de un número igual de años de vida estimada más allá del mercado laboral, esto es, alcanzando un compromiso político estable para prorrogar la edad de jubilación en la medida que resulte esperable disfrutar de más años de vida para cada nueva generación.

Si este ajuste, que podría realizarse a nivel constitucional, a fin de dotar de estabilidad los consensos acerca de la protección de los ciudadanos mayores a ojos de las distintas generaciones que conviven, como se ha dicho, se acompaña de una mayor y/o más inteligente inversión pública y privada para mejorar la productividad –sin entrar en el debate acerca de la robotización y el ingreso mínimo ciudadano–, podría resultar innecesario aplicar en la práctica las prórrogas automáticas de la vida laboral que los trabajadores, en cualquier caso, esperaríamos de modo responsable para dar continuidad al sistema de protección pública en la vejez ante el avance de la longevidad.

Con el objetivo de reconocer y proteger a todas las personas mayores, debemos corregir los estereotipos negativos que continúan padeciendo, sobre todo las más vulnerables, y facilitar que, sin sufrir discriminaciones, sigan contribuyendo a la sociedad, incluso durante más años como trabajadores en activo, al tiempo que se benefician de servicios sanitarios y sociales de calidad, centrados en sus necesidades específicas, particularmente durante los últimos años de vida.

Las políticas son dependientes de los recursos financieros y asimismo de las ideas. Se han definido tres marcos discursivos básicos sobre envejecimiento de la población y Estado de bienestar, como se ha adelantado en la introducción de este texto, y se detalla en la tabla 1.

Tabla 1. *Marcos discursivos sobre envejecimiento y Estado de bienestar*

Protección de la vejez	Guerra entre generaciones (neoliberal)	Nueva solidaridad intergeneracional
La seguridad de los mayores es uno de los principales objetivos del Estado de bienestar	El contrato intergeneracional está roto	Las personas mayores pueden contribuir en mayor medida al bienestar de la sociedad
Problema: la edad reduce la capacidad de los mayores para garantizar su propio bienestar	Problema: el gasto público destinado a pensiones y atención a los mayores es insostenible	Problema: los desequilibrios en los sistemas de pensiones y el aumento del gasto sanitario. Los mayores no disponen de canales suficientes de participación en la sociedad

Protección de la vejez	Guerra entre generaciones (neoliberal)	Nueva solidaridad intergeneracional
Mayores: predominan los estereotipos negativos asociados a la pobreza y la fragilidad	Mayores: la edad cronológica es irrelevante. El mayor tiene capacidad para garantizar su propio bienestar. Además, lo importante es la actualización permanente de la identidad del séniór a través de sus decisiones privadas de consumo	Mayores: visión positiva de los mayores saludables y activos (tercera edad), pero se mantienen los estereotipos negativos con relación a los mayores dependientes (cuarta edad)
Solución: garantizar suficiente financiación para las pensiones y otros programas de gasto público, como sanidad y atención a la dependencia	Solución: reducir la intervención pública. Los mayores son los únicos responsables de sus condiciones de vida	Solución: reformar la política fiscal y los programas de gasto para garantizar su continuidad a largo plazo. Preservar la expectativa de los jóvenes de recibir en el futuro prestaciones sociales equivalentes a las que hoy disfrutaban sus mayores
Ideología: socialdemócrata y cristianodemócrata, originalmente	Ideología: neoliberal	Ideología: progresistas varias
Protagonistas: el mayor como necesitado y merecedor de asistencia pública	Protagonista: el individuo con capacidad de consumo	Protagonista: el mayor como proveedor de bienestar social y no solo como beneficiario
Antagonismo: sistemas de bienestar norteamericano y asiático	Antagonismo: modelo social europeo clásico centrado en la protección de la vejez	Antagonismo: sistemas de bienestar norteamericano y asiático
Aliados: en sus inicios, trabajadores en activo, sindicatos	Aliados: organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional	Aliados: instituciones de la UE, algunos políticos nacionales, sobre todo a nivel local

Fuente: adaptado de Ares, Cristina, «Envejecimiento y política: un debate politológico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 179, pp. 181-182.

Desde los primeros años 1990 (1993 fue el Año Europeo de las Personas de Edad Avanzada y de la Solidaridad entre las Generaciones), las instituciones de la UE han llamado la atención de los Estados miembros, sobre la necesidad de diseñar políticas cabales para dar respuesta al aumento de la esperanza de vida, empleando desde la primera etapa de la política de envejecimiento de la UE el marco de la «nueva solidaridad intergeneracional» (17).

Este discurso pone el foco en la idea de cumplir años de forma activa y saludable (18). Su principal objetivo es aumentar los años de vida con buena salud para contener el gasto en los programas públicos de salud y sobre todo en cuidados de larga duración, además de facilitar que los adultos mayores mantengan la capacidad de trabajar hasta una edad más avanzada. Tradicionalmente, se ha criticado de política europea de envejecimiento el exceso de atención sobre los aspectos vinculados a la permanencia en el mercado laboral.

