

# Políticas de vejez: un reto social de importancia creciente

Elvira S. Llopis

VICEPRESIDENTA DE LA FUNDACIÓN 1º DE MAYO

**E**l envejecimiento no es sino un reflejo del éxito del proceso de desarrollo humano, resultado de una menor mortalidad (combinada con una reducción de la fertilidad) y una mayor longevidad, tal y como se recoge en el informe sobre “Desarrollo en un mundo que envejece”, de Naciones Unidas.

Efectivamente, en el mundo desarrollado, pero también en muchas partes del mundo en desarrollo, la proporción de personas mayores en la población aumenta rápidamente, y se espera que este aumento sea sostenido, con una incidencia además muy acusada de los que se viene denominando “gran ancianidad”, esto es, las personas mayores de 80 años.

Esto supone un incremento del índice de dependencia, es decir, de la relación entre las personas que no trabajan y dependen de los ingresos generados por otras personas en relación con el número de personas que trabajan y generan ingresos.

Pero además de esta consecuencia, el progresivo envejecimiento de la población comporta otras de carácter social y sanitario, en la medida en que el compromiso de la sociedad con sus grupos de población más vulnerables no debe quedarse reducido a garantizar su suficiencia económica, con ser ésta de suma importancia, sino también a garantizar su suficiencia social, para lo que es de especial relevancia mantener la autonomía y la independencia de las personas mayores, así como establecer distintos mecanismos de inclusión social.

En el caso del envejecimiento poblacional contamos, además, con una ventaja, como es el hecho, señalado en el citado informe de Naciones Unidas, de que los cambios en la estructura de edad de la población que se avecinan se conocen bien, lo que hace posible actuar con anticipación, adoptando con antelación aquellas

políticas que permitan adaptarse a tales cambios demográficos y adoptar las medidas necesarias para hacer frente a todos los retos que plantean.

Estas medidas, no obstante, deben partir del hecho de que tanto la vejez como la juventud van mucho más allá de un mero dato cronológico; antes bien, son fundamentalmente una construcción social, que determina, a partir de ciertas capacidades instrumentales y funcionales para mantener la autonomía e independencia, quienes pertenecen o no al colectivo de personas mayores (o de personas jóvenes).

Con todo, esa construcción social así definida opera bajo la lógica de la exclusión, en la medida en que implica una construcción de la vejez aquella condición que se configura a partir de carencias de todo tipo: de carácter económico, es la falta de ingresos derivada del hecho de no participar en el trabajo productivo; carencias de carácter físico, derivadas de la merma de autonomía y de la existencia de algún tipo de discapacidad a causa de la edad; de carácter social, derivadas de la ausencia de roles socialmente relevantes.

Desde esta óptica reduccionista, la vejez no puede sino ser, en el mejor de los casos, objeto de protección, y ha sido desde esta óptica desde la que se han construido gran parte de las políticas de vejez en los últimos años.

Pero, evidentemente, la autonomía e independencia tanto física como social de las personas tiene no poco que ver con su entorno social, con aquellas actividades de la vida cotidiana que se consideran básicas, y socialmente relevantes, el modo en que se supone que deben ser realizadas y los medios de que se dispone para ello, incluyendo los medios tecnológicos.

O, si se prefiere, si se abandona el enfoque individual en el que esas carencias se verifican, y se adopta un enfoque social, en el que esas ca-

rencias deben ser socialmente compensadas (lo que implica la acción positiva de los poderes públicos y de la sociedad en general) a fin de garantizar derechos de carácter social como son el derecho al trabajo, a la asistencia, al estudio, a la protección de la salud, a estar libres de enfermedad, de pobreza y de soledad, entonces la vejez deja de ser meramente objeto de protección para ser sujeto de derechos<sup>ii</sup>

Un enfoque al que subyace el “paradigma de la calidad de vida en la medida que tiene como finalidad garantizar una situación de certidumbre, es decir, procurar condiciones para un desarrollo integral y asegurar en un concreto contexto social, la realización de la propia personalidad, garantizando que cada individuo o cada colectividad desarrolle su capacidad para hacer valer ante instancias de decisión las condiciones inherentes a su dignidad y que en un plano de justicia pueda cubrir sus necesidades básicas y que, en definitiva, contribuyan a erra-

**Hay que recordar que más de la tercera parte de las personas mayores de 65 años precisan ayuda para las actividades cotidianas de la vida diaria, porcentaje que, en el caso de quienes cuentan con más de 85 años se eleva a las tres cuartas partes de la población de dicha edad.**

dicar conductas o ideas inconsistentes con el respeto de aquella dignidad”<sup>iii</sup>.

