

El envejecimiento de la población vasca

sus consecuencias económicas y sociales



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI
ADMINISTRAZIO SAILA

DEPARTAMENTO DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTUDIOS DE ECONOMÍA 17

El envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI
ADMINISTRATIO SAILA

DEPARTAMENTO DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2005

El **Envejecimiento** de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales / [dirección, Iñaki Beristain Etxabe ; dirección técnica, Ane Bustinduy Ojanguren]. – 1.ª – ed. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005

p. ; cm. – (Estudios de Economía ; 17)

En la port.: Eusko Jaurlaritza, Ogasun eta Herri Administrazio Saila = Gobierno Vasco, Departamento de Hacienda y Administración Pública

ISBN 84-457-2387-1

1. Envejecimiento de la población-Euskadi. I. Beristain Etxabe, Iñaki. II. Bustinduy Ojanguren, Ane. III. Euskadi. Departamento de Hacienda y Administración Pública. IV. Serie. 314.47(460.15)

El envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales

Dirección: Iñaki Beristain Etxabe

Director de Economía y Planificación del Gobierno Vasco

Dirección técnica: Ane Bustinduy Ojanguren

Prospektiker

Edición: 1.ª diciembre 2005
Tirada: 1.000 ejemplares
© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Hacienda y Administración Pública
Internet: www.euskadi.net
Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz
Fotocomposición: Ipar, S. Coop.
Particular de Zurbaran, 2-4 (48007 Bilbao)
Impresión: Grafo, S.A.
Avd. Cervantes, 51 (48970 Basauri)
ISBN: 84-457-2387-1
D.L.: BI - 3.220-05

PRESENTACIÓN

Euskadi, al igual que el conjunto de Europa, está conociendo un progresivo envejecimiento de su población, tanto por un descenso de la natalidad como por el aumento de la esperanza de vida al nacer de sus habitantes. Este proceso está siendo objeto de atención por parte de las distintas administraciones y de la opinión pública por las notables repercusiones que pueda tener sobre múltiples aspectos de la sociedad vasca.

El envejecimiento de la población tiene consecuencias de todo orden: económicas, sociales, culturales... que pueden representar nuevas amenazas y/o oportunidades para el bienestar de la sociedad en el futuro y que, por tanto, deben ser previstas de cara a guiar la elaboración de las políticas públicas. Es obvio, por ejemplo, que la educación o la sanidad se ven afectadas por la evolución de la población, sobre todo de determinadas cohortes de edad, y este impacto es necesario conocerlo para planificar mejor las inversiones en equipamientos o necesidades de personal. El gasto en protección social, en especial el gasto en pensiones, debe poder ser previsto con bastante antelación para poder preparar su costosa financiación y tanto el gasto como la financiación están muy condicionados por la pirámide de población. Aparecen nuevas necesidades/demandas como es el surgimiento de un nuevo espacio socio-sanitario de atención a la población anciana. De forma menos directa también la vivienda, las necesidades de agua o de energía, las infraestructuras de comunicaciones, los problemas medioambientales, etc. se ven condicionados en gran medida por el volumen y características de la población.

La razón por la que la Dirección de Economía y Planificación encarga este estudio, en cumplimiento de mandato parlamentario, es la preocupación por mantener y mejorar los actuales niveles de bienestar para las futuras generaciones, sin olvidar los efectos que los cambios causados por la evolución demográfica tienen en las finanzas públicas y en su sostenibilidad.

Una particularidad de este proyecto es la metodología utilizada, que se aleja del plano académico de análisis de la problemática del envejecimiento y sus consecuencias económicas y sociales. El método elegido ha sido el de los escenarios planteados desde una visión *proactiva*. No se trata de reconocer el escenario tendencial o más probable, sino de construir un escenario posible y alcanzable en el que situar las apuestas que permitan trabajar por la consecución del mejor futuro posible para la sociedad vasca.

El horizonte temporal se ha fijado en el año 2020 para asegurar una mínima fiabilidad de los resultados dados los enormes problemas de predecir a largo plazo los cambios sociales, políticos, económicos...

La imagen de la sociedad vasca en el año 2020 que en este trabajo se presenta es fruto de una visión multidisciplinar debido a la participación de un número importante de personas, que en calidad de expertos y procedentes de distintos ámbitos como son la universidad, la empresa privada o la administración pública han aportado sus conocimientos en las diferentes áreas en las que se incide (demografía, sociología, economía...). Esta imagen de la sociedad vasca en el año 2020 no recoge, por tanto, la opinión de la Dirección de Economía y Planificación sino que es la apuesta del grupo de expertos tras un proceso de reflexión conjunto.

Hecha una breve exposición de este nuevo estudio sobre la sociedad vasca, invito a su lectura a quienes deseen reflexionar sobre el futuro del País Vasco, no sin antes agradecer a todos aquellos profesionales que, en distinta medida, han participado en este proyecto y sin cuya colaboración este trabajo no habría visto la luz.

IDOIA ZENARRUTZABEITIA BELDARRAIN

*Vicelehendakari
y Consejera de Hacienda
y Administración Pública
del Gobierno Vasco*

PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO

La Dirección de Economía y Planificación, perteneciente al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, en cumplimiento de mandato parlamentario, ha dirigido el presente estudio sobre envejecimiento. Para ello, ha contado con la dirección técnica de la empresa consultora Prospektiker.

Participantes en el Estudio sobre Envejecimiento

- BIC berrilan y Miramón Digital: Marisa Arriola.
- Bilbao Metròpoli 30: Alfonso Martínez Cearra.
- Cluster del Conocimiento: Mónica Moso.
- Departamento de Cultura. Gobierno Vasco: Bakarne Zuazua.
- Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco: Clara Izurieta.
- Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Gobierno Vasco: Alberto Alberdi.
- Departamento de Sanidad. Gobierno Vasco: Santiago Esnaola y Ana Vitorica.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. Departamento para la Política Social: Joseba Etxabe.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. Gabinete de Diputado General: Ander Arzelus.
- Dirección de Economía y Planificación. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Gobierno Vasco: Manuel Urquijo, Iñaki Beristain, Amaia Gómez, Javier Gúrpide, Koldo Hualde, Nekane Jurado, Arantza Olalde, Xabier Pascual y Ernesto Unzurrunzaga.
- Dirección de Inmigración. Departamento de Vivienda y Asuntos sociales. Gobierno Vasco: Goizane Mota.
- Egailan: Javier Ramos y Roberto Villate.
- Eustat: Enrique Morán.
- FEDEA: José Antonio Herce y Juan Francisco Jimeno.
- Futuribles Internacional: Hugues De Jouvenel y Céline Laisney.
- Instituto de empresa. Pacto Mundial de Naciones Unidas en España: Manuel Escudero.
- Instituto Gerontológico Matia. INGEMA: Miguel Leturia y Javier Yanguas.
- ISEI-IVEI. Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco: Lontxo Oiartzabal y Josu Sierra.
- IZT: Britta Oertel y Michael Knoll.
- LKS: Juan Luis Llorens.
- Novia Salcedo Fundazioa: Begoña Etxebarria.

- Prospektiker: Ane Bustinduy, Mikel Irasuegi, Arantza Uranga, Daniela Velte e Ibon Zugasti.
- Robotiker: Javier González.
- Universidad Antonio de Nebrija: Emilio Fontela.
- Universidad de Barcelona-UBA: Concepció Patxot.
- Universidad de Deusto: Miguel Ayerbe y Xavier Barandiarán.
- Universidad Pública de Navarra-UNA: Ildefonso Grande.
- Universidad del País Vasco-UPV-EHU: Felipe Serrano e Imanol Zubero.
- Universidad de Tampere: Jan Kunz y Tanja Ketola.
- Jesús Torquemada. Periodista.
- Antonio Cancelo. Ex-presidente de MCC.
- Pablo Angulo. Consultor.

Otros colaboradores

José Antonio Aguirre Franco, José Antonio Aguirre, Namkee Ahn, Ana Alberdi, Jon Aldecoa Olañeta, Silvia Arbina, Abel Ariznabarreta, Patricia Arratibel, Begoña Arregi, Marisa Arteagagoitia, Edorta Aspiazu, Arantza Aurrekoetxea, Iñaki Barredo, M. Teresa Bazo, Juan Carlos Collado, Angel Elías, M.^a Soledad Esteban, Lourdes Fernández, Teresa G. del Valle Irala, Mariví García Olea, José Luis Goikoetxea, Joaquín Guzmán, Miguel Ibáñez, Iñaki Ibarra, Javier Iñiguez, Josu Iradi, Luis Irazabal, Maribel Larrañaga, Alejandro López, Arturo López, Mikel Marañón, Enrique Marco Gardoqui, Alazne Mujika, Iñaki Mujika, J.R. Olabarrieta, Juan Pagola, Monserrat Rejado, Arantxa Rodríguez, José Luis Ros, Sonia Samaniego, Patxi Sasigain, Xavier Unzurrunzaga, Javier Urraca, Juan María Uzkudun, Karmen Villahizán y Mikel Zurbano.

ÍNDICE

PARTE I	13
INTRODUCCIÓN	15
DATOS DEL CONTEXTO	19
1. LOS DATOS DEMOGRÁFICOS: Situación actual (2001) y escenarios 2020	21
1.1. La población total de la Comunidad Autónoma del País Vasco	21
1.2. Proyecciones de población. Escenarios 2020	22
1.3. Evolución de los grupos de edad. Años 1981, 2001, 2020	23
2. EL MERCADO DE TRABAJO: Situación actual (2001) y evolución al año 2020	27
2.1. Evolución de la población potencialmente activa (15-64 años). Años 1981, 2001 y 2020	27
2.2. Modelo económico y de mercado de trabajo	28
2.3. Impactos sobre el mercado de trabajo y factores que pueden minimizarlos	31
2.3.1. Factores que pueden reducir el impacto	32
3. EL SECTOR EDUCATIVO: Situación actual (2001) y evolución al año 2020	37
3.1. La población en edad «escolar» (Formación reglada)	37
3.2. El nivel educativo de la población activa	38
3.3. Calidad de la enseñanza	39
3.4. Retos de la educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el horizonte 2020	40
3.4.1. Evolución del alumnado y del alumnado inmigrante	40
3.4.2. Perfil del profesorado para el 2020	41
3.4.3. Fracaso escolar	41
3.4.4. El aprendizaje a lo largo de la vida	41
3.4.5. Adaptación del sistema educativo al mercado laboral	42
3.5. Gasto en educación	43
4. LA PROTECCIÓN SOCIAL	47
5. LAS PENSIONES: Situación actual y evolución al año 2020	51
5.1. El debate sobre demografía y pensiones públicas	51
5.2. Situación actual y características básicas del sistema público de pensiones	54
5.3. El futuro: ¿es sostenible el actual sistema financiero de reparto?	57
5.3.1. Un escenario pesimista. Dudas sobre la solvencia financiera futura del sistema	57
5.3.2. Un escenario optimista. Sostenibilidad garantizada con reformas	61
5.4. Política fiscal y envejecimiento. Financiación alternativa del sistema	66

5.5. Las reformas que el sistema público de pensiones necesita	67
5.5.1. Modelo de financiación y aumento de los ingresos del sistema	67
5.5.2. <i>Contributividad</i> y generosidad	68
5.5.3. Incentivar las pensiones privadas complementarias	68
5.6. La previsión social complementaria. La capitalización privada de las pensiones .	69
5.7. La previsión social complementaria en el País Vasco	71
6. LA SANIDAD Y EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO. Situación actual y perspectivas de futuro	75
6.1. El nivel de salud	75
6.2. Los determinantes sociales de la salud. La incidencia de las desigualdades sociales	77
6.3. Los beneficios sociales y económicos de la atención sanitaria: el impacto en el alargamiento de la vida productiva y en la capacidad de los mayores como proveedores de cuidados	78
6.4. El gasto sanitario: pautas y tendencias	79
6.5. Dependencia y convivencia	83
6.5.1. Dependencia	83
6.5.2. Convivencia	86
6.5.3. La dependencia y los cuidados	88
6.6. Impactos sobre el espacio sociosanitario	90
6.6.1. Factores que pueden reducir estos impactos	92
7. PESO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LOS MAYORES	95
7.1. Características de los nuevos jubilados	95
7.2. El consumo de las personas de edad ¿mercado de futuro?	100
8. «APRENDER DE EUROPA»: Principales conclusiones de los informes europeos	103
8.1. La situación socio-demográfica	105
8.2. Impactos del envejecimiento en diferentes ámbitos	106
8.3. Conclusiones	121
9. EUSKADI 2020: Introducción	125
9.1. Identificar las variables clave	127
9.2. Los futuros posibles	130
9.2.1. La construcción europea y el futuro de la Unión Europea	132
9.2.2. El empleo y las organizaciones	135
9.2.3. Las políticas públicas	139
9.2.4. La sociedad y los valores	143
9.3. El escenario más probable	149
9.4. Imagen de la sociedad vasca en el año 2020	154
9.4.1. Euskadi 2020. Visión para el futuro	155
CONCLUSIONES	163

PARTE II. METODOLOGÍA	167
1. LA PROSPECTIVA	169
1.1. Razones para utilizar la prospectiva en este estudio	169
1.2. Prospectiva, riesgo e incertidumbre	170
1.3. Prospectiva y planificación	172
2. CONSTRUIR LA BASE DEL ESCENARIO: Delimitar el sistema y su entorno, determinar las variables esenciales, analizar la estrategia de los actores	175
2.1. El análisis estructural	177
2.1.1. Fases del análisis estructural	178
2.1.2. Puesta en relación de las variables	186
2.1.3. Jerarquía y clasificación de las variables	186
2.2. Las relaciones de influencia/dependencia	187
2.3. Análisis de las variaciones en motricidad-dependencia	188
2.3.1. Motricidad	189
2.3.2. Dependencia	191
2.3.3. Análisis de subsistemas	191
2.4. Los subsistemas de sociedad y envejecimiento	193
2.5. Conclusiones	202
2.5.1. Subsistemas y variables a las que asignar hipótesis de evolución	204
3. DELIMITAR EL CAMPO DE LOS POSIBLES Y REDUCIR LA INCERTIDUMBRE	207
3.1. Operativa para la construcción de los escenarios	209
3.2. Análisis preliminar de los subsistemas	211
3.2.1. Análisis preliminar del subsistema Europa	211
3.2.2. Análisis preliminar del subsistema, la actividad y las organizaciones	222
3.2.3. Análisis preliminar del subsistema políticas públicas	239
3.2.4. Análisis preliminar del subsistema, sociedad	248
3.3. Aproximación al escenario apuesta	259
3.3.1. Grado de importancia	259
3.3.2. Grado de probabilidad	260
3.3.3. Margen de actuación de la sociedad vasca	261
3.3.4. Margen de actuación de las administraciones vascas	262
3.3.5. A modo de conclusiones para el debate	262
3.4. Elaboración del escenario apuesta	264
BIBLIOGRAFÍA	265

PARTE I

INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población se mide normalmente por el aumento del peso específico de las personas mayores de 65 años en el conjunto de la población. Este hecho es fruto de la combinación de dos elementos: el descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer. Ambos fenómenos son la causa del envejecimiento de las sociedades occidentales.

El descenso del número de nacimientos ha sido una constante desde los años 80 tanto en el conjunto de Europa como en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El índice sintético de fecundidad en el País Vasco (n.º de hijos por mujer en edad fértil) ha pasado de ser 2,7 en 1975 a escasamente 1,0 en el 2000. Para asegurar el reemplazo generacional se precisa una ratio de 2,1 hijos por mujer.

Respecto a la esperanza de vida, en los últimos veinticinco años en el País Vasco se han ganado unos 6 años, alcanzando en el año 2001 una esperanza media de vida de 76,4 años en el caso de los hombres y de 83,7 años para las mujeres.

En el año 2003 Eustat dio a conocer los «Escenarios demográficos 2050» que había elaborado para el País Vasco. Basándose en distintas hipótesis de evolución futura de las variables demográficas que determinan el crecimiento de la población: la esperanza de vida, la fecundidad y el saldo migratorio, Eustat publicó siete escenarios diferentes que arrojan pirámides y volúmenes de población muy dispares. Aunque en la mayoría (en cinco de los siete) se contemplan pérdidas de población, en el más pesimista la población proyectada —1.147.022 habitantes en el año 2050— supone menos de la mitad de la del más optimista 2.354.714.

Las proyecciones demográficas son el conjunto de cálculos que ilustran la evolución futura de una población, de acuerdo con unas u otras hipótesis no exentas de probabilidad, cuya única virtualidad es la de marcar o trazar futuros posibles. La incertidumbre respecto al cumplimiento o no de las hipótesis planteadas tiene bastante relación con el horizonte al cual se proyectan los cálculos.

Eustat en su ejercicio de proyección planteó el año 2050 como horizonte temporal. El estudio que aquí se presenta desciende a un horizonte temporal más cercano, 2020. La gran inercia de los procesos demográficos y la lentitud de las transformaciones, por importantes que sean los cambios introducidos en las variables de base, hacen posible que se puedan elaborar ejercicios de proyecciones demográficas a un plazo me-

dio de tiempo, en nuestro caso 16 años, en los que los resultados puedan ser considerados más como datos que como meras especulaciones. Así, quienes en el año 2020 tengan más de 25 años nacieron ya en 1995 y los que tengan 65 años o más serán aquellas personas que nacieron en 1955 y años anteriores.

La Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco ante los diferentes escenarios demográficos posibles, ante las constantes citas en muchos y variados ámbitos de las políticas públicas respecto a las consecuencias que este fenómeno va a representar y, finalmente ante el reto que representa adaptar una sociedad y una economía a una nueva realidad demográfica, decide emprender un proyecto de investigación que alimente la reflexión estratégica para imaginar la sociedad vasca de dentro de 16 años en un contexto en donde van a confluír los siguientes fenómenos:

- Más años de vida, una nueva situación vital: la jubilación como tercera fase de vida donde se plantean aspectos como el papel de personas mayores en la familia y la sociedad, su participación en forma de voluntariado u ONG, así como sus necesidades de cuidado para que puedan mantener un estilo de vida independiente. Hablamos de la edad activa, del envejecimiento activo.
- El impacto sociopolítico del envejecimiento: se plantea aquí el mantenimiento del estado del bienestar y el sostenimiento de las finanzas públicas, estudiando especialmente la financiación de una sociedad en vías de envejecimiento y la distribución de las cargas, principalmente financieras, entre las generaciones, por una parte, y, por otra, entre activos/jubilados, entre los diferentes segmentos de edad y entre las diferentes clases de ingresos.
- En ambos fenómenos confluye un tercero de alcance mundial que es la transformación de las actividades económicas y que se traduce en el reto de ser capaces de mantener una posición competitiva estrechamente relacionada con la capacidad innovadora del sistema económico y social enfrentado a unas condiciones marco cambiantes.

Sería discutible, por tanto, centrar el proyecto de las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento teniendo en cuenta sólo uno de los aspectos mencionados, puesto que dejaría incompleto el proyecto y, desde luego, podría impedir que aflorasen las claves principales que puedan ayudarnos a avanzar en la reflexión estratégica necesaria para comprender el alcance del fenómeno y, en consecuencia, poder plantear una estrategia que probablemente deberá combinar ciertas dosis reactivas, con dosis importantes de proactividad.

Un análisis de las políticas de distintos países de la Unión Europea (anterior a la ampliación) ya muestra diferentes comportamientos ante el mismo fenómeno. En algunos casos se adoptan medidas paramétricas, principalmente en relación a las pensiones y al gasto sociosanitario, mientras que en otros países las políticas son más amplias y abarcan la necesaria transformación de muchos de los factores que intervienen en el bien-

estar futuro de unas sociedades en las que vivimos más y mejor, pero en las que estamos sujetos también al reto de transformar nuestras estructuras y valores a unos nuevos tiempos.

Tres aspectos son imprescindibles para entrar a valorar las consecuencias que el proceso demográfico que vivimos va a tener en el futuro de nuestra sociedad:

- el primero de ellos está relacionado con la necesidad de conocer el calendario del envejecimiento, cuándo y con qué intensidad impactará en los diferentes ámbitos;
- un segundo aspecto es la actual situación de transformación de las actividades económicas, que transitan del antiguo modelo productivo a uno nuevo basado en el conocimiento, es decir, basado fundamentalmente en las personas, y todo ello en un contexto de avance tecnológico y de mercados abiertos. La segunda transformación económica que debemos abordar para adaptar nuestro sistema productivo a las nuevas demandas, y el éxito con que lo hagamos, está directamente relacionada con los efectos mayores o menores que este proceso demográfico vaya a tener en nuestra sociedad. Es preciso recordar que el empleo y la productividad son los grandes vectores sobre los que se asienta nuestro bienestar y la capacidad de producir riqueza;
- y un tercer aspecto es la comunidad de futuro que vamos a ser capaces de construir, en un momento de transición y pérdida de valores tradicionales donde el individualismo va imponiéndose frente a la comunidad, que debe recuperar y recomponer los flujos de relación y confianza que nos unen. La intensidad y calidad del capital social que seamos capaces de construir va ser un factor estratégico para poder adoptar actitudes y políticas proactivas en la construcción de nuestro futuro.

Todo esto nos da una idea acerca del carácter multidisciplinar que se le ha dado a este estudio y de la metodología que emplea para integrar los diferentes aspectos que tienen que ver con la construcción del futuro en un horizonte relativamente cercano. Cercano como para poder imaginárnoslo, pero lo suficientemente lejano como para apreciar el tiempo disponible para actuar.

Este proyecto presenta otra particularidad: la aplicación de la metodología prospectiva a la reflexión estratégica mediante la elaboración de escenarios posibles que sirvan de base para la elección posterior de un «escenario apuesta» donde poder situar un horizonte que alcanzar, es decir, un planteamiento proactivo, de construcción de futuro. Este estudio, por tanto, se encuentra alejado del enfoque académico de análisis y exposición de la problemática del envejecimiento y sus consecuencias económicas y sociales, sobre los cuales existe una importante bibliografía y un interesante panorama de aportaciones desde puntos de vista diferentes y divergentes.

Otra característica a destacar, es que el resultado final es fruto de un visión multidisciplinar gracias a la participación de un nutrido grupo de personas expertas en los diferentes ámbitos que tienen relación con el objeto del estudio. Así, se ha constituido desde el comienzo un grupo de expertos conformado por profesionales procedentes de diferentes departamentos del Gobierno Vasco y de otros entornos como son la empresa, la universidad, el mundo sociosanitario y la consultoría. La relación de las personas participantes se recoge en la segunda parte del informe (pág. 209).

El estudio, que ha tenido una orientación estratégica, multidisciplinar y participativa, ha intentado analizar las consecuencias del envejecimiento de la población desde la globalidad con el fin de descubrir las claves sobre las cuales debe apoyarse una acción proactiva que vaya preparando desde el presente el camino para lograr un futuro deseable.

Habiendo comenzado su andadura a finales de 2003, el grueso del proyecto se ha llevado a cabo en el primer semestre de 2004 de acuerdo con el siguiente calendario:

- Noviembre de 2003-Enero de 2004: creación del grupo de trabajo; lanzamiento de informes europeos en Alemania, Finlandia y Francia; aproximación a la problemática del envejecimiento.
- Enero 2004-Marzo 2004: identificación y jerarquización de las variables clave que van a influir en un futuro próximo.
- Marzo 2004-Mayo 2004: redacción de escenarios parciales según subsistemas centrales identificados.
- Mayo 2004-Junio 2004: consulta a expertos.
- Junio 2004-Julio 2004: elección de escenario apuesta.

El texto que se presenta en estas páginas se divide en tres partes: una primera recoge los datos cuantitativos más significativos que ilustran el cambio demográfico y los efectos que va a tener en la estructura de la población; la segunda parte aborda la problemática del envejecimiento en tres países europeos: Finlandia, Alemania y Francia, en lo que dentro del proyecto se ha venido a denominar: «Aprender de Europa»; y, finalmente, en una tercera se resume la parte central del proyecto, que es la propuesta del escenario/visión para el País Vasco en el año 2020.

DATOS DEL CONTEXTO

En esta primera parte del estudio se recogen aspectos cuantificables de las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de la población con el objetivo de contextualizar la problemática del envejecimiento. El mercado de trabajo, el sistema de pensiones, el servicio de salud y los dispositivos de asistencia social se ven afectados directamente por el proceso de envejecimiento, o dicho de otro modo, por la transformación demográfica que este fenómeno representa.

Una parte sustancial del actual sistema de bienestar social está organizada en base a la solidaridad intergeneracional, y ello significa que las generaciones activas y más jóvenes sustentan a las mayores que trabajaron en su momento e hicieron posible el progreso del país. El sistema actual funciona cuando la relación de personas que aportan respecto a personas que reciben no desciende significativamente de una proporción 2,5/1. Ante un aumento en la esperanza de vida, y suponiendo constantes las actuales ratios relacionados con el empleo (tasa de actividad, ocupación...), en el año 2020 el País Vasco debería tener cerca de 2.600.000 habitantes. Este dato trata de ilustrar el alcance del fenómeno que estamos viviendo y que exige, si queremos garantizar nuestro futuro, modificar algunos de los parámetros actuales.

Para la redacción de los siguientes capítulos se han tenido en cuenta los datos estadísticos presentes y las proyecciones de los mismos al horizonte del año 2020, a partir de los escenarios demográficos elaborados por Eustat, de proyecciones elaboradas por la Unión Europea y de estudios consultados en el marco de este trabajo. Las áreas estudiadas han sido: la demografía, el mercado de trabajo, el sector educativo, las pensiones, el ámbito sociosanitario y la salud y, por último, el creciente peso político, social y económico de las personas mayores.

1. LOS DATOS DEMOGRÁFICOS

1.1. Situación actual (2001) y escenarios 2020

Los datos de las variables demográficas del País Vasco y sus hipótesis de evolución hasta el año de referencia 2020 son los publicados por Eustat.

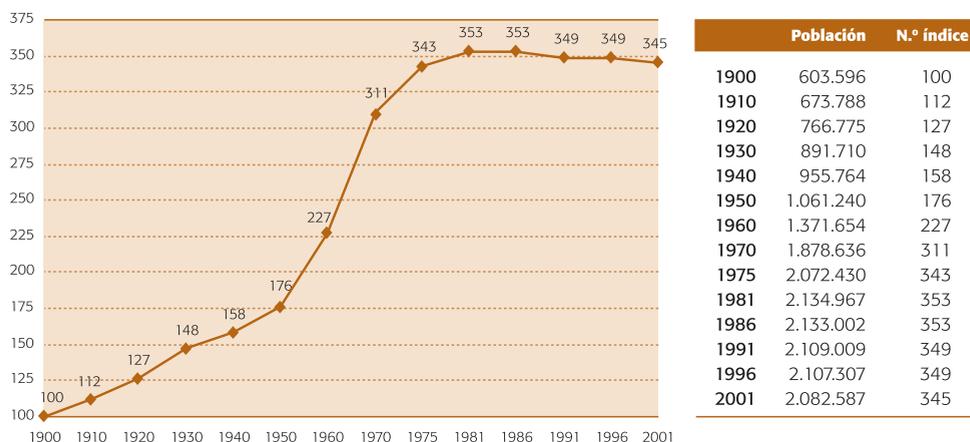
1.1. La población total de la Comunidad Autónoma del País Vasco

En el año 2001 la Comunidad Autónoma del País Vasco tenía una población total de 2.082.587 habitantes.

A lo largo del siglo xx la evolución de la población ha pasado por diferentes etapas: crecimiento gradual y continuo a lo largo de la primera mitad del siglo, crecimiento acelerado en el período 1950-1980 y descenso de población (2,5%) en las últimas dos décadas tras el máximo histórico de 1981 con 2.134.967 habitantes.

Gráfico n.º 1

Evolución de la población del País Vasco (Índice 100 = Población de 1900)



Fuente: Eustat. Censos de Población de Habitantes y Estadística de Población. Elaboración propia.

1.2. Proyecciones de población. Escenarios 2020

Eustat elaboró siete escenarios demográficos diferentes basándose en distintas hipótesis de evolución de las variables demográficas que determinan el crecimiento de la población: fecundidad, mortalidad y migración. En la tabla siguiente se recogen de manera esquemática las hipótesis al año 2020 seleccionadas en cada uno de los siete escenarios planteados.

Cuadro n.º 1

Principales indicadores demográficos. Año 2001 y escenarios 2020

Escenarios	Esperanza de vida		Índice sintético de fecundidad ISF	Migraciones
	Varones	Mujeres		
1	77,2	86,0	1,25	Cerrada desde 2010
2	77,2	86,0	1,06	Abierta
3	79,8	86,3	1,06	Abierta
4	79,8	86,3	1,43	Abierta
5	79,9	87,4	1,43	Abierta
6	77,2	86,0	0,66	Cerrada desde 2010
7	79,9	87,4	0,66	Cerrada desde 2010
Año 2001	76,4	83,7	1,03	+7.079 personas

Fuente: Eustat. Escenarios demográficos 2050. Indicadores demográficos.

Dependiendo del escenario, la población total del País Vasco en el año 2020 se sitúa entre los 1.869.225 habitantes y los 2.124.181, existiendo, por tanto, una diferencia de 254.956 personas entre los escenarios extremos.

Cuadro n.º 2

Escenarios 2020. Población total

Escenarios	Población 2001	Estimaciones de población			
		Año 2005	Año 2010	Año 2015	Año 2020
1	2.082.587	2.048.686	2.039.126	2.017.213	1.967.732
2	2.082.587	2.070.769	2.078.126	2.083.192	2.071.477
3	2.082.587	2.063.027	2.070.991	2.080.207	2.082.882
4	2.082.587	2.061.950	2.077.383	2.101.732	2.124.181
5	2.082.587	2.061.787	2.075.319	2.097.697	2.118.349
6	2.082.587	2.037.687	2.008.389	1.952.733	1.872.370
7	2.082.587	2.029.482	1.991.092	1.937.389	1.869.225

Fuente: Eustat. Escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

En cuatro de los siete escenarios el País Vasco pierde población con relación a la situación actual: pérdida moderada en el 2, más acusada en el 1 e importante en los escenarios 6 y 7. En el 3 la población se mantiene al mismo nivel que el actual, y en los escenarios 4 y 5 la población se incrementa ligeramente, situándose en cuotas similares a las de 1981.

La evolución de la población está determinada por las hipótesis sobre migración, ya que siendo en todos los escenarios el saldo vegetativo negativo, aquellos en los que el saldo migratorio es nulo a partir del 2010 pierden población, mientras que los que mantienen la tendencia migratoria de los 90 a lo largo de período conservan o aumentan la población total.

1.3. Evolución de los grupos de edad. Años 1981, 2001, 2020

Pese a que en el período 1981-2001 la población total no ha sufrido grandes modificaciones, no se puede decir lo mismo de su estructura y cuantificación por grupos de edad. La población menor de 20 años se ha reducido a la mitad en los últimos años, pasando de 732.242 jóvenes en 1981 (34,2% de la población) a las 377.397 personas de 2001 (18,1% del total), mientras que la población mayor de 65 años prácticamente se ha duplicado (del 9,2% en 1981 al 17,0% en 2001).

Para el año 2020¹, los escenarios demográficos desarrollados por Eustat plantean una estructura por edades que, básicamente, estaría definida por:

- Una población joven (0-19 años) que irá perdiendo peso, bien ligeramente (17,6% del total) o más drásticamente (12,0% en el 2020) según los escenarios. La evolución de este grupo de edad viene determinado por las hipótesis de natalidad realizadas y sólo en el caso de un descenso acusado de los índices de fecundidad se continuaría con la pérdida progresiva de peso de los jóvenes.

Cuadro n.º 3

Población 0-19 años. Evolución y escenarios

Año	Escenario	Total	%
1981		732.242	34,2
2001		377.397	18,1
2020	Máximo	374.495	17,6
2020	Mínimo	225.166	12,0

Fuente: Eustat. Censos de población y Escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

¹ Para simplificar la información, en los cuadros se presentan los datos correspondientes a 1981 y 2001 y los escenarios de población para las hipótesis extremas: máximos y mínimos de población previstos.

- Una población adulta que frena la curva de crecimiento y se sitúa en aproximadamente el 60% de la población. Esta población será menor tanto en efectivos como en peso a la del año 2001.

Cuadro n.º 4

Población de 20-64 años. Evolución y escenarios

Año	Escenario	Total	%
1981		1.121.273	56,6
2001		1.351.626	64,9
2020	Máximo	1.266.663	60,8
2020	Mínimo	1.147.040	58,3

Fuente: Eustat. Censos de población y Escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

- Una población mayor de 65 años que continúa aumentando y se sitúa en las 485.000 personas que suponen aproximadamente el 25% de la población total del año 2020. En 1981 este grupo representaba el 9,2% del total y en 2001 el 17,0%.

Cuadro n.º 5

Población mayor de 65 años. Evolución y escenarios

Año	Escenario	Total	%
1981		197.294	9,2
2001		353.564	17,0
2020	Máximo	493.731	26,4
2020	Mínimo	480.358	24,4

Fuente: Eustat. Censos de población y Escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

Dentro del propio grupo de mayores el incremento, tanto numérico como porcentual, es mayor a medida que aumenta la edad, por lo que los mayores de 85 años son los que más van a crecer.

Cuadro n.º 6

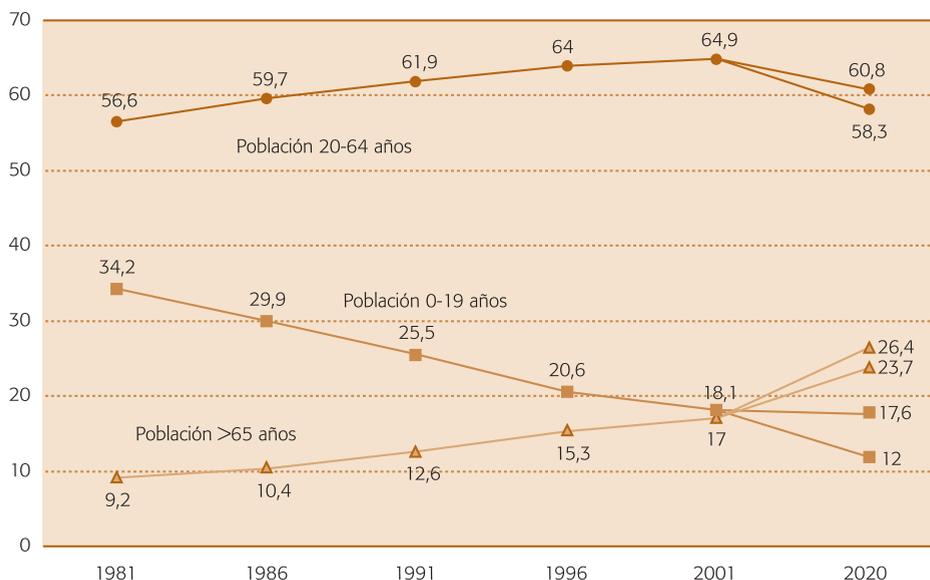
**Población mayor de 65 años por grupos de edad.
Evolución y escenarios**

Edades	65-74 años	%	75-84 años	%	≥85 años	%
1981	125.121	5,9	60.500	2,8	11.673	0,5
2001	210.885	10,1	110.809	5,3	31.844	1,5
2020 Máximo	244.465	13,0	162.013	7,8	97.497	4,6
2020 Mínimo	237.772	11,2	155.495	8,3	78.295	3,9

Fuente: Eustat. Censos de población y Escenarios 2050. Elaboración propia.

Gráfico n.º 2

**Estructura de la población del País Vasco por grupos de edad.
Años 1981, 2001 y 2020**



Fuente: Eustat. Banco de datos y escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

Para finalizar el capítulo, este gráfico resume la evolución posible teniendo en cuenta siempre los extremos de los escenarios máximos y mínimos.

2. EL MERCADO DE TRABAJO

2.1. Situación actual (2001) y evolución al año 2020

El trabajo es el eje vertebrador sobre el que se ha construido el orden social, puesto que en torno a él se han articulado los actuales modelos de derechos sociales. Cualquier amenaza que pueda afectar al trabajo debería movilizar prioritariamente los recursos de una sociedad para hacer frente a la misma.

Este capítulo se centra en las consecuencias que el envejecimiento de la población tendrá sobre el mercado de trabajo en el año 2020. Para un análisis riguroso hay que tener en cuenta no sólo los datos demográficos, sino también otros aspectos como la evolución de la economía en general y de la capacidad de afrontar con éxito los retos asociados a la transformación de las actividades económicas y que son más difíciles de prever.

2.1. Evolución de la población potencialmente activa (15-64 años). Años 1981, 2001 y 2020

En los últimos veinte años la población en edad de trabajar se ha incrementado en unas 50.000 personas, pero el estrangulamiento de la base de la pirámide por el descenso en el número de nacimientos provocará en los próximos años una disminución del segmento en edad laboral por falta de relevo generacional, perdiendo entre 110.000 y 240.000 efectivos dependiendo del escenario.

Cuadro n.º 7

Población de 15-64 años. Evolución y escenarios

Año	Escenario	Población total	%
1981		1.415.168	66,4
2001		1.466.142	70,4
2020	Máximo	1.355.059	65,0
2020	Mínimo	1.225.025	65,3

Fuente: Eustat. Censos de población y Escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

Si se analiza la estructura interna de este bloque de población se observa una pérdida de peso de los menores de 40 años frente a los mayores de esa edad. La población potencialmente activa disminuye y, además, envejece. En el cuadro siguiente se recogen los datos de esta evolución.

Cuadro n.º 8

Estructura de la población entre 15-64 años. Evolución y escenarios

Año	15-39 años		40-64 años	
	N.º	%	N.º	%
1981	823.749	58,2	591.419	41,8
2001	790.813	54,0	675.329	46,0
2020 Máx.	533.197	39,3	821.861	60,7
2020 Mín.	436.386	35,6	788.639	64,4

Fuente: Eustat Censos de población y Escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

La parte más joven de la población potencialmente activa, pasa de representar el 58,2% en 1981 y el 54% en 2001 a representar el 39,3% en el escenario máximo y el 35,6% en el escenario mínimo.

Por el contrario, la población entre 40-64 años, que en 1981 suponía el 41,8% del total de la población potencialmente activa, pasa de representar el 46% en 2001 al 60,7% en el escenario máximo y el 64,4% en el escenario mínimo.

El País Vasco es una de las regiones europeas con una proporción menor de personas menores de 15 años y, por lo tanto, uno de los territorios con menor potencial para incorporar nuevos efectivos endógenos al mercado laboral. De acuerdo a los escenarios que dibuja la Comisión Europea para el año 2015² el País Vasco, de continuar las actuales tendencias económicas y laborales, sería el segundo territorio a nivel Nut 2 que más fuerza de trabajo perdería respecto a 1995, produciéndose además un envejecimiento de la misma.

2.2. Modelo económico y de mercado de trabajo

La estructura económica y empresarial del País Vasco presenta unas características propias a nivel sectorial pero comparte las tendencias que se dan a nivel europeo y estatal.

² Eurostat. National and Regional Trends in the Labour Force in the UE 2003.

A diferencia de Europa el País Vasco ha perdido población, en concreto población en edad de trabajar, pero sin embargo ha creado más empleo. A pesar del acercamiento a los niveles europeos que se ha producido en los últimos años los indicadores del mercado de trabajo, en especial los correspondientes a la población femenina, siguen siendo inferiores.

Cuadro n.º 9

Actividad y ocupación 1996-2001

	Unión Europea	País Vasco
	Δ2001-1996 (%)	Δ2002-1996 (%)
Población total ⁽¹⁾	1,4	-0,7
Población entre 15-64 años	1,0	2,5
Empleo total	7,5	-22,7

	2001	2002
Tasa de empleo total (% pobl. entre 15-64 años)	63,9	62,5
Tasa de empleo femenina (% pobl. entre 15-64 años)	54,2	49,3
Tasa de empleo total (% pobl. entre 55 y 64 años)	38,5	39,7
Trabajadores a tiempo parcial (% de empleo total) ⁽²⁾	17,9	9,3
Empleo en los servicios (% de empleo total)	69,4	61,1
Empleo en la industria (% de empleo total)	26,4	36,9
Empleo en la agricultura (% de empleo total)	4,2	2,0
Tasa de actividad total (% pobl. entre 15-64 años)	69,2	68,2
Tasa de actividad femenina (% pobl. entre 15-64 años)	60,2	56,1
Tasa de paro total (% pobl. activa 15-64 años)	7,4	8,3
Tasa de paro femenina (% pobl. activa 15-64 años)	8,7	12,1
Tasa de paro juvenil total (% pobl. activa 15-24 años)	14,9	19,1
Tasa de paro juvenil femenina (% pobl. activa 15-24 años)	16,0	24,9

Fuentes: Eurostat, EFT, Eustat, PRA, y CPV-01. Para los datos de la PRA se han tomado los valores promedios de los años 1996 y 2002. (1) Los datos del País Vasco son provisionales del Censo de Población y Vivienda del año 2001. (2) Los datos de la Unión Europea son los correspondientes a la Encuesta de Fuerzas de Trabajo realizada por Eurostat, año 2001.

Las principales tendencias del mercado de trabajo son las siguientes:

- Terciarización del sistema productivo.
- Pérdida de peso de la industria.
- Comportamiento cíclico de la construcción.
- Niveles marginales de población empleada en agricultura.

La posición diferencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco se encuentra en la especialización industrial del mercado de trabajo, aspecto que tiene su importancia en las consecuencias del envejecimiento poblacional.

El objetivo de la política de empleo europea reflejado en la Estrategia de Lisboa 2000 es esencialmente el pleno empleo y de forma operativa para el 2010 se plantea como objetivos alcanzar una tasa de empleo del 70%, una tasa de empleo femenino del 60% y para el colectivo de 55 a 64 años una tasa de empleo del 50%. En este momento estos indicadores para el País Vasco se sitúan en el 62,5%, 49,3%, y 39,7%, respectivamente.

Estos objetivos de política de empleo están en la base de un modelo de sociedad en el que el factor trabajo es el principio y da acceso a los principales derechos sociales. Su cumplimiento es, por tanto, una garantía para alcanzar un nivel satisfactorio de cobertura de esos derechos.

En la actualidad son muchos los elementos que condicionan los objetivos señalados para esos indicadores.

1. Partiendo de la subsidiariedad de la política de empleo respecto de la política económica, se necesita que se den las condiciones de crecimiento económico y creación de empleo adecuadas.
2. Que en nuestro ámbito territorial esas condiciones económicas adecuadas, nuestra participación en los ciclos económicos, no se vean afectadas por factores políticos e institucionales.
3. Que se den mejoras de productividad y se continúe con la incorporación de mejoras tecnológicas hasta el año 2020.
4. Que se cuente con una población potencialmente activa, adecuada en términos cuantitativos y cualitativos. Es en este punto donde los datos actuales y las proyecciones de población nos permitirán estimar las consecuencias del envejecimiento de la población respecto del mercado de trabajo.

En relación con este último punto, las necesidades informativas de cara al escenario previsible en 2020, se centran en:

- Estimación de la estructura económica y empresarial prevista para 2020.
- Comportamiento previsto de la demanda de mano de obra.
 - Necesidad y creación de empleo.
 - Características de distribución de la demanda (sectorial, cualificación, etc.).
- Comportamiento previsto de la oferta de mano de obra.
 - Población activa.
 - Indicadores objetivos de actividad, ocupación, paro.
- Comportamiento previsto de la productividad.

2.3. Impactos sobre el mercado de trabajo y factores que pueden minimizarlos

Una vez repasados los datos principales que tienen que ver con la futura evolución del mercado de trabajo, este apartado se centra en los principales impactos que el envejecimiento de la población activa va a tener en este ámbito.

a) *Falta de relevo generacional, pérdida de capacidad productiva*

Es evidente que la fuerza de trabajo es una de las riquezas de las que dispone una sociedad, siendo este hecho más evidente en nuestro caso, donde las riquezas naturales son escasas. La disminución del potencial de fuerza de trabajo es un serio reto al que nos deberemos enfrentar en los próximos años.

b) *Pérdida de flexibilidad en el mercado laboral: dificultades para cubrir determinados puestos*

La concentración en las edades más jóvenes de la pérdida de efectivos laborales es un factor más de tensión en el mercado laboral, que deberá afrontar la pérdida de flexibilidad que proporcionan los trabajadores jóvenes:

- Disponibilidad: normalmente los niveles de disponibilidad laboral varían con la edad.
- Salarios: la presión salarial en los primeros años laborales es menor.
- Perfiles laborales: hay perfiles ocupacionales que se adaptan mejor a las personas jóvenes.

c) *Volumen importante de jubilaciones en el período estimado*

La tasa de dependencia aumentará en los próximos años después de casi tres décadas de reducción. Este incremento se deberá, fundamentalmente, a la reducción de los flujos de entrada de nuevas generaciones en el mercado de trabajo, pero también —especialmente a partir del 2020— por la salida del mercado de trabajo de la generación del *baby-boom*.

d) *Organización del trabajo*

La organización del trabajo va a exigir una nueva gestión de los recursos humanos donde la edad no tiene por qué ser el determinante que es en la actualidad. La necesidad de establecer sistemas de relevo generacional va a ser uno de los elementos centrales de la gestión de la organización del trabajo. De forma general o mediante una discriminación positiva hacia el colectivo de personas mayores se plantearán nuevas fórmulas de organización del trabajo que afectarán tanto al tiempo de trabajo (en términos generales, la vida laboral, y en términos más parciales, la jornada laboral), las

condiciones y relaciones laborales (el puesto de trabajo, la movilidad geográfica, la movilidad laboral, etc.) y las compensaciones económicas.

2.3.1. Factores que pueden reducir el impacto

Es cierto que los datos demográficos ofrecen un panorama no excesivamente positivo del futuro más probable. Sin embargo, también existen factores que debidamente planificados pueden ayudar a reducir el impacto previsto sobre el mercado de trabajo y, por tanto, sobre la economía. Estos factores son: el incremento de la fuerza laboral mediante un aumento de la tasa de ocupación femenina, la entrada de inmigrantes, el aumento de la edad de jubilación real y el incremento de la productividad.

a) *Inmigración*

El incremento en el número de nacimientos no es suficiente para una recuperación demográfica. La inmigración se perfila como una alternativa válida que puede ayudar a compensar los desequilibrios demográficos y laborales que se prevén.

En la Unión Europea la inmigración es reiteradamente mencionada como uno de los factores a tener en cuenta a la hora de valorar el volumen de población en edad de trabajar en el futuro.

Después de las oleadas de inmigrantes que llegaron atraídos por la explosión industrial y que caracterizaron la evolución demográfica de los años 60, el País Vasco, pasó en los años 90 a tener un saldo migratorio negativo, coincidiendo con la crisis de empleo. Es a finales de la década pasada cuando el fenómeno inmigratorio vuelve a tomar protagonismo y por primera vez en muchos años, en el censo del 2001 el saldo migratorio es positivo.

A diferencia de la inmigración de la segunda mitad del siglo xx fundamentalmente compuesta por personas del resto del Estado, la inmigración de los últimos años tiene una importante presencia de personas procedentes de países en vías de desarrollo.

La cuantificación de los extranjeros residentes es muy compleja, dada la existencia de un volumen significativo en situación de «alegalidad». No obstante, y sin medir este componente de la emigración, el censo de 2001 señala que el 1,5% de la población del País Vasco eran residentes extranjeros. En el Estado, los últimos datos disponibles elevan al 4% de la población los residentes extranjeros. Si obviamos los correspondientes al espacio económico europeo los residentes legales extracomunitarios representan el 2,7% de la población.

Si tenemos en cuenta que el flujo de inmigrantes es una realidad reciente, que su crecimiento es muy intenso, puede considerarse como buena la estimación para la Comunidad Autónoma del País Vasco, al cierre del 2003, de que el 3% de la población residente sea extranjera.

Cuadro n.º 10

Inmigraciones por zonas de origen

	TOTAL	Extranjeros		Regiones del Estado	
		N.º	%	N.º	%
1988	8.014	494	6,2	7.520	93,8
1989	10.120	613	6,1	9.507	93,9
1990	10.930	742	6,8	10.188	93,2
1991	12.140	1.473	12,1	10.667	87,9
1992	9.006	733	8,1	8.273	91,9
1993	9.554	693	7,3	8.861	92,7
1994	10.809	858	7,9	9.951	92,1
1995	11.316	1.008	8,9	10.308	91,1
1996	11.299	815	7,2	10.484	92,8
1997	12.496	1.666	13,3	10.830	86,7
1998	14.372	2.266	15,8	12.106	84,2
1999	16.103	3.630	22,5	12.473	77,5
2000	20.022	7.328	36,6	12.694	63,4
2001	25.449	11.276	44,3	14.173	55,7

Fuente: Eustat. 2004.

De momento el porcentaje de extranjeros en nuestro territorio es bastante bajo, todavía lejos de los datos medios estatales y europeos. De no mediar una crisis económica, y a tenor de los datos anteriores, se prevé que ese porcentaje aumentará progresivamente.

Dada la evolución reciente y los datos europeos, el comportamiento futuro de esta variable tendrá importantes consecuencias sobre el volumen de la población, y por las características de las personas emigrantes, sobre el envejecimiento y la fecundidad de nuestra sociedad.

b) *Aumento de las tasas de ocupación femeninas: conciliación entre actividad laboral y maternidad*

La incorporación de la mujer al mercado laboral se ha contemplado como uno de los factores que ha provocado la disminución en la tasa de fecundidad en nuestra sociedad. Las condiciones sociolaborales en las que se desarrolla la imbricación de las mujeres en el sistema productivo no han favorecido en absoluto a la maternidad debido a aspectos como:

- Horarios: disponibilidad temporal.
- Competitividad profesional: la maternidad supone, frecuentemente, un freno en la carrera profesional de las mujeres.

- Amenaza a la estabilidad laboral: la maternidad se vive con desconfianza desde la parte empresarial. Las mujeres tienen menos oportunidades laborales y una cierta probabilidad de ser despedidas al considerarse su potencial de ser madres como un obstáculo para los intereses de la empresa.
- Disponibilidad geográfica: una mujer embarazada o con hijos pequeños tiene más dificultades para viajar por motivos laborales.

Sin embargo, siendo esto cierto, en los países europeos donde se están recuperando las tasas de natalidad, lo que también está sucediendo en el País Vasco, uno de los factores explicativos es la incorporación temprana de las mujeres al trabajo, ya que aporta renta y mayor posibilidad de plantear proyectos de vida independientes.

En el País Vasco la tasa de ocupación femenina en los segmentos de edad más jóvenes ha mejorado sustancialmente en los últimos 20 años, mientras la correspondiente a las mujeres de más de 50 años sigue siendo bastante inferior a la media europea.

La principal palanca de actuación que cabe en este factor es articular un entramado efectivo de conciliación de la vida laboral y familiar para evitar en lo posible elecciones no deseadas, tanto respecto de la maternidad como del trabajo.

Otro aspecto que explica el aumento de la tasa de ocupación femenina es la adecuación de la formación recibida por las mujeres con el empleo disponible, tradicionalmente menos encaminada hacia las áreas técnicas.

c) Igualar la edad de jubilación real a la edad legal

La edad de jubilación legal en nuestro país son los 65 años, límite vigente desde hace casi 80 años, período en el que la esperanza de vida media y, por tanto, los años de jubilación, han aumentado considerablemente.

Además, desde los años 80 y ante la incapacidad de reducir el desempleo se recurrió a las jubilaciones anticipadas como medio de asegurar la subsistencia de las empresas. Esta política laboral ha conducido a una edad media de jubilación en torno a los 60 años.

Ante estos hechos, y como medidas para paliar la escasez de mano de obra, varios países del entorno han propuesto un aumento de la edad legal de jubilación por un lado, y por otro, el acercamiento de la edad real de jubilación a la edad legal.

El aumento de la edad legal de jubilación es una medida no exenta de gran controversia por parte de los agentes sociales. Por un lado, disgusta a los empresarios, ya que dificulta la entrada de personal joven y, por otro, a los trabajadores, que ven pospuesto su derecho a la jubilación.

d) ***Aumentar la productividad***

El comportamiento de la productividad es crucial a la hora de determinar las consecuencias del envejecimiento de la población en el marco del mercado de trabajo. Aumentar la productividad es un factor necesario para garantizar un adecuado desarrollo socioeconómico, además de convertirse en un instrumento que pueda posibilitar el seguir generando riqueza con menos efectivos. En Finlandia, acuciados por un calendario de envejecimiento a corto plazo, ya que sus efectos son ya notables y lo van a seguir siendo en la próxima década, plantean incrementar la productividad a través de la inyección de tecnología e innovación como un instrumento valioso que puede paliar la falta de mano de obra.

En la actualidad el modelo económico dominante establece un reparto de la riqueza obtenida entre el capital y el trabajo, con unos márgenes de fluctuación que varían según sociedades y empresas. Cabe preguntarse si la sociedad, ante la realidad del envejecimiento, puede imponer un modelo de reparto de los incrementos de la productividad que supere el modelo actual y que permita cubrir el previsible incremento de gastos sociales que generará el envejecimiento.

3. EL SECTOR EDUCATIVO

Situación actual (2001) y evolución al año 2020

La educación y la formación transmiten a las personas los conocimientos, las competencias y los valores que les permitirán incluirse en el tejido social. El sistema educativo en su sentido amplio es el que debe proporcionar estos conocimientos y transmitir estos valores, lo que le convierte en el primer fundamento de la cohesión social y en la base misma del potencial innovador de una sociedad.

El capital humano es esencial para el crecimiento de la productividad y para el crecimiento del empleo. La sociedad vasca del año 2020 tendrá que reforzar las fortalezas provenientes de sus recursos humanos, de ahí la importancia de la calidad de su sistema educativo y de los niveles de fracaso escolar.

La formación permanente, el nivel de cualificación de las personas ocupadas y una enseñanza más acorde con las necesidades del mercado de trabajo son palancas a activar a nivel educativo para garantizar niveles de productividad que permitan generar riqueza.

3.1. La población en edad «escolar» (formación reglada)

El sector de la educación es uno de los que más directamente y más rápidamente vive las consecuencias de un proceso de envejecimiento derivado en este caso del mantenimiento de unas bajas tasas de natalidad desde hace veinte años.

Sin embargo, y teniendo en cuenta la evolución que la población joven (0-19 años) ha experimentado en los últimos años (1981-2001) y los datos de distintos escenarios realizados por Eustat para el año 2020, se puede afirmar que, salvo rupturas no previsibles actualmente (emigraciones o inmigraciones masivas, catástrofes...) o reducciones drásticas de la natalidad como las recogidas en los escenarios 6 y 7 (reducción del índice de fecundidad al 0,66 prácticamente la mitad del actual ya situado entre los más bajos del conjunto de las regiones europeas), la incidencia del proceso de envejecimiento de la población sobre este colectivo de personas en edad de estar escolarizada en la enseñanza obligatoria y post-obligatoria será débil, produciéndose una situación de «mantenimiento de la población».

Cuadro n.º 11

**Evolución de la población joven por quinquenios.
Años 1981, 2001 y 2020**

Quinquenios	1981	2001	Escenario máximo	Escenario mínimo
0-4 años	133.027	82.670	93.547	38.980
5-9 años	188.613	77.969	98.115	51.613
10-14 años	185.405	87.283	94.396	62.684
15-19 años	189.905	114.516	88.437	71.889
Total (0-19 años)	696.950	362.438	374.495	225.166

Fuente: Eustat. Censos de población y Escenarios demográficos 2050. Elaboración propia.

A medida que aumenta la edad de los grupos las diferencias entre los escenarios disminuyen dado que las hipótesis sobre fecundidad afectan en menor medida.

En el grupo de menor edad (0-4 años) las variaciones van de un incremento de la población del 13% a un descenso del 53% en el escenario más pesimista (índice sintético de fecundidad 0,66). En los siguientes tramos de edad (5-9 años y 10-14 años) las posibles caídas de alumnos no son tan bruscas.

Para el grupo (15-19 años) donde se sitúa el segundo ciclo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria y la enseñanza post-obligatoria (Bachillerato y Ciclos Formativos) todos los escenarios prevén una reducción de su población, que en 2001 se situaba en las 114 mil personas.

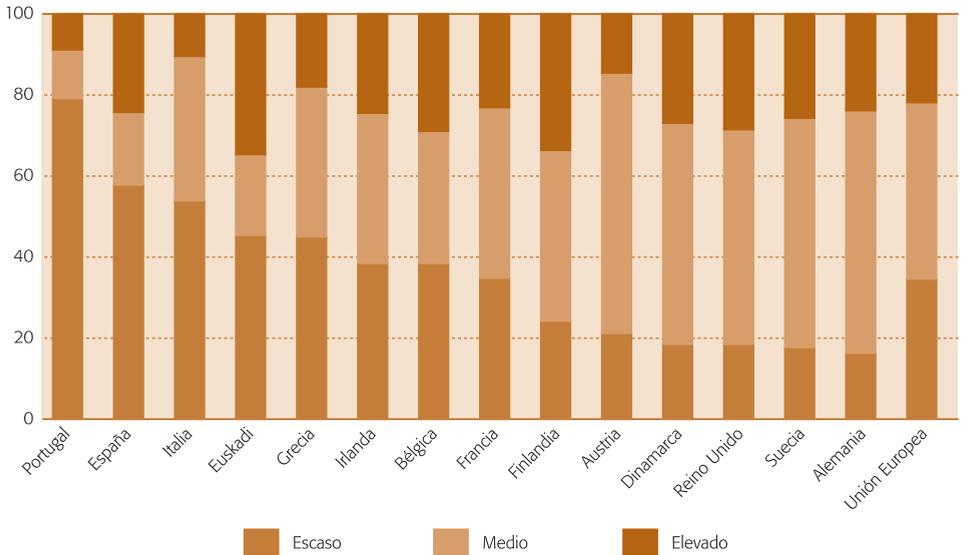
3.2. El nivel educativo de la población activa

Durante los últimos años el nivel educativo de la población en edad de trabajar ha experimentado una notable mejoría que se corresponde con la salida del mercado de trabajo de población adulta, poco instruida y la incorporación de jóvenes con mucho mejor nivel de instrucción al mercado de trabajo.

Un porcentaje relativamente reducido de la población, 19,9%, tiene un nivel de instrucción medio y un porcentaje importante, el 35,1%, tendría un nivel de instrucción elevado, este porcentaje supera a la media de la UE y a todos los Estados miembros que la forman. El resultado es una estructura muy diferente al que existe en los países vecinos, con fuerte peso de la población con nivel de instrucción «escaso» y «elevado», y poca presencia de población con un nivel de instrucción «medio». En los países nórdicos y centroeuropeos existe la estructura inversa.

Gráfico n.º 3

Nivel de instrucción de la población de 25 a 59 años en % del total en 2001



Fuente: Eurostat.

3.3. Calidad de la enseñanza

Más importante que los títulos son las competencias reales que adquieren las personas, que está relacionado con la calidad de la enseñanza impartida. El sistema educativo vasco, juntamente con otros 44 países, ha participado en el Programa PISA³ que mide las competencias que adquieren los alumnos de 15 años en los lenguajes básicos (matemáticas, capacidad lectora y ciencias). Los países que encabezan el ranking son los más desarrollados y los que más recursos dedican a la educación aunque la correlación no es exacta. El País Vasco se sitúa en la media de la OCDE en matemáticas, lectura y resolución de problemas. Por su parte, el resultado obtenido en conocimiento científico está por debajo de la media de la OCDE. Los alumnos vascos se concentran, principalmente, en los niveles competenciales intermedios y las diferencias de rendimiento entre los chicos y las chicas son de las más altas.

En el ámbito de la Formación Profesional, al igual que en el mundo empresarial, se ha extendido la implantación de diferentes procedimientos y prácticas asociadas a la calidad y a la excelencia y, como consecuencia de ello, dos centros habían conseguido a principios de 2004 los 500 puntos EFQM, 16 centros habían superado los 400 pun-

³ Programme for International of Students Assesment. OCDE.

tos y 14 centros habían obtenido más de 300 puntos en esa calificación de calidad. Además, otros centros han obtenido otras certificaciones importantes lo que implica la adopción de cambios en la cultura organizativa de los centros de Enseñanza Profesional que están siendo compensados por una mejora de los resultados.

En lo que respecta a la calidad de la enseñanza universitaria no hay trabajos que nos permitan hacer juicios globales. Como indicación a tomar en cuenta el Tercer Informe Europeo de Indicadores de Ciencia Tecnología que evalúa, de acuerdo a distintos criterios (número de publicaciones, citas e influencia de citas), a las distintas universidades europeas sitúa en un lugar bastante atrasado a la UPV. Incluso dentro del ranking particular de las universidades españolas la UPV se sitúa en un lugar modesto⁴.

3.4. Retos de la educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el horizonte 2020

3.4.1. Evolución del alumnado y del alumnado inmigrante

La estructura educativa del País Vasco vendrá determinada por el número de nacimientos (de 1994 a 2002 ha aumentado casi un 20%), por la evolución de los alumnos inmigrantes y por las características que deben poseer los alumnos al finalizar su escolaridad obligatoria.

El alumnado inmigrante, que actualmente supone aproximadamente el 2% del alumnado de la enseñanza obligatoria, podría alcanzar el 6% para el curso 2009-10⁵. Conseguir la integración efectiva de este alumnado en el sistema educativo vasco para que al finalizar sus estudios obligatorios consigan los mismos parámetros escolares que los nativos y se integren en el sistema productivo requiere esfuerzos añadidos en profesorado y medios dada la necesidad de una integración lingüística efectiva.

La eficacia y la eficiencia del sistema educativo vasco para conseguir que los alumnos alcancen unas capacidades determinadas al finalizar la escolaridad obligatoria es otro de los retos importantes planteado para el futuro. Estas capacidades son:

- Dominar tres lenguas: las dos lenguas de la Comunidad Autónoma y una europea.
- Dominio de la comprensión y la expresión lingüística, base para la elaboración de nuevos conocimientos.
- Capacidad de seguir aprendiendo.

⁴ En una intervención (abril de 2002) de Michael Porter a propósito del futuro de la economía vasca (Basque Competitiveness) citaba como factores negativos a corregir la alta participación de población con bajo nivel de instrucción en la población activa y la falta de una universidad «en la Primera División».

⁵ Previsión realizada por ISI-IVEI: Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.

- Dominio de las nuevas tecnologías.
- Buen nivel de conocimiento en las áreas de matemáticas, ciencias y tecnología.

3.4.2. Perfil del profesorado para el 2020

La mitad del profesorado del sistema educativo público tiene más de 44 años, con lo que en el año 2020 el sistema educativo público vasco se enfrentará a la renovación de su plantilla. Además, dado que se pretende que los alumnos sean trilingües, estén capacitados para el uso de las nuevas tecnologías y con capacitación en las áreas de ciencia y tecnología, el profesorado que vaya a incorporarse al sistema deberá, por tanto, presentar las siguientes características:

- Ser asimismo trilingüe a nivel de conversación.
- Estar capacitado para el uso de las nuevas tecnologías en su labor habitual de enseñanza.
- Estar habituado a «aprender a lo largo de la vida».

3.4.3. Fracaso escolar

El 92% de los alumnos debería finalizar su escolaridad obligatoria con capacidad para seguir estudios post-obligatorios, dado que se calcula un 8% como fracaso escolar estructural o técnico⁶.

En estos momentos el 18% de los alumnos abandona el sistema escolar sin haber obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria. El reto, por tanto, radica en reducir ese 10% de diferencia.

3.4.4. El aprendizaje a lo largo de la vida

El Consejo de Europa celebrado en Lisboa en marzo de 2000 señalaba un punto de inflexión para la orientación de las políticas sociales, económicas y educativas en la UE, marcando el objetivo estratégico de convertir a la Unión Europea en «la sociedad basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo», objetivo ratificado en marzo de 2001 en el Consejo de Estocolmo.

El Gobierno Vasco, tras un período amplio de experiencias y reflexión, ha elaborado un «Libro Blanco del Aprendizaje a lo largo de la vida»⁷ que plantea la estrategia para convertir a la Comunidad Autónoma del País Vasco en un país del aprendizaje.

⁶ Marchesi 2003.

⁷ «Libro Blanco del Aprendizaje a lo largo de la vida». Departamento de Educación. Gobierno Vasco.

Según la última definición de la Comisión, la educación y la formación a lo largo de la vida comprenden «toda actividad emprendida en cualquier momento de la vida con el fin de mejorar los conocimientos, las cualificaciones y las competencias, en una perspectiva personal, cívica, social y/o ligada al empleo». De acuerdo con esta definición, la formación permanente no se limita a lo que se entiende entre nosotros por formación continua (para los trabajadores con empleo para mejorar su empleabilidad) y la formación ocupacional (para los trabajadores parados para facilitarles un empleo) que, normalmente, se realizan en entornos informales, no reglados y tienen una clara perspectiva ligada al empleo, sino que la formación permanente se podría dar en entornos reglados, incluir la enseñanza superior y, además, en una perspectiva no necesariamente ligada a las necesidades de empleo.

El Libro Blanco del Aprendizaje pretende servir como marco para el desarrollo de una estrategia coherente que contribuya a:

- Construir una sociedad integradora en la que las normas que regulen la educación y la formación se basen en las necesidades y expectativas de las personas.
- Cambiar la organización social para conciliar la vida de aprendizaje, trabajo, ocio y vida familiar.
- Lograr un nivel general de educación y cualificación altos en todos los sectores.
- Propiciar a través de la formación la participación de las personas en la vida política y social.

El grupo de trabajo de la Comisión Europea «Educación y Formación 2010»⁸ ha definido un indicador para medir la extensión de la formación permanente: el porcentaje de la población entre 25 y 64 años que ha participado en una acción de educación o formación permanente en las cuatro semanas previas a la realización de la encuesta. Según Eurostat, sólo el 8,5% de los europeos encuestados había realizado alguna actividad formativa de esta naturaleza en 2002. Para el 2010 se establece como objetivo elevar ese porcentaje al 12,5%. El País Vasco se sitúa en una posición intermedia con un índice de 7,3% algo por debajo de la media europea y por encima de la media española, 5%. Los países que destacan en este ámbito son los países escandinavos, el Reino Unido e Islandia que duplican e incluso triplican el índice medio europeo.

3.4.5. Adaptación del sistema educativo al mercado laboral

Los datos del mercado laboral revelan que el paro afecta de manera significativa a personas con estudios superiores, fenómeno que no ocurre en otros países europeos y que podría revelar una falta de adecuación del sistema educativo a los requerimientos

⁸ «Educación y Formación 2010. Urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa». COM (2003) 685 final.

del mercado laboral⁹ y, por tanto, una inversión ineficiente de los recursos públicos. En este sentido la Formación Profesional ha realizado a partir del último Plan Vasco de Formación Profesional 1997-2003 un importante esfuerzo de adaptación a las nuevas necesidades del sistema económico, que ha sufrido en estos últimos años y está sufriendo un importante proceso de cambio tecnológico y organizativo. Ello ha requerido un acercamiento del sistema educativo al mundo empresarial y laboral y la participación de esos agentes económicos y sociales en la concepción y el seguimiento de la nueva Formación Profesional.

Para llevar a buen puerto el cambio que contemplaba ese Plan ha sido necesario abordar una notable transformación de las estructuras de gestión, la recualificación del profesorado, la modernización de los equipamientos, la rápida transición de la oferta formativa reglada desde las antiguas a las nuevas enseñanzas y la apuesta por el desarrollo de otros dos subsistemas: la Formación Profesional Continua y la Formación Profesional Ocupacional, que se relacionan con dos objetivos importantes para la nueva sociedad del conocimiento: el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la inclusión social a través de la formación y el empleo.

Los resultados son alentadores como lo prueba el incremento del alumnado en los tres subsistemas en el actual contexto de estancamiento demográfico, la mejora substancial de la tasa de éxito escolar con respecto a períodos anteriores al plan y sobre todo la tasa de ocupación de los alumnos egresados en cada año.

