



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.3.2002
COM(2002) 143 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO
Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**La respuesta de Europa al envejecimiento a escala mundial
Promover el progreso económico y social en un mundo en proceso de envejecimiento
Contribución de la Comisión Europea a la segunda Asamblea Mundial sobre el
Envejecimiento**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

La respuesta de Europa al envejecimiento a escala mundial Promover el progreso económico y social en un mundo en proceso de envejecimiento Contribución de la Comisión Europea a la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

RESUMEN

La presente Comunicación constituye la contribución de la Comisión Europea a la **segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento**, que organizarán en Madrid, del 8 al 12 de abril de 2002, las Naciones Unidas y el Gobierno español. Su objetivo consiste en estimular el debate internacional con vistas a la elaboración de una versión revisada del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, que deberá adoptarse en Madrid. En este sentido, servirá de punto de referencia a las presidencias belga y española de cara a la adopción de una posición común de la UE sobre dicho Plan.

Cuando en 1982 se adoptó en Viena el primer Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, este fenómeno se perfilaba como un problema importante prácticamente sólo para los países más desarrollados. Desde entonces, el proceso de envejecimiento ha comenzado a afectar también a varias regiones del mundo en vías de desarrollo. En el siglo XXI, el envejecimiento rápido se convertirá progresivamente en un fenómeno a escala mundial.

La Comisión Europea coincide con las Naciones Unidas en que para resolver los desafíos que el proceso de envejecimiento planteará en el futuro a todas nuestras sociedades es necesaria una mayor concienciación a escala mundial. La cooperación internacional puede mejorar la capacidad de los países para responder a estos desafíos. Para abordar debidamente los retos que el envejecimiento planteará en el futuro, es preciso empezar ya a adoptar medidas.

Con la presente Comunicación, la Comisión pretende compartir la experiencia acumulada a escala comunitaria gracias a la cooperación sobre cuestiones relacionadas con el envejecimiento, la cual pone de manifiesto la necesidad de adoptar un planteamiento político que abarque los aspectos económicos, sociales y de empleo de este fenómeno. La Comisión es plenamente consciente de la diversidad de los retos que plantea el envejecimiento en todo el mundo y del hecho de que su experiencia no siempre puede transferirse a otros contextos. Sin embargo, está convencida de que su experiencia puede servir para desarrollar ideas. El problema del envejecimiento a escala mundial requiere un esfuerzo colectivo de colaboración internacional con vistas a promover el desarrollo sostenible en todo el mundo.

1. INTRODUCCIÓN

La presente Comunicación constituye la contribución de la Comisión Europea a la **segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento**, que organizarán en Madrid, del 8 al 12 de abril de 2002, las Naciones Unidas y el Gobierno español. Su objetivo consiste en estimular el debate internacional con vistas a la elaboración de una versión revisada del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, que deberá adoptarse en Madrid.

El Plan de Acción original, adoptado en la primera Asamblea de las Naciones Unidas sobre este tema (Viena, 1982), hacía hincapié en las personas de edad avanzada y entre sus resultados destaca la proclamación de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, que se centran en la independencia, la participación, la atención, la realización personal y la dignidad. Posteriormente, numerosos actos auspiciados por la ONU han contribuido a hacer avanzar la agenda política mundial en materia de envejecimiento. La Asamblea General decidió declarar 1999 «Año Internacional de las Personas de Edad» y convocar una segunda Asamblea Mundial en 2002. Por último, la Declaración del Milenio vino a dotar de una configuración común a las iniciativas de la ONU en este ámbito.

Cuando en 1982 se adoptó en Viena el primer Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, este fenómeno se perfilaba como un problema importante prácticamente sólo para los países más desarrollados¹. Sin embargo, pronto empezará a afectar también a algunas regiones del mundo en vías de desarrollo. En el siglo XXI, el envejecimiento rápido pasará a convertirse progresivamente en un importante desafío a escala mundial.

Se espera que la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento adopte una versión revisada del Plan de Acción sobre el Envejecimiento, que incluirá una estrategia global a largo plazo en pos de una sociedad para todas las edades.

El crecimiento sostenido de la longevidad y nuestra cada vez mayor capacidad para controlar la reproducción cuentan entre los grandes logros de la humanidad en los últimos cincuenta años. El hecho de que las personas en general puedan esperar vivir más tiempo abre grandes oportunidades de realización personal. Los efectos combinados de estos avances, que se traducen en el envejecimiento de la población, plantean asimismo nuevos desafíos. A medida que avanza el nuevo siglo, el envejecimiento pondrá en cuestión los fundamentos sociales y económicos de las sociedades en numerosas regiones del mundo. Nuestras sociedades deberán no sólo ofrecer un marco apropiado para personas cada vez más longevas, sino garantizar al mismo tiempo la viabilidad social y económica en un mundo en proceso de envejecimiento. Las condiciones y las oportunidades ofrecidas a las actuales generaciones de personas mayores —hombres y mujeres— son una prioridad constante, pero la adaptación al envejecimiento de la población es un problema que nos concierne a todos y cuya solución pasa necesariamente por la instauración de una sociedad para todas las edades. Las políticas en materia de envejecimiento deberían, por tanto, basarse en un enfoque amplio que abarque todas las fases de la vida y el conjunto de la sociedad, teniendo en cuenta las iniciativas emprendidas en todo el mundo y los principios rectores de las Naciones Unidas.

¹ En 1980, las personas de 60 años o más sólo representaban el 6 % de la población de los países menos desarrollados, frente al 16 % en los países más desarrollados (estimaciones de la ONU).

2. ENVEJECIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA: UN PROBLEMA ACUCIANTE A ESCALA MUNDIAL

El envejecimiento de las sociedades es resultado, esencialmente, de la caída de las tasas de fecundidad y de una esperanza de vida cada vez mayor, a lo que hay que sumar los efectos de la explosión demográfica de los años sesenta, responsable de grandes diferencias en el tamaño de los grupos de edad. Los flujos migratorios también pueden influir en este proceso. Si bien es cierto que el envejecimiento se impondrá en las próximas décadas como una tendencia universal, ello no impide una gran diversidad por lo que se refiere al ritmo y la progresión de la evolución demográfica, los contextos sociales y económicos y la percepción de los desafíos planteados.

Esta diversidad se hace particularmente patente cuando se compara el fenómeno del envejecimiento en **las regiones desarrolladas y en las regiones en desarrollo del mundo**. Aunque la población de los países en desarrollo es hoy por hoy relativamente joven, los pronósticos indican que, en muchos de ellos, el proceso de envejecimiento se desarrollará a un ritmo sin precedentes², como consecuencia del fuerte descenso de las tasas de fecundidad y del acelerado incremento de la longevidad. Se espera que, para 2050, el número de personas mayores en los países menos desarrollados se habrá más que cuadruplicado (pasando de 374 millones en 2000 a 1 570 millones). Ese año, esta categoría de edad representará el 19 % de la población de los países menos desarrollados, frente al 8 % actual, y la edad mediana debería aumentar 11 años, para situarse en los 35 años. En los países desarrollados, en los que la proporción de personas de edad ya es mucho más elevada como consecuencia del rápido crecimiento registrado, particularmente durante el periodo de la posguerra, la población seguirá envejeciendo, pero a un ritmo más lento que en los países menos desarrollados, y el porcentaje de personas de edad pasará del 19 % actual al 33 % en 2050, al tiempo que la edad mediana aumentará 9 años, para alcanzar los 46 años.

Se constatan igualmente disparidades *dentro* de las regiones desarrolladas y de las regiones en desarrollo del mundo.

Entre los países desarrollados, la evolución hacia el envejecimiento será, hasta 2050, más marcada en Europa³ y Japón: el porcentaje de personas de 60 años o más será de alrededor del 37 % en Europa y aún mayor en Japón, frente a tan sólo un 27 % en América del Norte, donde el crecimiento de la población seguirá siendo relativamente fuerte. Dentro de esa categoría de edad, también crecerá significativamente el número de personas de edad muy avanzada, es decir, de 80 años o más. Mientras que en la actualidad estas personas representan el 3 % de la población europea, en 2050, el porcentaje será de al menos un 10 % en once de los quince Estados miembros actuales de la Unión Europea. Las diferencias entre hombres y mujeres en materia de envejecimiento son considerables. En Europa, la esperanza de vida de las mujeres supera actualmente en más de 6 años la de los hombres. En la categoría de edad de 60 años o más, hay un 50 % más de mujeres que de hombres y el 70 % de las personas de 75 años o más que viven solas son mujeres.

No se prevé que el proceso de ampliación de la Unión Europea tenga un impacto significativo sobre el proceso de envejecimiento de su población. Aunque el porcentaje de personas de

² Así, por ejemplo, mientras en Francia fueron necesarios 115 años para que se duplicara el porcentaje de personas de edad avanzada, del 7 al 14 % de la población, en China el mismo incremento se producirá en tan sólo 27 años.

³ En Europa, la tendencia al envejecimiento es, por el momento, menos pronunciada en los países de Europa Central y Oriental (PECO) que en los Estados miembros de la Unión Europea.

edad avanzada en los países de Europa Central y Oriental es actualmente inferior al de EU-15, todo parece indicar que aumentará rápidamente para alcanzar la media comunitaria de aquí a 2050. Hoy por hoy, la mayoría de los países candidatos registran tasas de fecundidad particularmente bajas, lo que, de mantenerse esta tendencia, podría tener efectos aún más importantes en su proceso de envejecimiento.

También en el mundo en desarrollo se observan grandes disparidades por lo que respecta al proceso de envejecimiento⁴. En el grupo de países menos desarrollados, se prevé que la edad mediana sólo pase de 18 años en 2000 a 26 años en 2050. En cambio, para el conjunto de los países en desarrollo, cabe esperar un aumento mayor, pasando de 24 a 35 años.

3. EL PLANTEAMIENTO POLÍTICO DE LA UE DE CARA AL ENVEJECIMIENTO

3.1. El planteamiento general de la Unión Europea de cara al envejecimiento

Europa, una de las primeras áreas afectadas por el envejecimiento a lo largo del siglo XX, ha elaborado toda una serie de medidas políticas⁵ para hacer frente a este fenómeno. Durante mucho tiempo, los debates políticos se limitaron exclusivamente al ámbito nacional. En la segunda mitad de los años noventa, sin embargo, se hizo patente que los retos planteados eran en muchos sentidos comunes⁶, y en los últimos años se han dado pasos decisivos para potenciar la cooperación comunitaria en este ámbito. Cuando la Comisión Europea presentó en 1999, como contribución al Año Internacional de las Personas de Edad de las Naciones Unidas, una Comunicación⁷ en la que se exponía una serie de medidas relativas al envejecimiento y se apuntaba que una cooperación más estrecha sobre estas cuestiones a escala europea redundaría en beneficio de todos los Estados miembros, se trataba todavía de una visión de lo que podría ser el futuro. Sin embargo, en los pocos años transcurridos desde entonces, los Estados miembros se han comprometido a abordar los diversos aspectos del envejecimiento en el marco del saneamiento de las finanzas públicas⁸, el empleo, la protección social y el desarrollo sostenible, manteniendo al mismo tiempo sus políticas nacionales en estos ámbitos y tomando en consideración las particularidades con que se manifiesta el fenómeno del envejecimiento. Además, la lucha contra la discriminación por motivos de edad ha sido integrada en el Tratado CE y en la Carta de los derechos fundamentales, que hace referencia igualmente a los derechos de las personas mayores⁹.

