



Hacia una estrategia europea para las personas mayores

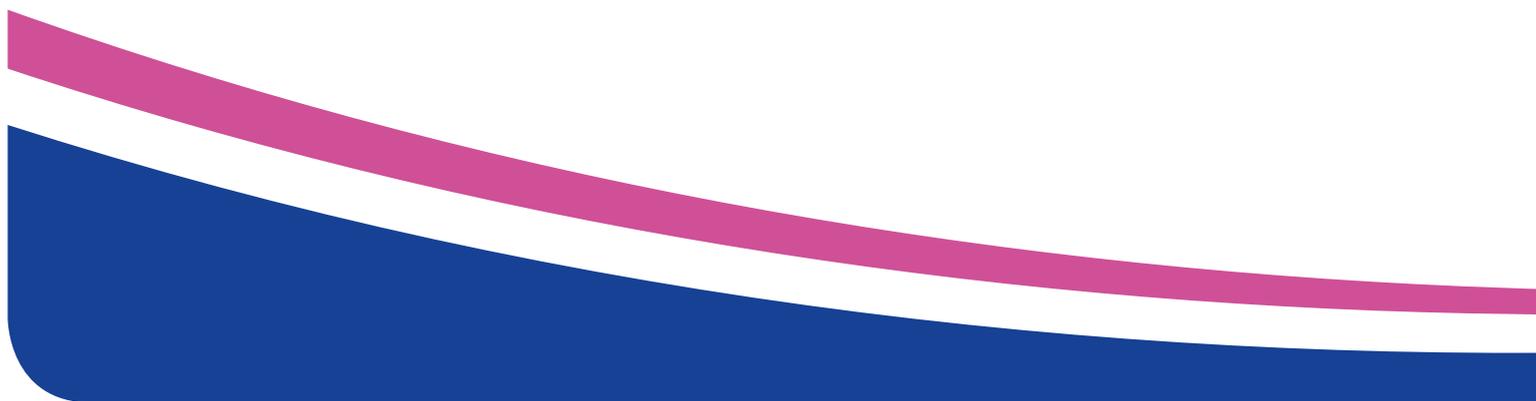
INFORME



Comité Económico
y Social Europeo

Índice

El desafío y la oportunidad del envejecimiento	4
El desafío económico	4
El desafío social	5
La oportunidad	5
Las políticas de la UE hasta la fecha	6
Libro Verde	6
Estrategia de Cuidados de la UE	6
Conjunto de instrumentos de demografía	6
Otras iniciativas de la UE	7
Cambios organizativos	7
Vías para una estrategia europea	8
1. Reforzar lo que ya existe	8
2. Impulsar la acción a nivel mundial	8
3. Integración en la práctica	8
4. Desarrollo de políticas específicas	9
5. El dividendo demográfico	9
6. Dignidad	9
7. Un mejor equilibrio	10



Europa se enfrenta a un rápido cambio demográfico. Ya es bien sabido que las barras horizontales más altas en la pirámide demográfica europea están aumentando hasta alcanzar niveles cada vez más vertiginosos, sustentadas por una base cada vez más reducida de generaciones más jóvenes.

La Unión Europea no se ha mostrado lo bastante activa a la hora de abordar el cambio demográfico. De hecho, las pocas políticas presentadas hasta la fecha —el Libro Verde sobre el Envejecimiento o la Estrategia Europea de Cuidados— giran en torno al concepto de asistencia y apoyo a las personas mayores, haciendo caso omiso de las posibilidades que ofrece una sociedad que envejece.

Con objeto de romper este ciclo, la Presidencia española del Consejo de la UE pidió al Comité Económico y Social Europeo (CESE) el 8 de diciembre de 2022 que elaborara un dictamen exploratorio sobre una posible futura estrategia europea para las personas mayores, que el CESE elaboró siendo ponente **Miguel Ángel Cabra de Luna**.

Para debatir el [Dictamen del CESE](#), que se aprobó en el pleno del CESE el 12 de julio de 2023, y el desarrollo de una posible estrategia de la UE de manera más amplia, el CESE organizó una conferencia en Madrid el 29 de noviembre de 2023 con el apoyo de la Presidencia española. Este documento tiene por objetivo reunir las reflexiones e ideas intercambiadas durante esa conferencia de Madrid en un formato asequible de tres partes.

En primer lugar, expone los retos y las oportunidades que supone el envejecimiento para Europa. A continuación, el informe analiza someramente las políticas pertinentes de la UE hasta la fecha, antes de esbozar finalmente algunas vías para una futura estrategia de la UE para las personas mayores, basándose en los debates que tuvieron lugar en la conferencia de Madrid.

El desafío y la oportunidad del envejecimiento

El cambio demográfico ofrece una serie de retos y oportunidades. Las personas llegan a conocer a sus abuelos y, en muchos casos, incluso a sus bisabuelos, lo que enriquece la vida familiar. Pero está claro que una sociedad y una economía política diseñadas para una esperanza de vida radicalmente más baja y una tasa de natalidad más alta encontrarán que la adaptación a la nueva normalidad presenta una multitud de problemas.

El desafío económico

En el frente económico, el problema central es el crecimiento relativo del número de personas jubiladas que dependen de sus pensiones en comparación con el número de personas en edad laboral que cotizan al sistema de pensiones.

El Dictamen del CESE de Miguel Ángel Cabra de Luna destaca que en la UE se estima que el número de personas mayores de 65 años aumentará de 90,5 millones de personas a principios de 2019 a 129,8 millones en 2050. Además, el número de personas de 75 a 84 años crecerá un 56,1 % y el número de personas de 65 a 74 años un 16,6 %, mientras que el número de personas de menos de 55 años disminuirá un 13,5 %.

Si bien esta presión se siente en toda la economía, se nota con mayor fuerza en el sector de la salud y de la enfermería geriátrica. Las personas mayores dependen mucho más de los servicios de cuidados que los jóvenes y, al aumentar su número, las necesidades de cuidados crecerán de manera desproporcionada, habida cuenta de que los proveedores de atención sanitaria y las residencias ya sufren escasez de mano de obra.

Bajo un paradigma de presupuestos públicos equilibrados y sin contramedidas sólidas, esta tendencia exigirá que una parte relativamente mayor de la capacidad productiva de Europa se desvíe hacia el cuidado de las personas mayores, dejando al resto de la economía con relativamente menos recursos humanos y de capital. A su vez, esto planteará una dificultad añadida a la competitividad de la economía europea a escala mundial, que ya se enfrenta a graves desafíos debido a la escasez de capacidades y a los altos precios de la energía.

Varios participantes de la conferencia de Madrid también señalaron que las consecuencias económicas del cambio demográfico se sentían de manera diferente en los distintos territorios, ya que los jóvenes tienden a trasladarse a las ciudades, dejando así las regiones rurales con una pirámide de población aún más invertida.

Sin embargo, muchos otros intervinientes abogaron por más políticas destinadas a cosechar los beneficios económicos de una mejor inclusión activa de las personas mayores en la sociedad. De hecho, el profesor Calero insistió en el argumento de que las inversiones en el envejecimiento activo —por ejemplo en los ámbitos del empleo y el voluntariado— pueden reducir los costes para el Estado y revertir en claros beneficios económicos.

Además, algunos participantes dijeron que la desigualdad en una Europa que envejece también presentaba una dimensión de género, ya que los sistemas de pensiones suelen reproducir la brecha de género en los ingresos de toda una vida laboral al pagar las prestaciones de pensión.

El desafío social

Además de la perspectiva económica, existe un desafío social, ya que Europa debe lidiar con la transformación demográfica.

Los participantes de la conferencia de Madrid señalaron tres desafíos principales que afrontan las personas mayores: la soledad, la falta de acceso a los servicios esenciales y el «edadismo».

La soledad en la vejez se ve agravada por el hecho de que, tras la jubilación, las personas tienden a desvincularse de la comunidad que el entorno laboral conforma de manera natural, y más años de jubilación pueden significar una pérdida cada vez mayor de contacto con la comunidad. La accesibilidad es un problema físico si la infraestructura no es accesible para las personas con movilidad o visión reducidas, pero también puede constituir un problema de índole digital, ya que muchas personas mayores aún carecen de competencias digitales para acceder a los servicios públicos y financieros que se ofertan cada vez más en línea.

De nuevo, es en las zonas rurales donde algunos de estos problemas se manifiestan con mayor intensidad, ya que es allí donde las personas mayores ven cómo sus hijos se marchan a ciudades lejanas y donde la infraestructura pública está menos concentrada y, por lo tanto, resulta de más difícil acceso.

El «edadismo», la falta de respeto y la discriminación hacia las personas mayores en razón de su edad, es un mal social que solo se ha dado a conocer más ampliamente como concepto en el pasado reciente, a medida que las personas mayores han empezado a denunciarlo más abiertamente. También en la conferencia de Madrid, representantes de organizaciones que defienden los intereses de las personas mayores, como **Heidrun Mollenkopf**, de **AGE Platform Europe**, y **Luis Gallegos Chiriboga**, de la **Iniciativa Global sobre el Envejecimiento (GIA)**, denunciaron enérgicamente este problema, argumentando que las personas mayores tenían que ser respetadas como iguales y no debían ser consideradas como meras cargas para la sociedad, ya que todavía tenían mucho que ofrecer.

La oportunidad

Cambiar el enfoque social de lo que cuestan las personas mayores a lo que pueden ofrecer es también donde radican las oportunidades del cambio demográfico. Uno de los participantes en la conferencia de Madrid sugirió que no se llamara a las personas mayores «ancianas», sino «ricas en experiencia», argumentando que muchas personas mayores estaban encantadas de compartir su experiencia.

Sin embargo, dado que el cambio demográfico también implica la postergación de la fragilidad, las personas mayores podrán desempeñar un papel activo en la sociedad en muchos más aspectos que simplemente compartiendo su experiencia. Es aquí donde una estrategia europea para las personas mayores puede generar un valor añadido que contribuya a abordar los desafíos anteriormente expuestos.

Las políticas de la UE hasta la fecha

Sobre la base de los Tratados europeos, la UE tiene competencias solo limitadas para actuar en asuntos sociales, lo que explica en parte que todavía no exista una Estrategia Europea de las Personas Mayores exhaustiva. No obstante, a lo largo de los años, la UE ha empezado a abordar algunos de los problemas a los que se enfrenta una Europa que envejece.

Libro Verde

En enero de 2021, por ejemplo, la Comisión Europea publicó un [Libro Verde sobre el Envejecimiento](#). En este documento, la Comisión concluyó que un envejecimiento saludable y activo tenía un impacto positivo en el mercado laboral y, por lo tanto, también en los sistemas de seguridad social. Como señala el Dictamen exploratorio del CESE de 2023, el documento de la Comisión reconoce la necesidad de adoptar medidas concretas y decisivas para apoyar a las personas mayores en todos los ámbitos políticos, pero se abstiene de formular un programa específico de iniciativas para responder a las necesidades definidas.

Estrategia de Cuidados de la UE

En septiembre de 2022, la Comisión Europea presentó una [«Estrategia Europea de Cuidados»](#), dirigida a mejorar tanto el cuidado de la infancia como los cuidados de larga duración para las personas mayores y las personas con discapacidad. La estrategia, que adoptó la forma de recomendaciones no vinculantes del Consejo, fue aprobada posteriormente con modificaciones menores por el Consejo de la UE en diciembre de 2022.

Una de las recomendaciones sugirió metas más ambiciosas para el cuidado y la educación de la primera infancia, con el fin de facilitar a los progenitores la conciliación del trabajo y la vida familiar. La segunda recomendación pide a los Estados miembros que inviertan en cuidados de larga duración, haciendo hincapié en que las responsabilidades de cuidados, que a menudo recaen en las mujeres, reducen la participación femenina en el mercado laboral. Además, la recomendación sobre cuidados de larga duración sugiere que los Estados miembros deberían invertir en cerrar las brechas territoriales en cuanto a la disponibilidad de servicios de cuidados de larga duración.

Conjunto de instrumentos de demografía

En octubre de 2023, la Comisión de la UE presentó lo que denominó un [«conjunto de instrumentos sobre demografía»](#) en respuesta a la invitación del Consejo Europeo de junio de 2023 de presentar un «conjunto de instrumentos para abordar los retos demográficos y, en particular, su impacto en la ventaja competitiva de Europa».

El conjunto de instrumentos es una lista de políticas que los Estados miembros de la UE pueden implantar para gestionar las consecuencias del cambio demográfico, lo que incluye facilitar a los progenitores la conciliación entre trabajo y vida familiar, permitir a la juventud hacer una transición más fácil a la vida laboral, apoyar un envejecimiento saludable y activo y facilitar la migración desde fuera de la UE.

Además de presentar esta lista de sugerencias para que los Estados miembros puedan elegir entre ellas si así lo desean, la Comisión se comprometió a reforzar la recopilación de datos y a empezar a considerar las preocupaciones demográficas también en otras políticas de la UE.

Otras iniciativas de la UE

Aparte de los avances más bien tímidos de la UE en materia de políticas sobre demografía y personas mayores, los participantes en la conferencia de Madrid mencionaron otras iniciativas de la UE como ejemplos que podrían emularse en una posible Estrategia Europea de las Personas Mayores: la Estrategia Europea sobre Discapacidad, la Garantía Infantil Europea y la Garantía Juvenil reforzada.

Presentada a principios de 2021, la [«Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030»](#) establece un conjunto de medidas que la UE tomará —y en algunos casos ya ha tomado— para mejorar la inclusión de las personas con discapacidad.

La [Garantía Infantil](#) es una recomendación del Consejo que se adoptó en junio de 2021 y establece objetivos no vinculantes para la educación y el bienestar de la infancia que los Estados miembros deben alcanzar mediante planes de acción nacionales. La [Garantía Juvenil reforzada](#), por su parte, es un conjunto de medidas de apoyo que deberían ayudar a los jóvenes a conseguir empleo.

Si bien estas estrategias e iniciativas también se basan en gran parte en medidas no vinculantes, muestran que la UE puede desempeñar un papel más activo en el ámbito de las políticas sociales y fomentar políticas para grupos de edad específicos, incluso si la competencia última de la UE en este ámbito es bastante limitada.

Cambios organizativos

Los participantes de la conferencia de Madrid elogiaron a la Comisión por tomarse más en serio las cuestiones demográficas. Con **la vicepresidenta de la Comisión, Dubravka Šuica**, por primera vez un comisario de la UE es responsable de abordar los problemas demográficos que afronta Europa.

Además, como mencionó el **secretario general de AGE Platform Europe, Maciej Kucharczyk**, la DG JUST de la Comisión Europea creó una unidad política que trabaja en torno a los problemas de las personas mayores.

Vías para una estrategia europea

Dado que hasta la fecha la acción a escala de la UE es limitada, existe la posibilidad de que la UE y sus Estados miembros reconsideren y mejoren sus políticas para las personas mayores y aprovechen las oportunidades que ofrece el cambio demográfico. A continuación se presentan algunos de los aspectos que debería tener en cuenta una Estrategia Europea para las Personas Mayores, sobre la base de los debates de la conferencia de Madrid.

1. Reforzar lo que ya existe

En algunos casos, no hay necesidad de reinventar la rueda, sostuvo Maciej Kucharczyk, de AGE Platform Europe. Por ejemplo, ya existen herramientas estadísticas como el índice de envejecimiento activo y los indicadores de esperanza de vida con buena salud, que podrían volver a utilizarse y comunicarse de manera más proactiva para sensibilizar sobre los problemas demográficos.

2. Impulsar la acción a nivel mundial

Europa no es el único continente que se enfrenta a desafíos demográficos. El marcado aumento del número de personas mayores es un fenómeno mundial. Por ello, varios participantes de la conferencia de Madrid instaron a la UE a asumir un papel de liderazgo en la promoción de un convenio de derechos humanos de las Naciones Unidas para proteger los derechos de las personas mayores a nivel mundial, tal como se hizo en el caso de las personas con discapacidad en la primera década del actual siglo.

3. Integración en la práctica

Los ponentes en la conferencia de Madrid destacaron la importancia de pensar en los impactos que tienen las políticas de la UE en las personas mayores, incluso cuando su objetivo principal no esté relacionado con la vejez: la denominada «integración» de las cuestiones relacionadas con la vejez en las políticas de la UE.

Aunque suene sencillo, una integración seria en las políticas de la UE requerirá que los responsables políticos europeos sopesen con detenimiento las diversas contrapartidas.

La política de migración, por ejemplo, es muy controvertida en términos políticos, y los intereses de las personas mayores que necesitan cuidadores, los intereses de las empresas que necesitan reemplazar a los trabajadores jubilados y los intereses de un sistema de seguridad social que necesita mantener a un mayor número de jubilados a menudo se pasan por alto en favor de las cuestiones culturales.

En la política fiscal europea también se pueden encontrar importantes compensaciones que una verdadera integración tendría que tener en cuenta. Por ejemplo, es poco probable que se cumplan objetivos ambiciosos y no vinculantes sobre la calidad de los cuidados de larga duración si unas normas fiscales que sí son vinculantes obligan a los Gobiernos de los Estados miembros a contener el gasto público.

Debido a la desigualdad de la evolución demográfica en los distintos territorios, los cambios en la política de cohesión de la UE también deberían atender a su efecto en las personas mayores. Además, cuando se realizan cambios en los servicios públicos y la infraestructura pública, deben tenerse en cuenta los obstáculos digitales y físicos para su uso por personas mayores.

4. Desarrollo de políticas específicas

Sin embargo, todos los esfuerzos para integrar una dimensión demográfica en las políticas económicas, sociales o sanitarias no serán suficientes para garantizar un envejecimiento activo y el respeto y el acceso a todos los derechos que les corresponden a las personas mayores.

Esta es la razón por la que la mayoría de los ponentes en la conferencia de Madrid apoyaron el mismo llamamiento a las instituciones europeas para que se comprometieran a proponer una Estrategia Europea para las Personas Mayores y el cambio demográfico. Dicha estrategia, respaldada por planes nacionales, será la plataforma sobre la que construir iniciativas específicas y medidas reguladoras para aprovechar los beneficios del cambio demográfico.

A tal efecto, la nueva Estrategia habría de desarrollarse a partir de un pacto intergeneracional basado en el respeto y la solidaridad entre generaciones, que tenga por objetivo fundamental el acceso a oportunidades de educación de calidad y a lo largo de toda la vida, al empleo digno regulado y a sistemas de protección social desarrollados que cubran a todos los miembros de la sociedad.

5. El dividendo demográfico

Evidentemente, la longevidad también ofrece potencial económico. Por un lado, las personas que viven más tiempo consumen más. Es probable que este fenómeno, que algunos han denominado la «economía plateada», sea aprovechado por el mercado.

Sin embargo, el verdadero potencial de los actuales cambios demográficos de Europa reside en que, en promedio, las personas se mantengan más sanas y productivas durante más tiempo. El Dictamen exploratorio del CESE afirma que una estrategia europea para las personas mayores tendría que hacer hincapié en las «oportunidades humanas, sociales y económicas» y mejorar «las perspectivas ciudadanas y participativas, ya que las personas mayores mantienen un capital intelectual, económico y social muchas veces desaprovechado».

Algunos participantes de la conferencia de Madrid también argumentaron que los europeos tendrían que pensar en una forma de superar la edad de jubilación obligatoria.

6. Dignidad

Dignidad es una palabra que rara vez se usa en el discurso político de la UE. Sin embargo, qué importante es. «Queremos vivir con dignidad hasta la vejez y queremos morir con dignidad», subrayó el presidente de la GIA, Luis Gallegos Chiriboga, en la conferencia de Madrid.

La dignidad resulta difícil de definir. Se trata de una de esas poderosas emociones cuya importancia solo se hace realmente palmaria en su ausencia. La dignidad se pierde cuando un trabajador de la construcción de 67 años con las rodillas y caderas lesionadas tiene que suplicar a su empleador que lo mantenga en nómina, pues su pensión no le alcanza para vivir. La dignidad se pierde cuando las personas mayores de una residencia se dejan yaciendo en sus excrementos porque el personal es demasiado reducido y está demasiado sobrecargado de trabajo para prestar a cada residente la atención que exige un envejecimiento digno. La dignidad se pierde si en una discusión se hace caso omiso a las opiniones de una mujer de 80 años solo porque provienen de una mujer mayor y de aspecto frágil.

Si el envejecimiento se considera únicamente desde el prisma de la competitividad, como un activo que hay que extraer para el crecimiento económico o como un «dividendo demográfico» que hay que cosechar, la dignidad corre el riesgo de caer en el olvido.

Como demostró el auge del populismo en la última década, las personas que sienten que se les falta al respeto pueden arremeter. Y las tendencias demográficas concederán a las personas mayores un poder que les permitirá imponer un coste político a los políticos que violan su dignidad. Por lo tanto, es poco probable que las políticas que corren el riesgo de violar la dignidad de las personas mayores sigan siendo políticamente sostenibles.

7. Un mejor equilibrio

Al mismo tiempo, la creciente fuerza política de las personas mayores también corre el riesgo de provocar una reacción de rechazo entre los jóvenes, ya que se sienten menos representados en el plano político y, al mismo tiempo, se ven abocados a mantener a más personas durante más tiempo con el fruto de su trabajo.

Las políticas que ignoran estos sentimientos corren el riesgo de crear un bloqueo contraproducente y amargo, que siembre la división entre las generaciones.

Por lo tanto, las políticas solo pueden tener éxito si reciben la aceptación de todas las generaciones. Como destacaron varios oradores en la conferencia de Madrid, los intereses de las personas mayores no se pueden defender por oposición a otras generaciones, sino junto con ellas.

Por ejemplo, el gasto público destinado a mejorar las condiciones laborales y salariales de los cuidadores podría ayudar a atraer mano de obra a este sector y las personas mayores recibirían una atención de mayor calidad y más respetuosa con su dignidad.

Otro ejemplo es la edad de jubilación. Un aumento brusco de la edad de jubilación sin medidas complementarias —aprovechando los beneficios del dividendo demográfico— será considerado una afrenta por muchas personas en edad laboral y, por lo tanto, se enfrentará a una resistencia enconada. **El diputado al Parlamento Europeo Milan Brglez** destacó en la conferencia de Madrid que la edad de jubilación no podía adaptarse de forma lineal al aumento de la esperanza de vida.

Sin embargo, también se podría lograr una vida laboral más larga de una manera más armoniosa desde el punto de vista intergeneracional, por ejemplo combinando un aumento constante de la edad de jubilación con una disminución constante de las horas de trabajo de las personas en edad laboral. Los trabajadores que tienen que trabajar menos por semana podrían mantenerse más sanos hasta la vejez e incluso disponer de más tiempo para compartirlo con sus familiares más mayores y cuidarlos.

Estos y otros cambios requerirán cambios significativos en los sistemas de seguridad social y la legislación laboral. Dado que la UE no tiene el poder de imponer determinadas políticas a los Estados miembros, su papel podría consistir en coordinar, poner en común las mejores prácticas y fomentar la experimentación, al tiempo que se asegura de que sus políticas principales estén diseñadas de manera que no perjudiquen la experimentación en favor de una sociedad que envejece.



Comité Económico y Social Europeo

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Published by: "Visits and Publications" Unit
EESC-2024-4-ES

www.eesc.europa.eu



© Unión Europea, 2024

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para cualquier uso o reproducción de las fotografías / ilustraciones, hay que solicitar autorización directamente al titular / los titulares de los derechos de autor.

Cover page: © Sabrina Bracher/Shutterstock.com



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea



Print
QE-02-24-021-ES-C
ISBN 978-92-830-6380-3
doi:10.2864/293458

Online
QE-02-24-021-ES-N
ISBN 978-92-830-6384-1
doi:10.2864/189668

ES