Hasta fechas recientes, la discusión sobre el supuesto problema financiero público provocado por el cambio demográfico no se vio acompañada, ni a escala europea ni en países como España, de un debate igual de intenso acerca de la adaptación a este proceso de la calidad de los servicios de bienestar, el valor de las fortalezas de los mayores para el conjunto de la sociedad o la colaboración entre generaciones más allá de las familias.

Tabla 2. *Retos y prioridades de políticas en materia de envejecimiento activo*

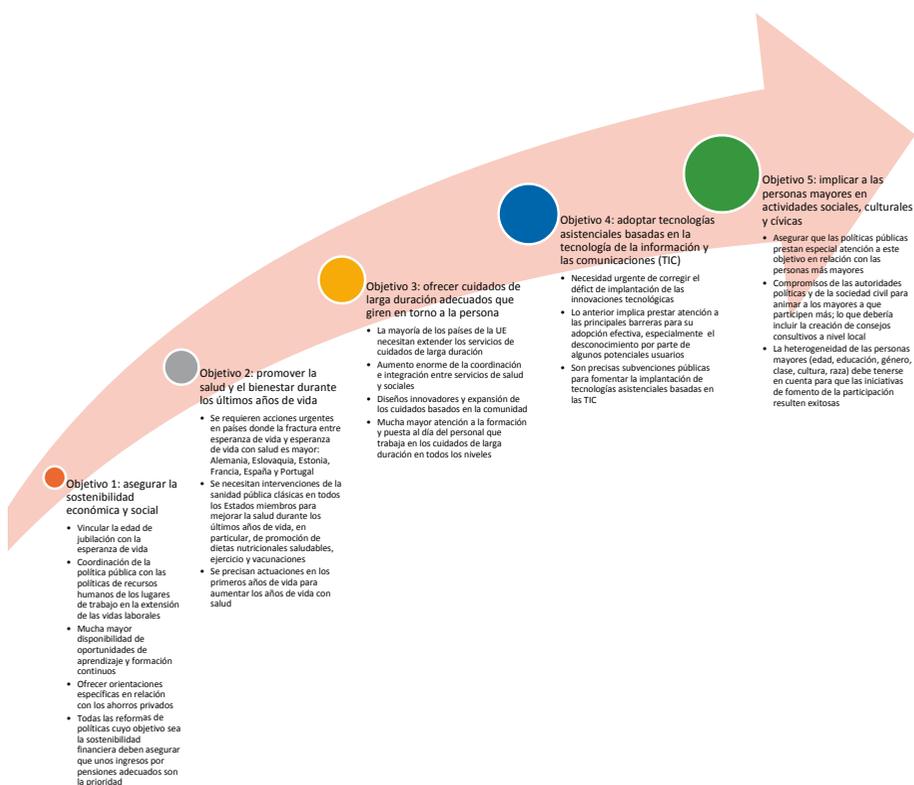
Retos clave	Objetivos prioritarios
El aumento del número de personas de 80 o más años que viven solas.	Asegurar la sostenibilidad económica y social.
La necesidad de incrementar los años de vida con salud.	Promover la salud y el bienestar durante los últimos años de vida.
La mejora de los sistemas de cuidados de larga duración.	Ofrecer cuidados de larga duración adecuados que giren en torno a la persona.
La promoción de la ciudadanía activa.	Adoptar tecnologías asistenciales basadas en la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC).
El aprovechamiento de la «economía plateada» o «economía sénior» (<i>silver economy</i>).	Implicar a las personas mayores en actividades sociales, culturales y cívicas.
La maximización de la innovación social.	

Fuente: Walker, Alan y Zaidi, Asghar, «Strategies of Active Ageing in Europe», en Walker, Alan (ed.), *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity*, Palgrave, 2019, pp. 49-50.

(17) WALKER, Alan, «Introduction», en Walker, Alan (ed.), *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 1-28.

(18) ARES, Cristina, y NIEVES GUTIÉRREZ DE RUBALCAVA, Arturo de, «Nuevo índice IpEA_loc para la monitorización de las políticas locales de envejecimiento activo en la UE», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 163, pp. 143-154.

Gráfico 3. Actuaciones clave en materia de envejecimiento en la UE



Fuente: elaboración propia a partir de Walker, Alan, «Conclusion: Realising Active Ageing», en Walker, Alan (ed.), *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 319-321.

A pesar del papel coordinador temprano de las instituciones de la UE, la longevidad es un reto político que no se había abordado en sus diversas dimensiones de forma integrada. En el presente ciclo institucional 2019-2024, y más decididamente con la COVID-19, se amplía la definición del problema público y el ámbito de búsqueda de respuestas de políticas. Se somete más abiertamente a discusión pública, más allá de su complejidad, la multidimensionalidad del desafío asociado a vivir más años, para las personas, para las familias, para organizaciones económicas, sociales y políticas de diversa índole y para los decisores públicos, supranacionales y nacionales; en particular, de ámbito local.

La longevidad supone un reto a nivel individual, pues cada ciudadano debe asumir mayor responsabilidad en sus cuidados, primero de todo, adoptando y trasladando, en la medida de lo posible, hábitos de vida saludables, así como aceptando de buen grado una eventual prórroga de su vida laboral, en la medida que, pre-

visiblemente, podrá disfrutar de una jubilación más prolongada y una atención respetuosa y satisfactoria en situaciones de dependencia y siempre durante los últimos años de su vida.

La longevidad constituye un reto igualmente de la organización de los cuidados para las distintas generaciones, en el seno de las familias y otros grupos de apoyo emocional y material, llamados a realizar un esfuerzo para preservar su carácter intergeneracional. Asimismo, es un desafío para las empresas y las instituciones públicas, que deberán mejorar los sistemas de reclutamiento y la colaboración entre generaciones en la distribución de tareas y cargas de trabajo. También presenta un reto para los grupos de la sociedad civil organizada que participan en el debate político e informan las decisiones públicas (interlocutores sociales, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios, etc.), al igual que para los movimientos sociales y los partidos políticos.

El aumento de la esperanza de vida representa un desafío, finalmente, en el juego político, la monitorización de los problemas asociados a la longevidad, y el respeto a los valores y principios de las sociedades europeas vinculados a la responsabilidad colectiva con la protección pública de todos los ciudadanos en la vejez. Se trata de un reto fundamental para la elaboración de políticas en la medida que debe mantenerse la tensión en el diagnóstico del problema público originado por el cambio demográfico en sus múltiples dimensiones a fin de actualizarlo de forma continua y, en correspondencia, los instrumentos de políticas y la programación de las actuaciones públicas en comunidades con más adultos mayores, incluida la planificación presupuestaria a largo plazo.

Lo anterior afecta al conjunto de los niveles territoriales de toma de decisiones públicas desde el más próximo al ciudadano al supranacional, así como a la coordinación y colaboración entre ellos.

IV. EL RETO DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN LA AGENDA POLÍTICA EUROPEA

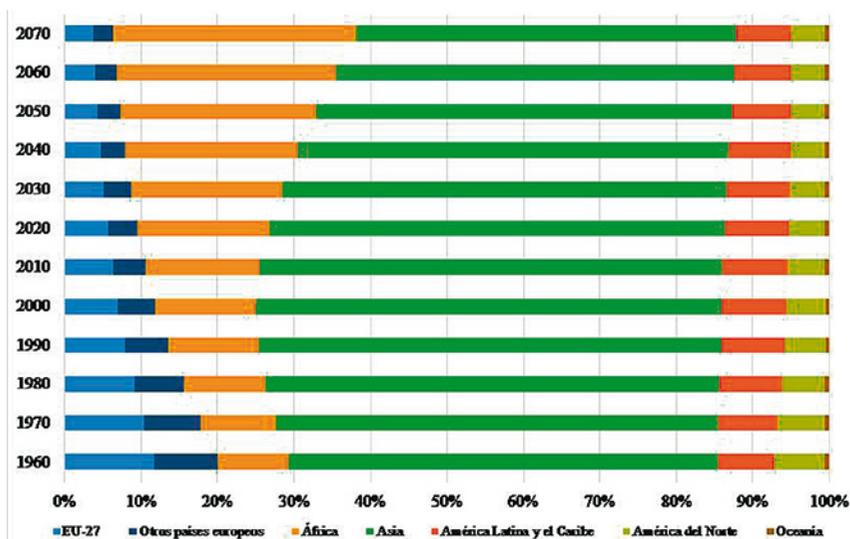
Las proyecciones de crecimiento de la población mundial para este siglo sitúan el europeo como el único continente que tendría en 2100 menos población que en la actualidad, con una pérdida estimada de unos 100 millones de habitantes. Se espera que la UE alcance una meseta de unos 449 millones antes de 2025 y que, a partir de 2030, la población disminuya progresivamente hasta situarse en 424 millones en 2070, lo que representa una reducción del 5 % en 50 años.

Los estudios de prospectiva alertan, no obstante, contra la interpretación negativa de la caída en el número de habitantes de la UE, pues se estima que la riqueza continúe creciendo de forma moderada, la inversión en personas se mantenga como una ventaja competitiva, al igual que la apuesta por el multilateralismo y el poder blando sigan reportando capacidad de influencia a nivel global a nuestro sistema político.

Además, China, Japón o Rusia afrontan igualmente desafíos asociados al envejecimiento de la población. También, las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar en Europa, continente líder en este terreno –aunque con amplio margen de mejora en no pocos Estados miembros de la UE–, podrían favorecer un repunte de la

natalidad, al igual que, en general, las políticas de igualdad entre hombres y mujeres podrían coadyuvar a dar una respuesta más eficaz a algunos retos sociales y políticos vinculados al aumento del número de personas mayores, tanto por su contribución a la generación de riqueza como en el terreno de los cuidados (19).

Gráfico 4. *Población mundial por continente (1960-2070)*



Fuente: gráfico contenido en el Informe de la Comisión Europea sobre los efectos del cambio demográfico, de junio de 2020. Datos: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población (2019).

En la UE, en el ciclo institucional 2019-2024, la adaptación al cambio demográfico se enmarca en la prioridad política «Un nuevo impulso a la democracia europea». Cabe subrayar el mandato de la vicepresidenta de la Comisión Dubravka Šuica, cuya cartera se ha denominado «Democracia y Demografía» (20). Resulta destacable la integración en la misma vicepresidencia de dos retos clave: la mejora de la dimensión participativa de la democracia a escala europea –entre otras tareas, asumiendo por el lado de la Comisión la coordinación de la Conferencia sobre el futuro de Europa, que articulará una conversación amplia entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones sobre el conjunto de las prioridades y objetivos de políticas de la UE– y el impulso a la gobernanza de las fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades abiertas por el cambio demográfico en el continente.

En la carta de misión enviada por von der Leyen a Šuica, puede leerse que esta última está llamada a «asegurar que Europa entienda y responda a uno de sus desa-

(19) Pueden completarse estas proyecciones en el sitio <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/chapter1.html#sec2> del informe del Sistema europeo para el análisis estratégico y político titulado «Tendencias mundiales en 2030-Los ciudadanos en un mundo interconectado y policéntrico», elaborado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IESUE).

(20) Véase su perfil en https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/suica_en.

fíos pendientes más profundos: el cambio demográfico», que «afecta a cada parte de nuestra sociedad: desde la economía a la atención sanitaria, desde las migraciones al medio ambiente. También da forma a nuestra política, sociedad y cultura, y tiene un impacto en nuestro lugar en el mundo» (21).

Para esto último, von der Leyen ordena a la vicepresidenta Šuica que, con el apoyo de la Secretaría General y la Dirección General de Comunicación, asuma la coordinación con todos los demás miembros del Colegio de Comisarios para la adaptación al cambio demográfico del conjunto de instrumentos de políticas de la UE. Esta carta de misión incorpora ocho líneas de actuación, que se recogen en la tabla 3.

Tabla 3. *Tareas encargadas por parte de Ursula von der Leyen a la vicepresidenta de «Democracia y Demografía», Dubravka Šuica, en materia de demografía*

Hacer uso del trabajo de Eurostat, la oficina estadística de la UE, para analizar el impacto del cambio demográfico en distintos grupos sociales y en áreas y regiones afectadas asimétricamente. En los primeros seis meses de nuestro mandato, elaborar un informe para ayudar a identificar actuaciones.
Trabajar estrechamente con los Estados miembros y las regiones para comenzar un ejercicio de mapeo extenso y estudiar cómo podemos asistir mejor a aquellas regiones que presentan más necesidades de reformas o inversiones dirigidas, sobre todo para mejorar infraestructuras y el acceso a los servicios.
Coordinar el trabajo sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales. Precisamos capacitarlas para que saquen el máximo partido a su potencial y ayudarlas a enfrentar su conjunto específico de problemas, desde el cambio demográfico a la conectividad, el riesgo de pobreza y el acceso limitado a los servicios. Debes hacerlo consultando a la gente que vive en las zonas rurales, así como a las autoridades locales y regionales.
Buscar modos de facilitar el intercambio de buenas prácticas entre distintas partes de Europa con idénticos retos demográficos. En este sentido, quiero que busques modalidades de apoyo a las zonas más afectadas por la «fuga de cerebros», incluyendo la Garantía Juvenil.
Presentar un Libro verde sobre envejecimiento, lanzando un debate amplio sobre sus efectos a largo plazo, sobre todo en materia de cuidados y pensiones, y acerca de cómo fomentar el envejecimiento activo. Para ello, debes valorar si nuestros sistemas de protección social están preparados para dar respuesta a las necesidades de una población que envejece.
Como parte de la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, coordinar el trabajo sobre la mejora de la conciliación laboral y familiar y el apoyo a las personas a lo largo de sus carreras.

(21) VON DER LEYEN, Ursula, *Mission letter to Dubravka Šuica, Vice-President-designate for Democracy and Demography*, Bruselas, 10 de septiembre de 2019, p. 4.

Necesitamos invertir más en el futuro de nuestros niños. Coordinaremos el trabajo sobre la futura Garantía Infantil, asegurándonos de que los niños tengan acceso a los servicios que precisan y estén apoyados hasta alcanzar la edad adulta.

En este sentido, liderarás en la Comisión Europea la protección de los derechos de los niños. Prepararás una estrategia amplia sobre los derechos de los niños, que debe incluir medidas para la protección de los niños vulnerables, proteger sus derechos en línea, fomentar la justicia amigable con los niños y prevenir y combatir la violencia.

Fuente: elaboración propia a partir de la carta de misión enviada por Ursula von der Leyen a la futura vicepresidenta de «Democracia y Demografía», Dubravka Šuica, el 10 de septiembre de 2019, pp. 5-6.

El primer programa de trabajo anual de la Comisión von der Leyen, para 2020, llamó la atención sobre la importancia creciente de la perspectiva estratégica, que «nos ayudará a adoptar un planteamiento más pragmático y a largo plazo que asegure nuestro liderazgo mundial y guíe nuestras políticas en los años venideros» (22). «A modo de ejemplo, debemos prepararnos para los efectos que la mayor esperanza de vida y el aumento de la población mundial provocarán sobre la disponibilidad de recursos naturales y sobre los flujos migratorios, las pensiones y la atención sanitaria. Al mismo tiempo, tenemos que prestar atención al declive demográfico que afecta a gran parte de la UE, en especial a la despoblación de las zonas rurales» (23).

En este programa de trabajo para 2020, la Comisión Europea asumió los siguientes compromisos: un Informe sobre los efectos del cambio demográfico para analizar «cómo las nuevas realidades demográficas influyen en todos los ámbitos, desde la política social y regional hasta la salud, pasando por la economía, la conectividad digital, las capacidades y la integración», una propuesta de visión a largo plazo para las zonas rurales, y un Libro verde sobre el Envejecimiento (24).

El Informe sobre los efectos del cambio demográfico se publicó en junio de 2020. Presenta la puesta al día del diagnóstico del proceso en Europa, llamando la atención sobre las diferencias entre Estados miembros y entre regiones dentro de un mismo país. Establece como objetivo no «ralentizar ninguna tendencia», sino «equiparnos con las herramientas adecuadas para aportar soluciones nuevas y respaldar a los ciudadanos en el proceso de cambio». (25) «En última instancia, la labor consiste en garantizar que ninguna región ni persona se queden atrás, un sentimiento que puede llevar a la pérdida de fe en nuestra democracia». (26)

(22) COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Programa de Trabajo de la Comisión para 2020. Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados», Bruselas, 29 de enero de 2020 [COM(2020) 37 final], p. 2.

(23) *Ibidem*.

(24) *Ibidem*, p. 10.

(25) COMISIÓN EUROPEA, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico, Bruselas, 17 de junio de 2020 [COM(2020) 241 final], p. 3.

(26) *Ibidem*, p. 4.

En junio de 2020, el Consejo se posicionó asimismo sobre «El Camino a seguir ante los retos demográficos». (27) A la luz de los efectos de la pandemia, los representantes de los Gobiernos nacionales en Bruselas consideran que «el mensaje transmitido en el marco del Año Europeo del Envejecimiento Activo (2012) de que la solidaridad entre generaciones puede resistir la prueba del envejecimiento de la población, sigue siendo pertinente» (28). Entre otras actuaciones, se invita a los Estados miembros a que:

33. *SUBRAYEN la importancia de la solidaridad intergeneracional, PROMUEVAN un envejecimiento activo y saludable y GARANTICEN que los mayores y sus familias dispongan del respaldo necesario, como espacios vitales adaptables, sanidad electrónica e inteligencia artificial, en vista de las repercusiones que tiene hacer frente al envejecimiento y a la pérdida de autonomía;*

34. *REFUERZEN la concienciación de la población sobre el derecho de los mayores a una vida autónoma, digna y con libertad de decisión, así como sobre el derecho a la participación social, también en momentos de crisis como la actual pandemia de COVID-19, promoviendo un envejecimiento saludable y activo, invirtiendo en la protección social y prestando atención en todos los ámbitos a un tratamiento positivo respecto de los mayores;*

35. *PROMUEVAN los derechos de los mayores con discapacidad, garantizándoles unas condiciones de vida dignas y una participación plena en la vida comunitaria, y EXPLOREN la compatibilidad entre las pensiones de invalidez y las de jubilación;*

36. *AFRONTEN los problemas y APROVECHEN las posibilidades que se derivan de la creciente demanda de cuidados de larga duración; EXPLOREN cómo pueden integrarse mejor en los servicios asistenciales la digitalización y la tecnología del bienestar con el fin de mejorar la disponibilidad y la prestación de los servicios (29).*

A lo largo del año 2020, la COVID-19 obligó a la Comisión Europea a aplazar iniciativas previstas para sus primeros meses de mandato, como la visión acerca de las zonas rurales y el Libro verde sobre envejecimiento, reprogramados para 2021. (30) El primer informe de prospectiva estratégica, reconoce además que «es probable que la COVID-19 contribuya a la tendencia actual de disminución de la población europea. Los demógrafos prevén que las tasas de natalidad en Europa sean aún más bajas debido a la incertidumbre causada por la pandemia y la recesión consiguiente. A medida que la población europea envejece, las personas mayores y las personas con discapacidad también son las más propensas a la pobreza y a la COVID-19, y son quienes más aisladas socialmente se encuentran por las

(27) CONSEJO, Conclusiones del Consejo sobre «El camino a seguir ante los retos demográficos», DOUE 19 de junio de 2020 (2020/C 205/03).