⁴ El fenómeno del envejecimiento es más marcado en Asia y América Latina, donde el porcentaje de personas mayores ascenderá, de aquí a 2050, a entre un 20 y un 25 % de la población, mientras que en el África subsahariana, donde la pandemia del VIH/SIDA y las adversas condiciones sociales y económicas continúan haciendo estragos, se alcanzará la mitad de ese porcentaje.

⁵ Europa ha desempeñado un papel de abanderado en la puesta a punto de una serie de respuestas institucionales al envejecimiento de la población (jubilación, regímenes de pensiones, servicios sanitarios especializados, asistencia en residencias e instituciones, centros de actividad, etc.), y es en los países europeos, por lo general, donde las políticas en favor de las personas de más edad se han formulado de forma más completa.

⁶ Contribuyó a esta nueva actitud la creciente atención prestada al problema del envejecimiento en los estudios y documentos de la Comisión. Véase la lista que figura en el anexo.

⁷ «Hacia una Europa para todas las edades», COM(1999) 221 final.

⁸ Forman parte integrante de estos trabajos actividades comunes de previsión y supervisión, que han dado lugar a la realización de una serie de fecundos análisis que cubre EU-15. Para más detalles, véase la lista que figura en el anexo.

⁹ Art. 13 del Tratado CE, modificado por el Tratado de Amsterdam, y artículos 21 y 25 de la Carta de los derechos fundamentales, aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000.

No es este un problema que pueda abordarse de forma aislada, sin tener en cuenta otros aspectos. La respuesta de la Unión Europea al envejecimiento se inscribe, por tanto, **en el marco de una estrategia global compuesta de políticas que se refuerzan mutuamente**, presentada en el Consejo Europeo de Lisboa y refrendada en los Consejos Europeos de Niza, Estocolmo, Gotemburgo y Laeken¹⁰. Como se anunciaba en el marco de la coordinación de las políticas económicas y de la Agenda Social Europea¹¹, esta respuesta tiene en cuenta las repercusiones del envejecimiento sobre la economía, el empleo y las cuestiones sociales. Las Orientaciones generales de política económica, que constituyen el instrumento fundamental en materia de coordinación de las políticas económicas y ofrecen el marco adecuado para la formulación de recomendaciones y la supervisión de su aplicación, instan a los Estados miembros a poner a punto estrategias generales para responder al desafío económico que plantea el envejecimiento de la población. La Agenda de política social, que enumera las prioridades políticas de la UE en materia de empleo y asuntos sociales, expone la forma en que los Estados miembros pueden hacer frente, por medio de políticas que se refuercen mutuamente en los ámbitos del empleo, la economía y la protección social, a las vastas repercusiones que el envejecimiento tiene para la vida social y laboral.

La estrategia de la UE de cara al envejecimiento aspira a **aprovechar al máximo las posibilidades de todos los ciudadanos**, sea cual sea su edad. Parte de la premisa de que las medidas encaminadas a hacer frente al envejecimiento no deben centrarse exclusivamente en las personas que tienen una edad avanzada en el momento de su adopción. El envejecimiento es un problema que nos concierne a todos, independientemente de nuestra edad y, en este sentido, un planteamiento que tome en consideración todas las etapas de la vida puede facilitar la elaboración de medidas políticas apropiadas, teniendo en cuenta aspectos específicos a una determinada categoría de edad o a uno u otro sexo.

Esta estrategia se materializa en una orientación hacia **políticas y prácticas en favor del envejecimiento activo**¹². Entre las principales prácticas en este ámbito destacan el aprendizaje permanente, la prolongación de la vida activa, la promoción de una jubilación más tardía y progresiva, la potenciación de la jubilación activa y el fomento de actividades que promuevan las capacidades y el estado de salud de las personas mayores. Estas prácticas permiten elevar la calidad de vida media de los ciudadanos y, a nivel social, contribuyen a alcanzar mayores niveles de crecimiento, a aliviar la carga de la dependencia y a reducir considerablemente el coste de las pensiones y la atención sanitaria. Son, por tanto, estrategias que redundan en beneficio de todos los ciudadanos, independientemente de su edad.

Orientaciones similares fueron propuestas por la Comisión en su contribución al Año Internacional de las Personas de Edad, 1999. Su puesta en práctica requiere la **participación de todas las partes interesadas** en un espíritu de diálogo y cooperación. En sus diversas iniciativas destinadas a mejorar y modernizar el modelo social europeo —en particular en los ámbitos de la protección social, la inclusión social y el empleo—, la Comisión potencia la cooperación de todos los agentes pertinentes, incluidas las ONG y los interlocutores sociales.

¹⁰ Para más detalles, pueden consultarse las partes pertinentes de las conclusiones de la Presidencia de estos Consejos europeos enumeradas en el anexo.

¹¹ Véase el anexo de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza, diciembre de 2000.

¹² Los conceptos de «envejecimiento activo» y de «planteamiento para todas las etapas de la vida» inspiran la mayoría de las medidas innovadoras de cara al envejecimiento en Europa y se considera, por lo general, que marcan el rumbo que ha de seguirse en el futuro.

3.2. Principales desafíos y respuestas políticas en Europa

Dentro del marco general que constituye el planteamiento de la UE de cara al envejecimiento, se plantea una serie de grandes desafíos comunes para la Unión Europea y para sus Estados miembros: hacer frente a los efectos económicos del envejecimiento a fin de preservar el crecimiento y el saneamiento de las finanzas públicas; dar una respuesta adecuada al desafío que plantean el envejecimiento y la disminución de la mano de obra; garantizar pensiones adecuadas, viables y adaptables y asegurar el acceso de todos a una atención sanitaria de calidad, preservando al mismo tiempo la viabilidad financiera de los sistemas de salud.