Cuadro n.º 12

Resultados del Plan Vasco de Formación Profesional 1997-2003

	1998	1999	2000	2001	2002
Alumnado FP ⁽¹⁾		26.023	28.989	29.344	29.829
Tasa de éxito % ⁽²⁾	83	83	84	83	83
Tasa de ocupación % Promoción	78	79	81	83	81

(1) Alumnado total en los ciclos formativos de grado medio y superior.

(2) Media simple de las tasas de éxito escolar en los dos ciclos.

3.5. Gasto en educación

La inversión en recursos humanos es un factor determinante de la productividad. Esto no quiere decir que haya una correlación exacta entre ambos conceptos ni tam-

⁹ «La falta de profesionales en el mercado laboral vasco». Confebask. Junio 2000.

poco entre gasto en recursos humanos y resultados del sistema educativo. Sin duda hay otros factores cualitativos que cuentan también y que afectan a esos resultados, como la organización o la eficacia con la que se emplean recursos escasos, pero es evidente y así lo manifestó el Consejo de Lisboa, que es necesario «un aumento considerable de la inversión *per cápita* en recursos humanos»¹⁰. En nuestro caso este incremento de recursos no puede perder de vista la intensidad media del esfuerzo en este campo de los grandes bloques económicos y principalmente de Europa.

Cuadro n.º 13

Intensidad (en % del PIB) de la Inversión en Recursos Humanos. Año 2000

	EE.UU.	Japón	UE	España	País Vasco
1. Público	4,8	3,6	4,9	4,4	3,8
2. Privado	2,2	1,2	0,4		
3 = (1 + 2) Total	7,0	4,8	5,3		
Enseñanza Superior	2,3		1,3	1,1	0,8

Fuente: Dpto. de Educación y Dirección de Economía y Planificación

El análisis comparativo revela que EE.UU. dedica una parte de sus recursos bastante superior a Europa a la educación y formación de sus ciudadanos. La inversión pública es similar pero el gasto privado es cinco veces superior en EE.UU. En cuanto a la enseñanza superior el esfuerzo americano, en gran parte privado, es más del doble que el que se realiza en Europa. La intensidad del esfuerzo del País Vasco es inferior tanto en la enseñanza general como en la superior, aunque el gasto por alumno sea superior.

La diferencia entre el modelo americano y el europeo estriba en el escaso peso de la financiación privada en ámbitos esenciales para la economía del conocimiento como la enseñanza superior, la educación permanente de adultos y la formación profesional. Aunque en el modelo social europeo las inversiones privadas sólo constituyen un complemento de la financiación pública, la Comisión propone adoptar medidas que favorezcan una mayor movilización de la inversión privada para completar la financiación pública.

En el año 2001 el gasto en bienes y servicios educativos en la Comunidad Autónoma del País Vasco se elevaba a 2.145 millones de euros, lo que equivale a 1.020 euros

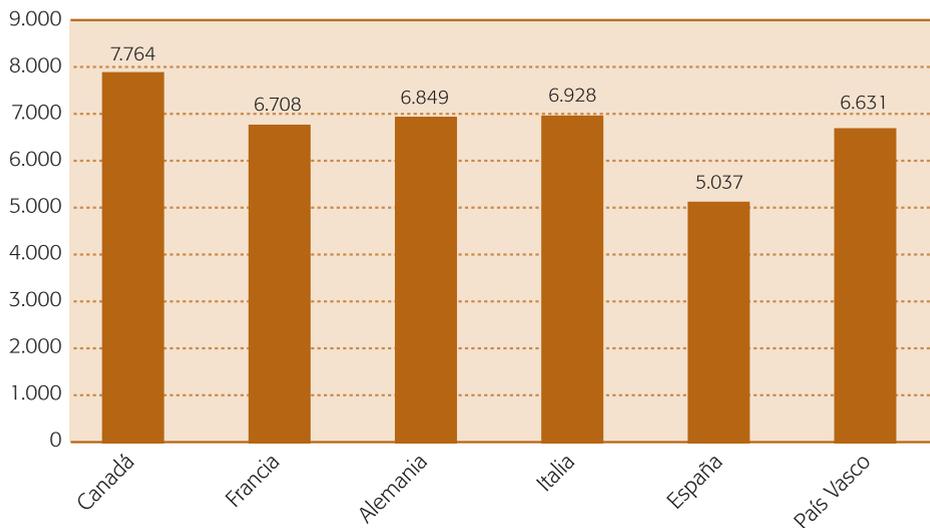
¹⁰ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de Marzo de 2000.

por habitante, representando el 5% del PIB¹¹. La financiación pública representaba el 78,4% (3,9% del PIB) y la privada el 21,6% (1,1% del PIB) aproximadamente.

Utilizando el indicador «gasto por estudiante en establecimiento educativo» el País Vasco gasta menos que Canadá, Francia, Alemania o Italia, pero más que el conjunto del Estado.

Gráfico n.º 4

Gasto por estudiante en establecimiento educativo en PPP. Año 2001



Fuente: Eustat. Cuentas de la educación 2001.

¹¹ Eustat. Cuentas de Educación 2001.

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social es uno de los pilares clave del modelo social europeo que puede definirse como el conjunto de los sistemas públicos de aseguramiento diseñados para proteger a las personas de las contingencias vitales. Esta estructura representa en términos económicos un 27,5% del PIB en la UE, por término medio (1999).

En el País Vasco el principal sistema es la Seguridad Social que cubre las principales contingencias como la vejez, la invalidez o la viudedad. Esta competencia no ha sido aún traspasada, tal como está previsto en el Estatuto y, en consecuencia, en torno al 70% de todo el gasto en protección social, así como su regulación y gestión lo realiza la Administración del Estado. La gestión y la regulación de la Sanidad y el Bienestar Social Comunitario (familia y exclusión social) que representan el restante 30% lo realiza la Administración del País Vasco.

El grado de protección en el País Vasco es sensiblemente inferior a la norma media de la UE, puesto que ese gasto sólo representa el 20,1% del PIB, casi siete puntos y medio por debajo de la media de la UE, que se corresponde aproximadamente con la diferencia que existe en las presiones fiscales entre ambos ámbitos. Sólo si se produjera una aproximación en esas presiones fiscales se podrían acercar los grados de protección social.

El gasto en protección social en el País Vasco, tanto en volumen total como en gasto *per cápita*, ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, este crecimiento ha sido inferior al del PIB, produciéndose un descenso de más de dos puntos porcentuales en relación con el mismo.

Cuadro n.º 14

Evolución del gasto en protección social en el País Vasco

Total (consolidado)	1995	1997	1999
Miles de euros	6.064.143	6.585.334	7.320.157
Por habitante (euros)	2.856	3.132	3.479
% del PIB	22,3	21,4	20,1

Fuente: Eustat. Cuenta de protección social.

La principal partida, con casi la mitad del gasto, corresponde a la función vejez (44,2%), seguida de la asistencia sanitaria (27,8%), del desempleo (11,2%) y de la invalidez (9,0%).

Cuadro n.º 15

Gasto en prestaciones sociales por funciones. País Vasco. Año 1999

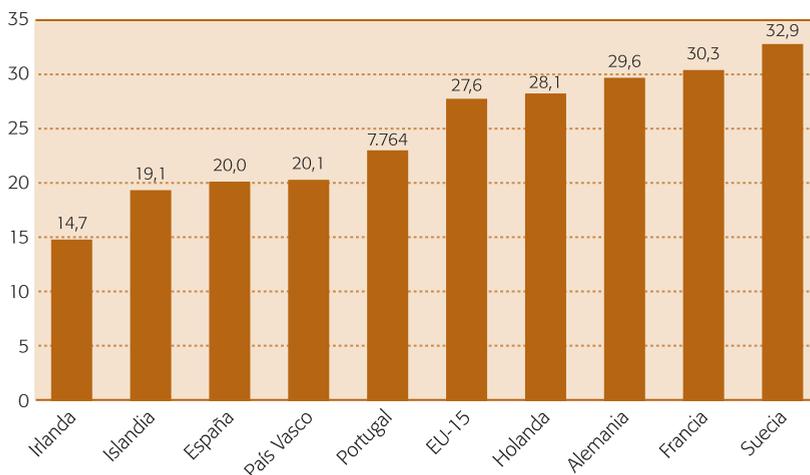
Funciones	Miles euros	%
Enfermedad-asistencia sanitaria	1.987.328	27,8
Invalidez	644.356	9,0
Vejez	3.155.207	44,2
Supervivientes	267.181	3,7
Familia	103.831	1,5
Desempleo	801.098	11,2
Vivienda	10.697	0,1
Exclusión social	69.636	1,0
Cotizaciones sociales reasignadas	98.358	1,4
Total	7.137.692	100,0

Fuente: Eustat. Cuentas de protección social.

En un análisis comparativo con los países del entorno nos encontramos entre los países con un menor gasto en protección social, a más de 7 puntos de la media euro-

Gráfico n.º 5

Gasto en protección social. Año 1999 (% sobre el PIB)



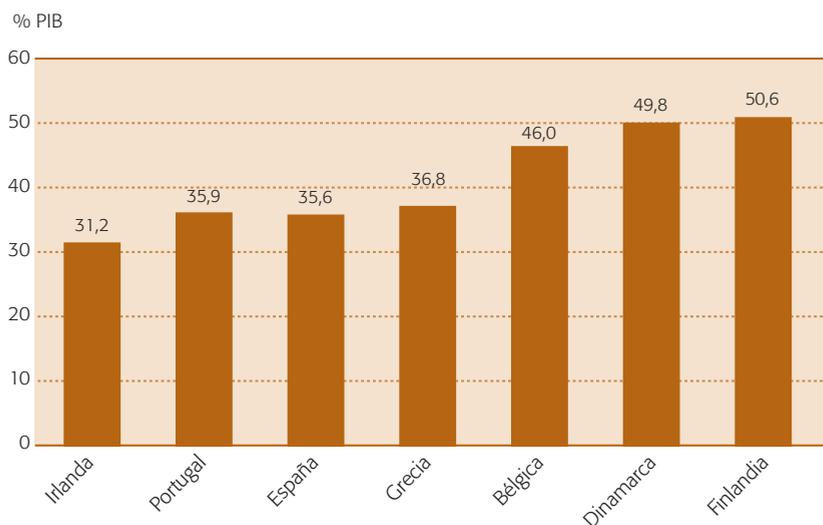
Fuente: Eustat. Cuenta de protección social. Elaboración propia.

pea (UE-15: 27,6% del PIB) y a más de 10 puntos de países como Francia (30,3%) o Suecia (32,9%).

A este respecto, hay que señalar que la presión fiscal en España (35,6% del PIB), y con pequeñas variaciones en el País Vasco, se sitúa seis puntos por debajo de la media de la UE (41,1%) y a mayor distancia aún de los países más avanzados en políticas sociales como son los países nórdicos.

Gráfico n.º 6

Presión fiscal en los países de la UE. Año 2001



Fuente: Eurostat. Boletín 67/2003.

En el gasto en prestaciones de la «función vejez» el País Vasco se encuentra por debajo de la media europea aunque por encima del gasto en el resto del Estado. En gasto *per cápita* nos encontramos en el 75% de la media europea, frente a países como Holanda, Dinamarca o Luxemburgo que prácticamente duplican el valor de este indicador.

El envejecimiento de la población es, sin duda, un reflejo del éxito de nuestro sistema económico-social y también de nuestra sanidad pública. No obstante, la tendencia constante al incremento de la esperanza de vida y la reducción paralela de la proporción de personas en edad de trabajar plantean la necesidad de reformas para asegurar a largo plazo la sostenibilidad de la protección social, principalmente, las pensiones públicas, la sanidad y la asistencia social.

5. LAS PENSIONES

5.1. Situación actual y evolución al año 2020

5.1. El debate sobre demografía y pensiones públicas

¿Por qué el envejecimiento de la población constituye un problema serio en Europa? Porque arrastra consecuencias socioeconómicas importantes. Señalaremos dos estrechamente interrelacionadas.

Según las proyecciones actuales del ECOFIN (Comité de Política Económica del Consejo de la Unión Europea), la población activa se reducirá hasta el 2050 de forma significativa en un 20%, lo que supone aproximadamente cerca de 4,1 millones de personas.

La segunda consecuencia es que el estado de bienestar europeo está basado en la presunción de solidaridad entre generaciones, el llamado contrato implícito entre generaciones (en la jerga económica se conoce como *pay-as-you-go*), o lo que es lo mismo, un mecanismo redistributivo intergeneracional a través del cual las personas en edad activa pagan las pensiones que reciben los jubilados, y en el que esta misma población activa, recibirá, a su vez, sus pensiones de la siguiente generación de trabajadores (el llamado «contrato implícito»).

Por tanto, como la base del sistema de reparto es que los ocupados paguen las pensiones de los jubilados mediante un impuesto sobre la renta salarial, al envejecer la población habrá entonces menos ocupados para pagar la pensión de cada jubilado con lo que se socavaría la propia base generadora de recursos del sistema. La conclusión es que, si bien el sistema de reparto era adecuado para una estructura demográfica joven como la vigente, a lo largo de la mayor parte del siglo xx, va a ser incapaz de financiar las pensiones de una población más envejecida como la del siglo xxi.

En la mayoría de los países desarrollados se está produciendo un envejecimiento real de la población que alcanzará su máximo entre los años 2020 y 2040. Si en 1995 el 23% de la población en la UE tenía 65 o más años, actualmente supone más del 30% y se especula con que alcanzará el 40% en el año 2025. Según muchos expertos, los problemas serán ya insostenibles en torno al 2020 cuando en la mayoría de los países afloren plenamente los efectos de, por un lado, la jubilación de las generaciones más numerosas del siglo xx (los nacidos durante el denominado *baby-boom* de la re-

cuperación económica de la posguerra) y las reducidas incorporaciones al mercado de trabajo derivadas de las actuales bajas tasas de natalidad. La consecuencia de esta situación es que si las pensiones se siguieran pagando exclusivamente con las cotizaciones de los asalariados, el nivel de pensión alcanzable sería muy bajo, esto es, la rentabilidad implícita en pensiones que pueden esperar los trabajadores actuales de sus cotizaciones es muy baja.

Ante estas expectativas, numerosas instituciones y gobiernos consideran que la única solución es que el sistema de reparto sea sustituido, al menos parcialmente, por un sistema de capitalización, un sistema en el que las cotizaciones de los trabajadores actuales se inviertan en activos a fin de que junto con los rendimientos que puedan generar sean la fuente de sus futuras pensiones. Algunas propuestas minoritarias, como la del Banco Mundial, recomiendan que todas las pensiones, excepto un mínimo vital, sean capitalizadas. Otras, como la de la Comisión Europea, recomiendan que se reformen los sistemas de reparto y se dé un papel mayor a la capitalización, aliviando la carga de los sistemas públicos.

Para sus partidarios, el sistema de reparto se ha revelado hasta el momento como el instrumento de protección de la vejez más eficaz (llega a todos) y eficiente (la mejor relación coste de gestión bajísimo frente a beneficio y protección otorgados). Es el mecanismo esencial de cohesión social pues, como se ha dicho, compromete solidariamente a unas generaciones con otras. Además, un sistema público de pensiones, a diferencia de la capitalización privada, puede cumplir siempre sus obligaciones por la capacidad de recaudar impuestos sin distorsionar la economía y por la de absorber los riesgos sociales (inflación, declive industrial, cambios estructurales, etc.) repartiéndolos entre las diversas generaciones.

A pesar de la diversidad de los sistemas nacionales de protección social y de los proyectos parciales de capitalización emprendidos, los sistemas de jubilación basados en el principio del reparto representan en la UE, de acuerdo con los datos de la Comisión, aproximadamente el 90% de los derechos a pensión. Esta es la razón de que el envejecimiento de la población europea pese cada vez más en los sistemas de jubilación públicos, porque como se ha dicho la clave de bóveda de estos regímenes es la proporción entre población ocupada y población jubilada y así mientras que en la actualidad la proporción es de 4 trabajadores potenciales por cada jubilado, en 2040 se prevé pasará a dos trabajadores por cada jubilado.

España es uno de los países de la UE donde, previsiblemente, el proceso de envejecimiento será más intenso. Las perspectivas son sombrías porque la tendencia al envejecimiento de la población española va a continuar, aunque no a un ritmo uniforme (los mayores de 65 pasaron del 5,2% en 1900, al 7,2% en 1950, al 17,0% en 2001 y al 31,1% en 2050). El punto álgido del problema se situará entre 2020 y 2035, cuando los nacidos durante el *baby-boom* se jubilen y alcancen edades avanzadas. Estas previsiones demográficas (adversas a partir del año 2020), se traducirán en una «tasa de de-

pendencia de las personas mayores» en ascenso permanente¹² que pasará del 25% actual al 31% en 2020, 50% en el 2040 y 55% en 2050, lo que significa 1,82 activos por cada pasivo, más del doble de la actual.

Un dato singular de la situación en España es que la edad legal de jubilación de 65 años quedó establecida en 1921 cuando se creó el seguro de retiro. La esperanza de vida al nacer era entonces 40,3 años para hombres y de 42,1 para mujeres. A los 65 años, en el momento de la jubilación, la esperanza de vida era alrededor de 10 años (9,7 años para hombre y 10,6 para mujeres). Han pasado 85 años y la edad de jubilación sigue siendo la misma, más aún, la edad efectiva de jubilación es menor de 60 años. Y, sin embargo, la esperanza de vida a los 65 años se ha casi duplicado para las mujeres (19,8 años) y crecido en un 60% en los varones (16 años).

Según las estimaciones del INE, el número de pensionistas con más de 65 años en el año 2050 será de casi 13 millones, o sea 6 millones más de los ahora existentes. De mantenerse la proporción actual entre pensiones y población mayor de 65 años (1,14, es decir, 1,14 pensiones por persona mayor de 65 años debido a la existencia de pensiones de viudedad, incapacidad permanente, etc. además de las de jubilación), el número de pensiones en 2050 llegaría a 14,4 millones, más o menos el doble de las existentes en 2003.

En cuanto al gasto en pensiones (medido como % del PIB antes de impuestos y en cifras corrientes de 2000), en la mayoría de los países europeos más poblados supone alrededor de 12 puntos porcentuales: Italia (13,8%); Alemania (11,8%); Francia (12,1%); Grecia (12,6%). Otros países están por debajo: Bélgica (10%); Dinamarca (10,5%); Países Bajos (7,9%); Austria (14,5%); Finlandia (11,3%); Gran Bretaña (5,5%); etc.

España, cuyo gasto está en 9,6% en 2002 (8,3% si sólo computamos las pensiones de naturaleza contributiva) se sitúa por debajo de la media europea, en torno al 10,5%. Lo que sí es peculiar del sistema español de pensiones es la rapidez de su madurez: el gasto en pensiones de la Seguridad Social se ha casi duplicado en los últimos veinticinco años, pasando de representar el 4,3% del PIB en 1977 al 8,3% en el año 2002.

En el País Vasco las personas mayores de 65 años eran en 2001 el 17% de la población total. El rápido proceso de envejecimiento está modificando sustancialmente la relación entre la población potencialmente activa (en edad de trabajar) y la población mayor de 65 años. Esta relación que en el año 1981 era de 7,2 personas por cada persona mayor de 65 años, en el año 2001 pasa a 4,1 y en el año 2020 según diferentes hipótesis podría oscilar en torno a 2,5¹³.

¹² Definida como población de 65 años y más por cada 100 personas de 15 a 64 años.

¹³ Como se verá más adelante, la ratio entre personas potencialmente activas y personas mayores de 65 años debe ser mediatizada en función de una serie de factores como son la tasa de ocupación (en consecuencia n.º de personas contribuyentes respecto al total de población) y el volumen de aportaciones dependiendo a su vez de la calidad del empleo, distribución de la población ocupada en los regímenes de la SS, porcentaje de aportación del salario real, etc.

Cuadro n.º 16

Sistema de la Seguridad Social España 1975-2001

Años	Pensiones públicas como % del PIB a precios de mercado (P)			Cotizaciones ¹⁴ (en % del PIB) (C)	C-P	Pensionistas (miles)	Ocupados (miles)	Ocupados por pensionista ¹⁵	Pensión media (en % del salario medio)	% Población > 65 años
	Otras públicas ¹⁶	Seguridad Social	Total							
1975			4,3	10,3	6,0	3.404	12.647	3,7	24,7	10,3
1980			7,3	13,1	5,8	4.398	11.376	2,6	25,6	10,9
1985	1,4	7,5	8,9	13,2	4,3	5.397	10.571	2,0	25,8	12,0
1990	1,5	7,5	9,0	13,3	4,3	6.187	12.579	2,0	22,5	13,6
1995	1,3	8,7	10,0	13,0	2,9	6.966	12.042	1,7	29,2	15,7
1996	1,3	8,9	10,2	13,2	2,9	7.110	12.396	1,7	29,2	15,7
1997	1,2	8,9	10,1	13,1	3,0	7.279	12.765	1,8	31,6	16,0
1998	1,2	8,7	9,9	13,0	3,1	7.411	13.205	1,8	30,0	16,4
1999	1,0	8,6	9,6	13,1	3,5	7.509	13.817	1,8	30,1	16,6
2000	1,0	8,6	9,6	13,3	3,7	7.599	14.474	1,9	30,9	16,9
2001	1,0	8,5	9,5	13,5	4,0	7.678	14.768	1,9		17,0
2002	1,3	8,3	9,6							

Fuente: Ignacio Zubiri. El futuro del sistema de pensiones en España (2003).

5.2. Situación actual y características básicas del sistema público de pensiones

El gasto en pensiones en 2002 ascendía en España, como se ha dicho, al 8,3% del PIB si sólo computamos las pensiones de naturaleza contributiva proporcionadas por la Seguridad Social y al 9,6% si agregamos las «clases pasivas». El ritmo anual de aumento real del gasto ha mostrado una tendencia decreciente a lo largo de la última década (del 7,6% anual en términos reales en la etapa 1977-1983 se ha pasado al 3,3% en 1995-2003), a impulsos de:

- La desaceleración observada en la tasa de crecimiento del número de pensiones, resultado tanto de las tendencias demográficas propias de la sociedad española como de actuaciones discrecionales emprendidas para impedir el acceso fraudulento al disfrute de determinadas prestaciones (pensiones de invalidez principalmente).

¹⁴ Incluye cotizaciones por desempleo.

¹⁵ El número de pensionistas es, aproximadamente, el de pensiones dividido entre 1,07, por lo que la relación activos/pensionistas se puede aproximar multiplicando la cifra del cuadro por 1,07.

¹⁶ Clases pasivas, pensiones de guerra, etc.

- b) La contención en el ritmo de crecimiento de la cuantía media de las pensiones, resultado de las dos principales reformas, de 1985 y la de 1997, acometidas en el sistema de pensiones durante las décadas pasadas encaminadas a reforzar la naturaleza contributiva del sistema, modificando el número de años necesarios para generar el derecho a una pensión y el valor del número de años en el cálculo de la base reguladora.

Estas medidas de refuerzo de la equidad horizontal se han completado con otras encaminadas a mejorar y ampliar los rasgos distributivos que caracterizan al sistema. Los beneficios proporcionados por los «complementos a mínimos», la garantía (legal) de mantener el poder adquisitivo de las pensiones ante las variaciones en los precios o las más recientes mejoras en las prestaciones por viudedad y orfandad son medidas que han mejorado significativamente las pensiones públicas¹⁷. El porcentaje de pensiones inferior al Salario Mínimo Interprofesional se ha reducido desde el 89% al 59% en los últimos doce años, aunque todavía su cuantía es baja (528,61 euros de media) y presenta una fuerte disparidad dependiendo de la clase de pensión y del régimen de cotización. Las pensiones de jubilación son un 40% superior a las de viudedad, y las de los trabajadores asalariados del Régimen General son un 60% superior a las de los autónomos.

La tasa media de reposición que proporciona el sistema también es baja, un 62,5% del salario medio vigente en el año 2002. La tasa media obtenida para el conjunto de las clases de prestación y regímenes de cotización, sin embargo, oculta grados de cobertura muy dispares entre los distintos regímenes y las diferentes clases de pensiones. En el extremo superior se sitúan los pensionistas del Régimen General que han causado alta por jubilación en el año 2002 (922,5 euros), con una tasa de reposición del 80,5% del salario medio de ese año¹⁸.

Los ingresos del sistema, por su parte, han evolucionado en la misma dirección del gasto, y en una cuantía superior a la necesaria para mantenerle equilibrado. El aumento del número de cotizantes ha sido la variable que más ha facilitado el crecimiento de los ingresos ya que las bases de cotización medias se han mantenido estancadas durante los últimos diez años. El saldo financiero que presenta el sistema en este momento permite hacer frente al conjunto del gasto, incluyendo los complementos a mínimos, y generar un remanente que en parte alimenta el Fondo de Reserva y en parte sana el déficit público. La situación financiera del sistema es, por tanto, muy desahogada.

¹⁷ Los recursos destinados a través de los «complementos a mínimos» contribuyen a acortar las distancias, ya que se concentran en mejorar la renta de las pensiones más bajas: esto es, de las pensiones de viudedad, orfandad y favor familiar. Los regímenes especiales que concentran el grueso de los complementos son: Régimen Especial Agrario, Régimen Especial de Empleados de Hogar y el Régimen Especial de Autónomos. Las diferencias en las tasas de reposición reflejan, en última instancia, diferencias en las aportaciones realizadas al sistema durante los años de vida laboral activa.

¹⁸ Sin embargo, la tasa de reposición sobre el salario medio de las pensiones por jubilación del Régimen de Autónomos con entrada en el mismo año es equivalente al 43,3% del salario neto y disminuye hasta el 37% para las entradas en el Régimen Especial Agrario.

Cuadro n.º 17

Relación entre la media de las nuevas pensiones de jubilación y el salario medio (euros)

Sistema de la Seguridad Social. España (año 2002)

	Pensión media de las nuevas entradas al sistema	Salario medio neto de cotizaciones	Pensión media nueva del sistema sobre salario medio (%)
Régimen General	922,5	1.145,21	80,5%
Total sistema	715,3	1.145,21	62,5%

Fuente: F. Serrano, El sistema español de pensiones, pág. 200.

La evolución del sistema de Seguridad Social en el País Vasco es muy similar a la general, salvo en los ritmos de crecimiento del gasto que se disparan en algunos años y la relativa prontitud en la aparición de tensiones financieras características propias de un sistema más maduro y con mayor predominio del régimen general.

Cuadro n.º 18.a

Sistema de la Seguridad Social (País Vasco 1980-2002)

Año	Pensiones públicas % PIB	Cotizaciones % PIB	C-P	Pensionistas	Ocupados	Ocupados/pensión
1998	9,2	10,2	1,0	416.444	779.800	1,9
1999	8,9	9,9	1,0	418.663	813.400	1,9
2000	8,9	10,0	1,1	427.033	823.300	1,9
2001	8,9	10,1	1,2	429.306	849.400	2,0
2002	8,9	10,1	1,2	432.900	888.300	2,1

Fuente: CES Memorias: 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y Eustat, banco de datos.

Cuadro n.º 18.b

Prestaciones y Cotizaciones de la Seguridad Social (País Vasco 1980-2002) (Millones de euros)

Año	Cotizaciones (C)	*Prestaciones económicas(P)	C-P
1998	3.580,0	3.365,4	214,6
1999	3.724,0	3.521,1	202,9
2000	4.067,0	3.827,9	239,1
2001	4.356,0	4.014,9	341,1
2002	4.521,0	4.231,2	289,8

Cotizaciones: incluye cuotas INEM, Fogasa, FP y mutuas de accidentes de trabajo.

Fuente: CES Memorias: 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

5.3. El futuro: ¿es sostenible el actual sistema financiero de reparto?

Las proyecciones de gastos e ingresos no ofrecen una base segura de fiabilidad y verosimilitud. La estimación del gasto futuro está sometida a incertidumbre, ya que los resultados dependen fundamentalmente de los supuestos que se realicen sobre el comportamiento futuro de variables tan relevantes como la cuantía de la pensión media que proporciona el sistema o el método de actualización que se utilice para mantener el poder adquisitivo de la población jubilada. Lo mismo ocurre con los ingresos del sistema ya que, ante todo, hay que estimar tasas futuras de crecimiento del PIB, del empleo y de la productividad y, lo que es más importante, incorporar como restricción el efecto que el propio envejecimiento de la población puede tener en el comportamiento de estas variables, efecto que no puede ser otro que la disminución de la oferta de trabajo y por esta vía, se tiende a concluir un efecto depresivo sobre las tasas futuras de crecimiento del PIB.

5.3.1. Un escenario pesimista

J. Francisco Jimeno Serrano (Jimeno Serrano, 2002a; 2002b) descompone el gasto en pensiones (como % s/PIB) en el producto de tres factores¹⁹.

$$\begin{aligned} \frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} &= \frac{\text{N.º pensiones}}{\text{PIB}} \times \text{Pensión media} = \\ &= \frac{\text{N.º pensiones}}{\text{Pob. edad de trabajar}} \times \frac{\text{Pob. edad de trabajar}}{\text{Ocupados}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} \end{aligned}$$

Multiplicando y dividiendo por «Población mayor de 65 años»:

$$\begin{aligned} \frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} &= \\ &= \frac{\text{Pob. mayor de 65 años}}{\text{Pob. edad de trabajar}} \times \frac{1}{\text{Tasa empleo}} \times \frac{\text{N.º pensiones}}{\text{Pob. mayor 65 años}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Product. media}} \\ &\quad \quad \quad (1) \quad \quad \quad (2) \quad \quad \quad (3) \quad \quad \quad (4) \\ g &= (1) \times (2) \times (3) \times (4) \end{aligned}$$

Siendo:

(1): Factor demográfico. Tasa de dependencia (pasivos soportados por población activa).

¹⁹ Se trata de una identidad contable.

- (2): Factor mercado de trabajo. Inversa de la tasa de empleo.
- (3) x (4): Factor institucional. Siendo (3) Tasa de cobertura del sistema (porcentaje de la población mayor de 65 años cubierta con una pensión pública) y (4): Generosidad del sistema o relación existente entre la pensión y las cotizaciones a lo largo de la vida laboral.

Hipótesis de evolución de los factores

1) *Factor demográfico*

La población mayor de 65 años en relación a la población en edad de trabajar aumentará notablemente durante la primera mitad del siglo XXI, de forma que esta ratio pasará en España según el INE del 27,4% actual al 36% aproximadamente en 2025 (la previsión optimista). En 2050 será aproximadamente el doble que en la actualidad.

Las previsiones para el País Vasco, dado el proceso de maduración más avanzado, apuntan a una evolución algo más intensa, desde el 26,2% actual a alrededor de 38% en 2020 (según el escenario optimista de Eustat).

Ahora bien, un repunte de la natalidad o una aceleración de los flujos migratorios, de cierta magnitud, pueden alterar significativamente este factor.

2) *Factor mercado de trabajo*

Por lo que se refiere a la tasa de empleo, que en la actualidad es de alrededor del 62,5%, medida en relación a la población de 16 a 64 años, difícilmente se puede predecir su evolución en las próximas décadas. Casi todas las previsiones descartan cualquier cambio brusco de tendencia.

En el llamado escenario apuesta para el País Vasco, tal y como se verá después, se fija una meta para la tasa de empleo del 75%. El valor del factor mercado de trabajo será, por tanto, para el País Vasco, 1/0,75.

3) *El factor institucional*

Es producto de otras dos ratios:

- a) Tasa de cobertura del sistema: ratio entre número de pensiones y población mayor de 65 años. Este coeficiente alcanza hoy en España un valor superior a la unidad, 1,12. En 2001 el valor de esta ratio para el País Vasco es 1,22. Su comportamiento está sujeto a las normas de acceso a las pensiones contributivas, a su compatibilidad y a la gestión eficaz para evitar el fraude. Actualmente en el País Vasco el 72,5% de los mayores de 65 años está recibiendo una pensión contributiva de jubilación. Dados los aumentos en la tasa de actividad que se

han previsto (75%) resulta lógico prever que, de mantenerse invariables las normas de acceso, dicho coeficiente aumente ligeramente por lo que se le da un valor para 2020 de 1,3.

- b) Grado de generosidad del sistema de pensiones: relación existente entre la pensión y las cotizaciones a lo largo de la vida laboral. Dada la imposibilidad de usar datos primarios (historiales laborales de la Seguridad Social), se utilizan aproximaciones como son el cociente entre la pensión media y el PIB/ocupado. Es, sin duda, uno de los factores importantes en la evolución del gasto. Así, un aumento de la pensión media mayor que el crecimiento de la productividad del trabajo ha de interpretarse como un incremento de la generosidad del sistema, en la medida en que supone que las ganancias de productividad han ido a remunerar en mayor medida a la población jubilada. Esta ratio se ha mantenido para el conjunto del sistema (e incluyendo todas las pensiones contributivas) relativamente constante, alrededor del 17%, pero su evolución futura dependerá no sólo de lo cambios en la productividad que experimente la economía, sino de cómo se trasladen tales aumentos de productividad a las pensiones, tanto a los derechos que se van generando (a través de las bases de cotización) como al stock de las existentes (a través de las revalorizaciones).

Teniendo en cuenta que el PIB/ocupado en el País Vasco es 50,65 miles de euros y la pensión media anual del sistema es 9.184 euros este coeficiente alcanza un valor de 18%.

Cuadro n.º 19

Crecimiento de los salarios y generosidad del sistema de pensiones contributivas de jubilación (Análisis de sensibilidad según distintas hipótesis. Modelo Jimeno Serrano)
Sistema de la Seguridad Social. España

Tasa de crecimiento anual de la productividad (en términos reales)	% nuevos pensionistas que recibirían la pensión máxima en 2050	Pensión media anual de los nuevos pensionistas en 2050 (en euros de 2000)	Tasa de crecimiento anual de la pensión media	Incremento/decremento de la generosidad (puntos porcentuales)	Gasto en Pensiones/ PIB
1,0%	17%	15.980	1,40%	+4,3	12,0%
1,5%	25%	17.340	1,60%	+1,0	10,0%
2,0%	31%	18.120	1,70%	-2,7	8,0%
2,5%	35%	18.476	1,72%	-6,2	6,8%
3,0%	39%	18.695	1,74%	-9,0	5,4%

Fuente: Conde-Ruiz, Alonso Meseguer (2004).

En los cuadros 20 y 21 se recogen las hipótesis de partida y las conclusiones de distintos estudios, aunque hay que advertir que las proyecciones son para 2040, o sea que tienen un horizonte superior al nuestro, 2020. Todos los estudios predicen que en 2040 se producirá un notable incremento del gasto en pensiones. Pero la magnitud del mismo varía enormemente de unos a otros. Va desde 3,1 hasta 9,4 puntos porcentuales de incremento respecto a la situación actual (considerando todas las pensiones contributivas).

Cuadro n.º 20

**Pensiones contributivas de jubilación:
previsiones del gasto en pensiones en el año 2040**
Sistema de la Seguridad Social. España

Estudio	Factor demográfico	Factor de mercado de trabajo	Factor institucional		Gasto en pensiones (% PIB)
			Elegibilidad (cobertura)	Generosidad (%)	
Balmaceda y Tello* (2003)	0,600	1/0,7	0,670	13,80	8,0
Jimeno (2002b)	0,532	1/0,7	0,681	16,75	9,1
Ministerio de Trabajo (2001)	0,557	1/0,7	0,681	16,75	9,1

* Previsiones para el año 2050.

Fuente: J. Ignacio Conde-Ruiz y Javier Alonso Meseguer (ICE).

Cuadro n.º 21

Todas las pensiones contributivas: previsiones del gasto en pensiones en el año 2040
Sistema de la Seguridad Social. España

Estudio	Factor demográfico	Factor de mercado de trabajo	Factor institucional		Gasto en pensiones (% PIB)
			Elegibilidad (cobertura)	Generosidad (%)	
Jimeno (2002b)	0,600	1/0,7	1,15	17,00	16,80
Ministerio de Trabajo (2001)	0,557	1/0,7	1,03	15,24	12,60
Confederación Sindical de CC.OO. (2000)				10,60	11,40
Alonso y Herce* (2003)	0,520	1/0,7	1,04	19,80	17,73

* Previsiones para el año 2050.

Fuente: J. Ignacio Conde-Ruiz y Javier Alonso Meseguer.

¿Dónde están las discrepancias? En las hipótesis de comportamiento del factor institucional, concretamente en la ratio llamada «generosidad del sistema», cuyas previsiones van de sencillo a doble: de 10,6% a 19,8%. Todos los estudios suponen escenarios macroeconómicos y demográficos (esto es, los llamados factores demográfico y de mercado de trabajo) bastante similares. Dada la enorme incertidumbre que rodea a cualquiera de estos escenarios y a la volatilidad de las previsiones demográficas es casi una convención usar las mismas cifras.

Partiendo del valor actual de los factores y de las previsiones que contempla el escenario «apuesta» (entre otras recordemos la hipótesis de estabilidad del grado de generosidad, cuyo valor en el País Vasco es el mencionado 18%), el gasto previsible en pensiones contributivas para el País Vasco en el horizonte 2020 sería el producto de:

$$\text{Factor demográfico} \times \text{Factor mercado de trabajo} \times \text{Tasa de cobertura del sistema} \times \text{Generosidad del sistema}$$

$$\text{Gasto en pensiones (en \% s/PIB)} = 0,38 \times 1/0,75 \times 1,3 \times 0,18 = 11,86\%$$

Esto es, exactamente tres puntos porcentuales más que el nivel actual.

5.3.2. Un escenario optimista. Sostenibilidad garantizada con reformas

El profesor Zubiri (Zubiri, 1996, 2003), por su parte, descompone el gasto en pensiones en estos tres factores

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{N.º pensiones}}{\text{Ocupados}} \times \frac{\text{Salarios}}{\text{PIB}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}}$$

$$g = r \cdot \alpha \cdot b$$

Donde:

r es la tasa de dependencia o relación entre pensionistas y ocupados.

α Es la participación de los salarios en el PIB.

b Es la tasa de rendimiento del sistema o relación entre la pensión media y el salario medio.

Concluye:

- Predecir la evolución de estas variables es un ejercicio cuando menos aventurado.
- No obstante, se puede señalar que en la medida que los empleos abandonados por los jubilados puedan ser ocupados por los parados o en su defecto por trabajadores extranjeros y si la economía es capaz de generar empleo adicional en

el futuro no está claro que, al menos a medio plazo, la relación jubilados/activos tenga que seguir deteriorándose.

- Contrariamente a lo que se afirma, la tasa de natalidad es irrelevante a la hora de evaluar el futuro del sistema de pensiones. Lo único relevante es la posibilidad de crear empleos en el futuro (y provocar la disminución de r).
- En cuanto a la evolución económica general, las variables que inciden en el sistema de pensiones son, por un lado, la relación jubilados/activos y, por otro, la participación de los salarios (o más en general de la base de cotizaciones) en el PIB. A su vez la evolución de la participación de los salarios en el PIB dependerá de la evolución del empleo y de la productividad del trabajo. Hacer conjeturas al respecto es también arriesgado, aunque, de todas formas, esta participación parece tener una cierta estabilidad histórica en torno al 50%.
- Esto no significa que la solvencia del sistema de pensiones deba arriesgarse a la esperanza de una evolución futura favorable de las variables relevantes. Significa simplemente que esta evolución es incierta pero tanto al alza como a la baja.
- En todo caso, si el empleo y la productividad no aumentasen significativamente (y en consecuencia las cotizaciones sociales) o, incluso, ante la previsión de que puedan no hacerlo, la ecuación sugiere que existen múltiples tipos de medidas que puede tomar el sector público para sanear financieramente la Seguridad Social (ciñéndonos a la ecuación se puede actuar sobre las fuerzas que impulsan al alza a la pensión media y a la traslación de la productividad media a pensiones).

El pesimismo demográfico y económico que augura al sistema público de pensiones una situación financiera insostenible se basa en los siguientes supuestos:

- Si la relación jubilados-ocupados continúa reduciéndose porque no se crea empleo.
- Si, además, el crecimiento de la productividad es bajo como consecuencia de la caída del ahorro y de la inversión productiva y, en consecuencia (junto a la anterior premisa), también lo es el crecimiento del PIB.
- Si el crecimiento de los salarios reales es superior a la productividad y, en consecuencia, se produce una alteración en la distribución funcional de la renta a favor de los salarios.
- Si los aumentos de productividad del trabajo se trasladan íntegramente a la pensión media.
- Si no se mejora la gestión de las pensiones de invalidez, ni se corta la sangría de las pensiones anticipadas, ni se modifica la fórmula de cálculo de las pensiones.

En fin, de darse estas circunstancias entonces, evidentemente, el sistema de pensiones públicas no será sostenible financieramente. Adviértase que el procedimiento

Cuadro n.º 22

**Datos económicos básicos (en %)
Economía española y vasca**

	1995-2001	2001
<i>Crecimiento medio del PIB real</i>		
País Vasco	4,4	2,9
España	3,6	2,7
UE-15	2,4	1,6
<i>Crecimiento medio del empleo</i>		
País Vasco	3,3	2,9
España	2,7	2,3
UE-15	1,2	1,1
<i>Crecimiento medio de la productividad por persona empleada</i>		
País Vasco	1,1	0,0
España	0,7	0,4
UE-15	1,2	0,5

Fuente: European Competitiveness Report 2002, de la Comisión Europea y Eustat. Dirección de Economía y Planificación.

convencional que se sigue en la mayoría de las simulaciones que se realizan se basa en el supuesto de que la única fuente de financiación del sistema son las cotizaciones a la Seguridad Social (e incluso no se imputa el importe íntegro a la financiación de las prestaciones contributivas) y de que éstas son ya lo suficientemente elevadas como para pensar en incrementos futuros²⁰. Se afirma que un aumento de la presión fiscal de las cuotas podría tener efectos perversos sobre la oferta de trabajo y, posiblemente, también sobre los salarios debido al aumento de la brecha fiscal (la diferencia entre el coste real de la mano de obra y el valor que de dicho coste perciben los trabajadores). Este supuesto desplaza todo el ajuste hacia la cuantía de las pensiones futuras, obligando a realizar simulaciones con tasas de rentabilidad (es decir, tasas de sustitución o de reposición) diferentes. Es decir, el valor de la tasa de rendimiento, expresada como proporción del salario percibido durante la vida activa, se presenta como la variable de ajuste que permite equilibrar el modelo para una distribución de renta que se da por inamovible. Al proceder de esta manera se está eludiendo el problema central de todo sistema de pensiones públicas: el bienestar futuro de la población jubilada es el objetivo último y se consigue con una pensión suficiente.

²⁰ A las restrictivas condiciones anteriores habría que añadir la cláusula *ceteris paribus*, es decir, que no se alteran los tipos de cotización ni se aumenta el porcentaje del PIB dedicado a financiar pensiones a través de los Presupuestos Públicos y que el Fondo de Reserva sigue en el limbo actual cumpliendo un papel residual.

Merece la pena destacar los resultados de tres ejercicios de simulación del gasto en pensiones teniendo 2040 como horizonte:

1. El realizado por Serrano, García y Bravo (2004) concluye que las mayores obligaciones previstas (recuérdese 12,5 millones de pensiones) pueden asumirse con un crecimiento del gasto en el año 2040 equivalente al 11,45% del PIB, aproximadamente tres puntos superior a la tasa actual (solo pensiones contributivas que se financian con cotizaciones). Esta simulación toma como hipótesis un crecimiento futuro del PIB del 2,5% y una tasa de sustitución o reposición similar a la que hoy proporciona el sistema. La expansión del gasto, evidentemente, estaría provocada por el crecimiento del número de pensionistas resultante del proceso de envejecimiento y, en menor medida, por las cuantías medias que evolucionarían de acuerdo a la evolución real de los salarios.
2. Uno de los informes más difundidos sobre los sistemas de pensiones en Europa hasta el año 2050 es el elaborado por el Comité de Política Económica del Consejo de la Unión Europea conocido como Informe ECOFIN (finales de 2001). La proyección de gasto en pensiones para España (17,7% del PIB en 2050) se

Cuadro n.º 23

**Informe ECOFIN (2002)
Proyección hasta 2050**

Sistema de la Seguridad Social. España

PIB España. Proyección 2050						
Crecimiento del PIB (en tasa anual real constante)	1,78%	2,00%	2,20%	2,50%	2,70%	3,00%
PIB en millones de euros 2002	1.618.490	1.795.233	1.972.221	2.270.168	2.492.837	2.867.473
Gasto en pensiones. Proyección hasta 2050						
En millones euros 2002	279.999	279.999	279.999	279.999	279.999	279.999
En % del PIB	17,30%	15,60%	14,20%	12,33%	11,23%	9,76%
Diferencias en el gasto en pensiones según distintas tasas de crecimiento del PIB						
Diferencia sobre previsión de crecimiento de PIB (caso base: 1,78% anual)		-1,70 (15,60-17,30)	-3,10 (14,20-17,30)	-4,97 (12,33-17,30)	-6,07 (11,23-17,30)	-7,54 (9,76-17,30)

Elaboración: Felipe Serrano Pérez-El sistema español de pensiones, pág. 169.

Nota: menor gasto en pensiones sobre PIB por décima adicional de crecimiento del PIB 0,63%.

obtiene como resultado de un conjunto de hipótesis sobre la evolución del número de pensiones y su cuantía media bastante parecida a las de otras proyecciones y una tasa media de crecimiento anual del PIB para todo el período del 1,78%. Ahora bien, como muestra el cuadro adjunto, la creación de riqueza (crecimiento del PIB) tiene una influencia decisiva en la «sostenibilidad financiera» del sistema de pensiones. La alarmante cifra de gasto del 17,7% del PIB se reducirá a menos del 16% con un crecimiento del PIB del 2% y se situará en el 12,3% del PIB en el 2050 si la tasa de crecimiento fuese del 2,5%.

3. El Informe de estrategia nacional de España presentado por el Ministerio de Trabajo (2002) reconoce el problema del envejecimiento e incluye un anexo estadístico con las proyecciones efectuadas. Se concluye que de cumplirse la hipótesis de crecimiento del PIB del 2,5% durante los próximos 40 años (en el mismo período inmediatamente anterior creció el 3,6% anual y el 2,78% en los últimos 22 años), con un esfuerzo del 12,06% del PIB se podría hacer frente al pago de un 60% más de pensiones con una cuantía media de la pensión 2,3 veces superior a la actual, medida en términos reales.

Aplicando los datos del cuadro 24 a las ratios del modelo anterior tenemos que los valores son:

$$\begin{aligned} r &= 0,4892 \\ \alpha &= 0,5023 \\ b &= 0,3622 \end{aligned}$$

Si los salarios, o más en general la base de cotizaciones a la Seguridad Social, mantiene su participación en el PIB, y b se mantuviera estable, es decir, si α y b fueran constantes, entonces para que el gasto aumentara en un 100% (17% del PIB es una cifra optimista en el rango dado por distintas perspectivas), es decir, pasar del 8,87% al 17,74% del PIB, r tendría que incrementarse hasta $(0,49 \times 2 =) 0,98$. Esto es, tendría que haber ¡un solo activo por cada jubilado! (exactamente, $1,02 = 1/0,98$), lo que parece absurdo. Incluso en este caso extremo bastaría con reducir b (la relación pensión media/salario medio) para compensar este aumento del gasto en pensiones. Esto se podría hacer simplemente aumentando la pensión media a la misma tasa que la inflación

Cuadro n.º 24

**Datos básicos sobre sistema de pensiones públicas.
País Vasco. Año 2002**

N.º pensiones	434.578
Ocupados	888,3 miles
Salarios	22.603.212 miles de euros
PIB	44.995.367 miles de euros

Fuente: Dirección de Economía y Planificación. Gobierno Vasco.

de tal forma que, en la medida que el salario medio aumente por encima de la inflación, el cociente disminuya sin que los pensionistas vean reducida su capacidad adquisitiva real (no participarían del incremento de la riqueza del país pero mantendrían su poder adquisitivo).

5.4. Política fiscal y envejecimiento. Financiación alternativa del sistema

El principal debate sobre política fiscal asociada al envejecimiento hace referencia a la necesidad de articular políticas que garanticen los ingresos suficientes para afrontar los retos del envejecimiento, sin poner en peligro la estabilidad del sistema a largo plazo. Ante la previsible evolución al alza del gasto en pensiones, surge la cuestión de en qué medida se podría responder a tal aumento con una combinación de incremento de cotizaciones, impuestos y endeudamiento. En definitiva, se trata de saber qué margen existe para elevar los niveles de presión fiscal que puede alcanzar la economía sin poner en peligro su estabilidad y competitividad a largo plazo.

La presión fiscal en España se sitúa en el 35,2% del PIB, frente al 41,3% de la media de la UE, es decir España tiene hoy una presión fiscal 6 puntos por debajo del promedio de la UE. La presión fiscal se sitúa en el País Vasco en torno al 36% del PIB.

La cuestión es, por tanto, la de cómo distribuir el coste de las pensiones si, como es previsible, no puede ser financiado en su totalidad mediante cotizaciones. De producirse este déficit, parece justo repartirlo entre la generación actual que trabaja (y que estará jubilada en el momento del aumento del gasto), la generación que estará trabajando entonces y las generaciones posteriores, es decir compartir riesgos entre las generaciones jóvenes y las mayores.

Esto se puede lograr:

- Dotando mejor el Fondo de Reserva (que pagan los activos actuales). De esta manera, la población ocupada de una generación se prepara para afrontar los retos de su futuro (a través del ahorro del Fondo), además de contribuir a la necesaria solidaridad intergeneracional (financiando el pago de las prestaciones actuales con sus contribuciones).
- Aumentando los tipos de cotización que han venido deprimiéndose a lo largo de tres décadas; por razones de conveniencia política ajenas a la protección social.
- Permitiendo la financiación mediante impuestos generales (que pagarán los activos en el momento en el que aumente el gasto y también los pasivos).
- Recurriendo en última instancia a la deuda (que pagarán las generaciones posteriores).

La ventaja básica del método de reparto sobre el método de capitalización consiste en que ofrece la posibilidad de distribuir entre la población activa del período y la po-

blación activa futura el coste de las pensiones. En el caso de la capitalización el mercado ajustaría exclusivamente por el lado del pensionista, sin posibilidad alguna de desplazar hacia otras generaciones parte de la carga; de compartir con el resto de la población trabajadora o de distribuir con las venideras los costes del ajuste.

5.5. Las reformas que el sistema público de pensiones necesita

El Pacto de Toledo contenía los principios básicos que debían inspirar una reforma del sistema de pensiones con vistas a garantizar su solvencia futura y contribuyó a centrar el debate sobre el futuro del sistema público de pensiones en torno a dos ejes centrales. Por un lado, apostaba decididamente por conservar el esquema de aseguramiento existente; esto es, optaba por mantener el método de reparto frente a las pretensiones de una mayor presencia de los sistemas de capitalización en la provisión de pensiones de jubilación. Estos esquemas mercantiles se han mantenido en el estricto terreno de la voluntariedad, relegándoles a un claro papel de complementariedad. El segundo eje eran las necesarias reformas a llevar a cabo para asegurar su estabilidad a largo plazo.

Las reformas que el sistema necesita (aprobar nuevas medidas, en algunos casos y profundizar en la mayoría) se pueden agrupar en torno a tres ejes:

5.5.1. Modelo de financiación y aumento de los ingresos del sistema

- a) Separación y clarificación de fuentes de financiación. Esto significa que las prestaciones contributivas se van a pagar fundamentalmente con cotizaciones, en tanto que las no contributivas y universales (sanidad, servicios sociales y los complementos a mínimos de pensiones) se pagarán mediante aportaciones del Estado, esto es, mediante impuestos generales.
- b) Dotar adecuadamente al Fondo de Reserva. El Fondo cuenta en el 2004 con 23.083 millones de euros, por lo que es capaz de abonar tan sólo cinco mensualidades de pensiones. Compárese esa cifra con el gasto en pensiones previsto por el propio Ministerio para 2020 que se eleva a 130.000 millones de euros. Se creó para cubrir déficit temporales del sistema de pensiones contributivas provocados por el ciclo económico. El Fondo no tiene un objetivo bien definido de recursos totales (por ejemplo, llegar a un % del PIB) y su dotación es discrecional ya que ni siquiera es obligatorio que se inviertan en él todos excedentes. Ni por su concepción ni montante económico está pensado como un instrumento para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo, esto es para que financiar las pensiones de forma continuada en los años de mayor envejecimiento. Por último, la gestión de la cartera del Fondo es pasiva e ineficiente, invertida mayoritariamente en deuda pública y permaneciendo hasta un 15% del total de fondos no invertidos.

- c) Mejorar las fuentes de financiación
 - Aumentar la recaudación por cotizaciones: homogeneizar la contribución al sistema entre regímenes; aumentar los tipos cuando la situación lo requiera.
 - Reducción en el fraude por cotizaciones, mejora en la gestión (aplazamientos, morosidad, etc.) y reducción de su uso como mecanismo incentivador.
 - Aumentar los impuestos generales (sobre activos y pasivos) para financiar la totalidad de las prestaciones no contributivas.
 - Emitir deuda (cuando sea necesaria).

5.5.2. Contributividad y generosidad

Aumento de la contributividad del Sistema. Se trata de conseguir una proporcionalidad mayor en la relación entre las aportaciones realizadas y las pensiones recibidas. Esto se logrará mediante:

- a) Reducción de la relación pensión/salario medio a través de distintos mecanismos:
 - Modificación de la fórmula de cálculo; aumento en el número de años para acceder a pensión completa; aumento en el número de años para el cálculo de la pensión base).
 - Actualizar las pensiones con el IPC en lugar de con el crecimiento de los salarios.
 - Poner un techo a la pensión que pueda recibirse del sistema (pensión máxima) y actualizarla según la inflación.
- b) Penalizar la jubilación anticipada. Las estadísticas de 2001 muestran que casi el 58% de las nuevas jubilaciones del sistema se produjeron antes de los 65 años. Esto repercute en la edad media efectiva de jubilación de los trabajadores. La edad media de jubilación de los trabajadores del Régimen General fue de 62,5 años, un año superior a la existente en promedio en los países de la UE.
- c) Retrasar y flexibilizar la edad de jubilación, se intenta reducir el coste de las pensiones y aumentar la oferta de trabajadores.
- d) Medidas de gestión. Racionalización de las prestaciones, incluyendo reducciones en los abusos y fraudes en las prestaciones por invalidez, y en algunos de los regímenes especiales.

5.5.3. Incentivar las pensiones privadas complementarias

El objetivo de incentivar fiscalmente a los planes privados (capitalizados) de pensiones (ocupacionales o individuales) ha sido motivar a los individuos a que adquieran planes privados que les permitan en el futuro pensiones de jubilación por encima de las que les pagará el sistema público de pensiones.

La Comisión Europea ha reiterado su compromiso en favor del modelo social europeo, que se fundamenta en el principio de la solidaridad, y a favor de un eficaz sistema de Seguridad Social, cimentados ambos en la convicción de que el progreso económico y el social están unidos. En su opinión, los sistemas de seguridad social deben ser considerados no ya un freno u obstáculo al crecimiento económico sino un factor productivo fundamental y la expresión de una comunidad socialmente justa decidida a tratar a todos sus miembros como iguales. Eficiencia y equidad están estrechamente imbricadas y, por consiguiente, la Seguridad Social debe garantizar a todas las personas el acceso a los derechos y prestaciones de su sistema. Una recomendación básica, mejor dicho un principio, de la Comisión Europea y del Pacto de Toledo no es la sustitución progresiva del sistema de reparto, sino el de asegurar su solvencia y estabilidad a largo plazo para lo cual, entre otras medidas, se recomienda incrementar marginalmente los sistemas complementarios privados de pensiones. El medio son los incentivos fiscales.

5.6. La previsión social complementaria. La capitalización privada de las pensiones

Conviene advertir que la capitalización de fondos privados no está exenta de problemas y riesgos y que dista mucho de ser la panacea que solucionará todos los problemas del sistema público de pensiones basado en el reparto.

La capitalización de las pensiones corre tres tipos de riesgos: los vinculados con el mercado del trabajo; los derivados de las inversiones (rentabilidad e inflación) y los llamados «problemas de agencia» (gestión fraudulenta en beneficio de los gestores, costes de gestión, etc.). En cuanto a los riesgos del mercado de trabajo estos incluyen todas las contingencias que pueden limitar la carrera del individuo. Por ejemplo, una adecuada previsión para la vejez es difícil de conseguir con empleo precario, trayectorias laborales interrumpidas y desempleo permanente. Los riesgos vinculados con las inversiones, incluyen la pérdida parcial o total de los ahorros o de las inversiones, sea en función de las fluctuaciones del mercado, sea como consecuencia de la quiebra de un fondo de pensiones o de su patrocinador. Por otra parte, la rentabilidad del mercado de valores es sumamente inestable, incluso para las estrategias de inversiones relativamente conservadoras.

La pérdida de bienestar originada por variaciones en los precios no estimadas, o estimadas incorrectamente, y el riesgo de sobrevivir al ahorro acumulado bajo un sistema de capitalización, pueden abocar a los pensionistas a un serio problema de empobrecimiento. La cobertura de estos riesgos es lo que dota a los sistemas de reparto actuales de un fuerte sesgo solidario.

En cuanto a la prevención del tercer riesgo, la regulación pública debe tener como objetivo final garantizar la seguridad de las inversiones, así como minimizar los costes

de administración que han visto aumentar imparablemente su peso específico en la estructura de costes²¹.

Tradicionalmente, la previsión voluntaria y privada se ha inscrito como tercer pilar en una estructura de tres niveles o pilares:

- Un primer pilar básico y asistencial, financiado directamente por el Estado a través de sus presupuestos generales (impuestos) que alcance a toda la población. Se trata de una pensión básica con cargo al Estado, cuyo objetivo es luchar contra la pobreza. Su cuantía es, obviamente, independiente de los ingresos que se hubiesen obtenido durante la vida laboral. Actualmente, existen cerca de medio millón (484.781) de beneficiarios de pensiones no contributivas.
- Un segundo nivel contributivo sólo para los trabajadores, financiado básicamente mediante contribuciones de los propios trabajadores y de sus empresas en régimen financiero de reparto. El objetivo es permitir al jubilado mantener un nivel de vida lo más cercano posible al que le permitía su renta salarial. El número de pensiones públicas contributivas actualmente es 7,9 millones. En los países del sur de Europa (Francia, España, Italia, Grecia, etc.) es público y obligatorio y, por el contrario, privado y voluntario en los países anglosajones. Junto con el primer pilar básico de prestaciones asistenciales (no-contributivas), está integrado dentro del sistema de Seguridad Social.
- Un tercer pilar, privado y voluntario, complementario del anterior, financiado individualmente por los ciudadanos e indirectamente por el Estado mediante desgravaciones fiscales. La financiación basada en el ahorro privado (no necesariamente voluntario) es, obviamente, por capitalización, y su gestión podría ser privada con fuerte regulación pública. El objetivo sería el de «complementar» el déficit de cobertura de la pensión respecto del nivel salarial. Todo lo que excediese de este objetivo (lo que entra en el campo de las preferencias personales del individuo) no tiene por qué contar con el respaldo o el estímulo fiscal del estado. Este pilar se desdobra a su vez en dos:
 - La capitalización individual según un plan colectivo (o plan de empleo).
 - La capitalización privada según un plan individual.

Según la clasificación de la Comisión Europea «Los sistemas nacionales de pensiones de los Estados miembros se organizan en tres niveles: el primer nivel comprende los

²¹ Este último problema puede llegar a ser particularmente grave. En la mayoría de los países los costes de gestión superan el 20% de las aportaciones realizadas e incluso en algunos, entre ellos España, van más allá del 35%. En concreto según datos de la OCDE los costes en España suponen el 35,5% y está a la cabeza de los países con comisiones más elevadas del mundo. En Australia llegan al 37,1%. En un reciente estudio publicado por el Banco Mundial, y tomando como referente la información de Gran Bretaña, se ha puesto de manifiesto que dichos costes acumulados pueden llegar a alcanzar entre el 40 y el 45% del valor total de la pensión.

regímenes de la Seguridad Social, el segundo los sistemas de empleo y el tercero los planes de pensiones suscritos a título personal». Nótese que esta clasificación presenta los sistemas de capitalización como lo relevante (2.º y 3.º pilar) relegando a un papel básico al sistema público de «reparto».

En España, la previsión social complementaria se ha canalizado a través de diversos instrumentos que dan cobertura al tercer pilar de previsión social financiado individualmente por los ciudadanos y gestionado privadamente. Se pueden agrupar en cuatro por orden de importancia; mutualidades de previsión social; planes y fondos de pensiones; contratos de seguro de vida (individuales y colectivos) y fondos internos contables.

Las tres características que definen el sistema de pensiones privadas que emerge en España son la utilización intensa de los incentivos fiscales para su desarrollo, la extensión de los sistemas privados de capitalización y la exteriorización de los compromisos que por pensiones habían contraído las empresas con sus trabajadores.

En el ámbito de la previsión social privada el fin buscado debería ser complementar las pensiones públicas, hasta alcanzar una tasa de sustitución igual o similar a las percepciones en activo, de aquellas personas que, por edad o por incapacidad, han de abandonar la actividad laboral. De esta forma, siguiendo el objetivo de lograr una pensión suficiente mediante fundamentalmente el sistema público de reparto, el monto de prestación complementaria aceptable dependerá de la tasa de sustitución satisfecha por la pensión pública. Dado que las pensiones públicas constituyen la parte esencial de las rentas de sustitución de los asalariados jubilados, el margen de actuación de los sistemas complementarios teniendo en cuenta que la tasa de sustitución del sistema (relación entre la pensión y el salario último) es del 62,5%, es todavía considerable.

5.7. La previsión social complementaria en el País Vasco

La previsión social individual ha alcanzado un alto nivel de penetración entre las personas que tienen capacidad de ahorrar, pero no ha ocurrido lo mismo con la población con menores rentas del trabajo (en 2002, el 82% de los declarantes del IRPF tenían ingresos por debajo de los 24.000 euros), colectivo más dependiente de las pensiones públicas y con menor capacidad de ahorro.

El logro de la generalización sólo es posible mediante los sistemas sectoriales y de empresa, cuya distribución de asociados es mucho más equilibrada. Estos son los únicos capaces de garantizar la generalización, ofreciendo un buen balance de utilidad social, suficiencia, eficiencia y reducido coste fiscal.

El ámbito de actuación de los sistemas de empleo ha sido muy reducido y su evolución demuestra que no ha estado suficientemente promovido. Son los sistemas individuales los que, en virtud de la natural estrategia de expansión comercial de las entidades financieras que los proveen, los que han ido ganando terreno. Sin embargo, los

sistemas individuales no pueden garantizar el mantenimiento del nivel de renta del conjunto de la población, no están claramente enfocados a alcanzar el objetivo social de garantizar pensiones suficientes y eficientes, sino que están dirigidos a las capas de la población más holgadas económicamente. En ellos prevalece el interés de índole fiscal por parte de los demandantes y el de rentabilidad por parte de promotores y proveedores.

A pesar de todo, en los últimos años, el proceso de implantación de la protección social complementaria en la empresa se ha desarrollado en el País Vasco de forma intensa como puede ser constatado en el cuadro n.º 25.

Cuadro n.º 25

**Número de asociados y patrimonio de las EPSV.
País Vasco 1991-2003**

Año	Empleo		Individuales		Restantes modalidades	
	Asociados	Patrimonio	Asociados	Patrimonio	Asociados	Patrimonio
1991	71.225	1.866,45	55.126	200,41	103.093	6,69
1992	72.476	2.087,75	75.932	310,77	100.000	7,50
1993	69.281	2.402,53	102.378	502,78	88.075	7,05
1994	69.118	2.823,24	137.430	673,27	87.034	8,74
1995	106.706	3.004,78	162.124	935,25	90.792	10,38
1996	108.002	3.215,91	208.851	1.385,09	100.023	11,53
1997	115.649	3.618,99	274.886	1.923,23	110.437	12,12
1998	134.627	4.209,05	341.678	2.533,64	113.430	11,71
1999	164.795	5.299,36	386.420	3.075,65	110.045	11,74
2000	191.549	5.186,43	444.002	3.501,33	116.955	9,06
2001	210.063	5.567,30	508.033	3.824,18	113.430	9,02
2002	226.216	5.962,51	572.307	4.639,50	94.178	11,54
2003	242.714	6.296,60	633.436	5.240,58	118.609	12,71

Fuente: Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

Por otra parte, los datos que se dispone sobre rentabilidades muestran que los planes de empleo y asociados superan, de manera no casual sino constante, la rentabilidad media del conjunto del sector de planes de pensiones. De un lado, la existencia de comisiones de control donde están representados los partícipes y beneficiarios del plan, mucho más activas en estas modalidades de planes y, por ello, con mayor nivel de exigencia para con las entidades gestoras de los mismos. Y, de otro, el hecho derivado de la mayor capacidad de negociación de estos planes, muy especialmente los de empleo, a la hora de determinar los costes de gestión de administración e inversiones y depósito de activos que tienen que soportar.

La normativa fiscal vigente apoya, al menos en los niveles de rentas altas, la constitución de pensiones complementarias de jubilación que permiten obtener prestaciones complementarias que pueden ser hasta diez veces lo que el propio IRPF considera el mínimo vital. La actual normativa fiscal, tanto vasca como estatal, resulta cara y regresiva por favorecer la constitución de pensiones complementarias de jubilación en los niveles de rentas altas y ser, además los perceptores de rentas altas los que capturan la mayor parte del beneficio fiscal concedido²².

Finalmente, los sistemas de empleo son más eficientes. Se estima que el ahorro por los menores gastos que tienen posibilita prestaciones que suelen ser 30% superiores a las de los sistemas individuales. A su vez, una mayor prestación también produce más recaudación tributaria en el momento de las prestaciones. Un buen ejemplo de esta situación se da en Holanda. Este país va a tener que hacer previsiblemente frente a un incremento de gastos por Seguridad Social dentro de 30 años. Sin embargo, como tiene un sistema de previsión complementaria de empresa bastante desarrollado espera poder percibir unos ingresos fiscales extraordinarios que le permitirán financiar el incremento de gastos del sistema público. Además va a recibir dichos ingresos en el momento preciso.

Y, finalmente, la solidaridad, a diferencia de los sistemas individuales bancarios de capitalización, también se puede poner en práctica en los sistemas capitalizados colectivos. La solidaridad se puede manifestar de tres maneras, la puesta de riesgos en común (muerte e invalidez), la potenciación de la protección de colectivos de mayor dificultad para constituir pensiones (madres trabajadoras, etc.) y la solidaridad intergeneracional (riesgos de volatilidad de los mercados financieros para personas próximas a la jubilación, por ejemplo). Todas ellas deben ser potenciadas al máximo por las instituciones públicas. La solidaridad es también la conciencia de pertenecer a ese colectivo y de asumir las consecuencias económicas desde esta perspectiva.

²² Adviértase que al ser las aportaciones deducibles de la base imponible el impacto fiscal es mayor conforme más alto es el tipo marginal y no se está incentivando a las rentas medias y medias-bajas.

6. LA SANIDAD Y EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO

6. Situación actual y perspectivas de futuro

Los escenarios demográficos muestran que la población mayor de 65 años se situará en el año 2020 en torno a las 490.000 personas, es decir alrededor del 25% de la población total estimada para ese año en el País Vasco. Esta población se incrementará en unas 140.000 personas y a medida que aumente la edad aumentará su peso en el grupo y por tanto en la población total.

El aumento de la esperanza de vida es uno de los principales indicadores de la calidad de vida de una sociedad. Sin embargo, no cabe duda que este envejecimiento tiene consecuencias sobre los sistemas de protección social y sobre el sistema sanitario.

En el apartado correspondiente a la salud y la atención sanitaria, se analiza desde el impacto que el envejecimiento de la población tiene sobre la cantidad y el tipo de servicios de salud necesarios para atender y mejorar la salud.