En nuestro país La Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, avanza en este último enfoque, en la medida en que asume, en su Exposición de Motivos, que “El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”.

Un reto, por tanto, de índole cualitativa, pero que debe afrontar, además, un segundo reto de carácter cuantitativo, como es el hecho de que, en el caso de España, la conjunción de una mayor esperanza de vida y una menor tasa de fertilidad, ha puesto de manifiesto un incre-

mento continuo de la población mayor de 65 años con relación al total poblacional desde 1900 hasta 2001, periodo en el que pasa de suponer apenas algo más del 5 por ciento de la población, a significar el 17 por ciento.

A partir de esta fecha, el envejecimiento de la población experimentó un breve estancamiento que, sin embargo, se saldará con un repunte mayor a partir de 2010.

A partir de ahí, las previsiones demográficas apuntan hacia un incremento muy acelerado del porcentaje de población mayor de 65 años desde 2020 hasta 2050, superando el 30 por ciento del total de la población.

La composición por edad de las proyecciones de población nos habla de un incremento más significativo en el grupo de mayor edad. Así, si en 1900 los mayores de 80 años representaban el 0,6 por ciento de la población española, en tanto el grupo de edades comprendidas entre los 65 y los 79 años suponían el 4,6 por ciento de la población, en la actualidad, el peso porcentual de quienes tienen 80 años o más se ha elevado hasta el 4,5 por ciento, correspondiendo a quienes cuentan con entre 65 y 79 años el 12,1 por ciento.

La estimación para 2060 es que las personas con una edad comprendida entre los 65 años y los 79 supongan el 16,7 por ciento, en tanto los que cuenten con 80 años o más supondrían el 13,1 por ciento, lo que significa prácticamente la mitad de la población mayor.

Hay que recordar que más de la tercera parte de las personas mayores de 65 años precisan ayuda para las actividades cotidianas de la vida diaria, porcentaje que, en el caso de quienes cuentan con más de 85 años se eleva a las tres cuartas partes de la población de dicha edad. Este porcentaje se reduce a un 5 por ciento en el resto de la población.

Todo parece apuntar, por tanto, hacia la necesidad de una intensificación en los cuidados a mayores y a que éstos se irán orientando, paulatinamente, hacia los cuidados de larga duración, dada la mayor longevidad que se manifiesta en la evolución reciente de la población mayor, y a la disminución de la población más joven que ha venido dispensando, en general, este tipo de cuidados en el entorno familiar.

Sin embargo los datos nos dicen que el gasto en protección social en España, dentro de la que se incluyen las políticas de vejez, es muy es-

caso, situándose en el puesto catorce en el conjunto de la UE-27, por debajo de la media del gasto en protección social de la Unión Europea, y por debajo también del correspondiente a países como Italia, Irlanda y Grecia.

Así, si el gasto anual por persona en protección social en la UE-15 es de 6.738 € (corregidos en términos de paridad de compra), en la UE-25 es de 6.127 € y en la UE-27 de 5.858 €, en el caso de nuestro país el gasto anual por persona en protección social se reduce a 4.664 €.

Pero es que, además, la función “Vejez” supone en nuestro país un 38,7 por ciento del total del gasto social, 2,7 puntos menos que en la UE, en que esta función consume el 41,4 por ciento del gasto social.

Con todo, está claro que lo que auténticamente nos debe servir de referencia es la relación entre el esfuerzo que se realiza en protección a la vejez y el índice de envejecimiento de la población.