3.2.1. *Preservar el crecimiento y el saneamiento de las finanzas públicas*

Dada su incidencia sobre la demanda de pensiones públicas, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, el envejecimiento pone en entredicho la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Además de su impacto económico inmediato, el envejecimiento de la población tiene igualmente repercusiones sobre el crecimiento económico, especialmente como consecuencia de la disminución de la mano de obra y de los importantes efectos sobre el nivel de ahorro agregado que puede acarrear.

Las proyecciones relativas al gasto público para el periodo 2001-2005 indican que en la mayoría de los Estados miembros de la UE podrían producirse incrementos de entre 3 y 5 puntos porcentuales del PIB para las pensiones y de entre 2 y 3 para la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. La magnitud de estos incrementos suscita gran inquietud, ya que pone en cuestión la viabilidad de los sistemas de pensiones y las finanzas públicas y plantea graves dificultades para las políticas sociales. De mantenerse las tendencias actuales, la población en edad de trabajar en la UE disminuirá en aproximadamente 40 millones de personas entre 2000 y 2050 y se duplicará el coeficiente de dependencia de la tercera edad, pasando del 24 al 49 %¹³. En otras palabras, se espera que, en ese periodo, el número de personas en edad de trabajar (15-64 años) por cada persona de 65 años o más pase de cuatro a dos.

Los desafíos económicos son abordados en los programas de estabilidad y convergencia, así como en el marco de la coordinación de las políticas económicas. En las Orientaciones generales de política económica se indica que los problemas que plantea el envejecimiento de la población hacen aún más acuciante la necesidad de aplicar políticas macroeconómicas adecuadas y de emprender reformas económicas ambiciosas y se insta a los Estados miembros a poner a punto estrategias globales para hacer frente a estos problemas. Además, con arreglo al pacto de estabilidad y crecimiento y en sintonía con un informe aprobado por el Consejo Europeo de Estocolmo¹⁴, los Estados miembros deben preservar el saneamiento de sus presupuestos, mejorando al mismo tiempo la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas. Se trata de asegurar que las finanzas públicas contribuyan plenamente al crecimiento y al empleo, así como a la consecución de los objetivos acordados en Lisboa y Estocolmo, incluida una mayor cohesión social.

¹³ Estas estimaciones se limitan a EU-15, sin tener en cuenta posibles futuras ampliaciones de la UE.

¹⁴ Consejo de la Unión Europea (2001), «La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad», Informe de la Comisión y del Consejo ECOFIN al Consejo Europeo (Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001), 6997/01.

El Consejo Europeo de Estocolmo refrendó una estrategia en tres capítulos¹⁵, incorporada de forma más pormenorizada en las Orientaciones generales de política económica, con vistas a anticipar y abordar los problemas presupuestarios que plantea el envejecimiento. El primer capítulo plantea aumentar la base de ingresos y reducir el costo de las transferencias, elevando para ello las tasas de empleo. El segundo consiste en reducir la deuda pública a un ritmo más rápido, de modo que la disminución de los intereses pueda compensar algunos de los incrementos previstos en los gastos en pensiones y asistencia sanitaria. El tercer capítulo aborda la reforma de los sistemas de pensiones a fin de permitir su mantenimiento y su viabilidad financiera.

3.2.2. *Dar una respuesta adecuada al desafío que plantean el envejecimiento y la disminución de la mano de obra*

A lo largo de las próximas dos décadas, el número de europeos en la categoría de edad de 20 a 29 años disminuirá un 20 %, mientras que en la de 50 a 64 años aumentará un 25 %. Al mismo tiempo, crecerá considerablemente el contingente de personas que alcanzarán la edad de jubilación. El ritmo y la magnitud de estos cambios demográficos variarán de un Estado miembro a otro, pero una cosa es segura: Europa se enfrenta a una perspectiva de envejecimiento y reducción de su mano de obra.

Sin embargo, el impacto del envejecimiento en la mano de obra no depende únicamente de la evolución demográfica. Sus efectos pueden verse condicionados sustancialmente por medidas encaminadas a elevar las tasas de empleo de la población en edad de trabajar, especialmente de las mujeres y los trabajadores de más edad¹⁶. Por consiguiente, el envejecimiento refuerza la importancia de los esfuerzos generales destinados a elevar las tasas de participación y de empleo en Europa. En cuanto a las tasas de empleo femenino, hace aún más imperiosa la necesidad de adoptar políticas destinadas a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito del empleo y a conciliar el trabajo y la vida familiar.

Por lo que respecta a los trabajadores de más edad, el envejecimiento pone de manifiesto la necesidad de modificar **las prácticas actuales en materia de gestión del factor «edad»** en el trabajo y en los mercados laborales. A la vista de la disminución de la oferta de trabajadores jóvenes y de edad intermedia, los trabajadores de más edad, que representan una valiosa fuente mano de obra infrautilizada durante años, deberían asistir a una mejora sustancial de sus perspectivas en el mercado de trabajo. Conviene adoptar políticas y prácticas que permitan a estos trabajadores aprovechar plenamente las nuevas oportunidades y que les motiven a hacerlo.

