

Solidaridad Intergeneracional: Retos Políticos y Respuestas Societales

Por Asghar Zaidi, Katrin Gasior y Alexandre Sidorenko

Centro Europeo de Viena sobre Políticas de Bienestar Social e Investigación

1. Introducción

Los riesgos asociados a la población que envejece en los países europeos se esquematizan a menudo esbozados en dos formas opuestas: la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones, y la provisión continua de adecuados ingresos de pensiones y servicios tales como atención sanitaria y social en la vejez. Aunque ambas merecen ser consideradas, un objetivo del que se habla menos y que está peor definido es el de la *sostenibilidad social*. Como para la sostenibilidad medioambiental, la noción de sostenibilidad social exige que las generaciones futuras tengan el mismo o un mejor acceso a los recursos sociales que la generación presente. Tiene que ver con lo apropiado que sean los ingresos por pensiones y la accesibilidad a servicios sociales y sanitarios de buena calidad. Pero también un requisito indispensable de la sostenibilidad social en sociedades que envejecen consiste en permitir las relaciones provechosas y satisfactorias entre generaciones. La solidaridad y los vínculos entre generaciones seguirán siendo parte integrante del modelo social europeo, y tal solidaridad no se debería considerar exclusivamente en términos financieros.

El evento de la Presidencia Española de la UE “Conferencia sobre Envejecimiento Activo y Saludable”, celebrado en Logroño (La Rioja), 29-30 de Abril de 2010, ha dado lugar a la celebración del Día de la Solidaridad entre Generaciones – 29 de Abril. La conferencia fue organizada bajo el Programa Comunitario Europeo para el Empleo y la Solidaridad Social – PROGRESS (2007-2013). Lo aquí expuesto es un resumen de la presentación de los autores en el primer día de Sesión Plenaria “Políticas y Acciones en Europa para un Envejecimiento Activo y Saludable”. Dicha presentación trató sobre la “Solidaridad Intergeneracional: Riesgos Políticos y Respuestas Societales”, y complementó discusiones anteriores en la sesión plenaria previa donde se examinaron prácticas políticas en el ámbito local, nacional y europeo sobre cómo mejorar la solidaridad entre generaciones.

El resto de este artículo se estructura en tres partes. La Sección 2 trata sobre cómo la agenda política internacional subraya la importancia de la solidaridad intergeneracional en el contexto de sociedades que envejecen, y qué se quiere decir con el término solidaridad intergeneracional en el marco de la política internacional como el Plan Internacional de Madrid de Acción sobre Envejecimiento. No será ninguna sorpresa que se mencione la solidaridad intergeneracional a menudo – en Copenhague (1995) por el Año Internacional de las Personas Mayores (IYOP), en Madrid (2002) por el MIPAA, en Berlín (2002) para la Estrategia de Implementación Regional (RIS), y en León (2007) para la revisión del MIPAA/RIS, y también en múltiples comunicaciones de la Comisión Europea así como del Tratado de Lisboa (2009).

La Sección 3 abordará la respuesta societal – es decir, el estatus actual de la solidaridad intergeneracional en los 27 países de la UE. Hemos usado resultados como el Flash Eurobarómetro, titulado “Solidaridad Intergeneracional”, llevado a cabo en marzo de 2009, que proporciona las percepciones sobre esta materia de unos 27,000 europeos a lo largo de todos los estados de la UE. Sólo se ofrece aquí una selección de los resultados de este estudio, y ponen en evidencia una diferencia frecuente entre generaciones: no es fácil que personas de diferentes generaciones se pongan de acuerdo en qué es lo mejor para la sociedad. También está muy extendida una falacia generalizada – que el trabajo compartido entre personas jóvenes y mayores permitirá que se contrate a los más

jóvenes si las personas mayores se jubilan antes – dándose importantes diferencias entre países a este respecto. Igualmente los europeos dan un veredicto muy negativo sobre las actuaciones de sus gobiernos a la hora de promover una mejor comprensión entre jóvenes y mayores. Sólo el 27% de los ciudadanos de la UE cree que los gobiernos en su propio país están haciendo un buen trabajo en este sentido, y los ciudadanos de la Europa del Este han sido particularmente fuertes a la hora de criticar los resultados de sus gobiernos.

La Sección 4 proporciona conclusiones y recomendaciones. Las Sociedades deberían seguir promoviendo imágenes positivas y realistas del fenómeno del envejecimiento y de las personas mayores, haciendo un llamamiento a todos los participantes (sociedad civil, medios de comunicación, mundo académico, gobiernos y CE) por su cooperación en este esfuerzo, destacando además el papel de las autoridades locales, centros de voluntariado público y escuelas para promover interacciones (y solidaridad) entre generaciones jóvenes y mayores. Es necesario que los gobiernos hagan más y que convencan también al público para que sean pro-activos a la hora de enfrentarse a los retos que surgen de las relaciones intergeneracionales. Otro llamamiento, esta vez a la Comisión Europea, consistió en confirmar 2012 como el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional. Se hizo también una propuesta para crear un observatorio de investigación que trabaje durante 2012 con el propósito de generar un informe sustantivo sobre los riesgos y oportunidades para la Europa de todas las generaciones.

2. Marcos de política internacional

Naciones Unidas 1995

Una de las primeras referencias notables es el marco conceptual para la preparación y cumplimiento del Año Internacional de las Personas Mayores (IYOP) en 1999. Incluyó como uno de los cuatro aspectos clave el término “Relaciones multigeneracionales”. El tema del IYOP estuvo también muy relacionado con ‘Hacia una Sociedad para todas las Edades’, y esta sociedad fue definida como aquella que: *“ajuste sus estructuras y funcionamiento, así como sus políticas y planes, a las necesidades y competencias de todas las [generaciones], liberando así el potencial de todos para el beneficio de todos”*. Continúa hasta declarar que *“Una sociedad para todas las edades permitiría además a las generaciones invertir unas en otras y compartir los frutos de tal inversión, guiadas por los principios gemelos de reciprocidad e igualdad”* (Naciones Unidas 1995). Estas dos declaraciones, especialmente la segunda, nos proporciona una idea de qué significa la colaboración y solidaridad intergeneracional y cómo las sociedades que se adaptan a los cambios demográficos tendrán que promover un vínculo entre generaciones en varios aspectos de la vida.

Naciones Unidas en Madrid 2002

Madrid albergó la 2ª Asamblea Mundial sobre Envejecimiento en 2002. La declaración política firmada en la conclusión de la Asamblea es conocida como el Plan Internacional de Acción de Madrid sobre Envejecimiento’ (MIPAA), con una clara mención a la solidaridad entre generaciones en el Artículo 16:

“Reconocemos la necesidad de fortalecer la solidaridad entre las generaciones y las asociaciones intergeneracionales, teniendo presentes las necesidades particulares de los más mayores y los más jóvenes y de alentar las relaciones solidarias entre generaciones” (MIPAA, artículo 16, pp. 4)

Entre otras, también la Cuestión 5 tiene el objetivo específico de “*Fortalecer la solidaridad mediante la equidad y la reciprocidad entre las generaciones*”. Una de las acciones requeridas en este punto fue “*Considerar la posibilidad de revisar las políticas existentes para garantizar que promuevan la solidaridad entre generaciones y fomenten de este modo la cohesión social*” (MIPAA, pp. 19).

UNECE: RIS 2002 en Berlín

Un importante hito para los europeos durante 2002 es la firma de la ‘Estrategia de Implementación Regional del MIPAA para la región UNECE’ (Berlín, 2002). Los 10 compromisos en su totalidad y sus objetivos asociados incluyen referencias a la promoción de la solidaridad entre generaciones para el beneficio mutuo de todos.

Por ejemplo, bajo el Compromiso 2, se recoge el objetivo específico: “*Promover la integración de las personas mayores estimulando su implicación activa en la comunidad y fomentando las relaciones intergeneracionales*” (UNECE 2002, pp. 4). El compromiso 9 identifica el papel esencial de la familia: “*Apoyar a las familias que cuidan de las personas mayores y promueven la solidaridad intergeneracional e intrageneracional entre sus miembros*” (UNECE 2002, pp. 19).

UNECE: Conferencia Ministerial sobre Envejecimiento 2007 en León

2007 marcó el 5º aniversario de la firma del MIPAA y del RIS. La Conferencia Ministerial de la UNECE sobre Envejecimiento en León, España, reafirmó los compromisos adquiridos en la Declaración Ministerial de Berlín en 2002 para implementar el RIS de la MIPAA. Adoptó también la declaración ministerial “Una Sociedad para todas las Edades: Riesgos y Oportunidades”, con los siguientes compromisos políticos por parte de los países miembros de la UNECE:

“Nos comprometemos a promover la solidaridad intergeneracional como uno de los importantes pilares de la cohesión social y de la sociedad civil”. “Estimulamos iniciativas que aumenten la toma de conciencia del potencial de las personas jóvenes y mayores y que promuevan la comprensión del envejecimiento y la solidaridad intergeneracional.” (UNECE 2007, pp. 4)

En resumen, las actividades de NU subrayaron la importancia de la solidaridad intergeneracional y de la cohesión social a través de su implicación en políticas relacionadas con el envejecimiento. En el proceso, nos proporcionan una buena idea de lo que significa la solidaridad intergeneracional y lo que se cree sea el resultado – una sociedad para todas las edades.

Comisión Europea

Una destacada referencia en la Comisión Europea es el Libro Verde “Haciendo frente al Cambio Demográfico: Una Nueva Solidaridad entre Generaciones”, con fecha de 16 de Marzo de 2005. Otros comunicados, sobre todo los referentes a la transición demográfica y su impacto, subrayaron en términos más claros la importancia de la solidaridad intergeneracional y de la cohesión social.

El evento de la Presidencia de la UE en Brdo (Eslovenia), 28-29 de Abril de 2008, financiado por la Comisión Europea, bajo el título “Solidaridad Intergeneracional para Sociedades Cohesivas y Sostenibles” es otro buen ejemplo de la implicación de la Comisión Europea para promover la solidaridad intergeneracional como un importante aspecto del modelo social europeo. El evento tuvo por objeto “iniciar un nuevo enfoque de desarrollo político que garantice la solidaridad entre generaciones”, y “presentar, a través de ejemplos de buenas prácticas, casos positivos de solidaridad intergeneracional y de cooperación”. Durante el evento se designó el 29 de abril como el Día Europeo de la Solidaridad Intergeneracional y de la Cooperación, siendo un paso importante para reanimar todos los años la importancia de la solidaridad intergeneracional en aras a construir una sociedad justa y sostenible.

No menos importante por aparecer en último lugar, el Tratado de Lisboa en su Artículo 3.3 hace mención de la solidaridad entre generaciones. La Comisión Europea tiene previsto proclamar ‘2012 Año Europeo de Envejecimiento Activo y Solidaridad Intergeneracional’ – en su comunicado para adaptarse a las necesidades de una sociedad que envejece. Los esfuerzos infatigables de la AGE – La Plataforma Europea de Personas Mayores – y otras ONG nacionales y europeas para luchar a favor de esta causa y para apoyar tanto la investigación como las actuaciones han empezado a recoger frutos a la hora de poner en evidencia la importancia de la solidaridad intergeneracional para asumir los riesgos de sostenibilidad a los que se enfrentarán las sociedades que envejecen. Una reciente muestra de la implicación por parte de la Comisión Europea para comprender la situación de la solidaridad

intergeneracional es la financiación y publicación de los resultados del estudio Flash Eurobarómetro, realizado por la Organización Gallup, Hungría, a petición del Directorio General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Supuso el primer día Europeo de Solidaridad y Cooperación, el 29 de abril de 2009. Lo que se vuelve a considerar aquí sigue siendo la presente situación de diferentes aspectos de la solidaridad intergeneracional en los 27 Estados miembros de la UE.

3. La situación actual de la solidaridad entre generaciones en la UE

Los resultados y análisis aquí recogidos se han extraído del Flash Eurobarómetro 269: ‘Solidaridad Intergeneracional’, Estudio con fecha de marzo de 2009, publicado en 2009. Sólo se incluyen resultados seleccionados que cubren tres aspectos: a) percepciones de las relaciones entre ciudadanos jóvenes y mayores de la UE, b) percepciones sobre asequibilidad de las pensiones y atención a las personas mayores, y c) Percepciones sobre el papel de las autoridades públicas en las políticas intergeneracionales.

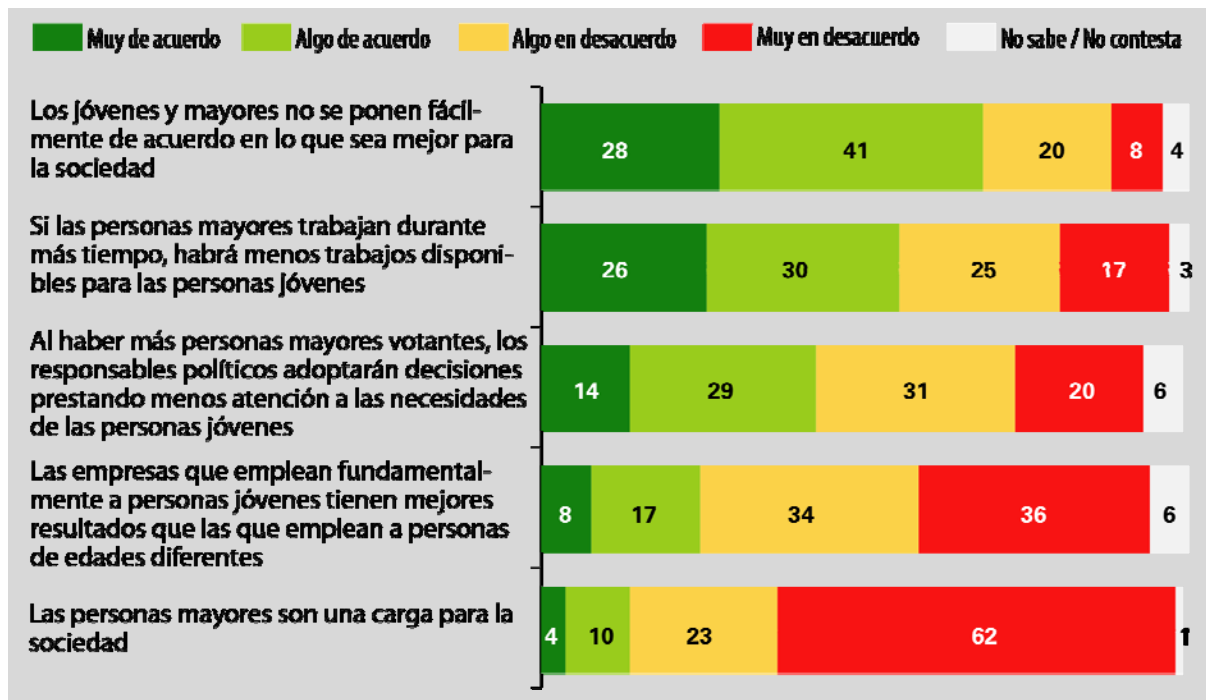
a) Relaciones entre personas jóvenes y mayores

Cuando se preguntó a las personas que viven en los 27 países de la UE sobre las relaciones actuales entre las generaciones jóvenes y mayores, era más probable que estuvieran de acuerdo en que personas jóvenes y mayores discrepan fácilmente sobre qué es lo mejor para la sociedad. Este resultado se recoge en la barra horizontal superior de la Figura 1: un 28% estuvo muy de acuerdo, y otro 41% estuvo algo de acuerdo en la afirmación según la cual hay un conflicto entre generaciones a la hora de acordar qué es lo mejor para la sociedad en la que viven.

Similarmente, una exigua mayoría de ciudadanos de la UE (56%) estaba de acuerdo en que a medida que las personas mayores trabajan hasta una edad más avanzada, habrá menos trabajos a la disposición de las personas jóvenes. Este resultado también señala áreas de conflicto potencial entre generaciones, y un riesgo de que puedan aumentar las tensiones con el tiempo, con la cada vez mayor proporción de personas mayores. Respecto a este aspecto concreto, se analiza también más abajo la variación por país.

En contraste con los resultados anteriores, es menos probable que los europeos se pongan de acuerdo en que las personas mayores son una carga para la sociedad (un 4% estaba *muy de acuerdo* y un 10% estaba *algo* de acuerdo); más del 60% estaba *muy* en desacuerdo en que las personas mayores fueran una carga. En la misma línea, apenas la mitad de los ciudadanos de la UE mostraban desacuerdo en que puesto que habrá más personas mayores votantes, los responsables políticos adoptarán decisiones prestando menos atención a las necesidades de las personas jóvenes.

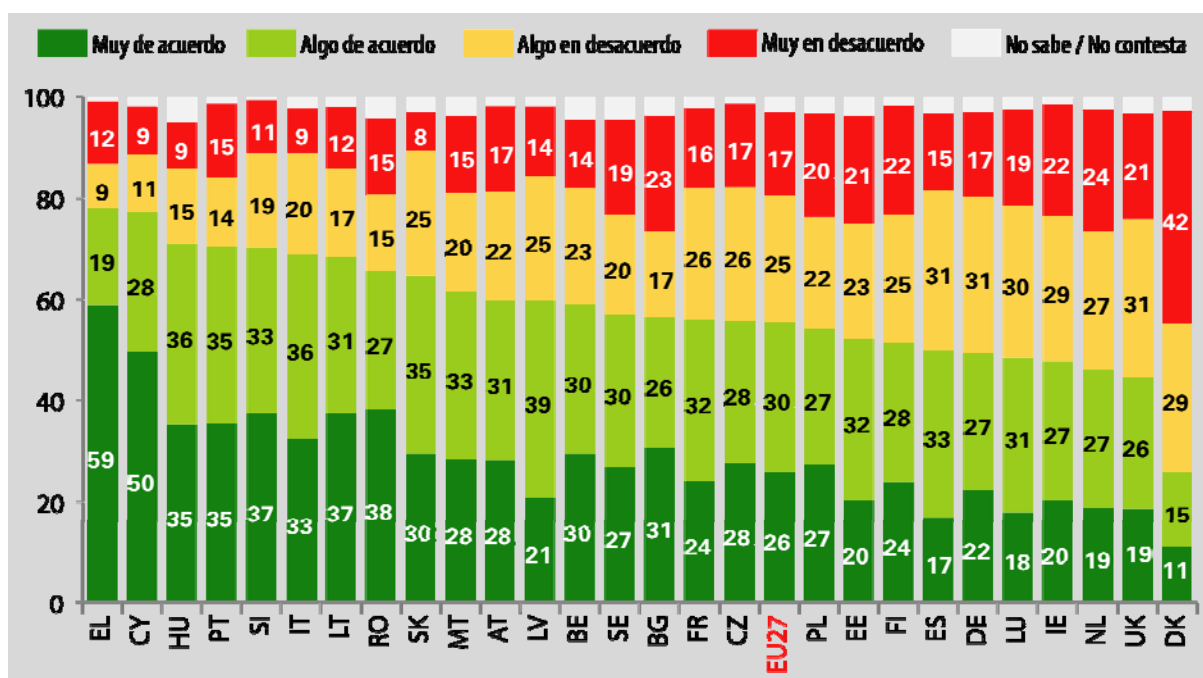
Figura 1: Percepciones relativas a las relaciones entre personas jóvenes y mayores, media de la UE 27



Fuente: Comisión Europea (2009), pp. 8

En la situación actual de alto desempleo, la percepción según la cual a medida que las personas mayores trabajen más tiempo habría menos empleos disponibles para las personas jóvenes es bastante desconcertante. El desempleo juvenil ha aumentado durante la recesión de 2008/09, y la recuperación es lenta e incierta, y así se ofrecen argumentos para que los trabajadores mayores se sumen a la jubilación temprana para estimular el empleo juvenil. Los argumentos a favor de políticas para aumentar la edad de jubilación se están debilitando también. Tal percepción entre ciudadanos de la UE responde a una falacia extendida, conocida como el trabajo compartido (o, algunas veces, la falacia de la ‘masa de trabajo’), y debería erradicarse. Se dan grandes variaciones entre países a este respecto como se muestra en la Figura 2.

Figura 2: Percepciones de posibilidades de trabajo compartido entre personas mayores y jóvenes en los 27 países de la UE



Fuente: Comisión Europea (2009), pp. ??

Griegos, chipriotas, portugueses, húngaros, eslovenos, italianos y lituanos fueron los más preocupados con la perspectiva de que si las personas mayores trabajan más tiempo habrá menos empleos disponibles para los jóvenes: más de dos tercios de la población encuestada estuvo algo o muy de acuerdo con esta afirmación. Dinamarca ofrece el otro extremo donde un 71% de los entrevistados mostraron estar muy en desacuerdo. La mayoría de británicos, holandeses e irlandeses es susceptible de discrepar con la idea de compartir el trabajo entre generaciones jóvenes y mayores.

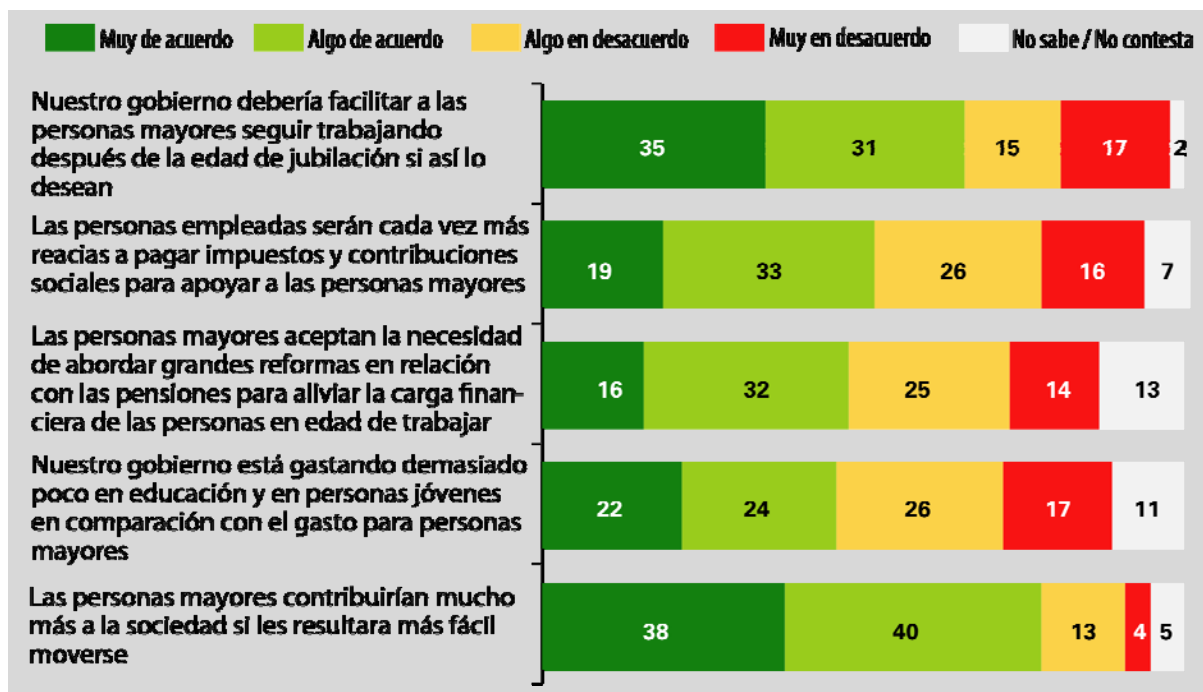
b) Asequibilidad de pensiones y atención a las personas mayores

En torno a dos tercios de los entrevistados en los 27 países de la UE expresaron su acuerdo en que los gobiernos deberían facilitar a las personas mayores que continuaran trabajando una vez superada la edad de jubilación – si así lo desean (estos resultados se recogen en la Figura 3). Esta opinión ofrece una buena expectativa de que se acepten carreras laborales más prolongadas en el futuro. Considerando las percepciones sobre trabajo compartido (como se ha comentado más arriba), estos resultados muestran que las personas no relacionan la prolongación de las carreras laborales con el desempleo juvenil (a no ser que se les sugiera), y ello a pesar del alto desempleo juvenil en la actual recesión económica.

Hay división de opiniones a la pregunta de si el gasto de los gobiernos nacionales destinado a los jóvenes y a la educación es demasiado escaso comparado con el destinado a las personas mayores: un 46% estaba algo o muy de acuerdo y un 43% en total desacuerdo con esta afirmación. Como media, no parece haber grandes preocupaciones sobre asignaciones presupuestarias en esta fase, y esto en un área donde las importantes variaciones entre países deben ser controladas en el futuro.

Más relevantes, y alarmantes, son los resultados que muestran que poco más de la mitad de los europeos estaba de acuerdo en que las personas empleadas serán cada vez más reacias a pagar impuestos y contribuciones sociales para apoyar a las personas mayores. Usando la Figura 4, se analiza más en detalle la variación por país con respecto a este importante aspecto de la solidaridad económica entre generaciones.

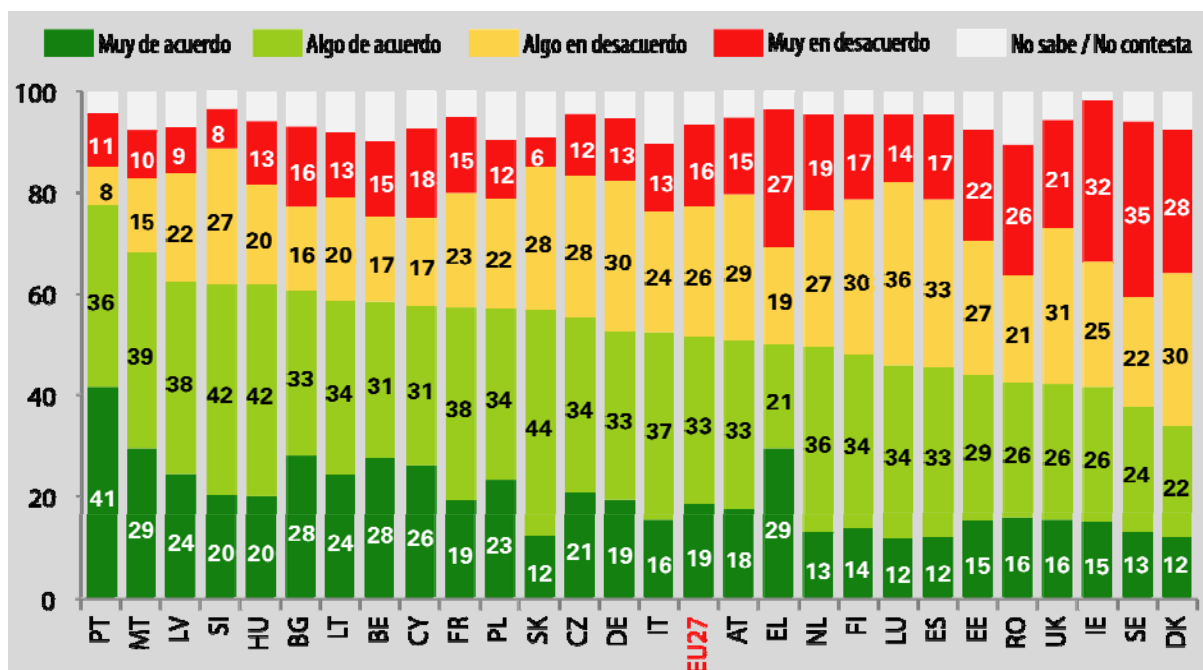
Figura 3: Percepciones relativas a la disponibilidad de pensiones y cuidados a los mayores, media de la UE 27



Fuente: Comisión Europea (2009), pp. 14

La Figura 4 muestra que los entrevistados portugueses eran los que más de acuerdo estaban en que las personas empleadas serán cada vez más reacias a pagar impuestos y contribuciones sociales para apoyar a las personas mayores (en total, el 77% estuvo de acuerdo). Portugal aparece como el país donde los entrevistados estuvieron muy de acuerdo con esta afirmación; otros países con altas proporciones de personas que estaban de acuerdo son Malta, Grecia, Bulgaria, Bélgica y Chipre. En contraste, en Dinamarca, Suecia e Irlanda, casi un 60% de los entrevistados estaban (algo o muy) en desacuerdo en que las personas empleadas serán cada vez más reacias a pagar impuestos y contribuciones sociales en apoyo a las personas mayores.

Figura 4: Empleados más reacios a pagar impuestos y contribuciones sociales para apoyar a las personas mayores en los 27 países de la UE



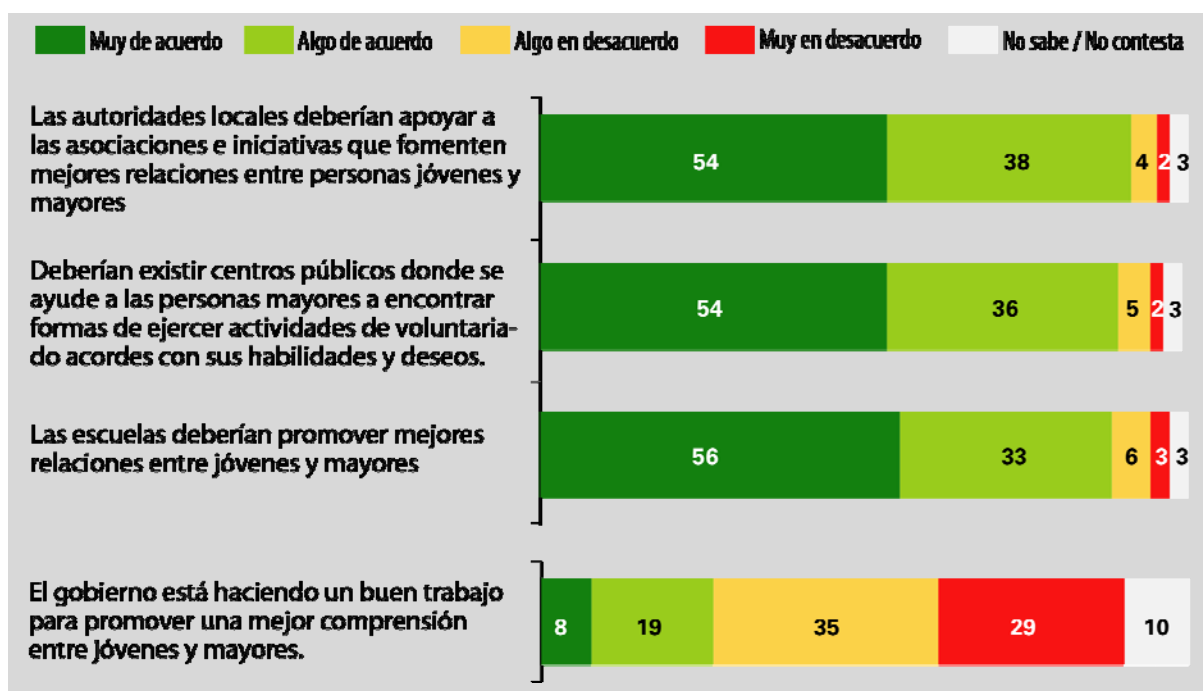
Fuente: Comisión Europea (2009)

c) El papel de las autoridades públicas

Los resultados incluidos en la Figura 5 muestran que, según la opinión de la gente, el papel de las autoridades públicas para promover las relaciones entre jóvenes y mayores es importante. Casi un 90% estuvo de acuerdo en que las autoridades locales deberían apoyar las asociaciones e iniciativas que fomenten relaciones más fuertes entre jóvenes y mayores, las escuelas deberían promover mejores relaciones entre jóvenes y mayores, y deberían existir centros públicos en los que se ayude a las personas mayores a encontrar formas de ejercer actividades de voluntariado acordes con sus habilidades y deseos.

Más impactante es el resultado según el cual más del 60% de los europeos mostró estar en desacuerdo (mucho o algo) en cuanto si su gobierno estaba haciendo un buen trabajo a la hora de promover una mejor comprensión entre jóvenes y mayores. Una proporción sorprendentemente alta (un décimo) de los entrevistados afirmaron que “no sabían” si su gobierno estaba haciendo un buen trabajo o no. Esta variación por países respecto a las percepciones sobre el papel de los gobiernos se analiza más adelante.

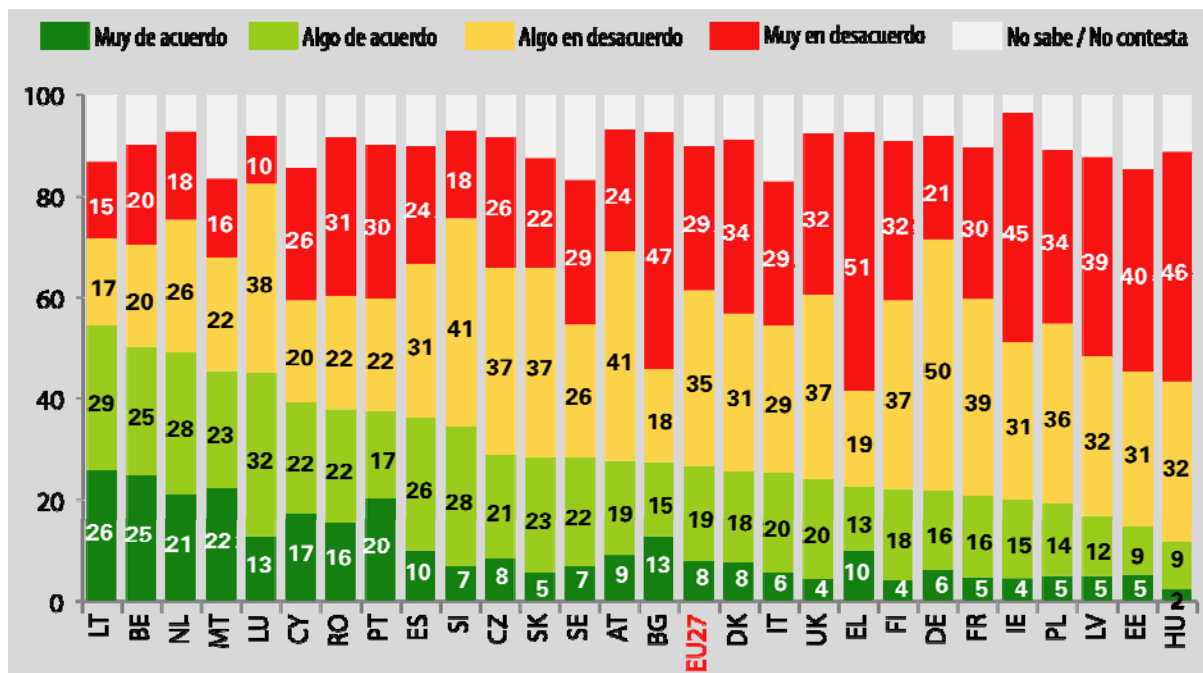
Figura 5: El papel de las autoridades a la hora de promover la solidaridad intergeneracional



Fuente: Comisión Europea (2009), pp. 8

Sólo en Lituania y Bélgica, los entrevistados creyeron que sus gobiernos lo están haciendo bien a la hora de promover una mejor comprensión entre jóvenes y mayores (55% y 50%, respectivamente, estaban de acuerdo con esta afirmación). Los entrevistados en la mayoría del resto de países de la UE (más del 60%) mostraron su desacuerdo en que su gobierno hiciera un buen trabajo a este respecto. El desacuerdo más alto se observó en Hungría (78%) Irlanda (76%) y Letonia (71%). Destacan los entrevistados de Grecia y Bulgaria que son susceptibles de mostrar gran discrepancia sobre si su gobierno está haciendo un buen trabajo a la hora de promover una mejor comprensión mutua (51% y 47%, respectivamente).

Figura 6: Gobiernos que están haciendo un buen trabajo para promover una mejor comprensión entre jóvenes y mayores



Fuente: Comisión Europea (2009), pp. 8

4. Conclusiones y recomendaciones

Los marcos de política internacional revisados subrayaron la importancia de la solidaridad intergeneracional. El Flash Eurobarómetro proporciona evidencia empírica sobre la realidad actual de la solidaridad entre generaciones entre países de la UE. Una percepción extendida es que las personas de diferentes generaciones no se ponen fácilmente de acuerdo en qué es lo mejor para la sociedad. Igualmente, hay una falacia muy extendida sobre las posibilidades de compartir trabajo entre jóvenes y mayores, con grandes implicaciones en la presente situación económica. Los ciudadanos de la UE dan también un veredicto negativo sobre la actuación de sus gobiernos a la hora de promover una mejor comprensión entre jóvenes y mayores.

Es una cuestión imperativa que las sociedades continúen promoviendo imágenes positivas a la vez que realistas del envejecimiento y de las personas mayores. Se hace extensivo un llamamiento a los principales participantes (sociedad civil, medios de comunicación, mundo académico, gobiernos y a la Comisión) para que cooperen unos con otros en esta tarea. Han de reforzarse los roles de las autoridades locales, centros de voluntariado público y escuelas a la hora de promover la interacción entre generaciones jóvenes y mayores, y los gobiernos han de hacer más y convencer al público para que sea proactivo a la hora de enfrentarse a los retos que surgen. También se hace un llamamiento a la Comisión Europea para que confirme 2012 como el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional. En este proceso se debería crear también un observatorio de investigación con el propósito de generar un informe sobre los retos y oportunidades para la Europa de todas las generaciones.

Referencias

EC (2005): Green Paper “Confronting demographic change: a new solidarity between the generations”. Brisseös. 16 March 2005, COM(2005) 94 final

EC (2009): Intergenerational solidarity. Analytical report, Flash Eurobarometer 269.

UN (2002): Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8-12 April 2002, A/CONF.197/9.

UNECE (2002): Regional implementation strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002. UNECE Ministerial Conference on Ageing, Berlin (Germany), 11-13 September 2002, ECE/AC.23/2002/2/Rev.6.

UNECE (2007): Report of the UNECE ministerial conference on ageing “A society for all ages: challenges and opportunities”. Leon (Spain), 6-8 November 2007, ECE/AC.30/2007/2.

Referencia completa del evento de la Presidencia de la UE

Conference on “Active and healthy ageing”, Logrono (La Rioja), Spain, 29-30 April 2010 (http://www.imsero.es/imsero_06/el_imsero/relaciones_internacionales/rel_intern_europa/conferencia_envejecimiento_activo_saludable/index.htm#ancla1)