**El Informe “La Pobreza de las personas mayores en la Europa de los 25”, remitido a la Comisión Europea, afirma que “En los primeros años del siglo XXI, aproximadamente 13 millones de personas mayores se encuentran en riesgo de caer en la pobreza en los 25 Estados miembros de la Unión Europea.; dicha cantidad equivale a uno de cada seis mayores de los 74 millones que viven en la Unión Europea”.**

La media de la Unión Europea señala que a un porcentaje de población mayor de 65 años del 16,6 por ciento se corresponde un esfuerzo en protección a la vejez que sitúa este gasto en el 10,9 por ciento del PIB, esto es, una razón de 0,7 donde el porcentaje del PIB es el numerador y el porcentaje de población mayor de 65 años el denominador.

Según este criterio, Polonia y Austria, con una razón de 0,8, son los países en que el esfuerzo en protección social a la vejez es más consistente con el porcentaje de población mayor, en tanto países como Estonia, Irlanda o Letonia, con una razón de 0,3 tienen un desequilibrio entre ambos factores mayor, lo cual es espe-

cialmente significativo en el caso de Irlanda, que es el país de la Unión Europea con un porcentaje menor de población mayor, con lo que, en principio, resultaría más fácil contar con un gasto más ajustado a esa realidad.

España, con una razón de 0,5 que comparte con Finlandia y Portugal, está muy por debajo de la media de la Unión Europea, ocupando la décimo octava posición, a pesar de contar con una tasa de envejecimiento ligeramente superior a la media europea: 16,8 en nuestro país frente a 16,6 como media de la UE, lo que la sitúa en la séptima posición en cuanto a envejecimiento poblacional en el ámbito europeo.

El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento adoptado por Naciones Unidas en 2002 se fijaba, entre otros objetivos el de “El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”.

A pesar de ello, constatamos un menor nivel de renta de las personas mayores en el conjunto de los países desarrollados, e incluso en el propio seno de la Unión Europea.

La renta de las personas mayores experimenta, y esto es un hecho generalizado en el conjunto de la Unión Europea, una significativa merma con respecto a la renta de las personas menores de 65 años. En el caso de nuestro país este dato aporta un resultado del 73 por ciento de los ingresos entre los mayores de 65 años como porcentaje de los ingresos de los menores de esta edad, por debajo de países como Grecia y Portugal, y a gran distancia de, por ejemplo, Austria, Alemania, Italia o Francia.

El Informe “La Pobreza de las personas mayores en la Europa de los 25”, remitido a la Comisión Europea, afirma que “En los primeros años del siglo XXI, aproximadamente 13 millones de personas mayores se encuentran en riesgo de caer en la pobreza en los 25 Estados miembros de la Unión Europea.; dicha cantidad equivale a uno de cada seis mayores de los 74 millones que viven en la Unión Europea. Estos resultados se calculan utilizando el 60 por ciento de los ingresos medios que suponen el umbral de la pobreza para los respectivos países. Chipre, Irlanda, España, Portugal, Grecia e Inglaterra se identifican como los países con el mayor riesgo de pobreza para la población mayor. Los nuevos Estados miembros son países

cuya población mayor presenta muy bajo riesgo de caer en la pobreza - el promedio de riesgo de pobreza para los mayores de la Europa de los 15 (19 %) es más del doble del observado para los mayores de los NMS 10 (9%) –“.

Efectivamente la tasa de pobreza para la población menor de 65 años en la UE-15 es del 16 por ciento, en tanto ese porcentaje se eleva al 20 por ciento para los mayores de 65 años, lo que implica un diferencial de cuatro puntos porcentuales entre ambas tasas de pobreza.

En este contexto, nuestro país es el que mayor diferencia presenta en la tasa de pobreza por edad: una tasa del 20 por ciento entre la población con una edad inferior a los 65 años y que entre los mayores de 65 años se eleva al 31 por ciento, lo que supone 11 puntos de diferencia entre ambos grupos.

En la mayoría de los países, según el ya citado Informe sobre vejez y pobreza en la Europa de

mayor de 65 años no puede permitirse algunos gastos básicos, como son los derivados del hecho de mantener la vivienda con una temperatura adecuada o el comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días.