En el ámbito sociosanitario se analiza la problemática desde los deseos de las personas mayores en relación a su atención y en las dos vertientes en las que en la actualidad se analizan las consecuencias del envejecimiento en este ámbito: el apoyo informal y la dependencia.

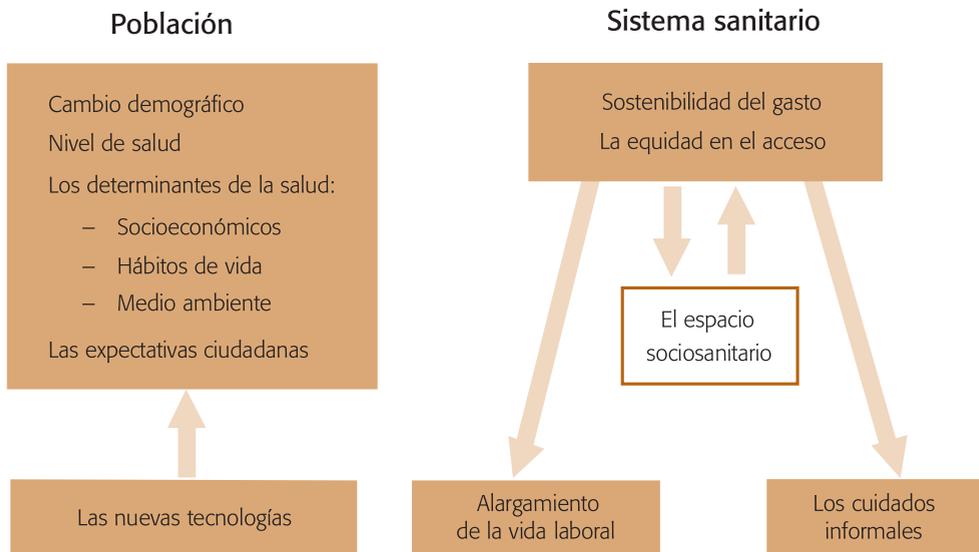
6.1. El nivel de salud

El nivel de salud está directamente asociado a la utilización de servicios de salud y, por ende, al gasto sanitario. La disminución de la mortalidad, que se refleja en una mayor esperanza de vida, hace que aumente el número de personas que sobreviven hasta edades avanzadas en las que se produce una mayor frecuencia de morbilidad, discapacidad y, en consecuencia, un mayor uso de servicios de salud. Sin embargo, las necesidades de atención sanitaria dependerán además de la «carga de enfermedad» de este colectivo.

Según los expertos, en los países con bajas tasas de mortalidad y de natalidad la evolución de la salud de las personas mayores podría evolucionar de acuerdo a tres hipótesis principales. La hipótesis de la «expansión de la morbilidad» postula que la disminución de la mortalidad, debida a una menor letalidad de las enfermedades, se

Gráfico n.º 7

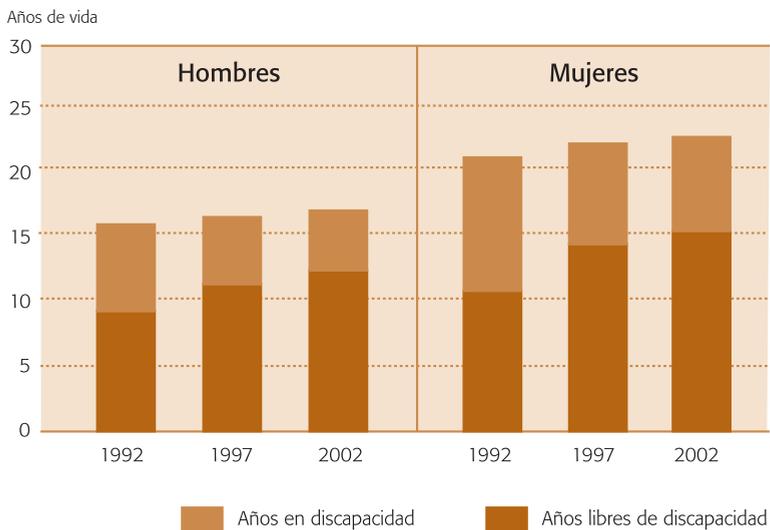
Factores sanitarios relacionados con el envejecimiento de la población



Fuente: Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Gráfico n.º 8

Esperanza de vida a los 65 años de edad. País Vasco 1992-2002



Fuente: Eustat. Encuesta de Salud y Registro de mortalidad del País Vasco (2004).

acompaña de un aumento de las enfermedades crónicas y de la discapacidad. La segunda hipótesis de «compresión de la morbilidad» sugiere que si la incidencia de la incapacidad puede posponerse a edades más avanzadas, la morbilidad se limita a un período de tiempo más corto. De acuerdo con la tercera hipótesis, la disminución de la mortalidad podría deberse tanto a una disminución de la letalidad como de la incidencia de las enfermedades crónicas que llevan a un estado de «equilibrio dinámico».

El análisis de la evolución de la esperanza de vida y de la esperanza de vida libre de incapacidad puede ser utilizado para valorar cuál de las hipótesis antes citadas es la más plausible en nuestra comunidad. Desde el año 1992 los mayores de 65 años han experimentado un aumento tanto en la esperanza de vida total como en la esperanza de vida libre de discapacidad.

El aumento en los años sin discapacidad ha sido mayor que el del total de esperanza de vida, lo que sugiere que se ha producido, según las hipótesis señaladas, una compresión absoluta de la morbilidad.

6.2. Los determinantes sociales de la salud. La incidencia de las desigualdades sociales

Es bien conocida la incidencia de la situación socioeconómica en la salud. Las personas más desfavorecidas viven menos años que las más ricas y padecen más enfermedades crónicas y mayor incapacidad. Sin embargo, la magnitud de las desigualdades varía entre los países y a lo largo del tiempo, lo que indica que, en gran parte, esas desigualdades pueden llegar a evitarse o paliarse.

Existen pruebas crecientes de que la asociación entre envejecimiento y deterioro del estado de salud no se deba simplemente al factor biológico, sino que se deba en buena medida a que el nivel de renta y educación media de los actuales ancianos ha tendido a ser menor que el de la población en general. En efecto, los cambios demográficos ocurridos en España tienen con respecto a los europeos un rasgo diferencial destacado, el nivel de renta, el de instrucción y cualificación profesional de los mayores se sitúa en el rango inferior de los países de la OCDE.

El factor cultural está cambiando rápidamente en todo el mundo y parece ser la clave que explica, en gran medida, el descenso correlativo en las tasas de discapacidad y morbilidad de los ancianos en los países desarrollados. Por ello resulta especialmente brillante la afirmación del editor del *British Medical Journal*: «Gastemos algo menos en sanidad y más en cultura: la salud probablemente mejorará.»

Las desigualdades sociales en salud suponen pues un reto para las sociedades modernas y para las políticas de salud. La reducción de los problemas de salud de los grupos más desfavorecidos ofrece un gran potencial de mejora de la salud promedio del

conjunto de una comunidad. A esto hay que añadir el efecto negativo que la existencia de desigualdades sociales produce en la salud de una comunidad. A igual nivel de condiciones materiales de vida, son más saludables aquellas sociedades que menos desigualdades sociales padecen, en las que la cohesión social y la solidaridad están más desarrolladas. Estas razones han hecho que la equidad en la prestación de servicios sanitarios y la lucha contra la desigualdad en el estado de salud de la población sea una de las prioridades de las políticas sanitarias de los países de nuestro entorno. Reducir las desigualdades sociales en la salud en el País Vasco es una de las áreas prioritarias de actuación del Plan de Salud 2002-2010.

La población mayor es especialmente vulnerable al efecto de las condiciones socioeconómicas. Según los resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de 2002, elaborada por Eustat, eran los mayores de 65 años quienes sufrían un mayor riesgo de pobreza de mantenimiento (5,2%) y de riesgo de ausencia de bienestar (38,4%).

El impacto de los determinantes socioeconómicos en la salud de los mayores se refleja en las desigualdades en la mortalidad. Al dividir las secciones censales en quintiles según las características socioeconómicas de sus residentes, la mortalidad en los mayores de 65 que viven en las secciones censales más pobres en los años 1996-1999 fue un 15% mayor a la de los residentes en las áreas más ricas. Al traducir esos datos de mortalidad en esperanza de vida, esas diferencias fueron de 1,1 años en los varones y de 0,6 años en las mujeres.

En algunas comunidades autónomas como la de Cataluña y País Vasco, las tasas de discapacidad del segmento mayor de 60 años empezaron a descender a mediados de los noventa, así como a mejorar el nivel de instrucción de los mayores. Si este fenómeno se consolidara, aunque a corto plazo los rasgos básicos del conjunto no varíen mucho, cabe esperar que el estado de salud de los mayores vascos (y por extensión de los ancianos españoles) mejore claramente en las próximas décadas.

6.3. Los beneficios sociales y económicos de la atención sanitaria: el impacto en el alargamiento de la vida productiva y en la capacidad de los mayores como proveedores de cuidados

La atención sanitaria, que engloba tanto la asistencia ante la enfermedad como las políticas de promoción y prevención de la salud, tiene consecuencias directas en el campo económico y social:

- La generación de riqueza a través del mantenimiento y ampliación de la fuerza laboral productiva.
- La generación de demanda de mano de obra.
- Su configuración como mecanismo de redistribución de riqueza.

—El aumento de la capacidad de los mayores de proveerse de cuidados y/o proveer de cuidados al ámbito familiar o social (voluntariado de la tercera edad).

Hay una constante reducción de la incapacidad y un alargamiento de la esperanza de vida que permite la superación del límite de la vida laboral en mejores condiciones que generaciones pasadas.

Los mayores están adquiriendo formación en autocuidados (hábitos saludables y autocontrol de su estado de salud) y responden de manera efectiva a las medidas preventivas (como ejemplo: más del 67% de cobertura en las campañas de vacunación de la gripe y en progresión año tras año). Aumenta su interés por las actividades de voluntariado y se empiezan a crear asociaciones promovidas por personas muy activas tras la finalización de su vida laboral.

6.4. El gasto sanitario: pautas y tendencias

Las líneas básicas de las políticas europeas en materia sanitaria son tres. Dos de ellas, la accesibilidad prácticamente universal y la calidad implican generar tensiones en una tercera, la sostenibilidad financiera, más aun si se actúa sobre una población envejecida y manteniendo el sistema actual de financiación, de matriz pública.

A la vista de las cifras de gasto de los cuadros siguientes es incuestionable que el porcentaje que el gasto sanitario representa sobre el PIB tiende inexorablemente a escalar posiciones. Para el conjunto de los países de la OCDE, en treinta años se ha pasado de poco más del 5% al 8,4%. Para el conjunto de la Unión Europea y España los ritmos de crecimiento del gasto han sido espectaculares (ver cuadro n.º 26). Y, como puede constatarse en el cuadro n.º 27, en cuarenta años se ha pasado de un gasto que representaba el 1,5% del PIB al 7,5%.

Cuadro n.º 26

Crecimiento medio anual del gasto sanitario real y del PIB* 1978-2001

	1978-1983	1983-1988	1988-1993	1993-1998	1999-2001
España	2,4 (1,2)	4,8 (3,4)	5,7 (2,0)	2,4 (3,1)	3,5 (3,4)
UE	3,1 (1,8)	3,7 (3,1)	4,0 (2,1)	2,7 (3,3)	5,3 (2,5)
EE.UU.	5,7 (1,6)	6,2 (4,4)	6,3 (2,1)	3,3 (3,8)	5,5 (2,0)

* Entre paréntesis.

Fuente: Guillem López-Casasnovas (Papeles de Economía n.º 100-II-2004) a partir de: González y Murillo (2003), a partir de OCDE, Health Data File 2003.

Cuadro n.º 27

**Evolución del gasto sanitario total en España 1960-2001
(en % del PIB)**

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
1,5	2,5	3,6	4,7	5,4	5,5	6,7	7,6	7,5	7,5

Fuente: Guillem López-Casasnovas (Papeles de Economía N.º 100-II-2004) a partir de OECD, Health Data File 2003.

En cuanto a los factores que están empujando al alza al gasto sanitario se encuentran factores de demanda (debido a la medicalización creciente de la sociedad y a las expectativas creadas sobre la capacidad curativa de la medicina) y de oferta (costes de los recursos, *inputs* médicos). Una síntesis del peso específico que supone los distintos componentes del gasto sanitario se ofrece en el cuadro n.º 28.

Cuadro n.º 28

**Descomposición de determinantes del crecimiento del gasto sanitario total: 1993-2001
(en %)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
Total	6,83	3,26	5,67	6,47	4,63	6,14	7,31	6,34	7,48
Envejecimiento	0,81	0,79	0,77	0,78	0,83	0,93	1,09	1,33	1,41
Utilización	5,09	-0,44	0,85	1,39	2,36	2,25	3,42	1,65	2,61
Precio de <i>inputs</i> médicos	-3,91	-1,38	-0,32	0,97	-0,61	1,42	-0,26	-0,69	0,56
Inflación general	4,93	4,34	4,32	3,21	2,01	1,41	2,2	3,96	2,71

* Previsión.

Fuente: Guillem López-Casasnovas (Papeles de Economía N.º 100-II-2004) a partir de: López, Costa y Planas (2004).

En el País Vasco los interrogantes sobre la sostenibilidad del gasto cuando convive un catálogo de prestaciones amplio y creciente con un sistema de financiación de la sanidad público y gratuito para la población pensionista son grandes. Las principales características del sistema actual son:

- Prácticamente el 100% de la población tiene cobertura sanitaria pública, sin diferencia por las condiciones personales.
- El catálogo de prestaciones es extenso y se tiende a ampliar. No obstante, hay un repertorio limitado de prestaciones que no se cubren.

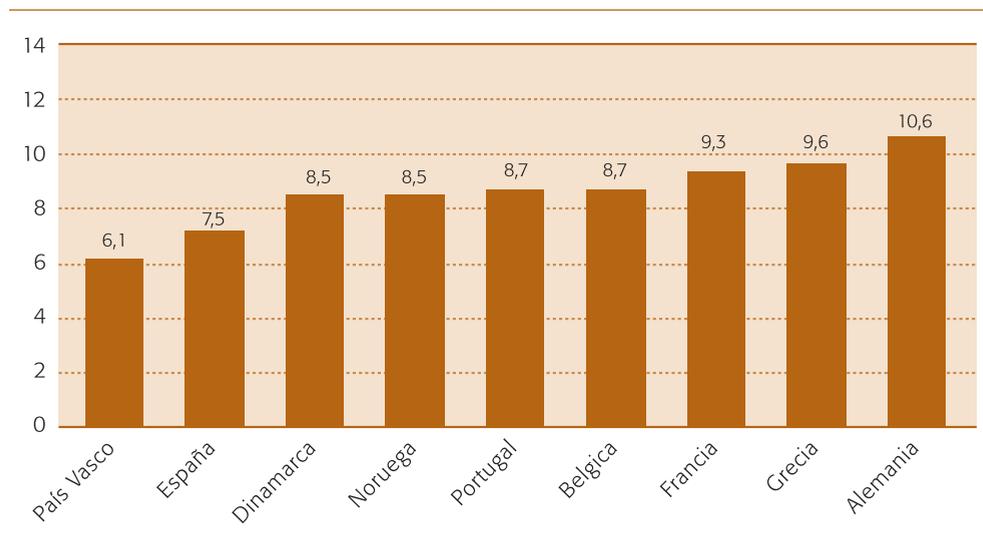
—Salvo el copago de los gastos farmacéuticos por los activos, el resto es totalmente gratuito para el usuario.

El cambio demográfico es un factor de presión directa sobre el gasto sanitario público por el aumento de la población de mayor edad, uno de los mayores demandantes de asistencia sanitaria. Los principales datos de partida con respecto a la sanidad son:

—El gasto sanitario en el País Vasco está muy por debajo de los países europeos. En 1999 representaba el 6,1% del PIB, mientras países como Alemania destinaban el 10,6%. Incluso entre 1997 y 1999 descendió dos décimas (del 6,3% al citado 6,1%).

Gráfico n.º 9

Comparación internacional del gasto sanitario (% PIB). Año 1999



Fuente: OCDE. Base de datos ECO-SALUD. Elaboración propia.

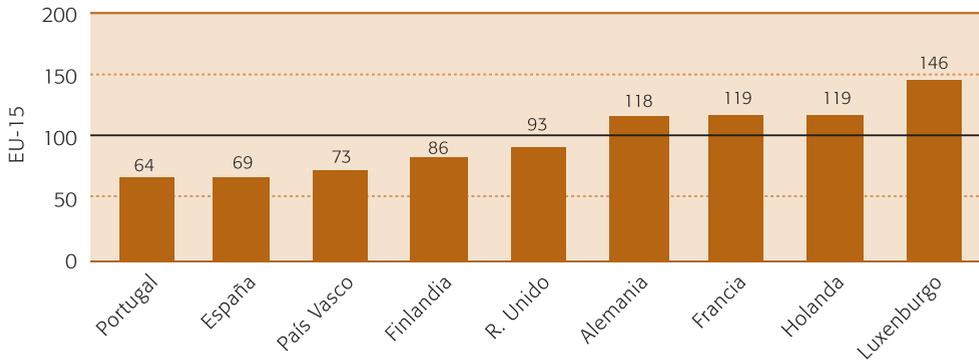
—En términos de gasto *per cápita* en paridad de poder de compra el gasto sanitario en el País Vasco es de 73 puntos sobre una media 100 para el conjunto de países de Europa.

—El sector público absorbe el 76% de la financiación, siendo el peso de la aportación privada inferior a la de otros países. El gasto sanitario público representa el 4,6% del PIB.

—Existe una relación exponencialmente creciente entre edad y gasto. Los mayores de 65 años, aunque representan el 17% de la población, absorben el 45% de los costes hospitalarios, casi el 80% del gasto farmacéutico y generan el mayor número de consultas médicas y de enfermería.

Gráfico n.º 10

Gasto sanitario por habitante en ppe. EU-15 = 100. Año 1999

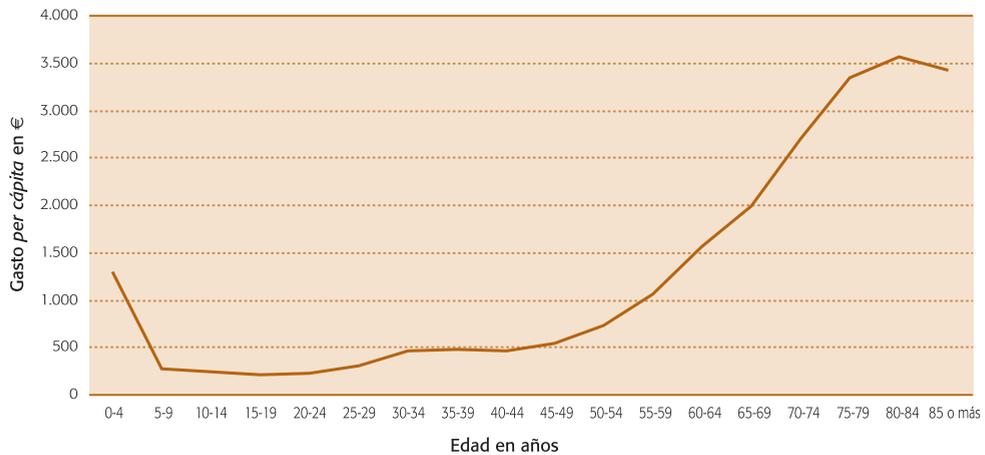


Fuente: OCDE. Base de datos ECO-SALUD. Elaboración propia.

— Incluso según se distribuya la población de mayores la incidencia será distinta, ya que al acercarse el momento de la muerte los gastos sanitarios se disparan.

Gráfico n.º 11

Distribución del gasto sanitario *per cápita* por edades



Fuente: Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

El coste *per cápita* de los mayores de 65 años está creciendo por encima de la media en todos los niveles asistenciales.

Las actitudes, valores y expectativas de las personas juegan un papel determinante en la demanda y la utilización de servicios de salud. Los cambios en los mismos pueden

suponer un elemento relevante a la hora de prever el futuro de las necesidades de atención sanitaria de los mayores.

La capacidad de movilización y presión social del colectivo de personas mayores es un factor importante a tener en cuenta en el análisis a medio plazo. Si el colectivo adopta formas organizativas y de presión política más activa puede exigir un tratamiento más beneficioso a sus intereses por parte de los poderes públicos. Es un colectivo con gran peso electoral pero con limitada organización como grupo de presión.

6.5. Dependencia y convivencia

6.5.1. Dependencia

Entendemos por dependencia la incapacidad para llevar a cabo las actividades de la vida diaria de forma autónoma como comer, vestirse, ducharse, ordenar y limpiar el hogar, etcétera. No toda persona mayor será dependiente, pero cuando envejecemos aparece un riesgo de pérdida de autonomía que debe contemplarse y tratar de cubrir. Hay que tener muy claro que mientras todos necesitaremos de una pensión para nuestra jubilación, no todos incurriremos en gastos para pagar la ayuda en caso de dependencia. Desde una perspectiva económica, el problema de la financiación de la dependencia es totalmente diferente del de financiar las pensiones. Son riesgos de naturaleza distinta. Mientras el problema de las pensiones es su inevitabilidad, que hay que hacer frente con ahorro (público y privado), el problema de la dependencia es un problema de aleatoriedad, un típico problema de seguro.

El aumento de la esperanza de vida ha incrementado cuantitativamente el número de dependientes en nuestra sociedad; sin embargo, cualitativamente, el nivel de dependencia de las personas mayores tiende a disminuir progresivamente. Un mayor envejecimiento de la población no implica necesariamente un aumento paralelo en el número de personas mayores dependientes, pues la edad no es el único factor que determina la aparición de problemas de dependencia. En la medida en que las condiciones de vida previas a la vejez en los diferentes ámbitos (económico, socio-cultural, de la salud...) están siendo cada vez mejores el porcentaje de personas mayores con problemas de dependencia tiende a disminuir. Así en EE.UU., entre 1982 y 1994, el nivel de dependencia ha seguido una tendencia decreciente del 1,3% y en los países europeos, la caída se sitúa en el 0,8.

Asimismo, no puede confundirse la discapacidad con la dependencia. La dependencia según la define el Consejo de Europa «es un estado en que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidades de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria». Luego estamos tratando de múltiples proble-

mas físicos, funcionales, psicológicos y socioambientales que llevan a la persona a perder parte de su independencia, que no es lo mismo que la pérdida de su autonomía. En España el 34% de las personas mayores de 65 años tiene problemas de dependencia, es decir, necesitan ayuda para poder llevar a cabo diversas actividades cotidianas.

En lo relativo a la esperanza de vida se han alcanzado límites que pocos países desarrollados conocen, en especial en lo que a las mujeres se refiere.

Cuadro n.º 29

Esperanza de vida en años. Año 2001

	Hombres	Mujeres
País Vasco	75,2	83,8
Francia	75,5	83,0
Alemania	74,4	80,6
España	75,6	82,9
Suecia	77,5	82,1
Italia	76,7	82,9
Países Bajos	75,7	80,6
Grecia	75,4	80,7
Portugal	73,5	80,3

Fuente: Eustat. Euskadi en cifras 2003.

Como se puede ver en el cuadro siguiente, entre 1975 y 1995 la mayor parte de los beneficios registrados en el aumento de esperanza de vida se deben al comportamiento del grupo de más edad.

Cuadro n.º 30

Contribución de las edades al alargamiento de la vida según el sexo

	1975-1995			
	Varones		Mujeres	
	Años	%	Años	%
Años ganados	4,5	100,0	5,5	100,0
Edades jóvenes (0-20)	1,4	31,5	1,1	20,2
Edades adultas (21-60)	0,6	14,9	0,8	14,3
Edades ancianas (61 y más)	2,2	49,5	3,4	61,1
Efectos conjuntos	0,1	3,9	0,2	4,2

Fuente: Eustat. Proyecciones de población 2010.

La tasa de mortalidad sigue descendiendo entre los mayores, por lo que existe la posibilidad de un crecimiento de la población de más edad en situación de fragilidad, con enfermedades crónicas y degenerativas.

En general, los trastornos de tipo degenerativo aumentan. Las mayores tasas de mortalidad corresponden a causas por enfermedades del aparato circulatorio, con un patrón de mortalidad por edad que se ha retrasado hacia edades más avanzadas. Aproximadamente, más de un 90% de los fallecidos por enfermedades cardiovasculares y el 97% de los fallecidos por enfermedades relacionadas con el cerebro son personas mayores. Las enfermedades circulatorias son, además, una de las más importantes causas de hospitalización.

Otras enfermedades discapacitantes y que son causa de muerte, son por ejemplo las osteomusculares que aumentan en todas las edades en fuerte proporción y su mortalidad se retrasa bastante a edades superiores. Pero destacan como causa de muerte, sobre todo, las enfermedades mentales que se han quintuplicado en las edades más avanzadas (85 y más años) retrasándose notablemente el patrón de mortandad.

En la mayor parte de los estudios de prevalencia de enfermedades en la vejez, en el grupo de mayores de 65 años, entre un 80% y un 85% tiene al menos una enfermedad crónica (ligadas tanto a la mortalidad como a la incapacidad y disminución de calidad de vida) y es frecuente la existencia conjunta de dos o más enfermedades crónicas.

El grupo de población de más edad es el que presenta una mayor tasa de incapacidad y de limitaciones de la actividad. Aproximadamente entre un 15% y un 20% de los mayores de 65 años deben restringir sus actividades a causa de limitaciones físicas. Las incapacidades más frecuentes se deben a pérdidas de la movilidad, sensoriales y de comunicación. Lógicamente, el grupo de personas mayores de 85 años (que además es el que proporcionalmente está experimentando un mayor crecimiento) presenta más problemas de salud e incapacidad física que cualquier otro grupo de edad.

Cuadro n.º 31

Discapacidad²³ y deficiencias por edad y sexo (en %)

Edad	Hombres	Mujeres
65-69 años	17,0	20,7
70-74 años	21,9	29,9
75-79 años	32,5	39,9
80-84 años	42,8	50,0
85 y más años	59,1	65,6

Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud. INE 1999.

²³ Se entiende por discapacidad, a efectos de la encuesta, toda limitación grave que afecte o se espere que vaya a afectar durante más de un año a la actividad del que la padece y tenga su origen en una deficiencia. La OMS relaciona las deficiencias con anomalías de la estructura corporal y de la apariencia, o con problemas en la función de un órgano o sistema cualquiera que sea su causa.

La salud y las cuestiones relacionadas con la misma ocuparán sin duda alguna un lugar destacado en los próximos años. Entre las cuestiones más importantes conviene destacar: aumento de las mujeres que viven solas, aumento de las personas dependientes en general y especialmente de las personas muy mayores, aumento de problemas asociados a un defectuoso funcionamiento afectivo y cognitivo. Asimismo, tomarán una gran importancia algunas enfermedades (hipertensión, enfermedades cardíacas y respiratorias) ligadas no sólo a factores endógenos (genéticos) sino también a factores exógenos y por lo tanto, a los estilos de vida.

6.5.2. Convivencia

La autonomía residencial es la principal forma de convivencia entre las personas mayores. Aunque la proporción de las que viven solas es todavía relativamente baja, se espera un aumento en los próximos años.

Uno de los aspectos más importantes de la vida familiar de los mayores es la relación que mantienen con los hijos. Aproximadamente el 15% de los mayores no tienen hijos, mientras que el 85% restante tiene aproximadamente tres hijos de media. En general, las relaciones con los hijos son frecuentes, aunque depende de la distancia física que les separe. El teléfono constituye un complemento a estas relaciones que son muy valoradas. Así, la «intimidad a distancia» es el eje vital de estas relaciones; autonomía en cuanto a vivir en su propia casa pero relaciones sociales frecuentes y satisfactorias.

Cuadro n.º 32

Formas de convivencia de la población mayor de 65 años por grupos de edad

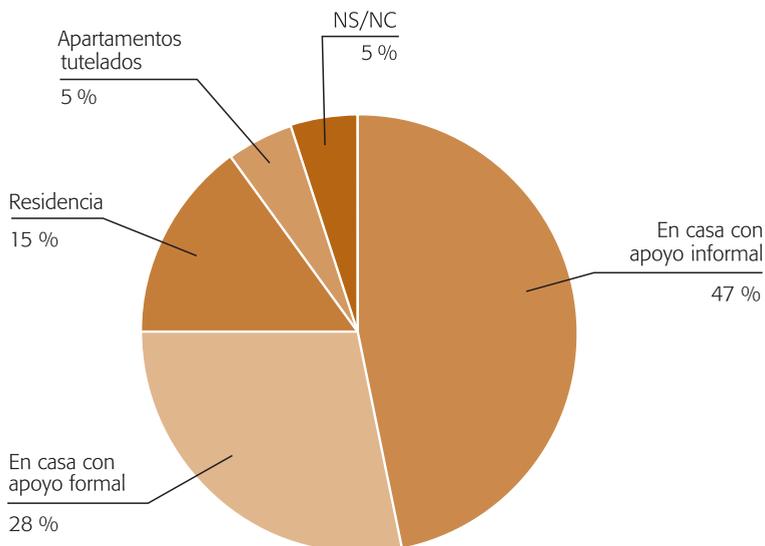
	Total	Edad			
		65-69	70-74	75-79	Más de 79
1. En la propia casa	86,9	95,3	91,2	91,2	73,5
1.1. En la propia casa solo	14,2	13,0	13,9	15,2	15,0
2. En otra casa	11,4	4,5	6,9	7,6	23,3
3. Otras situaciones	1,1	0,3	1,5	0,5	2,0

Fuente: CIS-IMSERSO. Estudio 2.279, febrero-marzo 1998.

La forma de convivencia preferida por las personas mayores es mantenerse en el propio domicilio, posteriormente las residencias y de manera más minoritaria otros servicios comunitarios.

Gráfico n.º 12

Formas de convivencia preferidas por los mayores



Fuente: CIS-IMSERSO. Estudio 2.279, febrero-marzo, 1998. Estudio 2.415, noviembre 2001.

Ante este reto, el País Vasco está avanzando en incrementar la independencia y autonomía de los mayores y apoyar la continuidad del sistema de cuidados informales proporcionados por la familia.

A escala estatal, el País Vasco es una de las comunidades autónomas que mayor índice de cobertura presenta en el servicio de ayuda a domicilio y en el servicio de teleasistencia, al igual que en el número de horas de atención al usuario y en la tipología de cuidados profesionales de atención personal que ofrece en comparación con la ayuda únicamente a las tareas domésticas. Con relación a los hogares, clubes... centros sociales de convivencia que ofrecen una amplia gama de servicios (comidas, peluquería, podología, actividades lúdicas y de formación, actividades físicas, etc.) y los centros de día para personas dependientes, concebidos como servicio sociosanitarios y de apoyo familiar, el País Vasco vuelve a posicionarse dentro de las comunidades con mayor índice de cobertura.

La Comunidad Autónoma del País Vasco también destaca como una de las más innovadoras en el número y cuantía de ayudas económicas para adaptar la vivienda y para cubrir costes de la asistencia a través de diferentes programas municipales y supramunicipales.

Estos datos, no obstante, se encuentran aún muy lejos del nivel de cobertura existente en las políticas sociales de las sociedades europeas más avanzadas y el País Vasco

Cuadro n.º 33

Índice de cobertura de distintos servicios a mayores

	País Vasco	Estado
Ayuda a domicilio	2,85	2,07
Teleasistencia	1,16	0,94
Centros de día mayores dependiente	0,28	0,13
Centros y plazas residenciales	3,45	3,19

Fuente: INEbase. Cifras de población referidas a 1/01/99. Diputaciones Forales Vascas.

deberá seguir avanzando en aportar a las personas mayores los servicios necesarios que faciliten el desarrollo de estas nuevas formas de convivencia.

6.5.3. La dependencia y los cuidados

En general y relacionado con la atención a las personas dependientes se constata que:

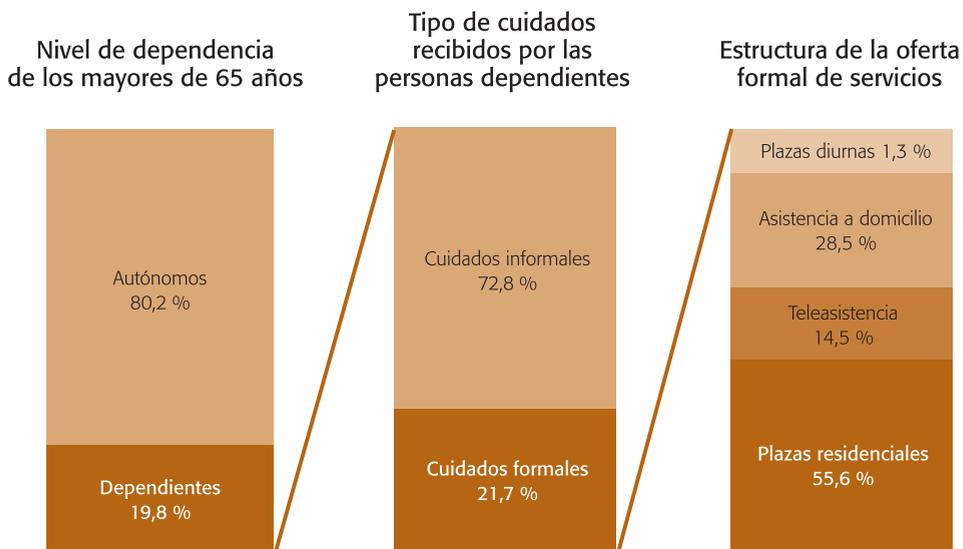
- La dependencia aumenta con la edad.
- Los principales riesgos de caer en la dependencia son: ser mujer, viuda y con bajos ingresos.
- La necesidad de ayuda de una tercera persona para la realización de actividades cotidianas se sitúa entre un 12% de los mayores (dependencia moderada y grave) y un 26% (incluyendo la leve).
- A partir de los 75 años casi la mitad de la población tiene problemas para algunas actividades diarias (básicas e instrumentales) y para uno de cada cinco son graves²⁴.
- La edad media en que se inicia la dependencia y la necesidad de ayuda se sitúa en los 72 años.
- El nivel de instrucción, ingresos y estatus social bajos son también factores determinantes de padecer situaciones de dependencia.
- Los cambios sociales auguran un futuro con mayor demanda de servicios formales, aunque la ayuda informal seguirá siendo en los próximos años el principal modelo de ayuda a los dependientes, aunque tiende a disminuir.

La siguiente figura recoge resumidamente los datos principales relativos a la dependencia y su organización actual.

²⁴ MSC, Encuesta Nacional de Salud, 1997.

Gráfico n.º 13

Evolución de la dependencia y de los cuidados



Fuente: LKS Consultores en base a estudio de Imsero. Identificación de recursos 1996.

El apoyo informal

El apoyo informal constituye lo que se ha venido a denominar la «protección social invisible» o dicho de otra manera «la primera empresa de servicios sociales» de atención a la dependencia. Esta protección, gratuita, masiva y (como veremos) amenazada es de importancia vital en el sistema de servicios de atención a las personas mayores.

El perfil del cuidador informal actual es bien conocido:

- Son mujeres (83,6%) y en general amas de casa (50%).
- Aunque la mayoría de las mujeres que se encargan del cuidado de los mayores tiene como ocupación primordial las tareas del hogar (la mayoría se encuentra fuera del mercado de trabajo), existe un importante segmento que compatibiliza dichas tareas con el trabajo remunerado.
- De edad adulta. La edad media es 52,9 años.
- Habitualmente esposas o hijas de la persona que cuidan. Así, en el 57% de los casos son los hijos, en especial las hijas, quienes asumen la tarea del cuidado. En el 25% es la propia pareja. La relación que une a los atendidos con los cuidadores es, por tanto, de parentesco muy próximo.
- Sin formación específica para realizar las tareas de ayuda.
- Ofrecen ayuda de forma permanente el 75% y el 47% lleva más de seis años cuidando a un/a dependiente.

Oferta formal de servicios

En este recuadro se describen los distintos servicios de la atención formal:

Residencias	Recursos diurnos	Atención a domicilio
Camas básicas Camas asistidas Camas de psicogeriatría Camas sociosanitarias	Centros de día	Atención personal Comida a domicilio Lavandería a domicilio Enfermería a domicilio Atención médica Entrenamiento funcional Compañía a domicilio
Alternativos a la vivienda	Apoyo a cuidadores	Vigilancia y prevención
Viviendas tuteladas Acogimientos familiares Alojamientos con estudiantes	Formación Apoyo psicológico	Telealarma Adaptación al entorno Seguimiento preventivo Programas de refuerzo

6.6. Impactos sobre el espacio sociosanitario

Analizados los aspectos y datos que tienen que ver con la evolución del ámbito sociosanitario y de la salud señalaremos a continuación los principales impactos que el envejecimiento de la población ejerce sobre ellos.

a) *Estado de salud: Autonomía-Dependencia*

El incremento de la esperanza de vida y de la esperanza de vida libre de incapacidad va a propiciar que se produzca en el futuro el aumento de dos situaciones contrapuestas. Por un lado, un número mayor de personas mayores activas, autónomas y que gocen de buena salud y calidad de vida, grupo que sitúa fundamentalmente a las personas entre 65 y 75-80 años.

Por otra parte, se producirá un aumento de personas dependientes, consecuencia de la mayor longevidad y de las enfermedades asociadas al proceso natural de envejecimiento. Este grupo estará compuesto fundamentalmente por las personas mayores de 75-80 años, el colectivo que más crecerá de aquí al año 2020.

Los posibles impactos futuros de la dependencia se reflejarán preferentemente en cuatro áreas: la económica, la dependencia física, la dependencia social y la capacidad o dependencia mental.

b) *Cuidados formales-informales*

Los cambios sociales y de los modos de vida y de convivencia que se están produciendo (disminución del tamaño familiar, incorporación de la mujer al trabajo remunerado...) son factores difícilmente mensurables pero con una importancia capital en el apoyo informal que actualmente «atiende» a la mayoría de las personas en situación de fragilidad o dependencia.

De cara al futuro estos cambios sociales plantean una mayor presión a las instituciones en forma de demandas de servicios formales de apoyo y en función de la evolución, posibles déficit de oferta-demanda.

c) *Entorno residencial*

Garantizar un nivel de cuidados y de calidad de vida en la residencia habitual o en el lugar que la persona mayor elija es uno de los retos de futuro más importantes para el ámbito sociosanitario y para ello es necesario:

- Mantener y propiciar la autonomía residencial.
- Asistencia sociosanitaria domiciliaria mientras sea posible.
- Apoyos técnicos y urbanísticos tanto para la vivienda como para el entorno, accesos, rehabilitación integral de domicilios...
- Abrir las nuevas tecnologías a las personas mayores.
- Reforzar el tejido asociativo y el voluntariado.
- Avanzar en la atención a los colectivos y zonas más desfavorecidas.
- Investigar las posibilidades de incorporación de recursos técnicos avanzados.
- Cuidado a los cuidadores. Consecuentemente con el perfil descrito de los cuidadores, las repercusiones en el desarrollo de la vida diaria de hombres y mujeres son y serán bien distintas. Seis de cada diez cuidadores manifiestan sufrir consecuencias negativas en los ámbitos profesional y económico. Ocho de cada diez declaran ver limitado el disfrute de su tiempo libre o de la vida familiar, etc.

d) *El modelo de atención sociosanitaria*

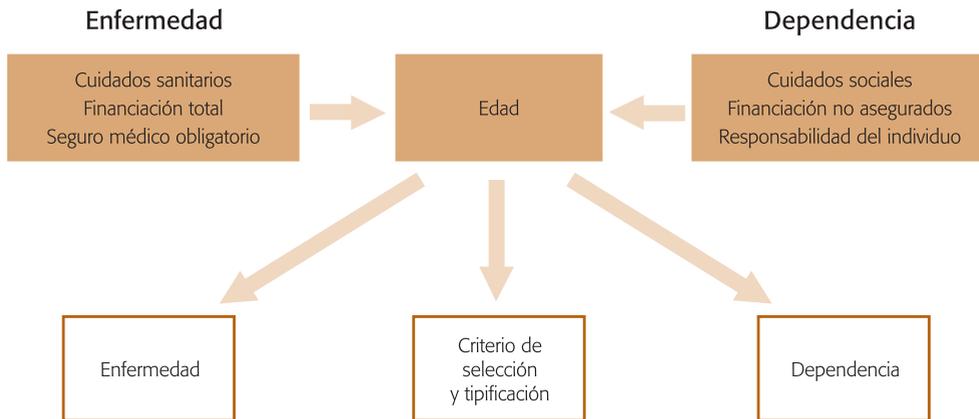
El debilitamiento del apoyo informal y el incremento de las necesidades de ayuda que genera el progresivo incremento de la dependencia, así como una mayor exigencia de profesionalización de la atención, están poniendo en cuestión a los diferentes mecanismos formales de provisión de atención. Las demandas de la dependencia no se satisfacen ni con servicios exclusivamente sociales ni con los dispositivos de atención sanitaria actualmente existentes.

En la actualidad se comienza a admitir que en la mayoría de los casos los servicios y recursos deben de ser sociosanitarios. Pero ello es difícil y, por tanto, el verdadero reto en este ámbito es aunar dos «culturas administrativas» que parten de conceptos jurídico-administrativos diferentes (como se refleja en el esquema siguiente) para asegurar

una atención integral. Una de ellas es entender la dependencia como una enfermedad y remitir por tanto su tratamiento al sistema sanitario, mientras que la segunda entiende la dependencia como un estado vital que combina aspectos de salud físicos con psíquicos por los que se demanda una atención mixta más orientada a los servicios sociosanitarios.

Gráfico n.º 14

Retos de la dependencia



Fuente: Las personas mayores y el reto de la dependencia en el siglo XXI. F.J. Leturia y J.J. Yanguas. Diputación Foral de Gipuzkoa (1999).

Los efectos del envejecimiento en la atención sanitaria están planteando una necesidad de redistribución de los recursos sanitarios, enfatizando en una buena atención primaria comunitaria y domiciliaria.

6.6.1. Factores que pueden reducir estos impactos

Factores que pueden paliar o reducir los impactos son los siguientes:

a) *Propiciar un envejecimiento satisfactorio y activo*

- Mejorar la imagen social de las personas mayores.
- Propiciar la participación de las personas mayores en todos los ámbitos de la sociedad: formación, asociación, participación política, voluntariado...
- Atender las necesidades económicas de los colectivos más desfavorecidos garantizando una situación económica «suficiente».
- Desarrollar programas de prevención y promoción de la salud.

- Favorecer el acceso de las personas mayores a la cultura y a las nuevas tecnologías.
- Flexibilizar los límites de edad.

b) ***Desarrollar una política coordinada de atención a la dependencia***

- Incrementar las políticas preventivas dirigidas a evitar y/o retrasar la dependencia de todo tipo, físico, mental, económico y/o social.
- Desarrollar esfuerzos de investigación de aplicación de técnicas de prevención y/o detección precoz de enfermedades fatales y/o discapacitantes: cáncer, artrosis, alzheimer...
 - Incrementar y generalizar programas de apoyo a las personas y familias cuidadoras.
 - Información-formación de cuidadores.
 - Ayudas económicas y fiscales.
 - Ayudas técnicas.
 - Atención sociosanitaria en el domicilio.
- Desarrollar políticas de conciliación de la vida laboral y familiar efectivas:
 - Apoyos fiscales.
 - Complementos de pensiones, salarios...
 - Ayudas a domicilio.
- Desarrollo de política de apoyo al voluntariado dirigido a las personas mayores.
- Desarrollar la atención coordinada de los servicios sociales y sanitarios.
- Desarrollar en toda su extensión el principio de «equidad» para todas las políticas de atención socio-sanitaria.

c) ***Favorecer la autonomía de las personas mayores en su entorno «natural»***

- Desarrollo de políticas de rehabilitación integral de las viviendas.
- Desarrollar planes urbanísticos que tengan en cuenta la problemática del envejecimiento de la población, accesibilidad, servicios, infraestructuras, transporte, recursos...

7. PESO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LOS MAYORES

El avance de la esperanza de vida determina una clara distinción entre los «mayores jóvenes» y los «mayores viejos». La necesidad de un lenguaje común que permita comparar investigaciones y aportaciones estudiosas al tema obliga a establecer una distinción entre estos dos grupos, distinción que si bien está mayoritariamente fijada en los 75 años, hay quien no duda en posponerla hasta los 80 años, a la vista de las condiciones vitales evolutivas que están permitiendo que se alcancen estas edades.

En el plano socio-cultural se puede decir que nos encontramos ante la aparición de una «nueva raza» de jubilados. En el curso de algunos decenios, la evolución de múltiples variables ha condicionado este fenómeno. Mencionaremos algunas de estas evoluciones en lo que concierne al colectivo de más de 65 años.

7.1. Características de los nuevos jubilados

Mejor salud

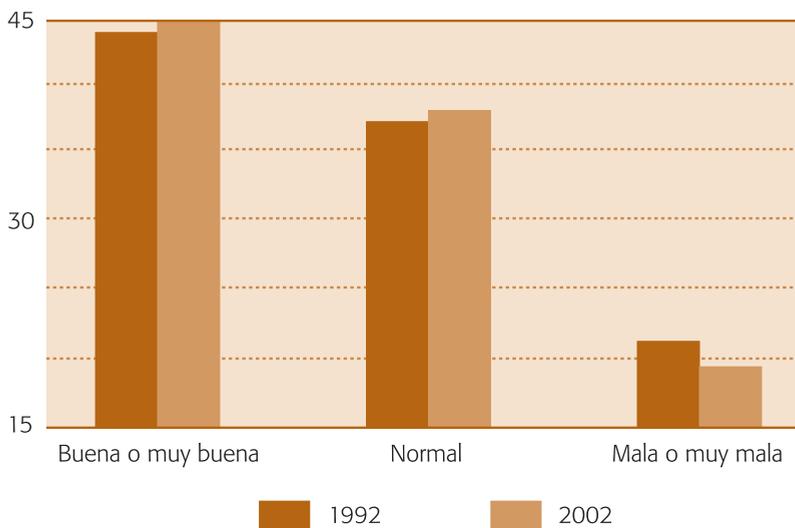
La esperanza de vida al nacer ha mejorado al menos en 30 años desde principios de siglo. Este avance implica una mejora de los elementos biológicos que determinan la posibilidad de aumentar la edad: se vive más y mejor. Dicho de otra forma, un jubilado de 75 años en 2004 tiene la misma calidad de vida, en lo que a salud se refiere, que un hombre de 60 años en los años 70. El estado de salud percibido por la población mayor también ha mejorado en los últimos años, incrementándose el número de jubilados que consideran que gozan de buena salud.

Una población que tiene y percibe buena salud es evidente que potencialmente puede y desea continuar participando socialmente: viajar, cuidar su imagen, es decir puede vivir, consumir y aportar de forma parecida al resto de la población adulta.

Las jornadas de los jubilados se han caracterizado tradicionalmente por ser el grupo social que más tiempo dedica a las actividades de ocio pasivo respecto al conjunto de la población. Es el grupo que más televisión ve, que más tiempo dedica a leer el periódico y que sale más a pasear, los que menos deporte practican y los que menos salen con los amigos. Sin embargo, los datos de evolución de la última década sobre los há-

Gráfico n.º 15

Salud percibida por la población mayor de 65 años 1999-2002



Fuente: Eustat. Salud percibida (%) por sexo, edad, percepción y período. Elaboración propia.

bitos sociales de la población mayor del País Vasco, comienzan a mostrar cambios significativos:

- En primer lugar, proporcionalmente al incremento de jubilados sobre el total de habitantes se ha incrementado el peso específico de la participación de este segmento en todos los diferentes ámbitos y eventos sociales, incluidos aquellos tradicionalmente menos asociados a la tercera edad, como el deporte.
- En segundo lugar, se aprecia un descenso de la práctica de algunas actividades habituales de la población jubilada, que si bien continúan siendo mayoritarias (como asistencia a cultos religiosos, salir a pasear...) están cediendo lugar al incremento de la participación en otras actividades comúnmente asociadas a sectores más jóvenes (ir de copas, potoe, prácticas deportivas...).

Son más instruidos y cultos

Hace 20 años las personas que llegaban a la jubilación pertenecían a una generación en que tan sólo un porcentaje mínimo alcanzaba niveles elementales de instrucción. En 2001 el 13,5% de la población de más de 65 años tiene como mínimo estudios profesionales o secundarios.

Una generación más culta e instruida adopta diferentes formas de vida, desarrolla en su jubilación actividades de tiempo libre como la lectura, asiste a espectáculos, uti-

liza material audiovisual, participa en grupos culturales, políticos, etc. Este incipiente cambio social se observa en el creciente peso que la población mayor de 60 años está ganando en la última década respecto a la participación de la población del País Vasco en sociedades y asociaciones.

Los jubilados de hoy están cada vez más iniciados en los mecanismos de participación en la sociedad civil a través de sus distintas manifestaciones. Gran parte de ellos conocen sus derechos y saben hacerse respetar. En mayor medida que generaciones anteriores están acostumbrados a la acción sindical, al uso de los medios de comunicación y a la movilización social. Los jubilados comienzan a ser cada vez más reivindicativos y sus representantes dominan los cauces administrativos sobre los que ejercen presión.

Existen plataformas sociales y políticas de este creciente sector poblacional que constituyéndose como grupos de presión persiguen influir en la toma de decisiones que puede afectar a la mejora de sus condiciones de vida, la representación de sus derechos...

En definitiva, los jóvenes jubilados son evidentemente más reivindicativos y están mejor preparados que las generaciones de mayores anteriores y que como tal, la participación de este segmento poblacional en la sociedad en todas sus vertientes (social, política, económica, cultural...) va incrementándose tanto de forma organizada (a través de asociaciones, grupos de interés...) como a través de vías más individualizadas. Todas estas realidades se agudizarán profundamente en las próximas décadas, como consecuencia de la superación social y cultural de los jubilados.

Su entorno inmediato de convivencia ha variado drásticamente

En otro tiempo, ante la aparición de los problemas de dependencia, el anciano terminaba sus días en la casa de sus hijos. Aquellos otros ancianos indigentes abandonados por sus hijos pasaban su última etapa en el hospicio. Sin embargo, aunque todavía permanece es una fórmula abocada a la extinción ante la diversificación de las alternativas que surgen: permanencia en el propio domicilio con asistencia domiciliaria, alojamiento temporal en residencias asistidas, acogida en centros de día, viviendas individuales con infraestructura asistencial compartida, alquiler de estancias individuales en residencias, etc.

En nuestra sociedad, este proceso se produce con retardo si lo comparamos con otras sociedades como la inglesa, suiza o alemana donde la independencia de los mayores respecto a sus descendientes se remonta a décadas anteriores. Sin embargo, este menor desarrollo que se observa con relación a otros países europeos, más que el reflejo de una inhibición por parte del sector público y privado en esta materia, podría ser entendido como el resultado de la existencia de un «modelo familiar» que, hasta el mo-

mento, se ha revelado suficiente para atender las necesidades de las personas mayores dependientes. No debemos olvidar que en nuestra sociedad, el grueso de la asistencia (más del 70%) la proporcionan cuidadores informales, es decir, los familiares directos de la persona dependiente, aunque su viabilidad futura dista de estar clara. Múltiples factores han incidido en un plazo relativamente corto de tiempo para que la persona mayor busque soluciones al margen del núcleo familiar:

- El paso de un sistema comunitario, donde la familia y el clan eran el amparo insustituible de sus miembros, al sistema societario fruto de la modernidad y cuya principal característica es el individualismo y el debilitamiento de lazos interpersonales, incluso de los consanguíneos.
- Progresiva urbanización de la población, con la consiguiente pérdida de valores tradicionales: autoridad del patriarca, transmisión de conocimientos y valores a través de los ancianos, etc.
- Debilitamiento de convicciones religiosas centradas en la obediencia y el respeto.
- Creciente integración de la mujer en el mundo laboral, habiendo sido ella principalmente —en realidad no sería exagerado decir que exclusivamente— quien se ocupaba del cuidado de niños y mayores.

Al coincidir el intenso proceso del envejecimiento y aumento de la esperanza de vida con cambios en la estructura social de la familia y de la población cuidadora, la sociedad se ha visto obligada a traspasar a la gestión pública problemas que antes se solucionaban en el seno de las familias. No obstante, las personas mayores quieren ser atendidas en su domicilio y dan a la familia un papel central, lo que nos lleva a la conclusión de que estas nuevas vías deben promocionar la autonomía, la convivencia y la integración social y familiar de las personas mayores.

Son individuos potencialmente muy útiles para la sociedad

Hace 20 años la jubilación marcaba el cese de la actividad productiva de este colectivo de personas que dejaban atrás la vida profesional y pasaban a ser considerados inactivos. Las personas eran «viejas» y sus expectativas e inquietudes se paralizaban; la actividad cesaba y eran excepcionales aquellas personas que daban muestra de dinamismo y creatividad. La imagen del viejo sin actividad se relacionaba con la enfermedad, la incapacidad y la decrepitud.

El rol social de los mayores se circunscribía al ámbito familiar y la utilidad social que ofrecía se asentaba en dos pilares fundamentalmente: la transmisión del conocimiento, y al cuidado y compañía mutuamente dispensada con los niños de la casa.

Sin embargo, hoy en día la inmensa mayoría de las personas entre 65 y 75 años no responde a estas características de enfermedad, dependencia... tradicionalmente aso-

ciadas a la «vejez» y se puede afirmar que su vida es más parecida a la de un parado adulto que a la de un viejo de hace unas pocas décadas. No reconocer su participación actual en la sociedad o su potencial «utilidad social» tendrá consecuencias políticas, culturales y socio-económicas globales:

- A pesar de que en la participación política más activa (partidos, sindicatos), los jubilados son un grupo minoritario, es razonable pensar que los jubilados del futuro se dotarán con mayores medios y nivel de conocimientos, de una plataforma reivindicativa más efectiva que la actual. El incremento de los grupos de interés y asociacionismo que estamos observando en los últimos años no es sino una muestra de ello. El ejemplo de las Panteras Grises en EE.UU. es un ejemplo de las presiones que representan las personas de edad. En nuestra sociedad, la solvencia política de los mayores en términos de participación electoral y de fidelidad del voto va implicar un mayor interés general por todos los asuntos relacionados con la vejez.
- Aunque dependerá directamente del bienestar económico de los mayores como medio para gozar plenamente de las ventajas que la mejora de la salud y la evolución cultural permiten en sí mismas, la población mayor de 65 años integra perfectamente en su modo de vida la participación en actividades culturales de carácter general o la asistencia a espectáculos y lugares de ocio y encuentro públicos.
- Los mayores como portadores de conocimientos que pueden transmitir a los niños en las escuelas, como transmisores de las técnicas y conocimientos de la artesanía autóctona, la importante labor socio-cultural que desempeñan en los hogares, organizando seminarios, cursos, excursiones, campeonatos, asambleas, etc. y su creciente participación en diversos programas educativos en el País Vasco, ejemplos de sus inquietudes educativas y culturales (programas para la obtención del graduado escolar, titulación universitaria, su asistencia a las distintas iniciativas promovidas a través de los centros KZgunea...).
- La labor de los jubilados ligada a la solidaridad y el apoyo mutuo con las personas de la tercera edad. También la labor que determinadas asociaciones de jubilados profesionales están realizando en el ámbito de la promoción económica local, prestando gratuitamente servicios a emprendedores y empresas asesorándoles y ayudándoles en diferentes ámbitos²⁵.

²⁵ En la Comunidad Autónoma del País Vasco, contamos con ambos ejemplos de esta útil labor social por parte de dos importantes organizaciones de jubilados:

La asociación SECOT de profesionales jubilados y pre-jubilados, con dos delegaciones en Bizkaia y Gipuzkoa, que de modo gratuito aportan sus conocimientos y experiencias en diversos ámbitos ayudando a la implantación de nuevas empresas y a la creación de empleo.

La asociación de jubilados Nagusilan-RSPV, con sedes en San Sebastián, Bilbao, Barakaldo, Bermeo, Lekeitio y Vitoria, que cuenta con casi 100 voluntarios que trabajan sin ánimo de lucro en el acompañamiento de personas mayores, solas y necesitadas desarrollando su labor en residencias, asilos, centros de rehabilitación y con personas particulares.

La escuela de la experiencia es otro de los proyectos relevantes.

La participación de las personas mayores en la sociedad, o el envejecimiento activo, es un bien para las personas y para la sociedad. Por un lado está demostrado a través de numerosas investigaciones que las personas que mantienen un estilo de vida saludable, ejercicio físico, actividad intelectual, etc., contribuyendo ampliamente en diferentes ámbitos de la sociedad (relacionándose, participando de actos, eventos, organizando viajes, prestando su ayuda y colaboración voluntariamente...) tienen menos riesgo de ser personas dependientes. Por otro lado, promocionar el envejecimiento activo es altamente rentable para los poderes públicos y para toda la sociedad, ya que las personas mayores pueden hacer una contribución productiva a la sociedad tanto en actividades remuneradas como no remuneradas.

7.2. El consumo de las personas de edad ¿mercado de futuro?

El consumo de las personas mayores ha crecido tanto en valores absolutos como relativos y se espera que dicho aumento continúe en las próximas décadas. Por tanto, el conocimiento de cómo irán evolucionando las demandas de las personas mayores, su papel como consumidoras de bienes y servicios y sus hábitos de consumo tienen una notable importancia económica y social.

Así en primer lugar, ante la disminución de los ingresos una vez que pasan a depender de las pensiones públicas se produce una contención del gasto. En este sentido, para el 80% de las personas mayores de 65 años, la fuente principal (y prácticamente única) de ingresos regulares es la pensión de la Seguridad Social, lo que representa una renta inferior al de la población activa. Dada que la propensión al ahorro disminuye con la renta, la práctica totalidad de los ingresos de los jubilados se emplea en la adquisición y consumo de bienes y servicios.

En segundo lugar, se revelan sensibles variaciones en la estructura de consumo respecto a las personas más jóvenes. Sin embargo, no hay que olvidar que dentro de la tercera edad existen notables diferencias dependiendo de las rentas, forma de convivencia, el tamaño y la composición de las familias y el lugar de residencia (por ejemplo, hay capítulos de gasto como los relativos a cultura y ocio a los que se destinan muchos menos recursos cuando se vive en el campo que cuando se reside en la ciudad).

En tercer lugar, las pautas de consumo de las personas mayores responden también a la manera que las generaciones de mayores entienden el consumo y distinguen entre «el gasto en lo que es necesario» versus «el gasto en lo que puede considerarse superfluo o prescindible». Dos de las principales características que definen sus hábitos como consumidores son las siguientes:

- Emplean su dinero con base a criterios racionales de experiencia, conocimiento y seguridad:

- El colectivo de mayores de 65 años está formado por consumidores exigentes, que no se dejan llevar fácilmente por la publicidad, piden un trato personal con los vendedores, se preocupan por la relación calidad-precio y revelan a partir de sus compras unos hábitos con frecuencia más saludables —sobre todo las mujeres— que los de los grupos de menor edad.
- Las personas mayores cuidan su dinero: aprovechan ofertas y buscan rebajas y la fidelidad a los comercios está muy generalizada. Compran en función de la confianza que les inspiran los artículos y los establecimientos.

—Tienen una actitud diferente de compra:

- En muchos casos, los mayores convierten el hecho mismo de la compra en una actividad social e incluso de ejercicio físico o actividad lúdica en sí misma.
- Tienden a comprar en los comercios tradicionales por la proximidad y el trato.
- Por el contrario, no son muy partidarios de las compras vía nuevas tecnologías.
- Existe también una resistencia de los mayores ante los nuevos productos, resistencia que se reduce algo a medida que aumenta su nivel cultural.

Finalmente, y en cuarto lugar, ¿cómo evolucionará en el futuro el consumo de las personas de edad? ¿Constituirán ellas mismas un mercado de futuro? La demanda de bienes y de servicios por parte de los mayores vendrá determinada²⁶ por el deseo de mantener la autonomía conservando al tiempo la integración. La «autonomía» que corresponde a la capacidad de no tener que depender de otras personas ni económicamente ni para el desempeño de las actividades de la vida cotidiana. Y la integración como expresión del deseo de permanencia en su casa y en el entorno donde están arraigados (barrio, pueblo) y de la posibilidad de seguir desempeñando funciones útiles y apreciadas en beneficio de sus familias y del resto de la sociedad. La satisfacción de estas nuevas demandas abrirá varias líneas de consumo.

—Las necesidades que se relacionan con los requerimientos y con las dependencias que causa la vejez:

- Superar la soledad y la disminución de ingresos.
- Solucionar las actividades diarias.
- Demanda de profesionales de la salud y de infraestructuras que requiere la prevención gerontológica.
- Cuidadores de las personas adultas.
- Equipamiento doméstico o de infraestructuras domiciliarias que facilite su autonomía personal y la relación con los demás.

²⁶ Según recoge el informe «La Tercera Edad y Consumo». Instituto Nacional de Consumo 2000.

—Las demandas que se derivan de la nueva autonomía que las personas mayores van a tener para:

- Llenar de contenido su tiempo libre.
- Ser útiles.
- Relacionarse.
- Necesidad de transmitir conocimientos.
- Necesidad de esparcimiento.

El papel que van a jugar los mayores como grupo consumidor en el mercado vendrá determinado por distintos factores: tasas de actividad, relación ocupados-inactivos, edad y condiciones de jubilación, política sanitaria y social, patrimonio de las personas de edad. Según distintos estudios realizados, en Europa ya se dibujan una serie de sectores que prevén su desarrollo al hilo del crecimiento de la población de edad y su nueva mentalidad.

8. «APRENDER DE EUROPA»

8. Principales conclusiones de los informes europeos

El conjunto de los países europeos se enfrenta a los retos derivados del envejecimiento de la población aunque las consecuencias económicas y sociales de este fenómeno demográfico, así como la capacidad de hacer frente a los retos asociados, están estrechamente relacionadas con la evolución histórica y social de cada país. Así lo demuestran los informes, elaborados específicamente para este proyecto de investigación, que analizan las políticas adoptadas en Francia, Finlandia y Alemania.

Estos países han sido elegidos para un estudio detallado porque representan diferentes realidades dentro de la Unión Europea: Francia y Alemania, Estados con gran peso político en la Unión, representan modelos administrativos distintos en cuanto al grado de descentralización (más centralizado y con mayor peso del sector público en Francia, más descentralizado y menor peso del sector público y mayor protagonismo de la industria en Alemania). En ambos países el proceso de envejecimiento demográfico se inició con más de una década de antelación al nuestro, a pesar de que su estructura de población aún refleja las graves consecuencias de la Segunda Guerra Mundial.

Finlandia, país de la Unión Europea donde la población está envejeciendo más rápidamente, representa a los países del norte de Europa, modelos de una política social avanzada, a pesar del esfuerzo considerable que tuvo que hacer Finlandia para poner su sistema de seguridad social a la altura de sus vecinos más ricos, principalmente Dinamarca y Noruega. En la actualidad, existe cierto consenso en los países nórdicos respecto a la necesidad de emprender las políticas adecuadas para minimizar los impactos negativos del envejecimiento sobre su sociedad de bienestar.

Los retos que se están planteando en los países europeos estudiados, así como las reformas emprendidas hasta el momento, vienen marcados en gran parte por el impacto simultáneo de la conjunción y coincidencia temporal del cambio demográfico (conviene recordar que este fenómeno no se está dando en los EE.UU. ni en otras regiones o países del mundo) con un proceso de transformación económica importante. Se trata, por una parte, del cambio estructural y de los efectos migratorios de la globalización y por otra, de la consecuencia de un modelo europeo de crecimiento dirigido

a construir la llamada «sociedad del conocimiento» en la que podrían prevalecer unos valores sociales diferentes a los actuales²⁷.

En este contexto, en los tres países estudiados se coincide en uno de sus mensajes centrales: las medidas de reforma de los sistemas de pensiones se han ido adoptando tardíamente y se han puesto en marcha en situaciones con mucha presión sobre los fondos públicos (costes de la reunificación alemana, altos niveles de paro en los años 90 en Finlandia), mirando mucho más el saneamiento del presupuesto a corto plazo que los efectos a largo plazo.

Ante el fenómeno del envejecimiento y dentro del contexto de la Unión Europea se aprecian diferentes:

- Calendarios del envejecimiento: impactos en diferentes períodos.
- Niveles de protección social de partida.
- Políticas estructurales frente a los retos derivados de la globalización.
- Niveles de debate social.

En lo que sí existe coincidencia es en constatar que el cambio demográfico crea un nuevo contexto respecto a la organización de una fase de vida diferenciada: la jubilación como «tercera fase de la vida» (distinguiéndose una primera etapa entre los 65 y 75 años con buena salud y capacidad de mantener actividades y una segunda etapa a partir de los 80 años de media donde aparecen ya problemas de salud y dependencia) y que en el modelo de financiación basado en el empleo de una sociedad en proceso de envejecimiento los períodos activos o de aportación al sistema están conociendo una tendencia a su reducción relativa.

Cada una de estas sociedades estudiadas pone el acento y plantean sus políticas desde diferentes enfoques para encontrar las soluciones que mejor se acomodan a sus realidades.

Los desafíos del envejecimiento son numerosos y hay que examinar las premisas en cada caso y país, estimar las evoluciones posibles, las interacciones y el calendario en los diferentes ámbitos de la sociedad afectada si se quiere abordar la problemática con rigor y garantías de que las reformas o cambios que haya que introducir, para acomodar las sociedades a esta realidad demográfica, puedan ser suficientes para enfrentarse a los problemas socioeconómicos ligados al envejecimiento.

El siguiente capítulo se ordena en tres grandes apartados: la situación demográfica de partida, las consecuencias en los diferentes ámbitos de la actuación política y las conclusiones.

²⁷ Futuribles de Francia advierte que vivimos «una fase de mutación rápida de las ciencias y las técnicas pero también de las formas de organización, de los comportamientos y de las mentalidades. No podemos ignorar la amplitud de las transformaciones que pueden intervenir, tanto en la esfera del trabajo y del empleo como en las estructuras familiares, en los modos de vida o en la propia forma de nuestras sociedades».

8.1. La situación socio-demográfica

A finales del año 2000 la población residente en Alemania se situaba en 82,5 millones de habitantes²⁸. La tasa de crecimiento anual media se mantiene en torno al 0,4% desde 1990. Según proyecciones²⁹ de la Oficina Federal de Estadísticas, a medio plazo (hasta el año 2020) y tomando una evolución demográfica media como base, se espera un incremento de población de algo menos de 300.000 personas, con lo que la población total alemana se situaría en 82,8 millones de habitantes en el año 2020.

La Oficina Federal de Estadísticas³⁰ caracteriza la evolución demográfica a largo plazo (hasta el año 2050) como un proceso simultáneo de pérdida de población y de envejecimiento, provocado por una baja tasa de natalidad —registrada en el conjunto de Europa— y un continuo aumento de la esperanza de vida. El saldo migratorio positivo de 100.000 a 300.000 personas extranjeras por año no llega a invertir la tendencia de la pérdida de población en Alemania.

Finlandia también está sufriendo una pérdida de población por baja natalidad y envejecimiento debido a una mayor esperanza de vida. Desde una perspectiva a largo plazo el índice sintético de fecundidad ha descendido considerablemente —al igual que en el resto de Europa— desde 2,72 en 1960 a 1,73 en 2000. Sin embargo, en las últimas dos décadas se ha producido un ligero crecimiento: de 1,63 en 1980 a 1,73 en 2000. Una explicación para la evolución positiva de los últimos años se encuentra en el nivel del estado de bienestar finlandés, que garantiza las plazas de los niños en las guarderías y jardines de infancia, lo que permite a las mujeres conciliar la familia con su carrera profesional. Al mismo tiempo, el apoyo a las familias y las becas generalizadas para los estudiantes ayuda a solventar las cargas económicas de las familias con hijos.

En Francia, por su parte, las proyecciones elaboradas en base a diferentes hipótesis de fecundidad, mortalidad y migraciones señalan una población en el año 2020 que oscilará entre los 61 y 64 millones de habitantes, perdiendo, por tanto, entre 2 y 5 millones de habitantes respecto a la población del año 2000.

Como consecuencia de la pérdida simultánea de población y envejecimiento se producirán cambios importantes en la estructura de edad. Considerando la relación entre la población en edad de jubilación —como beneficiarios potenciales de prestaciones del sistema de pensiones— y la población potencialmente activa (de 15 a 65 años)

²⁸ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2001, Wiesbaden 2001.

²⁹ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003; las 9 variantes de la proyección demográfica se distinguen en cuanto a las hipótesis referentes al saldo migratorio a largo plazo (entre 100.000 y 300.000 inmigrantes) y respecto a la esperanza de vida de hombres y mujeres en el año. La tasa de natalidad anticipada se mantiene constante en todas las variantes en una media de 1,4 hijos por mujer.

³⁰ ebd., S. 5 ff.

se percibe un cambio dramático: en el caso de Alemania, en el año 2002 había 26 pensionistas o perceptores de prestaciones similares por cada 100 personas potencialmente activas, en el año 2010 este ratio se habrá elevado a 30 para subir a 34 en 2020 y 50 en 2050, manteniendo constantes los demás parámetros. En el año 2030 en Francia 1 persona de cada 3 tendrá más de 60 años, frente a 1 de cada 5 en el año 2000.

En Finlandia el cambio es aún más dramático puesto que el calendario demográfico le da menos plazo debido a que el *baby-boom* en Finlandia ocurrió a finales de los años 40 y principios de los 50, mientras en otros países no alcanzó su punto más alto hasta la década de los 60.

Cuadro n.º 34

Población de más de 65 años en relación a la población entre 20 y 64 años⁽¹⁾

	2000 ⁽²⁾	2010	2020	Variación 2020/2000 (en puntos porcentuales)
Finlandia	25,9%	29,7%	41,4%	+15,5
Alemania	26,0%	30,0%	34,0%	+8,0
Francia	27,3%	28,7%	37,0%	+9,7
País Vasco	26,2%	32,1% ⁽³⁾	40,2% ⁽³⁾	+14,0
UE-15	28,3%	31,4%	37,3%	+9,0

(1) En el caso de Alemania es en relación a la población entre 15-64 años.

(2) En el caso de Alemania el año correspondiente es 2002 y en el País Vasco, al 2001.

(3) Es un media entre las diferentes hipótesis de Eustat.

Fuente: Eurostat, Insee, Eustat.

La evolución esperada de la ratio de dependencia en el País Vasco es bastante similar a la que se prevé en Finlandia, superando en el año 2020 el 40,0%.

8.2. Impactos del envejecimiento en diferentes ámbitos

La incidencia de la situación económica

Las reformas acometidas por los tres países han partido de supuestos diferentes dependiendo de la situación económica reciente experimentada por cada uno de ellos: Finlandia, sin perder de vista una hipotética reproducción de situaciones de crisis, Alemania presionada por un delicado momento de su economía y Francia que plantea un horizonte optimista y que se enfrenta al reto de trasladar al sector público las reformas adoptadas en el sector privado, lo que anuncia fuertes tensiones.

Desde principios de los años 90 el desarrollo económico alemán se ha caracterizado por un empeoramiento de los principales indicadores económicos, cuya situación actual viene aún marcada por las consecuencias de la reunificación que, según los expertos, seguirá siendo una carga para las generaciones futuras. Según cálculos de la Comisión Europea, el crecimiento del PIB se redujo de un 2% a principios de los 90 a un 1% a finales de la misma década. Desde hace unos dos años, se viene registrando incluso un estancamiento. Esta situación ha condicionado el pesimismo con el que se ve el futuro económico y que incidirá en un agravamiento del problema de las finanzas públicas.

En Alemania predomina la interpretación del cambio demográfico como una «carga sociopolítica» por lo que tienen prioridad las medidas orientadas a la reducción de costes ya que pesa mucho el déficit presupuestario y los problemas asociados al débil crecimiento económico.

Al igual que en Alemania, la economía finlandesa estuvo marcada por una profunda crisis en los años 90. En cuatro años la producción descendió en un 10% y el paro se multiplicó por 4 hasta alcanzar casi el 17%. Esta situación, aún no dándose en la actualidad, ha estado presente en el espíritu de las reformas emprendidas, ya que comenzaron en el año 1993.

El envejecimiento es un tema que forma parte de la agenda política finlandesa desde hace ya bastantes años puesto que Finlandia se va a enfrentar a esta nueva realidad antes que otros países (más de una de cada tres personas tendrán 65 años o más en el año 2025).

En Francia la reforma de las pensiones adoptada se ha basado en lo contrario, en un convencimiento de que la economía y el empleo van a conocer en los próximos años una senda positiva. Sin embargo, los datos hablan de un deterioro continuado y progresivo del empleo que denominan bajo el concepto de subempleo, empleo de escasa calidad y escasa aportación al sistema, con lo cual la reforma, según los expertos, no ha ido en la dirección precisa.

El principal problema en Francia es la existencia de puntos de vista radicalmente diferentes respecto a las perspectivas para los próximos 15 años que ha confrontado el debate político al no ser capaces de llegar a un mínimo de acuerdo entre ambas corrientes. El gobierno ha abordado una reforma basada en un supuesto de pleno empleo del cual dudan distintos expertos, además de considerar que la visión del gobierno es bastante parcial mientras que en su análisis el envejecimiento es un desafío con múltiples facetas.

Por un lado, están los calificados «optimistas» que apoyan su razonamiento en la llegada de una nueva era de prosperidad duradera en el análisis de lo sucedido entre 1997 y 2001. Estiman que una vez vuelto el crecimiento, el paro desaparecerá y el saldo de las cuentas de la protección social mejorará.

Para esta corriente, en los 20 años anteriores, el problema de financiación del sistema francés de protección social ha sido debido principalmente al paro. Los defensores de esta tesis consideran que para el año 2020 habrá una falta general de mano de obra y por ello recomiendan bien el recurso a la inmigración, bien la prolongación de la edad de actividad profesional.

Por otro lado, para la corriente contraria, «los pesimistas», el crecimiento económico registrado entre 1997 y 2001 no es el anuncio de un crecimiento económico duradero a medio y a largo plazo. En la hipótesis de que se produzca este crecimiento y que, a pesar de las ganancias de productividad indispensables, genere mucho empleo, como máximo se podría esperar un aumento de cinco millones de empleos hasta el año 2010 (la hipótesis más optimista sería, por tanto, que la economía francesa crease 500.000 empleos al año durante estos 10 años). Consideran que el aumento de la tasa de empleo no impediría la subsistencia de un paro residual importante. Bajo tal perspectiva no se podría hablar de escasez de mano de obra ni contemplar una prolongación generalizada (sin distinción de cualificaciones) de la duración de la actividad profesional.

En esta hipótesis el desequilibrio entre el número de trabajadores en activo y el de los inactivos beneficiarios se degradaría mucho, provocando posiblemente a medio plazo una quiebra del sistema.

Los problemas de las finanzas públicas han llevado en Alemania —al igual que en muchos otros países europeos— a un cuestionamiento de las prestaciones sociales, especialmente las financiadas total o parcialmente por el Estado. Bajo el lema de «Progreso del Estado de Bienestar» se «reformen» todas aquellas políticas que están apoyadas con fondos públicos: el mercado de trabajo, el sistema de salud y el sistema de pensiones.

La recesión que vivió Finlandia en los años 90, ha tenido como consecuencia una revisión del estado de bienestar hacia un sistema de seguridad social más orientado al mercado. El debate político habla de una «sociedad de bienestar» en vez de un «estado de bienestar».

Impactos en el mercado de trabajo

El número de personas económicamente activas en Alemania se reducirá a medio plazo de, aproximadamente, 38,4 millones (1998) a 36,4 millones (2015)³¹.

El reto principal derivado del cambio demográfico reside en la relación entre el número de personas potencialmente activas (de 20 a 64 años) y el resto de la población.

³¹ BLK Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Zukunft von Bildung und Arbeit - Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2015, Heft 104, Bonn 2001.

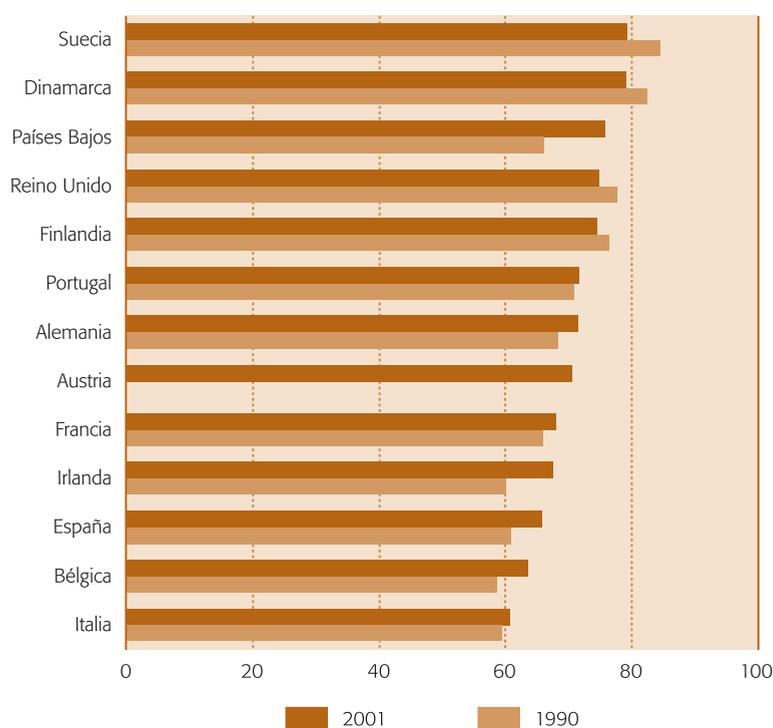
Las proyecciones demográficas³² indican un claro retroceso del número de personas potencialmente activas entre 20 y 64 años cara al año 2050. Hasta el año 2020, en cambio, la relación no se modificará sustancialmente porque la mayor parte de los niños del *baby-boom* alemán aún no habrán alcanzado la edad de la jubilación y, por lo tanto, se mantendrán económicamente activos.

A medio plazo, el problema en Alemania no será la escasez de mano de obra sino el alto nivel de desempleo. Todas las proyecciones del mercado de trabajo prevén un mantenimiento del paro en niveles considerables (un 5% hasta el año 2030 en caso de una evolución económica positiva y superior al 10% en caso de una evolución negativa).

En Finlandia la relación entre la población potencialmente activa y el resto de la población se modificará sustancialmente debido al crecimiento relativo del grupo de personas mayores.

Gráfico n.º 16

Tasa de actividad de la población entre 15 y 64 años

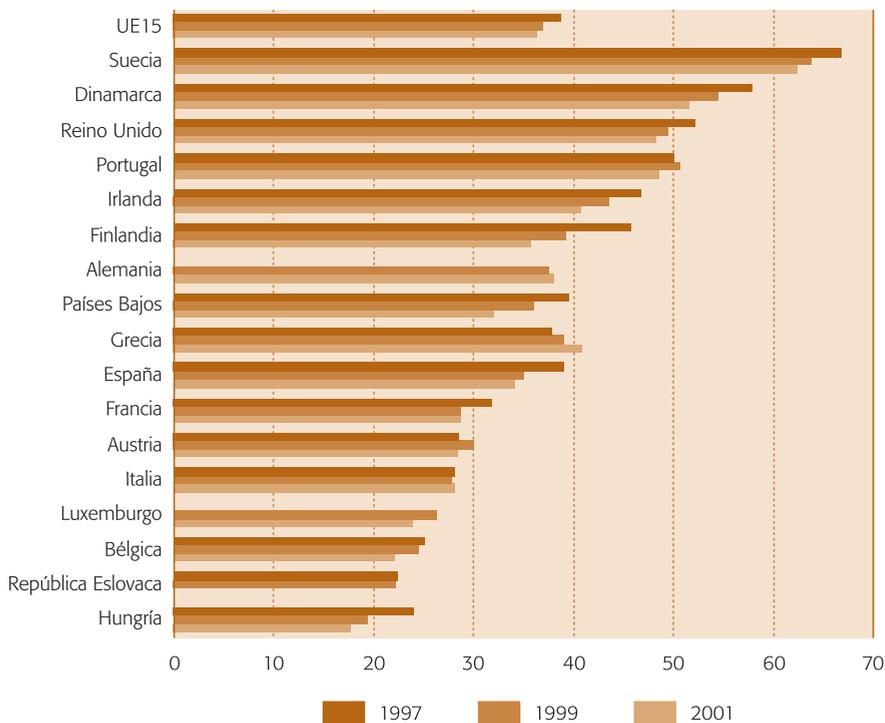


Fuente: OECD 2003.

³² Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050..., a.a.O.

Gráfico n.º 17

Tasa de actividad de la población entre 55 y 64 años



Fuente: OECD 2003.

Junto a un incremento importante en la tasa de dependencia debido al envejecimiento de la población, la escasez de mano de obra se ve reforzada por la tendencia, por una parte, a las jubilaciones anticipadas (la tasa de actividad de las personas entre 55 y 64 años no llega al 50% cuando la total supera el 70%) y, por otra, a una incorporación tardía de los jóvenes estudiantes al mercado laboral.

La mayor esperanza de vida teóricamente conlleva que las personas puedan estar activas más años. No obstante, la tendencia real ha sido la contraria. En Finlandia, lo normal es jubilarse antes de cumplir los 60 años y es solamente una minoría la que continúa trabajando hasta la edad de jubilación oficial que está marcada en los 65 años. La misma tendencia se percibe en Alemania y en Francia.

Al igual que en Finlandia, en Alemania se producirá un envejecimiento de la población activa, con el riesgo inherente de una formación insuficiente de capital humano, es decir, un desajuste entre competencias demandadas y ofrecidas.

Según datos del Panel de Empresas del instituto IAB³³, más de la mitad de las empresas alemanas no dan empleo a trabajadores mayores de 50 años³⁴. El 40% de las empresas restante suma tres cuartas partes del empleo total, lo que significa que la ausencia de puestos de trabajo para mayores se produce principalmente entre las pyme y, por lo tanto, en las empresas más recientemente fundadas y más dinámicas.

En el caso de Francia se alerta sobre la tendencia mantenida a lo largo de los últimos años de abandonar el mercado laboral cada vez antes respecto a las generaciones anteriores. Son recientes en Francia la política de reducción de las horas de trabajo a 35 horas semanales, en un contexto de alto desempleo y de incapacidad del sistema por crear puestos de trabajo o la política de reparto del trabajo. Modificar el discurso para reclamar un retiro más tardío exigirá a los responsables políticos desplegar buenas dosis de persuasión.

Palancas para reducir el impacto del envejecimiento en el mercado de trabajo: El papel de la educación y formación para mantener activa la población

Las políticas activas de empleo, que en los años 90 fueron protagonistas debido a los altos índices de desempleo, seguirán vigentes en las próximas décadas debido a su valor estratégico en el sostenimiento de la protección social en un horizonte a medio plazo caracterizado por una gran competencia internacional en los sectores productivos que va a exigir el mantenimiento de niveles de competitividad importantes.

Las líneas estratégicas planteadas se orientan al establecimiento de programas de acción en el ámbito de la formación a lo largo de la vida, como herramienta que puede posibilitar mantener actualizados los conocimientos de trabajadores de edades medias elevadas que en parte disponen de niveles formativos menores que los jóvenes. A medio plazo esta orientación de las políticas de empleo pretende dar respuesta al reto del desarrollo de la sociedad del conocimiento en sociedades donde la edad media de los ocupados va a aumentar y sobre los que planea la idea de que el aprendizaje es más difícil conforme aumentan los años.

En Alemania se empieza a percibir una reorientación de las políticas de formación profesional y continua hacia los trabajadores mayores³⁵. Así se ha introducido una medida para el «reconocimiento anticipado de nuevas demandas de formación». Desde 2001 varios institutos de investigación elaboran anualmente un informe sobre la estructura de las cualificaciones que posteriormente es publicado por el Ministerio Federal de Educación e Investigación³⁶. El Ministerio también financia proyectos de in-

³³ IAB: Instituto para la Investigación del Empleo, dependiente del servicio federal de empleo. <http://www.iab.de>.

³⁴ Leber, Ute: Ältere – Ein Schatz muss gehoben werden, in: IAB-Materialien 2/01, S. 6-7.

³⁵ Barkholdt, Corinna (2001): Qualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Bonn, S. 10 ff.

³⁶ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001): Qualifikationsstrukturbericht, Berlin.

vestigación en el contexto del Programa de Acción «Formación a lo largo de la vida para todos» para desarrollar e implementar innovaciones y conceptos que ayuden a poner en práctica la idea de la «sociedad de aprendizaje».

Con esta ofensiva del gobierno en materia de formación, Alemania ha desarrollado una estrategia política para un fomento eficiente de la cualificación de trabajadores mayores que comprende las siguientes acciones individuales³⁷:

- La «sensibilización» de empresarios y trabajadores en cuanto a la necesidad de un aprendizaje a lo largo de la vida.
- Una estrategia de formación para trabajadores de avanzada edad mediante ofertas específicas de formación y la ampliación de la formación continua en la empresa.
- Participación temporal (4 años) de la Oficina Federal de Empleo en la financiación de medidas de formación continua para trabajadores mayores de 50 años.
- Reducción de la edad mínima necesaria para subvenciones a la contratación de 55 a 50 años mediante decreto limitado hasta el año 2006.

En Finlandia, con el problema del alto coste de la jubilación anticipada y la amenaza de la escasez de mano de obra en el futuro debido al envejecimiento de la población, el gobierno introdujo un plan nacional para los trabajadores de edad avanzada 1998-2002³⁸. El programa incluía numerosos proyectos e involucraba a distintos ministerios e instituciones. Este programa ha tenido su propio sistema de monitorización y un grupo de expertos ha evaluado sus resultados.

La participación del Ministerio de Trabajo consistía en mejorar la situación de las personas mayores que demandaban trabajo. Los objetivos incluían mejorar los servicios de empleo, proporcionar formación orientada al trabajo así como promover trabajo a media jornada y trabajos subvencionados.

El Ministerio de Educación está inmerso en el desarrollo de la educación para adultos, puesto que en Finlandia casi más de la mitad de los activos mayores de 44 años no tiene ninguna formación profesional. La importancia de los programas de educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida para este grupo se deben también a los siguientes factores:

- El rápido cambio de las condiciones laborales.
- La introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación.
- El incremento de la competitividad en el mercado laboral como causa del desempleo existente.

³⁷ Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu den Ergebnissen des 7. Spitzengespräches am 4. März 2001. Anlage II.

³⁸ Ministry of Social Affairs and Health (2002a, 2002b).

Finlandia es una sociedad orientada hacia la tecnología, con un gasto en I+D por encima del promedio europeo, con una alta formación a lo largo de la vida y una baja tasa de fracaso escolar. Para seguir con el desarrollo es necesaria una mejora constante de las competencias.

Cuadro n.º 35

**Investigación y Desarrollo (I+D), formación a lo largo de la vida y fracaso escolar.
Año 2001**

	Finlandia	España	EU-15
Gasto en I+D (% del PIB)	3,41	0,95	1,98
Participación formación a lo largo de la vida (25-64 años)*	19,00	5,00	8,00
Participación formación a lo largo de la vida (55-64 años)*	8,00	1,00	3,00
Fracaso escolar**	10,30	28,60	19,40

Notas: * % de población que participa en cursos de formación en las 4 semanas anteriores a la encuesta.

** % de personas entre 18-24 años que abandona el sistema educativo sin completar la secundaria.

Fuente: Eurostat (2004).

Según el informe Labour Force 2020 del Ministerio de Trabajo finlandés, es necesaria una estrategia global para garantizar que la mejora de las cualificaciones y conocimientos sea un proceso que dure toda la vida. Para organizar dicho proceso se recomiendan tres pasos:

- Estrechar las relaciones entre las escuelas y la vida laboral. Mejorar la adaptabilidad de los alumnos mediante la promoción de cualificaciones y competencias profesionales.
- Incrementar las medidas de los empleadores públicos y privados para desarrollar las cualificaciones de su mano de obra.
- Establecer un programa dirigido a los parados y personas fuera del mercado de trabajo que combine medidas educativas, oportunidades de trabajo e incentivos para incrementar el índice de empleo.

Con el fin de reducir las diferencias formativas entre los trabajadores jóvenes y los mayores y posibilitar la permanencia de éstos en el mercado de trabajo el gobierno finlandés ha lanzado el programa «Noste». Su principal objetivo es mejorar la capacidad profesional de los empleados que carecen de formación profesional. El programa incluye la posibilidad de estudiar en escuelas profesionales o en centros de educación de adultos y finalizar estudios que pudieron interrumpir. También contempla la formación en nuevas tecnologías. El objetivo es involucrar a 50.000 personas entre 2003 y 2007.

Para motivar la extensión de la vida laboral de las personas mayores el instrumento principal es la reforma de las pensiones a partir de 2005. No obstante, estos incentivos

Cuadro n.º 36

Nivel de formación por grupos de edad 2000 (en %)

	Finlandia		España		EU-15	
	25-29	50-64	25-29	50-64	25-29	50-64
Estudios inferiores a secundaria	13	44	39	82	24	49
Secundaria	51	30	22	7	50	35
Educación terciaria	36	26	40	11	26	16

Fuente: Eurostat 2003.

han de estar acompañados por mejoras en las condiciones de trabajo para que la gente mayor esté dispuesta y pueda físicamente trabajar más años, y en este contexto la educación y la formación son factores importantes.

En un principio la posibilidad de alargar la vida laboral en condiciones óptimas se centró en mantener el buen estado físico de los trabajadores. Hoy en día el enfoque está en «la gestión de la edad» (*age management*) y la formación a lo largo de la vida como las vías o instrumentos que posibilitan el mantenimiento de las personas mayores en el mercado de trabajo.

El Instituto de Formación a lo largo de la vida Dipoli de la Universidad Tecnológica de Helsinki considera que los cambios en el estilo de gestión y cultura de los negocios son elementos importantes para incrementar la proporción de trabajadores mayores en el mercado de trabajo. En esta misma línea, el proyecto europeo Eurolinkage señala que la importante exclusión de trabajadores mayores tanto del mercado de trabajo como de las oportunidades de formación debería ser superada a través de medios y programas que consideren las necesidades específicas de este colectivo.

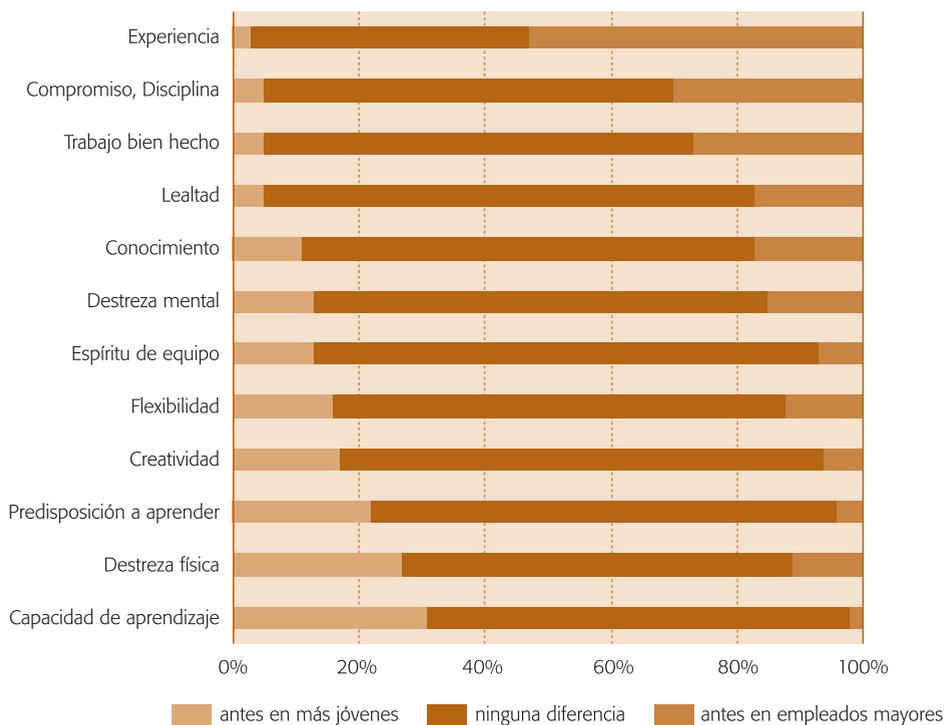
Es equivocado ver la vejez sólo como un factor negativo en cuanto al rendimiento y capacidad de aprendizaje, ya que también hay elementos positivos, como el llamado «conocimiento silencioso», la inteligencia relacionada con la profesión y las experiencias que se adquieren a lo largo de la carrera profesional, o la competencia, que junto al conocimiento teórico y competencias técnicas incluye las experiencias prácticas.

En Francia se constata un descenso importante de acceso a la formación continua de los trabajadores a partir de los 45 años y mucho más acusado a partir de los 55 años. Los empleadores son poco proclives a invertir en la formación de trabajadores con perspectivas de carreras limitadas. Por ello se deberían adoptar medidas para trasladar hacia el conjunto de los trabajadores el esfuerzo de formación profesional concentrado en la actualidad en los menores de 35 años.

Una idea muy afianzada es que la edad condiciona la capacidad para aprender. Un estudio elaborado por el instituto IAB en Alemania demuestra claramente que el colectivo de los trabajadores mayores alcanza el mismo rendimiento que sus compañeros más jóvenes si se procede a una valoración global de los parámetros de medición de rendimiento:

Gráfico n.º 18

Parámetros de rendimiento de trabajadores jóvenes y mayores



Fuente: IAB. Instituto para la Investigación del Empleo.

Aunque se observan diferencias entre los grupos de edad respecto al comportamiento de los parámetros de rendimiento, si se suma el conjunto de parámetros y se ponderan en función de su importancia estimada, los dos grupos alcanzan una valoración media similar. En general, los trabajadores mayores no puntúan peor que los más jóvenes en el balance cuantitativo de los parámetros de rendimiento desde el punto de vista de las empresas. La capacidad de rendimiento y por lo tanto la productividad no dependen en primer lugar de la edad del trabajador, sino de una gestión eficiente del personal, de las condiciones de trabajo, el tipo de actividad realizado, la disposición a aprender y la capacidad de aprendizaje.

Las consecuencias que se derivan de este análisis para el diseño de medidas de formación continua orientadas a las necesidades específicas de los trabajadores mayores son las siguientes³⁹:

- Antes de iniciar un curso de cualificación, deberían analizarse las competencias individuales de cada participante y esta información deberá integrarse en el diseño de la medida de formación.
- La medida de formación ha de adaptarse a las necesidades individuales, eligiendo en cada caso el procedimiento de aprendizaje adecuado.
- En ciertos casos puede ser recomendable combinar la formación en centros con formación en el puesto de trabajo.

En términos generales, la formación inicial y continua específica para trabajadores mayores no tiene mucha relevancia en la práctica de las empresas. Tras años de exclusión sistemática de los trabajadores mayores del mercado de trabajo —especialmente en las grandes empresas y los antiguos monopolios públicos como Correos, Telecomunicaciones y Ferrocarriles— la nueva idea sólo comienza a abrirse camino lentamente.

Impactos en la planificación urbanística y vivienda

La vivienda adquiere una especial importancia en la vejez porque los radios de acción se reducen y sus relaciones con el entorno disminuyen⁴⁰.

La mayor parte de las personas de edad avanzada viven solas en su casa. En Alemania el 31,8% de las personas entre 70 a 75 años vive sola, el 46% de las personas de 75 a 80 años y al 69,1% de los mayores de 80 años.

El diseño de la vivienda y del entorno tiene una alta prioridad para la conservación de un estilo de vida independiente en la vejez. En la Reforma de la Ley de Construcción alemana se tuvo en cuenta este aspecto al incluirse en ella a las personas mayores y discapacitadas como colectivos prioritarios de la promoción de viviendas sociales.

Al igual que en Alemania, en Finlandia la política oficial del gobierno pretende facilitar a los mayores el que puedan mantener un estilo de vida independiente dentro de su entorno social y familiar. Sin embargo, la realidad es que mucha gente mayor vive

³⁹ Hörwick, Eva (2003): Lernen Ältere anders? In: LASA (Hrsg.): Nutzung und Weiterentwicklung der Kompetenzen Älterer - eine gesellschaftliche Herausforderung der Gegenwart; Tagungsband der Veranstaltung der Akademie der 2. Lebenshälfte, 26.08.2002. Potsdam, S. 4 f.

⁴⁰ Adolph, Holger, Heinemann, Heike: Zur Lebenssituation älterer Menschen in Deutschland. Ausgewählte Daten und Kurzinformationen, Berlin 2002.

en circunstancias menos satisfactorias. Además del desarrollo demográfico, la calidad de la vivienda, la accesibilidad y su adaptación a las necesidades de las personas de edad avanzada son elementos que influyen en la demanda de servicios por parte de los mayores. En Finlandia además, el mercado de vivienda es gestionado generalmente por el sector público, pero últimamente —con la flexibilidad creciente del estado de bienestar— varias organizaciones y empresas privadas están suministrando viviendas para gente mayor.

En una investigación promovida por el Ministerio finlandés de Asuntos Sociales y Sanidad se estableció la siguiente distribución de las viviendas según la calidad de éstas:

Cuadro n.º 37

**Calidad de las viviendas por grupos de edad. Finlandia
(en %)**

	Viviendas bien equipadas	Viviendas mal equipadas	Viviendas muy mal equipadas
Población total	88,4	5,2	6,5
Población de 65 años y más	83,5	7,3	9,2
Población de 75 años y más	82,4	8,0	9,6
Población de 85 años y más	81,9	8,0	10,1

Fuente: Stakes (2003b: 52).

En el año 2000 aproximadamente la mitad de las personas con 65 o más años de edad vivía sola y casi el 60% de las personas de más de 75 años.

Cuadro n.º 38

**Estructura de los servicios a las personas mayores de 65 años. Finlandia 1995 y 2001
(en %)**

	Cuidados regulares en la vivienda	Servicios a la vivienda*	Residencias para mayores	Cuidados institucionales
1995	7,3	1,9	3,1	1,8
2001	6,6	2,8	2,6	1,6

Nota: El porcentaje es relativo a su franja de edad;

* La proporción de los que disponían de servicios a la vivienda durante 24 horas representaban el 1,1% en 2001.

Fuente: Stakes (2003b: 56).

Servicios y apoyo a la gente mayor:

- Atención municipal en el domicilio y cuidado médico en casa: es un tipo de asistencia que se ofrece a las personas cuando éstas, a causa de enfermedad o capacidad de funcionamiento reducida, necesitan ayuda para hacer frente a las actividades de rutina cotidianas. El servicio incluye comida a domicilio, ayuda para las actividades cotidianas, servicio de transporte y acompañamiento, varios servicios de atención de teléfonos de emergencia, limpieza e higiene personal y lavandería. Además de las tareas principales, los servicios también son una fuente importante de interacción social. El abanico de servicios y sus precios son determinados por los municipios.
- Subsidio a asistencia familiar. Los familiares que cuidan a una persona mayor tienen derecho a un llamado «subsidio a asistencia familiar» financiado por los presupuestos municipales. El apoyo privado de los mayores puede ser complementado por varios servicios públicos sociales y sanitarios.
- Apoyo a mejoras de vivienda: Apoyo económico destinado a efectuar mejoras en la vivienda de las personas mayores que tienen dificultades para vivir en su entorno familiar debido a problemas de movilidad o por tener sus capacidades motoras reducidas. Existen préstamos y subvenciones gubernamentales para renovaciones básicas y reparaciones.
- Apartamentos tutelados: Destinados a mayores que requieren apoyo y asistencia externa diaria. Incluye tanto vivienda como la provisión de servicios y les permite a los mayores vivir de una manera semiautónoma.
- Cuidados institucionales: En esta categoría se inscriben los servicios públicos en residencias para personas con problemas, tanto cortas como largas estancias.

En Francia también se constata una relación directa entre las condiciones de la vivienda y las demandas de plazas en las residencias. Un estudio elaborado por Futuribles señala que una parte importante de la gente que vive en residencias es debido a que su vivienda no cumple las condiciones que precisa para vivir lo más independientemente posible y no tanto por problemas de salud.

Respecto a la influencia del hábitat en el uso y planificación de las plazas residenciales destinadas a las personas mayores se señalan como líneas de actuación:

- Incluir en las futuras políticas dirigidas al envejecimiento aspectos como el urbanismo, la vivienda, la gestión del tráfico y los servicios comerciales.
- Adaptar la tecnología a las necesidades de las personas mayores, lo que probablemente se convierta en una importante industria en el futuro.
- Existe un programa centrado en el desarrollo de tecnologías competitivas para el bienestar del mercado mundial, dirigido por la Agencia Nacional de Tecnología de Finlandia.

Impacto sobre los asuntos sociales: salud, valores, apoyo a familias

El modelo de bienestar nórdico está basado en la solidaridad y el consenso a través de las generaciones. Sin embargo, el debate sobre el fuerte incremento futuro en el coste de las pensiones puede amenazar este «contrato social».

Junto con los amplios derechos universales del estado de bienestar, la sociedad finlandesa está marcada por un individualismo creciente y unas relaciones familiares cada vez más débiles. Existe una fuerte dependencia del estado de bienestar al haber sustituido la dependencia de la familia por la dependencia del estado. Ello hace que sea difícil reformar el sistema e introducir un modelo más orientado al mercado. Esta sustitución de dependencia ha generado que mucha gente mayor viva sola y el aislamiento degrada la salud física y mental y la calidad de vida de las personas mayores.

En la sociedad finlandesa existe una fragmentación tanto de valores sociales como de estilos de vida e identidades que también se aplica al proceso de envejecimiento. Se ha determinado una serie de factores que influyen en el modo en que las personas envejecen:

- Renta: El estado socio-económico general de los mayores en Finlandia ha mejorado con el desarrollo del sistema de pensiones y otras instituciones del estado de bienestar. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los niveles de renta de los jubilados. Las pensiones de las mujeres, por ejemplo, generalmente son menores a las de los hombres debido tanto a unos salarios más bajos durante sus años activos como a vidas laborales más fragmentadas. También existen diferencias en las cuantías de las pensiones debido a períodos de desempleo. Por otro lado, muchas personas jubiladas tienen ahorros o patrimonio mientras otras siguen cobrando subsidios después de retirarse
- La dimensión regional: En Finlandia la situación y las condiciones de los mayores son muy diferentes según las regiones debido a factores como: población urbano/rural, tradiciones y cultura local, políticas de envejecimiento, políticas de mercado laboral y formación etc.
- El género: Las mujeres se enfrentan a la vejez antes que los hombres tanto psicológica como culturalmente. Paradójicamente, los hombres envejecen físicamente antes y mueren más jóvenes. Como consecuencia, el envejecimiento es básicamente femenino por el mayor peso de las mujeres en los grupos de más edad.
- Formación y profesión: Los efectos negativos del envejecimiento se acusan más en las habilidades físicas, lo que permite prolongar la vida laboral en profesiones con un mayor componente intelectual. Retirados con más formación también tienden a interesarse más por la formación a lo largo de la vida, participan más en asuntos sociales y toma de decisiones y se adaptan mejor a una sociedad orientada a las tecnologías de información y comunicación.

En Finlandia la mayoría de las personas mayores está en buenas condiciones y vive independientemente en sus propias casas. Así, entre los actores de mercado se habla de un nuevo grupo de consumidores: retirados, relativamente jóvenes, con buena salud y buena economía. Los jubilados de la generación *baby-boom* serán más ricos que sus predecesores y habituados al consumo y para los cuales el desarrollo y extensión de innovaciones tecnológicas que les faciliten vivir más tiempo de forma independiente tendrá una importancia creciente.

Sin embargo, el enfoque de la vejez como una tercera edad vinculada al consumo y al mercado no puede generalizarse, ya que no todas las personas mayores son fuertes, ni económicamente ni físicamente. Por tanto, existe un riesgo de que la «buena vejez» sea una cuestión de medios económicos, en especial si la calidad del servicio público empeora o se deteriora.

En el debate público en Finlandia está presente la discriminación, aunque sea inconsciente, el llamado «ageism». «Ageism» es la propagación y reproducción de imágenes e ideas estereotipadas de las personas mayores. En la vida cotidiana «el ageism» se muestra como un comportamiento y unas actitudes discriminatorias, un peor tratamiento por parte de los suministradores de servicios públicos.

Implicaciones en la salud

El envejecimiento de la población impone exigencias a la sociedad que afectan al Sistema de Seguridad Social, especialmente al sistema de pensiones y al sistema sanitario.

En las políticas alemanas es importante el componente de rehabilitación en la medicina geriátrica con el objetivo de garantizar o reestablecer la independencia de las personas mayores. Paralelamente, se ven obligados a ampliar e integrar los servicios de cuidado en casa y en residencias u hospitales.

La financiación de los servicios de salud se reparte en Alemania entre las cajas de seguros públicas y privadas. Aproximadamente el 90% de la población alemana está cubierta por el régimen de sanidad pública, con los mismos derechos a los servicios médicos necesarios, independientemente de la edad y del nivel de ingresos.

Las cajas de Seguro Médico Obligatorio pagan más de 140.000 millones de euros al año por los servicios médicos prestados. Con el objetivo de reducir los impuestos indirectos sobre el trabajo y de afrontar los retos derivados del envejecimiento, se procedió a una reforma del sistema sanitario que entró en vigor el 1 de enero de 2004. La reforma pretende ahorrar en torno a los 23.100 millones de euros hasta el año 2007 y permitir una reducción de la contribución al sistema de sanidad para alcanzar el 13% del salario bruto frente al 14% actual.

En Finlandia, la asistencia sanitaria está organizada por las entidades locales, es decir, por los municipios. La asistencia por especialistas es proporcionada por una jerar-

quía de hospitales que son propiedad de la junta común de municipios y gestionados a su vez como 20 distritos hospitalarios. Los gastos de la asistencia sanitaria son el 6,6% del PNB, siendo una de las cifras más bajas a nivel comunitario.

El envejecimiento de la población y sus consecuencias en el incremento de demanda de los servicios sanitarios han puesto al sistema de salud, y sobre todo su financiación, en la agenda política para ser objeto de una reforma estructural.

8.3. Conclusiones

Las reflexiones procedentes de los tres países estudiados coinciden en cuanto a la necesidad de «movilizar» los recursos humanos, tanto internos como externos al país, a fin de garantizar el pago de las pensiones en el futuro. El gran interrogante al respecto se refiere a la futura evolución del mercado de trabajo y, desde luego, a su regulación. Si persisten problemas actuales como la precariedad, el paro estructural, las barreras a la incorporación de la mujer y la exclusión de los trabajadores y trabajadoras mayores —todos ellos consecuencia de una escasa valoración de los recursos humanos— se agravará la crisis financiera del sistema de pensiones. No obstante, también se señalan una serie de soluciones relacionadas con el diseño de los puestos de trabajo, la formación a lo largo de la vida y medidas sociales complementarias que actuarían a favor de la población activa e inactiva de hoy y de mañana. En este sentido, el debate sobre el envejecimiento ofrece una gran oportunidad de reflexionar sobre nuestros valores sociales y el papel de nuestro sistema social en su conjunto.

También ha de advertirse del peligro que supone plantear las reformas sociales ante el fondo de una crisis económica y de finanzas públicas menguantes. Tal como ha sucedido en el caso alemán y el finlandés, pueden llegar a adoptarse políticas que sólo transfieren la problemática social a décadas posteriores. Los análisis demuestran que incluso en estos dos estados, donde la cobertura de las prestaciones sociales es muy superior a la existente en el estado español, los recortes sociales hacen estragos en la parte de la población más débil, entre ellos, un número elevado de personas mayores.

El envejecimiento es un proceso a lo largo de la vida. El sentirse mayores depende de las condiciones de vida, del estado de salud y de la percepción social de la vejez. La virtud de los tres análisis nacionales consiste, principalmente, en cuestionar el enfoque negativo que predomina en el debate actual sobre las consecuencias del envejecimiento, por las repercusiones evidentes que este proceso demográfico tiene en el modelo actual de bienestar asentado en Europa ante el temor a la pérdida de conquistas sociales.

Siendo esto cierto, no lo es menos que debe comenzarse a comprender el envejecimiento no como un proceso que condiciona nuestra calidad de vida al final, sino como una nueva realidad de vida en la cual debemos reorganizar los ciclos vitales, en

especial los de la madurez, para poder adecuar los tiempos disponibles de vida con la participación en la actividad y en la sociedad. Se debería comenzar a apreciar las oportunidades inherentes a una política social orientada hacia la prevención. Muchas de las medidas que se han sugerido para mejorar la calidad de vida para las generaciones mayores son avances que llegarán a beneficiar a las personas jóvenes cuando alcancen la fase de la jubilación, o incluso antes.

Es importante tomar en cuenta la perspectiva que se abre por la posibilidad de vivir más años, ya que comienza a apreciarse el riesgo subyacente de discriminación por razón de edad que pueda sumarse a otros tipos de discriminación visibles por razón de género u origen.

Las posibles reclamaciones de derechos por parte de los mayores, que han contribuido a asentar el estado del bienestar, que están más formados y que desean mantenerse como parte activa de la sociedad, debe ser un aspecto a tener en cuenta a la hora de plantear estrategias proactivas de acción.

El problema del debate, tal como se plantea hoy en día es el enfrentamiento por una parte, entre las diferentes generaciones (por el propio diseño de los sistemas de pensiones) y, por otra, entre los diferentes colectivos beneficiarios de las prestaciones sociales.

Existen, no obstante, caminos innovadores en la organización del mercado de trabajo y en la provisión de servicios sociales y sanitarios a la población que pueden redundar en una mayor calidad de los mismos e incluso en un menor coste, gracias a la prevención de enfermedades y de la dependencia. Algunos de estos caminos se apuntan en los casos de Alemania, Finlandia y Francia, al igual que las amenazas que se derivan de reformas mal planteadas o de las reformas parciales al no abordar la problemática desde una visión integral.

Finlandia es un país pequeño que ha vivido, por circunstancias no demográficas, situaciones difíciles que ha sabido remontar. Es un país orientado hacia un desarrollo socioeconómico sostenible y de innovación donde las personas mayores están llamadas a ocupar un espacio relevante.

Se enfrentan antes que el resto de países a la problemática de ver jubilarse masivamente a las generaciones de su *baby boom* (final de los 40 comienzos de los 50) y a poder sufrir falta de profesionales orientados al trabajo con las personas mayores. Por esta circunstancia, junto a la tradición municipal en la prestación de servicios sociales y sanitarios, Finlandia se presenta como un país cuya experiencia merece ser tenida en consideración. Ante la nueva situación, Finlandia tiene en cuenta la globalidad de los aspectos que hay que abordar en cada uno de los grandes ámbitos donde el envejecimiento va a modificar los parámetros y las reglas de juego hasta ahora vigentes.

Además de la reforma en el sistema de pensiones, el resto de programas puestos en marcha en el ámbito de la salud y la atención sociosanitaria, así como los directa-

mente relacionados con el del mercado de trabajo, reflejan claramente el nivel de compromiso del gobierno finlandés para procurar la adaptación necesaria del país a esta nueva realidad demográfica.

En el caso de Francia las advertencias más serias van en dos direcciones. La primera se centra en recordar la importancia de plantear supuestos pertinentes a la hora de planificar reformas. En esta línea se encuentra la crítica respecto a que las reformas implantadas se basan en supuestos excesivamente optimistas respecto a la evolución del empleo. La segunda advierte del peligro de pensar en el corto plazo y no valorar los efectos de las reformas a más largo plazo, que pueden resultar de un signo opuesto al pretendido.

Alemania, por su parte, aborda esta etapa de cambio y reformas en un momento crítico de sus finanzas públicas derivado del esfuerzo de la unificación. Es interesante, sin embargo, apreciar la aportación que hacen respecto a los aspectos que tienen que ver con el urbanismo y la vivienda dentro de un marco de actuación donde la prevención se debe adoptar como concepto central de las reformas.

En nuestro caso existen ciertos márgenes de actuación respecto a la aminoración de los impactos previstos, sobre todo en el mercado de trabajo y en la organización de los sistemas de atención a los muy mayores. En el primer caso disponemos de «reserva» de mano de obra si conseguimos activar los recursos disponibles e insertamos a los jóvenes y las mujeres en mayor medida en el mercado de trabajo, huyendo del subempleo y de la precariedad tal y como se advierte en el caso francés. La prevención como política que mejora la calidad de vida de los mayores, la formación, la valoración de la experiencia y la organización del trabajo acorde con las edades, se desvelan como palancas de actuación importantes.

Otro aspecto que conviene destacar sobre las lecciones aprendidas es que para pensar en la posibilidad de un aumento de las tasas de natalidad, es imprescindible asentar unas políticas activas de conciliación del trabajo y la familia como lo constatan en Finlandia, siendo conscientes además que futuros aumentos en las tasas de natalidad, si es que fuéramos capaces de lograrlos en la segunda mitad de esta década, no tendrían efectos hasta después del 2025.

El aspecto más delicado de las consecuencias económicas del envejecimiento es, sin duda alguna, el efecto sobre las pensiones, para lo cual el empleo se convierte en clave para su sostenibilidad, sin olvidar la incidencia de otras variables económicas como el crecimiento y la productividad.

9. EUSKADI 2020

Introducción

El proyecto de estudio sobre «El envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales» tiene desde el comienzo una clara orientación prospectiva, ya que propone la necesidad de abordar un proceso de reflexión que llegue a construir una imagen posible y también coherente de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el horizonte del año 2020.

Construir una imagen posible y coherente de la sociedad exige por una parte, un trabajo extenso en cuanto a los temas que ha de abordar y, por otra, ha de ser pluridisciplinar para ser capaz de proporcionar hipótesis suficientes que abarquen los temas centrales que tienen que ver con el futuro de una sociedad.

Para conseguir este objetivo la metodología elegida ha sido la de los escenarios planteados desde una visión proactiva. No se trata de reconocer el escenario tendencial o más probable, sino de construir un escenario posible y alcanzable (tendencial o no) en el que situar las apuestas que permitan trabajar por la consecución del mejor futuro posible para la sociedad.

El objeto del estudio era la elección del escenario demográfico más verosímil en el año 2020 y junto a él, el escenario económico, político, social y cultural que represente la sociedad vasca en ese año.

Este objetivo general se desglosaba en los siguientes objetivos operativos:

- Identificación e interrelación de las variables socioeconómicas que interaccionan con las demográficas y situarlas en el año 2020.
- Construir una imagen de cómo será la sociedad vasca futura en todos sus aspectos: sociales, económicos, culturales, políticos...
- Esta imagen se establecerá aplicando el método de escenarios y, más en concreto, el que ha utilizado la Célula de Prospectiva de la Comisión Europea en su ejercicio Europa 2010.
- Asociar a los diferentes escenarios demográficos del año 2020, los factores de índole económico y social que conlleven, y que generarán escenarios globales posibles. El proyecto, sin embargo, requiere identificar de todos el más verosímil, por lo cual habrá que asignarles el grado de probabilidad que tienen en función de la coherencia que se establece entre los datos demográficos y el resto de variables: económicas sociales, culturales, políticas...

- Conocer en otros países europeos los temas y elementos de reflexión que se están tratando para abordar esta misma situación.

El método de escenarios, ampliamente utilizado en muchos proyectos de reflexión estratégica, vive en los últimos años un período de afianzamiento y expansión debido básicamente a que:

- Se trata de un método que permite la participación de un número importante de personas que en calidad de expertos aportan sus conocimientos y, gracias a las herramientas disponibles, proporciona un enfoque holístico donde el todo es más que la suma de las partes, ya que trabaja desde el enfoque de sistema.
- Permite trabajar con variables de índole cualitativa, de difícil manejo en otras metodologías y
- En última instancia, sirve para construir imágenes de futuro que se conviertan en objetivos para movilizar los recursos pertinentes.

Permite, en suma, enfocar la investigación de cualquier proyecto bajo la adopción de una actitud proactiva a través del recorrido: reflexión, anticipación, acción.

En este proyecto se ha aplicado la metodología pertinente que permite construir un escenario de anticipación o normativo en base a la construcción de imágenes alternativas del futuro. Esta metodología ha seguido una secuencia desde el comienzo hasta el final centrada en cinco etapas:

- Una primera etapa que ha tenido por objetivo situar el método prospectivo en su contexto socioeconómico.
- Una segunda etapa que ha identificado las variables-clave del sistema y de su entorno con la ayuda del análisis estructural.
- Una tercera etapa se ha centrado en comprender la dinámica del sistema en su entorno, ha tratado de dibujar su evolución mediante la definición de las hipótesis de evolución que mejor nos permitieran descubrir las cuestiones clave para el futuro y los retos estratégicos asociados y proponer los diferentes escenarios posibles desde un enfoque de anticipación.
- Una cuarta etapa ha buscado reducir la incertidumbre que pesa sobre las cuestiones clave de futuro identificadas en la etapa precedente utilizando el método de encuesta a expertos, para poner en evidencia las tendencias de peso, y descubrir los escenarios de entorno más probables.
- Una quinta se ha centrado en definir un escenario apuesta teniendo en cuenta todas las aportaciones: las procedentes de los grupos de reflexión y las procedentes de la encuesta a expertos.

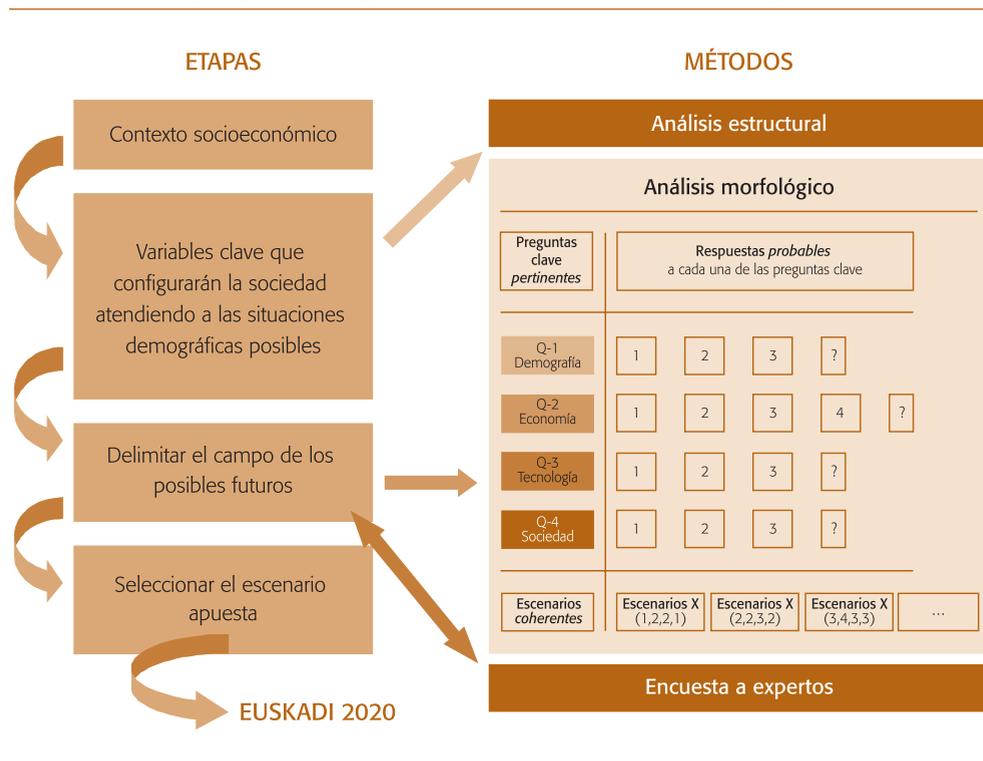
Esta es la parte nuclear del proyecto que aporta el componente de innovación a este estudio, parte que no habría sido posible llevar adelante sin la participación de

un numeroso grupo de personas que con mayor o menor intensidad han contribuido al resultado final. Un total de 98 personas han tenido relación directa con el proyecto y han participado en él con diferentes niveles de dedicación, bien aportando sus reflexiones en la primera etapa del proyecto para situar el contexto de la reflexión, bien participando en los cuatro grupos de trabajo organizados en la tercera etapa del proyecto para identificar futuros posibles, bien respondiendo a la encuesta de expertos.

El esquema de las etapas y métodos asociados se recoge en la siguiente figura:

Gráfico n.º 19

Etapas y métodos para la construcción del escenario apuesta



9.1. Identificar las variables clave

La primera tarea consiste en identificar los factores o variables socioeconómicas que tienen que ver con la configuración de una sociedad en un contexto de envejecimiento demográfico. Para ello, un grupo de personas expertas, en este caso una combinación de profesionales y de técnicos de la administración vasca, con conocimientos en aspectos parciales del sistema a estudiar, aportan su visión encaminada a elaborar

un primer listado de variables socioeconómicas debidamente documentadas y justificadas para su inclusión en el análisis, de modo que se puede contar finalmente con una visión global del sistema a estudiar.

El resultado de esta etapa ha sido la confección de un listado de variables que, a priori, se consideran claves para la configuración de la sociedad vasca en los próximos 16 años, condicionada por un proceso de envejecimiento poblacional.

Del conjunto de aportaciones se han seleccionado 32 variables, clasificadas en los siguientes campos: la demografía, el mercado de trabajo, la protección social, las pensiones, la economía y la competitividad, la sociedad en cuanto a valores y comportamientos y finalmente variables relacionadas con el entorno global.

El listado de las variables con las que se ha trabajado son:

I. Demografía:

1. Tasa de natalidad.
2. Saldo migratorio y tipo de inmigración.
3. Esperanza de vida.

II. Mercado de trabajo:

4. Empleo.
5. Relaciones laborales.
6. Generación de conocimiento.

III. Protección social:

7. Reconocimiento de los derechos económicos subjetivos.
8. Renta de inserción.
9. Gasto social y sanitario.
10. Tipología de la dependencia.

IV. Pensiones:

11. Número de pensionistas.
12. Pensión media.

V. Economía/competitividad:

13. Crecimiento económico.
14. Política fiscal.
15. Infraestructuras y capital público (inversión).
16. Nivel de la productividad y competitividad exterior.
17. Nivel de atraktividad del País Vasco.
18. Ahorro.

VI. Sociedad:

19. Estructura y cultura familiar.
20. Aprendizaje permanente y competencias y contenidos clave.
21. Modernización de la administración y de la instrumentación de las políticas públicas.
22. Cambio institucional consensuado hacia fuera y hacia dentro (nueva gobernanza).
23. Capital social.
24. Valores y comportamientos.
25. Nivel de percepción y aceptación de cambios por parte de la población.
26. Valoración de las personas mayores.
27. Planificación territorial y urbana.

VII. Tendencias globales:

28. Estabilidad macroeconómica.
29. Construcción europea.
30. Nivel de incertidumbre derivado de la conflictividad internacional.
31. Sistema financiero y mercado de capitales.
32. Articulación del orden global.

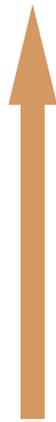
La segunda etapa se ha destinado a establecer las interacciones entre el conjunto de variables. La razón principal es reconocer que en un sistema a estudiar, en nuestro caso el envejecimiento de la sociedad vasca y sus consecuencias económicas y sociales, tan importante como los elementos principales que van a configurar la sociedad del futuro es reconocer las relaciones entre las variables, identificar las tractoras y las dependientes para centrar la atención sobre las variables que resulten ser más tractoras. Conocer el binomio causa-efecto de los elementos que influyen en el envejecimiento es imprescindible para diseñar en el futuro las políticas públicas necesarias que permitan afrontar los efectos negativos del envejecimiento y potenciar las oportunidades que de este proceso puedan surgir.

Visualizar esta interacción es también necesario para generar los argumentos pertinentes en la posterior redacción de los escenarios.

Para llevar adelante esta tarea se ha aplicado la herramienta denominada análisis estructural. Esta herramienta es un método de estructuración de una reflexión colectiva que ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos. Tiene por objetivo hacer aparecer las principales variables influyentes y las dependientes y con ello las variables esenciales de la evolución del sistema.

El resultado de este ejercicio arrojó que de las 32 variables identificadas escasamente una docena de ellas eran realmente CLAVE O ESTRATÉGICAS para la configuración de la sociedad vasca dentro de apenas 16 años.

Gráfico n.º 20

Variables estratégicas

24	El capital social
23	Los valores y comportamientos
04	El empleo
13	El crecimiento económico
19	La estructura y cultura familiar
02	El saldo migratorio
05	Las relaciones laborales
29	La construcción europea
17	Atractividad del País Vasco
09	El gasto social y sanitario
14	La política fiscal
06	La generación de conocimiento
20	El aprendizaje y el nivel de competencias
16	La productividad y competitividad
25	Los cambios asumidos por la población
03	La esperanza de vida

Estas variables combinan un valor tractor importante, con lo que la sociedad vasca será diferente dependiendo de su evolución, y a su vez muestran un nivel de dependencia elevado, así que al actuar sobre ellas éstas, a su vez, interactúen sobre otras variables que también tienen su incidencia en el futuro de nuestra sociedad.

Analizando el mapa de relaciones que mantienen estas 16 variables con el resto de las posicionadas en los grupos de interés y los bucles de interacción, se procede a su agrupación en ámbitos temáticos con el objetivo de poder hacer operativo el análisis y su correspondiente reflexión. Esta etapa se destina a establecer las hipótesis de evolución posible que estas variables y las relacionadas con ellas pueden tener en los próximos años. Los cuatro ámbitos son:

1. La construcción y el futuro de la Unión Europea.
2. El empleo y las organizaciones.
3. Las políticas públicas y el envejecimiento.
4. La sociedad.

9.2. Los futuros posibles

Identificar los factores o variables y conocer las interacciones que se establecen entre ellas no es suficiente para conocer la evolución que van a tener a lo largo de los años.

En esta etapa se trabaja en el establecimiento de las hipótesis de evolución de las variables y aplicando el análisis morfológico⁴¹, es decir, seleccionando de las hipótesis posibles de evolución las combinaciones de hipótesis que posibilitan la visualización de futuros posibles, definir unos escenarios parciales para cada uno de los grupos de reflexión.

La dinámica de trabajo seguida ha sido la siguiente:

- Paso 1: Establecer la situación de partida de las variables identificadas como claves y sus asociadas.
- Paso 2: Proponer las hipótesis de evolución asociadas y consensuar entre los expertos los escenarios parciales situados entre lo tendencial y lo deseable.
- Paso 3: Seleccionar los 2 o 3 escenarios por cada uno de los ámbitos propuestos que agrupen a las variables principales con el objetivo posterior de contrastarlos a través de una consulta a expertos.

Estos escenarios «posibles» son la base de partida para construir la imagen de Euskadi 2020 como escenario apuesta.

Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura deseable.

Estos escenarios en torno a la sociedad vasca deben tener en cuenta los escenarios demográficos elaborados por Eustat y situados en el año 2020. De los 7 escenarios demográficos posibles, los datos más recientes posicionan el presente cerca de los escenarios 4 y 5.

Una sociedad que camina hacia el envejecimiento de su población, que vive la necesidad de transformar sus actividades para ir creando progresivamente la denominada sociedad del conocimiento y cuyo bienestar va a venir determinado por la capacidad de articular un desarrollo sostenible, es una sociedad que debe prepararse y aprovechar el tiempo disponible para ir transformando progresivamente las bases sobre las que se asiente su modelo. La sociedad vasca no vive aislada ya que comparte estos retos con el resto del entorno social, económico y político europeo, pero también se observa que las respuestas que se dan en los países y en las regiones ante los mismos fenómenos no son semejantes⁴², por lo que las distintas posibilidades están abiertas.

⁴¹ Utilizado por la cédula de prospectiva de la Unión Europea en la redacción de los Escenarios de Europa 2010.

⁴² Ilustra esta afirmación la aportación de 3 centros de investigación europeos que nos relatan cómo se aborda esta problemática en sus países respectivos: Francia, Alemania, Finlandia.

9.2.1. La construcción europea y el futuro de la Unión Europea

Se señalaron 3 grandes retos de la situación presente de la Unión Europea, 3 componentes estratégicos para el futuro de la Unión y 3 escenarios posibles:

— Organización interna:

- Gobernanza.
- Democratización.
- Constitución.
- Límites a la ampliación.
- Competencia/Reparto.
- Participación.
- Armonización.
- Soberanía.
- Innovación.
- Convergencia.

— Reforzamiento exterior:

- Desarrollo socioeconómico.
- Consolidación de criterios políticos y éticos en la globalización.
- Desarrollo sostenible.
- Desarrollo solidario.
- Europa política.
- Europa social.
- Europa de la defensa.

— Estabilidad macroeconómica global

- Política monetaria.
- Política comercial.

Gráfico n.º 21

Componentes estratégicos para el futuro de la Unión Europea



- Europa de la defensa (ejército europeo).
- Economía global.
- Reducción de la conflictividad de la inestabilidad y de las desigualdades.
- Empleo de calidad.
- Mayor calidad de vida.

Una Europa constitucional (Modelo social)

Carácter voluntarista. Avance democratizador, identidad común compartida, reparto competencial. Solidaridad y desarrollo sostenible como ejes de la política interna y externa. Apoyo decidido a la innovación y a la eficiencia económica. Modelo público de generación de conocimiento: espíritu de Lisboa.

Una Europa del mercado

Escenario tendencial, donde no ha terminado de cuajar el espíritu de Lisboa. Equilibrio inestable. Escasa transferencia de competencias hacia niveles superiores e inferiores. Europa de los mercados. Aumento de las desigualdades aunque se mantiene en niveles «tolerables». Escasa participación de las regiones, protagonismo de los Estados.

Unión menor (cuestionamiento socio-político)

Escenario de carácter tendencial y de repliegue. Falta de identidad colectiva. Conflictos entre estados. Europa diferencial entre el núcleo fuerte y los países periféricos, polarización del desarrollo. Escasa inversión en innovación. Movilidad escasa. Administración obsoleta.

Los componentes de los escenarios son:

Cuadro n.º 39

Escenarios posibles en el ámbito de Europa

	EUROPA CONSTITUCIONAL (modelo social)	EUROPA DEL MERCADO	UNIÓN MENOR (Cuestionamiento)
CAMBIO INSTITUCIONAL	Avance constitucional Europa bicameral Participación regional regulada Régimen especial para la CAE	Aplicación tratado de Niza en la elaboración de la Constitución europea. Participación puntual de los gobiernos regionales recomposición	Constitución aprobada en aplicación del Tratado de Niza
	Identidad común compartida	Identidad común compartida por unos mínimos	Falta de identidad colectiva Conflictos cuestionados
	Parón en la ampliación de la UE (sin Turquía y países de los Balcanes)	Entrada de nuevos países: Turquía Acuerdos preferentes con el Magreb	Falta de identidad colectiva Conflictos cuestionados
CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y POLÍTICA FISCAL	Mercado interno consolidado Armonización impositiva	Mercado interior consolidado Armonización impositiva tensiones en el seno de la UE	Conflictos entre Estados Liberalización de mercados
CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y ORDEN GLOBAL	Multipolaridad tensiones Creación de un ejército europeo	Multipolaridad tensiones Creación de un ejército europeo	Creación de un ejército europeo
CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA	Acuerdos comerciales globales Transición hacia un nuevo modelo energético	Acuerdos comerciales globales Estabilidad de precios Inestabilidad energética	Polarización del desarrollo Inestabilidad de precios Aumento de los tipos de interés
CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO	Modelo público de generación del conocimiento Desarrollo ampliado de los objetivos económicos y sociales de Lisboa Europa líder en la sociedad del conocimiento	Mercado laboral consolidado Clusterización de los sectores Desarrollo de los objetivos económicos de Lisboa Europa comparte el liderazgo en el desarrollo de la sociedad del conocimiento	Inversiones y movilidad escasa Desarrollo desigual de los objetivos económicos y sociales de Lisboa Europa a remolque de otras economías en el desarrollo de la sociedad del conocimiento

9.2.2. El empleo y las organizaciones

La actividad económica está enfrentada a la competencia, en mercados abiertos donde conviven organizaciones proactivas con otras, aún mayoritarias, excesivamente reactivas. La mayor parte de las empresas presenta las siguientes características:

- Escaso tamaño.
- Insuficiente nivel de inversión en innovación.
- Mantiene una posición vulnerable en la cadena de valor.
- El trabajador es un recurso móvil.
- La dirección se transforma con lentitud.

Ante estas características se contraponen aquellas otras que serían más adecuadas de cara a abordar los retos que representan el envejecimiento y la calidad del empleo.

El cambio pasaría por superar los siguientes retos:

Gráfico n.º 22

Características de las organizaciones hoy y mañana



Tres escenarios posibles para el empleo y las organizaciones:

Liderazgo transformador en las organizaciones

Es un escenario donde el País Vasco responde proactivamente a los retos que representa la necesidad de transformar las organizaciones en su concepto más amplio (organizaciones del ámbito privado y público) como única vía para poder crear valor. Ha

habido una importante modificación del tamaño de las empresas gracias a la multitud de acuerdos interempresariales alcanzados. La reforma del sistema educativo y de aprendizaje, una de las bases del proyecto transformador. Cambio en los sectores de actividad garantizando unos niveles de empleo de calidad.

Convergencia, contagio bajo la sombra del envejecimiento

Es un escenario que se caracteriza por una convergencia con el entorno europeo pero la posición de desarrollo y riqueza alcanzada a comienzos del siglo XXI ha ido amortiguando el efecto provocado por un bajo dinamismo sufrido, sobre todo, en algunos sectores industriales. En este escenario el envejecimiento sigue teniendo un diagnóstico y un tratamiento más demográfico que social.

Declive demográfico y decadencia económica

En este escenario no se han abordado las reformas de fondo necesarias para promover un cambio sustancial en el tipo de organizaciones ni en la distribución sectorial de la actividad económica. Fracaso de la política de innovación, con lo que la entrada de nuevos países a la UE, que compiten en base a menores precios de los productos, tuvo un efecto destructor de empleo en el País Vasco. Al final del período se aprecia una toma de conciencia seria de la necesidad de invertir el ciclo por lo cual se ha abordado la transformación a partir de las empresas. Comienza a abandonarse el discurso victimista pero aún persiste en la sociedad la idea de que esta situación es fruto del envejecimiento de la población y de sus efectos en la estructura productiva y el gasto público, lo que ha frenado una mayor inversión. Desde la perspectiva demográfica escenario regresivo, donde no hay inmigración o el saldo es negativo.

Las configuraciones de las variables asociadas a estos escenarios son:

Cuadro n.º 40

Escenarios posibles en el ámbito de la actividad y las organizaciones

	LIDERAZGO TRANSFORMADOR	CONVERGENCIA CONTAGIO	DECLIVE DECADENCIA
EMPLEO	Tasa de ocupación del 75% 1.028.000 empleos	Tasa de ocupación del 70% 930.000 empleos	Tasa de ocupación del 62,5% 770.000 empleos
	Incremento de la inmigración 10%, un 30% es cualificada	Incremento de la inmigración: 5%, un 20% es cualificada	Saldo migratorio 0
	Desempleo masculino de 4%. Femenino del 6%	Desempleo masculino de 6,6%. Femenino del 12,4%	Desempleo masculino de 9%. Femenino del 15%
	Aumento del V.A. y mantenimiento empleo industrial 25%	Empleo industrial del 20%	Pérdida de empleos industriales: 17%
	Aumento del tamaño de las empresas. Importantes niveles de internacionalización. Mayor inversión en tecnología	Sectores con empresas que han aumentado tamaño y se han internacionalizado y otros no: dualidad	Empresas con pequeño tamaño para competir. Escaso nivel de internacionalización
APRENDIZAJE	Aprendizaje permanente: Vuelta a las aulas	50% de ocupados en aprendizaje permanente	25% de ocupados en aprendizaje permanente
	Competencias clave en la media de la UE	Competencias clave en la media europea	Competencias clave por debajo de la media europea
	Descentralización de unidades universitarias en las áreas de actividad	Escasa cercanía física centros de formación/unidades productivas	No confluyen la universidad y los centros de trabajo
	Fracaso escolar en descenso. 13%	Fracaso escolar cercano al 18%	Fracaso escolar cercano al 18%
	Aumento del gasto público en educación/PIB-7%	Mantenimiento del gasto en educación 4%	Mantenimiento del gasto en educación 4%
VALORES	Innovación y creatividad valores centrales del trabajo	Tiempo libre como valor central	Rechazo al fracaso
	Adaptación parcial a la pluralidad de situaciones en el trabajo	Mantenimiento de la rigidez en las RR.LL.	Falta de instrumentos para la adaptación a la pluralidad
	Aparición de variados núcleos de liderazgo. Recuperación de la responsabilidad social del trabajo	Mantenimiento de comportamientos utilitaristas y pragmáticos	Necesidad de líderes sociales reconocibles. Pérdida del valor del trabajo
LAS RELACIONES LABORALES	Se modifican los parámetros de retribución	Dicotomía entre antiguos y nuevos empleados en la retribución	Dicotomía entre antiguos y nuevos empleados en la retribución
	Pacto de empresa	Negociaciones colectivas por sectores	Pacto de empresa
	Participación progresiva de los trabajadores en la empresa	El trabajador sigue siendo un recurso móvil	El trabajador sigue siendo un recurso móvil

Cuadro n.º 41

Escenarios posibles en el ámbito de la actividad y las organizaciones

	LIDERAZGO TRANSFORMADOR	CONVERGENCIA CONTAGIO	DECLIVE DECADENCIA
GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS	Gestión por procesos implantado masivamente	50% de las organizaciones gestión por procesos	Modelos de gestión jerárquicos mayoritarios
	Servicios de apoyo innovadores	Servicios de apoyo parcialmente innovadores	Servicios de apoyo parcialmente innovadores
	75% alfabetización en TICs	50% alfabetización en TICs	50% alfabetización en TICs
	Multitud de unidades de innovación	Técnicos investigadores en casi todas las empresas	Cercanía progresiva de los CCTT a las empresas
	La formación continua alcanza a tod@s l@s trabajador@s	Extensión progresiva de la formación	Sistema poco flexible de incentivos a la formación
	50% de la industria y 80% de los servicios en procesos de calidad o EFQM	50% de organizaciones	25% organizaciones certificadas o en procesos de calidad
	Extensión de foros de reflexión profesionales y ciudadanos	Aumento de los foros de reflexión	Foros ciudadanos en aumento
	Difusión de la cultura, de la ciencia en los medios	Aumentos de audiencia de televisiones temáticas	Difusión de cultura y ciencia reducida a un escaso número de ciudadanos
CRECIMIENTO/ PRODUCTIVIDAD/ COMPETITIVIDAD	Crecimiento alto superior al 3%	Crecimiento en torno al 2% anual	Crecimiento en torno al 1% anual
	2,1% ritmo anual de creación de nuevas empresas	Saldo positivo en la creación de empresas	Ligero descenso en el ritmo de creación de empresas
	Saldo migratorio positivo del 10%	Saldo migratorio positivo del 5%	Saldo migratorio 0
	Inversión en I+D: 4,5% del PIB. En 2010 cubierto objetivo del 3%. Innovación valor integrado	Predominio de la I+D tecnológica. Escasa innovación social	Predominio de la I+D tecnológica. Escasa innovación social
	Incrementos de productividad del 2% anual/persona	Incrementos de productividad del 1% anual/persona	Incrementos de productividad del 0,5% anual/persona
	Internacionalización fuerte en algunos sectores	Internacionalización fuerte en algunos sectores	Internacionalización creciente

9.2.3. Las políticas públicas

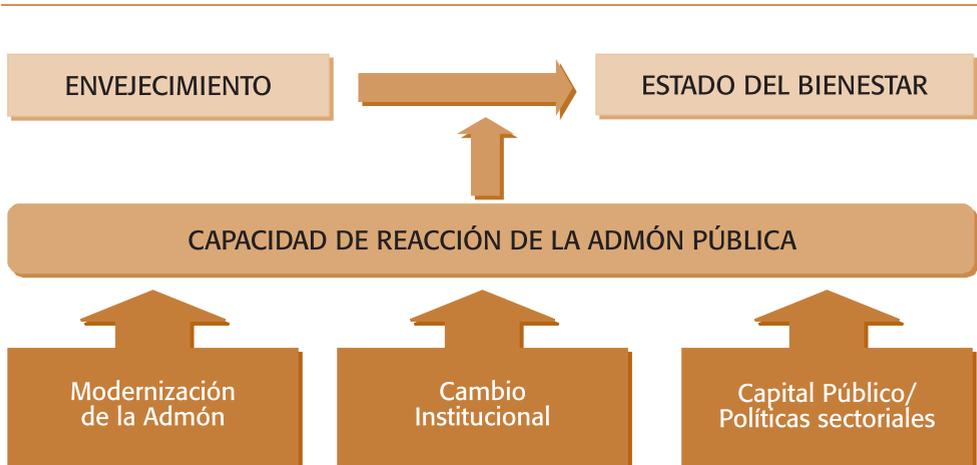
Dado el calendario de envejecimiento y sus efectos sobre las políticas públicas (en el caso de las pensiones los problemas surgirán cerca del 2030) hay dos opciones: acometer sólo algunas reformas marginales o por el contrario plantear los cambios en los elementos centrales que garanticen la sostenibilidad futura de los presupuestos públicos ofreciendo información para que la ciudadanía pueda formar parte activa de las decisiones que deban adoptarse.

El reto de las políticas públicas ante el envejecimiento está en definir unas estructuras y unas políticas públicas que garanticen la sostenibilidad del estado del bienestar ante una nueva realidad socioeconómica emergente. Para ello la administración ha de tener capacidad para hacer reaccionar a las personas y conseguir que sean partícipes del cambio. Ello exige que la propia administración tenga una capacidad de reacción sustentada en tres grandes pilares: modernización, cambio e inversión para hacer frente a un nuevo entorno caracterizado por:

- Las limitaciones en la utilización de los recursos públicos.
- La exigencia de mejorar la eficiencia.
- La globalización de los mercados.
- La necesidad de innovar ante la revolución tecnológica.

Gráfico n.º 23

Pilares para el cambio en la administración



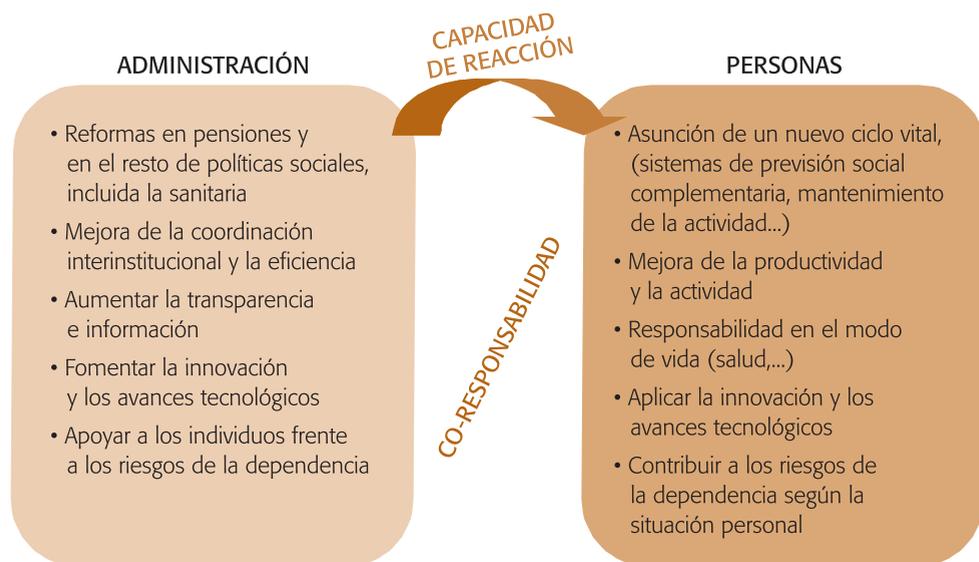
Para la consecución de este importante reto es necesario aprovechar adecuadamente todos los recursos disponibles, trabajar desde la coordinación y establecer acuerdos entre

los diferentes niveles de la administración vasca (como ejemplo el proyecto emprendido en el ámbito del sector sociosanitario entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales).

Por su parte, las personas han de ir avanzando en el concepto de corresponsabilidad en el futuro sostenimiento de las finanzas públicas. Un esquema que recoge esta idea es el siguiente:

Gráfico n.º 24

Posibles direcciones de la co-responsabilidad: administración-personas



Los dos escenarios propuestos combinan lo probable con lo deseable:

Un nuevo ESTADO y una nueva SOCIEDAD DEL BIENESTAR consensuados

Ante la transformación de las bases sobre las que se asienta el estado del bienestar, la administración vasca es capaz de acordar con la ciudadanía el marco de la sostenibilidad del mismo. La administración hace reaccionar a la ciudadanía, que es consciente de la necesidad de compartir los esfuerzos. Prestación con contribución conviven y se complementan.

La administración pública mantiene su peso en la economía, ha mejorado sustancialmente su eficiencia seleccionando sus prioridades de gasto e incorporando nuevas tecnologías y criterios de evaluación y de mejora continua a todas sus actividades. Se produce un aumento del ahorro público y privado, lo que aumenta el carácter contri-

butivo del sistema de pensiones. Aumento de la tasa de actividad, sobre todo femenina y de los mayores, gracias a una edad de jubilación flexible y a incentivos que favorecen el retraso de la jubilación. El nuevo modelo de protección social garantiza los derechos mínimos universales a la ciudadanía, pero al mismo tiempo traslada al individuo parte de la responsabilidad derivada de su riesgo (la edad de jubilación obligatoria depende de cada individuo). Se trata de personas mayores más formadas y más aptas para seguir en activo que las generaciones anteriores. Los sistemas de previsión complementarios llegan al 70% de la población trabajadora. La presión del gasto sanitario es soportable gracias a un mejor uso de los servicios por la ciudadanía (hábitos saludables) y por los avances tecnológicos (genómica, teleasistencia...). En el área de la dependencia se alcanzará un equilibrio de organización entre la administración pública y el ámbito privado (familias...), con un modelo que no penaliza y que reconoce el valor de los cuidados informales (créditos, incentivos...). La plena incorporación al mercado laboral de la mujer es compatible con el mantenimiento de la oferta de cuidados informales por parte de la familia y con la recuperación de la fecundidad, gracias al desarrollo de la política familiar hacia estándares europeos (trabajo a tiempo parcial, incluyendo a la población masculina, educación gratuita generalizada, ayudas a la familia, etc.).

REFORMAS MARGINALES, un estado del bienestar en peligro

El Estado del Bienestar, tal y como se conoce en la actualidad, se tambalea por no haber reaccionado a tiempo y no haberse adaptado a la nueva realidad que impone la transición demográfica. Se implementan únicamente reformas marginales.

El gasto público sobre el PIB inicia una senda de aumento (más evidente a partir de 2025 por la presión del gasto social) debido al gasto socio-sanitario y de pensiones.

Crecimiento continuo del gasto sanitario ya que el uso creciente de tecnologías, si bien por una parte reducen costes, supone un mayor gasto por la carestía de ciertas tecnologías. Hay falta de profesionales cualificados para la atención de los ancianos.

Los gastos de dependencia crecen de forma notable, lo que obliga a trasladarlos en una parte importante al sector privado (grandes consorcios). La tasa de sustitución de las pensiones se reduce, aunque todavía levemente y los sistemas de previsión complementarios se extienden, aunque no se generalizan al conjunto de la población trabajadora apareciendo un colectivo de mayores con problemas económicos.

La población activa aumenta ligeramente por el efecto de la inmigración, aunque las tasas de empleo no varían significativamente. El aumento de la presión fiscal necesario para cubrir el gasto creciente empeora el empleo, la productividad y la competitividad exterior. La ausencia de una política familiar no favorece que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo sea compatible con una recuperación de la fecundidad y con una oferta de cuidados informales a los dependientes.

La configuración de las variables según los escenarios es la siguiente:

Cuadro n.º 42

Escenarios posibles en el ámbito de las políticas públicas

	REFORMAS MARGINALES	ESTADO Y SOCIEDAD DEL BIENESTAR
MODERNIZACIÓN DE LA ADMÓN.	Introducción progresiva de gestión	Informes anuales de gestión públicos. Evaluación de políticas en Parlamento
	Mantenimiento del peso de I+D público, en 1/5 del total	Aumento de la proporción de I+D público, acercándose a 1/3 del total
	Aumento importante del gasto social 30% PIB (dependencia, desempleo, exclusión...)	Aumento moderado gasto social 25% PIB
	Aumento del gasto en sanidad 8% del PIB	Aumento del gasto en sanidad. 8% PIB
	70% de los cuidados son formales	50% de los cuidados son informales
	Grandes consorcios subcontratados cubren todos los servicios	Desarrollo de un mercado local de apoyo a dependientes (modelo nórdico)
CAMBIO INSTITUCIONAL	Dificultad para articular las relaciones entre instituciones y organismos intermedios	Se trabaja con la metodología de procesos, plataformas interinstitucionales
	Pensión media 40-50% de la ganancia mensual media	Pensión media menor que el 40-45% de la ganancia mensual media
	40% de la población trabajadora cubierta por previsión complementaria	70% de la población trabajadora cubierta por previsión complementaria
	Ahorro parcial de las cotizaciones obligatorias	Aumento importante. Ahorro del 35% de la pensión final
	La tasa de sustitución disminuye al 75%	La tasa de sustitución disminuye al 60%
	Desaparición fondo	Fondo de reserva. Aumento progresivo
CAPITAL PÚBLICO	Aumento moderado del volumen de mujeres ocupadas	Plena integración de la mujer en el mercado de trabajo
	Políticas de inmigración erráticas	Inmigración dirigida. 200.000-300.000/año
	Sociedad de la información con infraestructuras, sin servicios	Desarrollo de la sociedad digital
POLÍTICA FISCAL	Coste elevado de bienes básicos (suelo). Atonía inversora, menor crecimiento	Inversión endógena. Importante. Ganancias del exterior invertidas. Mayor crecimiento
	Presión fiscal superior a países OCDE, perjudica a la competitividad/empleo	Presión fiscal similar a países OCDE, no perjudica a la competitividad/empleo

9.2.4. La sociedad y los valores

En este ámbito de reflexión se ha trabajado con dos de las variables que resultaron ser, junto con el empleo, los grandes retos del sistema: el capital social y los valores y comportamientos.

Se ha entendido por capital social (en definición de Robert Putnam⁴³) lo siguiente: «los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza que permiten la acción y la cooperación para el beneficio mutuo (desarrollo y democracia)».

El capital social se crea cuando existen relaciones entre personas y es menos tangible que el capital físico e incluso que el capital humano. Hay que significar que el capital social, al igual que otras formas de capital, no es homogéneo. Puede manifestarse de maneras muy distintas dependiendo de la región considerada y las reglas que son válidas para un país no son aceptadas en otro.

Una hipótesis cada vez más extendida entre los expertos y las analistas económicos respecto a los elementos centrales que permiten avanzar a las regiones y abordar con garantías de éxito la construcción de la sociedad del conocimiento, considera al capital social, su tamaño y calidad, como el elemento que marca las diferencias entre regiones, además de considerar que es también un elemento necesario para equilibrar, desde la perspectiva del desarrollo económico, la visión exclusiva de mercado.

La variable definida como los valores y comportamientos, entendidos como algo transversal al resto de las variables integradas en este ámbito de la reflexión, es otra de las reveladas como retos para el sistema.

Uno de los retos identificados para la construcción de los escenarios ha sido la constatación de que se corre un riesgo evidente de ir aumentando progresivamente las diferencias sociales, por lo cual es importante reconocer el peso determinante de una intervención política dirigida a preservar la equidad y la solidaridad con un horizonte de trabajo a medio plazo.

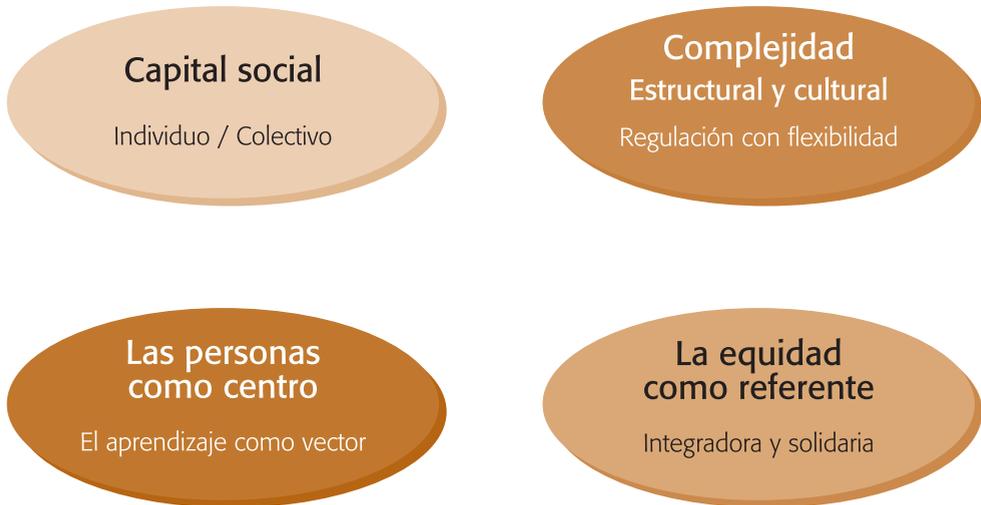
Se reconocen cuatro elementos básicos que habrán de ser tenidos en consideración a la hora de orientar unas políticas públicas destinadas a mantener unas bases sociales

⁴³ Es con James Coleman (1988), en sociología de la educación y Robert Putnam (1993, 1996), en ciencias políticas cuando la expresión capital social cobra una mayor importancia. James Coleman define el capital social como «los aspectos de la estructura social que facilitan ciertas acciones comunes de los agentes dentro de la estructura». Robert Putnam lo delimita como «los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza que permiten la acción y la cooperación para el beneficio mutuo (desarrollo y democracia)». En esa misma línea se encuentran las propuestas realizadas por el Banco Mundial y la OCDE. Para el Banco Mundial el capital social hace referencia a «las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad» (Banco Mundial, 1998). La OCDE lo define, en su informe *The Well-Being of Nations: the role of human and social capital* (2001) como «las redes junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre los grupos».

sólidas para afrontar el reto del envejecimiento y trabajar por un desarrollo económico y social sostenible:

Gráfico n.º 25

Cuatro elementos estratégicos para orientar las políticas públicas



Los retos a dilucidar y frente a los que hay que tomar posición en los próximos años como sociedad son:

- Ser una sociedad capaz de generar riqueza.
- Ser una sociedad que «reinvierte».
- Dotarse de unos niveles de autorregulación con capacidad de mantener niveles de cohesión elevados.

Los elementos de reflexión asociados a cada reto son los expuestos en la página siguiente.

En este ámbito se configuran tres escenarios diferentes:

Una Euskadi competitiva: sociedad, instituciones, individuos remando en una dirección: Competencia sí pero cooperativa (autorregulada)

Es un escenario positivo que imagina y propone una sociedad que ha consensuado a través de sus responsables políticos equilibrar mercado y bienestar social. Trabaja por tener una economía y unas organizaciones competitivas en el mercado de manera que

Gráfico n.º 26

Tres grandes retos de la organización social

1. Una sociedad capaz de generar riqueza porque es capaz de generar **VALOR AÑADIDO**, avanzando en los 3 ámbitos estratégicos desde un enfoque que preserva la **ÉTICA** y la **IGUALDAD**:



2. Una sociedad que **INVIERTE CONSTANTEMENTE**, por ser una sociedad donde el proceso de **REFLEXIVIDAD** funciona respecto al



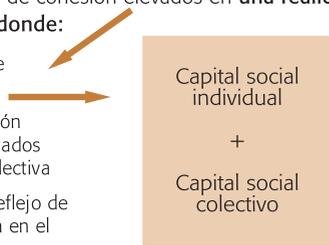
Sociedad proactiva Vs Sociedad reactiva

3. Una sociedad dotada de unos niveles de **AUTOREGULACIÓN** con capacidad de mantener niveles de cohesión elevados en **una realidad más compleja que la actual, donde:**

Existe un Estado que acompaña e impulsa

Se aceptan unas reglas de cohesión elementales combinadas con elevados niveles de libertad individual y colectiva

Donde la participación cívica es reflejo de la complejidad que se da también en el ámbito político



pueda reinvertir las ganancias en la sociedad. Es un escenario donde la confianza intergrupala funciona y el tercer sector, el que agrupa a las organizaciones sin ánimo de lucro y que están presentes en casi todos los sectores, ha jugado un papel destacado en la recomposición de la confianza entre agentes. La participación ciudadana en las decisiones públicas es importante, los foros de sostenibilidad creados en la mayor parte de los municipios vascos instauran hábitos de participación y son muchos los ayuntamientos que presentan y acuerdan con sus vecinos los presupuestos.

Respecto a la convivencia de generaciones, el papel activo de muchas personas mayores y los avances en las relaciones laborales, han permitido que los jóvenes recuperen el valor social del trabajo. Las mujeres están plenamente incorporadas al mercado de trabajo y la red de atención sociosanitaria que apoya a las familias ha motivado que las personas mayores sean atendidas en casi la mitad de los casos por sus familias.

Una Euskadi competitiva de mercado, sin valores cooperativos, que ahonda las diferencias

Es un escenario tendencial donde la necesidad de responder al mercado provoca un aumento de las diferencias sociales. Siendo el mercado el foco de atención el coste de los factores es lo que predomina. Comienza a abrirse una brecha importante entre quienes disfrutan de empleos seguros respecto a quienes dependen diariamente de las fuerzas de mercado. Las políticas de bienestar social son contestadas por insuficientes por parte de las personas mayores ante el deterioro de unos servicios públicos que contribuyeron a crear.

Hay una confrontación entre la comunidad y el individuo y sus derechos individuales.

Una Euskadi en retroceso, donde el resto avanza

Es un escenario calificado como intolerable y temido pero también posible. Está basado en la autocomplacencia. Es un escenario inmovilista que apuesta por la seguridad física y económica de los individuos que son considerados libres, primando el individualismo frente a la comunidad. A diferencia del escenario tendencial no se es capaz de abordar los retos del mercado y no se consigue superar la segunda transformación económica, El impacto del envejecimiento sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas es muy fuerte, lo que obliga a reducir drásticamente los servicios y prestaciones generando una sociedad dual con problemas de convivencia.

Los componentes de estos tres escenarios son:

Cuadro n.º 43

Escenarios posibles en el ámbito social

	COMPETITIVA/ COOPERATIVA	COMPETITIVA/ MERCADO	RETROCESO
CAPITAL SOCIAL	General en recomposición	Individual en aumento	En retroceso
	Confianza intergrupual real: sector privado/público/3 sector	Apuesta por la rentabilidad	Apuesta por la seguridad física y económica
	Confianza interindividual	Nivel de confianza débil en el futuro	Pragmatismo
	Participación cívica importante. Redes de relación en marcha	Reducción importante de la cohesión social	Reducción importante de la cohesión social
	Cultura de la innovación y trabajo en equipo	Individualismo	Individualismo
LA DEPENDENCIA	Fuerte incremento de personas activas	Fuerte incremento de personas activas	Incremento débil de personas activas
	Esperanza de vida libre de discapacidad 15 años	Esperanza de vida libre de discapacidad 12 años	Esperanza de vida libre de discapacidad 12 años
	Gasto en prestaciones sociales por habitante cercano a los países más avanzados	Deterioro del gasto social por habitante	Mantenimiento con dificultades del gasto social
	Atención mixta público/privada	Atención privada	Atención privada

Cuadro n.º 44

Escenarios posibles en el ámbito social

	COMPETITIVA/ COOPERATIVA	COMPETITIVA/ MERCADO	RETROCESO
VALORACIÓN DE LOS MAYORES	Solidaridad intergeneracional	Enfrentamiento generacional	Incremento del individualismo
	Redimensionamiento de la relación edad-trabajo. Regulación de la complejidad	Incremento de los mayores en activo	Situación similar a la actual
	Peso importante de las personas mayores	Incremento sustancial de las diferencias	Riesgo de pobreza
LAS FAMILIAS	Transformación de las familias. Adaptación de las redes	Fuerte incremento de personas solas	Fuerte incremento de personas solas
	Atención a sus mayores con apoyo	Los mayores son «cedidos» al sistema	Los mayores son «cedidos» al sistema
	Ciudad para todas las edades	Corrección de deficiencias urbanísticas	Desconocimiento de la problemática
	Redes intensas de capital social colectivo	Disminución de las redes familiares	Mayor autonomía personal
	Plena incorporación de las mujeres al mercado laboral	Plena incorporación de las mujeres al mercado laboral	Retroceso en la incorporación de las mujeres al mercado laboral
	Capacidad de trabajo en red: centros, organizaciones	Aprender a aprender	Adaptación insuficiente
	Personas orientadas a la innovación	Personas con capacidad de orientación al cambio	Personas con conocimientos
ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS	«Vuelta a las aulas»	50% de ocupados en aprendizaje permanente	Escaso aumento de la participación en la formación
	Apoyo intergeneracional en las organizaciones	Pugna intergeneracional	Pugna intergeneracional
	Aumento del gasto en educación y aprendizaje	Aumento del gasto en aprendizaje orientado a tareas	Descenso porcentual del gasto en educación
	Euskadi, una región con capital social, acepta la complejidad, se adapta	Integración de los cambios con dificultades	Problemas importantes de aceptación
	Mejora significativa de la productividad	Mejora significativa de la productividad	Productividad inferior a la media europea

9.3. El escenario más probable⁴⁴

Esta etapa del proyecto se centra en intentar situar el espacio de lo más probable entre los diferentes escenarios construidos en base al análisis morfológico.

El método aplicado para reducir los escenarios posibles es una encuesta, basada en el método Delphi, mediante la que se interroga a un grupo de personas acerca de la probabilidad de cumplimiento de un evento determinado en un horizonte de tiempo concreto. En este caso se pregunta a los expertos acerca del grado de probabilidad de cumplimiento de las hipótesis que han manejado los grupos de reflexión en la perspectiva del año 2020.

Una particularidad de este tipo de encuestas es el modo en que se redactan los enunciados. Se escriben en tiempo gramatical presente intentando situar al experto interrogado en el año 2020 dando por cierto el hecho a interrogar. El enunciado hace referencia a la hipótesis más optimista que ha manejado el grupo: ejemplo: «...la tasa de ocupación femenina es del 60%» (en la actualidad esta tasa es menor).

El cuestionario, intentando ser ágil y de fácil manejo y respuesta, ha tratado de resumir el conjunto de hipótesis analizadas por los grupos y ha reducido a 41 los eventos sometidos a consulta. Se ha procedido a enviar el cuestionario a un total de 140 personas.

El panel de eventos seleccionado fue el siguiente:

1. 490.000 personas en el País Vasco tienen más de 65 años, y representan el 25% de la población total (este dato es una media entre las proyecciones elaboradas por Eustat, cuyas hipótesis plantean que los mayores de 65 años pueden representar entre el 23 y el 26% de la población).
(En 2001 las personas mayores de 65 años eran 353.564, el 17% de la población total)
2. La tasa de natalidad en el País Vasco se sitúa en el 12‰.
(En el año 2002 esta tasa era del 8,8‰ después de remontar tasas cercanas al 7‰ y del 10,7‰ en la UE-15)
3. El País Vasco tiene tasas de empleo del 75% y un total de 1.028.000 empleos.
(En el año 2002, la tasa de empleo era del 62,5% y el volumen de empleos era de 886.000).
4. La tasa de ocupación femenina se sitúa en el 60%, gracias al cambio cualitativo que se ha operado en las relaciones laborales y en el desarrollo de los servicios de apoyo a la familia, permitiendo de este modo hacer real la conciliación de la vida laboral y familiar.
(En el año 2002 era del 49,3%).

⁴⁴ A efectos de la correcta interpretación de los datos téngase en cuenta el calendario de realización del estudio, el cual figura detallado en la página 18.

5. Las políticas de empleo y los acuerdos entre los agentes sociales alcanzados en la primera década de los 2000, consiguieron reducir la excesiva temporalidad de los empleos y de este modo asentar la aportación del factor trabajo al desarrollo económico y social del País Vasco.
(En el año 2001 se registraron 684.218 nuevos contratos pero únicamente se crearon 26.100 nuevos empleos. En 2002 el 94,6% de los nuevos contratos fueron temporales).
6. La inmigración en el País Vasco, incluyendo comunitarios y extracomunitarios, ha aumentado hasta representar el 10% de la población (alrededor de 200.000 personas, es decir una media de 10.000 personas inmigrantes/año).
(En 2001 el porcentaje de inmigrantes en el País Vasco era del 1,5%).
7. El empleo industrial representa el 25% del empleo total, lo que significa que el País Vasco ha sido capaz de afrontar con éxito una segunda transformación económica, generando el suficiente valor añadido para mantener la actividad y el empleo.
(En el año 2003, el empleo industrial representa el 27,5%).
8. La inversión en I+D en el País Vasco ha superado el 4,5% del PIB (en el año 2010 se alcanzó el 3%).
(En el año 2002 era del 1,5% y en la UE-15- era el 1,99%).
9. Los resultados (ventas, facturación, nuevos clientes...) que se obtienen en las organizaciones son uno de los principales parámetros de retribución económica de los ocupados.
10. Los trabajadores participan activamente en las empresas, mayoritariamente gestionadas por procesos. La mayoría de organizaciones (75%) disponen de sistemas de calidad o mejora continua implantados.
(En 2002 de un total de 9.925 empresas de más de 10 trabajadores algo más de 3.000 estaban certificadas en calidad).
11. El estilo directivo se ha modificado sustancialmente, dejó de ser mayoritariamente jerárquico, apareciendo variados núcleos de liderazgo en diferentes sectores.
12. Se ha recuperado la responsabilidad social del trabajo, donde la innovación y la creatividad son valores centrales y son recompensados.
13. La gestión de los recursos humanos ha sabido resolver con éxito la convivencia en las organizaciones de personas de diferentes edades, creándose redes de transmisión de conocimiento efectivas.
14. Existen multitud de unidades de innovación. Son habituales las unidades universitarias instaladas en las áreas de actividad económica.
15. La formación continua alcanza a la totalidad de las personas ocupadas como resultado de una política activa puesta en marcha a partir de 2010.
(En 2002, el 22,3% de los ocupados participó en acciones de formación continua financiadas por Hobetuz. La media de participación de los trabajadores en formación continua en la UE es del 40%).

16. Una parte importante de las organizaciones trabajan en redes de colaboración, bien compartiendo recursos comunes para mejorar y preservar su competitividad, bien participando activamente en asociaciones sectoriales y en foros de reflexión, todo lo cual ha fortalecido entre otros aspectos, el capital social colectivo.
(Países avanzados como Finlandia o Canadá muestran potentes redes de relación y compromisos mutuos entre organizaciones lo que es considerado un factor crítico de éxito).
17. La productividad por persona ocupada ha aumentado moderada pero constantemente entre 2005 y 2020, con una media anual del 2%.
(En los últimos años la productividad ha crecido por debajo del 1% e incluso ha sido prácticamente nula: 0% en 2001 y 0,2% en 2002. En estos mismos años la productividad en la UE ha sido de 1,4% en 2000, 0,4% en 2001 y 1,1% en 2002).
18. El crecimiento del PIB de los últimos 15 años se ha situado en torno al 3% anual.
(En la década de los 90 este crecimiento ha sido del 3,3% anual).
19. El gasto en educación respecto del PIB alcanza el 7%.
(En 2001 el gasto en educación representó el 5% del PIB).
20. El fracaso escolar se sitúa en torno al 13% (las personas son el principal recurso para crear la sociedad del conocimiento y, junto con la tecnología, uno de los factores de creación de valor añadido).
(En 2002, el fracaso escolar⁴⁵ era del 17,2%, un punto por debajo de la media de la UE-15).
21. El gasto en sanidad representa el 8% del PIB.
(En 1999 el gasto sanitario representaba el 6,1% del PIB).
22. El gasto en protección social (vejez, invalidez, enfermedad, familias, exclusión social desempleo...) supone el 25% del PIB. El aumento del gasto se debe al coste de la dependencia de los cuidados de larga duración.
(En 1999 representaba el 19,6% del PIB, en la UE-15 el 26,4%).
23. El País Vasco, junto a muchas regiones europeas, ha hecho un reconocimiento efectivo de los derechos sociales y económicos (derecho al trabajo, a la vivienda...), por lo que se asume la protección activa de los mismos por parte de los poderes públicos ya que son derechos exigibles.
24. La administración ha implantado sistemas de gestión por procesos, habiendo mejorado su rendimiento y eficacia de forma significativa.
(Las evaluaciones de los programas europeos constituyen un primer avance, así como la introducción de prácticas de calidad en el sistema sanitario).

⁴⁵ En la actualidad, el indicador adoptado por la UE como medida del fracaso escolar es la tasa de abandono escolar prematuro definida como el porcentaje de la población de 18-24 años cuyo máximo nivel de estudios es el de graduado en ESO (CINE 2) y no recibe enseñanza o formación posteriores de cualquier tipo. En el año 2002, dicha tasa era del 12,6% en el País Vasco y del 18,5% en la UE-15 (objetivo de la Estrategia de Lisboa para 2010 del 10%).

25. Para afrontar la gestión de los servicios públicos con el nivel de exigencia que determina la ciudadanía se han constituido plataformas interinstitucionales integrando las mejores prácticas identificadas en cualquiera de los niveles de la administración vasca.
(En la actualidad, con el documento Políticas de Salud para Euskadi-Plan de Salud 2002-2010, han comenzado a darse los primeros pasos en el ámbito de los servicios sociosanitarios, en el de la ordenación del territorio..., aunque persisten diferentes modelos de gestión dependiendo del Territorio Histórico).
26. La presión fiscal y de aportaciones sociales obligatorias se mantiene en torno al 40%, es decir, ha experimentado un ligero aumento respecto a la presión actual.
(En la actualidad la presión fiscal y de aportaciones sociales obligatorias se sitúa en torno al 36%).
27. El 70% de las personas ocupadas cotiza en sistemas de previsión complementaria de empleo (EPSV de empleo).
(En 2002, cotizó casi el 26% de las personas ocupadas).
28. La tasa de sustitución de las pensiones en sistemas públicos de reparto (calculada como la relación entre la pensión media y el salario medio de un año dado) es del 60%.
(Actualmente, la tasa promedio para el salario medio en España es del 76,3%, la más elevada de los países de nuestro entorno europeo; en Alemania es del 48,9%, en Finlandia es del 50%, en Bélgica es del 40,7%...).
29. La jubilación es flexible y no tiene límite de edad a partir de los 57 años, conociendo cada ciudadano la pensión disponible según su vida laboral, A partir de los 65 años es cuando se garantiza la tasa de sustitución señalada en el anterior apartado que aumenta progresivamente al ampliar la vida laboral.
(En la actualidad la edad legal de jubilación es de 65 años, pero la edad real se sitúa en torno a los 61 años).
30. Los cuidados a los ancianos están organizados por un sistema mixto donde el 50% de los mismos corre a cargo de las familias con apoyos (cuidados informales) y el restante 50% corre a cargo de la administración (cuidados formales).
(En el año 1999, el 72% de los cuidados son informales).
31. El sistema de apoyo a las familias y parte del entramado público de la atención a la dependencia se ha articulado en base a servicios de proximidad, es decir, mercados locales. La tasa de penetración de las grandes empresas no es excesiva y está principalmente centrada en las residencias asistidas y en los grandes núcleos urbanos.
(Actualmente, para un mismo tipo de servicios conviven empresas muy diferentes: grandes empresas, empresas de economía social, empleo sumergido...).

32. La sociedad vasca es dinámica, se da una importante participación en asociaciones y colectivos con una presencia local importante.
(En la actualidad hay cierto consenso en considerar una tendencia al individualismo y una pérdida progresiva de la comunidad).
33. El capital social (las relaciones que establecen las personas entre ellas mismas y que sirven, entre otras cosas, para recibir y transmitir información, reconocerse, respetarse) en el País Vasco es un activo que permite adaptarse a los cambios y avanzar como sociedad.
34. Se han establecido normas y la sociedad ha incorporado valores, confianza y actitudes para establecer relaciones de coordinación, cooperación y trabajo en red que está produciendo beneficios importantes a la comunidad.
35. Ha mejorado sustancialmente la estructuración político-institucional, abriéndose cauces a la participación social en la toma de decisiones estableciéndose sinergias de colaboración público-privada.
36. Un número importante de personas que hace unas décadas eran consideradas ancianas mantiene niveles de actividad destacables en numerosas agrupaciones, asociaciones y empresas.
37. Hábitos saludables de vida han posibilitado que la vida libre de discapacidad a partir de los 65 años sea de 15 años de media.
(Actualmente, la edad media libre de discapacidad a partir de los 65 años es de unos 10 años).
38. La Unión Europea no ha vuelto a ampliarse desde el año 2007 en que entraron Bulgaria y Rumanía pero se ha avanzado notablemente en la armonización fiscal y en la consolidación del mercado interior.
39. La Unión Europea se ha consolidado como un proyecto político independiente, ha constituido su propio ejército siendo el referente mundial en la defensa de los Derechos Humanos y del desarrollo sostenible.
40. La Comunidad Autónoma del País Vasco disfruta de un régimen especial dentro de la Unión Europea, tras el avance constitucional que regula el reparto competencial, la participación regional y el reconocimiento de las regiones con competencias exclusivas.
41. Europa es la región mundial, junto con algunos países asiáticos, líder en la sociedad del conocimiento una vez cumplidos sobradamente los objetivos económicos y sociales de Lisboa marcados en el año 2000.

Para cada uno de los eventos se ha interrogado al experto acerca de:

1. Su grado de conocimiento.
2. El grado de importancia que le asigna al evento en sí, es decir el hecho que el evento se cumpla es importante para el futuro.
3. El grado de probabilidad que le asigna.

4. El momento en que cree que se materializará (antes del 2020, para el 2020, después del 2020 o nunca).
5. Margen de actuación que considera el experto tiene la sociedad vasca para que este evento pueda darse.
6. Margen de actuación que las administraciones públicas vascas tienen para que ese evento pueda darse.

De las respuestas recibidas se obtiene que la probabilidad de la materialización de los eventos señalados para el año 2020 es elevada, y el margen de control y actuación, bien por parte de la sociedad, bien por parte de las administraciones públicas es también alto. La excepción se sitúa en las variables o hipótesis relacionadas con la Unión Europea donde no sólo el margen de actuación es bajo, sino la probabilidad de que se cumplan también es reducida.

El escenario que marca la consulta a expertos coincide en más de un 70% con los componentes recogidos en los escenarios positivos. La orientación hacia los escenarios tendenciales aparece en aspectos que ahora mismo forman parte del debate público en la sociedad y son los relativos a las relaciones laborales, el estilo directivo y la construcción europea, donde la confianza en que se materialicen los eventos propuestos no es tan elevada.

9.4. Imagen de la sociedad vasca en el año 2020

El último paso de este estudio es proponer un escenario apuesta, un escenario guía que sirva para situar las apuestas de futuro en la organización de la sociedad del País Vasco en el año 2020 enfrentada al reto de abordar una segunda transformación económica en un contexto de envejecimiento demográfico.

Ante la opinión mayoritaria de que se cumplan muchas de las hipótesis consideradas a priori favorables y teniendo en cuenta también que se comparte la idea de construir escenarios positivos y sobre todo proactivos, la apuesta se dirige hacia la construcción de una imagen de futuro, que con ciertos claroscuros en algunos de los ámbitos, tiene, en general, un carácter positivo.

De este modo, la imagen de Euskadi 2020 se refleja a través de las siguientes reflexiones:

El escenario demográfico más verosímil que se vislumbra para el año 2020 se acerca a los escenarios intermedios propuestos en el ejercicio de Eustat: en concreto los escenarios 4 y 5, ya que las hipótesis asociadas a estos escenarios son las más cercanas a un comportamiento tendencial de las variables demográficas.

La evolución tendencial de la esperanza de vida de los últimos 20 años, trasladada a los próximos 16 años, ofrece una esperanza de vida de 80 años para los hombres y de 87,3 años para las mujeres.

La trayectoria de la tasa de natalidad a partir de finales de los 90 y comienzos de los 2000 marca una tendencia de ligero incremento. Este hecho junto a un comportamiento positivo del saldo migratorio descarta los escenarios extremos.

Otros aspectos a tener en cuenta en la elección del escenario demográfico más verosímil han venido inducidos por la asunción de una serie de hipótesis en los diferentes grupos de trabajo a la hora de apostar por un escenario social y económico posible. Es el caso de la relación de dependencia entre la población potencialmente activa respecto a la población mayor de 65 años. La apuesta de 2 a 1 significa que la población mayor de 65 años representará alrededor del 25% de la población total.

El entorno europeo va a conocer un parón en cuanto a su ampliación, convirtiéndose más en un espacio de mercado que un espacio político, al menos a medio plazo, ya que no se ve muy posible organizar en condiciones de éxito una comunidad de 25 miembros. Es probable que se vuelva a producir un avance a varias velocidades, donde las regiones van a seguir presentes en las políticas comunitarias por ser un marco territorial favorable para la puesta en marcha de las políticas diseñadas a nivel comunitario. En cualquier caso sí podemos esperar que, frente a otros bloques, Europa se mantenga como una economía social de mercado.

En lo que respecta al empleo y a las organizaciones, se apuesta por el Liderazgo transformador como motor de la transformación económica y como factor tractor del desarrollo de la sociedad del conocimiento. Esta apuesta es la que permite mantener niveles de empleo suficientes en cantidad y calidad para poder pensar en un sostenimiento del actual sistema de bienestar social. Sistema que habrá que adaptarse, ya que las bases sobre las que se asienta están variando: aumento de la esperanza de vida, del nivel educativo, mejora de la salud, descenso del tiempo de cotización...

Por ello, en las políticas públicas se apuesta por la creación compartida de un Estado y de una sociedad del bienestar entre todos: ciudadanos y responsables políticos. Ello no será posible si no se trabaja desde un modelo de sociedad competitiva y a la vez cooperativa, que sea capaz de generar riqueza para reinvertir en ella teniendo en cuenta tres esferas en las que es imprescindible actuar: la esfera de las relaciones económicas, la de las relaciones sociales, y finalmente la de las relaciones políticas.

9.4.1. Euskadi 2020. Visión para el futuro

Una sociedad competitiva y cooperativa que avanza en el entorno europeo, gracias al liderazgo transformador en lo económico, lo social y lo político.

Euskadi 2020: Componentes del escenario apuesta

Demografía	<p>Los mayores de 65 años representan el 25% de la población y los inmigrantes extranjeros tanto comunitarios como extracomunitarios son ya el 10% de la población, cerca de 200.000 personas que viven principalmente en las tres capitales. La tasa de natalidad muy baja desde hace más de 30 años ha ido poco a poco aumentando y desde la década anterior se acerca al 12‰ (esta tasa llegó a ser del 7‰ a finales del siglo pasado).</p>
Empleo	<p>El empleo fue el foco de atención de los responsables políticos en la primera década del siglo, tratando de cumplir los objetivos de Lisboa marcados por la Unión Europea. Así, la tasa de ocupación alcanza el 75% de la población en edad de trabajar (15-64 años) y la tasa de ocupación femenina es del 60%. Ello ha sido posible gracias al amplio acuerdo alcanzado entre los agentes sociales: empresas, sindicatos, trabajadores y administración en el año 2009 y posteriormente actualizado en sus términos y ratificado en el año 2014.</p> <p>El primer gran acuerdo se adoptó en torno a tres grandes ejes: la reducción de la temporalidad en los empleos, la conciliación de la vida familiar y profesional, y un tercero en torno a la inversión en innovación. El segundo acuerdo se ha centrado mayormente en la generalización del aprendizaje permanente y la formación continua y en la modificación de los parámetros que regulan las retribuciones, disminuyendo el peso de la antigüedad en el trabajo y aumentando el peso de otros criterios: función, formación, ventas...</p>
Las organizaciones	<p>Las pequeñas y medianas empresas, tras la mejora de sus niveles de competitividad, exigen a los agentes con capacidad de liderazgo en la sociedad una reacción similar. Abandono del estilo de dirección jerárquico. El liderazgo transformador asumido ya como tractor de las organizaciones, incluidas sus cúpulas directivas, ha sido el verdadero detonante del cambio.</p>
Los líderes	<p>Este liderazgo ha conducido, entre otros logros, a la visualización de los retos centrales de la competitividad. Aumento del tamaño medio de las empresas mediante acuerdos y coaliciones: compartir recursos para producir, crear empresas conjuntas para internacionalizarse, para comprar...</p> <p>Los trabajadores no son entendidos como recursos móviles y participan activamente en sus organizaciones que en su mayoría tienen implantados sistemas de gestión por procesos. La meta de la calidad lanzada como reto desde finales del siglo pasado es una meta superada. Ahora el reto está en mantener constante el ritmo de la innovación.</p>

Construcción europea

Nuestro principal mercado, la Unión Europea ha avanzado poco políticamente desde la última ampliación que tuvo lugar en 2007. Las dificultades de gestionar una comunidad de 30 miembros ha motivado que los esfuerzos se concentren en mantener la unión de mercado, lo que nos favorece por conocer bien las reglas de juego de dicho mercado y por haber posicionado años atrás proyectos empresariales en los países que entraron a formar parte de la UE en el año 2004.

Ante la imposibilidad de avanzar conjuntamente, se acepta y se asume que Europa avance a diferentes velocidades. El nuevo régimen de asociación del Reino Unido, no ya como estado miembro deja a Alemania en situación de privilegio y a Francia volcada en liderar la labor comunitaria de defensora de los derechos humanos en el mundo y el control del ejército europeo.

Las regiones, aún no dándose un avance político en cuanto a su peso en la Unión, han aumentado su protagonismo debido al pragmatismo del mercado que hace tiempo descubrió que las regiones son la escala estratégica para la ejecución de las políticas sectoriales comunitarias y la que mejor garantiza el avance del mercado europeo. De este modo las regiones y más aquellas como la nuestra que cuentan con niveles de competencias importantes son las regiones privilegiadas en la UE, ya que cuentan con representantes en aquellos foros donde se debaten las líneas de base de las políticas marco comunitarias.

Innovación

En la primera década del siglo XXI, se alcanzó el objetivo del 3% de gasto en I+D sobre el PIB perseguido dentro de la estrategia de Lisboa. Ello fue posible merced a un gran esfuerzo que comprometió a las políticas públicas y que propició una transformación estructural del tejido productivo hacia actividades más intensivas en desarrollo tecnológico. A ello le siguió un gran desarrollo de las actividades de innovación posibilitado por el notable apoyo a los nuevos modelos e instrumentos de gestión de la innovación, que se extendieron a las empresas como antes se hiciera con la calidad total. La multiplicación de las unidades de innovación, fue de la mano con una estrecha colaboración entre universidad, centros tecnológicos y empresas, con la incorporación a estas de investigadores formados en la universidad y en los centros.

Formación permanente

Las bases del segundo gran acuerdo entre agentes sociales ha tenido como referente principal la formación. Siguiendo políticas implantadas y ya evaluadas en otros países como por ejemplo Finlandia, las administraciones vascas, con el Gobierno Vasco a la cabeza, junto con las universidades aprobó el programa: Prestakuntza Anitza, por el que se generaliza un sistema de formación permanente que persigue aumentar el nivel formativo de la población con menor nivel y actualizar los conocimientos del conjunto de la población trabajadora.

Unas empresas donde la edad media de los trabajadores es cada vez más elevada necesitan dispositivos, herramientas y metodologías que les permitan mantener los niveles de competitividad con los recursos disponibles. La experiencia finlandesa ha sido valorada en Europa como positiva, al lograr romper con los estereotipos negativos asociados a la edad y el aprendizaje, según los cuales a mayor edad menor rendimiento de la formación adquirida.

Productividad

En un contexto internacional caracterizado por un crecimiento económico sostenido, el incremento medio del PIB en los últimos años se ha situado en torno al 3% y un aumento en la productividad cercana al 2% anual entre los años 2005-2020. La apuesta por el empleo ha conseguido mantener el peso relativo de la industria en niveles cercanos al 25% del total del empleo. Este aumento de la productividad es muy importante para poder abordar a partir de ahora y durante la próxima década un mayor gasto social que remitirá a partir de los años 50.

Políticas públicas

El proceso de envejecimiento tiene repercusiones directas sobre los presupuestos públicos: el gasto en sanidad representa el 8% del PIB. El gasto en educación, a pesar de haber visto descender el número de alumnos, es el 7% del PIB, debido a la necesidad de adaptar las estructuras educativas a la población inmigrante que supone el 10% de la población, a que los parámetros de calidad se han modificado y a que las necesidades de implantación de nuevas tecnologías son mayores que hace 15 años.

La protección social (enfermedad-asistencia sanitaria, invalidez, vejez, familia, desempleo, vivienda, exclusión social) es el tercer gran apartado de los presupuestos públicos (25% PIB). El gasto social podría haber sido aún mayor de no haber anticipado las repercusiones que un proceso de envejecimiento iba a tener en este ámbito de las políticas públicas. El principal componente en cuanto volumen de gasto es el de la vejez, ya que aquí se computan los gastos asociados a la dependencia.

Se ha estimado que a partir de los 65 años hay una media de 15 años de vida sin discapacidad. A partir de los 90 años aumenta considerablemente el nivel de dependencia y los gastos asociados ella.

Los responsables políticos han reconocido los derechos sociales y económicos como uno de los puntos para lograr el nuevo acuerdo entre agentes sociales. Así, se ha mantenido una línea política clara para preservar la cohesión social ante los grupos más desfavorecidos: personas mayores sin muchos recursos, inmigrantes y jóvenes que aunque han visto mejoradas las condiciones de contratación, al menos en lo que respecta a la temporalidad, siguen aún recibiendo menores salarios (la modificación de los parámetros de retribución se está acometiendo en estos últimos años).

En la primera década de los 2000, se cerraron acuerdos interinstitucionales para el desarrollo de una política sociosanitaria coordinada y se aprobó también la Ley de la Dependencia que intentaba ordenar el sector, ya que hasta entonces existía una total y absoluta disparidad de criterios a la hora de planificar y gestionar la dependencia.

Política sociosanitaria

El primer acuerdo social destinado a sentar unas bases sólidas para el crecimiento económico tuvo entre sus pilares la conciliación de la vida familiar y profesional, que ha influido en la recuperación de la fecundidad. Las mujeres (cuidadoras tradicionales de las personas dependientes) están perfectamente integradas en el mercado de trabajo y a ello han contribuido otras políticas sectoriales como la sociosanitaria que, sin perder de vista los criterios de eficiencia, ha apostado por crear un sector de actividad y empleo potente en torno al cuidado de los mayores y la atención a la dependencia o la política de vivienda con un programa para la rehabilitación o adaptación de la vivienda a las necesidades de la persona mayor dependiente.

El eje central de la actuación política son los núcleos familiares apareciendo los recursos residenciales externos en ausencia de dichos núcleos familiares, circunstancia cada vez más habitual. El modelo de referencia para la gestión de la política sociosanitaria ha sido el implantado en países como Suecia y Finlandia, con quienes se han firmado acuerdos para establecer protocolos de atención y grupos de trabajo para la gestión de los recursos disponibles. El municipio es la base territorial de organización de los servicios y se da prioridad al mercado local de servicios frente a las grandes corporaciones que están más bien asentadas en el segmento residencial.

En el plan de formación asociado al segundo gran acuerdo social se ha tenido especial interés en promover la formación gerontológica y de asistencia social al mayor, ya que uno de los principales obstáculos para el buen desarrollo del acuerdo está siendo la escasez de profesionales.

Modernización de la Administración

Las administraciones públicas vascas no se han quedado al margen de la transformación que exige responder a las demandas ciudadanas gestionando unos recursos finitos y presionados hacia un mayor gasto. Introducir modelos de gestión basados en procesos y utilizar inteligentemente los recursos disponibles en los diferentes niveles de la administración han sido las principales vías del cambio operado por la administración que lógicamente las tecnologías han posibilitado. Esta actitud por mejorar ha calado entre la población que valora muy positivamente los servicios administrativos con quienes debe mantener relación. La mejor utilización de los recursos disponibles, el moderado pero constante crecimiento económico y las ganancias de productividad están permitiendo afrontar el gasto público con un nivel de presión fiscal similar a la media de la OCDE, en torno al 40%.

Pensiones

A comienzos de siglo, cuando se hablaba del envejecimiento automáticamente se hablaba de pensiones. El grupo de trabajo sobre el envejecimiento constituido en el seno del ECOFIN alertaba a los países miembros del riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas derivadas de este proceso demográfico. Para el año 2003 países como Francia, Austria, Finlandia y Alemania habían efectuado reformas en su sistema de pensiones. En nuestro caso ni el punto de partida (sistema de pensiones) ni el nivel de cobertura del gasto social (en estas fechas acercamos nuestro nivel de gasto social al que tenían algunos de estos países a comienzos de siglo) ni el calendario del envejecimiento eran similares. En el año 2000 las tensiones sobre el gasto en pensiones, sin cambios en la legislación, se estimaban que alcanzarían su punto crítico en el 2030.

En el País Vasco, además, surgía la polémica de asumir o no las transferencias de la seguridad social y la llamada caja única.

En el País Vasco la proporción de trabajadores que cotizaban en un sistema de previsión complementaria de empleo era superior al resto del Estado coincidiendo en parte con las recomendaciones de la Unión Europea respecto a aumentar las vías para acceder a una pensión de jubilación, los denominados tres pilares: el sistema público de reparto, los sistemas de previsión complementaria de empleo y los planes individuales privados (estos dos últimos basados en la capitalización).

Se ha avanzado sustancialmente en los sistemas de previsión complementaria, se ha modificado la fiscalidad asociada a los planes privados y se informa a los ciudadanos de su «cuenta de pensiones» todos los años. Todo esto junto con la política sociosanitaria ha contribuido a que los propios ciudadanos tomen conciencia de la transformación demográfica que vivimos y transiten progresivamente hacia la corresponsabilidad.

El sistema público de reparto se mantiene como el principal garante de las pensiones asegurando un 60% de tasa de sustitución⁴⁶ y garantizando también la pensión mínima a la que toda la población tiene derecho. Las personas con más de 55 años mantienen hasta los 65 años un nivel de ocupación cercano al 55%.

Sin embargo, el principal cambio que se ha producido es la mayor proporción de personas que no se jubilan al cumplir los 65 años, sobre todo en el sector de los servicios, debido a que se siente bien física y psíquicamente y también, debido al plan de formación puesto en marcha en el año 2010 y ratificado en el 2014 con el segundo acuerdo social que ha contribuido a mejorar las expectativas de empleo de muchas personas e incluso ha permitido cambiar de empleo y de este modo «rejuvenecer» o despertar de nuevo la ilusión por enfrentarse a nuevos retos.

⁴⁶ Tasa de sustitución calculada como la relación entre la pensión media y el salario medio de un año determinado.

Otro hecho que está motivando este cambio de actitud es el creciente volumen de personas que viven solas y a quienes su trabajo les aporta las relaciones sociales que necesitan y que pierden en parte al cesar la actividad laboral.

Los acuerdos y cambios operados en las actividades económicas y en la administración pública no podrían haberse dado sin el apoyo y la complicidad de la sociedad entendida como una comunidad y no como una mera suma de individuos.

Vivimos en una sociedad ciertamente envejecida pero donde las personas mayores no tienen nada que ver con las personas mayores de hace 50 años. Son agentes activos a nivel político y social, contribuyen en la organización social a través de sus propias redes de relaciones (el capital social) apoyando a los jóvenes ofreciendo sus conocimientos y experiencias. Un ejemplo de esta realidad es el papel activo que colectivos de profesionales mayores de 65 años están teniendo en el plan de formación para los trabajadores en el que ejercen labores de profesorado y de apoyo a la formación.

Las personas que tienen ahora entre 65 y 75 años son las nacidas entre 1945 y 1955, generaciones que han transitado de la dictadura a la democracia, que han tenido un interés por la política y que han formado parte de la época del desarrollo económico de los años 60 y 70. Son generaciones que han reclamado y obtenido cauces de participación para la toma de decisiones.

Vivimos muchos años mediatizados en nuestras relaciones interpersonales por la violencia, pero en el momento que ésta desapareció, hubo que enfrentarse a los grandes retos de mantener la competitividad para asegurar el bienestar logrado pero con otros parámetros y otra visión alrededor del desarrollo sostenible y de la preservación de la equidad.

Esta necesidad, apoyada por la aparición de numerosos núcleos de liderazgo, ha posibilitado que el capital social del que disponemos sea un valioso activo que permite adaptarnos a los cambios y avanzar como sociedad.

Se han establecido normas y la sociedad ha incorporado valores, confianza y actitudes para establecer relaciones de coordinación, cooperación y trabajo en red, lo cual está produciendo beneficios importantes a nuestra comunidad.

Capital social

Cuadro n.º 45

Escenario apuesta

Componentes		Euskadi Hoy	Euskadi 2020
DEMOGRAFÍA	Población mayor de 65 años	17,0%	25,0%
	Esperanza de vida hombres	76,4	80,0
	Esperanza de vida mujeres	83,7	87,3
	Inmigrantes extranjeros (comunitarios y no comunitarios)	1,5%	10%
	Tasa de natalidad	8,8‰	12‰
	Esperanza de años libres de discapacidad a partir de los 65 años	10 años	15 años
EMPLEO Y EMPRESAS	Tasa de ocupación total de 16 a 64 años	62,5%	75%
	Tasa de ocupación de las personas entre 55 y 65 años	39,7%	55%
	Tasa de ocupación femenina de 16 a 64 años	49,3%	60%
	Organizaciones que disponen de sistemas de calidad o mejora continua implantados	30% (en empresas de más de 10 trabajadores)	75%
	Peso del empleo industrial sobre el total del empleo	27,5%	25%
FORMACIÓN	Ocupados que han participado en acciones de formación permanente	22,3%	>90%
	Fracaso escolar*	17,2%	13%
PRODUCTIVIDAD	Incremento medio del PIB	2,4%	3%
	Aumento de la productividad por persona ocupada	<1%	2% anual
INNOVACIÓN	Gasto en I+D sobre PIB	1,5%	4,5%
POLÍTICAS PÚBLICAS	Gasto en sanidad sobre PIB	6,1%	8%
	Gasto educación sobre PIB	5%	7%
	Gasto en protección social sobre PIB	19,6%	25%
	Presión fiscal y de aportaciones sociales obligatorias	Aprox. 36%	40%
POLÍTICA SOCIOSANITARIA	Sistema de cuidados a ancianos: – Formal (administración) – Informal (familias)	Formales: 28% Informal: 72%	Formales: 50% Informal: 50%
PENSIONES	Ocupados que cotizan en sistemas de previsión complementaria del empleo	26%	70%
	Tasa de sustitución (relación entre la pensión media y salario medio de un año)	76,3%	60%
	Edad de jubilación	65 años	Libre

* Ver nota 45 en la página 151.

CONCLUSIONES

El envejecimiento de la población es una oportunidad para organizarnos de forma diferente y adaptarnos a nuevas situaciones, es una realidad que va a propiciar cambios.

La dirección y el rumbo de dichos cambios serán la clave para poder disfrutar de un futuro más o menos favorable. Ante el envejecimiento o ante cualquier circunstancia de cambio en la vida se pueden adoptar diferentes actitudes: no enfrentarse al problema; reaccionar sólo cuando aparecen los problemas o siendo conscientes de que el futuro será presente y probablemente diferente a lo conocido, analizar, reflexionar y prepararse con anticipación.

Este estudio ha apostado claramente por la tercera actitud y por ello se ha enfocado hacia la reflexión y la construcción de un escenario apuesta de futuro como horizonte hacia el cual orientar la acción.

La visión del escenario 2020 habla de sociedad, de competitividad, de cooperación, de avance, de liderazgo, menciona aspectos relacionados con el proceso de transformación que vivimos en el que el envejecimiento demográfico es uno de los factores que lo integran pero no el único.

Es conocido y cada vez más asumido que las bases de nuestro sistema del bienestar, construido progresivamente desde hace casi un siglo y consolidado desde el fin de la segunda guerra mundial, se apoyan sobre premisas que se están modificando, la mayoría de las cuales tienen que ver con el empleo y con los valores sociales, por tanto con la dinámica económica y social.

A lo largo de los meses en que se ha desarrollado el estudio varias ideas y líneas de trabajo se han ido consolidando:

- No se trata de discutir o discrepar acerca de las proyecciones económicas o demográficas, ni de los métodos que se aplican para intentar proyectar el futuro. Se trata principalmente de ir promoviendo una transformación que vaya acompañando el aumento de la esperanza de vida con los cambios sistémicos y paramétricos que hay que adoptar, sin perder de vista los cambios de comportamiento de la natalidad y de la inmigración. Si bien es cierto que los expertos europeos alertan del riesgo de abordar reformas tomando como base hipótesis poco contrastadas o excesivamente optimistas. La perspectiva ha de ser global,

- abordando la problemática como algo que afecta transversalmente a todas las políticas, orientándolo hacia estrategias multisectoriales.
- El aumento de la esperanza de vida es la gran transformación demográfica que vivimos, y la que debería marcar una paulatina transformación de nuestros ciclos vitales.
 - Durante los primeros 10 años habrá que dirigir la atención hacia la consolidación de unas bases sólidas que permitan en una segunda etapa afrontar el impacto derivado del aumento espectacular de las jubilaciones. Estas bases pasan por mejorar la calidad y cantidad de empleos y por aumentar la corresponsabilidad de toda la ciudadanía en el mantenimiento y profundización del estado y la sociedad del bienestar, principalmente. Paralelamente será imprescindible planificar y consensuar el modelo de atención a la dependencia que resulte más favorable para el País Vasco y que tendrá que equilibrar el interés y deseo de los propios mayores, las necesidades de sus familias, y la disponibilidad de recursos. La concertación entre los diferentes niveles de la administración vasca es un imperativo para la planificación y puesta en marcha del modelo.
 - El empleo, tanto en volumen como en calidad, y la productividad se convierten en elementos clave para el mantenimiento del estado del bienestar.
 - Los cambios en la sociedad respecto a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y respecto al auge del individuo frente al colectivo son claves para entender el presente y actuar en consecuencia para preparar un futuro favorable. Cambios que, en el caso de las mujeres, tienen un coste apreciable para ellas y para la sociedad, lo que exige un replanteamiento de las condiciones en las que se está incorporando. El auge del individualismo puede representar un freno a los cambios que debemos asumir, ya que para construir una sociedad con futuro, la cooperación y la solidaridad deberán ser valores motores.
 - Entre el presente, año 2004, y el 2020 restan 16 años, tiempo suficiente para trabajar sobre la reformulación de las bases que van a permitir afrontar el principal impacto sobre las finanzas públicas del envejecimiento demográfico, que con los datos actuales y las proyecciones efectuadas se producirá hacia los años 2035-2040.
 - Vivir más años y en mejores condiciones significa también la emergencia de una nueva situación derivada de lo que se viene a denominar envejecimiento activo. Los estereotipos tradicionales asociados a jóvenes y viejos se modifican. A la edad cronológica deberemos añadir la edad psicológica y situación física asociada a la misma.

Del escenario apuesta se desprenden tres ámbitos donde deberán propiciarse cambios:

1. Las organizaciones.
2. La administración.
3. La sociedad.

A cada uno de estos espacios le corresponde liderar parte de las transformaciones teniendo en cuenta la interrelación de los principales elementos tractores. Estos elementos son las variables que resultaron claves-retos el análisis estructural: el empleo, el capital social y los valores y comportamientos.

PARTE II
METODOLOGÍA

1. LA PROSPECTIVA

El estudio sobre el envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales es un proyecto de prospectiva regional, ya que se diseña desde los conceptos y principios de la metodología prospectiva y se desarrolla aplicando herramientas características de esta metodología como son los escenarios.

La prospectiva es una disciplina de aparición reciente y no es hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con el crecimiento del papel de los estados, de la organización del desarrollo económico y social y el progreso de la planificación cuando la prospectiva adquiere un estatuto de relevancia.

El concepto fue acuñado por Gaston Berger⁴⁷ a comienzos de los años 50 y la definió como: «la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él».

1.1. Razones para utilizar la prospectiva en este estudio

La prospectiva no es una mera proyección de las circunstancias y realidades actuales, sino un punto de partida para el diseño y la elaboración de políticas y estrategias destinadas a alcanzar objetivos a medio y largo plazo de cualquier institución u organización en un contexto de cambio. La prospectiva está orientada hacia la toma de decisiones.

En palabras de Michel Godet⁴⁸, uno de los expertos más reconocidos a nivel internacional: «El sueño fecunda la realidad; conspirar por un futuro deseado es no sufrir más por el presente. Así, la actitud prospectiva no consiste en esperar el cambio para reaccionar —la flexibilidad por sí misma no conduce a ninguna parte—, sino que pretende dominar el cambio en el doble sentido, el de la preactividad (prepararse para un cambio esperado) y el de la proactividad (provocar un cambio deseado): es el deseo, fuerza productiva del futuro.»

Desde la prospectiva se considera que las decisiones que se toman en el presente generan tendencias hacia determinados horizontes y que las decisiones que no se to-

⁴⁷ Gaston Berger. Filósofo y empresario francés.

⁴⁸ Michel Godet. De la anticipación a la acción. Editorial Marcombo. 1995.

man hoy pueden impedir la posibilidad de construir determinados futuros. Esto significa que cada determinación, o la suma de ellas, va construyendo una serie de futuros posibles (se considera en plural «futuros» porque no todo es previsible y no sabemos cómo pueden actuar las personas, los colectivos y las instituciones).

Es un proceso que puede asimilarse al refrán popular que dice que cada cual cosecha lo que siembra. De alguna manera el presente es la siembra y en el futuro se recolecta el resultado de lo que se ha hecho. Aunque no haya garantías (porque los desastres naturales o los imponderables son posibles y pueden suceder) es más probable una buena cosecha en el campo de quien sembró con dedicación e inteligencia, que en otro lugar donde se esparcieron semillas sin responsabilidad ni cuidado.

La complejidad de las sociedades presentes y las consecuencias de todas las acciones que desarrollamos las personas y las instituciones plantean desafíos acerca de cómo se construye el futuro a través de las acciones presentes. Los estudios que tienen por objeto desvelar los futuros posibles no solo están comprometidos con el devenir, sino que intentan conocer los procesos posibles que puedan llevar hacia determinados futuros deseables, y para detectar cuáles pueden ser los factores críticos y los elementos decisivos que permiten la apertura de unos u otros futuros.

La prospectiva no sólo distingue tendencias y hace proyecciones; también debe señalar los acontecimientos y los hechos que orientan el presente hacia determinados futuros. Esto es lo que hace de los estudios de futuro algo más que una disciplina descriptiva: además de intentar identificar los elementos clave que pueden describir determinadas realidades, en los ejercicios prospectivos se proponen tanto los futuros posibles y probables como también los deseables.

El reconocimiento de las acciones y los procesos necesarios para orientar los destinos hacia uno u otro futuro debe formar parte de las conclusiones de todo estudio prospectivo.

1.2. Prospectiva, riesgo e incertidumbre

La creciente emergencia de los estudios prospectivos se relaciona con la complejidad creciente del mundo. La incertidumbre y el riesgo aparecen como un marco dominante sobre el que se ubican los acontecimientos del futuro. Si bien la contingencia y la velocidad aparecen como los rasgos más característicos de nuestra época, también sabemos que cada paso que se asume implica consecuencias, muchas de ellas no previstas. En este marco, los estudios prospectivos exigen una reflexión sobre las herencias de las decisiones que se toman a diario. El pensamiento prospectivo demanda una responsabilidad sobre el presente al plantear no sólo el estudio de los futuros posibles sino también la discusión sobre lo que implican las acciones actuales.

Todo estudio de futuro supone enfrentarse a los desafíos de la incertidumbre y prever los impactos que estos futuros deseables o no deseables pueden significar en la realidad.

Las dinámicas social, científica y tecnológica, características de la actualidad han planteado la necesidad de anticiparse a los cambios debido a que la evolución de las sociedades se caracteriza por la aparición súbita de hechos inesperados.

Mientras que la planificación o las proyecciones tienden a generar tendencias y extrapolaciones históricas, los estudios prospectivos parten del reconocimiento de la contingencia y por lo tanto intentan plantear diversos futuros probables con el objeto de poner el énfasis en las estrategias necesarias para afrontar las consecuencias de cada uno de ellos. Algunos de los desafíos más atractivos de esta lógica de previsión se suelen apoyar en el planteamiento de hipótesis acerca de las rupturas y de las consecuencias que ellas puedan implicar.

La interconexión creciente entre diferentes esferas de la vida dificulta trazar una única forma de previsión en relación al futuro. La dinámica social, política y económica exige estar preparados para transitar sobre caminos impensables y en ciertos casos de alto riesgo. En el contexto de este convencimiento, los estudios prospectivos constituyen una herramienta necesaria tanto para el planeamiento estratégico como para la construcción de las políticas públicas en el marco de la detección de futuros supuestos.

En las ciencias sociales se asume que las ideas y las percepciones que los actores tengan acerca del futuro influyen de alguna u otra manera en él. Si, por ejemplo, compartimos que nuestro futuro va a depender del impulso que demos a la innovación, al mantenimiento de nuestro sector industrial y de servicios y además invertimos en ese proyecto gran parte de nuestras capacidades sociales, es probable que nuestro futuro esté de alguna manera ligado a un determinado nivel económico y social.

En síntesis, la prospectiva permite el acercamiento a la dinámica compleja del futuro, comprendiendo la contingencia creciente que caracteriza la sociedad contemporánea. En segundo lugar, la escenificación de futuros pretende señalar los puntos clave que dibujarán uno u otro. Y por último, señalar que desde una perspectiva del presente los ejercicios de prospectiva permiten la ampliación de los horizontes posibles. En reiteradas ocasiones se ha afirmado que los estudios prospectivos remiten más al presente que al futuro: intentan prever para tomar las decisiones cotidianas.

Resumiendo, la prospectiva brinda la posibilidad de:

- Comprender la contingencia, es decir, la incertidumbre que rodea la idea de futuro y la necesidad de estudiar los comportamientos, las tendencias y las fuerzas que permiten (o direccionan hacia) uno u otro futuro.
- Prever las posibles rupturas que pueden quebrar, reorientar, cambiar o potenciar ciertas evoluciones.
- Acostumbrarse a la complejidad: aceptar que los futuros son el resultado de una inmensa cantidad de factores diferentes y no el efecto de causas únicas. Y que incluso el azar y lo imprevisto juegan su papel en la constitución de la historia y del futuro.

- Ampliar los horizontes posibles y los presentes realizables: comprender que no hay futuros únicos ni tendencias unívocas y/o determinantes.
- Aceptar que la importancia de la voluntad humana y los consensos alcanzables son factores fundamentales para construir futuros.

1.3. Prospectiva y planificación

Los estudios de futuro, en tanto que dispositivos de previsión, mantienen una íntima relación con la planificación y con el desarrollo de políticas públicas, organizacionales e institucionales.

Como se ha señalado, los estudios prospectivos no son simples imaginaciones acerca del futuro: poseen lazos y articulaciones con el pasado y son de alguna manera continuidades y cambios pero siempre en relación con su procedencia y su origen. De ahí que la construcción de escenarios permita contribuir al diseño de proyectos concretos, tanto de medio como de largo plazo.

La relación que se establece entre la construcción de escenarios y la planificación supone:

- La delimitación de las características del entorno, es decir, el conocimiento de todo lo que rodea a un sistema, a una organización o a una empresa.
- La delimitación de los posibles factores de cambio y de las tendencias que tienden a mantenerse: implica detectar qué actores, instituciones o tendencias sociales, económicas o políticas aparecen como factores centrales. Detectar las variables clave que son capaces de generar cambios o de impedirlos.
- Proyectar escenarios alternativos imaginando los acontecimientos necesarios para adecuarse a cada uno de ellos, lo que implica elaborar hipótesis y reflexionar acerca de cuáles de esos escenarios tienen mayores posibilidades de realizarse y cuáles son más deseables.
- Finalmente señalar las estrategias para lograr el escenario «apuesta» en el marco de una planificación estratégica.

Por estas razones el método clave de los estudios prospectivos es el método de escenarios, definido como «conjunto formado por la descripción de una situación futura y del camino de los eventos que permiten pasar de la situación de origen a la situación futura». A esta definición propuesta por J.C. Bluet y J. Zemor —1970— habría que agregar que este conjunto de eventos debe presentar una cierta coherencia.

Clásicamente, se distinguen los escenarios posibles, es decir, todo aquello que es posible imaginar; los escenarios realizables, es decir todo aquello que es posible teniendo en cuenta las limitaciones; y los escenarios deseables que se encuentran en algún lugar dentro de lo posible pero que no son todos necesariamente realizables.

Los escenarios pueden clasificarse según su naturaleza y probabilidad en:

- Exploratorios: parten de tendencias pasadas y presentes y conducen a futuros verosímiles.
- De anticipación o normativos: contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro, pueden ser deseables o rechazables. Se conciben de un modo retrospectivo.

Los escenarios exploratorios o de anticipación pueden, por otra parte, según se tomen en cuenta las evoluciones más probables o más extremas, ser tendenciales o contrastados.

Las fases centrales para diseñar un escenario son tres: construir la base, delimitar el campo de los posibles y elaborarlo.

Construir la base

Esta fase juega un papel fundamental en la construcción del escenario. Consiste en construir un conjunto de representaciones del estado actual del objeto a analizar. La base es la expresión de un sistema de elementos dinámicos ligados unos a los otros, sistema a su vez, ligado a su entorno exterior.

Conviene, por ello:

- delimitar el sistema y su entorno,
- determinar las variables esenciales,
- analizar la estrategia de actores.

Para realizar el primer punto el análisis estructural se constituye en un útil práctico. Sobre las variables que resulten del análisis estructural conviene realizar una aproximación a su situación presente.

Delimitar el campo de los posibles y reducir la incertidumbre

Las variables clave están identificadas y los actores analizados, por lo que se pueden preparar ya los futuros posibles a través de una lista de hipótesis que refleje, por ejemplo, el mantenimiento de una tendencia o, por el contrario, su ruptura.

Se puede utilizar el análisis morfológico para descomponer el sistema estudiado en dimensiones esenciales y estudiar las combinaciones posibles de estas diferentes dimensiones, combinaciones que constituyen otras tantas imágenes posibles de futuro.

Con la ayuda de los métodos de los expertos se podrá reducir la incertidumbre estimando probabilidades subjetivas de que sucedan estas diferentes combinaciones o de los diferentes acontecimientos clave para el futuro.

Elaborar los escenarios

En este estadio los escenarios están todavía en estado embrionario, ya que se limitan a dos juegos de hipótesis realizadas o no. Se trata entonces de describir el camino que conduce de la situación actual a las imágenes finales.

2. CONSTRUIR LA BASE DEL ESCENARIO

Delimitar el sistema y su entorno, determinar las variables esenciales, analizar la estrategia de los actores

El estudio del envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales ha aplicado el método de escenarios como metodología de trabajo. Así, desde el principio se establecieron las etapas centrales del proyecto siguiendo las fases señaladas en el capítulo anterior. En las siguientes páginas se recoge a modo de anexo metodológico documentos intermedios que se han redactado a lo largo del estudio y que han posibilitado el trabajo en grupo y la aproximación multidisciplinar del mismo.

La primera de las tareas que hay que efectuar para la construcción de la base del escenario es la delimitación del sistema a analizar, para lo cual se procedió a:

- Efectuar un análisis documental de los estudios publicados en la Comisión Europea, en diferentes países de la Unión Europea, en organizaciones internacionales como la OCDE, la ONU, en España y en la Comunidad Autónoma. Los documentos fueron puestos a disposición de todas las personas participantes en el proyecto.
- Distribuir entre el grupo de personas expertas que participaban en el estudio la redacción de ponencias que trataran de identificar en cada una de sus áreas de conocimiento las variables o factores clave que consideraran ante el futuro.

Las aportaciones realizadas han sido:

1. La inmigración de extranjeros.
Enrique Morán. Eustat.
2. El mercado de trabajo.
Javier Ramos y Roberto Villate. Egailan.
3. La actividad económica. Las organizaciones empresariales.
Antonio Cancelo. Ex-presidente de MCC.
4. La salud, la atención y el gasto sanitarios.
Ana Vitorica y Santiago Esnaola. Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.
5. El sector sociosanitario.
Javier Yanguas y Miguel Leturia. Instituto Gerontológico Matia. INGEMA.

6. Retos de la educación. Año 2020.
Josu Sierra. Director de ISEI-IVEI. Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.
Lontxo Oihartzabal. Consejo Escolar de Euskadi.
7. Efectos del envejecimiento en la política pública (contabilidad generacional).
Concepció Patxot. Centro de Análisis Económico y Política Social de la Universidad de Barcelona.
8. La sostenibilidad del sector público ante la transición demográfica.
Alberto Alberdi. Departamento de Industria, Comercio y Turismo.
9. La sostenibilidad futura del sistema de pensiones.
Felipe Serrano. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. EHU-UPV.
10. La previsión social complementaria.
Clara Izurieta. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
11. La inserción social
Imanol Zubero. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. EHU-UPV.
12. La transformación de valores. La sociedad fragmentada.
Xabier Barandiarán. Facultad de Humanidades y Empresa. Universidad de Deusto.
13. Euskadi en el espacio europeo.
Juan Luis Llorens. LKS.
14. La globalización.
Manuel Escudero. Pacto Mundial de Naciones Unidas en España.
15. Metodología y acompañamiento a Prospektiker.
Emilio Fontela. Facultad de CC. Jurídicas, Económicas y Empresariales. Universidad Antonio de Nebrija.

El resultado de esta etapa ha sido la confección de un listado de variables que a priori se consideran claves para la configuración de la sociedad vasca en los próximos dieciséis años condicionada por un proceso de envejecimiento poblacional.

Las variables seleccionadas, del conjunto de aportaciones, han sido un total de 32 clasificadas en: variables relacionadas con la demografía, relacionadas con el mercado de trabajo, con la protección social, con las pensiones, con la economía y la competitividad, con la sociedad en cuanto a valores y comportamientos y finalmente variables relacionadas con el entorno global.

Para delimitar del conjunto de variables identificadas cuáles son realmente variables clave para el futuro, se ha aplicado el método de análisis estructural, utilizado habitualmente en ejercicios de prospectiva basados en la construcción de escenarios.

El método se complementa con la utilización de una herramienta informática denominada MIC-MAC (Matriz de Impactos Cruzados, Multiplicación Aplicada a una Clasificación) desarrollada, entre otros, por el profesor Michel Godet.

2.1. El análisis estructural

El análisis estructural es una herramienta de estructuración de una reflexión colectiva. Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos.

Partiendo de esta descripción, este método tiene por objetivo hacer aparecer las principales variables influyente y dependientes y por ello las variables esenciales a la evolución del sistema.

El análisis estructural persigue dos objetivos que son complementarios entre sí: dotarse en un primer momento de una representación tan exhaustiva como sea posible del sistema estudiado y, en segundo lugar, reducir la complejidad del sistema de variables y de las relaciones esenciales entre ellas. Asimismo, debe poner en evidencia la importancia relativa de cada una de las variables en el sistema y, por ello, ayudar a descubrir cuáles parecen jugar un papel importante para su evolución.

La comparación de la jerarquía de las variables según se sitúen en el presente o en el futuro permite entrever la evolución de la estructura del sistema y exponer las cuestiones de arbitraje entre las acciones a corto y largo plazo.

El análisis del plano influencia/dependencia que resulta de su aplicación permite establecer una tipología del conjunto de factores que prefiguran las recomendaciones en materia de actitudes estratégicas para la evolución del sistema.

Finalmente, la descomposición del sistema en subsistemas jerarquizados de factores interdependientes pone de relieve un marco para el conjunto de trabajos prospectivos. En este sentido, el análisis estructural constituye la primera fase del marco global del método de los escenarios y constituye su fundamento lógico.

Filosofía de enfoque en el análisis estructural

Difícilmente se podrán establecer buenas respuestas si previamente no somos capaces de formular unas buenas preguntas. Por ello, desde la perspectiva se consideran siete ideas-clave a la hora de enfocar este tipo de análisis:

Esclarecer la acción presente a la luz del futuro.

No hay que esperar a las crisis o las catástrofes para movilizarse. El análisis ha de tener en cuenta las transformaciones que se están produciendo y que en un futuro tendrán importancia significativa.

Explorar futuros múltiples e inciertos.

Un estudio de las características del que se propone conlleva implícitamente la materialización a posteriori de un plan de actuación global. Resulta, por tanto, obligado contemplar las tendencias futuras y emergentes, ya que según la orientación y rumbo

que vayan adquiriendo estas tendencias, sus consecuencias podrán conducirnos a un futuro o a otro.

Adoptar una visión global y sistemática.

La reflexión y el análisis prospectivo necesariamente han de ser globales. No existen problemas que puedan aislarse ya que cada vez los factores que inciden en ellos son más interdependientes y proceden de diversas áreas y se prestan a enfoques diferentes.

Tener en cuenta los factores cualitativos y las estrategias de los actores.

El esfuerzo en el análisis cualitativo que se persigue también tiende a medir la estrategia de los actores involucrados y que tienen una mayor o menor actuación e incidencia en el sentido y dirección de las variables.

Recordar que no hay neutralidad entre la información y la previsión.

La información que recogemos está ya jerarquizada y centrada en torno a lo que se considera la opinión de la mayoría. Las opiniones minoritarias apenas son consideradas aún a pesar de que con frecuencia son ellas las que tienen la razón en el sentido de los cambios y de las rupturas. Por ello es conveniente sopesar y valorar también las opiniones de la minoría al objeto de recoger sus aportaciones en el estudio.

Optar por el pluralismo y la complementariedad de los enfoques.

Los métodos de análisis, de previsión y de decisión, ante todo, tienen que ser instrumentos que contengan rigor científico, imaginación y permitan el diálogo. Un método se considera bueno y útil si permite mejorar la coherencia, estimular la imaginación y crear las bases de diálogo fluido y abierto en torno al objeto de análisis.

Cuestionar los estereotipos recibidos.

En general, una mayoría de expertos es conformista (la mayoría resulta un refugio fácil en tanto que son los otros los que tienen que explicarse) y conservadora. Con frecuencia, en este tipo de estudios y análisis cualitativo, terminan teniendo la razón precisamente aquellos que estando en la minoría de expertos han tenido que dar mayor prueba de audacia, talento e imaginación. Lo más difícil en estos trabajos consiste en saber reconocer aquello que es un buen punto de vista o enfoque minoritario.

2.1.1. Fases del análisis estructural

Tres son las fases que conlleva la elaboración del análisis estructural:

- Determinación del listado de variables descriptivas del sistema y su definición.
- Establecimiento de las relaciones en la matriz de análisis estructural.
- Jerarquización y clasificación de las variables.

La determinación de la lista de variables es un paso fundamental en el análisis estructural. Se trata de identificar y definir todos aquellos factores o variables que se intuye inciden en el sistema. Por ello, ninguna aportación queda excluida si no es tras discusión y posterior acuerdo del grupo.

En nuestro proyecto, el listado de variables es fruto de la aportación de reflexiones de un grupo de personas que provienen de diversos ámbitos profesionales pero que tienen en común su cercanía a la investigación social y económica en aspectos que tienen que ver con el objeto de nuestro estudio: la sociedad del futuro, el proceso de envejecimiento.

La lista de variables definitiva, junto con el significado de lo que se entiende por cada una de ellas, se señala a continuación:

I. Demografía

1. *Tasa de natalidad*

El mantenimiento o aumento de las tasas de natalidad es un factor que, a pesar de tener un efecto tardío, es un elemento clave en el análisis de las consecuencias del envejecimiento para conocer el margen de maniobra a la hora de plantear políticas sectoriales.

—El País Vasco se encuentra entre las regiones de Europa con una menor tasa de natalidad. La evolución de los últimos años apunta a un pequeño incremento (no se daba un incremento desde 1975-76): del 7,2% en 1995 al 8,8% en 2002.

2. *Saldo migratorio y tipo de inmigración*

Esta variable tiene dos apreciaciones. El saldo migratorio como resultado de entradas y salidas y la tipología del mismo.

—Tras 25 años de saldos migratorios negativos, en los años 2000 y 2001 se han experimentado saldos positivos de 2.500 y 7.200 personas respectivamente. Este cambio de tendencia se debe a la inmigración extranjera que ha pasado de los 1.000 inmigrantes/año de 1995 a los 11.276 del año 2001. Pese a esta evolución, el porcentaje de población extranjera en el País Vasco supone únicamente el 1,5% de la población total.

3. *Esperanza de vida*

La evolución de la esperanza de vida se considera uno de los determinantes para calcular el volumen de personas que pueden formar parte de las cohortes de personas mayores.

—La esperanza de vida en estos últimos 25 años se ha incrementado en casi siete años pasando en los hombres de los 69,6 en 1976 a los 76,4 años en 2001 y las mujeres de los 76,9 a los 83,7 años.

II. Mercado de trabajo

4. *Empleo*

El empleo es un factor determinante para poder calibrar las aportaciones al sistema de pensiones, así como para valorar el nivel de desarrollo de un país y su bienestar. En nuestro caso, el posible aumento de los

niveles empleo provendrá principalmente del volumen de mujeres que se incorporen al mercado de trabajo y el mantenimiento de la actividad de los ocupados a partir de los 55-60 años.

—La tasa de empleo ha experimentado un aumento significativo en el País Vasco pasando del 49,5% en 1996 al 62,5 en el 2002, situándonos en tasas similares a la UE. que en este mismo período pasó del 60 al 63,9%. La tasa de empleo se debería incrementar hasta el 70,0% en el año 2010 para cumplir con el objetivo del Consejo de Lisboa.

5. Relaciones laborales

Redimensionamiento del mundo del trabajo: compatibilidad trabajo-vida, nueva relación entre edad y trabajo. El cambio en el marco de relaciones laborales y el papel de los diferentes actores será también determinante. El marco actual aún no contempla de forma general modificaciones en las retribuciones que no tengan que ver con la antigüedad en el empleo o con el IPC. Mientras unos trabajadores cuentan con empleos protegidos por el marco mencionado, el empleo precario es una realidad entre los trabajadores jóvenes.

—Del total de contratos firmados en el 2003, el 7,3% han sido indefinidos y el 92,7% temporales. Se han firmado 745.866 contratos por 294.671 personas lo que supone un nivel de rotación 2,2 contratos por hombres y 2,8 contratos por mujeres. El 65% de los jóvenes trabajaron con contratos temporales por los que reciben salarios un 45% inferiores a los que les corresponderían en un contrato estable.

6. Generación de conocimiento

«El mundo actual está configurado como un mundo de organizaciones que están pasando desde un modelo determinable, un sistema cerrado, a otros difícilmente predecibles, sistemas abiertos... El reconocimiento de que la generación y aplicación del conocimiento, principal ventaja competitiva en el futuro, residen en la capacidad intelectual y en la voluntad de la persona y de que ambas categorías sólo se activan si la persona encuentra sentido en ello es un avance necesario. No cabe esperar verdadera implicación de la persona en la organización si las finalidades de una y otra no se aúnan en buena medida. Persona y resultado económico no son dos polos de un continuo, sino dimensiones perfectamente combinables»⁴⁹.

III. Protección social

7. Reconocimiento de los derechos económicos subjetivos

Esta variable tiene que ver con la conversión de derechos fundamentales como el derecho al trabajo, a la vivienda, etc., en derechos de ciudadanía —exactamente iguales que el derecho a la educación o a la salud—, por lo tanto, en derechos que exigen la protección activa por parte de los poderes públicos, siendo derechos exigibles. La Constitución española recoge todo el catálogo de derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero los derechos económicos y sociales presentan un evidente problema: su no exigibilidad.

—El reto es dar respuesta a lo que se afirma tanto en los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Maastricht, junio 1986) como en las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Maastricht, enero 1997): «Hoy en día es indudable que los derechos humanos en su conjunto son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana. En vista de lo anterior, los Estados tienen la misma responsabilidad en cuanto a las violaciones a los derechos económicos sociales y culturales y las violaciones a los derechos civiles y políticos».

⁴⁹ Miguel Ayerbe. Retos y propuestas de reflexión en un mundo impredecible. Gipuzkoa 2020 (año 2001).

8. Renta de inserción

Ingreso de carácter no contributivo conocido en su origen como Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y en la actualidad como Renta Básica (RB).

—En el País Vasco el desarrollo es mucho mayor que en el conjunto del Estado español. En su origen (1989) se trataba de un ingreso mínimo (cuantía reducida) dirigido a la unidad familiar, pensado exclusivamente para resolver las situaciones de mayor precariedad. En la actualidad ha evolucionado hacia una cuantía mayor y hacia un carácter de prestación individual (alrededor de 450 mensuales para el caso de una persona que viva sola; unos 520 para un adulto con un niño a su cargo).

9. Gasto social y sanitario

Esta variable recoge la totalidad del gasto social (prestaciones por desempleo, políticas de familia, gasto en educación, gasto en servicios sociosanitarios) y el gasto sanitario. El volumen de gasto social y sanitario variará en función del volumen de población dependiente mayor y la prestación media de los mayores; población dependiente menor y las prestaciones familiares y educación y según la población activa y la prestación media activo (incluyendo el desempleo).

—Actualmente el gasto sanitario representa el 6,1% del PIB.

10. Tipología de la dependencia

Un factor con peso en el sector sociosanitario es la dependencia y ésta aumenta con la edad. El nivel de dependencia de los mayores de 65 años es del 20% aproximadamente. A partir de los 75 años, el 50% de la población tiene problemas para realizar alguna actividad. La edad media en la que se inicia la dependencia es a los 72 años. Los cambios sociales plantean un futuro con un incremento de los servicios formales (actualmente el 90% de la dependencia se cubre con servicios informales).

IV. Pensiones

11. Número de pensionistas: flujos de entrada y stock

La edad legal de jubilación, la edad efectiva, la esperanza de vida... determinan el contingente de personas que anualmente entran a formar parte del grupo de pensionistas. Valorar la evolución del número en relación al resto de factores es el objeto de esta variable, al ser una de las determinantes del gasto.

—El número de pensiones en el País Vasco ha aumentado significativamente en los últimos 10 años, pasando de 355.478 en 1992 a 434.578 en 2002, lo que supone un incremento acumulado del 22%, por encima del aumento de la afiliación a la Seguridad Social.

12. Pensión media

El montante de la pensión media que el sistema debe garantizar depende de las carreras laborales, de la evolución del salario medio, de las normas para el cálculo de las pensiones, de los índices de actualización (IPC, productividad) y es uno de los factores que determinan junto con la anterior variable el gasto en pensiones.

—La pensión media en el País Vasco ha experimentado también un aumento importante en los últimos 10 años, pasando de los 403 euros en 1992 a los 656 euros en 2002, es decir, un incremento acumulado del 79%, por encima del aumento del IPC.

V. Economía/Competitividad

13. *Crecimiento económico*

La incidencia del crecimiento económico en los ingresos públicos ha motivado que en Suecia, por ejemplo, sea el elemento referente de la reforma del sistema de pensiones. Además de la tasa, la estructura equilibrada de dicho crecimiento (no inflacionario, con elevado componente exterior,...) determinará la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

—Las estimaciones de la Comisión Europea respecto al crecimiento del PIB real en la UE en el período 2000-2050 lo sitúan en un nivel moderado del 1,6%. En cuanto al comportamiento de los diferentes países, existen ciertas diferencias, siendo Luxemburgo e Irlanda los países de mayor crecimiento esperado. El resto de países experimentarán niveles de crecimiento de su PIB real moderados, entre un 1% y un 2% y del 1,8% para España.

14. *Política fiscal*

Nivel de la presión fiscal y su distribución en imposición directa, indirecta y cotizaciones a la Seguridad Social. La toma de decisiones sobre política monetaria a escala europea e internacional (Banco Central Europeo...) otorga una mayor importancia a la política fiscal como instrumento de política económica, a pesar de ciertas limitaciones derivadas de acuerdos internacionales como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

—La presión fiscal aumentó sensiblemente desde mediados de los ochenta, desplazándose además desde los impuestos directos a los indirectos.

15. *Infraestructuras y capital público (Inversión)*

Desarrollo de las infraestructuras clave pendientes y evolución de la inversión pública en términos de PIB. La capacidad de inversión total determinará, junto a otros factores, la capacidad de crecimiento a largo plazo de la economía. La evolución de la inversión como formación bruta de capital fijo determinará, asimismo, el crecimiento de la productividad.

—El mayor esfuerzo en capital público se llevó a cabo hasta comienzos de los noventa, con niveles cercanos al 6%. Con la consolidación fiscal posterior el gasto está estabilizado por debajo del 4%.

16. *Nivel de la productividad y competitividad exterior*

La productividad es un factor necesario para garantizar un adecuado desarrollo socioeconómico. El desarrollo de las infraestructuras clave pendientes y la evolución de la inversión pública en términos de PIB son factores determinantes de la competitividad de una región a largo plazo, al igual que las políticas de promoción del I+D+i o el dinamismo empresarial (PYMES, autoempleo).

—El País Vasco ha alcanzado y superado recientemente los niveles de convergencia en renta (105% de la media de la UE) a base de un fuerte crecimiento del empleo y un ligero retroceso de la productividad sobre todo la medida por persona ocupada. La Comisión Europea no prevé grandes variaciones en el conjunto del período 2000-2050 en ninguno de los países de la UE, siendo España, Irlanda y Finlandia los tres países que mayor crecimiento de la productividad experimentarán en el período (2,1% anual), frente a una media del 1,8% para el conjunto de la UE.

17. *Capacidad y grado de atracción del País Vasco*

En una economía global, la competencia por captar inversión extranjera directa, recursos financieros y humanos es una realidad. La capacidad de atracción de un territorio depende de factores tales como, la terciarización de la economía (atractivo cultural, turístico...), la existencia de industrias tecnológicamente avanzadas, el nivel de bienestar...

18. *Ahorro*

La capacidad de ahorro tanto privado como público determinará en última instancia la evolución de la tasa de ahorro y, por ende, la capacidad de inversión.

VI. *Sociedad*

19. *Estructura y cultura familiar*

El papel tradicional que la familia ha jugado en lo que respecta a la asunción de las cargas de dependencia (niños, ancianos) se ha modificado. El menor tamaño de las familias y la ausencia de un miembro inactivo (incorporación de la mujer al trabajo) para cubrir estas necesidades son los elementos principales del cambio.

- Entre 1981 y 2001 el número de hogares unipersonales pasó de representar el 8% hasta el 20,3%. El tipo de hogar compuesto por matrimonio o pareja sólo o con hijos representaba en 2001 el 57,4% de los hogares.

20. *Aprendizaje permanente y competencias y contenidos clave*

La base educativa de un país y el sistema en el que se sustenta es un factor de primer orden que incide en la orientación e intensidad de su desarrollo. El aprendizaje permanente y la formación en competencias clave (matemáticas, lectura y ciencias) aparecen como palancas que van a posibilitar el mantenimiento de los niveles de bienestar y desarrollo socioeconómico en una sociedad donde los aspectos inmateriales de la economía son los que aportan mayor valor y donde las personas son el recurso estratégico principal.

- Datos correspondientes a la UE señalan que la participación de adultos en el aprendizaje y la formación permanente aumentó considerablemente durante los últimos años y alcanzó el 7,3% en 2002. El objetivo para 2010 es aumentar el porcentaje al 12,5%.

21. *Modernización de la administración y de la instrumentación de las políticas públicas*

La administración es un importante agente económico con un peso específico como empleador y cuyas políticas definen marcos de desarrollo socioeconómico. Su modernización y su rol tractor en el tipo de políticas públicas que impulse tendrán bastante que ver con la sociedad que se construya. En esta variable se incluyen no sólo aspectos ligados con la e-administración (que puede hacerle más eficiente) sino también con la forma de diseñar, desarrollar, llevar a cabo e instrumentar las políticas públicas.

22. *Cambio institucional consensuado hacia fuera y hacia dentro (nueva gobernanza)*

Acuerdos de normativa básica de la Administración General del País Vasco con el Estado, los Territorios Históricos y los ayuntamientos. Nueva articulación de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas dada la progresiva tendencia a no participar, que tiene también que ver con las relaciones y la identificación de los ciudadanos con los diferentes niveles administrativos.

23. *Capital social*

Redes de relaciones, asociación y cooperación de carácter económico, social e institucional y la reciprocidad y confianza ligadas a las mismas.

- En las sociedades industriales avanzadas se observa una reducción del capital social comunitario que incide en el desarrollo. Robert Putnam señala que el desarrollo de una región está directamente asociada a la forma de organización social y relaciones cívicas que experimenta ese entorno. Defiende como idea central del capital social el que las redes sociales poseen un valor, esto es, los contactos sociales que afectan a la productividad de individuos y grupos.

24. Valores y comportamientos

Estamos asistiendo a una evolución de los valores y comportamientos donde lo subjetivo, lo individual prima sobre lo colectivo en el ámbito de las relaciones sociales, con la pugna establecida en torno a la solidaridad estética/ solidaridad real. La primera es la que declara principios e intenciones, la segunda es la que se constata con las acciones. Se detecta la emergencia de nuevos valores relacionados con la cultura del ocio y el entretenimiento, la atracción por las tecnologías de consumo (TIC), las nuevas formas de convivencia y estructuras de familia, etc.

—Según la Encuesta Europea de Estudio de los Valores de 1999 (Universidad de Deusto) los cambios en la vida cotidiana que la ciudadanía vasca consideraría positivos para el futuro son los siguientes: «Vivir de forma más sencilla y natural» (93%), «Mayor importancia el desarrollo del individuo» (91%), «Más importancia a la vida familiar» (86%), «Que tenga menos importancia el dinero y los bienes materiales» (81%), «Más importancia el desarrollo de la tecnología» (58%), «Que disminuya la importancia del trabajo en nuestras vidas» (45%), «Mayor respeto a la autoridad» (43%) y «Dar más poder a las autoridades locales» (39%).

25. Nivel de percepción y aceptación de cambios por parte de la población

La evolución de esta variable tiene relación con la forma en que la sociedad acepte y se adapte a nuevos paradigmas y a nuevas formas de organización de los sistemas de solidaridad intergeneracional.

26. Valoración de las personas mayores

Las mejoras en salud, esperanza de vida y renta han ocasionado que las personas mayores sean valoradas por la sociedad, acuñándose términos como personas mayores activas. Las personas mayores, por tanto, jugarán un papel más activo en la sociedad del futuro, tanto desde el punto de vista social como en su papel en la actividad económica. Ello exige una modificación de los valores sociales actuales que relacionan la vejez con la apatía, la inactividad, la dependencia...

—El 50% de la ciudadanía en el País Vasco opina que las personas mayores no ocupan en la sociedad el puesto que realmente les corresponde, siendo los mayores de 65 años los que en mayor medida defienden esta postura⁵⁰.

27. Planificación territorial y urbana

El envejecimiento de la población origina nuevas demandas que tienen relación, básicamente, con la vivienda y la movilidad pero también la planificación territorial y urbana tiene mucho que ver con la oferta y tipología de vivienda y de los servicios públicos que precisan ser adaptados a un colectivo poblacional envejecido.

—En Alemania en la reforma de la Ley de Construcción se tuvo en cuenta el exigir una serie de requisitos respecto a la supresión de barreras para recibir subvenciones.

VII. Tendencias globales

28. Estabilidad macroeconómica

Estabilidad del euro, tipos de interés reales moderados y progreso político de la Unión Europea. La estabilidad macroeconómica vendrá determinada por la evolución del papel de los acuerdos internacionales

⁵⁰ «La población vasca ante la jubilación» Noviembre de 2002. Estudios sociológicos. Departamento de Presidencia. Gobierno Vasco.

(Pacto de Estabilidad y Crecimiento...) y la futura configuración de los organismos económicos multilaterales (FMI, Banco Mundial...). En este sentido, la dependencia de las políticas macroeconómicas y los ciclos económicos del País Vasco respecto a la UE será un factor determinante.

—La debilidad inicial del euro se ha invertido y la perspectiva de una aguda revalorización más allá del cambio de 1,3 euros por dólar permanece. Los tipos de interés reales seguirán posiblemente bajos, porque aunque se recupere el crecimiento, la inflación se espera seguirá controlada.

29. Construcción europea

La ampliación de la Unión Europea y la consecución de una Europa económica pero también política y social es la base de esta variable. La transición de la actual Europa de los Estados hacia una verdadera Europa unida y cohesionada determinará el papel futuro de los gobiernos nacionales y regionales.

—Los nuevos países miembros de la UE son 10: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia. Bulgaria y Rumanía esperan poder hacer lo mismo en 2007, mientras que Turquía aun está negociando su calidad de miembro.

30. Nivel de incertidumbre derivado de la conflictividad internacional

El progresivo aumento de la inestabilidad internacional y la creciente interdependencia de los conflictos conllevan un aumento de la inseguridad a nivel internacional y una mayor repercusión de los conflictos de unas regiones en otras. Muchos expertos consideran que el control de recursos básicos como el petróleo, el gas o el agua van a ser los detonantes de muchos de los conflictos.

—En el período 1989-2002 se encontraban activos 116 conflictos armados (31 en el año 2002). La inmensa mayoría de los principales conflictos estaban localizados en África y Asia⁵¹.

31. Sistema financiero y mercado de capitales

La creciente inestabilidad financiera y el aumento de la interdependencia de los mercados financieros repercuten en el nivel de riesgo implícito en los activos financieros y, en consecuencia, en su nivel de rentabilidad. En un entorno globalizado la sensibilidad de los mercados financieros a los acontecimientos internacionales es cada vez mayor. Esta globalización entraña un incremento de las inversiones directas vascas en el exterior y viceversa.

32. Articulación del orden global

La transformación del actual orden global unilateral y desregulado y no integrado económica o socialmente a otro orden global multilateral, capaz de suscitar una conciencia global basada en los derechos humanos, respeto al medio ambiente y la solidaridad social; orientado a disminuir los desequilibrios y lograr la convergencia social y económica, con nuevos gigantes económicos, principalmente Asia, modificará también el modelo de articulación de la sociedad vasca en cuanto a sociedad abierta y permeable.

—Según las Naciones Unidas, el número de países que han ratificado los 6 principales tratados y convenciones sobre derechos humanos ha aumentado significativamente entre 1990 y 2000. En el caso de dos de los principales tratados, el Tratado Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles (ICCPR) y el Tratado Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), han pasado de ser ratificados por algo menos de 100 países en 1990, a ser ratificados por 144 y 142 países en 2000, respectivamente.

⁵¹ La situación en el mundo 2003. Worldwatch Institute. Icaria. 2002.

2.1.2. Puesta en relación de las variables

Las relaciones de cada una de las variables con el resto se establecen por medio de una representación matricial. En un cuadro de doble entrada se sitúan en filas y en columnas las 32 variables que configuran lo que se denomina la matriz de análisis estructural. Cada elemento o variable incluida en la matriz representa una relación de influencia directa que es evaluada por el grupo prospectivo.

Para ello la metodología exige que el grupo ponga en relación cada una de las variables con el conjunto. Para cada variable se examinan las relaciones causales que mantiene con todo el resto, intentando precisar la intensidad de la relación de cada variable con el resto de las que componen el sistema.

El relleno de la matriz no es por tanto meramente cualitativo, relaciones causales que mantiene, sino que también trata de cuantificar la relación en caso de que se considere que esta existe, independientemente de que la incidencia detectada sea positiva o negativa.

La puntuación que se otorga va desde 0 a 4 siendo:

- 0. Ausencia de influencia.
- 1. Influencia directa pero de carácter débil.
- 2. Influencia directa media.
- 3. Influencia directa fuerte.
- 4. Influencia directa potencial.

La valoración potencial se otorga en aquellos casos en los que la relación directa no existe en el presente pero se intuye que existirá en el futuro.

El procedimiento utilizado para el relleno de la matriz es la interrogación sistemática sobre las relaciones observadas entre cada una de las variables. Esto permite y propicia el diálogo, el intercambio de ideas y la reflexión gracias a las innumerables preguntas que surgen al proceder al relleno de la matriz. El grupo de trabajo analiza un total de (32 × 32) cuestiones, fruto del cruce de todas las variables entre sí.

2.1.3. Jerarquía y clasificación de las variables

Una vez analizadas las relaciones directas existentes entre las variables integradas en la matriz de análisis estructural, es posible conocer sus relaciones indirectas y por tanto su clasificación estructural. Esta clasificación y jerarquización se obtiene mediante la aplicación del programa informático MIC-MAC (Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada a una Clasificación) que realiza una multiplicación matricial de modo que salen a relucir las relaciones de 2.º, 3.º, 4.º, ... orden. Si el grupo ha estimado que la variable A, por ejemplo, tiene una relación de influencia directa sobre B y B tiene, a su vez, una relación directa sobre C, indirectamente A influye sobre C a través de B.

Estas relaciones indirectas que son imposibles de extraer en un análisis directo proporcionan una jerarquía de las variables en función de su importancia en el sistema.

Este método de análisis tiene como objetivo abrir las cuestiones y obligar a reflexionar sobre aspectos contraintuitivos del comportamiento del sistema. Comienza a ayudar al decisor pero no a ocupar su lugar, no pretende describir con precisión el funcionamiento del sistema, sino sobre todo, poner de relieve las grandes líneas de su organización.

Este método integra parámetros cualitativos que convierten al sistema en menos arbitrario de lo que generalmente son los métodos que únicamente retienen datos cuantitativos: «La previsión parcial, que no retiene más que aquellas variables explicativas, en general económicas y cuantificables, sin tener en cuenta la evolución de ellas en relación a la aparición de nuevas tendencias es más fuente de error que de utilidad»⁵².

2.2. Las relaciones de influencia/dependencia

Se busca poner en evidencia a través del tejido relacional que describe la matriz de análisis estructural, las variables esenciales, es decir, aquéllas que tienen un mayor valor explicativo para la evolución del sistema objeto de análisis.

Este apartado trata de describir la importancia de establecer las relaciones estructurales que mantienen las variables que forman parte de un sistema complejo, que se explica por las relaciones causales que mantienen entre ellas y que explican en última instancia la evolución y la marcha de un sistema, en este caso, la sociedad vasca del año 2020 y el envejecimiento. De hecho, además de las relaciones directas, existen relaciones indirectas entre variables por cadenas de influencia y bucles de reacción. La matriz de análisis estructural es la prueba de ello.

En estas páginas se van a describir las variaciones sufridas por las variables, al tener en cuenta, precisamente, las influencias/dependencias indirectas o análisis MIC-MAC (Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada a una Clasificación).

El programa MIC-MAC, como se ha señalado anteriormente, es un programa de multiplicación matricial que se aplica a la matriz de análisis estructural. Permite estudiar la difusión de los impactos por los bucles de reacción y, en consecuencia, jerarquizar las variables teniendo en cuenta los efectos indirectos:

- Por orden de influencia teniendo en cuenta el número de caminos e influencias de segundo grado, tercer grado..., para cada variable.
- Por orden de dependencia, teniendo en cuenta el número de caminos y dependencias de segundo grado, tercer grado..., para cada variable.

⁵² Michel Godet, *Caja de Herramientas de la prospectiva-estratégica. Problemas y métodos. Cuadernos de LIPSOR n.º 5. Paris 2000.*

La influencia directa de una variable se aprecia considerando la matriz estructural por líneas. Un factor que no afecta directamente más que a un débil número de variables no afecta directamente más que a una débil parte del sistema.

A su vez, la dependencia directa se obtiene considerando las columnas de la matriz. En una columna se localizan las acciones del sistema sobre la variable considerada.

El estudio de la clasificación indirecta —aquella en la que se ponen de manifiesto las relaciones indirectas— ayuda a descubrir las variables esenciales del sistema constituyéndose en la base del análisis posterior.

El grado de implicación de las variables en el sistema puede apreciarse, como ya se ha apuntado, a través de dos indicadores: la influencia y la dependencia.

La influencia de una variable mide la fuerza de esta variable en el sistema. En otras palabras, una variable fuertemente influyente es un factor de evolución importante para el sistema. La influencia puede ser motriz o por el contrario frenar la evolución del sistema, es decir, su impacto puede ser positivo o negativo siendo, en cualquier caso, una variable a tener en cuenta.

A la inversa, la dependencia de una variable señala cómo reacciona a los cambios de estado de otras variables del sistema: una variable es dependiente en la medida en que es sensible a las modificaciones del sistema. Cuanto más dependiente sea en mayor medida dependerá de las modificaciones que sufran las variables que sobre ella influyen.

2.3. Análisis de las variaciones en motricidad-dependencia

En las páginas que siguen a continuación se va a realizar un análisis de los resultados obtenidos en el análisis estructural a partir de la distribución de las variables en el plano de la motricidad y la dependencia. Tal y como se ha explicado anteriormente, las puntuaciones otorgadas por el grupo de trabajo han configurado la matriz estructural que arroja unos resultados de motricidad (suma en línea de los valores de cada variable integrante de la matriz) y dependencia (suma en columna), siendo esta la clasificación directa.

Sin embargo, a partir de la clasificación que toma en consideración las relaciones de segundo, tercero... orden, también denominada indirecta, se realizarán las valoraciones que siguen a continuación.

Conviene recordar que todas las variables que se incluyen en el listado tienen importancia. El hecho de que una variable suba o baje en la clasificación indica únicamente la ubicación de la misma con respecto a la intuición del grupo que ha elaborado la matriz. Así, lo que se obtiene es una clasificación cuyo único objetivo es jerarquizar una serie de variables de las cuales se conoce su importancia para el sistema analizado.

La entrada en juego de las relaciones indirectas, es decir estructurales, hace variar la posición que ocupaba una variable dentro del sistema tras la observación y análisis de las relaciones directas.

2.3.1. Motricidad

Los resultados obtenidos en cuanto a motricidad revelan un alto grado de estabilidad en las primeras variables. Esto significa que aquellas variables que el grupo de trabajo ha considerado más importantes se ratifican como tales.

Influencia

Rango	Variables	Directa	Indirecta
1	Construcc. europea	29	29
2	Valores y comport.	24	24
3	Capital social	23	23
4	Esperanza de vida	3	4
5	Empleo	4	5
6	R. laborales	5	3
7	Estruc. familiar	19	28
8	Crecimiento económico	13	21
9	Modern. admón.	21	31
10	Estab. macroecon.	28	2
11	Sistema financiero	31	13
12	Saldo migratorio	2	19
13	Aprendizaje/Competencias	20	30
14	Polit. fiscal	14	20
15	Infr. y capital públ.	15	15
16	Conocimiento	6	6
17	Cambio instituc.	22	32
18	Cambios población	25	22
19	Nivel incertidumbre	30	25
20	Renta de inserc.	8	14
21	Pensión media	12	8
22	Artic. orden global	32	16
23	Gasto social y sanitario	9	17
24	Prod. compet. exter.	16	12
25	N.º pensionistas	11	27
26	Atractiv. P.V.	17	9
27	Planif. terr. y urbana	27	26
28	Derechos económicos	7	10
29	Tipol. dependencia	10	11
30	Valor. pers. mayores	26	7
31	Tasa de natalidad	1	1
32	Ahorro	18	18

Las tres primeras variables mantienen su posición tanto en la clasificación directa como en la indirecta. Es a partir de la séptima posición cuando comienzan las variaciones más apreciables.

Dependencia

Rango	Variables	Directa	Indirecta
1	Valores y comport.	24	24
2	Empleo	4	4
3	Crecimiento económico	13	17
4	Gasto social y sanitario	9	9
5	Atractiv. P.V.	17	13
6	Polít. fiscal	14	23
7	Capital social	23	19
8	Cambios población	25	14
9	Prod. compet. exter.	16	2
10	Conocimiento	6	6
11	Estruc. familiar	19	16
12	Saldo migratorio	2	25
13	Aprendizaje/Competencias	20	27
14	Planif. terr. urbana	27	1
15	R. laborales	5	20
16	Ahorro	18	5
17	Valor. pers. mayores	26	18
18	Derechos económ.	7	26
19	Pensión media	12	12
20	Infr. y capital públ.	15	7
21	Tasa de natalidad	1	8
22	Renta de inserc.	8	10
23	Tipol. dependencia	10	15
24	Cambio instituc.	22	11
25	N.º pensionistas	11	3
26	Modern. admón.	21	22
27	Sistema financiero	31	21
28	Artic. orden global	32	31
29	Estab. macroecon.	28	32
30	Nivel incertidumbre	30	28
31	Esperanza de vida	3	30
32	Construcc. europea	29	29

2.3.2. Dependencia

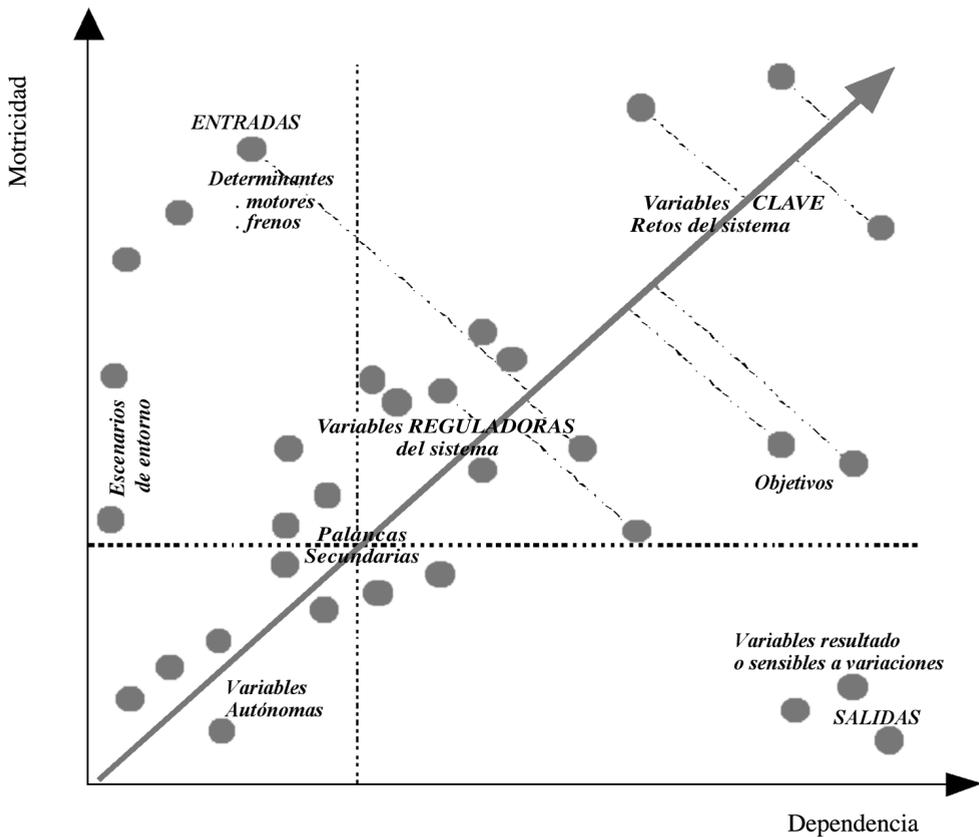
En la dependencia, las variaciones respecto de la clasificación directa aparecen ya en la tercera variable, debido a que las dos primeras repiten posición tanto en una como en otra clasificación.

2.3.3. Análisis de subsistemas

Las variables que caracterizan el sistema en estudio y su entorno se proyectan en el gráfico de influencia y dependencia. La nube de reparto de puntos en este plano y, en particular, respecto a los diversos planos establecidos alrededor de sus centros de gravedad permite determinar cuatro categorías de variables. Estas categorías se diferencian entre sí dependiendo del papel específico que las variables que incluyen puedan jugar en la dinámica del sistema.

Gráfico n.º 1

Clasificación de las variables en el plano motricidad-dependencia



- Variables de entorno y variables determinantes o «influyentes». Todas ellas son muy motrices y poco dependientes. La mayoría del sistema depende por ello de estas variables, situadas en el plano noroeste del diagrama de percepción. Las variables influyentes son sus elementos más cruciales ya que pueden actuar sobre el sistema dependiendo de hasta qué punto las podamos controlar como factor clave, ya sea de inercia o de movimiento. También se consideran como variables de entrada del sistema. Entre ellas hay, muy a menudo, variables de entorno que condicionan fuertemente el sistema pero que, en general, no pueden ser controladas por él. Actuarán más bien como un factor de inercia.
- Variables clave. Son al mismo tiempo muy motrices y muy dependientes. Estas variables, situadas en el plano noreste del diagrama, son por naturaleza factores de inestabilidad ya que cualquier acción ejercida sobre ellas tiene consecuencias sobre las otras variables en el caso de que se cumplan ciertas condiciones en otras variables influyentes. Pero estas consecuencias pueden tener un efecto bumerán que, o bien amplifica o bien anticipa el impulso inicial. Dentro de este grupo, además, resulta aconsejable hacer una distinción entre:
 - Las variables apuesta o retos, situadas alrededor de la diagonal, que tienen muchas posibilidades de intervención por parte de los actores, ya que, dado su carácter inestable son y pueden ser influenciadas.
 - Las variables objetivo, situadas bajo la diagonal en lugar de a lo largo de la frontera norte-sur, son mucho más dependientes que motrices. Por lo tanto, se pueden considerar, hasta cierto punto, como resultantes de la evolución del sistema. Sin embargo, se puede influir deliberadamente en ellas para que su evolución sea aquélla que se desea. Por ello, representan posibles objetivos para el sistema en su totalidad en lugar de consecuencias totalmente predefinidas.
- Variables dependientes, o más bien, variables resultado. Estas variables, situadas en el plano sureste del diagrama, son al mismo tiempo poco motrices y muy dependientes. Por lo tanto, son especialmente sensibles a la evolución de las variables influyentes y/o las variables de fiabilidad. Son variables de salida del sistema.
- Variables autónomas o excluidas son al mismo tiempo poco motrices y poco dependientes. Estas variables se sitúan en el plano suroeste y están bastante desconectadas del sistema ya que no permiten ni detener una evolución importante experimentada por el sistema ni aprovecharse realmente de ello. No obstante, dentro de este grupo se debe hacer una distinción entre:
 - Variables desconectadas, situadas cerca del origen del eje y cuya evolución, por lo tanto, parece estar bastante excluida de la dinámica global del sistema.

- Palancas secundarias que, aunque son bastante autónomas, son más motrices que dependientes. Las variables implicadas se sitúan en el plano suroeste, y se pueden utilizar como variables de actuación secundaria o como puntos de aplicación para posibles medidas.
 - Para terminar, un último tipo de variables que merece ser mencionado, no tanto por su definición intrínseca como por su situación original en relación con los otros tipos presentados anteriormente, son las variables reguladoras, situadas en su mayoría en el centro de gravedad del sistema. Pueden actuar sucesivamente como palancas secundarias, como objetivos o como variables clave o retos secundarios.

Resulta particularmente aconsejable comparar las posiciones de las variables resultantes de las clasificaciones directas e indirectas (MIC-MAC), por ejemplo, situándolas en un mismo plano de función motriz x dependencia. Esta presentación tiene la ventaja de calificar las valoraciones globales, aunque bastante superficiales, hechas en las variables (clasificación directa). Permite, entre otras cosas, sacar a la luz variables ocultas. La modificación de la jerarquía de las variables (en términos de funciones motrices) cuando se pasa de la clasificación directa a la clasificación del MIC-MAC.

2.4. Los subsistemas de sociedad y envejecimiento

En base a esta interpretación teórica de los resultados de un ejercicio de análisis estructural donde se ha aplicado el método MIC-MAC (Matriz de Impactos Cruzados, Multiplicación Aplicada a una Clasificación), los resultados obtenidos en el ejercicio se reflejan en los gráficos que genera el propio programa y el dibujo que representan las figuras resultantes en función de las posiciones que ocupan en el plano las variables.

El primer dibujo representa las variaciones que se han dado entre las relaciones directas (puntuaciones otorgadas por el grupo) y las indirectas (aportadas por el programa).

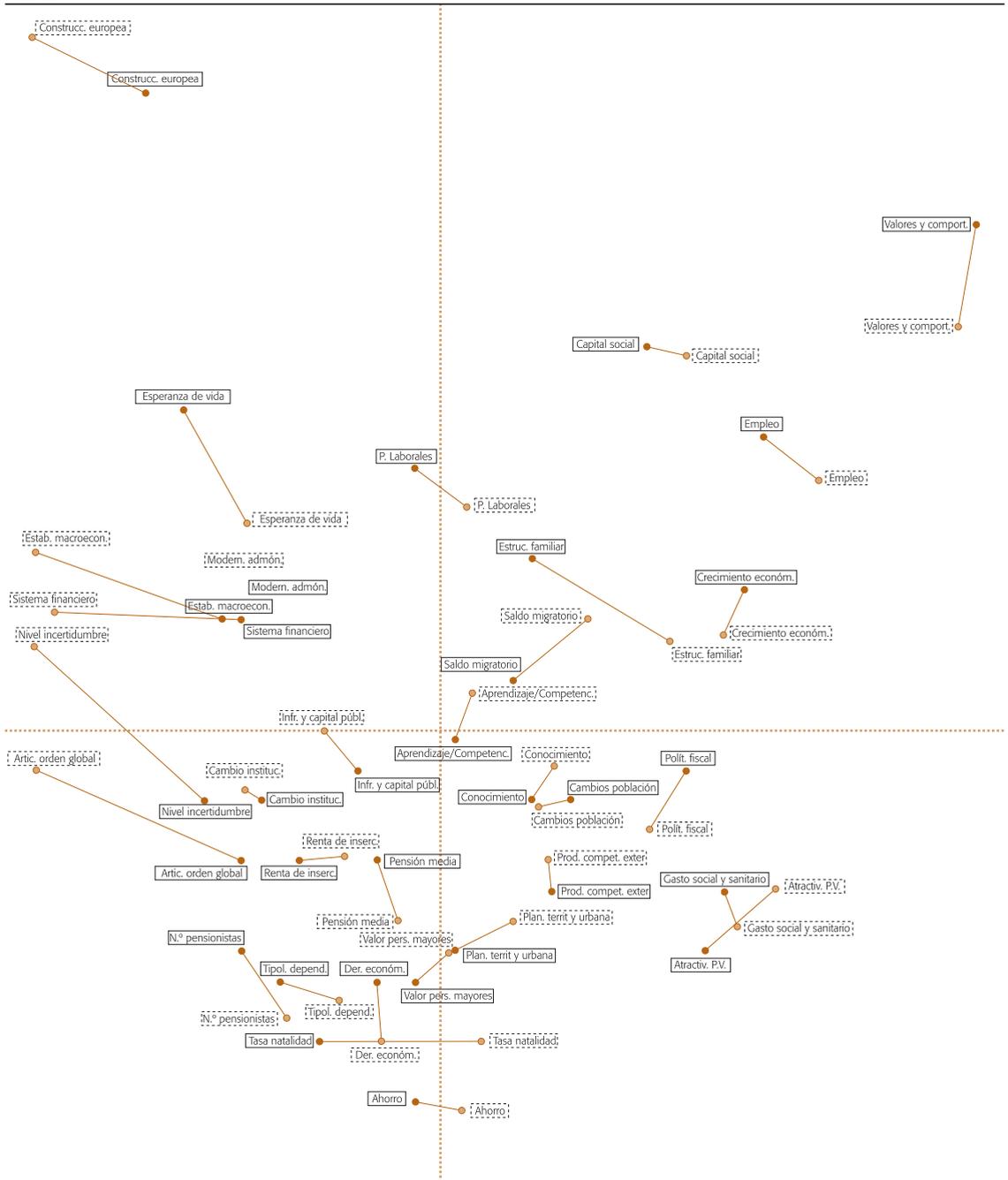
La segunda figura colorea las agrupaciones de variables según su posición. Por último, también representamos el resultado en función de otro análisis, más relacionado con la estrategia que con la asignación de hipótesis de evolución previsibles que también sirve para valorar el resultado y que se denomina eje de la estrategia.

Gráfico n.º 2

Distribución de las variables en el plano. Clasificación directa e indirecta

Influence

Plans superposés: Relations directes et indirectes



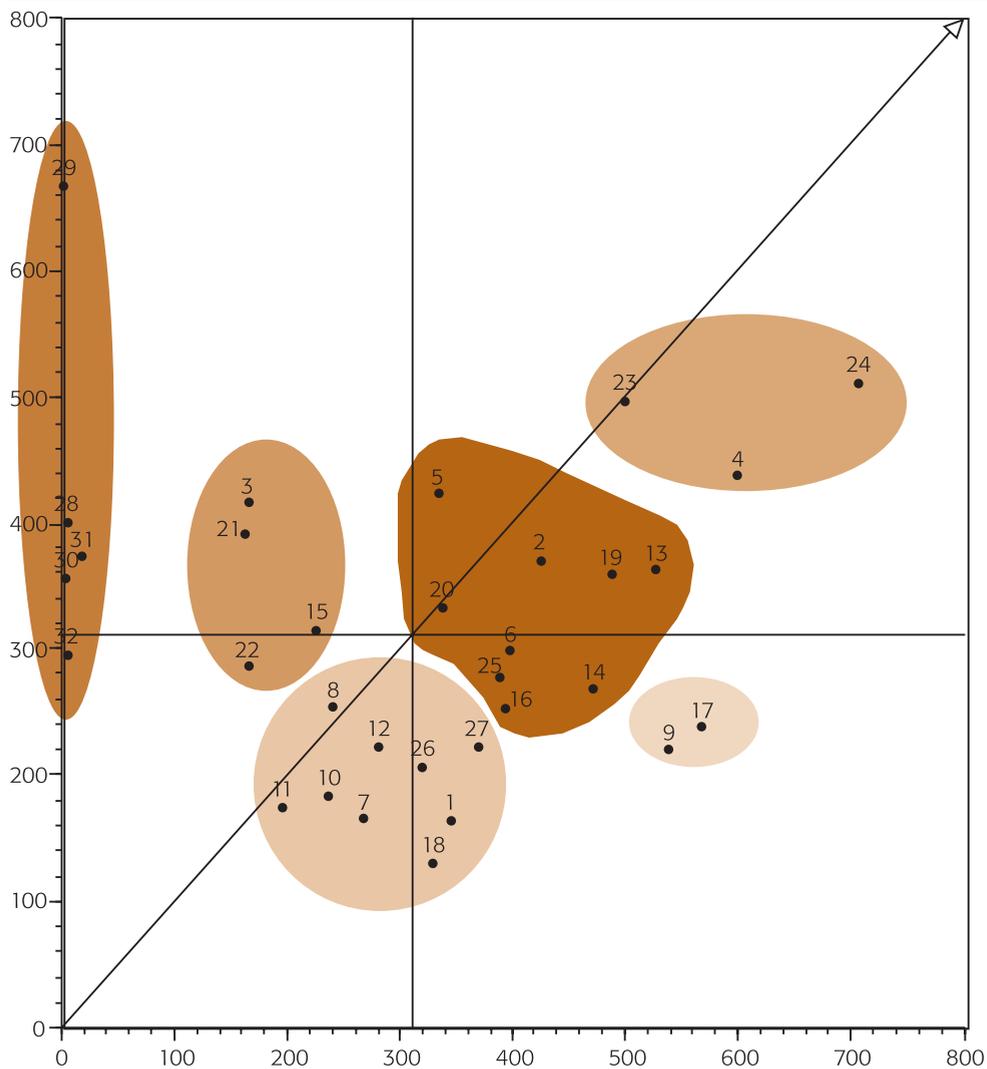
Direct

Indirect

Dependance

Gráfico n.º 3

Plano de subsistemas



Variables de entorno y determinantes

Entorno

- (29) Construcción europea.
- (28) Estabilidad macroeconómica.
- (31) Sistema financiero y mercado de capitales.
- (30) Nivel de incertidumbre derivada de conflictos internacionales.
- (32) Articulación de un orden global.

Determinantes

- (03) Esperanza de vida (tamaño de la población de mayor).
- (21) Modernización de la administración.
- (15) Infraestructuras y capital público.
- (22) Cambio institucional hacia fuera y hacia dentro.

Variables clave-Retos

- (23) Capital social.
- (24) Valores y comportamientos.
- (04) Empleo.

Variables resultado

- (17) Atractividad del País Vasco.
- (09) Gasto social.

Variables reguladoras

- (05) Relaciones laborales.
- (02) Saldo migratorio.
- (19) Estructura y cultura familiar.
- (13) Crecimiento económico.
- (20) Aprendizaje permanente/competencias.
- (06) Generación de conocimiento.
- (25) Aceptación de cambios por parte de la población.
- (14) Política fiscal.
- (16) Productividad y competitividad exterior.

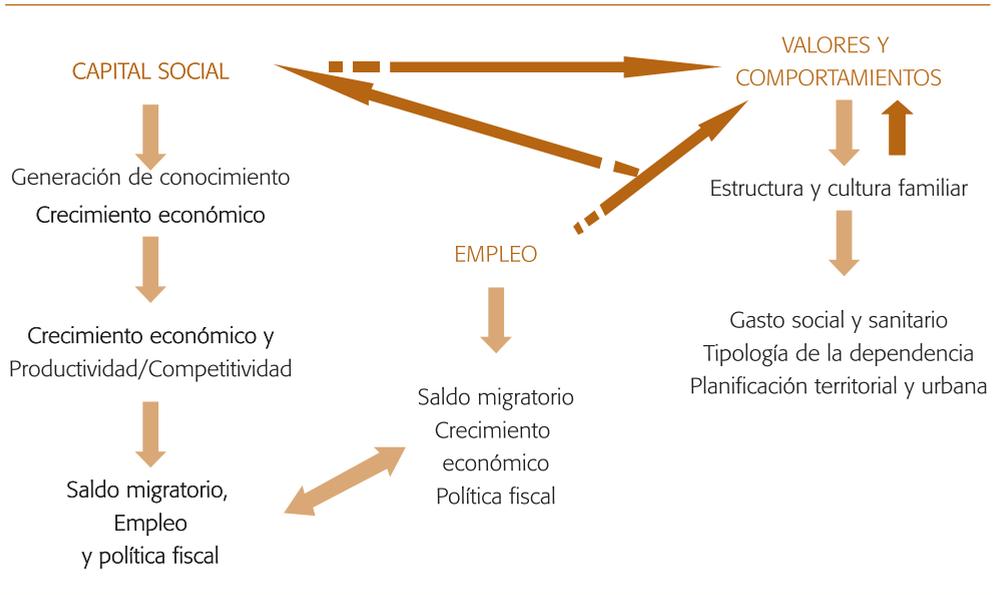
Variables palancas secundarias

- (08) Renta de inserción
- (27) Planificación territorial y urbana
- (12) Pensión media
- (26) Valoración de las personas mayores
- (10) Tipología de la dependencia
- (11) Número de pensionistas
- (01) Tasa de natalidad
- (07) Derechos económicos
- (18) Ahorro.

Con los datos a la vista se puede decir que una parte importante de los resultados pueden ser esperados. En este tipo de ejercicio se estima que existe alrededor de un 20% de resultados contra intuitivos o no esperados.

En el ejercicio efectuado tres variables se han destapado como variables clave o retos estratégicos, nueve como variables reguladoras y nueve también como palancas secundarias.

Con el objetivo de conocer la relación causal establecida de arriba hacia abajo de las variables clave con las variables reguladoras, se han identificado las relaciones de rango tres de cada una de ellas obteniendo el siguiente resultado:



Aparece un árbol en torno al capital social con inmediatos impactos en variables agrupadas en el subsistema económico, ya que el árbol desciende hacia variables integradas en dicho subsistema.

Otro árbol se articula en torno a los valores y comportamientos que conduce a la variable estructura y cultura familiar y a su influencia directa e intensa con lo que tiene que ver con el gasto social, sanitario y vivienda.

En medio se coloca el empleo, que se conecta con ambos árboles, en uno de los casos por su influencia directa en la estructura y cultura familiar y, en el otro, a través de las relaciones causales que establece con las variables económicas.

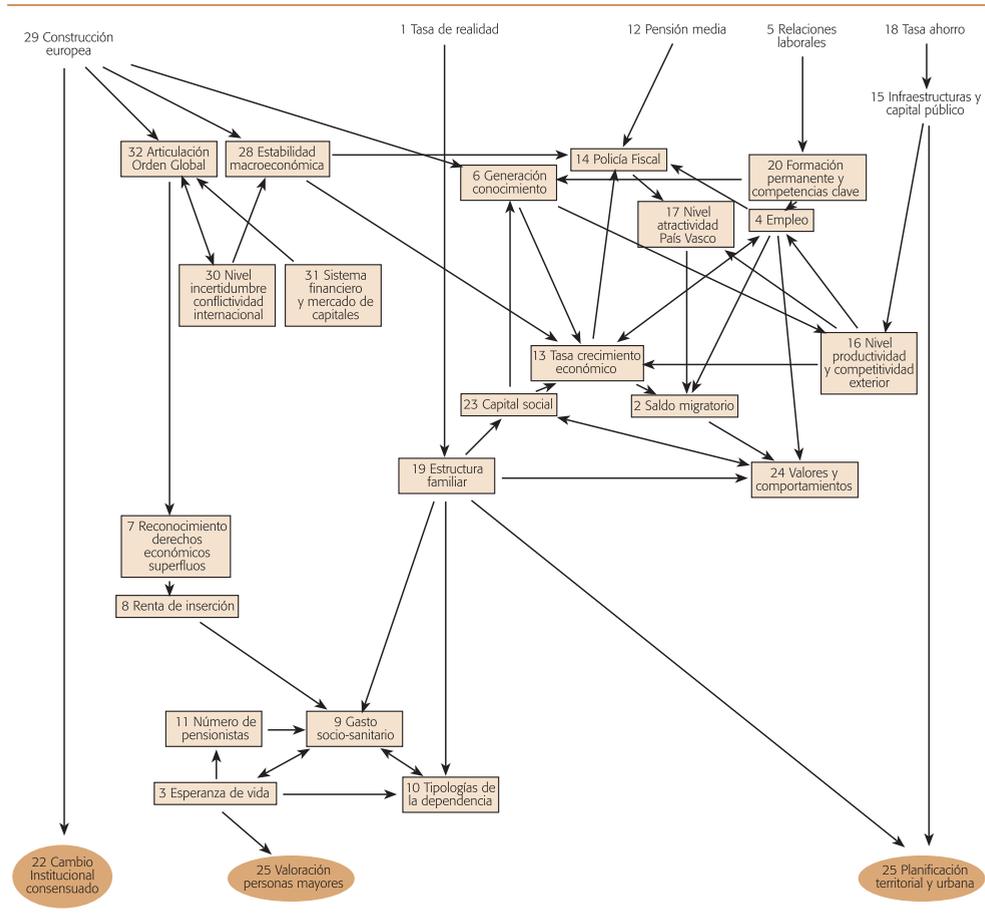
Finalmente, destacar que las tres variables se relacionan entre sí.

Para profundizar aún más en la interpretación de los resultados, se ha procedido a analizar los bucles de interacción de nivel 3 que se establecen entre las variables, más allá del efectuado anteriormente exclusivamente con las variables clave.

Este análisis es complementario al análisis de subsistemas e intenta desentrañar las claves que explican mejor el posicionamiento final de las variables en uno u otro subsistema⁵³.

Gráfico n.º 4

Análisis de los bucles de interacción de las variables puntuadas con 3



Del análisis de las relaciones directas de nivel 3 recogidas en el gráfico precedente se obtiene como resultado que existen tres grandes bloques de variables que interactúan entre sí y algunas variables que proporcionando impactos 3 no reciben retroalimentación en la misma intensidad:

⁵³ Análisis de las puntuaciones con valor 3 realizado por Emilio Fontela miembro del grupo de reflexión.

Las variables menos interdependiente al no estar afectadas por otras variables, pero que impactan con 3 en los bucles son:

- 29. Construcción europea.
 - 1. Tasa de natalidad.
 - 12. Pensión media.
 - 5. Relaciones laborales.
 - 18. Tasa de ahorro.

Un bloque de cuatro variables interdependientes recibe impactos de la Construcción europea (29) y son:

- 28. Estabilidad macroeconómica.
- 30. Nivel de incertidumbre conflictos internacionales.
- 31. Sistema financiero y mercado de capitales.
- 32. Articulación del orden global.

El bloque más numeroso de interdependencias es el que recoge el funcionamiento socio económico interno del sistema, y en el que la tasa de crecimiento económico con siete impulsos de relación en el bloque y el empleo con seis impulsos son las variables capaces de movilizar este bloque de 11 variables relacionadas, entre las que se encuentran:

- 14. Política fiscal.
 - 6. Generación del conocimiento.
- 20. Aprendizaje/Competencias.
- 17. Nivel de atractividad.
 - 4. Empleo.
- 16. Nivel de productividad y competencia externa.
- 13. Tasas de crecimiento económico.
 - 2. Saldo migratorio.
- 24. Valores y comportamientos.
- 23. Capital social.
- 19. Estructura familiar.

El tercer y último bloque de cuatro variables interdependientes se relaciona con lo que podrían denominarse las variables del envejecimiento y dependen del anterior bloque a través de la variable estructura familiar y del primero a través de las variables reconocimiento de los derechos económicos subjetivos y de la renta de inserción. Este bloque está formado por las variables:

- 11. Número de pensionistas.
- 9. Gasto sociosanitario.

10. Tipología de la dependencia.
3. Esperanza de vida.
26. Valoración de las personas mayores.

Las relaciones e interacciones de rango 3 ofrecen una panorámica complementaria al análisis de subsistemas, ya que las variables identificadas como clave/reto: capital social, valores y comportamientos y empleo forman parte del bucle principal, las dos primeras en el extremo y el empleo en el centro de las interacciones.

En la interpretación de resultados de la matriz de análisis estructural ya se dibujan dos grandes árboles donde el empleo ejerce una posición de impacto e influencia hacia ambos árboles.

Se ratifica también el carácter tractor de la construcción europea que genera impactos hacia la generación de conocimiento (variable reguladora) y hacia el resto de variables identificadas como de entorno

Volviendo al análisis de los subsistemas, las variables posicionadas como variables determinantes, es decir, que su evolución en uno u otro sentido puede condicionar el sistema, mantienen en conjunto unas relaciones de influencia de tipo medio pero en gran cantidad de variables, esto es, lo que le ha aportado su carácter determinante es el importante número de impactos medios sobre las variables.

Mención aparte merece la variable esperanza de vida, que sí establece relaciones de valor 3 con varias variables: gasto social y sanitario, tipología de la dependencia, número de pensionistas, valoración de las personas mayores. Es una variable sobre la que no caben grandes incertidumbres de evolución en los próximos años. Sería improbable pensar en una reducción drástica de la esperanza de vida en estos años ni en una ganancia exagerada, más bien la lectura de su posición en el juego de relaciones puede tener que ver con la incertidumbre o más bien con la escasa «visibilidad» de cómo podemos ser capaces de gestionar una sociedad envejecida y como hacer frente a las repercusiones directas en el gasto (de ahí que aparezcan las variables gasto social y sanitario, número de pensionistas) y a las repercusiones en la sociedad y su capacidad para crecer y progresar en este contexto (tipología de la dependencia y valoración de las personas mayores).

El resto de variables determinantes son las relacionadas con la administración y sus políticas públicas para construir el futuro: modernización de la administración y de la instrumentación de las políticas, infraestructuras y capital público, inversión y cambio institucional consensuado hacia fuera y hacia dentro, nueva gobernanza.

Las variables de entorno son otro de los puntos o focos de interés a la hora de valorar los resultados, dado que el carácter de variables motrices pero independientes del sistema exige establecer unas hipótesis de evolución y un posterior sistema de vigilan-

cia para poder entender y conocer el sentido de la evolución que se vaya operando en ellas. Estas variables han resultado ser:

- (29) Construcción europea.
- (28) Estabilidad macroeconómica.
- (31) Sistema financiero y mercado de capitales.
- (30) Nivel de incertidumbre derivada de conflictos internacionales.
- (32) Articulación de un orden global.

Las variables reguladoras son, sobre todo, desde una perspectiva estratégica, las variables con las que trabajar, ya que actuando sobre ellas provocan evoluciones en las variables clave o reto.

En este caso, las variables reguladoras han resultado ser: las relaciones laborales, el saldo migratorio, la estructura y cultura familiar, el crecimiento económico, el aprendizaje permanente y las competencias clave, la generación de conocimiento, la aceptación de cambios por parte de la sociedad, la política fiscal y la productividad y competitividad exterior.

Desde un punto de vista estratégico, se entiende que para conseguir que los valores y comportamientos de la sociedad vasca sean los necesarios para que el País Vasco del año 2020 sea una sociedad en progreso y positiva, para recuperar y potenciar el capital social y para que el empleo alcance las cotas fijadas, se debe actuar en el presente a través de las variables reguladoras.

El eje de la estrategia

La diagonal que corta el plano conforma otra de las claves para la interpretación de resultados complementaria a la que se establece con los subsistemas. Esta diagonal se conoce con el nombre del eje de la estrategia

Este eje está compuesto por aquellas variables con un nivel de motricidad que las convierte en importantes en el funcionamiento del sistema combinado con una dependencia que las hace susceptibles de actuar sobre ellas.

El análisis que se efectúa en el eje estratégico es complementario al realizado en los subsistemas. El análisis de subsistemas aclara la relación que existe entre las variables y permite conocer que la actuación sobre unas variables u objetivos, conlleva la consecución de otras o al menos provoca un efecto de arrastre hacia las situadas por encima hasta alcanzar las variables-clave.

El eje de la estrategia, que es una proyección de la nube de variables sobre una bisectriz imaginaria que partiendo de la base se lanza hacia el vértice opuesto donde se sitúan las variables clave, ofrece una visión plástica de cuáles son los retos estratégicos del sistema.

La combinación de la motricidad o arrastre hacia el futuro con el valor de dependencia que origina el que actuar sobre ellas conlleva efectos de evolución en el resto, en función de su tipología (clave, reguladora, objetivo...), es lo que le otorga el concepto de reto o variable estratégica.

El orden de importancia estratégica que aporta la bisectriz sería:

1. Valores y comportamientos.
2. Capital social.
3. Empleo.
4. Crecimiento económico.
5. Estructura y cultura familiar.
6. Saldo migratorio.
7. Relaciones laborales.
8. Construcción europea.
9. Atractividad del País Vasco.
10. Gasto social y sanitario.
11. Política fiscal.
12. Generación de conocimiento.
13. Aprendizaje/Competencias.
14. Productividad/Competitividad exterior.
15. Cambios asumidos por la población.
16. Esperanza de vida.

Las pistas que da este análisis tienen que ver con una imagen de futuro que puede construirse a través de la combinación de estrategias de políticas de promoción económica con estrategias de largo recorrido relacionadas con las personas. Combinación de estrategias para gestionar cosas (presupuestos, fiscalidad, gastos...) a través de instrumentos que posteriormente pueden ser medidos en índices e indicadores: relaciones laborales, tasas de crecimiento económico, política fiscal, productividad..., con estrategias para gestionar procesos (generación de conocimiento, creación de redes de capital social, modificación de valores y comportamientos...), sin olvidar la influencia de factores externos como la construcción europea.

2.5. Conclusiones

Una vez analizados los resultados desde diferentes perspectivas: matriz indirecta, eje de la estrategia, bucles de interacción, las conclusiones principales que se extraen son:

- Hay un grupo de factores donde es difícil intervenir pero que son importantes para configurar unos futuros u otros (variables de entorno) donde destaca la

construcción europea. La influencia de esta variable sobre el sistema no es en cualquier dirección. Sus impactos (mirando a los bucles) son muy claros hacia el resto de variables de entorno y hacia una de las variables reguladoras: la generación de conocimiento.

- Existe otro grupo de variables que «colgando» de una de las variables clave: capital social, tiene que ver con las organizaciones ya que se habla de las variables: relaciones laborales, productividad y competitividad exterior, generación de conocimiento, aprendizaje permanente/competencias clave, crecimiento económico...
- Otro grupo tiene relación con variables que, colgando de valores y comportamientos, se dirige hacia la estructura y cultura familiar relacionada también con el empleo, con la generación de conocimiento, con el aprendizaje y las competencias, con el nivel de aceptación y percepción de cambios por parte de la población, valoración de personas mayores.
- Finalmente, se diferencia un grupo calificado como determinantes, conformado por la variable esperanza de vida (analizada como envejecimiento en sí mismo) y las que tienen que ver directamente con la administración y las políticas públicas.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos y organizándolos en función de dos aspectos complementarios: su posición en el plano y sus interrelaciones, proponemos la creación de 4 grupos de trabajo. Además se construye un panel de posibles hipótesis de evolución para variables que ocupan posiciones de importancia respecto a su influencia en la consecución de escenarios de futuro, sobre las que existe un mayor consenso o han sido más analizadas en el contexto de distintos proyectos sobre el envejecimiento en Europa y cuyos recorridos pueden acotarse con menor grado de incertidumbre. Estos factores son:

Esperanza de vida: ganancias en años, teniendo en cuenta las dos variantes: ganancia de años sanos, ganancia en años más dependientes. Las hipótesis se establecerán para estos dos aspectos incluidos en la variable:

- Número de personas mayores de 65 años.
- Volumen de personas dependientes y no dependientes.

Crecimiento económico: En la mayor parte de los estudios identificados y analizados en el contexto de este proyecto las hipótesis de evolución del crecimiento económico no superan medias del 3%. Teniendo en cuenta que Europa en su conjunto (salvo algunos de los países de nueva adhesión) es un área envejecida cuyo principal consumo es de reposición las tasas de crecimiento son positivas pero sostenidas. En los primeros años de la adhesión a la UE en algunos países se esperan crecimientos en torno al 4, 5%.

2.5.1. Subsistemas y variables a las que asignar hipótesis de evolución

La construcción europea o Europa y su interrelación con:

- Cambio institucional: Constitución europea, cámara regional, principio de subsidiariedad...
- Articulación del orden global: Europa defensora de la democracia, Europa a la sombra de EE.UU., Europa y política de defensa, Europa y política de ayuda al desarrollo, Europa y el reconocimiento de los derechos económicos...
- Estabilidad macroeconómica: relación dólar/euro, regulación fiscal, regulación de políticas marco sectoriales (transporte, innovación, territorio, energía...).
- Política fiscal: convergencia en los niveles de presión fiscal, incentivos al ahorro...

La actividad y las organizaciones. Concepto que abarcaría las variables:

- Empleo: Volumen total (aportación de inmigrantes), mujeres y empleo, calidad del empleo/subempleo.
- Relaciones laborales: Elementos sobre los que marcar el salario, la formación permanente, el retiro progresivo, la participación de los trabajadores en la empresa.
- Generación de conocimiento: modelos organizativos que propicien la generación de conocimiento.
- Productividad, competitividad: niveles de crecimiento posibles, inversión en I+D+i.
- Aprendizaje permanente y competencias clave.
- Valores y comportamientos.

Las políticas públicas y el envejecimiento. Concepto que abarcaría las variables:

- Modernización de la administración: niveles de eficiencia, introducción de TIC, evaluación permanente de las políticas pública.
- Infraestructuras y capital público: orientación de las inversiones, nivel de las inversiones respecto el PIB.
- Cambio institucional hacia fuera y hacia dentro. Acuerdos básicos con el Estado, los Territorios Históricos y los ayuntamientos (desde una perspectiva de envejecimiento también se incluirían la organización de los servicios sociales y atención a mayores).
- Política fiscal.

La sociedad y sus estructuras. Concepto que abarcaría las variables:

- Capital social.
- Valores y comportamientos.

- Aprendizaje permanente y competencias clave.
- Estructura familiar: cuidados informales (relación con el gasto sanitario), valores familiares, ahorro.
- Valoración de las personas mayores: papel activo en la sociedad.
- Aceptación de cambios por parte de la población.

3. DELIMITAR EL CAMPO DE LOS POSIBLES Y REDUCIR LA INCERTIDUMBRE

Una vez finalizada la etapa de construcción de la base del escenario se deben definir las hipótesis de evolución asociadas a las variables principales agrupadas, en este caso, en cuatro subsistemas, para lo que se articulan cuatro grupos de trabajo. Cada uno de estos grupos trabaja con un documento de trabajo que sirve para situar las posiciones de partida (comentarios respecto a la situación presente de las variables identificadas) y proponer hipótesis de evolución posibles que posteriormente serán contrastadas en las sesiones de reflexión que se desarrollan para cada uno de los cuatro subsistemas.

El método que se ha aplicado para abordar esta segunda etapa es el método de análisis morfológico explicado brevemente en el siguiente cuadro:

Análisis morfológico

Análisis morfológico

El análisis morfológico tiende a explorar de manera sistemática los futuros posibles a partir del estudio de todas las combinaciones resultantes de la descomposición de un sistema.

El análisis morfológico es una técnica antigua, puesto que fue formalizada por el investigador americano F. Zwicky en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial. Desarrollo posteriores, como el efectuado por Michel Godet, se han puesto en marcha a partir del programa Morphol, y comporta dos fases:

Fase 1. *La construcción del espacio morfológico*

Se debate en esta primera etapa la descomposición del sistema o la función estudiada en subsistemas o componentes. En esta descomposición del sistema, la elección de los componentes es delicada y necesita una reflexión profunda realizada por ejemplo a partir de los resultados del análisis estructural. Conviene tener de antemano los componentes tan independientes como posibles. Deben rendir cuenta de la totalidad del sistema estudiado.

Cada componente puede, naturalmente, tener varias configuraciones. En el ejemplo de los escenarios globales que se presenta, un escenario dado está caracterizado por la elección de una configuración específica sobre cada uno de los componentes. Habrá también tantos escenarios posibles como combinaciones de configuraciones. El conjunto de estas combinaciones representa el campo de los posibles, ahora llamado espacio morfológico. El espacio morfológico presente está formado por siete componentes, teniendo cada uno entre 3 y cuatro configuraciones y permite a priori identificar un número importante de combinaciones posibles, exactamente 2916, siendo el producto del número de configuraciones ($3 \times 3 \times 3 \times 3 \times 3 \times 3 \times 4$). El espacio morfológico crece muy rápido, algo que es relativamente normal en prospectiva exploratoria. El riesgo de perderse en la combinación es también real.

Ejemplo: *Contexto internacional de la industria informática europea al horizonte 2000. Análisis morfológico*

Demografía en Europa del Oeste	A1 Población envejecida Control de flujos migratorios Conflictos éticos	A2 Flujos migratorios provenientes del Sur y del Este Problemas de integración	A3 Nuevo baby-boom en Europa del Oeste y flujos migratorios aceptables	
Contexto geopolítico	B1 Tensión y conflictos Desregulación de la inter-dependencia	B2 Conflictos limitados a los países del Sur y a la Europa del Este Incertidumbre en el Occidente	B3 Nuevo orden mundial: mundo multipolar interdependiente	
Función de la Europa del Este	C1 Desintegración Guerras regionales Refugiados	C2 Desarrollo desigual Tensiones regionales y sociales	C3 Convergencia económica e integración en la Europa del Oeste	
Integración europea	D1 Jaque de la Europa de los 12 Retorno a una Europa reducida	D2 Estabilidad de la Europa de los 12 más limitada a la integración de los mercados	D3 Integración política de la Europa de los 12 Extensión a nuevos miembros	
Reglas de concurrencia y de cambio	E1 Proteccionismo nacional (fin del GATT)	E2 Proteccionismo regional (barreras regionales y libre cambio en el interior del bloque)	E3 Extensión del GATT Libre cambio Concurrencia fuerte entre las empresas	
Globalización de la economía	F1 Reducida	F2 Contingente de las regiones y sectores	E3 Intensivo	
Progresión media anual del PIB	G1 Recesión Inferior 0,5%	G2 Débil, con las fluctuaciones 1,5%	G3 Media 2,5%	G4 Fuerte Más de 3%

Fuente: Godet M. y varios - «Scénarios globaux à l'horizon 2000», Travaux et Recherches de Prospective, n.º 1, juin 1995.

Fase 2. *La reducción del espacio morfológico*

A veces, ciertas combinaciones, ciertas familias de combinaciones son irrealizables (incompatibilidades entre configuraciones, etc.). La segunda fase del trabajo consiste, por tanto, en reducir el espacio morfológico inicial en un sub-espacio útil, mediante la introducción de criterios de exclusión, de criterios de selección (económicos, técnicos...) a partir del cual las combinaciones pertinentes podrán ser examinadas.

Los ámbitos de aplicación del análisis morfológico son múltiples: la construcción de escenarios exploratorios y todos los ámbitos de innovación y de búsqueda de ideas nuevas.

Este método se presta cada vez más frecuentemente a la construcción de escenarios, las dimensiones (componentes) demográfico, económico, técnico o social pueden estar caracterizadas por un cierto número de estados posibles (hipótesis o configuraciones), un escenario no será nada más en este caso que un camino hacia el futuro, una combinación asociada a una configuración de cada componente.

3.1. Operativa para la construcción de los escenarios

El trabajo de elaboración de los miniescenarios por subsistema se ha desarrollado en base a reuniones de reflexión en las que los grupos organizados al efecto realizan las propuestas de hipótesis de evolución de las variables, para posteriormente pasar a seleccionar del conjunto de combinaciones posibles aquellas más pertinentes en el análisis de las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de la población vasca en el horizonte 2020.

En una primera reunión, los miembros de cada uno de los grupos reciben un documento-informe donde se proponen los factores clave y un análisis preliminar de los conceptos que abarcarían dichas variables, con alguna propuesta de hipótesis de evolución. El objetivo de la primera reunión es el de elaborar de forma consensuada el cuadro-matriz de variables-hipótesis para el subsistema correspondiente. Una segunda reunión de trabajo se centra en acordar la morfología de los miniescenarios por subsistemas y calificarlos en función del futuro que representa cada uno de ellos, para posteriormente elegir el escenario apuesta del conjunto de combinaciones posibles de miniescenarios.

Para cada subsistema se establece un grupo de trabajo específico, que quedó conformado por las siguientes personas:

— Subsistema Europa:

- Juan Luis Llorens. LKS.
- Manuel Escudero. Instituto de empresa. Pacto Mundial de Naciones Unidas en España.
- Emilio Fontela. Universidad Antonio de Nebrija.

- Ander Arzelus. Diputación Foral de Gipuzkoa. Gabinete de Diputado General.
- Alfonso Martínez Cearra. Bilbao Metròpoli 30.
- Nekane Jurado. Dirección de Economía y Planificación.
- Iñaki Beristain. Dirección de Economía y Planificación. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Gobierno Vasco.
- Jesús Torquemada. Periodista.

— Subsistema: La actividad y las organizaciones:

- Antonio Cancelo. Ex-presidente de MCC.
- Javier Ramos. Egailan.
- Roberto Villate. Egailan.
- Miguel Ayerbe. Universidad de Deusto.
- Goizane Mota. Dirección de Inmigración. Departamento de Vivienda y Asuntos sociales. Gobierno Vasco.
- Marisa Arriola. BIC berrilan y de Miramón Digital.
- Mónica Moso. Cluster del Conocimiento.
- Josu Sierra. ISEI-IVEI. Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.
- Alberto Alberdi. Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Gobierno Vasco.

— Subsistema: Las políticas públicas y el envejecimiento:

- Concepció Patxot. UBA (Universidad de Barcelona).
- Ana Vitorica-Departamento de Sanidad. Gobierno Vasco.
- Clara Izurieta. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.
- Koldo Hualde. Dirección de Economía y Planificación. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Gobierno Vasco.
- Javier Gúrpide. Dirección de Economía y Planificación. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Gobierno Vasco.
- Pablo Angulo. Consultor.
- José Antonio Herce. FEDEA.
- Juan Francisco Jimeno- FEDEA.
- Felipe Serrano. UPV-EHU.
- Javier González. Robotiker.

— Subsistema: La sociedad:

- Xabier Barandiarán. Universidad de Deusto.
- Santiago Esnaola. Departamento de Sanidad. Gobierno Vasco.
- Imanol Zubero. UPV-EHU.
- Miguel Leturia. Fundación Matia.
- Enrique Morán. Eustat.

- Bakarne Zuazua. Departamento de Cultura. Gobierno Vasco.
- Begoña Etxebarria. Novia Salcedo Fundazioa.
- Amaia Gómez. Dirección de Economía y Planificación. Departamento de Hacienda y Administración Pública. Gobierno Vasco.
- Ildefonso Grande. UNA (Universidad de Navarra).
- Lontxo Oartzabal. ISEI.IVEI. Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.
- Joseba Etxabe. Departamento para la Política Social. Diputación Foral de Gipuzkoa.

3.2. Análisis preliminar de los subsistemas

Cada grupo de trabajo dispuso de un documento de acercamiento a los aspectos centrales de la situación presente relacionada con las variables encuadradas en cada subsistema, de modo que el primer análisis permitiera la construcción de hipótesis de futuro siguiendo las premisas de los ejercicios de prospectiva a través del método de escenarios. Estas premisas dicen que los escenarios deben de ser: pertinentes, coherentes, transparentes y verosímiles.

3.2.1. Análisis preliminar del subsistema Europa

Este grupo de trabajo va a centrar su reflexión y análisis en el subsistema que agrupa a las variables que tienen que ver con la construcción europea. La influencia que la construcción europea tiene en el sistema que estamos analizando se centra principalmente en: cambio institucional que puede representar una Unión política más intensa; su influencia en la estabilidad macroeconómica; en la política fiscal y la convergencia progresiva de los sistemas fiscales y en lo que tiene que ver con la articulación del orden global, es decir, el papel que la Unión Europea puede jugar en el concierto mundial.

- Cambio institucional (entorno).
- Articulación del orden global (entorno).
- Estabilidad macroeconómica (entorno).
- Política fiscal (reguladora).

La mayor parte de las variables procede del grupo de variables de entorno. Se ha incluido la política fiscal ya que en el análisis de bucles de interacción esta variable aparece estrechamente relacionada con la de construcción europea.

Construcción europea y cambio institucional

El aspecto que interesa destacar bajo este epígrafe es lo que viene a denominarse la gobernanza europea cuyo foco principal de atención es el acercamiento de la ciuda-

danía hacia la realidad comunitaria y las relaciones a establecer entre los diferentes niveles administrativos existentes en Europa: estados, regiones.

El reto de la gobernanza y las relaciones entre los diferentes estados y entre los estados y sus regiones, entre los ciudadanos/as y sus instituciones, constituye uno de los elementos de debate que no fue resuelto en la Unión Europea de los 15, por lo que la ampliación representa un esfuerzo añadido para el establecimiento de los acuerdos necesarios.

El 1 de febrero de 2003 entró en vigor el Tratado de Niza, acordado en diciembre de 2000, por el cual se revisaba el Tratado de la Unión Europea así como los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Las modificaciones introducidas por el nuevo Tratado se referían, en particular, a los ajustes institucionales necesarios a efectos de la ampliación (composición del Parlamento Europeo y de la Comisión y ponderación de votos en el Consejo); la extensión del ámbito de aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo, así como el procedimiento de codecisión; una reforma del sistema jurisdiccional de la Unión con el fin de hacer frente a la sobrecarga de trabajo del Tribunal de Justicia y una mejora del procedimiento que permite detectar los riesgos de infracción grave de los derechos fundamentales por un Estado miembro.

Un año después aproximadamente, a finales del 2001, se acordó la llamada Declaración de Laeken, donde se reflexionaba acerca de los principales retos a los que se debía de enfrentar la Unión Europea en los próximos años y se acordó convocar una convención sobre el futuro de Europa, conformado por un equipo de personalidades que debía, una vez estudiadas las diferentes cuestiones, redactar un documento final que podía comprender bien diferentes opciones, precisando en su caso el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso. Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final debía servir de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que sería el órgano que debía adoptar las decisiones definitivas.

En la cumbre de Jefes de Estado celebrada a finales de marzo de 2004 se adoptó como resolución que para junio se debía de llegar a un acuerdo sobre el Tratado Constitucional, principal aportación de los trabajos de la Convención.

Los aspectos señalados en la Declaración de Laeken como retos a abordar desde la Unión Europea fueron:

El reto democrático europeo: dentro y fuera de las fronteras de la UE.

...La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano... Pero, lo que es quizás aún más importante: los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático.

El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado

....Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible...

Atender las expectativas del ciudadano europeo

...lo que el ciudadano entiende por la «buena gestión de los asuntos públicos» es la creación de nuevas oportunidades, no de nuevas rigideces. Lo que espera es más resultados, mejores respuestas a preguntas concretas y no un superestado europeo o unas instituciones europeas que se inmiscuyan en todo.

En resumen, el ciudadano pide un enfoque comunitario claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente un enfoque que haga de Europa un faro para el futuro del mundo, un enfoque que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida, menos delincuencia, una educación de calidad y mejores servicios sanitarios. Para ello, Europa debe indudablemente buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse.

Las reformas que se plantean al hilo de estas reflexiones en una Unión ampliada pasan por:

Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea

...Una primera serie de preguntas que deben plantearse se refiere al modo de hacer más transparente el reparto de competencias. ¿Podríamos a tal fin hacer una distinción más clara entre tres tipos de competencias: las competencias exclusivas de la Unión, las competencias de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros? ¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz? ¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad? ¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles serían las consecuencias?...

La simplificación de los instrumentos de la Unión

...Las modificaciones sucesivas de los Tratados han conllevado en todas las ocasiones una proliferación de instrumentos y las directivas han ido evolucionando progresivamente para convertirse en actos legislativos cada vez más detallados. Resulta, pues, esencial preguntarse si no deben definirse mejor los distintos instrumentos de la Unión y si no hay que reducir su número...

Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea

...La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres instituciones... Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales... La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros...

El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos

...Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y reorganización no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?...

El nuevo Tratado de la Unión sitúa las coordenadas de la Unión Europea ampliada y propone los principios que deberán regir en la articulación institucional propia. Según el proyecto de Constitución presentado por la Convención, las competencias exclusivas de la Unión Europea son:

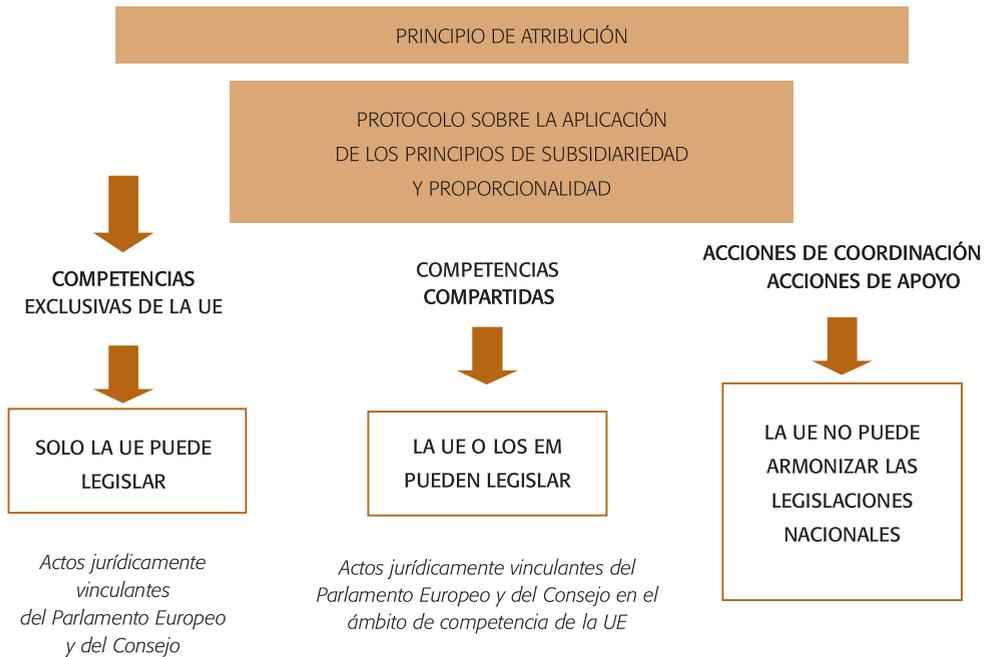
- Establecimiento de las normas sobre la competencia necesarias par el funcionamiento del mercado interior.
- Unión aduanera.
- Política comercial común.
- Política monetaria para los Estados que hayan adoptado el euro.
- Conservación de los recursos biológicos marinos (política pesquera).

Las competencias compartidas con los estados, es decir que tanto la UE como los Estados miembros pueden legislar son:

- El mercado interior.
- El espacio de libertad, seguridad y justicia.
- La agricultura y la pesca, con excepción de la conservación de los recursos biológicos marinos.
- El transporte y las redes transeuropeas.
- La energía.
- La política social.
- La cohesión económica, social y territorial.
- El medio ambiente.

- La protección de los consumidores.
- Los aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública.

En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión tendrá competencia para llevar a cabo acciones tendentes a definir y realizar programas y en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión tendrá competencia para poner en marcha acciones y llevar a cabo una política común, sin que el ejercicio de estas competencias pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros a ejercer la suya.



Fuente: Convención europea.

Otra serie de aspectos relacionados con las políticas sectoriales son contempladas desde la Unión Europea como acciones de planificación a complementar con los estados y son:

- Industria.
- Educación.
- Formación profesional.
- Cultura.
- Deporte, juventud.
- Protección y mejora de la salud humana.
- Protección civil.

Finalmente, se menciona un último apartado relativo a las políticas económicas y de empleo como políticas a coordinar entre todos los Estados miembros. Los aspectos a coordinar en el caso de las políticas económicas son:

- Adopción de las orientaciones generales
- Interés común y consecución de los objetivos de la UE.
- Disposiciones específicas para los Estados miembros que hayan adoptado el euro.

En lo relativo a la coordinación de las políticas de empleo, los instrumentos utilizados serán:

- Directrices.
- Iniciativas de la UE.

La aprobación del proyecto de Constitución, supone la asunción y posterior aplicación, a partir del 2009, de un nuevo avance hacia la unión política de la Unión Europea.

Construcción europea y articulación del orden global⁵⁴

A juicio de los redactores del documento, el mundo se enfrenta a la superación de cinco grandes fosos o brechas abiertas y que son:

1. El relativo a la seguridad, después del fin de la guerra fría el mundo está fragmentado y sometido a fuertes presiones, conflictos militares.
2. El relativo a la necesidad de desarrollarnos sin poner en peligro el futuro, es decir, el desarrollo sostenible.
3. El relativo a la distancia, cada vez mayor entre el norte y el sur.
4. El relativo a los derechos sociales y humanos ya que el mundo se divide entre los que tienen todos estos derechos reconocidos y quienes carecen de los mismos.
5. Y finalmente menciona una quinta brecha abierta: la gobernanza. Se considera que las actuales instituciones y políticas mundiales no son capaces de avanzar en la superación de los fosos/brechas anteriormente mencionadas.

Ante este diagnóstico, los redactores del informe proponen una agenda política a impulsar desde la Unión Europea que aborde la definición de políticas que posibiliten la superación de estas brechas y diferencias en el mundo.

⁵⁴ Se toma como referencia de este apartado el documento: «Europa y el nuevo orden mundial: mitigar las desigualdades en un mundo globalizado». Informe para el partido socialista europeo. Poul Nyrup Rasmussen, ponente del PSE sobre globalización y antiguo Primer Ministro de Dinamarca. Mayo de 2003.

Para mitigar las desigualdades entre los europeos y la globalización el informe propone:

- Garantizar la seguridad: política exterior y de seguridad común en la UE. (PESC). (Apartado extensamente recogido en el Tratado de Niza y en el proyecto de Constitución).
- Llevar a cabo acciones coordinadas en materia de empleo, crecimiento y medioambiente: una Europa «rica en empleo».
- Gestionar la inmigración: un programa de acción conjunta para Europa.
- Construir una Europa unificada y más amplia.
- Fortalecer la posición de Europa en el mundo: tarea que encomienda a la Convención y a la Conferencia Intergubernamental.

Para mitigar las desigualdades entre los países ricos y pobres:

- Regenerar la política de desarrollo: los objetivos del Desarrollo del Milenio de la ONU deben guiar los esfuerzos internacionales a juicio de este informe.
- Dar prioridad a la creación de empleo y al progreso social. En los próximos 10 años cerca de 1.000 millones de personas alcanzarán la edad laboral en el mundo en desarrollo.
- Lograr un comercio justo: Programa de Doha para el desarrollo (OMC).
- Fomentar el desarrollo sostenible.
- Afianzar la democracia. Reforzar los programas existentes a través de la PNUD.

Para mitigar las desigualdades entre los desafíos y las políticas mundiales:

- Fomentar el desarrollo sostenible. Un «New Deal» a nivel mundial.
- Garantizar una mayor seguridad.
- Construir un ordenamiento jurídico mundial: fundamentado en la Carta Mundial de los Derechos Fundamentales, abogando por un concepto de ciudadanía mundial.
- Reformar el sistema financiero internacional: proponen reformas en el FMI, mejorar el papel del Foro sobre la estabilidad financiera y crear a largo plazo la Autoridad Financiera Mundial.
- Fomentar la comprensión y el reconocimiento culturales.
- Proporcionar bienes públicos mundiales.
- Propiciar una recuperación mundial.

Para mitigar las desigualdades entre los retos del mundo globalizado y la gobernanza mundial:

- Un plan para el cambio: auspiciar una convención mundial sobre la Gobernanza.
- Mejorar a medio plazo y reformar a largo plazo el sistema de gobernanza mundial.

- Desarrollar la democracia mundial: crear una asamblea parlamentaria de la ONU.
- Abordar la fiscalidad y las finanzas: competencia fiscal entre estados, crear un impuesto mundial que recaude fondos para hacer posibles el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.
- Fomentar la integración regional y la cooperación interregional.

Para abordar todos estos desafíos, el informe considera que Europa desempeñará un papel crucial a la hora de garantizar el nacimiento de un nuevo sistema democrático de gobernanza mundial basado en el multilateralismo y el respeto mutuo.

El Tratado de Niza contempla el marco de actuación de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, aunque los objetivos que describe no son tan ambiciosos como los señalados en este informe.

Construcción europea y estabilidad macroeconómica

En los últimos años, Europa ha gozado de una notable estabilidad macroeconómica, como consecuencia principalmente de los esfuerzos realizados en el marco del proceso seguido en la instauración de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Ello se ha traducido en una estabilidad en:

- los tipos de interés a corto y largo plazo,
- los tipos de cambio, con la introducción del euro,
- los precios.

Las restricciones presupuestarias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) han contribuido a mantener esta estabilidad. Sin embargo, tan sólo tres años después de la introducción del euro, este «Pacto» está siendo sometido a una dura prueba. El déficit público supera el límite del 3% del PIB en Alemania, Francia, Italia y Portugal. La zona del euro experimenta, al mismo tiempo, sus primeras dificultades coyunturales. Se agudizan las críticas y la resistencia a las normas del PEC, consideradas demasiado restrictivas y unilaterales. Las exigencias van desde una aplicación más flexible hasta la supresión del Pacto, pasando por una reforma del mismo. El PEC fue creado para servir de fundamento para la solidaridad en materia de política financiera y la confianza en materia de política económica entre los Estados que participan en el euro. Y ha servido en gran parte de base para la consolidación presupuestaria. El hecho de que se cuestione el Pacto demuestra lo poco dispuestos que están actualmente los Estados miembros a aceptar formas vinculantes de coordinación de sus políticas económicas y financieras para lograr un crecimiento económico sostenible, un mayor empleo y una mayor cohesión social.

En este entorno, resulta muy complicado realizar hipótesis a largo plazo sobre la posible evolución futura de los factores determinantes de la estabilidad macroeconómica.

mica, sobre todo teniendo en cuenta la creciente interdependencia de las políticas económicas internacionales y la imparable globalización de la economía mundial.

Por otro lado, el papel de los organismos internacionales de supervisión financiera (FMI, Banco Mundial...) es cada vez más cuestionado, en la medida en que sus «recetas» para solucionar los problemas financieros de los diferentes países y regiones que han sufrido crisis financieras (cambiarías, presupuestarias, comerciales...) no parecen funcionar⁵⁵. Todo ello contribuye a dificultar la elaboración de proyecciones sobre el futuro de la estabilidad macroeconómica a largo plazo. No obstante, resulta interesante analizar las proyecciones a corto-medio plazo de la Comisión Europea sobre crecimiento y estabilidad macroeconómica:

Cuadro n.º 1

Supuestos básicos para la actualización del programa de estabilidad de España 2003-2007

	2003	2004	2005
<i>Crecimiento</i>			
PIB mundial (excluida la UE)	4,00	4,60	4,60
EE.UU.	2,80	3,80	3,30
Japón	2,60	1,70	1,50
UE	0,80	2,00	2,40
Volumen de importaciones mundiales (excluyendo la UE 15) ⁽¹⁾	6,30	8,30	8,60
Variación del tipo de cambio efectivo del euro (% de variación)	11,70	1,20	-0,60
Tipo de cambio \$/euros media anual	1,13	1,16	1,15
<i>Tipos de interés (área del euro)</i>			
Tipos a corto plazo	2,30	2,30	3,20
Tipos a largo plazo	4,10	4,40	4,80
<i>Precios de materias primas</i>			
Precio del petróleo (\$USA por barril)	28,30	25,60	24,10
Precios de las materias primas en \$ (% de variación)	7,30	1,90	0,70

(1) Porcentaje de variación real.

Fuente: Comisión Europea. ECOFIN 2001

⁵⁵ A pesar de que la ineficacia de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales no se deba en muchos casos a que estas soluciones sean inapropiadas sino a que los países afectados no las aplican correctamente, dicha ineficacia sigue desprestigiando a los citados organismos financieros internacionales.

Como se puede observar, estas estimaciones pronostican (siempre a corto plazo) un crecimiento económico internacional moderado y una cierta estabilidad macroeconómica, con tipos de cambio (dólar/euro) estables y tipos de interés (a corto y largo) reducidos y estables. En cuanto a los precios, la evolución que señala la Comisión Europea sobre los precios de las materias primas de referencia como el petróleo, así como los objetivos que se ha establecido el Banco Central Europeo respecto a la estabilidad de precios en la zona euro, llevan a pensar que no se van a producir tensiones inflacionistas a corto-medio plazo.

A más largo plazo (el horizonte del estudio del envejecimiento se sitúa en el año 2020), las proyecciones realizadas coinciden en señalar una relativa estabilidad macroeconómica, a pesar de que no profundizan en las hipótesis de evolución en las que se basan. En el caso de algunas variables macroeconómicas concretas como puede ser el tipo de cambio euro/dólar, realizar estimaciones de evolución futura a largo plazo resultaría muy arriesgado, ya que se trata de variables que dependen de múltiples factores, no sólo económicos sino también políticos. Por ello, el principal reto a la hora de elaborar las hipótesis de cara al futuro en este ámbito consiste en apostar por la estabilidad o la inestabilidad macroeconómica, así como el grado de intensidad de la misma.

Construcción europea y política fiscal

El tratado de la Comunidad Europea prevé que el presupuesto de la Comunidad se financiará íntegramente con presupuestos propios procedentes de las aportaciones de sus Estados miembros. Los recursos que actualmente se destinan al presupuesto comunitario son los derechos agrícolas, los derechos de aduana, un porcentaje de los ingresos del IVA (calculado a partir de una base armonizada) y un cuarto basado en el PIB. La Unión Europea no tiene atribuido ningún poder que le permita crear impuestos ni aumentar los existentes.

Sin embargo, en el mercado interior las medidas fiscales adoptadas por los Estados miembros pueden obstaculizar la libre circulación de mercancías, de servicios y de capitales y obstaculizar en este sentido la libre competencia.

La lentitud del avance en la armonización y la coordinación de la fiscalidad comunitaria se debe principalmente a la complejidad y al hecho de que los artículos del tratado aplicables en la materia requieren la unanimidad.

En mayo del 2001, la Comisión Europea presentó una estrategia global para la futura política fiscal de la Unión Europea. Esta estrategia señala como objetivo que la política fiscal debe apoyar los objetivos políticos principales de la UE como los que se aprobaron en el Consejo de Lisboa. Una mayor coordinación fiscal ayudará, según la Comisión, a los Estados miembros a cumplir con sus objetivos. La prioridad se sitúa en una armonización del IVA, mientras que en otras áreas se habla más de coordinación que de armonización.

La estrategia planteada centra sus propuestas en superar las dificultades que las empresas y los particulares tienen al operar en el mercado interior, en concreto la fiscalidad de las empresas y los impuestos de alcohol y vehículos.

Las iniciativas de la UE en el campo fiscal deben garantizar que los sistemas impositivos contribuyan a una mayor eficacia en el funcionamiento de los mercados de mercancías, servicios, capitales y también en el mercado laboral, para de este modo poder cumplir con los objetivos de Lisboa.

En términos de política fiscal, esto significa centrarse en la supresión de los obstáculos y las distorsiones fiscales, en la eliminación de las ineficacias derivadas del funcionamiento de 15 sistemas impositivos (desde mayo 10 más) y en la simplificación de los regímenes impositivos para hacerlos más asequibles a los contribuyentes. Exige también una recaudación de impuestos más eficaz, para compensar posibles pérdidas de ingresos motivadas por la eliminación de barreras fiscales.

Según el informe de la propia Comisión, la política fiscal de la UE debe seguir favoreciendo los esfuerzos por reducir los tipos nominales y al mismo tiempo, ampliar la base impositiva, atenuando así las distorsiones económicas derivadas de los regímenes tributarios de los Estados miembros.

Esta estrategia considera que la política fiscal debe ser compatible con objetivos generales que provienen de otras políticas de la Unión, en particular:

- Respalda el objetivo de Lisboa de que la UE se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.
- Apoyar el buen funcionamiento y el desarrollo del mercado interior haciendo posible que, antes y después de la ampliación, todos los Estados miembros de la UE compitan en pie de igualdad y se beneficien plenamente de todas las ventajas del mercado interior.
- Contribuir a una reducción duradera de la presión fiscal general en la UE garantizando el mantenimiento del equilibrio entre las reducciones fiscales, las inversiones en servicios públicos y el apoyo a la consolidación presupuestaria.
- Reforzar las políticas de la UE en materia de economía, empleo, innovación, salud y protección de los consumidores, desarrollo sostenible, medio ambiente y energía.
- Apoyar la modernización del modelo social europeo.

Respecto al IVA, la Comisión ha trabajado durante bastante tiempo en lograr mejoras en el sistema para adaptarlo completamente a las necesidades del mercado interior. Sin embargo en los últimos años se puso de manifiesto que a causa de la importancia del impuesto, los Estados miembros eran reacios a ponerse de acuerdo sobre propuestas pensadas para caminar hacia un sistema definitivo.

Cuadro n.º 2

Tipo de IVA vigente en los Estados miembros

Estado miembro	Tipo superreducido	Tipo reducido	Tipo normal
Bélgica	1	6	21
Dinamarca			25
Alemania		7	16
Grecia	4	8	18
España	4	7	16
Francia	2,1	5,5	20,6
Irlanda	4	12,5	21
Italia	4	10	20
Luxemburgo	3	6	15
Países Bajos		6	17,5
Austria		10/12	20
Portugal		5/12	17
Finlandia		8/17	22
Suecia		6/12	25
Reino Unido		5	17,5

Fuente: La política fiscal en la Unión Europea. Comunidades Europeas. 2000.

Teniendo en cuenta estas dificultades, en junio del 2000 la Comisión propuso una nueva estrategia que se concentra en procurar una mejora global en el funcionamiento del sistema actual del IVA que beneficiaría a los contribuyentes, aunque un sistema definitivo basado en el origen sigue siendo un objetivo comunitario a largo plazo. La estrategia actual se centra, por tanto, en la simplificación, la modernización y la aplicación más uniforme de los actuales acuerdos y en una mayor colaboración administrativa.

3.2.2. Análisis preliminar del subsistema, la actividad y las organizaciones

Este subsistema centra su reflexión y análisis en las variables que tienen que ver con el mercado de trabajo, las organizaciones y el crecimiento económico:

- Empleo (Clave).
- Valores y comportamientos (Clave).
- Relaciones laborales (Reguladora).
- Generación de conocimiento (Reguladora).
- Crecimiento económico (Reguladora).
- Nivel de productividad y competitividad exterior (Reguladora).
- Aprendizaje permanente y competencias y contenidos clave (Reguladora).

Entre estas siete variables se encuentran dos de las tres variables clave del sistema, siendo las restantes cinco variables calificadas reguladoras.

Población y ocupación. Situación actual y escenarios

En cuatro de los siete escenarios demográficos realizados por Eustat para el año 2020 se estima una población total similar a la actual, alrededor de 2.100.000 habitantes. Para ello será necesario que se produzca un saldo migratorio positivo entre los años 2001-2020 de aproximadamente 100.000 personas (actualmente es el 1,5%).

Los restantes tres escenarios plantean una evolución ligeramente negativa de la inmigración y la población decrece en el período entre las 100.000 y 200.000 personas.

Estas dos alternativas básicas de escenarios sitúan a una población potencialmente activa (15-64 años) menor que la actual en 100.000, personas en los escenarios más favorables y de 240.000 en los escenarios pesimistas.

La población mayor de 65 años, por el contrario, se incrementa en todos los escenarios entre 130.000 y 140.000 personas.

Cuadro n.º 3

Principales indicadores demográficos. Año 2001 y escenarios 2020

Escenarios	Población	Población potencialmente activa 15-64 años	Población mayor de 65 años	Población joven 0-14 años	Saldo migratorio
Año 2001	2.082.587	1.466.142	353.564	262.881	+7.160
1	1.967.732	1.230.736	480.358	256.638	-11.209
2	2.071.477	1.336.068	492.417	242.992	+98.491
3	2.082.882	1.355.059	484.002	243.820	+105.237
4	2.124.181	1.354.120	484.002	286.058	+103.182
5	2.118.349	1.342.394	491.036	284.918	+103.182
6	1.872.370	1.225.025	493.722	153.624	-5.401
7	1.869.225	1.226.315	489.634	153.277	-5.401

Empleo e inmigración

Para determinar las hipótesis sobre las variables empleo e inmigración se han tenido en cuenta, además de los datos de población y población potencialmente activa, los datos de ocupación, la tasa de ocupación actual y las tasas de dependencia (relación entre la población mayor de 65 años y la población ocupada) junto a los objetivos de Lisboa de la UE.

Se proponen cinco hipótesis respecto al empleo, las tres primeras se refieren a la tasa de ocupación y las otras dos a la tasa de dependencia, y cuatro hipótesis respecto a la inmigración.

— Hipótesis tasa de ocupación:

- Tasa actual: 62,5% población activa.
- Objetivo Lisboa 2010: 70,0% población activa.
- Objetivo países nórdicos: 75,0% población activa.

— Hipótesis tasa dependencia:

- Tasa actual: 2,5.
- Situación alternativa: 2.

— Hipótesis de inmigración:

- Saldo migratorio tendente a 0.
- Saldo migratorio positivo de +100.000 personas, 5% de la población total en el período 2001-2020.
- Saldo migratorio de +10% de la población: 200.000 personas. Situación intermedia.
- Saldo migratorio del 15% o 300.000 personas, se acerca a la relación actual empleo/población mayor de 65 años.

Crecimiento económico, productividad, competitividad

La competitividad europea se concibe como un instrumento para asegurar un espacio europeo atractivo en términos de actividad y empleo y que además posibilite un desarrollo sostenible. Para lograr este objetivo es preciso mejorar la eficacia de los factores «inmóviles» tales como las infraestructuras materiales e inmateriales, la calidad de la I+D, la formación y la educación, las redes de servicios.

En una perspectiva dinámica, el crecimiento de la productividad global de los factores, y no únicamente del trabajo, ejerce una influencia importante, en especial para la localización y el mantenimiento de las inversiones.

Un aspecto básico que permite mejorar la competitividad de un sector o de una empresa es disponer de una estructura organizativa interna eficaz. Al contrario de las estructuras tradicionales, fragmentadas y recortadas, son necesarias organizaciones con sistemas rápidos de información, una interactividad más flexible y una simplificación drástica de los procedimientos.

Una encuesta europea realizada en más de 500 empresas⁵⁶ ha mostrado la necesidad de reconciliar productividad con flexibilidad, asentando la propia productividad sobre la flexibilidad de tareas, de los hombres y de las operaciones. Esta «tecnología de

⁵⁶ Informe IBM España: Políticas públicas para la sociedad del conocimiento.

las relaciones de trabajo» conduce a la calidad de los procesos mediante la puesta en marcha de nuevas líneas de comunicación —horizontales o transversales— entre departamentos, lo que requiere una fuerte participación de los trabajadores. Esta participación exige a su vez nuevas competencias, un trabajo cooperativo, una implicación de los trabajadores y una polivalencia de las cualificaciones.

Las claves de la productividad en la actualidad se asientan en la capacidad de cooperación entre todas las partes del sistema de producción, desde el punto de partida del mismo hasta llegar al cliente, pasando por los servicios funcionales, los suministradores, etc. La eficacia es relacional y en este sentido son tan importantes las innovaciones organizacionales como las tecnológicas. Entre el año 1995 y el año 2002, la productividad en USA creció un 2,7%, el mayor incremento dentro de la OCDE. Más de la mitad de este crecimiento de la productividad fue debido a la innovación producida por la aplicación de las nuevas tecnologías de la información a los procesos empresariales.

Según la OCDE, el 51% de toda la actividad económica de los países desarrollados se produce en la denominada economía basada en el conocimiento, definida como aquella intensiva en capital humano y tecnología.

Básicamente estamos ante un intenso proceso de transformación que está reconfigurando los factores que definen la capacidad competitiva de las empresas y de las naciones y los niveles de bienestar y desarrollo de las sociedades y los ciudadanos.

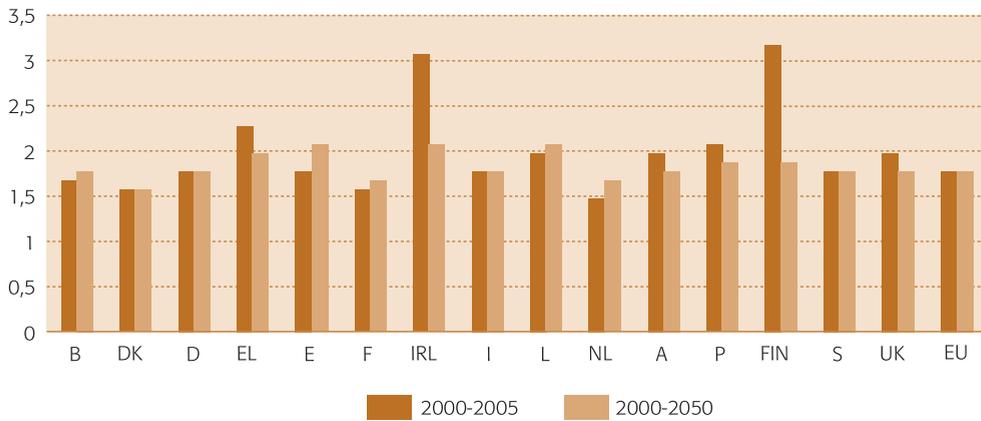
La capacidad competitiva de las empresas en un mundo y en un mercado global será la guía del futuro desarrollo económico. Esta capacidad ha de verse estimulada por la inversión en I+D+i, en especial en la innovación (i), entendida como la rápida implantación de las nuevas tecnologías generando bienestar social y calidad de vida.

En el cuadro nº 4 se recogen las previsiones de la Comisión Europea respecto a la evolución de la productividad del mercado de trabajo entre el año 2000 y el año 2050. Estas previsiones sitúan a España ligeramente por encima de la media comunitaria, aunque no se aprecian grandes diferencias entre los países. Sin embargo, en el período 2000-2005, la productividad en Irlanda y Finlandia crece a tasas superiores al 3%, mientras que el resto de países lo hace a tasas entre el 1,5% y el 2%.

A diferencia de la productividad, el crecimiento económico medido en términos de PIB real presenta notables diferencias en su estimación de evolución futura. Así, la Comisión Europea prevé que en el período 2000-2005 países como Luxemburgo, Irlanda, Finlandia, Grecia y España presenten los mayores crecimientos en su PIB real. Para el período 2000-2050 las diferencias no son tan grandes, aunque Luxemburgo sigue destacando como el país de mayor crecimiento esperado seguido, a cierta distan-

Gráfico n.º 5

Estimación de la evolución de la productividad del mercado de trabajo en la UE 2000-2050

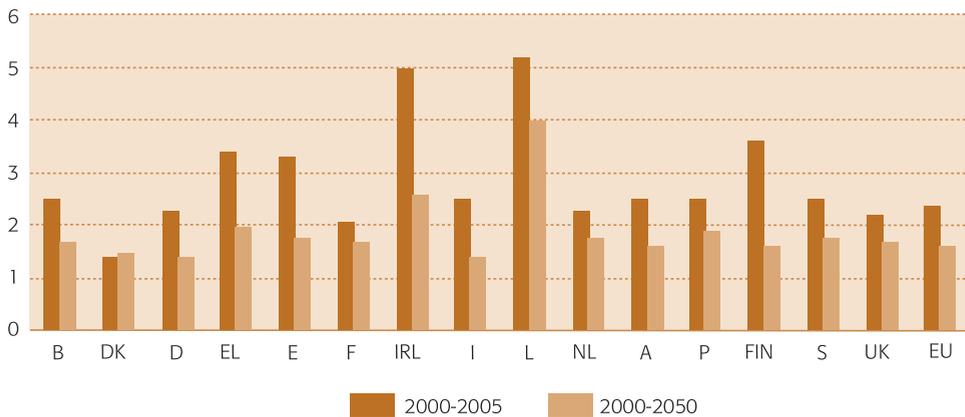


Fuente: Grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población del Comité de Política económica (CPE) de la Comisión Europea.

cia, por Irlanda. El resto de países experimentará crecimientos moderados de su PIB real, entre un 1% y un 2%.

Gráfico n.º 6

Estimación de la evolución del PIB real en la UE 2000-2050



Fuente: Grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población del Comité de Política económica (CPE) de la Comisión Europea.

Por su parte, el informe «La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo»⁵⁷ presenta un escenario macroeconómico diferente para España:

«(...) La variable en torno a la que giran todos los demás indicadores es la tasa de paro que estimamos en el 14,21% en media anual para 2000, y suponemos desciende paulatinamente hasta alcanzar el 3% en 2020. Esto es pleno empleo y se mantiene en adelante en el supuesto de que se trata de una tasa de equilibrio no aceleradora de la inflación. El PIB crece sostenidamente al 3% al año hasta 2020, por lo que dado el crecimiento de la población activa y la evolución de la tasa de desempleo, el crecimiento del empleo ha de reducirse progresivamente hasta cero pasado 2020. La tasa de actividad de la población en edad de trabajar (de 16 a 64 años), mientras tanto, debería crecer hasta el 70% en 2025. El crecimiento de la productividad del trabajo ha de aumentar fuertemente hasta el 3% al año en 2020 para que los anteriores desarrollos del PIB y el empleo sean posibles. Entre 2020 y 2025, por tanto, se produciría un drástico cambio del régimen de crecimiento de la economía española motivado, como se habrá adivinado, por la formidable «restricción de brazos» que sufriría la economía española en esos años.»

Cuadro n.º 4

Escenario macroeconómico 2000-2050 (en %)

	2000	2005	210	215	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB real*	3,7	3,0	3,0	3,0	3,0	2,8	1,9	1,6	1,3	1,7	2,3
Empleo*	2,7	1,3	0,8	0,4	0,1	-0,2	-1,1	-1,4	-1,7	-1,3	-0,7
Productividad del trabajo*	1,0	1,7	2,2	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Salarios reales*	0,8	1,4	1,8	2,1	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Tasa de inflación**	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasa de paro	14,1	8,3	5,9	3,6	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Tasa de actividad***	61,5	53,1	64,8	66,5	68,2	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0

* Tasa de crecimiento porcentual en ese año.

** Deflactor del PIB, utilizado para actualizar o deflactar, en cada caso, prestaciones, cotizaciones y otras magnitudes.

*** De la población de 16 a 64 años, en porcentaje.

Fuente: El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto. La Caixa. Colección de estudios e informes n.º 8. 1996.

Generación de conocimiento

El conocimiento se ha convertido en el primer recurso y el que más directamente conduce al crecimiento y la prosperidad. Entre el 70 y el 80% del crecimiento econó-

⁵⁷ Herce, J.A. y Alonso Meseguer J., «La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo», FEDEA y Servicio de Estudios de la Caixa.

mico se atribuye a un nuevo o mejor conocimiento. Además es un factor que aumenta entre 3 y 4 veces el valor de las compañías en los mercados y en las compañías de software este factor incrementa entre 7 y 11 veces su valor⁵⁸.

La era del conocimiento y los servicios asociados explican cerca de los dos tercios del PIB mundial y del empleo y describen un mundo donde las tecnologías de la información pueden suponer el 50% del valor de un nuevo coche.

En estas circunstancias, el futuro de la prosperidad y competitividad de la UE dependerá de la extensión de políticas que fomenten el desarrollo y el crecimiento de generaciones continuas de conocimiento y búsqueda del aprendizaje a través de todo el territorio tanto a nivel colectivo como individual.

Todo el conocimiento y el aprendizaje dependen en última instancia de las personas. El concepto de «la Europa del conocimiento» pone el centro de atención en las personas y representa una nueva línea tractora para la construcción europea una vez que la fase caracterizada por las estructuras y los marcos institucionales ya se ha puesto en marcha: mercado único, moneda común, redes e infraestructuras físicas.

El desarrollo de este concepto obliga necesariamente a reformas en la educación y en los sistemas de formación. Teniendo en cuenta los aspectos sociales, culturales, económicos y tecnológicos, proporciona una seria y profunda dimensión humana y complementa el desarrollo del sistema europeo de innovación e investigación.

El conocimiento presenta diferentes niveles y adopta diferentes formas. El conocimiento se posee como individuos —lo que conocemos, lo que podemos hacer, las habilidades para razonar y comprender, nuestras experiencias y actos—. También se identifica conocimiento como propiedad de un grupo, formado por un número determinado de individuos: por ejemplo los procesos de trabajo en una empresa, los códigos y prácticas de un grupo profesional, incluso los acuerdos y normas de una comunidad de vecinos. Finalmente, el conocimiento también reside en niveles sistémicos superiores, en grupos y organizaciones dentro de una comunidad que se manifiesta a través de sus códigos de comportamiento.

En cada uno de los niveles se pueden identificar tres tipos de conocimiento: el que proviene de los recursos intelectuales y todo lo que hemos sido capaces de almacenar, el que proviene de los procesos internos y el de las interacciones con el mundo externo. Además estos tipos de conocimiento pueden ser tácitos o explícitos dependiendo si están o no expresados mediante formas codificadas.

El principal reto para la UE es poner en marcha acciones en el presente que vayan encaminadas a dar respuesta a los requerimientos de una sociedad del conocimiento y

⁵⁸ Knowledge and Learning-Towards a Learning Europe. J.P. Gavigan, M. Ottisch, S. Mahroum. Proyecto Futures. IPTS. 1999.

estas acciones pasan por reformar de manera sustancial los sistemas de educación y aprendizaje, construir nuevas culturas que permitan un aprendizaje cooperativo y generar activos de conocimiento colectivos que beneficien al conjunto de la sociedad europea. Para ello es necesario:

- Asegurar una adecuada transferencia hacia el mercado de trabajo de conocimiento y habilidades en áreas tecnológicas avanzadas, en especial las TIC y las ciencias de la vida.
- Mantener un nivel sostenible de alfabetización general y de capacidad/habilidad técnica en el conjunto de la población para evitar exclusiones sociales debidas al conocimiento.
- Inducir una cultura europea de aprendizaje basada en capacidades de aprendizaje y conocimiento altamente desarrolladas. En el ámbito de los individuos se refiere a competencias personales y sociales tales como la creatividad, capacidad analítica y trabajo en grupo. En el ámbito de las organizaciones implica gestión del conocimiento y explotación de redes externas. A nivel de comunidad/sistema supone una administración eficiente, un marco de políticas favorables y el desarrollo de activos de conocimiento informales y capital social tales como la cooperación abierta, la confianza, la diversidad cultural y un apoyo a la cultura emprendedora.

Uno de los principales retos, especialmente en el caso de los individuos, está relacionado con un inadecuado nivel de competencias técnicas a nivel general y específico. De hecho, algunos informes señalan que, mientras la tasa de alfabetización en TIC de la población en edad de trabajar de la UE es de sólo el 15%, existe una demanda de 1,6 millones de puestos de trabajo (año 2002) en ciertas categorías relacionadas con las TIC.

Uno de los indicadores habituales del grado de desarrollo de las TIC en una sociedad es el uso de Internet entre la población. En el País Vasco el 36% de entrevistados, mayores de 18 años⁵⁹, dice haberse conectado o navegado alguna vez por Internet.

Este dato sitúa a la comunidad autónoma ligeramente por encima de la media de la Unión Europea (30,0%)⁶⁰. Las diferencias entre los diferentes países son bastante notables. Así, en Suecia más de seis de cada diez ciudadanos (63%) usan estos servicios, al igual que Dinamarca (62%) y Holanda (59%). Finlandia (47%) y Reino Unido (40%) se acercan a la mitad de la población accediendo a Internet. En el extremo opuesto se encontrarían Grecia (16%), Portugal (15%) y España (22%).

⁵⁹ Observatorio de la Sociedad de la Información en Euskadi (OSIE) del mes de noviembre de 2001.

⁶⁰ Eurobarómetro n.º 55 (julio de 2001).

La generalización y extensión del aprendizaje a lo largo de la vida es otra de las asignaturas pendientes de la UE ya que, a excepción de los países nórdicos, sólo un tercio de la población en edad de trabajar participa en algún tipo de actividad de aprendizaje organizada al año.

En lo que se refiere a las organizaciones, cabe hablar del denominado aprendizaje colectivo. Los desarrollos del aprendizaje colectivo en Europa dependen principalmente de las fuerzas de mercado y de las iniciativas de las propias organizaciones, especialmente en los procesos intra-organizacionales.

Una de las más importantes iniciativas de aprendizaje colectivo intra-organizacional se refiere a las denominadas Universidades Corporativas (UC) que, con un crecimiento del 10% anual, se espera alcancen la cifra de 2000 en el año 2005, principalmente concentradas en EE.UU., aunque también en Latinoamérica y Europa. En cuanto al aprendizaje colectivo inter-organizacional, se trata de un ámbito de actuación aún más importante para las políticas públicas por su papel catalizador, ya que se considera que la fuente de productividad más infrautilizada no se encuentra dentro de las organizaciones, sino en las relaciones entre unas organizaciones y otras. Esto afecta no sólo a las organizaciones del sector privado, sino también a las del sector público, ya que éste representa entre el 40% y el 60% del PIB en los países de la UE.

En el ámbito de la promoción de una cultura de la innovación a nivel europeo, uno de los factores esenciales hace referencia a la capacidad de movilizar y explotar el conocimiento inter-organizacional y el capital social a través de relaciones tanto formales como informales.

Relaciones laborales

A partir de Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo del 2000 sobre la Europa del conocimiento se han analizado los ámbitos de las relaciones laborales y aprendizaje permanente y han propuesto una serie de objetivos y/o prioridades.

Respecto a las relaciones laborales, éstas pueden contribuir de manera importante a una buena gobernanza de las organizaciones, creando mejores perspectivas de empleo y mejorando las condiciones de vida y trabajo.

Se identifican una serie de desafíos a los que se enfrenta la sociedad europea, entre los que se destacan la globalización, el cambio tecnológico, la economía del conocimiento, la evolución demográfica o el nuevo equilibrio entre familia, trabajo y educación, desafíos que están modificando el papel de los agentes implicados en las relaciones laborales así como los problemas que deben abordar.

El siguiente cuadro resume las cuestiones fundamentales a los que se enfrenta la sociedad europea, las prioridades del contenido de las relaciones laborales y las nuevas prácticas que en éstas se deberán desarrollar para hacer frente a los desafíos señalados.

En concreto, y en relación con la problemática del envejecimiento, se incide en el aprendizaje permanente, la formación para los trabajadores de más edad, las condiciones y la organización del trabajo o la conciliación de la vida familiar y profesional, cuestiones todas ellas coincidentes en los retos o factores clave desarrollados en nuestro ámbito de estudio.

Cuadro n.º 5

Cambios y prioridades en las Relaciones Laborales

Cuestiones fundamentales	Prioridades del contenido de las relaciones laborales	Nuevas prácticas de relaciones laborales
Globalización	Competitividad e innovación	<ul style="list-style-type: none"> – Diálogo social sectorial europeo – Comités de empresa europeos – Acuerdos de innovación – Pactos nacionales
Unión económica y monetaria	Adaptabilidad salarial Protección social	<ul style="list-style-type: none"> – Negociación de concesiones – Coordinación salarial – Fondos salariales colectivos – Seguro salarial – Jubilación flexible – Nuevas formas de participación financiera
Economía del conocimiento	Integración social Aprendizaje permanente	<ul style="list-style-type: none"> – Prestaciones sociales activadas (formación-empleo) – Escisión de derechos sociales
Demografía (envejecimiento)	Formación para los trabajadores de mayor edad Mejora de las disposiciones sobre pensiones Higiene y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> – Acuerdos de empleabilidad – Desarrollo personal – Permisos sabáticos y de formación – Créditos de formación – Jubilación flexible
Cambios en el mercado de trabajo	Condiciones de trabajo Organización del trabajo Nuevas formas de empleo Gestión del tiempo de trabajo Conciliación de la vida familiar y profesional	<ul style="list-style-type: none"> – Trabajo en equipo – Transferibilidad de derechos sociales – Créditos de tiempo – Evoluciones en materia de permiso parental
Ampliación	Proceso de puesta al día Transposición del acervo Cohesión económica y social	<ul style="list-style-type: none"> – Cohesión económica y social – Proceso de adhesión

Fuente: Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Relaciones Laborales y Cambio Industrial en la Unión Europea.

Aprendizaje permanente

En relación con el aprendizaje permanente, el grupo de expertos nombrado a partir de la conferencia de Ministros de Educación celebrada en Bucarest, en la que se planteó el reconocimiento del aprendizaje permanente como marco de las políticas europeas de Educación, Formación y Empleo, y como instrumento esencial para garantizar condiciones adecuadas de vida y trabajo en la sociedad del conocimiento, plantea una serie de indicadores de calidad del aprendizaje permanente que se agrupan en cuatro ámbitos:

— Capacidades, competencias y actitudes:

- Lectura, escritura y cálculo elemental.
- Nuevas capacidades para la sociedad del aprendizaje.
- Capacidad de aprender a aprender.
- Ciudadanía activa, aptitudes culturales y sociales.
- Resultados en relación con el mercado de trabajo.

— Acceso y participación:

- Acceso.
- Participación.

— Recursos para el aprendizaje permanente:

- Inversión en el aprendizaje permanente.
- Educadores y aprendizaje.
- Las TIC en el aprendizaje.

