

# A la búsqueda de una conversación y un debate público sobre el futuro de las relaciones intergeneracionales en Euskadi

Javier Yanguas y Joseba Zalakain

Septiembre de 2023

COLECCIÓN  
**ERRONKAK 2**  
BILDUMA

# Presentación de la colección de publicaciones **Erronkak**

El objetivo de esta colección de publicaciones es ofrecer argumentos para entender y afrontar mejor los grandes retos que nos plantea la Agenda 2030 en este concreto momento de la historia del mundo. Crear, en definitiva, un espacio de reflexión para la deliberación compartida, en medio de la actual encrucijada. Esta misión de la colección Erronkak se va a desarrollar conforme a unos criterios que caracterizarán cada una de sus ediciones.

En primer lugar, y tal y como se ha dicho, la temática que se incluya en cada número abordará alguno de los grandes desafíos vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este tratamiento de cada tema deberá cumplir dos criterios: ayudar a entender su significado e importancia, y contribuir a comprender las transformaciones prácticas a las que invita.

El estilo de los escritos que se publiquen en esta colección deberá centrarse en exponer y “descomponer” de un modo pedagógico cuestiones que, pudiendo ser complejas, deben ser comprensibles por su relevancia como objetivos importantes y/o urgentes para el conjunto de la sociedad. Objetivos que merecen ser conocidos y entendidos para que puedan contar con implicación ciudadana y pueden formar parte de un contrato social útil.

En línea con este mismo objetivo divulgativo, la extensión de los documentos que se reproducirán en Erronkak estará limitada a un máximo de 11.000 palabras. Lo que equivale a un máximo en este formato de 20 páginas de texto.

Esta colección está pensada para ser útil a la actividad de concejales y concejalas, alcaldes y alcaldesas, cargos públicos de todas las instituciones, personal técnico de todas las administraciones, personal docente en cualquier ámbito educativo o personas que forman parte de las organizaciones de la sociedad civil en cualquiera de sus expresiones. En última instancia, esta colección de publicaciones quiere servir como fuente de información y documentación para cualquier persona o entidad que tenga interés en conocer más y mejor todo lo que rodea el marco de la Agenda 2030.

Este segundo número de la colección aborda una de las muchas vertientes de debate que ofrece lo que se ha venido a llamar transición o transformación social. Su autores, Javier Yanguas y Joseba Zalakain, han titulado este trabajo “A la búsqueda de una conversación y un debate público sobre el futuro de las relaciones intergeneracionales en Euskadi”. Nos invitan a una sugerente reflexión sobre causas, consecuencias y respuestas a lo que se viene denominando como inequidad o brecha intergeneracional.

Los análisis, consideraciones, argumentos o propuestas que se expongan en cada publicación no necesariamente representarán el punto de vista del Gobierno Vasco, sino únicamente el de sus autores y autoras. En todo caso, cabe certificar anticipadamente que todos ellos constituirán un ejercicio honesto de reflexión que servirá de base a la discusión y a una deliberación compartida en la búsqueda de espacios de acción concertada.

Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030

septiembre de 2023



## 1. Introducción

El presente trabajo aborda la situación de las relaciones intergeneracionales tanto desde una perspectiva internacional como desde la realidad de la CAPV, y desde dos enfoques complementarios: uno cuantitativo y otro cualitativo.

Desde la mirada cuantitativa se analizan los retos y desafíos a los que nos enfrentamos, tanto en términos de relaciones entre generaciones como de equidad intergeneracional. Desde el análisis cualitativo, complementario del anterior, se pretende transmitir tanto la "vivencia" (opiniones, percepciones...) de algunos aspectos concretos de las relaciones intergeneracionales, como información relevante suplementaria, que ayude al lector a comprender la trascendencia y significación de estas relaciones.

En concreto, en una primera parte analizamos tanto los aspectos demográficos como los conectados con las diferencias intergeneracionales en cuanto a condiciones de vida relacionadas con las diferencias existentes entre generaciones; así como cambios en los patrones relacionales analizándose diversos aspectos subjetivos de la vivencia intergeneracional. En una segunda parte analizamos la escasa evidencia empírica existente en la CAPV sobre algunos aspectos clave de las relaciones intergeneracionales, así como las implicaciones que tiene el actual diseño de los modelos de protección social desde la perspectiva de la justicia intergeneracional.

El artículo comienza repasando los cambios que se han producido en los últimos años, en lo que se refiere a las relaciones intergeneracionales, desde el punto de vista demográfico, de la psicología social y de las condiciones de vida. Posteriormente, se analiza la actual situación en cuanto a tres de los ejes del pacto intergeneracional: los cuidados entre generaciones, las relaciones entre unas generaciones y otras, y la articulación del modelo de protección social; analizándose en concreto, el viraje de las políticas sociales vascas hacia el paradigma de la inversión social en el marco de la Agenda 2030.

El artículo se cierra con algunas recomendaciones, que pretenden avanzar hacia la reconstrucción del pacto intergeneracional en Euskadi.

## 2. La situación de partida: ¿qué está sucediendo?

### 2.1. Cambios en el panorama demográfico

Desde la perspectiva demográfica, tres fenómenos singulares coinciden en el tiempo. Por una parte, el cambio de la estructura por edades de la población, el mal llamado envejecimiento demográfico, sobre el que conviene destacar algunos aspectos distintivos:

- Entre los años 1980 y 2015, la esperanza de vida habría aumentado en 7,2 años de media para el conjunto de la OCDE<sup>1</sup>. Para el conjunto de la Unión Europea, desde la década de los 60 hasta la actualidad, la esperanza de vida habría aumentado en más de dos años por década.
- Las tasas de fecundidad en Europa, de acuerdo con los datos de Eurostat<sup>2</sup>, se sitúan alrededor de 1,55 (hijos por mujer), muy por debajo del famoso 2,1, que es el nivel del reemplazo. En otras palabras, en ausencia de inmigración, perdemos población.

Por otra, la disminución del número de personas en edad de trabajar por cada persona mayor. En 1980 había cinco personas en edad de trabajar (20-64 años) por cada persona mayor de 65 años para la media de la OCDE; en 2015, 3,5 personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años. En el 2080, se estima que la ratio rondará el 1,6. Es decir, por cada 100 personas en edad de trabajar, más de 62 tendrán 65 o más años.

---

1 OECD, «Preventing Ageing Unequally». 2017, [En línea]. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264279087-en>.

2 Eurostat, «Key Figures on Europe: 2020 Edition», 2020.

En tercer lugar, los cambios en las dinámicas familiares<sup>3</sup>, especialmente en las costumbres y tradiciones familiares, hacen que las trayectorias vitales se vean menos limitadas y sean más individuales, con profundas consecuencias en el modelo de familia y las relaciones intergeneracionales, todavía difíciles de precisar. Algunos datos para Europa:

- aumento del número de divorcios que se han casi triplicado entre 1965 y 2017;
- reducción de la tasa bruta de matrimonios a la mitad;
- aumento de la edad media del primer matrimonio entre 1998 y 2018 en más de cuatro años;
- se ha retrasado la edad de tener el primer hijo o hija (a 31 años en España, a 28,8 años de media en Europa).
- aumento de los hijos e hijas nacidas fuera del matrimonio: de 22,9% en 1998 a 41,6% en 2018;
- aumento de los hogares monoparentales, así como el número de hogares de personas adultas solas sin hijos o hijas entre 2009 y 2019, del 30,6 al 34,6% del total de hogares (los que más han crecido);
- aumento de la edad de emancipación de las personas jóvenes: en la mayoría de los países del Sur y Este de Europa las personas jóvenes se emanciparon cumplidos los 30 años (en el norte y centro a los 25 años, cinco años antes).

## 2.2. Cambios desde la perspectiva de la psicología

Desde la perspectiva psicológica, se están produciendo desde hace décadas cambios en los patrones relacionales que conviene subrayar.

Por una parte, aunque nunca hayamos podido vivir más tiempo de vida compartido tanto entre generaciones (hermanos/hermanas, amigos/amigas...) e intergeneracionales (padres/madres-hijos/hijas...), parece que el compromiso en las relaciones se fragiliza<sup>4</sup>, de forma que distintos autores han señalado el aumento de la vulnerabilidad tanto a nivel individual como de las relaciones (sean intra o intergeneracionales) que establecemos. Además, resumidamente, se están produciendo los siguientes fenómenos, especialmente entre las generaciones más jóvenes:

- Aumento de la indefensión<sup>5</sup>, es decir, de la imposibilidad percibida de incidir en el cambio de las propias condiciones de vida, de poder –cada individuo– dirigir en cierta forma su propio proyecto vital. Esta situación ocasiona que, tras intentos fallidos, se asuma la idea que las personas no disponen de las capacidades o herramientas para conseguir ese cambio. El entorno se vuelve incontrolable y las personas sienten que no tienen influencia en su vida, lo que Marina Garcés en la *“Nueva ilustración radical”*<sup>6</sup> describe certeramente: “lo que se padece es una impotencia vinculada a la imposibilidad de ocuparse y de intervenir en las propias condiciones de vida... un nuevo sentido de la desesperación”.
- Junto a lo anterior, aunque resulte paradójico, cierta fantasía de invulnerabilidad surge como desafío a la imposibilidad de control sobre la propia vida. Tanto la indefensión como la fantasía de invulnerabilidad entorpecen las relaciones interpersonales y cuestionan la interdependencia, la necesidad de los otros, la vinculación con lo común y compartido.
- Aumento del individualismo, fruto de la revolución neoliberal de los años 70, que supone una menor necesidad de vincularse con la comunidad y con los otros para sentirse seguros. Fruto de ello son también las tasas de soledad y aislamiento que se vienen observando en los últimos años<sup>7</sup>.

3 Eurostat, «Being young in Europe today». 2020.

4 Hirigoyen MF (2018): Las nuevas soledades. Paidós. Madrid.

5 López L (2022): Invulnerables e invertebrados. Anagrama. Barcelona.

6 Garcés M (2018): Nueva ilustración radical. Madrid. Anagrama

7 Hertz N (2020): The lonely century. Sceptre. London.

- Como recordaba hace un tiempo el sociólogo estadounidense Richard Sennet, vivimos experiencias personales que no constituyen un todo coherente<sup>8</sup> desde donde el sujeto pueda pivotar sus relaciones y vincularse a los demás.
- Aumento de lo que se ha denominado<sup>9</sup> en psicología como “clínica del vacío”: incremento de las experiencias de falta de realidad, sensación de inexistencia, ausencia de proyecto vital, de proyección de futuro.
- Aumento de contextos de desamparo.
- Relaciones marcadas por la funcionalidad, medidas en términos de coste/beneficio<sup>10</sup>, donde valores como la generosidad, la mutualidad, el compromiso, la reciprocidad, el altruismo, la empatía, etc. –propios de las relaciones interdependientes, así como de las relaciones de cuidado– pierden significado, dejando un hueco imposible de completar.
- Aumento de lo que Riechmann denominó “miopía inter-temporal”<sup>11</sup>: preferencia de los beneficios inmediatos a los futuros (“más vale pájaro en mano que ciento volando” sería una buena traducción como ha dicho Lola López Mondejar) que entorpece la mirada de la justicia intergeneracional y aleja a las distintas generaciones obstaculizando vivamente las relaciones entre las mismas.
- La sensación de que la vida es la urgencia, lo inmediato, donde los vínculos significativos y el compromiso personal y colectivo se infravaloran; donde la construcción de un proyecto común y compartido se inviabiliza, donde la interdependencia no tiene cabida.
- Existencia de una necesidad imperiosa de “actuar y actuar”, de hacer constantemente, lo que Coen<sup>12</sup> ha denominado “necesidades excesivas”: personas que siempre recurren a la acción alejándose de la fragilidad propia y ajena, donde hablar de la vulnerabilidad y sus diversas situaciones, de interdependencia, de los otros (del cuidado, por ejemplo) se torna más y más engorroso, casi imposible.
- Lo que Riesman<sup>13</sup> denominó con tino “muchedumbre solitaria”: personas solas juntas, sin relación.

### 2.3. Cambios en las condiciones de vida: la edad como nuevo factor de desigualdad

Estos cambios demográficos y psicosociales han venido acompañados de cambios profundos en las estructuras socioeconómicas, que han afectado de forma directa –tanto en Euskadi como en los países de nuestro entorno– a los equilibrios intergeneracionales previos.

En la actualidad, en un contexto condicionado por varias crisis sucesivas y encadenadas –financiera e inmobiliaria la primera, sanitaria la segunda y energética e inflacionaria la tercera–, Euskadi registra indicadores positivos en lo que se refiere al desarrollo humano y las condiciones de vida de la población. Pese al impacto de esas crisis, la Comunidad Autónoma Vasca sigue registrando niveles de renta por habitante, pobreza, exclusión, desigualdad u ocupación similares –y, en algunos casos, mejores– a los del conjunto de los países de la Eurozona. De hecho, si se tiene en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide el grado de desarrollo humano a nivel global, observamos que la sociedad vasca se sitúa entre las más desarrolladas del planeta, a la altura de Canadá y sólo por detrás de Suiza, Noruega, Islandia, Hong Kong, Australia, Dinamarca, Suecia, Irlanda, Alemania, Países Bajos, Finlandia, Singapur, Bélgica y Nueva Zelanda. España ocupa la posición 27ª en el informe del PNUD, con un IDH del 0,905.

---

8 Sennet, Richard, El País Semanal, 2 de septiembre de 2018.

9 Recalcati, M (2015): Ya no es como antes. Elogio del perdón en la vida amorosa. Anagrama. Barcelona

10 Duportail J (2019): El algoritmo del amor: Un viaje a las entrañas de Tinder. Contra. Madrid.

11 Riechmann J (2012): Interdependientes y ecodependientes. Proteus. Barcelona

12 Coen SJ (2017): Necesidad excesiva y acción defensiva narcisista. Aperturas psicoanalíticas, nº 44.

13 Riesman, D; Glazer, N; Denney, CB (2008): La muchedumbre solitaria. Buenos Aires: Paidós (original de 1950)

**Tabla 1. Indicadores generales de bienestar en Euskadi, España y la Eurozona**

	<b>Euskadi</b>	<b>España</b>	<b>Eurozona</b>
Índice de Desarrollo Humano (2021)	0,936	0,905	0,910*
Renta per cápita** (2021)	34.900	27.000	32.900
Tasa AROPE (2022)	19,8%	26,0%	21,5%
Índice de Gini (2022)	26,9	32,0	29,9
Tasa de ocupación (2022)	68,4%	64,4%	69,4%

Fuentes: Eurostat y EPDS. \*Media no ponderada del IDH de los países de la Eurozona. \*\*PIB por habitante en PPC en 2021 en Euskadi, España y UE27.

La tabla anterior pone más concretamente de manifiesto que Euskadi registra un PIB por habitante, medido en poderes de paridad de compra, superior al de la Eurozona, así como unos niveles de desigualdad (índice de Gini) y de riesgo de pobreza y exclusión (tasa AROPE) más reducidos. También el Índice de Desarrollo Humano es superior al de los países de la Eurozona.

Puede decirse, por tanto –especialmente si se tienen en cuenta las crisis ya señaladas o los niveles de desempleo, pobreza o crecimiento económico que se registraban cuando se comenzaron a desplegar las políticas autonómicas en esta materia<sup>14</sup>–, que Euskadi ha conseguido mantener unos niveles reducidos de pobreza y desigualdad, al menos en comparación con los países o regiones de nuestro entorno, y que la mayor parte de la población vasca vive en situaciones de bienestar e inclusión social. Concretamente, el 75% de la población vive en una situación de bienestar completo o casi completo, de acuerdo con los datos de la EPDS para 2022, y el 57,7% en una situación de integración plena, de acuerdo a los datos de la Fundación FOESSA para 2021.

Esta positiva situación general es compatible, sin embargo, con una evolución preocupante de los indicadores de pobreza y desigualdad desde la crisis financiera de 2008<sup>15</sup> y con ciertos desequilibrios o desigualdades en el acceso a los niveles generales de bienestar. Uno de esos desequilibrios se refiere al empeoramiento de la situación socioeconómica de la población infantil y juvenil y a la creciente brecha existente entre las condiciones de vida de las personas jóvenes y las personas mayores, cuya situación –como colectivo– sí ha mejorado de forma clara.

En otras palabras, el crecimiento general del bienestar al que antes se ha hecho referencia no se ha repartido de forma igualitaria entre los diferentes grupos de edad, no ha beneficiado suficientemente a las personas jóvenes y –como en la mayor parte de los países de nuestro entorno– se ha ido produciendo en Euskadi una brecha generacional creciente en cuanto a expectativas y condiciones de vida. Como se señala más adelante, esta brecha tiene su origen en el funcionamiento de los mercados –especialmente, el de trabajo y el de vivienda–, así como en el funcionamiento del modelo de protección social. Si bien se ha producido, en mayor o menor medida, en todos los países de nuestro entorno, ha sido en los países del Sur de Europa –entre ellos, Euskadi–, donde por diversas causas este desequilibrio se ha manifestado con mayor claridad. De esta manera, junto al género, el origen o la clase social, la edad ha ido configurándose como uno de los principales elementos explicativos de las situaciones de precariedad en nuestras sociedades.

De forma muy resumida, puede decirse que: a) desde la perspectiva comparativa, la situación de la juventud vasca –por ejemplo en lo que se refiere a las situaciones de pobreza– es hoy peor que la de

14 De acuerdo a la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales que elabora el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, la tasa de ausencia de bienestar era en 1986 del 59,6%, frente al 19,6% en 2020. En el primer trimestre de 1994, la tasa de paro alcanzó el 25,8%, frente al 7,8% del primer trimestre de 2023.

15 Los recientemente publicados datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) para 2022 apuntan a una reducción generalizada en Euskadi de los índices de pobreza y desigualdad en el periodo que va de 2020 a 2022. De hecho, han sido los colectivos menos favorecidos los que en mayor medida parecen haber mejorado su situación en ese periodo, en contraposición a lo ocurrido desde el inicio de la crisis de 2008. Esa mejora parece deberse tanto a la mejora de los ingresos salariales como a la mayor capacidad de protección del sistema de garantía de ingresos. En todo caso, si se analiza la evolución de los ingresos de la población en el largo plazo, desde 2008, se observa que son los grupos de menor renta los que han visto reducir sus ingresos en mayor medida. En términos de euros constantes, la reducción de los ingresos ha sido generalizada, debido sobre todo al impacto de la inflación en los dos últimos años, pero mayor cuanto más baja es la posición en la escala de ingresos.

las personas jóvenes de la Eurozona, mientras que la de las personas mayores es mejor; b) desde la perspectiva evolutiva, la situación de las personas jóvenes en Euskadi ha evolucionado negativamente en lo que se refiere a diversos indicadores relacionados con la renta, el patrimonio o la desigualdad, mientras que la de los mayores ha mejorado; c) en consecuencia, la brecha entre las personas jóvenes y las mayores se ha ampliado a lo largo de las dos últimas décadas en Euskadi<sup>16</sup>.

Desde la perspectiva comparativa, la tasa de pobreza grave del conjunto de la población era en 2020 para Euskadi casi idéntica a la de la Eurozona (6,1% en Euskadi y 6,2% en la zona euro). La comparación con Europa arroja sin embargo resultados diferentes en función de cuál sea el grupo que se tiene en cuenta: la tasa de pobreza grave entre las personas menores de 18 años en Euskadi (12,7%) casi multiplica por dos la de la Eurozona (7,2%), mientras que en el caso de las personas mayores de 65 años ocurre a la inversa: la tasa de pobreza grave entre las personas mayores de 65 en Euskadi (1,8%) no llega al 50% de la tasa de pobreza de esas personas en la Zona euro (4,0%). En el caso de la población joven adulta<sup>17</sup>, la situación es más pareja, con tasas de pobreza grave del 8,2% en la comunidad vasca y del 6,2% en la Eurozona.

Desde la perspectiva evolutiva, los datos indican que las condiciones de vida de las personas mayores han mejorado en estos 20 años, mientras que las de las personas jóvenes se han deteriorado. Dos décadas singulares de las que los últimos 15 años han estado marcados por el impacto de tres graves crisis sucesivas.

- En el caso de los mayores, las tasas de pobreza se han reducido y tanto los ingresos medios<sup>18</sup> como la riqueza neta media y el gasto medio han crecido (particularmente en el caso de los ingresos y la riqueza, y no tanto en el caso del gasto). Además, la desigualdad dentro del colectivo de personas mayores se ha mantenido estable, en un contexto de crecimiento general de la desigualdad.
- En lo que se refiere a las personas jóvenes, ha ocurrido en general lo contrario y se observa con claridad en qué medida sus condiciones de vida se han deteriorado a lo largo de este siglo. Las tasas de pobreza se han más que duplicado, pasando del 7,9% al 19,6%. Sus ingresos apenas han crecido en un 1% en términos reales<sup>19</sup>, frente a un crecimiento del 44% entre las personas mayores. La riqueza neta de las personas jóvenes se ha reducido a menos de la mitad de la que tenían en 2000 y su nivel de gasto se ha reducido en un tercio, frente al incremento que se ha dado en el caso de los mayores. Además, la desigualdad dentro de este colectivo se ha incrementado, frente a lo que ocurría en el caso de las personas mayores.
- En cuanto a la brecha entre ambos grupos, se puede decir que en aquellos indicadores en los que la situación de las personas jóvenes era mejor a principios de siglo –como los ingresos o el gasto–, las diferencias se han revertido y se encuentran ahora en peor situación que las personas mayores. En aquellos en los que la situación de las personas ya era a principios de siglo peor, la brecha se ha ampliado considerablemente.

Los cambios en los indicadores señalados podrían ampliarse con otros indicadores, en los que también se ha producido un deterioro desde el punto de vista de las condiciones de vida de las personas jóvenes: la edad de acceso al mercado de trabajo, las tasas de desempleo, la duración y el nivel de protección de los empleos, los salarios, la edad de emancipación, el precio de la vivienda<sup>20</sup>, las tasas

16 Para realizar este análisis se ha analizado la evolución desde los primeros años del siglo XXI hasta la actualidad, en el caso de las personas mayores y las personas jóvenes, de los principales indicadores relacionados con la pobreza, la desigualdad de ingresos, la acumulación de patrimonio y riqueza y los niveles de gasto, utilizando las fuentes estadísticas oficiales disponibles.

17 Personas de 18 a 44 años en Euskadi y de 25 a 49 en la Eurozona.

18 En este caso la diferencia entre géneros es en cualquier caso muy importante. La renta personal disponible de los hombres de 65 a 69 años, por señalar un ejemplo, han crecido entre 2001 y 2020, en términos reales, en un 23% mientras que en el caso de las mujeres ha crecido en un 100%.

19 También en este caso la diferencia entre géneros es muy importante. Los ingresos personales de los hombres de 30 a 35 años han caído entre 2001 y 2020, en términos reales, en un 10% mientras que en el caso de las mujeres han crecido en un 22%.

20 La cuestión de la vivienda requiere un análisis propio: en el conjunto del Estado, el porcentaje de hogares encabezados por una persona de 30 a 35 años con vivienda en propiedad ha pasado del 71% en 2004 al 58% en 2021. Entre los hogares encabezados por personas menores de esa edad ha pasado del 47,7% al 32,5%. Si bien, en Euskadi, la relación entre el precio medio de venta de viviendas y la renta personal de las personas jóvenes no ha variado sustancialmente, sí lo ha hecho el peso del coste de los alquileres, pasando de representar el 60% de la renta disponible media de las personas de 30 a 35 años al 76%.

de fecundidad, etc. Aunque existen ámbitos en los que la situación de las personas jóvenes ha mejorado sustancialmente –la formación<sup>21</sup>, los aspectos relacionados con la salud y con la mortalidad, la libertad sexual, los niveles de seguridad o la igualdad entre mujeres y hombres, por ejemplo<sup>22</sup>–, los elementos relacionados con las bases materiales de un proyecto propio autónomo de vida han experimentado un retroceso.

En resumen, pese a las dificultades experimentadas, la actual generación de personas mayores ha crecido, madurado y envejecido en una fase histórica condicionada por la idea del progreso. Su situación –en líneas generales y como grupo– ha ido mejorando desde cualquier punto de vista: las personas mayores de hoy viven en mejores condiciones que las personas mayores de hace 20, 40 o 50 años. De hecho, puede afirmarse que no ha habido en la historia una generación que disfrute de condiciones de vida como las que hoy disfrutan, en líneas generales (porque existen situaciones de precariedad), las personas mayores que viven en los países occidentales, desde el punto de vista de la seguridad y el nivel de ingresos, el patrimonio, el estado de salud, la esperanza de vida o la influencia política. Por el contrario, las actuales generaciones de jóvenes –en mayor medida que las generaciones del *baby boom* que hoy tienen entre 40 y 60 años– solo han conocido una coyuntura de crisis casi continuas, procesos de precarización laboral, crecimiento de la desigualdad, encarecimiento de la vivienda y retrocesos en los derechos sociales. Frente a una trayectoria relativamente estable de progreso en el caso de las personas mayores; perspectivas de futuro marcadas por la incertidumbre, la precariedad y la falta de horizontes en el caso de las personas jóvenes<sup>23</sup>.

Esta diferente evolución tiene consecuencias en distintas dimensiones:

- La primera tiene que ver con la reducción de las tasas de natalidad y fecundidad. Si bien es obvio que tras la reducción de las tasas de fecundidad se esconden muy diversos factores, ligados básicamente a las desigualdades entre mujeres y hombres, cabe pensar que el deterioro en las condiciones materiales de vida de las personas jóvenes tiene un impacto negativo en sus proyectos familiares y en su disposición a la parentalidad.
- La segunda tiene que ver con el incremento de la desigualdad, las cada vez mayores dificultades para la movilidad social y la importancia creciente de la herencia, en un contexto marcado por la persistencia de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Así, por una parte, la desigualdad crece entre las personas jóvenes mientras que, gracias al efecto igualador de las pensiones, no lo hace entre las personas mayores. Además, la creciente concentración de la riqueza se traduce en una transmisión cada vez más desigual de esa riqueza a través de la figura de la herencia, lo que consolida y amplía las desigualdades de origen, añadiendo más cargas y más frenos al ya maltrecho ascensor social.
- La tercera de las implicaciones tiene que ver con la sostenibilidad social y económica del actual modelo de distribución intergeneracional de los ingresos y el patrimonio. La sostenibilidad social, en la medida en que –como se explica en el apartado de conclusiones– el actual estado de cosas dificulta la propia existencia de un pacto intergeneracional y genera sentimientos de agravio, resentimiento o desvinculación en parte de la población juvenil<sup>24</sup>; y la sostenibilidad económica, porque difícilmente una generación cada vez más empobrecida va a poder seguir contribuyendo al sostenimiento económico de –y a la transferencia de

21 En todo caso, la extensión de la educación terciaria de muchos jóvenes ha llevado a un aumento de la proporción de personas con alto nivel educativo, por lo que disminuye la presión ascendente en los salarios. A ello se une la sobre cualificación que lleva a personas con alto nivel educativo a hacer trabajos que requieren una menor cualificación.

22 A este respecto, cabe también señalar la tendencia a la reducción de las tasas de pobreza encubierta estimadas a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del Gobierno Vasco. Los problemas de pobreza encubierta corresponden en la EPDS a situaciones en las que personas que carecen de recursos suficientes, y se plantean la posibilidad de emanciparse del actual hogar en el próximo año, se enfrentarían a problemas de pobreza o ausencia de bienestar con sus actuales ingresos en caso de acceder a una vida independiente. Según la EPDS, estas personas han pasado del 6,7% en 2000 al 1,9% en 2020.

23 Sevilla, J., Santa Cruz, B. y Ortega, D. (2021). *Brecha entre jóvenes y mayores*. Observatorio Social de la Fundación “La Caixa”, Barcelona. <https://bit.ly/3lamt9l>

24 La creencia de una vida peor y el tenerse que adaptar a peores condiciones de vida cuando se ha gozado de unas mejores, no favorece la continuidad de un pacto intergeneracional, entre otras cuestiones, porque existe una deslegitimación ante las generaciones que sufren las pérdidas de las generaciones que les preceden, a las que tienen teóricamente que cuidar. La percepción de una vida peor se agrava además entre las generaciones. Así, en las escasas comparaciones existentes entre generaciones, se observa que en la medida en que nos acercamos a las generaciones más jóvenes –si se compara una generación determinada con la siguiente más joven– la percepción de una vida peor aumenta, agravándose la percepción de desigualdad en el tiempo, a la vez que se deslegitima la idea de pacto intergeneracional.

recursos hacia— una generación cada vez más acomodada. No debe olvidarse, en cualquier caso, que algunas personas mayores también transfieren recursos económicos y apoyos de diverso tipo (cuidado de los nietos y nietas, por ejemplo) a las generaciones más jóvenes.

- La cuarta consecuencia se refiere a la creciente brecha intergeneracional en lo que se refiere al comportamiento electoral y los posicionamientos políticos. La edad (que nunca había sido determinante para predecir el voto) es ahora trascendental: las personas jóvenes apoyan más a los partidos nuevos, mientras que las personas votantes de los partidos tradicionales tienen mayor edad. La participación electoral y el interés por la política es sustancialmente mayor entre las personas mayores<sup>25</sup>. Desde la perspectiva ideológica, las nuevas generaciones son muy críticas con el funcionamiento de las instituciones, la democracia y la economía de mercado, e incluso la transición<sup>26</sup>. Más allá del componente electoral, la importancia del factor edad en lo que se refiere al posicionamiento respecto a muy diversas cuestiones sociales y políticas es cada vez mayor.

Sobre estas cuestiones volveremos en el apartado de conclusiones.

### 3. Los ejes del pacto intergeneracional: cuidados, relaciones intergeneracionales y modelo de protección social

#### 3.4. Los cuidados desde la mirada de las distintas generaciones

Como se ha indicado recientemente, las transferencias entre generaciones agrupan, al menos: los cuidados (relaciones intergeneracionales interdependientes de apoyo mutuo); las transferencias financieras (renta que se transfiere de manera tanto puntual como continuada en el seno de las familias y que condiciona las perspectivas de los proveedores y receptores en términos de relaciones); y las transferencias de riqueza o deuda (fundamentalmente vía herencia).

A partir de este momento nos vamos a ocupar exclusivamente de la primera de esas transferencias: los cuidados. El objetivo de este apartado es el de intentar comprender el momento vital que viven algunas ciudadanas y ciudadanos de diversas generaciones respecto a los cuidados y las posibilidades de “reciprocación”: comprender las inquietudes, enfoque y puntos de vista de distintos grupos de ciudadanos y ciudadanas.

Para ello, entre noviembre de 2018 y julio del 2019 se hicieron tanto en Gipuzkoa como en Cataluña distintos grupos de discusión dentro de una investigación sobre el pacto intergeneracional: por un lado, jóvenes —mujeres y hombres— diversos (menores de veinte años, entre 20-30 años, 30-35 años); por otro, personas adultas y mayores de 65 años, con distintos perfiles que más adelante se describen. Tras las presentaciones y algunas cuestiones de tanteo, se les preguntaba por cómo vivían su vejez, la situación actual (jóvenes), cómo vivían su vida, cómo concebían su futuro y los cuidados, y si estarían dispuestos a cuidar de otros (“reciprocación”), vistas las condiciones de vida actuales; y en caso de necesidad, si estarían abiertos a modificar su nivel y calidad de vida para que otros también vivan mejor.

Resumiendo, de forma excesiva, los resultados obtenidos, las personas mayores entienden que lo que tienen se lo han ganado tras una vida de lucha y sacrificio. Desean vivir la jubilación desde un enfoque hedonista, libre de preocupaciones y responsabilidades. En cierta manera, entienden que es “su momento”, no quieren perderse nada y aparcan cualquier conversación sobre discapacidad, dependencia, necesidad de ayuda. Saben que están sentados es el último vagón del último tren. Admiten que no dejan un mundo perfecto, pero consideran que son las personas jóvenes los que tienen que asumir responsabilidades. Sorprende que ante la evidencia de que las nuevas generaciones tienen una vida “complicada”, que el ascensor social se ha parado, que los límites de una vida digna se estrechan (dificultades de desarrollar el proyecto personal, acceder a vivienda, vivir de forma independiente, trabajo, etc.), miren para otro lado, eludan confrontarse y apartan lo que les “incomoda”. Las personas responsables de conducir dichos grupos hicimos distintos esfuerzos para

25 De acuerdo a los datos del último estudio del Gabinete de Prospección Sociológica, el 47% de las personas jóvenes de 19 a 29 años, frente al 65% de los mayores de 65, se han interesado mucho o bastante por las elecciones municipales y forales de mayo de 2023.

26 Fundación Felipe González, *Genera. Foro Intergeneracional*, 2021. <https://bit.ly/3pLGVY4>

que las personas mayores se posicionaran ante la situación de las personas jóvenes, obteniendo un eco muy escaso.

Por su parte, las personas jóvenes se sienten perdedores; hablan sin tapujos de precariedad, de proyecto vital con expectativas limitadas, inseguridad, imposibilidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo, etc. Están, sin embargo, más dispuestos a “reciprocarse”, al menos *a priori*, que sus congéneres mayores, a pesar de que el conocimiento que tienen del cuidado sea meramente teórico.

Se observan en ese sentido tres grupos principales: quienes no llegan a los veinte años y están estudiando todavía; las personas de veintitantos que han terminado los estudios y se enfrentan al reto de tener una vida autónoma e independiente del núcleo familiar; están las personas treintañeras que tienen dificultades para crear una familia (las que lo han desechado también), con dificultades para acceder a una vivienda, trabajo estable, tener hijos... Los resultados de los grupos fueron diversos: estaban quienes aceptaban el cuidado de buen grado (una suerte de “buenismo resignado”); pero también quienes se sentían muy distantes con la vejez, el envejecimiento, los cuidados, donde la reciprocidad, el pacto intergeneracional... son cuestiones escasamente relevantes, como si el reciprocar no fuera, en definitiva, algo cercano a su realidad. También ha habido grupos donde la frialdad intergeneracional ha sido manifiestamente mayor: enormes diferencias entre las personas mayores y las personas “jóvenes mayores” (las de la treintena), con una notoria falta de empatía ante las necesidades de las distintas generaciones.

Varias cuestiones clave destacan, entre las horas y horas de trabajo en grupos, en cuanto a la perspectiva de las personas mayores: de una parte, la visión hedónica sobre su propia vejez; de otra, la “lejanía generacional afectiva” que marcan las personas mayores respecto a las personas jóvenes; por último, los cambios profundos respecto a cómo quieren ser cuidados. Por parte de las personas jóvenes llama la atención esa resignación teñida de desencanto, frustración y, en algunos casos, enfado de las personas jóvenes respecto a las personas adultas y mayores, a los que consideran rodeados de prebendas injustas comparadas con su situación; también se observa una considerable lejanía respecto a las relaciones de cuidado. Por parte de ambos: fragmentación social y falta de implicación en el “bien común”.

### **3.5. Algunos datos sobre las relaciones intergeneracionales en Euskadi**

Con el objetivo de completar el estudio cualitativo anterior y avanzar, aunque sea tímidamente, en la comprensión del fenómeno intergeneracional, desde Aubixa Fundazioa en colaboración con diversas entidades e instituciones, lanzamos una encuesta a jóvenes (entre 18-30 años), adultos (30-65 años) y personas mayores (65 y más años) sobre diversas cuestiones relativas a las relaciones intergeneracionales, entre las que se incluían: análisis de la red social, soledad, expectativas vitales y de futuro, posibilidades de reciprocarse, perspectivas sobre el cuidado propio y ajeno, etc.

¿Cuál era nuestro objetivo? Tomar el pulso a cómo vive el momento vital la ciudadanía vasca, cómo se reconocen y perciben las distintas generaciones; y vislumbrar, aunque sea de forma lejana y difusa, como están las relaciones entre las diversas generaciones.

La encuesta se realizó a través de una plataforma de respuestas on-line, lo que supone algunas limitaciones que es necesario destacar: a) muestra de conveniencia con sesgos poblacionales; b) influencia de la brecha digital en la submuestra de personas mayores, especialmente; c) canales de difusión de la encuesta muy diversos y sin control previo. La muestra, formada por unas 4.100 personas, se distribuía aproximadamente en un 27% de jóvenes, un 55% de adultos y un 18% de personas mayores. La encuesta se realizó entre febrero y mayo de 2021.

Se muestran a continuación algunos resultados concretos de la encuesta, con el objetivo de introducir al lector en algunas situaciones que condicionan las relaciones en general y las relaciones intergeneracionales en particular.

#### **a) Las expectativas vitales de las personas jóvenes**

Cuando les preguntamos a las personas jóvenes si su futuro se ajusta a las expectativas que tenían, el 33,4% declara que su futuro será claramente peor del que se imaginaba (el 66,6%, mejor de lo que

esperaba). Ahondando en esta mirada, el 46,61% declara sentirse engañado, porque la vida que le habían prometido nunca será realidad; y casi un 37% declara que cree que no puede hacer nada o casi nada por modificar su futuro.

Cuando se les pregunta sobre la posibilidad de crear su propio proyecto vital, un 44% cree que tiene pocas o nulas posibilidades de generar un proyecto propio, tener una casa, vivir independiente, formar una familia, etc. Y coherentemente con la línea de resultados anteriores, casi el 45% de las personas jóvenes que respondieron la encuesta reconocen que creen que vivirán peor que sus padres y madres.

	<b>PEOR</b>	<b>MEJOR</b>
<i>Mi futuro es claramente peor del que me esperaba</i>	33,4%	66,6%
	<b>ACUERDO</b>	<b>DESACUERDO</b>
<i>Me siento engañado: la vida que me habían prometido nunca será realidad</i>	46,61%	53,39%
<i>Puedo hacer muy poco o nada para modificar mi futuro. Estudie lo que estudie, haga lo que haga tengo muy pocas posibilidades de cambiar las cosas</i>	36,99%	63,01
	<b>POCAS POSIBILIDADES</b>	<b>POSIBLE</b>
<i>Las posibilidades que tengo de crear mi propio proyecto personal (tener una casa, vivir de manera independiente, formar mi familia...) es...</i>	44,01%	55,99%
	<b>VIVIRÉ PEOR</b>	<b>VIVIRÉ MEJOR</b>
<i>Creo que viviré peor que mis padres</i>	44,51%	55,48%

#### b) Las relaciones

La encuesta analizó asimismo las situaciones de las relaciones en general, bajo un supuesto analizado en otros estudios<sup>27</sup>: una posible merma de los parámetros que miden la calidad relacional (cercanía emocional, es decir, relaciones de confianza; y posibilidad de dar y recibir apoyo). Así, cuando se ha preguntado sobre las relaciones que las personas experimentan, sorprende que un 65,6% de las personas jóvenes, un 67,4% de las personas adultas y más de un 70% de las personas mayores, reconozcan que no tienen suficientes personas en las que confiar.

En esta misma línea, y como se puede observar en la tabla siguiente, en los tres grupos de población, más de cuatro de cada diez personas creen que no tiene suficientes personas a las que les une una amistad "cercana".

	<b>PERSONAS JÓVENES</b>	<b>PERSONAS ADULTAS</b>	<b>PERSONAS MAYORES</b>
<i>No tengo personas en las que confiar</i>	65,62%	67,47%	72,24%
<i>No hay suficientes personas a las que me une una amistad estrecha</i>	45,12%	43,57%	50,78%

27 Programa de Mayores Fundación "la Caixa" (2018): Relaciones sociales y soledad en distintas ciudades españolas. Barcelona.

Cuando se ha preguntado por si añoran la compañía de otras personas, probablemente condicionadas las respuestas por los tiempos de pandemia vividos (la encuesta se realizó entre febrero y mayo de 2021), un 58,82% de las personas jóvenes y casi cuatro de cada diez personas adultas y mayores, añoran las relaciones con otras personas, cuestión que de manera similar ocurre, cuando se cuestionaba sobre si la persona cree poder contar con amigos y amigas, siempre que lo necesite (percepción de apoyo).

	<i>PERSONAS JÓVENES</i>	<i>PERSONAS ADULTAS</i>	<i>PERSONAS MAYORES</i>
<i>Echo de menos la compañía de otras personas</i>	58,82%	37,78%	40,25%
<i>No puedo contar con mis amigos/las siempre que lo necesito</i>	39,06%	41,32%	39,18%

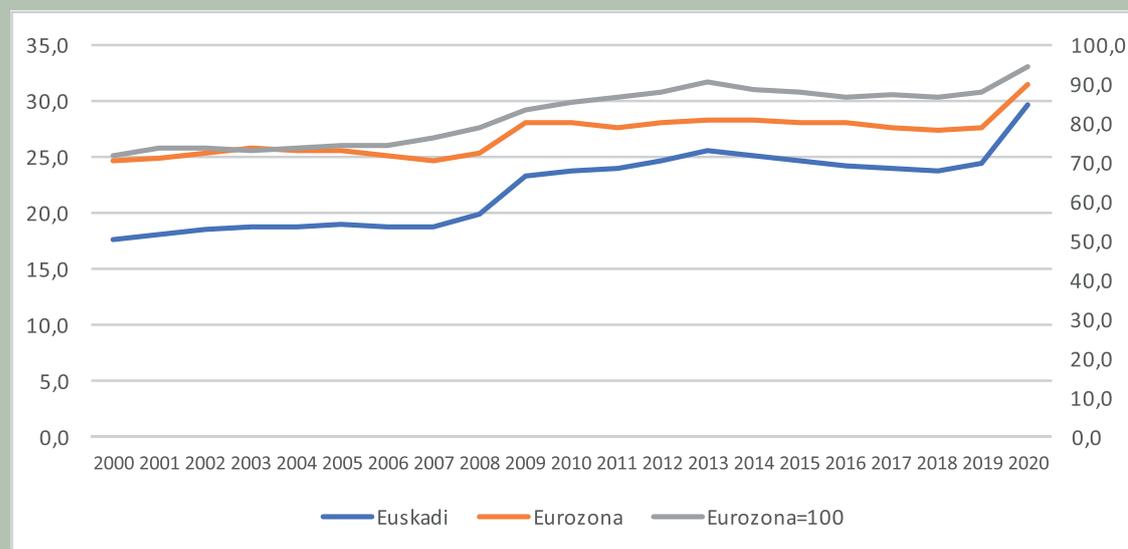
Resumiendo, parece (con las reservas mencionadas en la descripción de la muestra) que tenemos aproximadamente un 50% de la juventud con una mirada “sombria” sobre su futuro y unas expectativas que perciben condicionadas, así como con una limitada confianza sobre la posibilidad de influir en el cambio de sus condiciones de vida; a la vez que una ciudadanía que, y esto es muy relevante en términos de vínculos, siente que sus relaciones sociales no tienen la cercanía, la confianza y el apoyo que desearía. Punto de partida complicado, para unas “cercanas” relaciones entre generaciones.

### 3.6. Modelo de protección social y justicia intergeneracional

Como se ha señalado previamente, las diferencias que se observan en Euskadi en cuanto a las condiciones de vida de las diferentes generaciones tienen su origen, en parte, en el diseño del modelo de protección social. Con relación a esta cuestión, el diagnóstico es muy similar al que se hacía en relación con la evolución de la situación económica de jóvenes y mayores: Euskadi ha construido –desde la asunción en los años 80 de las competencias en materia de políticas sociales– un sólido modelo de protección social, con niveles de gasto y cobertura similares (y en algunos casos superiores) a los de los países más avanzados de nuestro entorno. Por diversas razones, sin embargo, este modelo de protección social no ha beneficiado en la misma medida a los diversos grupos de edad y, de hecho, se caracteriza por un menor desarrollo de los servicios y prestaciones más directamente orientados a la infancia, la adolescencia y la juventud.

Efectivamente, con la asunción de las competencias en materia de empleo, vivienda, educación, salud, servicios sociales o garantía de ingresos por parte de las instituciones vascas, se ha ido construyendo en Euskadi un modelo propio de protección social que explica, junto a otros factores, las reducidas tasas de pobreza y desigualdad o la privilegiada situación en cuanto a los indicadores de desarrollo humano a los que antes se ha hecho referencia. Este proceso de convergencia con los modelos europeos de bienestar se inició ya a mediados de los años 80 y se ha mantenido a lo largo de las dos últimas décadas: como se observa en el gráfico, el gasto en prestaciones de protección social ha pasado del 17% del PIB en 2000 al 24% en 2019 y, debido a la pandemia, el 29% en 2020. El gráfico también muestra que el gasto vasco en protección social –realizado tanto por las administraciones públicas vascas como por la Seguridad Social y, en menor medida, la Administración central– ha pasado del 71% de la media de la UE en 2000 al 88% en 2019 y el 94,3% en 2020<sup>28</sup>.

28 La Cuenta de la Protección Social de EUSTAT recoge el gasto que realizan en diferentes ámbitos (vejez, salud, discapacidad, familia, desempleo, vivienda, exclusión, etc.) el conjunto de las instituciones que intervienen en el ámbito de la protección social en Euskadi (ayuntamientos, diputaciones, Gobierno Vasco y administración central, incluyendo la Seguridad Social).

**Gráfico 1. Evolución del gasto en prestaciones de protección social (en % del PIB) en Euskadi y la Eurozona**

Fuente: Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y SEPROOS EUROSTAT

Por muy diversas razones, sin embargo, el diseño de este sistema de protección social no ha beneficiado de la misma forma a todos los grupos sociales ni, concretamente, a todos los grupos de edad.

Efectivamente, si se desglosan los datos que ofrece la Cuenta de la Protección Social teniendo en cuenta las diversas funciones o partidas de gasto, se observan dos elementos importantes:

- desde la perspectiva evolutiva, el 64% del incremento en el gasto en protección social registrado entre 2000 y 2019 se ha concentrado en las partidas de salud y vejez; sólo el 10% de ese incremento se debe al mayor gasto en familia, vivienda o exclusión social, partidas que benefician en mayor medida a las personas jóvenes.
- en términos comparativos, Euskadi gastaba en 2019 el 10,7% de su PIB en prestaciones de protección social para personas mayores, el 6,7% en atención sanitaria y el 1,8% en prestaciones de vivienda, familia e inclusión social. En la Eurozona, los porcentajes son, respectivamente, del 11,3%, el 8,3% y el 3,2%. En otros términos, Euskadi gasta en salud y en vejez un porcentaje del PIB equivalente al 87% de lo que se gasta en la Eurozona, mientras destina a las prestaciones y servicios de vivienda, familia e inclusión social el 56% del gasto de la Eurozona.

Aunque sí quizás más acusada, esta orientación del gasto social hacia las personas mayores no es en cualquier caso exclusiva de Euskadi o de los países del Sur de Europa. La metodología de las Cuentas Nacionales de Transferencias (NTA)<sup>29</sup> pone claramente de manifiesto que la redistribución intergeneracional es en todos los países claramente asimétrica en favor de las personas mayores: mientras que las necesidades de los niños/as son básicamente cubiertas por sus familias, las de las personas mayores se cubren mediante transferencias y servicios públicos. En efecto, en todos los países que disponen de Cuentas Nacionales de Transferencias se observa que los mayores reciben más transferencias públicas que los niños y niñas, tanto en términos absolutos como en relación con su consumo. En lo que se refiere a España, Solé et al.<sup>30</sup> han puesto de manifiesto que este sesgo de la protección social a favor de las personas mayores se ha acentuado tras la crisis financiera de 2008.

29 Las Cuentas Nacionales de Transferencias (NTA) establecen una metodología para medir las reasignaciones de recursos que tienen lugar en un determinado momento entre los diferentes grupos de edad de la población. Las NTA se construyen de manera consistente con las Cuentas Nacionales, que miden los principales agregados macroeconómicos, pero añadiendo la dimensión de la edad en todas las variables, así como una estimación de las transferencias privadas que tienen lugar en el seno de las familias (intrafamiliares) o entre unas familias y otras (interfamiliares) (Abió et al., 2019).

30 Meritxell Solé, Guadalupe Souto, Elisenda Rentería, Giorgos Papadomichelakis y Concepció Patxot, "Protecting the elderly and children in times of crisis: An analysis based on National Transfer Accounts", *The Journal of the Economics of Ageing*, vol. 15, 2020. <https://bit.ly/3M0qRc8>

En efecto, como explican Souto, Abio y Patxot<sup>31</sup>, los datos que se obtienen de las Cuentas Nacionales de Transferencias muestran la presencia de un claro sesgo del estado del bienestar hacia la protección de las personas mayores, dejando a los niños y niñas y personas jóvenes mucho más desprotegidas. De acuerdo con estos autores, el sector público asume la cobertura de gran parte de las necesidades de consumo de las personas mayores, financiando dichas políticas principalmente con impuestos y contribuciones de las personas en edad activa. En el caso de la infancia y la adolescencia, sin embargo, la mayor parte de esas necesidades son cubiertas por la familia. “De esta forma –afirman estas autoras– las sociedades actuales han socializado las necesidades de su población mayor, pero, en cambio, han mantenido la mayor parte de las necesidades de los niños y niñas y personas jóvenes en la esfera privada”.

Y, sin embargo, la abundante literatura basada en la contabilidad intergeneracional que se ha ido produciendo en los últimos años pone de manifiesto que la sostenibilidad futura del gasto social – mayoritariamente destinado a las personas mayores– depende, paradójicamente, de la inversión que a día de hoy se haga en medidas dirigidas a la inversión en el capital humano de las actuales cohortes de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En otras palabras, la sostenibilidad futura del gasto social depende de la inversión que hoy se haga en políticas educativas, de infancia y de familia, puesto que se sabe que la mejora del capital educativo<sup>32</sup> de las cohortes jóvenes tiene un impacto superior al resto de los cambios demográficos en lo que se refiere a la sostenibilidad fiscal del conjunto del Estado del Bienestar. Una orientación excesivamente marcada del actual gasto social hacia las personas que hoy son mayores compromete, paradójicamente, la posibilidad de financiar el gasto de las personas mayores del futuro, que son, también paradójicamente, las personas adultas que están financiando el actual gasto en personas mayores.

## 4. El viraje de las políticas sociales vascas hacia el paradigma de la inversión social en el marco de la Agenda 2030

En resumen, Euskadi ha realizado en las últimas décadas un notable esfuerzo de convergencia con Europa en lo que se refiere al gasto en protección social y ha alcanzado –en diversos ámbitos de la protección social– niveles de gasto y cobertura similares, e incluso mejores, a los que se registran en los países de Europa con modelos de bienestar más avanzados. Esa convergencia, sin embargo, dista de haberse producido en las partidas de gasto que en mayor medida benefician a la infancia, la adolescencia y la juventud.

En ese sentido, Euskadi se caracteriza no sólo por realizar un gasto menor por cada habitante menor de edad, o en relación con el PIB, en el ámbito de la familia y la infancia, sino que dedica a esas políticas una parte más reducida del gasto social en comparación con otros países. Aunque este sesgo se ha ido reduciendo en el tiempo, y a falta de un modelo de cuentas de transferencias nacionales específico para Euskadi, no cabe duda de que el modelo vasco de protección social ha sido tradicionalmente ajeno al paradigma de la inversión social que, entre otros aspectos, apuesta –bajo el lema de *preparar mejor que reparar*– por orientar en mayor medida el gasto social a la infancia, la adolescencia y la juventud. Se trata, siguiendo la terminología de Taylor-Gooby, de un sistema orientado a la cobertura de los viejos riesgos sociales, pero que tiene dificultades para dar cobertura los llamados “nuevos riesgos sociales” derivados del post-industrialismo.

Esta situación, sin embargo, se ha ido modificando en los últimos años con la adopción de diversas medidas y la aprobación de diversas normas legales que, en conjunto, suponen un claro viraje del modelo vasco de protección social hacia el paradigma de la inversión social. Este viraje se traduce en un renovado protagonismo de las políticas de familia, infancia, adolescencia y juventud que, progresivamente, han ido ocupando una nueva centralidad en el marco de las políticas sociales vascas.

31 Guadalupe Souto, Gemma Abio y Concepció Patxot, “Comptes Nacionals de Transferències. Lliçons per a la política intergeneracional”, *Revista Econòmica de Catalunya, Els equilibris intergeneracionals del benestar*, nº 82, 2020, pp. 52-61.

32 El capital educativo se plantea aquí en términos amplios. Hace referencia tanto a la educación formal y a las credenciales académicas a las que accede la población juvenil como al conjunto de las políticas sociales y socioeducativas que, por una parte, permiten reducir la desigualdad en la infancia (e incrementar por tanto la movilidad social de los grupos de menor de renta) y, por otra, dotan al conjunto de la población infantil y juvenil del capital sociocultural y socioeducativo necesario en la sociedad del conocimiento.

Desde el punto de vista conceptual, este viraje se apoya en diversos pactos, planes y estrategias, como el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia suscrito por todas las administraciones vascas en 2018<sup>33</sup> o la Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico, aprobada en 2022<sup>34</sup>. Desde el punto de vista normativo, cabe hacer referencia a la reciente aprobación de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión –que mejora sustancialmente la protección que la RGI ofrece a las familias con hijos e hijas en situación de pobreza– o la elaboración del anteproyecto de la Ley de Infancia y Adolescencia en Euskadi. En materia de juventud, en marzo de 2022, se aprobó la Ley 2/2022 de Juventud que incluye tres grandes ejes: consolidar el sistema y servicios de juventud, fomentar la participación de las personas jóvenes y promover procesos de emancipación. Asimismo, en marzo de 2023 se aprobó la Estrategia Vasca 2030 para favorecer la emancipación juvenil que desarrolla las previsiones tanto de la Ley de juventud como de la Estrategia de reto demográfico.

Desde el punto de vista práctico, estos planes y normas han tenido como consecuencia, entre otras, la creación de una prestación universal por hijo/a a cargo de 200 euros mensuales para los niños y niñas de hasta tres años, el incremento de las prestaciones para las familias numerosas, la mejora de las cuantías de la RGI destinadas a las familias pobres con hijos, la creación de un complemento infantil –en el marco del Ingreso Mínimo Vital (IMV)– orientado a las familias con rentas bajas, la gratuidad de las Haurrescolas<sup>35</sup>, la puesta en marcha de una serie de ayudas económicas para favorecer la emancipación juvenil, como una ayuda de 300 euros al mes durante dos años para jóvenes de 25 a 29 años que entrará en vigor en 2024, el programa Gaztelagun, o la puesta en marcha de un programa de préstamos sin intereses y con posibilidad de devolución a largo plazo para proyectos de formación o emprendimiento para jóvenes.

Todo ello se ha realizado, además, sin dejar de aumentar el gasto en los servicios y prestaciones para las personas mayores y en el marco del despliegue de la Agenda 2030 en Euskadi. El Sexto Informe Voluntario de Seguimiento de la Agenda 2030 Euskadi<sup>36</sup> pone en ese sentido de manifiesto en qué medida el Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030 presta una atención específica a las cuestiones relacionadas con el reto demográfico y la equidad intergeneracional.

## 5. Conclusiones: hacia la renovación del pacto intergeneracional en Euskadi

La principal conclusión que cabe extraer de este análisis se refiere a la dificultad para mantener el pacto intergeneracional sobre el que hasta hace poco se asentaban nuestras sociedades y la consiguiente necesidad de incorporar la cuestión de la justicia y la equidad intergeneracional como clave en el diseño de las políticas públicas<sup>37</sup>.

Nos enfrentamos, por una parte, a lo que se ha venido en llamar la crisis de los cuidados: crece el número de personas mayores que requieren cuidados de forma prolongada y se reduce, paralelamente,

33 Este Pacto busca articular un paquete coordinado de políticas que dé respuesta a dos fenómenos que tienen un carácter estructural: las bajas tasas de natalidad y, sobre todo, la persistencia de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado, por una parte, y, por otra, las mayores dificultades económicas de las familias con hijos e hijas – uno de cuyos principales exponentes es el crecimiento de la pobreza infantil–, así como las crecientes dificultades para romper la transmisión intergeneracional de las desigualdades, lo que cuestiona el principio de igualdad de oportunidades. Para ello, las instituciones firmantes del pacto se comprometen impulsar diversas medidas relacionadas con el apoyo económico a las familias con hijo/as, facilitar la conciliación corresponsable, favorecer la emancipación juvenil, y reforzar los servicios de atención infantil y parentalidad positiva, entre otros.

34 Esta Estrategia parte del reconocimiento del profundo proceso de cambio en que se encuentran inmersas las estructuras familiares, las trayectorias de vida familiar y las relaciones intrafamiliares, y busca situar en la centralidad de la agenda política e institucional la cuestión demográfica. Para ello, aborda cinco grandes ejes: emancipación de personas jóvenes, construcción de familias, envejecimiento saludable, inserción migratoria y revalorización rural. La estrategia proyecta una visión integral y progresiva, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 que implica políticas de vivienda, empleo, educación, socio-sanitarias, o de salud, migración y de prestaciones sociales, ayudas, o apoyo al desarrollo de capacidades, así como una doble dimensión urbana y rural, con iniciativas de corto y medio plazo y la cooperación de los cuatro sectores: público, empresa, tercer sector y familia junto a redes comunitarias.

35 Nos referimos a la educación de 0 a 2 años.

36 [https://sdgs.un.org/sites/default/files/vlrs/2023-05/6\\_informe\\_voluntario\\_de\\_seguimiento\\_agenda\\_2030\\_euskadi.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/vlrs/2023-05/6_informe_voluntario_de_seguimiento_agenda_2030_euskadi.pdf)

37 Aunque es una cuestión esencial, en este artículo no se aborda la cuestión de la equidad intergeneracional desde la perspectiva de las deudas financieras o medioambientales que las actuales generaciones legan a las generaciones venideras.

la disponibilidad para prestar esos cuidados de forma voluntaria o no remunerada, debido –entre otras cuestiones– a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo (sin que, paralelamente, los hombres se hayan incorporado de forma suficientemente generalizada al trabajo reproductivo). Aunque, ciertamente, las condiciones materiales de vida de las personas mayores han mejorado de forma notable a lo largo de las últimas décadas –lo que constituye sin duda un éxito civilizatorio sin precedentes–, estas se ven a menudo aisladas y observan cómo los cuidados que reciben durante los últimos años de su vida son demasiado a menudo escasos, inseguros e insuficientes. Muchas personas mayores se sienten además víctimas de situaciones de discriminación y edadismo, y se ven forzadas a prestar diversos tipos de ayuda (dinero, tiempo, espacio, cuidados...) a unos hijos e hijas que, en otros tiempos, estarían ya plenamente emancipados.

Paralelamente, la situación de las generaciones más jóvenes ha empeorado durante las últimas décadas. El conjunto de los países occidentales, y especialmente los países del Sur de Europa, han construido un modelo socioeconómico y de protección social que desatiende los derechos y las necesidades de las personas jóvenes: el modelo de protección social, el mercado de la vivienda y el mercado de trabajo se han diseñado sin tener en cuenta los intereses y las necesidades de la juventud, a partir de la idea de que serían las familias quienes se harían cargo de responder a las necesidades de las personas jóvenes. Como consecuencia de todo ello, las tasas de pobreza son durante la infancia y la juventud elevadas –cuatro o cinco veces mayores que entre las personas mayores–, las tasas de fecundidad han caído y se extiende entre la población joven un sentimiento de incertidumbre y falta de perspectivas: salarios bajos, prestaciones escasas, dificultades para la emancipación y el acceso a la vivienda, problemas de conciliación, emigración forzada, expectativas truncadas... La desigualdad –entre las personas jóvenes y las mayores y entre las propias personas jóvenes– caracteriza en gran medida las perspectivas vitales de la juventud. Esa desigualdad se ha transmitido además, en gran medida, de padres y madres a hijos e hijas, en un contexto en el que crece la pobreza infantil, y la herencia –económica, inmobiliaria, educativa, cultural y relacional– que las familias legan a sus hijos/as recupera su importancia.

Parece claro, en suma, que la forma en la que se ha ido configurando el actual modelo de mercado de trabajo, el mercado de la vivienda, el sistema de cuidados o el modelo de protección social han contribuido a una cierta ruptura del pacto intergeneracional.

Frente a esta situación, las administraciones vascas –que aprobaron en el año 2001 el I Plan Interinstitucional de Apoyo a las familias con hijos/as y en 2008 la Ley de Apoyo a las Familias– han acelerado en los últimos años la transformación de ese modelo de protección social, reorientándolo en mayor medida al paradigma de la inversión social y dando al reto demográfico y a la equidad intergeneracional una nueva centralidad.

Además de lo ya realizado, ¿qué otros pasos podrían darse en Euskadi para la recomposición del pacto intergeneracional?

- Necesitamos, en primer lugar, facilitar una conversación y un debate público profundo entre toda la ciudadanía sobre el futuro de las relaciones intergeneracionales en la CAPV, sus dimensiones y consecuencias, basado en evidencia empírica sobre las mismas que habrá que desarrollar. A diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, el debate sobre esta cuestión ha estado, hasta hace dos años, en gran forma ausente de la agenda pública en Euskadi y resulta necesario impulsar el debate y el análisis sobre estas cuestiones. Ese debate debe partir, por otra parte, del reconocimiento de la existencia de intereses diversos, a veces contrapuestos, pero también de la constatación de que existen medidas que, en el largo plazo, beneficiarán al grueso de población, sea cual sea su edad.
- En segundo lugar, es obligado reconvertir el enfoque sobre las relaciones intergeneracionales a una mirada que contemple los riesgos a lo largo de todo el ciclo vital. Las relaciones intergeneracionales son siempre relaciones de desequilibrio porque las necesidades a lo largo de las distintas etapas del ciclo vital son muy diversas (mayores en las primeras y últimas etapas de la vida que en los momentos intermedios) pero similares a lo largo del ciclo vital. Esta mirada sobre el conjunto del ciclo vital debe estar orientada, básicamente, a ofrecer seguridad y reducir la incertidumbre, que caracterizan de forma creciente nuestra sociedad, a cualquier edad.
- En tercer lugar, es necesario desarrollar nuevos modelos de vejez que contemplen una mirada de justicia intergeneracional, capaces de mirar más allá de su propio colectivo y de impli-

carse en el bien común. La jubilación laboral no debe significar la jubilación de la vida y en ningún caso, la jubilación de los retos que esta sociedad tiene. Lo mismo cabe decir respecto a las formas de entender y vivir la juventud. Precisamos además invertir en infraestructura social, buscando alternativas a modelos relacionales que niegan la interdependencia y dificultan la interconexión entre generaciones.

- Finalmente, es importante evitar el riesgo de generar conflictos o guerras entre generaciones y el de considerar que los diversos grupos etarios son en esencia homogéneos. En ningún caso es aceptable que invertir más en la infancia, la adolescencia y la juventud deba estar reñido con garantizar la protección de las personas mayores en la que se debe seguir avanzando.

Es preciso, en términos más concretos, introducir cambios de calado en algunas de nuestras principales instituciones:

- En el mercado de trabajo: durante años, nuestro mercado de trabajo ha tolerado formas de precariedad laboral que han perjudicado, particularmente, a las mujeres y a las personas jóvenes. Si bien cabe pensar que los cambios legales recientemente introducidos y los cambios demográficos que ya se vislumbran cambiarán esta situación, cualquier pacto intergeneracional pasa por garantizar empleos y salarios de calidad a las personas jóvenes, lo que exige a su vez redoblar los esfuerzos para consolidar un modelo productivo competitivo en el marco internacional.
- En el sistema de cuidados: pese a los avances realizados en los últimos años, el sistema público de cuidados aún es frágil e insuficiente. Es preciso intensificar esfuerzos e inversiones destinados a este ámbito de la protección social, especialmente en lo que se refiere a los apoyos en el domicilio. Euskadi debe todavía avanzar en el proceso de mutualización del riesgo de dependencia, de forma que deje de considerarse una responsabilidad básicamente privada. Es también preciso apoyar con políticas innovadoras la implicación de la población en los cuidados, respetando la vida propia de los cuidadores y su proyecto de vida, es decir, facilitando la conciliación del proyecto personal, laboral y los cuidados. Consecuentemente, como ha señalado Fernando Fantova<sup>38</sup>, para responder mejor a la diversidad intergeneracional y favorecer las relaciones intergeneracionales equitativas, es necesario impulsar una política de servicios sociales que lidere la respuesta del sistema de bienestar y de la sociedad a la crisis de los cuidados y a la soledad no deseada, y la incorporación del enfoque familiar y comunitario, con equidad de género, en todas las políticas.
- En el mercado de la vivienda: la brecha generacional se materializa, muy particularmente, en la brecha que existe en cuanto al acceso a la vivienda. Es, por tanto, imprescindible adoptar medidas que permitan que el patrimonio inmobiliario de las personas mayores pueda ser activado para, por una parte, financiar los cuidados que precisan y, por otra, contribuir al incremento de la oferta de vivienda asequible para las personas jóvenes. Los modelos públicos de hipoteca inversa pueden ser, en ese sentido, una iniciativa de interés. Desde una perspectiva más general, seguir incrementando el gasto en vivienda de promoción pública y adoptar medidas que eviten la consideración de la vivienda como un bien de mercado ordinario constituye una de las bases para la recomposición del pacto intergeneracional, dada la actual desigualdad en el acceso a la vivienda desde el punto de vista de la edad.
- En el modelo de protección social: es preciso seguir orientando el modelo vasco de protección social hacia la lógica de la inversión social. Ello no implica descuidar el gasto en servicios y prestaciones para las personas mayores que debería ser mejorado; pero sí avanzar en una recalibración que permita invertir más en políticas de infancia, juventud y familia. Además de ser una inversión justa, es una inversión inteligente y rentable, pues se ha demostrado que invertir en la infancia es condición *sine qua non* para el crecimiento económico que el sostenimiento de las personas mayores requiere. También necesitamos desarrollar un modelo de protección que esté menos basado en las contribuciones y cotizaciones previas y que proteja también suficientemente a todos aquellos y aquellas que no han podido cotizar: pasar de la lógica del seguro –útil para dar respuesta a los viejos riesgos sociales–, a la lógica de la protección universal, en función de las necesidades y no sólo del historial contributivo previo.

- En el sistema fiscal: citando nuevamente a Fantova, la reconstrucción del pacto intergeneracional requiere una política fiscal que, integrada con las políticas de garantía de ingresos, posibilite la suficiencia financiera de las unidades familiares de convivencia y de los poderes y administraciones públicas, y refuerce las dinámicas comunitarias y solidarias y la sostenibilidad intergeneracional de la vida. Ello se traduce, por ejemplo, en la necesaria revisión de la tributación sobre la acumulación y la transmisión del patrimonio.
- Por último, la cuestión de las relaciones intergeneracionales: como todo desafío complejo, necesita una gobernanza acorde con el reto que dicha complejidad supone. Sería, por tanto, necesario tomar medidas que permitan articular e institucionalizar el análisis, el debate y la toma de decisiones sobre esta cuestión. La creación de un grupo de trabajo estable sobre ello, que pueda proponer medidas concretas con criterios de rigor y de pluralidad, podría ser un primer avance en esta línea.

Los datos y reflexiones recogidos en este artículo muestran una situación compleja, con luces y sombras, como ocurre con todos los fenómenos sociales de largo alcance. Las sombras se refieren al riesgo de ruptura del pacto intergeneracional sobre el que se asienta nuestra sociedad y al deterioro de algunos de los elementos que definen las condiciones de vida de la población joven.

Las luces, en todo caso, no pueden ser ignoradas: la mejora en las condiciones de vida de la población mayor –en términos de salud, esperanza de vida, participación social o capacidad económica, aunque siga habiendo pobreza y vulnerabilidad dentro del colectivo de las personas mayores– constituye un éxito colectivo y un logro social de dimensiones históricas. Las relaciones entre las diversas generaciones, por otra parte, están exentas de conflictividad y se producen transferencias e intercambios que benefician a todas las generaciones. No hay en Euskadi un conflicto entre generaciones; sí, en cambio, cierta lejanía intergeneracional afectiva que, vistas la demografía y las diversas cuestiones analizadas en este artículo, conviene tener en cuenta y seguir desarrollando políticas e intervenciones al respecto.

La mejora de la situación de las personas mayores, como colectivo, se ha producido además en un contexto en el que Euskadi ha sido capaz de situarse a la cabeza de los países occidentales en cuanto a calidad de vida y desarrollo humano. Se trata de un logro difícil de imaginar en el momento en el que las administraciones vascas asumieron la gestión de la mayor parte de las herramientas del Estado de Bienestar, a principios de los años 80. No debe olvidarse que la convergencia con los países más avanzados de Europa en materia de bienestar social se debe tanto a la capacidad de generación de riqueza del tejido productivo vasco como a la capacidad redistributiva de un modelo de protección social que –aún con sus limitaciones– protege a la mayor parte de la población del riesgo de pobreza y exclusión. De cara al futuro, es trascendental preservar ambos elementos.

En todo caso, el elemento más positivo del repaso realizado se refiere al cambio que a lo largo de los últimos años viene dándose en la orientación de las políticas públicas en Euskadi; unas políticas cada vez más comprometidas con el enfoque de la inversión social, en el marco de la Agenda 2030, y cada vez más capaces por tanto de avanzar hacia mayores cotas de igualdad y justicia intergeneracional. Más que cambiar de rumbo, parece por tanto necesario mantener y reforzar la actual orientación de esas políticas, de forma que todas las personas –independientemente de su edad y de la generación a la que pertenecen– puedan encontrar las oportunidades y los apoyos que precisan a lo largo de todo el ciclo vital. Tanto las administraciones públicas como el conjunto de la sociedad vasca disponen de las herramientas necesarias para avanzar en esa línea.