Pero es ante todo la capacidad para afrontar gastos imprevistos (como puede ser, por ejemplo una reparación doméstica) en la que la diferencia el mayor: el 33,5 por ciento de los hogares en que la persona de referencia es mayor de 65 años no pueden hacerlo, porcentaje que, en general supone el 28 por ciento.

En todos los casos la situación de las mujeres es peor que la de los varones.

Esta situación de mayor empobrecimiento y precariedad económica puede acentuarse en el futuro inmediato en la medida en que, previsiblemente, las redes familiares de apoyo económico se están haciendo también más débiles; hay que pensar que en la situación actual muchas veces son los ingresos de las personas mayores los que constituyen la fuente de ingresos más persistente y segura de los hogares de los que forman parte.

La Declaración Política de la II Asamblea Mundial sobre envejecimiento de Naciones Unidas, celebrada en Madrid en Abril de 2002, expresa en su artículo 12 lo siguiente: “Las expectativas de las personas de edad y las necesidades económicas de la sociedad exigen que las personas de edad puedan participar en la vida económica, política, social y cultural de sus sociedades. Las personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar hasta que quieran y sean capaces de hacerlo, en el desempeño de trabajos satisfactorios y productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación. La habilitación de las personas de edad y la promoción de su plena participación son elementos imprescindibles para un envejecimiento activo. Es necesario ofrecer sistemas adecuados y sostenibles de apoyo social a las personas de edad”.

La puesta en marcha del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD) esta siendo lenta en relación al calendario previsto tras la aprobación de la Ley, ya que a pesar de que se están dando pasos importantes en este ámbito, la implantación del sistema no se está desarrollando de forma homogénea, existiendo notables diferencias territoriales entre las distintas Comunidades Autónomas con respecto a la transposición del

### Algo más del 40 por ciento de los hogares en que la persona de referencia es mayor de 65 años no puede permitirse algunos gastos básicos, como son los derivados del hecho de mantener la vivienda con una temperatura adecuada o el comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días.

los 25, el riesgo de pobreza es claramente más alto para las mujeres mayores que para los hombres de edad avanzada y que las mujeres de más de 75 años de edad presentan el mayor índice de riesgo de pobreza.

La tasa de pobreza en nuestro país, no obstante, se corrige notablemente después de las transferencias sociales, en concreto, 12 puntos porcentuales, si bien hay que decir que dicha corrección mantiene las desigualdades en función del sexo. A pesar de ello, en el caso de los hogares en que la persona de referencia es mayor de 65 años, constatamos que más de la cuarta parte de dichos hogares cuentan con unos ingresos anuales inferiores a 9.000 euros, un porcentaje que en el caso del total de hogares se reduce al 12,6 por ciento, esto es, prácticamente la mitad.

De este modo, algo más del 40 por ciento de los hogares en que la persona de referencia es ma-

desarrollo normativo, la valoración de la dependencia y la recepción de las solicitudes.

A 1 de Junio de 2009<sup>iv</sup> constatabamos dos cuestiones muy significativas: en primer lugar, el hecho de que en seis Comunidades Autónomas la “lista de espera” para la identificación de la situación de dependencia supera el 50 por ciento de las solicitudes. Estas Comunidades son Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, Madrid y Murcia.

En segundo lugar, el hecho, constante en todas ellas excepto en Madrid, Canarias y Extremadura, si bien que con distinta intensidad, de que más de la cuarta parte de las prestaciones se verifican a través de los cuidados familiares, indudablemente con mucho menor coste pero que no cumplen estrictamente con la función que estas prestaciones deben tener, y que únicamente puede contar con alguna justificación en el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

**El gasto en cuidados de larga duración por persona de edad superior a los 85 años en nuestro país es de tan sólo 6.083 euros, lo que significa la cuarta parte de lo que se destina por este concepto en Bélgica o los Países Bajos, la tercera parte de lo que se destina en Alemania o la mitad de lo que se destina en Francia.**

Correlativamente, la Ayuda a Domicilio cuenta con muy baja intensidad entre las distintas prestaciones, excepto en los casos de Andalucía, País Vasco y Rioja, únicas Comunidades en que esta modalidad de prestación supera el 10 por ciento de las existentes. Sin embargo, desde el punto de vista del mantenimiento de la integración social de las personas mayores la ayuda a domicilio y cualesquiera otras medidas alternativas a la institucionalización no sólo son más deseables, sino que además suponen un plus de autonomía e independencia que son el auténtico objetivo de este tipo de servicios.