(28) *Ibidem*, p. 5.

(29) *Ibidem*, pp. 6-7.

(30) COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Adaptación del programa de trabajo de la Comisión para 2020», Bruselas, 27 de mayo de 2020 [COM(2020) 440 final]; y COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Programa de Trabajo de la Comisión para 2021. Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad», Bruselas, 19 de octubre de 2020 [COM(2020) 690 final].

medidas de distanciamiento. Además, las tendencias demográficas afectan a la resiliencia social y económica en su conjunto» (31).

Desde el 7 de septiembre al 30 de noviembre de 2020, permaneció abierta una consulta pública acerca de la visión a largo plazo para las zonas rurales. Cualquier persona interesada tuvo oportunidad de manifestar su opinión a través de un cuestionario en línea sobre las necesidades, atractivos, oportunidades de futuro, y gobernanza de estas áreas, además de algunas otras cuestiones de libre respuesta en materia agrícola y de desarrollo territorial (32).

Ya en 2021, el 27 de enero, se publicó el Libro verde sobre envejecimiento «Promoviendo la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones». Este documento hace referencia a la previsión de emplear el Programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud (EU4Health), incorporado al marco financiero plurianual para el período de programación 2021-2027, bajo la rúbrica «Resiliencia y valores», «en la lucha contra el cáncer, la demencia, la salud mental, y la promoción de la nutrición y las dietas saludables, así como la actividad física regular» (33). Además, se apunta que, en fechas próximas, la Comisión Europea presentará un plan de actuación para apoyar la implementación plena del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que se relaciona «directa o indirectamente con áreas afectadas por el envejecimiento, como los ingresos y las pensiones de las personas de edad avanzada, los cuidados de larga duración, la atención sanitaria, la inclusión de las personas con discapacidades, la asistencia social, la conciliación de la vida laboral y familiar, y la educación, formación y aprendizaje permanentes» (34). Entre los diversos aspectos del reto y su abordaje coordinado, se recoge también la necesidad de articular diversas políticas de apoyo a la adaptación al envejecimiento en los niveles regional y local; por ejemplo, en materia de regeneración urbana, accesibilidad de edificios o medios de transporte, o revitalización de las zonas rurales (35).

En definitiva, la discusión que abre el Libro verde sobre envejecimiento aborda ampliamente el desafío político provocado por la longevidad y las debilidades persistentes en la protección de los mayores en Europa.

V. REFLEXIONES FINALES

La protección de todos los ciudadanos en su vejez constituye el primer objetivo del Modelo Social Europeo. Este trabajo ha revisado algunas ideas vinculadas al reconocimiento y la atención a las personas mayores, entendidas como fortaleza de las sociedades europeas de bienestar.

(31) COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Informe sobre prospectiva estratégica de 2020 «Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente», Bruselas, 9 de septiembre de 2020 [COM(2020) 493 final], p. 13

(32) Enlace al al sitio en Internet de la consulta: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12525-Long-term-vision-for-rural-areas/public-consultation>.

(33) COMISIÓN EUROPEA, Green Paper on Ageing «Fostering solidarity and responsibility between generations», Bruselas, 27 de enero de 2021 [COM(2021) 50 final], p. 4.

(34) *Ibidem*, pp. 2-3.

(35) *Ibidem*, p. 15.

De acuerdo con el marco discursivo de la nueva solidaridad intergeneracional (ver tabla 1), sobre el que se diseña la política de envejecimiento de la UE desde sus inicios, en el ciclo institucional 2019-2024, las instituciones supranacionales trabajan de forma más sistemática que en etapas anteriores en la puesta al día del diagnóstico del cambio demográfico como problema público y el impulso de iniciativas que, en los distintos niveles de toma de decisiones, faciliten su gobernanza más estratégica y eficaz.

Se ha llamado la atención sobre la creación en la Comisión Europea de una vicepresidencia responsable simultáneamente de la dimensión participativa de la democracia y de la adaptación al cambio demográfico. La orientación más estratégica de la Comisión Von der Leyen resulta esperanzadora desde el punto de vista de los retos de políticas asociados al envejecimiento de la población. Pese al tiempo transcurrido desde la incorporación del tema a la agenda política europea, en los años 1990, no se había avanzado todo lo deseable en el diagnóstico multidimensional del problema público ni en la planificación estratégica de su respuesta, integrando las distintas dimensiones de una transformación cultural, económica y política de naturaleza profunda, con independencia de la mayor o menor extensión de la competencia de la UE en las distintas áreas de políticas afectadas.

La carta de misión enviada por Ursula von der Leyen a la vicepresidenta de «Democracia y Demografía», Dubravka Šuica, en septiembre de 2019, daba buena cuenta de la voluntad de ofrecer una respuesta transversal, multinivel y participativa más completa al cambio demográfico. Los meses anteriores a la pandemia apuntaban, no obstante, hacia una mayor atención a los niños y a los jóvenes que a las personas mayores. Como la propia Comisión ha reconocido en la revisión de su planificación anual de 2020 con motivo de la COVID-19, quizás se había perdido el pulso a las discriminaciones que todavía sobrellevan algunos adultos mayores y a la falta de adaptación a sus demandas específicas, no solo de los sistemas públicos de bienestar sino de otros espacios sociales de apoyo material y emocional y de convivencia entre generaciones que envejecen.

Algunos colectivos de personas mayores movilizados a escala europea han reaccionado también ante los efectos de la pandemia. Vistas las evidencias de trato arbitrario, han pedido nuevas actuaciones para garantizar la protección de las personas de edad avanzada. Por ejemplo, la red europea de organizaciones no gubernamentales *AGE Platform Europe* se ha posicionado en contra de emplear la edad como criterio de reparto de bienes y servicios o para la determinación de la vulnerabilidad u opciones de tratamiento médico de los pacientes. Esta plataforma ha urgido a los Estados a proteger del impacto de la pandemia a los mayores más vulnerables, como los institucionalizados o aquellos que viven en soledad. Ha solicitado más medios para el personal sanitario, trabajadores sociales y cuidadores informales, y ha alertado acerca de las dificultades cognitivas y la exclusión digital de algunos adultos mayores. Finalmente, ha requerido que se tengan más en cuenta las preferencias de los grupos de edad avanzada en el diseño de las actuaciones para la recuperación económica en Europa (36).

El año 2021 resulta clave en materia de cambio demográfico. Primero, en la gobernanza de la pandemia, se espera la publicación de un informe con el

(36) AGE PLATFORM EUROPE, «COVID-19 and human rights concerns for older person», Bruselas, 18 de mayo de 2020.

diagnóstico último de los sistemas de cuidados de larga duración en los distintos Estados miembros, así como la presentación por parte de la Comisión Europea de nuevas medidas en relación con el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Además, se somete a discusión pública, entre otros documentos institucionales programados, el Libro verde sobre envejecimiento, y más ampliamente, en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Europa, el conjunto de temas que conforman la agenda de políticas de la UE, no pocos afectados por el aumento de la longevidad.

Este análisis ha hecho referencia al carácter definitorio de los sistemas de bienestar europeos de la responsabilidad colectiva con el bienestar de todos los ciudadanos, en especial, de las personas de edad avanzada. Más allá de la protección a la vejez por parte del sector público, indudablemente se encuentra al alcance de las presentes generaciones jóvenes la realización de alguna aportación para facilitar la participación de los mayores, en su diversidad, en el día a día de la vida económica y comunitaria; del mismo modo que resulta deseable que las generaciones futuras, menos pobladas o, con aciertos en las soluciones de políticas –por ejemplo, en materia de igualdad entre hombres y mujeres–, incluso más nutridas de lo esperado en las proyecciones demográficas, contribuyan a lograr y mantener sociedades europeas más inclusivas y solidarias en relación con el factor edad.

Las instituciones de la UE, supranacionales y de ámbito nacional, sobre todo las más próximas a los ciudadanos, de nivel regional y local, deben poner en marcha los instrumentos pertinentes para minimizar las barreras a las que se enfrentan algunos adultos mayores cuando desean emplear los canales de participación política abiertos para el conjunto de la ciudadanía. Ante la apertura de la Conferencia sobre el futuro de Europa, una tarea también imprescindible resulta mimar el carácter intergeneracional de este proceso.

Para terminar, diseñar de forma participativa la respuesta colectiva al aumento de la esperanza de vida supone, en otras palabras, actualizar el contrato intergeneracional europeo, tanto a nivel micro como macro, teniendo en cuenta los valores comunes de las sociedades europeas, así como las distintas culturas de bienestar e inercias institucionales de los Estados miembros. Las diferencias entre países no deben limitar la capacidad de coordinación, impulso y programación de las instituciones supranacionales, sobre todo en los aspectos más sensibles, como la protección de los mayores vulnerables.

El esfuerzo de coordinación colosal realizado por la Comisión von der Leyen para dar respuesta a la COVID-19 a lo largo del año 2020 resulta esperanzador. La capacidad de innovación demostrada en las actuaciones conjuntas, pese a que la competencia del nivel supranacional en salud es únicamente de apoyo y los sistemas nacionales sumamente diversos, por ejemplo, marca el camino a seguir en materia de envejecimiento de forma extensa. No resultan precisas nuevas transferencias de competencias (aunque tampoco deban descartarse) para la presentación de ideas novedosas que mejoren la gobernanza de los retos transfronterizos o apoyen de forma inteligente los sistemas nacionales de cuidados de larga duración. Para garantizar la protección pública de las generaciones de europeos que envejecen, y en particular de las personas muy mayores y de los ancianos vulnerables, la Comisión Europea debe continuar sacando cuantos conejos pueda de su chistera de innovación, pues nuestra identidad europea y nuestra capacidad de influencia en la arena global están en juego.

VI, BIBLIOGRAFÍA

- AGE PLATFORM EUROPE, «COVID-19 and human rights concerns for older person», Bruselas, 18.05.2020.
- ARES, C., «Envejecimiento y política: un debate politológico», *Revista de Estudios Políticos*, 2018, núm. 179, pp. 171-198.
- ARES, C., y NIEVES GUTIÉRREZ DE RUBALCAVA, A. de, «Nuevo índice IpEA_loc para la monitorización de las políticas locales de envejecimiento activo en la UE», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2018, núm. 163, pp. 143-154.
- «Análisis de meso y micro marcos en materia de envejecimiento activo en Galicia», *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2017, 4-2, pp. 191-212.
- ARES, C., y LOSADA, A., «Political Parties' Preferences about the Volume of Social Spending and its Distribution between Programs and Age Groups: a Comparative Study of France, Spain and the UK», *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2020, núm. 7 (2), pp. 85-98.
- BEARD, M., «¿Hay que encerrar a los viejos?», *El País*, 17 de mayo de 2020.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Programa de Trabajo de la Comisión para 2020. Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados», Bruselas, 29 de enero de 2020 [COM(2020) 37 final].
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Adaptación del programa de trabajo de la Comisión para 2020», Bruselas, 27 de mayo de 2020 [COM(2020) 440 final]
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico, Bruselas, 17 de junio de 2020 [COM(2020) 241 final].
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Informe sobre prospectiva estratégica de 2020 «Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente», Bruselas, 9 de septiembre de 2020 [COM(2020) 493 final].
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Programa de Trabajo de la Comisión para 2021. Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad», Bruselas, 19 de octubre de 2020 [COM(2020) 690 final].
- Green Paper on Ageing «Fostering solidarity and responsibility between generations», Bruselas, 27 de enero de 2021 [COM(2021) 50 final].
- COMITÉ DE LAS REGIONES, Dictamen sobre envejecimiento activo y saludable (Ponente: Birgitta SACRÉDEUS (SE/PPE), miembro del Gobierno provincial de Dalarna), Bruselas, 8 de octubre de 2019, DOUE 5 de febrero de 2020 (2020/C 39/11).
- CONSEJO, Conclusiones del Consejo sobre «El camino a seguir ante los retos demográficos», DOUE 19 de junio de 2020 (2020/C 205/03).
- EUROSTAT, *Ageing Europe – looking at the lives of older people in the EU*, Luxemburgo, 2020.
- GAUB, F. (coord.), «Global Trends 2030-Citizens in an Interconnected and Polycentric World», informe del Sistema europeo para el análisis estratégico y político (*European Strategy and Policy Analysis System*, ESPAS) elaborado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IESUE), 2019.
- GOERRES, A., *The Political Participation of Older People in Europe. The Greying of our Democracies*, Palgrave, Basingstoke, 2009.

- LYNCH, J., *Age in the Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- MORENO, L., *La Europa asocial. Crisis y Estado del bienestar*, Península, Barcelona, 2012.
- «El futuro del modelo social europeo», en Ares, Cristina y Bouza, Luis (eds.), *Política de la UE: crisis y continuidad*, CIS, Madrid, 2019, pp. 291-306.
- ORTIZ, I., «Neglected, sacrificed: older persons during the Covid-19 pandemic», *Social Europe*, 5 de octubre de 2020.
- PINO, E. del, y RUBIO, M. J. (eds.), *Los Estados del bienestar en la Encrucijada*, Tecnos, Madrid, 2016.
- PINO, E. del, y GAGO, A., «Los Estados de bienestar europeos: ¿convergencia o divergencia en el contenido y resultados de sus políticas sociales?», en Ares, C. y Bouza, L. (eds.), *Política de la UE: crisis y continuidad*, CIS, Madrid, 2019, pp. 307-333.
- PINO, E. del, MORENO-FUENTES, F. J., CRUZ-MARTÍNEZ, G., HERNÁNDEZ-MORENO, J., MORENO, L., PEREIRA-PUGA, M., y PERNA, R., *Informe Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes*, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC), Madrid, 6 de octubre de 2020.
- THE ECONOMIST, «No place like home», 25 de julio de 2020, pp. 46-48.
- VON DER LEYEN, U., «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa», Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024, 2019.
- Mission letter to Dubravka Šuica, Vice-President-designate for Democracy and Demography, Bruselas, 10 de septiembre de 2019.
- WALKER, A., «Aging and Politics: An International Perspective», en Binstock, Robert H. y George, Linda K. (eds.), *Handbook of the Aging and the Social Science*, Academic Press, Amsterdam, 2006, pp. 339-359.
- «Introduction», en Walker, Alan (ed.), *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 1-28.
- WALKER, A., «Conclusion: Realising Active Ageing», en Walker, Alan (ed.), *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 309-328.
- WALKER, A., y ZAIDI, A., «Strategies of Active Ageing in Europe», en Walker, Alan (ed.), *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 29-52.