Una serie de cambios revisten especial importancia en este sentido. En primer lugar, se impone una nueva orientación que potencie el mantenimiento de la capacidad de trabajo y la empleabilidad de los trabajadores de más edad —hombres y mujeres— a través de medidas tales como la formación, la salud y la seguridad, la adaptación del lugar de trabajo y la definición de las tareas, la puesta a punto de tecnologías que faciliten el trabajo y una nueva ordenación de la jornada laboral. En segundo lugar, es preciso ampliar las políticas activas en materia de empleo a los trabajadores de más edad. Deberían aprovecharse las posibilidades de

¹⁵ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001, punto 7, última frase.

¹⁶ Como consecuencia de diversas políticas y prácticas en favor de la jubilación anticipada, las tasas actuales de actividad y empleo de los trabajadores de más edad (55-64 años) representan menos de la mitad de las de los trabajadores de edad intermedia (25-49 años) y son considerablemente inferiores a las registradas en los EE.UU. y Japón.

crear oportunidades de trabajo para los trabajadores mayores y elevar su tasa de empleo a través de medidas de reinserción y de mantenimiento en el mercado de trabajo. Ello permitiría elevar la edad efectiva de jubilación, tanto para los hombres como para las mujeres, evitando así que el impacto negativo del envejecimiento sobre la oferta de mano de obra se vea exacerbado por el mantenimiento de prácticas actuales que incentivan la jubilación anticipada. La promoción de políticas de empleo favorables al envejecimiento activo constituye una pieza clave de la estrategia europea de empleo y es igualmente indispensable de cara a la consecución del objetivo de pleno empleo que se ha marcado la Unión Europea.

Con vistas al cumplimiento de los objetivos comunitarios en materia de tasas de empleo¹⁷ fijados por el Consejo Europeo de Estocolmo, se invitó a los Estados miembros a fijar objetivos nacionales, a fin de centrar las estrategias nacionales en la promoción de una mayor participación en el mercado de trabajo, también para los trabajadores de más edad. Estas estrategias deberían definir las medidas necesarias para mejorar la calidad del empleo y, por consiguiente, su capacidad de reclamo, para corregir el equilibrio de los incentivos financieros al empleo, especialmente el efecto neto de los sistemas fiscales y de prestaciones, para abordar las diferencias entre hombres y mujeres en materia de remuneración y acceso al mercado de trabajo, para promover la participación de las personas —especialmente las mujeres— que asumen responsabilidades en materia de cuidados en el hogar, para reexaminar las medidas encaminadas a reducir los niveles de abandono del sistema escolar y, por último y sobre todo, para poner a punto una iniciativa conjunta gobiernos/interlocutores sociales con vistas a la prolongación de la vida activa, haciendo especial hincapié en la formación impartida por las empresas para promover la adaptabilidad y la empleabilidad a más largo plazo de los trabajadores y mejorar la calidad del empleo. Una iniciativa de estas características debe partir de la premisa de que estos esfuerzos son de interés general y redundan en beneficio del conjunto de la sociedad, lo que podría dar lugar a una reorientación de fondos públicos hacia este ámbito. En este sentido, la estrategia europea de empleo considera cada vez más a los trabajadores de más edad uno de los elementos clave de la mano de obra futura y destaca su contribución al desarrollo sostenible de una Europa que envejece.

Por otra parte, recientes disposiciones legislativas comunitarias han articulado instrumentos destinados a desterrar las actitudes negativas hacia los trabajadores de edad avanzada. En noviembre de 2000, el Consejo adoptó una Directiva que prohíbe la discriminación en materia de empleo¹⁸, entre otros, por motivos de edad. Esta Directiva se inscribe en el enfoque basado en el reconocimiento de los derechos adoptado por la Unión para abordar estas cuestiones. El Consejo aprobó asimismo un programa de acción para luchar contra la discriminación en todos los ámbitos de la vida, en particular la sufrida por las personas mayores¹⁹.

¹⁷ Los objetivos en materia de tasas de empleo que es preciso cumplir de aquí a 2010 se fijaron en un 70 % en general, un 60 % para las mujeres y un 50 % para los trabajadores de más edad.

¹⁸ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

¹⁹ Decisión 2000/750 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006). Otra contribución al enfoque basado en el reconocimiento de los derechos es la adopción de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, que refuerza la prohibición de discriminación, en particular por motivos de edad, y reconoce «el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural» (artículo 25).

3.2.3. *Garantizar pensiones adecuadas, viables y adaptables*

El progresivo envejecimiento de la población supone una pesada carga para los regímenes de pensiones. Pese a las importantes diferencias en el diseño de los regímenes de pensiones en Europa, los Estados miembros han reconocido la necesidad de reforzar la cooperación a la hora de abordar problemas comunes en el ámbito de las políticas de pensiones. En el Consejo Europeo de Gotemburgo, los Estados miembros refrendaron tres grandes principios para asegurar la viabilidad social y económica de los regímenes de pensiones: salvaguardar la capacidad de los sistemas para cumplir sus objetivos sociales, mantener su viabilidad financiera y adaptarlos a las nuevas necesidades de la sociedad. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Laeken, fijaron una serie de objetivos comunes que guiarán su actuación en este sentido. El propósito de una coordinación a escala comunitaria es ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias nacionales para alcanzar estos objetivos, es decir, garantizar pensiones que sean adecuadas, financieramente viables y capaces de adaptarse a condiciones cambiantes²⁰.

A escala comunitaria, los retos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones son abordados tanto en el contexto de la coordinación de las políticas económicas como en el marco del recientemente adoptado método abierto de cooperación²¹ sobre las pensiones. Además, se abordan indirectamente en el proceso de empleo, en el sentido de que mayores tasas de empleo mejoran la base de ingresos y de que la prolongación de la vida activa alivia la presión sobre los sistemas de pensiones.

Como se establece en los objetivos, que reconocen plenamente la diversidad de los regímenes de pensiones, las estrategias de los Estados miembros deberían tratar de asegurar la adecuación de sus disposiciones, especialmente para evitar la amenaza de la pobreza para los trabajadores mayores (hombres y mujeres) y para promover la equidad entre las diferentes generaciones así como dentro de las mismas.

La reforma de las pensiones también es abordada en el contexto general de la promoción de políticas favorables al empleo. Los sistemas de pensiones y las estructuras fiscales conexas deberían ofrecer incentivos apropiados para seguir trabajando hasta la edad de jubilación y para no penalizar a las personas que decidan no acogerse a la jubilación en ese momento. Además, las pensiones deberían ajustarse de forma que cubran a las personas que ejercen ocupaciones no reguladas, así como para potenciar la flexibilidad y la movilidad en los mercados de trabajo. Es esencial que las pensiones ofrezcan los mismos incentivos a mujeres y hombres, desterrando la visión obsoleta de que el hombre es el único o principal sustento de la familia.

²⁰ El proceso que culminó en el acuerdo de Laeken relativo a un proceso de cooperación con vistas a garantizar pensiones adecuadas y viables en la UE se sustentaba en sendas Comunicaciones de la Comisión: «Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables» [COM(2000) 622] y «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado» [COM(2001) 362], así como en el informe, dirigido al Consejo Europeo de Gotemburgo, titulado «Pensiones seguras y viables - Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social» (junio de 2001).

²¹ Esta nueva forma de cooperación comunitaria fue denominada «método abierto de coordinación» por el Consejo Europeo de Lisboa, que la definió como un medio para difundir ejemplos de mejores prácticas, lograr un mayor grado de convergencia en pos de los objetivos comunitarios y ayudar a los Estados miembros a elaborar progresivamente sus propias políticas con arreglo a estos objetivos. Incluye la definición de objetivos generales comunes, la fijación de resultados realistas, la integración de estos en las políticas nacionales por medio de planes nacionales y, por último, como parte de un proceso de aprendizaje mutuo, una supervisión regular utilizando indicadores acordados y definidos en común.

Los Estados miembros acordaron asimismo que sus estrategias deberían potenciar la transparencia de los regímenes de pensiones y facilitar información fiable y fácilmente comprensible sobre la probable evolución a largo plazo de los niveles de prestaciones y las bases de cotización, a fin de no socavar la confianza de los ciudadanos.

Por último, los Estados miembros coincidieron en la necesidad de promover un consenso lo más amplio posible sobre los sistemas de pensiones y las reformas necesarias y de mejorar la base metodológica para una supervisión eficaz de las políticas de pensiones y de sus posibles reformas.

3.2.4. Garantizar el acceso a unos servicios sanitarios y a cuidados de larga duración de calidad asegurando la viabilidad financiera de los servicios

Teniendo como telón de fondo el aumento de la esperanza de vida y la creciente proporción de personas de más edad, la principal dificultad a la que se enfrentan las políticas en materia de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración estriba en encontrar la forma de ofrecer a todos los ciudadanos pleno acceso a servicios de alta calidad, sin poner en entredicho su viabilidad financiera. Las políticas en este ámbito deberían garantizar que las necesidades y demandas de todos los ciudadanos —hombres y mujeres de todas las edades— reciben una respuesta adecuada y con una buena relación coste/beneficio. Las diferencias entre hombres y mujeres por lo que respecta a la esperanza de vida, así como los modelos tradicionales de cuidados, exigen que se preste especial atención a las cuestiones relativas a la igualdad entre ambos sexos.

La preparación de cara a un envejecimiento saludable pasa por la adopción de políticas y prácticas de salud pública que aseguren niveles de bienestar aceptables a lo largo de toda la vida. La promoción de medidas que permitan mejorar la participación social, la atención, la realización personal y la dignidad de las personas mayores es un factor esencial a la hora de garantizar un envejecimiento saludable para hombres y mujeres. También podría contribuir a la consecución de este objetivo la promoción de prácticas en favor del envejecimiento activo. Para satisfacer la creciente demanda de servicios sanitarios y de asistencia generada por el notable crecimiento del número de personas de 80 años y más, es preciso encontrar fórmulas que, con una buena relación coste/beneficio, favorezcan la asistencia no estructurada y amplíen la oferta de servicios estructurados de salud y asistencia, así como seguir avanzando en las tecnologías de ayuda y asistencia, sin poner en entredicho los principios de equidad inherentes al modelo social europeo (igualdad de acceso a una atención sanitaria de calidad).

La cooperación comunitaria en este ámbito está dando sus primeros pasos en el marco de los trabajos de la UE en materia de protección social²² y finanzas públicas. El quinto Programa marco de investigación (1998-2002) promueve acciones de investigación destinadas a reforzar la calidad de vida, la independencia y la integración social de las personas de edad avanzada (haciendo especial hincapié en el envejecimiento en buenas condiciones de salud a lo largo de toda la vida y en el bienestar de las personas mayores) y a mejorar la calidad, la eficacia y la facilidad de uso de la oferta de asistencia y prestaciones sociales.

²²

A raíz de una petición del Consejo Europeo de Gotemburgo, se ha puesto en marcha un nuevo proceso de deliberación con la adopción de la Comunicación titulada «El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera» [COM(2001) 723].

4. EL ENVEJECIMIENTO EN EL MUNDO

A medida que avanza el siglo XXI, los procesos de envejecimiento dejarán sentir sus efectos en un número cada vez mayor de países, incluidos los del mundo en desarrollo. De hecho, son ya muchos los países en vías de desarrollo que se encuentran en las primeras fases del proceso de adaptación a los cambios de la estructura de edad.

Las respuestas al proceso de envejecimiento —puntuales y a más largo plazo— difieren de un país a otro. Las condiciones en que se manifiesta este fenómeno dependen del contexto socioeconómico y cultural en el que viven los individuos. Estos factores desempeñan asimismo un papel decisivo en la forma en que los diferentes países definen sus prioridades de cara a los desafíos planteados. A pesar de estas diferencias, cada país puede aprender y sacar provecho de la experiencia de los demás. Para no desperdiciar esta oportunidad, deberían reforzarse los mecanismos internacionales que pueden servir como modelo a las políticas públicas en todo el mundo.

Tres grandes desafíos en relación con el envejecimiento merecen especial atención. En primer lugar, es necesario asegurar una *mano de obra suficiente* dado el creciente número de jubilados; para ello es preciso ofrecer condiciones que permitan a las personas seguir siendo económicamente activas, en la medida de sus posibilidades, mientras envejecen. En segundo lugar, es preciso gestionar sus *repercusiones sobre las finanzas del sector público y la economía en general*, incluidos los riesgos que entraña para la estabilidad fiscal y la viabilidad económica general. En tercer lugar, hay que afrontar la cuestión de la *pobreza en la vejez*, que sigue siendo un problema acuciante en muchos países del mundo, en los que un gran número de personas mayores, especialmente mujeres, tienen un acceso limitado a una renta mínima o a prestaciones sanitarias o de asistencia social.

Pese a que el envejecimiento es un fenómeno que se manifiesta con particularidades específicas en todo el mundo, uno de sus rasgos comunes son las marcadas diferencias entre hombres y mujeres. La Resolución de Surinam sobre la situación de las mujeres de edad, adoptada con ocasión de la 56ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituye una valiosa contribución a la integración de la dimensión de la igualdad en las cuestiones de envejecimiento.

Pese a que las respuestas políticas a este fenómeno son ante todo y sobre todo responsabilidad de cada país, la cooperación en el marco de las Naciones Unidas constituye una plataforma inmejorable para compartir experiencias y fomentar ejemplos de mejores prácticas en todo el mundo, teniendo en cuenta en todo momento la diversidad de las situaciones nacionales.

4.1. Aspectos importantes de cara a un nuevo Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento

La Comisión Europea respalda los esfuerzos de las Naciones Unidas en favor de la elaboración de un marco global de acción para hacer frente al envejecimiento. Una estrategia mundial a largo plazo debe definir objetivos viables para los ciudadanos y los gobiernos, fijando un marco temporal concreto para su consecución. Dada la fiabilidad de las proyecciones demográficas disponibles, no faltan razones de peso para fijar este marco en veinte años (es decir, de 2002 a 2022).

Las prioridades del Plan de Acción deberían definirse en función del tipo de contexto socioeconómico más apropiado para permitir a la población de todo el mundo seguir participando, a medida que envejece, en la implantación de una sociedad para todos. Se

requiere para ello una visión global del envejecimiento, que abarque todas las etapas de la vida y el conjunto de la sociedad.

La Comisión Europea considera que el Plan debería marcarse objetivos específicos, indicar los resultados requeridos para poder considerar alcanzados dichos objetivos y definir los tipos de actividades necesarias para generar estos resultados. Además, debería elaborar un cuadro de indicadores con vistas al seguimiento y la evaluación de los avances registrados.

El Plan de Acción Internacional debería tener en cuenta los niveles de desarrollo social, económico y político de cada país, ya que estos factores tienen una incidencia directa en su capacidad para responder a los desafíos que plantea el envejecimiento. Convendría establecer, por tanto, una distinción entre los objetivos aplicables a todos los países y aquellos que son específicos a una determinada región del mundo. Del mismo modo, debería atenderse a estas diferencias a la hora de definir acciones apropiadas y de designar a sus responsables.

Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión estima necesario prestar especial atención a los siguientes aspectos:

- La Comisión Europea coincide con las Naciones Unidas en que será necesaria una mayor concienciación a escala mundial para poder afrontar los retos que el proceso de envejecimiento planteará en el futuro a todas nuestras sociedades. Este objetivo debe inscribirse en el proceso más amplio de desarrollo en un contexto mundial. La cooperación internacional puede mejorar la capacidad de los países para responder a estos retos. Para abordar debidamente los retos que el envejecimiento planteará en el futuro, es preciso empezar ya a adoptar medidas.
- Sin restar importancia a las condiciones en las que viven las actuales generaciones de personas mayores y a las oportunidades que se les ofrecen, la correcta adaptación al fenómeno del envejecimiento debe considerarse un proceso de por vida, que concierna a las personas de todas las edades. Todas las generaciones deberán contribuir a encontrar soluciones y mecanismos de adaptación. Por otra parte, el envejecimiento de la población requiere que las políticas públicas tengan en cuenta todos y cada uno de los factores que inciden en la calidad de vida.
- Para dar respuestas adecuadas al envejecimiento es preciso promover una sociedad para todas las edades e integrar la dimensión de la edad en todas las esferas de la vida social y económica. Un criterio decisivo para evaluar las políticas en vigor debería ser la medida en que favorecen la segregación por motivos de edad o, por el contrario, promueven estrategias de integración.
- A largo plazo, las políticas nacionales deberían sentar las bases para garantizar buenas condiciones de salud y bienestar en un contexto de longevidad cada vez mayor. Ello requiere un proceso de por vida que permita crear el mayor número posible de oportunidades de bienestar económico, físico, social y psíquico. Para hacer frente a los desafíos que plantea una sociedad en proceso de envejecimiento se requiere igualmente un planteamiento en materia de salud que abarque todas las etapas de la vida y un nuevo equilibrio en materia de promoción de la salud y prevención de las enfermedades.
- La educación, desde edades tempranas, como medio de concienciación sobre los diversos aspectos de la longevidad constituye una medida eficaz y relativamente poco costosa para promover estilos de vida saludables y reducir la aparición de discapacidades en la vejez. Si bien la creación de un entorno favorable a la promoción de la salud y el bienestar de las

personas mayores es una labor que incumbe a los gobiernos, el mantenimiento de estilos de vida saludables es responsabilidad de los propios individuos.

- La dependencia y la discapacidad son igualmente aspectos importantes en relación con la vejez. Estos factores dependen en gran medida de condiciones contextuales. Los gobiernos deberían incluir entre sus prioridades la necesidad de mantener la calidad de vida y la integración social de las personas mayores, especialmente las de «edad muy avanzada», categoría esta cuya delimitación puede variar de un país a otro. Especialmente relevante para el bienestar de estas personas es la existencia de sistemas de vivienda, transporte y comunicaciones seguros y adaptados a sus necesidades. Reducir al máximo los peligros presentes en el entorno físico reviste vital importancia para prevenir el deterioro físico y evitar lesiones que pueden ser muy dolorosas.
- Las estructuras familiares y domésticas están experimentando cambios profundos en muchos países. Las familias son cada vez menos capaces de asumir todas las responsabilidades en materia de cuidados y de prestar por sí solas el apoyo que requieren sus miembros dependientes y vulnerables. Podría ser necesario prever estructuras formales de cuidados. Las actuales generaciones de personas mayores desempeñan un papel decisivo en cuanto a la prestación de cuidados y de ayuda financiera a las generaciones más jóvenes. Tampoco debemos pasar por alto el hecho de que, en todas las generaciones, las mujeres siguen asumiendo la mayor parte de la carga en materia de cuidados.
- El debate acerca del envejecimiento no debería pasar por alto ciertas consideraciones acerca de la muerte. De conformidad con los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, todas las personas tienen derecho a una muerte digna y en consonancia con sus valores culturales. Las políticas públicas deben hacer todo lo posible por que este trance se produzca en un entorno de atención y con una asistencia profesional adecuada, que atienda igualmente a la interacción social con el paciente y sus familiares.
- Es necesario mejorar la base de información que inspira las políticas públicas en materia de envejecimiento. La tendencia universal al envejecimiento, que se manifiesta en contextos muy diversos, hace aún más apremiante la necesidad de reforzar la cooperación internacional y de aunar esfuerzos de cara a la puesta a punto de una base de conocimientos eficaz y de un marco analítico en relación con la amplia variedad de desafíos planteados. Se precisa información básica sobre las tendencias —y sobre los diferenciales dentro de las mismas— de mortalidad, morbilidad y migración, así como sobre las circunstancias socioeconómicas de las personas de edad avanzada por lo que respecta a las diferencias regionales, nacionales y entre ambos sexos. Debería hacerse especial hincapié en la cooperación internacional en los ámbitos de la normalización y la comparabilidad de metodologías e instrumentos científicos.

5. CONCLUSIONES

La Comisión considera que la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento representa una oportunidad para adoptar planteamientos comunes para hacer frente al reto que plantea el envejecimiento a escala mundial y respalda los esfuerzos de la ONU de cara a la definición de un marco global de acción. Este marco global debería incluir los resultados y compromisos asumidos en la Cumbre Social Mundial de Copenhague (1995), así como en posteriores conferencias de las Naciones Unidas sobre las mujeres y las enfermedades transmisibles.

En este contexto, la Comisión Europea reitera su disposición a compartir con países en otras partes del mundo, y especialmente con los países en vías de desarrollo, su experiencia en la búsqueda de respuestas al fenómeno del envejecimiento e invita a todos los Estados miembros de la ONU a reflexionar sobre las ideas políticas, las formas innovadoras de cooperación y los avances políticos que perfilan la acción de la Unión Europea en este ámbito.

ANEXO

«Pensiones seguras y viables: Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social», presentado al Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001)

«Ageing and fiscal studies in the European Union», Welfare State in Europe: Challenges and reforms, Reports and Studies n° 4, 1997, Comisión Europea, Dirección General de Economía y Finanzas

Ageing and pension expenditure prospects in the Western World, European Economy, Reports & studies n° 3, 1996

«Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances», EPC/ECFIN/655/01 –EN final

Consejo de la Unión Europea (2001), «La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad», Informe de la Comisión y del Consejo ECOFIN al Consejo Europeo (Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001), 6997/01

Consejo de la Unión Europea (2001), «*Quality and viability of pensions - Joint report on objectives and working methods in the area of pensions*», 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334

Comisión Europea: El empleo en Europa, 1999

Comisión Europea: La situación demográfica en la Unión Europea, 1995 y 1997

Comisión Europea: Informe sobre la protección social, 1995 y 1997

Comisión Europea: «Hacia una Europa para todas las edades», COM(1999) 221 final, mayo de 1999

Comisión Europea: «Una estrategia concertada para modernizar la protección social», COM(1999) 347 final, julio de 1999

Comisión Europea: «La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad», COM(2000) 846 final

Comisión Europea: «Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables», COM(2000) 622 final

Comisión Europea: «Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado», COM(2001) 362 final

Observatorio Europeo del Empleo, Tendencias n° 33, 1999

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Niza, del 7 al 9 de diciembre de 2000

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001

«Reforms of pension systems in the EU – an analysis of the policy options», en *The EU Economy: 2001 Review*, Comisión Europea, Dirección General de Economía y Finanzas

«The long-term economic and budgetary implications of ageing populations», en *The EU Economy: 1999 Review*, Comisión Europea, Dirección General de Economía y Finanzas

«The sustainability of public finances in EMU», en *Public Finances in EMU – 2001. Reports and Studies* n° 3, Comisión Europea, Dirección General de Economía y Finanzas