Pero, si bien el mantenimiento del domicilio es deseable, la opción por los cuidados familiares para atender a la dependencia de las personas mayores parece no tener en consideración que el entorno social en el que las personas enve-

jecen está cambiando con rapidez creciente: el tamaño de las familias se reduce, el papel de la familia ampliada se desvanece y las percepciones con respecto al apoyo intergeneracional y la atención de las personas mayores cambian rápidamente.

Además se trata de una opción poco compatible, de manera generalizada, con la elevada tasa de soledad de las personas mayores en nuestro país y que, afectando más a las mujeres que a los varones, constituye un elevado porcentaje de la población mayor para todos los grupos de edad. A ello hay que añadir el hecho de que gran parte de las personas mayores que manifiestan no vivir solas conviven con personas de una edad también superior a los 65 años.

Recordemos que la Ley plantea dos supuestos básicos.

Uno, al que considera el criterio general, que es el de la prestación de servicios. Esta prestación de servicios puede ser directamente prestado por la Administración, bien a través de un servicio público, bien a través de un servicio concertado, o, con carácter excepcional, “únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado”, mediante una prestación económica de carácter finalista, cuyo objetivo es la compra de dicho servicio.

El segundo supuesto, que considera excepcional, supone una prestación económica para cuidados en el entorno familiar<sup>1</sup>, condicionada a una serie de circunstancias que se establecen en el artículo 14. También se prevé la prestación económica para “contribuir a la contratación de asistencia personal”, en los términos que establece el artículo 19.

El cuidado familiar de las personas en situación de dependencia debe quedar reducido a la estricta situación de excepcionalidad que establece su artículo 18, realizando un esfuerzo que impida la dualización del sistema en función del tipo de entorno geográfico o económico en el que vivan los distintos titulares del derecho.

En el mismo sentido, es preciso que se promueva la iniciativa pública en materia de servicios de atención a las personas en situación de dependencia, invirtiendo el carácter subsidiario de la titularidad pública en este tipo de servicios, para así garantizar que la equidad

que sirve como principio a la Ley está presente no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también desde el punto de vista cualitativo, evitando con ello vacíos en la provisión de servicios en aquellos lugares en los que las empresas privadas no acuden por no ser atractivos desde el punto de vista de las perspectivas de negocio.

Por último, señalar que el gasto en cuidados de larga duración por persona de edad superior a los 85 años en nuestro país es de tan sólo 6.083 euros, lo que significa la cuarta parte de lo que se destina por este concepto en Bélgica o los Países Bajos, la tercera parte de lo que se destina en Alemania o la mitad de lo que se destina en Francia.

Sin embargo, el incremento de la longevidad, así como los distintos estilos de vida y de convivencia, harán de este gasto una prioridad en los próximos años, prioridad para la que es necesario no sólo incrementar el gasto, sino hacerlo en forma de inversiones públicas que

garanticen el cuidado y la atención tanto dentro como fuera del domicilio, prestado a través de personal especializado, y garantizando su cobertura como un derecho independiente de las voluntades políticas de los distintos gobiernos y administraciones. ♦

#### NOTAS

<sup>i</sup> El artículo 1 del RD 615/2007 amplía el concepto de cuidador no profesional a vecinos siempre que se den determinados supuestos.

<sup>i</sup> Sandra Huenchua: "Políticas de vejez como mecanismo de promoción de los derechos de las personas mayores: algunos acercamientos teórico-conceptuales". RBCEH - Revista Brasileira de Ciências do Envelhecimento Humano, Passo Fundo, 52-60 - jul./dez. 2006

<sup>ii</sup> Id.

<sup>iii</sup> Id.

<sup>iv</sup> Último dato homogéneo. Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales.