

2.- Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior I

Estrategias de la UE ante el envejecimiento demográfico

Introducción

La población que envejece es un fenómeno mundial, demográfico y social, como confirma Naciones Unidas (ONU) en sus últimos datos. La población con 60 y más años crece aproximadamente un 3% anual, de manera generalizada, a veces acelerada, pero su distribución es desigual en el mundo, siendo Asia y América Latina los continentes con tendencia más elevada de crecimiento (United Nations, 2017). Europa es el continente más envejecido con más del 25% de población mayor de 60 años, con una previsión de alcanzar el 35% en 2050. Además, la edad media de los europeos se sitúa cerca de los 43 años en 2016 (EUROSTAT, 2018). El envejecimiento está condicionado por el incremento de la esperanza de vida (longevidad) y la reducción de la fecundidad en décadas recientes. El futuro ofrecerá un escenario previsible de aumento de la población mayor de 80 años y de los centenarios, en el que la visión de la población mayor de edad, los decisores políticos y la propia sociedad es imprescindible para su adecuada gestión.

La población mayor

¿Cuál es el papel que juegan la edad y el sexo, como dos elementos demográficos referenciales, en el diseño de políticas públicas sobre envejecimiento en Europa?. Generalmente se consideran la edad y el sexo como 'etiquetas' necesarias para justificar las medidas políticas diseñadas, asignándoles como si la población mayor fuera un grupo homogéneo, sin diferencias entre sus componentes. En ese mismo sentido, los grupos de edad y sexo son los receptores de las políticas anteriormente mencionadas, por las específicas características que éstas tienen en el mercado de trabajo (trabajadores mayores, mujeres mayores en situación de precariedad,...), en la provisión de cuidados de salud (discapacidad, dependencia,..) o en la desprotección social (discriminación, vulnerabilidad,..). Esta población mayor conforma estructuras familiares, sociales y comunitarias que sirven de entorno fundamental para conseguir una mayor calidad de vida en las mejores condiciones de independencia personal y autonomía funcional. Además, estas personas mayores pueden vincularse con

situaciones de desigualdad, por un lado, como la exclusión social o la pobreza, o de bienestar y buena calidad de vida por otro. Son, en definitiva, las personas destinatarias de las políticas públicas, españolas y europeas.

Políticas sobre envejecimiento

Envejecer representa también un reto para los decisores políticos y las políticas públicas que generan. Estas se rigen por factores diversos, entre los cuales destaca el papel de las instituciones (Consejo de Europa, CoE; la OCDE, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, UNECE; y la Unión Europea, UE) con posiciones no siempre similares entre ellas.

Las políticas son una mezcla de condicionantes específicos de los organismos que las emiten y de las normas sociopolíticas aplicables en cada estado según los acuerdos y compromisos internacionales aceptados. Las políticas sobre envejecimiento en Europa hunden sus raíces en los acuerdos contraídos por la ONU en sus asambleas mundiales de Viena en 1982 y de Madrid en 2002. Por tanto, sus líneas maestras actuales, antes de 2022 cuando se celebre la Tercera Asamblea mundial, se estructuran en el Plan de Acción de Madrid sobre Envejecimiento (MIPAA) y se evalúan a través de reuniones quinquenales de acuerdo con la evolución demográfica y de las políticas aplicadas. Su aplicación, aun no siendo vinculante para los estados y sus poblaciones, es habitualmente utilizada para guiar la elaboración de políticas nacionales. Aunque hay varias dimensiones comunes en las políticas emanadas de MIPAA (desarrollo de las personas mayores, salud y bienestar, y entorno), la realidad es que, después de casi 20 años, la seguridad económica (básicamente, el mercado de trabajo), la salud y una perspectiva de derechos aparecen como las dimensiones más consolidadas.

En este sentido emergen con mucha fuerza las medidas para potenciar la permanencia de las personas mayores en el mercado de trabajo, identificando áreas de interés en torno a las estrategias de las empresas para mantener activos a sus trabajadores más mayores, para fomentar el aprendizaje en el ámbito laboral, o para motivar el emprendimiento empresarial entre los trabajadores. Sin duda, muchas de estas medidas van enfocadas a asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones, como una de las dimensiones más sobresalientes del estado del bienestar. OCDE, UNECE y UE tienen una posición dominante en el diseño de estas políticas.

Otras medidas sobre envejecimiento tienen un carácter específico, con un mayor componente sectorial. Según Sidorenko y Walker (2017) 'dirigen a resolver las necesidades humanitarias de las personas y a proporcionar oportunidades para su integración continua en diversas esferas de su vida en sociedad'. La salud es el principal componente de estas políticas, diversificado en aspectos más específicos como:

- a) los cuidados, como práctica social ligada al entorno individual y familiar, pero también al Estado, y al desarrollo de como iniciativas por las cuales la persona mayor apoya o recibe apoyo, bien sea pagado (formal) o no pagado (informal);
- b) la promoción del consumo entre personas mayores, como estrategia económica fundamental, ante el nicho creciente de oportunidades económica (se denomina la economía plateada, silver economy);
- c) la apuesta por el ejercicio físico como factor fundamental para una vejez saludable, que actúe como mecanismos para prevenir la discapacidad;
- d) el apoyo a un envejecimiento digno en casa, en las mejores condiciones de salud, de independencia y autonomía, dando importancia al significado del entorno residencial y comunitario como espacio vital de referencia.

Otros aspectos socio-sanitarios se relacionan con:

- 1) la eliminación de las desigualdades sociales para que las personas mayores puedan acceder a los servicios sanitarios primarios y hospitalarios, a los recursos sociales, a la provisión de ayuda y apoyo social por parte de la administración del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil;
- 2) el reconocimiento a la importancia de las soluciones proporcionadas por las tecnologías de la información y la comunicación (ICT). Se trata de mantener a la persona mayor en las mejores condiciones de salud en su entorno residencial, de avanzar de esa manera en la provisión de recursos tecnológicos adaptados a las personas y de facilitar el desarrollo industrial específico;
- 3) el valor añadido que comporta el aprendizaje a lo largo del curso de vida como herramienta esencial en la promoción y seguimiento de prácticas saludables, el reconocimiento de la importancia de relacionar la adecuada prestación de los cuidados con el respeto a la condición de las personas mayores, evitando el maltrato (UNECE,

2007). En definitiva, se trata de considerar la salud y la protección social como derechos de las personas, que los Estados deben proteger.

La sociedad civil como agente promotor de políticas

Las organizaciones sociales tienen reconocido su papel en la generación de políticas públicas a escala global y europea, pero su incidencia real está limitada como consecuencia de la función preponderante de los gobiernos para su diseño final. No obstante, cada vez está más asentada la tendencia a poner, como referente principal, la perspectiva de derechos como garantía esencial de fomentar la calidad de vida de las personas mayores.

Se está asistiendo a un incremento notable del número de organizaciones de la sociedad civil, con objetos y funciones muy diversas, la mayor parte de ellas asentadas en entornos locales (municipios, barrios), situación en la que encuentran gran arraigo entre la población ineteresada. Se considera que las organizaciones cumplen un papel que complementa/suplementa al de los gobiernos y al de los mercados, en la provisión de apoyos, atención, cuidados, etc. a los mayores. Además cumplen la función de formar opinión, de discutir y de apoyar las decisiones políticas que sirven de base al desarrollo de planes y programas, de acuerdo a sus capacidades. Eso significa que actúan de forma autónoma, de acuerdo a sus objetivos, que representan a las personas mayores asociadas según sus interés y que ejecutan sus planes utilizando sus propias estructuras organizativas. Sin embargo, como instituciones de carácter voluntario, no siempre consiguen sus fines como consecuencia de algunas dificultades como las limitaciones técnicas y administrativas o como los inconvenientes que representan actuar a una escala local y trascender a escalas superiores.

En España y Europa, la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas está necesariamente condicionada por la pertenencia a federaciones de asociaciones, como, en el caso español, la Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA) o la Unión Democrática de Pensionistas (UDP), además de muchas otras a escala regional. En Europa, muchas de estas se agrupan en AGE Platform Europe, como gran confederación, o EURAG. Este entramado organizativo les garantiza su presencia en los grandes foros de decisión política, pero se limita su papel de representación porque las personas que las componen no encuentran los canales adecuados para hacer llegar su voz a los decisores políticos

nacionales y/o europeos. Precisamente, una de las críticas que emiten estas organizaciones es su limitado papel en la toma de decisión política, ello a pesar de que los documentos y declaraciones políticas reconocen esa participación.

En este momento, además de la posición oficial europea para el desarrollo de normas para canalizar el reto que representan las personas mayores en una sociedad envejecida, se está produciendo un debate en relación con la visión de los derechos humanos de las personas mayores, que es una línea argumental fundamental en otros espacios como Latinoamérica y África. La posición europea no es favorable a caminar por la senda de los derechos porque, se entiende, los derechos de todas las personas ya se encuentran protegidos. Sin embargo, algunas iniciativas emanadas desde las organizaciones de la sociedad civil europeas e internacionales están promoviendo la concienciación social hacia una carta vinculante de los derechos humanos de las personas mayores. El debate está abierto de cara a la celebración de la Tercera Asamblea Mundial de Envejecimiento, prevista para 2022.

En definitiva, este tema pretende ofrecer la posibilidad de entender el papel de la población mayor en Europa, como objeto de la aplicación de políticas. Es importante también poner en valor su función como fuerza promotora de su capacidad de influir en el diseño de las mismas, a partir de su experiencia como población mayor que envejece.

Cuestiones para reflexionar

¿Crees que existe un problema en Europa derivado del envejecimiento de la población europea en general?

¿Cómo crees que es esta situación en España? ¿Podrías indicar tres situaciones que, derivadas del envejecimiento, podrían afectar al futuro de la población española?

¿Piensas que el envejecimiento de la población puede representar un conjunto de oportunidades para las sociedades y las economías europeas? ¿Podrías argumentar en qué sentido?

¿Quién piensas que debe tomar las riendas de este proceso, el estado, el mercado, la sociedad, los individuos? Razona tu respuesta

Es probable hayas oído hablar del contrato intergeneracional. En cualquier caso, ¿cómo crees que sería este contrato?

¿Cuál crees que debe ser el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las situaciones que afectan a las personas mayores?

¿A qué sectores de la población mayor deberían poner atención las organizaciones de la sociedad civil?

¿Existe interés o predisposición de las personas mayores para participar en organizaciones de la sociedad civil que defiendan sus puntos de vista e intereses?

Documentación básica

ABELLÁN, A.; ACEITUNO, P.; PÉREZ, J.; RAMIRO, D.; AYALA, A.; PUJOL, R. (2019). "Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos". Madrid, Informes Envejecimiento en red no 22, 38p. [Fecha de publicación: 06/03/2019].

<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos2019.pdf>>

European Commission (2018). 2018 Ageing Report: Policy challenges for ageing societies. European Commission, Brussels, 240 p. https://ec.europa.eu/info/news/economy-finance/policy-implications-ageing-examined-new-report-2018-may-25_en

AFF-INOVA (2016). Pacto por el cambio demográfico. Bruselas, 24 p.

(https://www.agefriendlyeurope.org/sites/default/files/Covenant_brochure_ES.pdf)

Eatock, D. (2019). Demographic outlook for the European Union 2019. In-depth analysis. Brussels, European Union, 40 p. (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/52a8c455-8b2a-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-99554878>)

EUROSTAT (2018). Population structure and ageing. Brussels (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing)

EUROSTAT (2017). Population in the EU. Statistics on an ageing society. Brussels (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_in_the_EU_-_statistics_on_an_ageing_society)

Huenchuan, S. (2004). Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina. Población y Desarrollo, nº 51, 67 p.

Huenchuan, S. (2013). Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad. Cepal, 192 p.

Sidorenko, A.; Zaidi, A. (2018). international policy frameworks on ageing: assessing progress in reference to the Madrid International Plan of Action on Ageing. The Journal of Social Policy Studies, 16(1): 141-154.

United Nations (2002) Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Nueva York, 2003

Contacto

El presente informe ha sido elaborado por Vicente Rodríguez-Rodríguez del Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD), Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCSH) y miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), se pueden plantear preguntas sobre el tema en la dirección de correo electrónico info@fundacionsanpatricio.org o en vicente.rodriguez@cchs.csic.es.