— Aprendizaje permanente: puesta a punto de estrategias y sistemas:

- Estrategias.
- Coherencia de la oferta.
- Aseguramiento de la calidad.
- Acreditación y certificación.
- Asesoramiento y orientación.

Estos ámbitos e indicadores son consecuencia de los objetivos marcados por la UE para el aprendizaje permanente y que se concretan en:

— La promoción de una ciudadanía activa.

— El fomento de las capacidades profesionales, a fin de adaptarse a las necesidades de la nueva sociedad del conocimiento y de permitir la plena participación en la vida social y económica.

También en nuestra comunidad se ha desarrollado un planteamiento similar. El Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco elaboró

en el año 2000, el Libro Blanco «Aprendizaje a lo largo de la vida» en el que se recoge como misión:

«Asegurar que todas las personas residentes en Euskadi, sus ciudadanos y ciudadanas, tengan la oportunidad real de aprender, de una forma distinta, más flexible y adaptada a sus necesidades.»

De esta misión se desprenden varios objetivos:

—Objetivos transversales:

- Valorizar el aprendizaje.
- Facilitar el acceso a todas las personas y de todas las edades.
- Asignar eficazmente los recursos.
- Acercar las oportunidades a las personas.
- Impulsar la innovación y la calidad.

—Objetivos verticales:

- Aprendizaje para la competitividad y la innovación.
- Aprendizaje para la inclusión social.
- Aprendizaje para la ciudadanía activa.

Por otro lado el «Eurobarómetro sobre los europeos y el aprendizaje permanente» señala algunas conclusiones importantes y aporta datos significativos sobre la importancia otorgada a este ámbito:

—Nueve de cada diez ciudadanos señalan que el aprendizaje permanente es importante y ayuda a afrontar los cambios y las exigencias del mercado laboral.

—Prácticamente la totalidad de los ciudadanos consideran la lectura, la escritura y la aritmética como las competencias más útiles.

- El 58% sabe utilizar el ordenador.
- El 50% no sabe utilizar internet.
- El 60% no sabe idiomas extranjeros.

Estos datos son medias europeas y descienden mucho en distintos países, entre ellos España.

—La mayoría de los ciudadanos considera que aprende mejor en entornos informales.

—Los principales obstáculos señalados para el acceso al aprendizaje permanente son: tiempo y dinero.

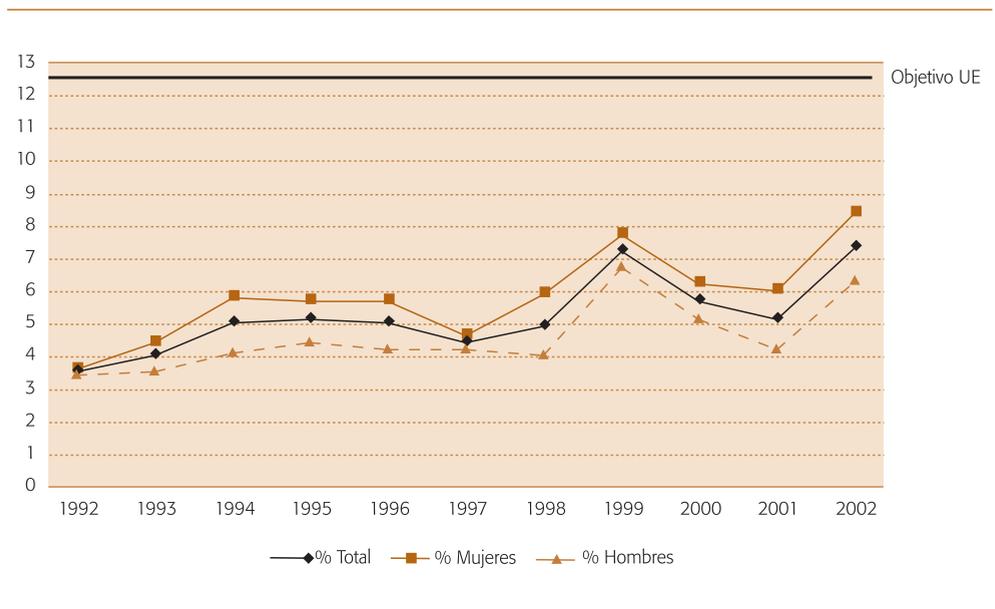
- Mientras en los países nórdicos aproximadamente el 50% de los encuestados participa en acciones de formación, en Portugal y Grecia sólo 2 de cada 10 lo han hecho en el último año.
- En España el 47% y en Portugal el 50% de la población encuestada señala que no está interesada en aprender.

Para abordar el reto del aprendizaje permanente como medio que posibilita el avance social y económico en la nueva sociedad del conocimiento es importante la proporción de personas con nivel de formación secundaria superior. El dato para el País Vasco relativo a la población joven es muy favorable y esperanzador y refleja un potencial que será preciso movilizar en los próximos años.

Otro indicador que también contribuye a medir el punto de partida en el que nos podemos encontrar es el de la participación en la formación continua de las personas en activo, dado que la formación continua puede considerarse como una parte de la formación permanente. El País Vasco⁶¹ presenta una participación en la formación continua del 7,3%.

Gráfico n.º 7

Evolución de la formación continua. Objetivo UE: 12,5%



⁶¹ Retos de la educación en el horizonte de 2020. Lontxo Oiartzabal y Josu Sierra. Documento redactado para el proyecto: Estudio de envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales. Enero de 2004. Revisión y ampliación Marzo de 2004.

Los valores y comportamientos

Para ilustrar los elementos de reflexión asociados a este componente, se toma como documento de referencia el redactado por Xabier Barandiarán⁶², que destina un capítulo del mismo a los valores y comportamientos en relación al mundo del trabajo y que se transcribe a continuación.

La gran transformación en la economía y en la cultura del trabajo: la disociación entre la necesidad y la valoración

Una cuestión absolutamente vinculada a los cambios demográficos y al envejecimiento de la población son los cambios culturales que se están produciendo no sólo fruto de la postmaterialización y de los cambios en el mercado económico global sino los cambios que se están produciendo en función de la complejidad estructural que está adquiriendo nuestra sociedad y nuestro mercado laboral. El envejecimiento de la población está teniendo consecuencias y plantea retos de futuro desde el punto de vista de la sociedad claves. Hay cuatro grandes retos:

1. El envejecimiento de la población sitúa al mundo laboral en la necesidad de redimensionar la relación grupos de edad-trabajo. El retraso de la edad de jubilación es una cuestión que se está planteando como elemento para hacer frente al desarrollo. Eso supone incorporar un grupo de edad «al mundo trabajo» e introduce variables hasta ahora no existentes. Por ejemplo, la validación de «la tercera edad» en las relaciones de producción. Hasta el momento, en términos culturales, la tercera edad se asocia a lo improductivo o al declive en la capacidad de transformación social.
2. Plantea el reto de la pluralidad del «mundo trabajo»; pluralidad social, de género, de edad, de culturas que hacen que sea urgente plantear procesos de adaptación a la pluralidad en términos democráticos y solidarios.
3. El redimensionamiento del mundo trabajo en una sociedad postmaterialista. Esta realidad está originando una importante crisis en el mundo laboral.
4. La adaptación de las personas a las nuevas formas de construcción social de la realidad en el mundo laboral. La creciente incorporación a la sociedad del conocimiento transforma y requiere unas nuevas formas de ser y actuar en el mundo laboral.

Los valores en relación al trabajo se están modificando. La estructura axiológica del trabajo presenta diferencias significativas respecto de otras décadas en el País Vasco. La

⁶² *El envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales desde el punto de vista de la transformación de los valores: La sociedad fragmentada*. Xabier Barandiarán. Universidad de Deusto. Documento redactado para el proyecto: Estudio de envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales. Enero de 2004.

identificación del valor trabajo=vasco se está cambiando. De forma creciente aspiramos a empleos bien remunerados, seguros y al disfrute del tiempo libre. Sin embargo, el disfrute de la sociedad postmaterialista sólo es posible con el mantenimiento de una situación de competitividad en el mercado, con la innovación en el ámbito de las personas y en las tecnologías de la producción y de la comunicación.

Las organizaciones y empresas del País Vasco tienden a amoldarse al nuevo contexto global. Tratan de romper con la excesiva burocracia y poca flexibilidad que ha existido en las formas de organización de la producción y de relación con el mercado. Existe una necesidad de internacionalización para garantizar la supervivencia. Las organizaciones están necesitadas de flexibilidad, capacidad de adaptación a un mercado global y competitivo. El valor añadido fundamental cada vez más reside en las personas y en la capacidad de generación de conocimiento de las organizaciones. El capital relacional y social se convierte en un elemento competitivo crucial. Las organizaciones vascas son conscientes de ello e introducen cada día más elementos de innovación y formación para afrontar los retos del futuro. Es necesario cambiar las normas y el sistema, pero la máxima responsabilidad está en manos de los actores que son que los tienen que llevar a cabo los cambios: personas dispuestas a afrontar un cambio continuo, con capacidad para adaptarse a expresiones plurales de la realidad social. La supervivencia obliga a una creciente adaptación de los paradigmas culturales que permiten afrontar los retos de futuro.

Las sociedades industriales avanzadas se caracterizan por su alto grado de desarrollo y de división social del trabajo. La vida social, política y económica transcurre en una

Nuevo paradigma deseado en la cultura del trabajo

<p>CAMBIOS EN EL PERFIL DEL TRABAJADOR</p> <p>Comunicación</p> <p>Responsabilidad</p> <p>Iniciativa</p> <p>Trabajo en equipo</p> <p>Liderazgo</p> <p>Integración</p>	<p>CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN Y LA ESTRUCTURA DE RELACIÓN</p> <p>Organización horizontal</p> <p>Comunicación</p> <p>Flexibilidad</p> <p>Liderazgo de equipo</p> <p>Movilidad profesional</p> <p>Movilidad geográfica</p> <p>Movilidad contractual</p>	<p>CAMBIOS EN EL ENTORNO DE LA EMPRESA</p> <p>Cambios en la intervención del Estado</p> <p>Cambio de escenario de relación económica</p> <p>Quiebra de los espacios comunitarios clásicos</p>
<p>CAMBIO EN LA CONCEPCION CULTURAL DE TRABAJO</p> <p>Concepción postmaterialista del trabajo</p> <p>Individualización de la vida social</p>		

red compleja de organizaciones. El desarrollo organizacional está condicionado por las normas de relación interna y externa de la organización y por la cultura que guía a los actores que participan en los procesos. En el ámbito de las organizaciones empresariales la modernidad establece el procedimiento racional para la articulación estructural y cultural como forma típica-ideal; especialmente a través de los modelos burocráticos y sistemáticos. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo xx, en las sociedades occidentales hablamos crecientemente de la sociedad de la información y del conocimiento. En este tipo de sociedades el conocimiento es el factor clave del desarrollo organizacional y de la productividad. En un mercado especialmente rico, saturado y extraordinariamente competitivo el valor añadido fundamental reside en las personas. Las organizaciones para ser competitivas están abocadas a adoptar formas donde la persona sea el centro de creación y acción; las estructuras funcionales clásicas relevan a la persona a un segundo plano, a una pieza más en la función productiva.

El hecho de que el valor añadido gire en torno al factor humano ha revolucionado la biblioteca empresarial y han proliferado numerosos estudios sobre las nuevas formas organizacionales y de gestión basados en la centralidad de las personas en la organización. La mayoría de los autores insisten en la necesidad de una mayor democratización de la vida organizacional y de una cultura de participación e identificación de las personas en el proyecto.

La competitividad y la creación de valor por parte de las empresas dependen cada vez más de factores de producción intangibles y, entre ellas especialmente, el capital organizacional, el capital estructural y el relacional. Las organizaciones con capacidad de generar conocimiento, con capacidad de capital organizacional y capital social son más eficientes y competitivas. Pero para ello hay que adoptar formas organizativas que sitúen a las personas en el centro, ya que son éstas, las fuentes de conocimiento y acción organizacional.

Cada día más autores hablan del modelo *stakeholders* que aboga por una ciudadanía de empresa; una organización que produce bienes y servicios y que desea satisfacer las necesidades de los diferentes grupos que la integran; la supervivencia de la empresa depende de estos grupos.

La necesidad de modernización de las organizaciones centra la atención de reclutamiento en recursos humanos capaz de afrontar los retos con responsabilidad, personas con actitudes y valores de creación, comunicación, trabajo en equipo, iniciativa etc. Personas con conocimientos pero también con destrezas. Las organizaciones necesitan:

- Personas con conocimientos necesarios.
- Personas con capacidades: adaptación al cambio, equipo, comunicación.
- Personas con actitudes y valores; actitud trabajo, ética, pluralidad, responsabilidad, colectividad, desjerarquización, etc.

—Personas orientadas a la innovación y al conocimiento, calidad, mejora continua, eficacia.

Sin embargo, este hecho contrasta con una creciente postmaterialización de la sociedad; fruto del desarrollo valora más el elemento inmaterial (estética, tiempo de ocio); una sociedad que se caracteriza por su creciente individualización y una vida social centrada en la lógica y los valores de la sociedad de consumo. Sin duda, el reto de nuestras sociedades se encuentra en cohesionar el mundo del trabajo con los otros mundos. La vida ya no es sólo trabajo; son bastantes más cosas. La disociación existente entre los valores guía de «los distintos mundos» puede originar conflictos que redimensionan el concepto de desarrollo desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. La necesidad de un mayor capital social comunitario en las regiones contrasta con la creciente pérdida del capital social de las sociedades occidentales.

Ayerbe y Buenetxea (2000), en un estudio que realizaron sobre los valores de la población en relación al mundo del trabajo, afirman que el valor trabajo adquiere en la sociedad vasca una gran importancia. En parte porque es una sociedad con una fuerte tradición en la que el trabajo ha sido un elemento central en la dotación de sentido. Este aspecto, sin embargo, se va modificando en la medida en que asistimos a la sociedad del ocio. Independientemente de la significación del valor trabajo, no cabe duda de que, el hecho de que sea un elemento precario también hace que sea un elemento valorado. Queremos tener un buen trabajo y un buen sueldo frente a otro realizador. Esto dificulta la innovación y es un elemento de incertidumbre de cara al futuro. Ayerbe y Buenetxea (2000) señalan que los valores de la sociedad vasca en su conjunto no están excesivamente orientados a la innovación y al cambio. Existe una escasa disposición al cambio. Asistimos también a una importante contradicción referido al valor del emprendizaje; existe una predisposición favorable a emprender pero al mismo tiempo existe un considerable apego a la economía social.

Evidentemente, no todos los estratos de la población tienen la misma consideración hacia el mundo del trabajo. Los jóvenes tienden en sus manifestaciones a valorar más la innovación. Los jóvenes valoran más la innovación pero, al mismo tiempo, el trabajo como valor adquiere una posición también más relativa. Los mayores tienden a hacer una valoración más importante del trabajo pero las características que atribuyen al trabajo son más conservadoras y tradicionales. En lo que se refiere a las condiciones de trabajo entre sexos, los vascos manifiestan una necesidad de salir de una posición de discriminación.

El espíritu emprendedor es un reto hacia el futuro. Manifestamos una posición favorable a la mejora y a la innovación pero en la práctica nuestro compromiso está vinculado mucho más a elementos de seguridad. En este interesante estudio sobre los valores en el mundo del trabajo, Ayerbe y Buenetxea (2000) realizaron la siguiente pregunta: «¿qué dos características de las que se le muestran a continuación debería tener el trabajo ideal?». Las posibilidades de respuesta eran las siguientes: «estabilidad

en el puesto de trabajo», «un trabajo en el que se me diga qué es lo que hay que hacer», «un buen ambiente y clima laboral», «buen sueldo», «buen horario de trabajo y calendario para disfrutar del tiempo libre», «poder hacer carrera profesional», ascender», «autonomía, posibilidad de desarrollar mis ideas» y «proximidad geográfica». De estas posibilidades de respuesta se consideraban como favorecedoras de la cultura del emprendizaje, el »poder hacer carrera profesional, ascender», y »autonomía, posibilidad de desarrollar mis ideas»; de otro lado se considera que «estabilidad», «buen horario y calendario» y «proximidad geográfica» etc. van en dirección contraria. Los autores del estudio presentan la siguiente tabla.

Cuadro n.º 6

Características que debe tener el trabajo «ideal»

%	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	18-29	30-45	46-64	65 +
Total	2.846	1.437	1.410	766	833	770	478
Estabilidad	44,8	45,2	44,3	39,0	43,0	52,4	44,9
Buen ambiente	22,9	21,8	24,0	25,5	24,6	20,9	19,1
Buen sueldo	15,7	16,0	15,4	18,0	12,3	12,4	23,2
Buen horario	5,8	6,0	5,6	6,6	8,5	4,8	1,7
Autonomía	5,0	5,4	4,6	6,3	7,0	3,4	2,4
Poder ascender	2,0	2,5	1,5	2,1	1,7	2,5	1,6
Proximidad geográfica	1,3	1,0	1,5	0,0	1,1	1,4	1,9
Se me diga qué hacer	0,7	0,8	0,6	0,9	0,5	0,8	0,6
Otras	0,4	0,5	0,4	0,6	0,7	0,1	0,2
Ns/Nc	1,4	0,8	2,0	0,2	0,7	1,4	4,4

Fuente: Características del trabajo ideal. Ayerbe, Miguel y Buenetxea, Esther (2000). La cultura del trabajo y la actitud emprendedora en el ámbito profesional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3.2.3. Análisis preliminar del subsistema políticas públicas

Este grupo de trabajo centra su reflexión y análisis en el subsistema que agrupa a las variables que tienen que ver con las políticas públicas.

Se integran bajo este subsistema las siguientes variables:

- Modernización de la administración (Determinante).
- Infraestructuras y capital público (Determinante).
- Cambio institucional hacia fuera y hacia dentro (Determinante).
- Política fiscal (Reguladora).

Entre estas cuatro variables no se encuentra ninguna de las variables clave del sistema, siendo tres variables determinantes y una reguladora del sistema.

Modernización de la administración

Las administraciones públicas de los países desarrollados vienen aplicando en los últimos años procesos de modernización de sus actividades de cara a mejorar los niveles de eficiencia de los servicios públicos que prestan a la sociedad. En este ámbito se han elaborado numerosos estudios y planes que recogen las más variadas estrategias de actuación para mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas. Según un documento publicado por el IVAP⁶³, algunas de las estrategias de mejora que en los últimos años han ido poniendo en marcha las Administraciones Públicas en España son las siguientes:

- Cuadros de dirección (sistemas integrados de información). Indicadores de gestión, resultado y de impacto.
- Administración por objetivos.
- Gestión por proyectos.
- Calidad total.
- Redimensionamiento de plantillas.
- Evaluación del rendimiento del personal.
- Simplificación de estructuras administrativas.
- Evaluación de programas.
- Gestión operativa: previsión de la demanda, teoría de colas, análisis de flujos y diseño de capacidades.
- Automatización de servicios.
- Externalización de servicios públicos: control de los servicios externalizados.
- Sistemas interactivos de información a los ciudadanos (páginas web).
- Racionalización y automatización de los procedimientos.
- Oficinas de gestión unificada.
- Sistemas de protección de la información.

Fuente: Ramió, 1999:287.

No obstante, muchos de los citados planes de las administraciones públicas se centran en elementos de las denominadas TIC, confundiendo los medios para la modernización con los fines de la misma. Como afirma el documento del IVAP «una interesante pregunta de investigación sería si la introducción de Internet y las TIC están siendo o no un motor para el cambio de algunos de los elementos organizativos que, como indicaba Ramió (1999), aún no han sido objeto de racionalización, adaptación y mejora».

⁶³ Criado, J.I. y Ramilo, M.C. (2001): «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas...».

El concepto de e-administración integra tres niveles de interacción a través de las TIC entre las administraciones públicas y los agentes públicos, sociales y privados:

- extendiendo el uso de las TIC al conjunto de la población; ampliando las posibilidades para acceder a la información de la actividad pública; y haciendo posible la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y definición y priorización de necesidades (voto electrónico, foros de participación, listas de distribución) de manera rápida y sencilla;
- informando con mayor transparencia de las acciones públicas y haciendo posible la gestión y tramitación de servicios a través de Internet (procedimientos digitalizados, gestores de expedientes, firma electrónica...);
- tratando de diseñar acciones coordinadas entre distintas administraciones (desde la interconexión de registros e intercambio de bases de datos al diseño de políticas y estrategias conjuntas en los diferentes ámbitos de actuación pública).

Los ciudadanos desconocen la compleja articulación competencial de las instituciones y lo que demandan de ellas es una respuesta coordinada y única. Por su parte, las políticas y servicios tienen cada vez más un carácter transversal (juventud, tercera edad, igualdad de género, medio ambiente, sanidad, inmigración, seguridad...). Ello obliga a diseñar mecanismos de coordinación y a elaborar políticas interdepartamentales e interinstitucionales que suponen un cambio en la manera de concebir la Política (y las políticas). Ésta(s) ya no es(son) propia(s) de un territorio o de un ámbito competencial jurídicamente definido, sino que tiene(n) un carácter relacional al ser imprescindible la participación de diferentes agentes institucionales, sociales y económicos para responder a las necesidades de manera integrada y transversal. Las TIC permiten, técnicamente, la extensión del modelo relacional de las administraciones y políticas públicas.

No obstante, el desarrollo de la e-Administración es ante todo una cuestión política, de voluntades, prioridades de actuación y capacidad de liderazgo, más que una cuestión meramente técnica. De manera que, además de contar con los recursos normativos, humanos, organizativos, económicos y tecnológicos necesarios, será fundamental un compromiso político expreso para liderar los procesos de cambio.

Uno de los aspectos ligado a la modernización de la administración y que recoge el cuadro anterior es el que tiene que ver con la evaluación de las políticas públicas ya que es un precioso instrumento para introducir en un sector de la economía que representa aproximadamente el 50% del PIB una nueva visión de la gestión pública basada en los principios de la mejora continua asociadas a un proceso que se organiza en torno a: planificar, hacer, verificar, actuar.

En los últimos años y fruto de nuestra integración en Europa (la distribución de fondos europeos y la necesidad de justificar el correcto uso de los mismos), la práctica de la evaluación de las políticas públicas se ha ido extendiendo en el seno de la adminis-

tración y va paulatinamente creando una nueva cultura de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

La evaluación de las políticas públicas permite además una mejor planificación de los períodos de aplicación de las mismas, aporta conocimiento a quienes se ven involucrados en su práctica, obliga a marcar unos objetivos, a valorar su alcance y a medir posteriormente su impacto.

Infraestructuras y capital público

La evolución del capital público y la consiguiente dotación de infraestructuras que posee un territorio determinan, a medio y largo plazo, la capacidad competitiva de la sociedad que lo habita.

En el País Vasco, el mayor esfuerzo en capital público se llevó a cabo hasta comienzos de los noventa, con niveles cercanos al 6%. Con la consolidación fiscal posterior el gasto está estabilizado por debajo del 4%. Según datos recogidos en el documento «Sector Público Vasco: Análisis Macroeconómico»⁶⁴, la Administración Autónoma Vasca invierte hasta un 2,7% del PIB, especialmente debido a las Diputaciones y Ayuntamientos.

En cuanto a la evolución en los últimos años del sector público vasco, compuesto por la Administración Autónoma, la Administración Central regionalizada y la Seguridad Social, su gasto real —corriente y de capital— ha pasado de representar un 4% del PIB hasta un 22% entre 1980 y 2000. Ello es debido principalmente al proceso de transferencia de competencias, aunque también responde a un crecimiento del sector público. No obstante, esta evolución positiva oculta un desarrollo negativo en la década de los noventa, en la que el gasto real se ha reducido desde un 26% hasta un 22% del PIB, nivel en el que se ha estabilizado y se espera que se mantenga para el futuro, teniendo en cuenta las limitaciones que impone el Pacto de Estabilidad.

Como se ha comentado, la asunción de competencias por parte de la Administración vasca, especialmente las derivadas del Concierto Económico, ha conllevado una notable expansión del capital público, en especial de la inversión pública que, como señala Alberto Alberdi, se duplicó con el Concierto Económico.

Sin embargo, el reto de cara al futuro consiste en alcanzar niveles de inversión pública elevados que garanticen una estructura económica sólida de apoyo para la actividad económica. Uno de los principales objetivos de tal política inversora incluiría el desarrollo de las infraestructuras claves pendientes, que se configuran como catalizadores de la competitividad y del grado de atraktividad del territorio. Entre las principa-

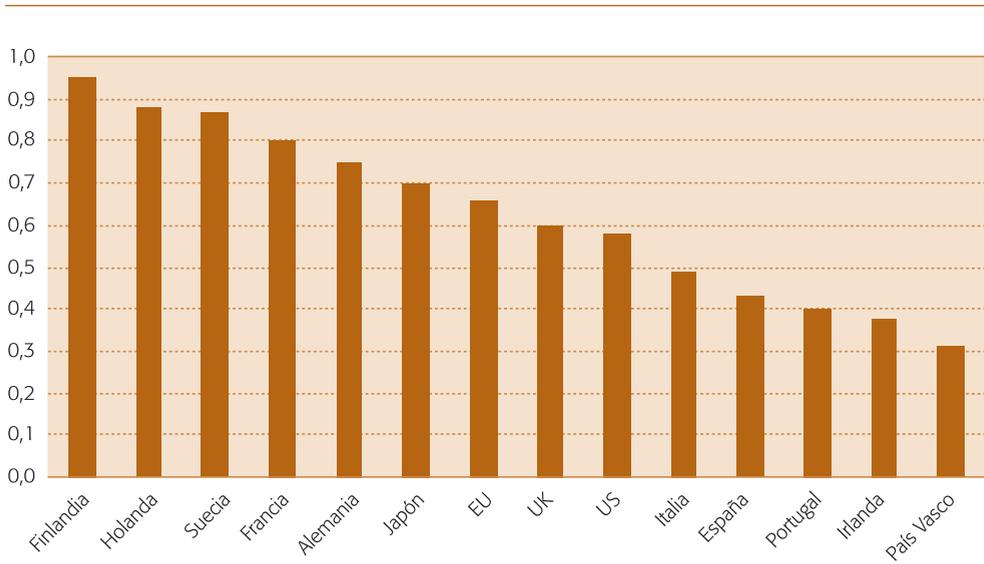
⁶⁴ Alberdi, Alberto: «Sector Público Vasco: Análisis Macroeconómico», Eusko Ikaskuntza. Jakitez. Area de Economía. 2003.

les infraestructuras destacan el tren de alta velocidad, las ampliaciones de puertos y aeropuertos, las infraestructuras viarias, las energéticas, las de telecomunicaciones...

En cualquier caso, el reto no consiste sólo en aumentar el nivel de inversión pública total, sino que se refiere también a su composición. Uno de los ámbitos en los que tiene que incidir la administración pública vasca se refiere al nivel de inversión pública destinada al I+D, como factor esencial para impulsar la competitividad de la economía vasca. A pesar de que el gasto total en I+D ha experimentado un notable incremento en los últimos años, hasta alcanzar un nivel entorno al 1,5% del PIB, el gasto público en I+D no ha crecido al mismo ritmo. A consecuencia de ello, el gasto público en I+D se sitúa lejos de los niveles deseables en comparación con los países de nuestro entorno, como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico n.º 8

Porcentaje de gasto en I+D sobre el PIB



Fuente: EU Scoreboard, Gobierno Vasco⁶⁵.

La expansión del capital público como motor de la competitividad pasa por fortalecer la cooperación público-privada. Esta colaboración se presenta como fundamental a la hora de poner en marcha los principales proyectos de infraestructuras que debe afrontar el País Vasco de cara al futuro. Este ha sido uno de los ejes del Modelo de Competitividad que ha impulsado el Plan Interinstitucional de Promoción Económi-

⁶⁵ Porter, Michael E.: «Basque Competitiveness», Bilbao 18/04/2002.

ca 2000-2003, cuya política de promoción económica se basa en la estrategia de las «tres Ces»: Conocimiento, Calidad y Cooperación.

Siguiendo este razonamiento, otro de los epígrafes de inversión prioritarios tiene que ver con la educación y formación tanto desde el ámbito reglado como del no reglado.

Superar déficits que tienen que ver con la capacidad de producir bienes y servicios cuyo principal diferencial respecto a su competencia no sea el precio de venta está directamente relacionado con la necesidad de aumentar el gasto en procesos nuevos que tienen que ver con el aprendizaje y la educación. En muchos casos se trata de inversiones en infraestructuras avanzadas (redes telemáticas) y en otros casos se trata de inversiones en equipamientos tradicionales necesitados de renovación: las escuelas, los centros de secundaria, las universidades. ¿Son la educación y el aprendizaje elementos de una política compartimentada? o ¿se trata de un proceso interdepartamental e interinstitucional?

Hace algunos años la apuesta de la inversión pública se centró en las infraestructuras físicas (aún mantenemos esa tendencia). En los próximos años la apuesta de la inversión pública ¿no deberá centrarse en otras prioridades que tienen más que ver con la posibilidad de provocar a medio plazo cambios de actitudes y comportamientos en la sociedad?, de ahí la llamada al redireccionamiento de la atención o del foco de las inversiones públicas.

En el informe redactado por Juan Luis Llorens⁶⁶ se señala: «el reto (más que oportunidad) de la economía vasca sigue estando en el desarrollo de sus infraestructuras de comunicación y de información para acceder eficazmente de forma presencial o virtual a otros centros de actividad con los que articularse y operar a través de redes cooperativas.»

Cambio institucional hacia fuera y hacia dentro

El enfoque que quisiéramos dar a esta variable, desde la perspectiva de asignarle un evento que pueda explicar su posible evolución y de este modo ilustrar los escenarios parciales correspondientes a este subsistema, se centra básicamente en la vertiente del cambio hacia dentro y de la necesidad de garantizar criterios de eficiencia y eficacia a la hora tanto de planificar como de poner en marcha políticas públicas. A ello se debe añadir la necesidad creciente de acercar la administración a la ciudadanía y de interesarle por la cosa pública.

La gobernanza es el nuevo concepto que se utiliza a la hora de plantear los retos que se deben abordar desde la administración pública y su organización interna y en

⁶⁶ Juan Luis Llorens. *Euskadi en el espacio europeo*. Informe redactado para el proyecto: Estudio sobre el envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales. Enero de 2004.

sus relaciones con los gobernados. Lógicamente esta gobernanza tiene mucho que ver con la modernización de la propia administración y la capacidad de integrar las nuevas tecnologías de la información para mejorar la gestión de los procesos administrativos y para proveer a la ciudadanía de un mayor grado de información.

Cuando se plantee el cambio institucional, se interprete que este cambio hacia dentro y hacia fuera se irá estableciendo paulatinamente siguiendo las corrientes generales que se están definiendo a nivel europeo. Trasladando las reflexiones al País Vasco, se señalan los aspectos más significativos para abordar la reflexión de posibles hipótesis asociadas a esta variable:

- Disponer de información de calidad que por capacidad corresponde a las administraciones públicas.
- Desarrollar sistemas eficientes y capacidades de gestión de las relaciones intergubernamentales. Además de que el diseño de las políticas sea coherente con las necesidades del país, es necesario instaurar sistemas y mecanismos de comunicación, consulta, cooperación y coordinación de carácter permanente. En nuestro caso sería necesario trasladar el concepto intergubernamental a los diferentes niveles de la administración: municipios, comarcas, diputaciones, Gobierno Vasco, Administración del Estado, Unión Europea.
- Coordinar las políticas sectoriales. Hoy en día hacer frente a los retos sociales y económicos que se presentan, exige nuevas maneras de abordarlos y nuevas maneras de entenderlos. Actualmente las políticas sectoriales no pueden entenderse como compartimentos estanco, sino más bien como instrumentos al servicio de procesos que son los que en realidad tienen que ver con el avance y el bienestar futuro. Cuando se habla de competitividad, de sostenibilidad, de envejecimiento, de movilidad, de construir la sociedad del conocimiento, etc... se habla de procesos que se van desarrollando paulatinamente y donde intervienen más de una política sectorial.
- Identificar los procesos clave de un país o una región, tanto los internos como los externos, tal y como sucede en las empresas, es comenzar a caminar por la senda que marcan los nuevos enfoques del desarrollo socioeconómico. Identificar los procesos clave puede dar pie a su vez a definir y diseñar herramientas de gestión de dichos procesos.
- Aplicar un innovador abanico de instrumentos de políticas. Íntimamente ligada con la reflexión anterior, modificar enfoques exige modificar instrumentos para abordarlos.
- Una nueva cultura administrativa que propicie actitudes proactivas frente a las más habituales de carácter reactivo.
- Una cultura política participativa que pueda contribuir a desechar déficits de legitimidad, intentando superar el carácter muchas veces excesivamente institucional de la cultura política.

Teniendo en cuenta el entramado institucional del País Vasco nuevas formas de gestión exigirán la puesta en marcha de procedimientos, sistemas y mecanismos de comunicación, consulta, cooperación y coordinación de carácter permanente entre los diferentes niveles de decisión y aplicación de políticas, obligará a definir relaciones institucionales caracterizadas por la asimetría, estableciendo acuerdos y relaciones diferentes según el objetivo a alcanzar.

Política fiscal

En el análisis correspondiente al grupo de trabajo centrado en la construcción europea se ha tratado la variable de política fiscal desde la perspectiva de la consolidación del mercado interior y las distorsiones que se dan en este mercado motivadas por los diferentes niveles de presión fiscal y de instrumentos fiscales asociados.

En lo que respecta este apartado de políticas públicas la variable de política fiscal se centra en los instrumentos a disposición del Estado para incentivar ciertos comportamientos (por ejemplo las relacionadas con las políticas familiares).

El principal debate sobre política fiscal asociada al envejecimiento hace referencia a la necesidad de articular políticas que garanticen los ingresos presupuestarios suficientes para afrontar los retos del envejecimiento, sin poner en peligro la estabilidad del sistema a largo plazo.

Numerosos estudios realizados sobre la evolución futura del sistema de pensiones y del gasto en pensiones coinciden en que, incluso en el caso de una evolución favorable del empleo, la evolución demográfica (envejecimiento) va a ser tal que supondrá un notable aumento del gasto en pensiones pasando del 9,5% del PIB en el año 2000 a un rango de entre el 13% y el 17% del PIB en 2050.

Ante esta previsible evolución del gasto en pensiones surge la cuestión sobre en qué medida se podría responder a tal aumento de gastos con una combinación de incremento de impuestos y endeudamiento. En definitiva, se trata de saber qué margen existe para elevar los niveles de presión fiscal que puede alcanzar la economía sin poner en peligro su estabilidad y competitividad a largo plazo.

Según algunos autores como Ignacio Zubiri⁶⁷, una combinación adecuada de aumento de impuestos y, en su caso, de endeudamiento podría mantener el sistema actual de pensiones, máxime cuando la reducción del desempleo liberará cotizaciones que se pueden aplicar al pago de las pensiones. De acuerdo con este autor, distintos estudios estiman que el aumento del gasto en pensiones entre 2000 y 2050 situará el gasto en pensiones en España al final del período (17% del PIB) en niveles similares o moderadamente superiores a los que están pagando otros países europeos en la actua-

⁶⁷ Ignacio Zubiri. El futuro del sistema de pensiones en España. Instituto de Estudios Fiscales. 2003.

lidad (Austria 14,5%, Italia 13,8%), con la diferencia de que España tendrá que hacer esos pagos dentro de 50 años cuando previsiblemente sea mucho más rica de lo que lo son esos países actualmente.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la presión fiscal en España se sitúa en el 35,2% del PIB, frente al 41,3% de la media de la UE.

Cuadro n.º 7

Nivel y estructura de los impuestos en la Unión Europea. Año 2000⁶⁸

Países	Presión fiscal	Como % del PIB		
		Directos	Indirectos	Cotizaciones
Luxemburgo	41,6	19,0	11,9	10,7
Irlanda	31,4	15,6	11,5	4,3
Dinamarca	48,4	30,3	15,7	2,4
Holanda	41,2	12,7	12,0	16,5
Austria	43,2	13,0	12,7	17,5
Bélgica	45,5	19,6	11,7	14,2
Alemania	37,7	12,3	10,6	14,8
Italia	46,3	21,6	13,6	11,1
Finlandia	42,4	16,2	14,2	12,0
Suecia	53,2	24,4	11,3	17,5
Reino Unido	37,0	18,5	12,2	6,3
Francia	45,6	14,6	13,6	17,4
España	35,2	12,1	10,7	12,4
Portugal	34,5	11,4	14,2	8,9
Grecia	35,8	10,4	13,7	11,7
Unión Europea	41,3	16,8	12,3	11,8

Fuente: OCDE (2002).

Según Zubiri, si todos los gastos adicionales en pensiones se pagan con impuestos adicionales, con un aumento de la presión fiscal máximo (en 2050) de entre 3,5 y 8,0 puntos sería suficiente para financiar las pensiones. El autor mantiene que esto es perfectamente asumible en un país como España en el que la presión fiscal está 6 puntos por debajo del promedio de la UE, teniendo en cuenta además que se aplicaría dentro de 50 años a unos ciudadanos sustancialmente más ricos que los actuales.

Por el contrario, distintos expertos creen que un aumento de este tipo de la presión fiscal podría afectar negativamente a la estabilidad macroeconómica (aumento del

⁶⁸ Cuadro extraído de la publicación «El futuro del sistema de pensiones en España», Ignacio Zubiri, Instituto de Estudios Fiscales.

diferencial de inflación, pérdida de competitividad, efectos en el ahorro privado...). Según uno de estos estudios⁶⁹, a partir del año 2025 desaparecería el fondo de reserva que acumula los superávit de los años anteriores, con lo que «harían falta ocho billones de pesetas del año 2000 para financiar los déficit acumulados hasta entonces. A partir de ahí, la obtención de recursos desde fuera del sistema (de pensiones) provocaría, en nuestra opinión, distorsiones crecientes en el conjunto de la economía.» Por tanto, como se ha comentado anteriormente, el debate de cara al futuro consiste en definir el potencial, si lo hubiera, para aumentar la presión fiscal manteniendo la necesaria estabilidad macroeconómica.

3.2.4. Análisis preliminar del subsistema, sociedad

El cuarto subsistema es el que centra su reflexión y análisis en las variables que tienen que ver con la sociedad.

- Capital Social (Clave).
- Esperanza de vida (Determinante).
- Estructura y cultura familiar (Reguladora).
- Aprendizaje permanente y competencias clave (Reguladora).
- Valoración de las personas mayores (Palanca secundaria).
- Aceptación de los cambios por parte de la población (Reguladora).

Entre estas seis variables se encuentra una que ha resultado clave del sistema capital social, otra que se sitúa entre las variables determinantes: esperanza de vida, siendo el resto reguladoras del sistema o palanca secundaria.

Dado que algunas de las variables integradas en este subsistema ya han sido reflejadas en otros análisis preliminares, en este capítulo se recogen específicamente las relacionadas con la familia y las actitudes de la población respecto del envejecimiento.

Estructura y cultura familiar

Según los resultados de los Censos de Población y Viviendas de 2001 publicados por Eustat, entre 1991 y 2001 en el País Vasco se formaron 116.892 familias nuevas. El ritmo de la primera mitad del período fue de aproximadamente 10.242 familias al año, subiendo de 1996 a 2001 a 13.136. Este crecimiento de la última década del siglo, de un 18,5%, contrasta con el más lento del 9,3% de la década anterior (1981-1991).

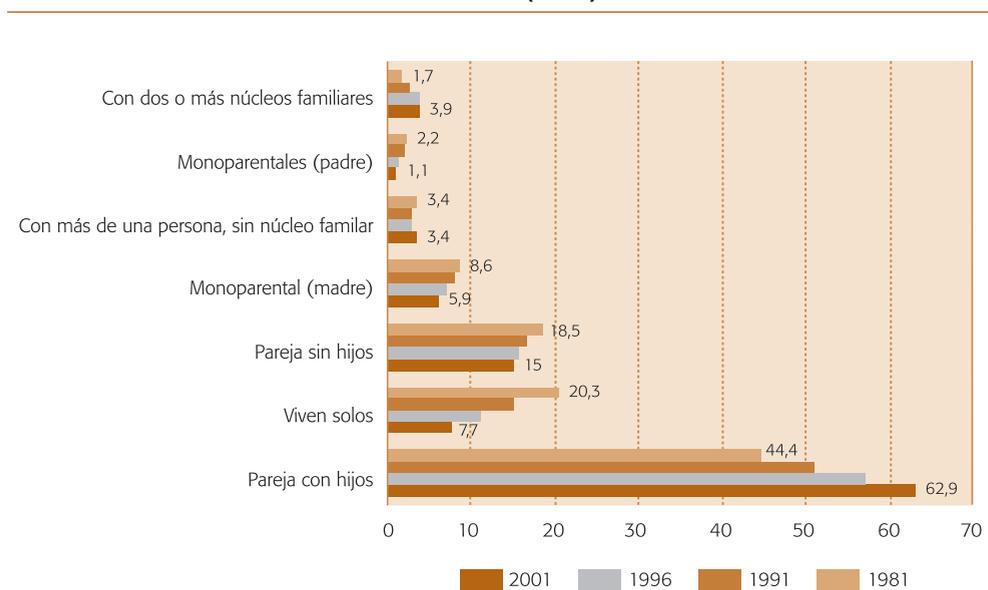
⁶⁹ Herce, J.A. y Alonso Meseguer J., «La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo», FEDEA y Servicio de Estudios de la Caixa.

Si al aumento del número de familias se añade el estancamiento de la natalidad se explica el descenso del tamaño medio familiar: de 3,32 personas por familia en 1991 a 3,05 en 1996, para acabar con 2,76 en 2001.

Esta hecho junto a la evolución de la población produce una contradicción aparente: Bizkaia que llega a perder un 2,8% de población entre 1991 y 2001, incrementa su censo familiar en un 14,4% —50.300 familias más—, y Gipuzkoa que pierde un 0,4% de población gana un 22,8% de unidades familiares —45.697—. Álava aumenta su población un 5,1% y sus familias en un 25,6% —20.895—.

Gráfico n.º 9

Evolución de los tipos de familias. País Vasco 1981-2001 (en %)



Fuente: Eustat. Resultados de los Censos de Población y Vivienda 2001.

En 10 años se ha duplicado el número de personas que viven solas, suponiendo una de cada cinco familias.

En 1991, las personas que vivían solas eran 73.648 pasando a 151.855 en 2001, acelerándose este proceso entre 1996 y 2001. El 59% de estas personas son mujeres, solteras en un 48% de los casos y viudas en el 36%, aunque la tendencia indica un aumento de la proporción de varones —del 34% de 1991 al 41% actual—. Si el divorcio o la separación llevaba a casi 3.900 personas a vivir solas en 1991, esa cifra se ha triplicado en 10 años. Dos de cada cinco personas trabajan —el 60% de los varones y el 27% de las mujeres— y otro 42% se define como inactivo.

La familia tradicional, formada por ambos padres con hijos, pierde su hegemonía en la estructura familiar.

La familia tradicional, formada por ambos padres y uno o más hijos, ha pasado de representar el 63% del total de familias en 1981, al 57% en 1991 y al 44,4% en 2001. Asimismo, prosigue la reducción de su tamaño medio: de 4,4 miembros en 1981 a 4,1 en 1991 y a 3,8 en el último censo. En cifras absolutas se pierden 29.086 familias de este tipo entre 1991 y 2001.

Aunque las mujeres encabezan cuatro de cada cinco familias monopaterales, las de padre crecen a mayor ritmo.

Las familias formadas por uno de los dos padres y alguno de los hijos han crecido casi un 50% en una década, representado el 11,7% del total de familias —87.880—. De este tipo, el 81,5% lo encabeza una madre. Sin embargo, crecen más las familias monopaterales de padre: un 33,5% de incremento entre 1996 y 2001, frente al 16,8% de las de madre.

La marcha de los hijos del nido paterno y la no paternidad también han producido un aumento sensible de los núcleos familiares sin hijos, pasando de representar el 15% en 1991 al 18,5% diez años después.

La evolución de los hogares donde conviven varios núcleos familiares resulta ser negativa, pasando de un 3,3% del total en 1991 al 1,7% en 2001. Las familias formadas por individuos vinculados o no por parentesco, pero que carecen de núcleo familiar —no existen lazos de conyugalidad o filiación—, han recuperado el peso que tuvieron en 1981 —el 3,4%—, creciendo sobre todo entre 1996 y 2001, debido en parte a las situaciones familiares surgidas de las últimas migraciones.

En cinco años se multiplican por más de tres los núcleos familiares formados por personas que ya han pasado por una experiencia matrimonial o de convivencia previa.

El incremento del número de familias también se produce por la aparición de nuevas formas familiares. Así, entre 1996 y 2001 las parejas de hecho crecieron un 27,5%, aunque esta variación esconde una cifra modesta: 16.322 parejas en 2001 —un 2,8% del total de núcleos familiares—. Esta evolución parece indicar que este tipo de relación y convivencia viene a ser una fase transitoria hacia otro tipo de familia; de hecho, sólo un 16,4% de estas parejas tiene hijos.

Las llamadas familias reconstituidas, aquellas formadas por miembros que ya han conocido un matrimonio previo o una situación de convivencia de hecho, han pasado de pesar un 1,9% testimonial en el conjunto de los núcleos familiares, a representar un 6,3% en tan sólo cinco años. Dos tercios de estas familias están formadas por personas casadas en segundas nupcias, y el restante por personas que anteriormente han convivido con otras parejas pero sin casarse. Casi en el 90% de los núcleos del

primer caso alguno de los cónyuges aporta hijos anteriores, frente al 60,5% del segundo.

Los jóvenes rompen la tendencia a incrementar su permanencia en el hogar paterno.

La evolución de los datos censales con relación a la edad de las personas que encabezan una familia indica que los jóvenes han roto la tendencia a seguir prolongando su permanencia en el hogar paterno y, aunque tímidamente, empiezan a formar familias más tempranamente. En 1996 sólo un 2,5% de los jóvenes de 20 a 24 años y el 15,7% de 25-29 años encabezaba un hogar, en 2001 ya eran un 5,6% y un 18,9% respectivamente.

Aumenta la permanencia de los mayores en su hogar: más de la mitad de la población de 90 y más años sigue encabezando su familia en 2001.

En el otro extremo de la pirámide poblacional, se aprecia una sensible prolongación de la permanencia de la población mayor en su propio hogar, fruto de la mejora de la salud y de las condiciones de asistencia y apoyo. Si en 1981 un 37% de la población de 90 y más años encabezaba una familia, este porcentaje asciende al 42,8% en 1991 y al 54,9% en 2001. Si se coge un grupo más amplio, el de 75 y más años, se aprecia un mayor incremento de la permanencia en el hogar: del 46,6% en 1996 al 65,5% en 2001.

Valoración de las personas mayores

Para abordar el análisis preliminar de esta variable se ha utilizado el estudio elaborado por Alan Walker de la Universidad de Sheffield donde comparando los eurobarómetros de 1992 y de 1999, se valora la evolución en las actitudes de los europeos acerca del envejecimiento de la población y la valoración social de las personas mayores.

En el estudio de 1992, una mayoría (55%) de la opinión pública en los doce Estados miembros era favorable a la jubilación flexible, mientras que dos quintos apoyaba la edad fija de jubilación.

Respecto a la aceptación o no de la jubilación se pueden destacar dos aspectos: primero, hay una pequeña proporción de personas que dicen que encontrarán la jubilación como algo difícil de aceptar —no hay señales de que la adicción al trabajo sea algo muy extendido en la UE (a pesar de que Dinamarca, el país con la más elevada edad de jubilación en la UE, son los más cercanos a esta adicción y los austriacos los más alejados)—; el segundo aspecto es la gran proporción de ciudadanos que no supieron contestar o respondieron de manera espontánea «nunca había pensado en ello». Esto indica que la jubilación no es un tema prioritario en los pensamientos de la gente. Pero sí que sorprende que uno de cada cinco personas del grupo de más de 55 años respondiera de esta manera y que una proporción similar del grupo de 15 a

Cuadro n.º 8

Perspectivas positivas y negativas sobre la jubilación (en %)

	Esperan con ilusión la jubilación		Tendrán dificultad en aceptar la jubilación		NS/Nunca pensó en ello	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999
Austria		51,0		10,3		38,7
Bélgica	32,8	45,5	18,5	18,2	48,6	36,3
Dinamarca	40,9	45,7	27,7	30,0	31,9	24,3
Finlandia		53,9		19,9		26,3
Francia	41,7	40,2	22,2	19,3	35,6	40,4
Alemania	42,2	41,2	13,7	16,6	44,1	42,2
Grecia	14,6	17,9	44,7	51,2	40,7	30,9
Irlanda	24,0	20,8	19,9	16,0	56,1	63,2
Italia	31,3	39,7	23,9	16,6	44,8	43,7
Luxemburgo	30,8	59,6	15,7	14,6	53,6	25,8
Holanda	32,8	44,8	16,9	18,7	50,3	36,6
Portugal	39,6	34,5	28,2	21,1	31,5	44,3
España	30,4	23,1	14,5	19,2	55,1	57,7
Suecia		43,2		21,6		35,2
Reino Unido	51,5	44,2	23,8	24,0	24,6	31,8
UE 12(1992)/15(1999)	40,2	39,2	20,4	19,8	39,5	41,0

24 años dijera que están ya esperando el momento de la jubilación. También hay una clara correlación entre los ingresos y el deseo de que llegue la jubilación (con los ingresos aumenta el deseo de jubilación).

También se consultó a la opinión pública si después de la jubilación la gente debería ser capaz de volver a tener ingresos compitiendo así con los jóvenes no jubilados con la pregunta: «¿cree que los jubilados deberían tener la posibilidad de tomar otro empleo remunerado, o deberían trabajar sólo de manera voluntaria?» Como puede verse en el cuadro n.º 9, hay diferencias significativas entre los Estados miembros y, en los dos años, es menos de 1/3 de los encuestados quienes respondieron que los jubilados deberían remitirse al trabajo voluntario. El Estado Miembro de la UE con la opinión más estricta acerca del empleo remunerado después de la jubilación es España y el endurecimiento de las actitudes desde 1992 debe estar relacionado con el rápido crecimiento del desempleo en este país.

Cuadro n.º 9

¿Empleo remunerado o voluntario en la jubilación? (en %)

	Empleo remunerado		Trabajo voluntario		Ambos ⁽¹⁾		NS ⁽²⁾	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999	1992	1999
Austria		53,9		16,7		17,2		12,2
Bélgica	39,0	43,1	28,5	25,0	25,1	21,2	7,3	10,7
Dinamarca	62,8	70,9	21,3	12,8	12,0	14,5	3,6	1,7
Finlandia		52,5		28,0		16,1		3,3
Francia	23,1	16,2	53,9	59,0	14,9	12,2	8,1	10,2
Grecia	36,9	37,9	36,0	38,4	13,1	12,8	13,9	10,8
Irlanda	51,0	61,4	22,4	12,9	15,0	16,6	11,6	9,1
Italia	21,4	25,0	44,6	42,6	22,5	19,3	11,5	14,2
Luxemburgo	29,2	29,9	45,7	50,2	18,6	11,3	6,4	8,3
Holanda	50,4	62,6	27,9	13,9	16,8	21,2	4,9	2,3
Portugal	40,8	33,0	33,2	39,7	21,1	11,4	5,0	15,9
España	29,7	13,7	36,5	60,9	16,3	9,1	17,4	16,3
Suecia		66,9		12,0		16,8		4,2
Reino Unido	75,7	69,3	14,6	12,2	4,5	11,0	5,2	7,4
UE 12(1992)/ 15 (1999)	42,2	40,4	31,9	31,9	16,5	16,8	9,3	10,9

(1) Espontáneo.

(2) Incluye no respuesta.

Cuidar de una persona mayor

El aumento de la longevidad en Europa significa que cada vez más personas mayores necesitan el cuidado y apoyo de sus familias, del sector del voluntariado y del sector formal (público y privado). La mayoría de las personas mayores están bien y son capaces de cuidar de ellos mismos, incluso a una edad avanzada. Sin embargo hay una correlación entre envejecimiento, particularmente después de los 75 años, y discapacidad funcional. Así pues, el envejecimiento de la población en la UE tiene importantes implicaciones para las familias y para los gobiernos. Por ello, los cuidados de larga duración están en las agendas de todos los Estados miembros.

Siguiendo con el estudio de Walter y ante la pregunta sobre las responsabilidades extra familiares de cuidar a alguien con una enfermedad de larga duración, discapacidad o persona mayor, tanto en 1992 como 1999, una de cada diez personas de más de 15 años estaba cuidando de alguien en su propio domicilio.

El vivir con una persona mayor es menos frecuente en la UE que ofrecer los cuidados fuera, aunque esto es algo que dependerá del tipo de relaciones existentes. Cerca

de la mitad de aquellos que ofrecen cuidados a una persona que vive con ellos es el cónyuge o la pareja. El país con una mayor cantidad de cuidadores es Alemania. Grecia registra la proporción más baja de cuidados en el domicilio a cónyuges/parejas por debajo de los 60 y Holanda de más de 60 años.

En contraste, los cuidados que se ofrecen fuera del domicilio suelen realizarlos otros parientes o amigos de más de 60 años. Cerca de la mitad de las personas que ofrecen cuidados a alguien que no vive con ellos van dirigidos a familiares de más de 60 años. Un 2,6% está ofreciendo este tipo de cuidados a un amigo de más de 60 años. Un cuatro por ciento de los ciudadanos de la UE ofrece ayuda y apoyo a personas mayores que no viven con ellos y que no son ni familiares ni amigos. Este servicio voluntario es bastante frecuente en Holanda (10,5%), seguido de Irlanda (7,3%) y Bélgica (6,3%). Es menos frecuente en España (1,1%). Las cifras que se barajan en el este y oeste de Alemania son del 8 y del 5,1%, respectivamente.

El hecho de que los cuidados se ofrezcan a una persona mayor que viva en el mismo domicilio que el cuidador o no, está relacionado directamente con la ubicación del país en el eje norte o sur de la UE. Como muestra el cuadro n.º 10, aquéllos que se

Cuadro n.º 10

Ofrecer cuidados a familiares mayores 1999⁷⁰ (en %)

	Vivir con un familiar mayor	No vivir con un familiar mayor
Austria	2,4	10,4
Bélgica	1,2	8,1
Dinamarca	0,5	12,5
Finlandia	1,3	19,8
Francia	2,0	7,3
Alemania	3,8	9,0
Grecia	6,5	5,5
Irlanda	1,9	12,9
Italia	2,9	4,6
Luxemburgo	1,7	5,1
Holanda	0,9	13,4
Portugal	5,8	3,9
España	4,0	2,6
Suecia	0,7	11,9
Reino Unido	1,2	8,6
UE 12 (1992)/15 (1999)	2,7	7,5

⁷⁰ Un familiar de 60 años o más.

encuentran en el sur son más proclives a vivir con un familiar mayor, mientras que aquéllos que viven en el norte prefieren «intimidad y distancia».

El grupo de edad que lleva la mayor carga en los cuidados de familiares en el domicilio es aquel comprendido entre los 40-54 años y las diferencias entre los grupos de edad no están muy marcadas. Con respecto al cuidado fuera del domicilio de familiares mayores de nuevo la carga recae sobre el mismo grupo de edad pero las diferencias entre los grupos de edad son mayores que en los cuidados a domicilio: 15-24 (6,5%), 25,39 (7,1%), 40,54 (10,8%) y más de 55 años (6,2%). Las mujeres son ligeramente más tendentes a cuidar de una persona mayor de manera voluntaria así como los mayores de 55 años. Los desempleados y jubilados son ligeramente más proclives que el resto de los trabajadores a ofrecer atención de manera voluntaria.

Los responsables de la elaboración de políticas en todos los Estados miembros expresaron su preferencia por la atención comunitaria frente a la atención gubernamental (Walker, Guillemard y Alber, 1992) y, teniendo en cuenta que el coste residencial y hospitalario ha crecido, esta preferencia se ha fortalecido. En el estudio realizado en 1992 una amplia mayoría (cuatro de cada cinco y nueve de cada diez de aquéllos que expresaron su opinión) consideró que las personas mayores deberían recibir ayuda para permanecer en sus domicilios el máximo tiempo posible. En 1999 el apoyo a la atención comunitaria siguió igual de fuerte que en 1992. Dinamarca y Portugal fueron los países con las mayores preferencias por la atención residencial.

Los hombres son ligeramente menos favorables a la atención comunitaria que las mujeres (75% frente al 80%). También la preferencia por la atención comunitaria y, a la inversa, la aversión por la atención residencial está directamente relacionada con la edad, como lo muestra el cuadro n.º 11, donde queda claro que la mayoría de los encuestados prefiere envejecer en su domicilio.

Cuadro n.º 11

¿Atención residencial o comunitaria? 1999 (en %)

	Grupos de edad			
	15-24	25-39	40-45	+55
Atención residencial	15,8	11,4	10,1	9,2
Atención comunitaria	68,5	75,2	80,0	82,2
NS	15,7	13,4	9,9	8,5

El estudio del Eurobarómetro de 1999 abordó este tema de manera diferente y más completa mediante la siguiente pregunta: «Supongamos que tiene un padre o una madre mayor que vive solo/a. ¿Cuál sería la mejor opción si esta persona ya no fuera capaz

de seguir viviendo solo/a?» El cuadro n.º 12 muestra que la atención residencial es apoyada por una minoría y que este apoyo es más fuerte en los países del norte de Europa. También se observa que la preferencia por la atención residencial mostrada anteriormente por Portugal ha desaparecido cuando la pregunta implica directamente a los padres. Pero la cifra más llamativa de la tabla es la relativamente alta proporción de ciudadanos de la UE que considera que sus padres deberían o bien vivir con ellos o con algún hermano o hermana (por una proporción de diez contra uno prefieren la primera opción que la segunda). De nuevo, las variaciones entre Estados miembros son claras entre el eje norte/sur, y se enfatiza la permanencia de relaciones familiares cercanas en el sur mientras que en el norte prevalecen las relaciones privadas e íntimas pero espacialmente separadas entre generaciones. No obstante, en once de los quince Estados miembros al menos uno de cada tres ciudadanos está a favor de la convivencia con el padre o la madre en caso de necesidad. Esto indica que la solidaridad intergeneracional entre familias en Europa es resistente frente a las presiones sociales y económicas que actualmente dominan la vida familiar.

Cuadro n.º 12

¿Cómo ayudar a un padre que ya no puede valerse por sí mismo? (en %)

	Vive conmigo/ otro hermano	Ir a vivir cerca	Ir a una residencia	Quedarse en casa y recibir allí los cuidados	Depende/ NS
Austria	33,8	13,4	9,7	28,5	14,6
Bélgica	33,6	3,2	20,1	28,0	15,3
Dinamarca	10,3	9,6	30,9	43,3	6,0
Finlandia	15,6	6,6	15,3	51,9	10,6
Francia	33,5	3,7	13,6	36,8	12,5
Alemania	43,3	12,8	10,1	22,3	11,6
Grecia	70,7	16,6	0,4	10,8	1,4
Irlanda	44,9	8,1	3,2	24,6	19,3
Italia	51,6	8,6	1,7	25,6	12,5
Luxemburgo	37,1	2,9	23,1	17,4	19,6
Holanda	14,3	6,0	32,7	39,0	8,1
Portugal	67,1	2,8	9,1	12,2	9,3
España	73,1	3,1	4,9	9,5	9,4
Suecia	11,0	4,5	40,6	38,4	5,5
Reino Unido	33,8	12,5	14,1	25,1	14,5
UE 15	43,1	8,6	11,3	2,5	11,5

En 1999 se hizo la siguiente pregunta: «Independientemente de la respuesta a la pregunta anterior, ¿quién debería pagar principalmente por el cuidado de los padres mayores?». El cuadro n.º 13 confirma la mayor responsabilidad por parte de los hijos

Cuadro n.º 13

¿Quién debería pagar principalmente por el cuidado de los padres mayores? (en %)

	Las mismas personas mayores	Hijos	Estado/ Comunidad	Todos por igual ⁽¹⁾	Otros/NS
Austria	10,6	41,4	21,5	19,5	7,0
Bélgica	20,6	10,7	48,6	14,6	5,5
Dinamarca	5,4	2,0	87,8	1,8	3,0
Finlandia	11,3	3,4	64,5	14,3	5,5
Francia	15,9	16,4	14,8	13,5	8,3
Alemania	19,0	11,0	46,4	18,1	5,3
Grecia	9,1	27,4	40,5	22,0	1,1
Irlanda	5,7	16,3	41,9	21,2	14,9
Italia	11,9	23,5	41,5	16,4	6,7
Luxemburgo	23,1	13,6	37,0	18,0	8,2
Holanda	13,9	6,8	65,1	9,8	4,4
Portugal	7,9	29,1	46,4	11,3	5,3
España	12,4	30,1	35,9	14,0	7,5
Suecia	8,8	2,5	79,7	6,7	2,2
Reino Unido	11,6	12,5	55,0	11,8	7,2
UE15	14,0	17,1	47,7	14,7	6,4

(1) Todos por igual y otras respuestas espontáneas.

en los países del sur que en el norte (con la excepción de Austria) y también la mayor disponibilidad de alternativas al apoyo familiar en los Estados de la UE del norte que en los del sur, especialmente en los países escandinavos. El hecho de que más de dos quintos de la opinión pública afirmen que el estado/comunidad debería principalmente pagar por el cuidado de los mayores indica la fe en el modelo europeo occidental de solidaridad. En otras palabras, una mayoría significativa de ciudadanos europeos se mostraron a favor de compartir los riesgos que van asociados a la atención de larga duración.

Recientemente se ha producido un intenso debate en Europa sobre una «economía mixta» en la provisión de servicios pero, por lo que respecta al punto de vista de los ciudadanos sobre quién debería responsabilizarse del cuidado de las personas mayores dependientes, la mayor preferencia se centra en el Estado, por una media de cerca de tres de cada uno. Los únicos países en los que menos de tres de cada cuatro personas piensan que el Estado debería ser el principal responsable de los cuidados de larga duración de las personas mayores son Austria y Alemania, países que tienen una larga tradición de provisión de atención social por organizaciones de voluntariado (sin ánimo de lucro). Aproximadamente uno de cada seis ciudadanos está a favor de las asociaciones sin ánimo de lucro pero sólo uno de cada catorce piensa que esto debería dejarse en manos del sector privado.

Cuadro n.º 14

¿Quién debería hacerse el principal responsable del cuidado de las personas mayores dependientes? (en %)

	Gobierno local/nacional	Sector privado	Asociaciones sin ánimo de lucro	NS
Austria	55,7	8,1	23,3	11,1
Bélgica	76,3	8,1	9,4	6,2
Dinamarca	86,6	10,2	1,8	1,4
Finlandia	89,7	4,0	1,8	4,5
Francia	82,2	5,2	8,7	3,8
Alemania	53,1	11,4	29,4	6,1
Grecia	77,1	7,5	12,9	2,5
Irlanda	87,6	0,8	3,2	8,3
Italia	63,4	11,1	18,6	6,9
Luxemburgo	68,2	8,3	13,0	9,5
Holanda	94,0	0,4	2,8	2,8
Portugal	88,2	1,4	8,0	2,4
España	77,2	5,0	9,1	8,7
Suecia	82,6	12,3	2,3	2,9
Reino Unido	83,5	2,3	5,5	8,6
UE15	72,4	7,2	14,3	6,2

En el cuidado de las personas mayores siempre hay una tercera persona (bien sea un miembro de la familia o un profesional o cuasi profesional) que toma las decisiones importantes. En 1992 la respuesta de la opinión pública a esta pregunta fue que las propias personas mayores deberían decidir, aunque esta respuesta está seguida estrechamente por los profesionales (normalmente un médico) y en tercer lugar por un familiar o amigo cercano.

En 1999, la opinión cambió ligeramente dando preferencia a la persona mayor, al familiar o amigo cercano y, en tercer lugar, a los profesionales de la medicina. En otras palabras, ha aumentado el sentimiento de que la opinión de las personas mayores o de aquellas personas cercanas a ellas debe prevalecer (los totales combinados llegan a siete de cada diez ciudadanos que apoyan esta tendencia). Lo que también merece la pena destacar es que en ambas encuestas se aprecia una mínima proporción de personas que piensan que es quien ofrece los servicios quien debería tomar las decisiones (incluso esta proporción se ha reducido más desde 1992).

El modelo europeo de solidaridad intergeneracional sigue siendo fuerte en el seno de las familias y en la sociedad en su conjunto. Igualmente hay una fuerte creencia de que las personas mayores y/o sus familiares y amigos deberían tener la autorización para tomar las decisiones sobre sus propios cuidados, mientras que los proveedores de servicios se deberían mantener al margen.

3.3. Aproximación al escenario apuesta

Los grupos de reflexión asociados a los cuatro subsistemas construyeron los escenarios correspondientes a cada uno de ellos. Sin embargo, para continuar con la metodología propuesta era necesario reducir el campo de lo posible: 3 escenarios del subsistema Europa, 3 del subsistema la actividad y las organizaciones, 2 del subsistema políticas públicas y 3 del subsistema de sociedad.

A su vez cada uno de estos escenarios estaba conformado por un número importante de componentes, es decir, de variables. Por tanto, existe un campo de posibles escenarios extremadamente abierto. Con la ayuda de los métodos de expertos se podrá reducir la incertidumbre estimando probabilidades subjetivas de que sucedan estas diferentes combinaciones o de los diferentes acontecimientos clave para el futuro. El método seguido es una consulta a expertos inspirada en la metodología Delphi para acercar las posiciones de los expertos hacia un escenario apuesta.

La encuesta, con sus ítems y el resultado obtenido, se recoge en el informe pero en este anexo metodológico se detallan los pasos seguidos y los resultados en bruto.

La encuesta se diseña de modo que el experto debe posicionarse ante un evento que se da como real en el año 2020 y debe señalar:

- El grado de importancia que otorga a que dicho evento se cumpla.
- El grado de probabilidad que le asigna.
- El margen de actuación que considera tiene la sociedad vasca para que dicho evento suceda.
- El margen de actuación que considera tiene la administración vasca para provocar que el evento se cumpla.

También debe proporcionar un horizonte temporal de consecución del evento.

3.3.1. Grado de importancia

Todas las cuestiones fueron valoradas con un grado de importancia entre alto y fundamental por más de dos tercios de los expertos consultados a excepción de las cuestiones siguientes:

31. El sistema de apoyo a las familias se ha articulado en base a los servicios de proximidad. Un 33% de los expertos considera que tiene una importancia media y un 12% baja.
38. No se ha vuelto a ampliar la UE. Un 61% de expertos lo valora con importancia alta o fundamental y un 34% con una importante media.
39. La UE se ha consolidado como un proyecto político independiente. Un 62% de expertos lo valora como de importancia alta o fundamental, un 20% media y un 18% baja o nula.

3.3.2. Grado de probabilidad

Únicamente en 8 de las 41 cuestiones planteadas a los expertos se produce un consenso elevado (más de 2/3) otorgando un grado de probabilidad alto o muy alto. Estas cuestiones son:

N.º	Cuestión	% de respuesta probabilidad alta o muy alta
1	490.000 personas de más de 65 años	82
6	Inmigración 10% de la población	69
21	Gasto en sanidad 8% del PIB	75
22	Gasto en protección social 25% PIB	79
26	Presión fiscal en torno al 40%	71
28	Tasa de sustitución de las pensiones del 60%	65
36	Mantenimiento del nivel de actividad de las personas mayores	81
37	Vida libre de discapacidad en torno a 15 años	65

La gran mayoría (22 cuestiones) se sitúan con una probabilidad media-alta y las restantes 11 cuestiones con una probabilidad medio o media baja son las siguientes:

Grado de probabilidad % de respuestas

N.º	Cuestiones	Bajo o muy bajo	Medio
5	Las políticas de empleo y los acuerdos entre los agentes sociales	43	32
12	Recuperación de la responsabilidad social del trabajo	22	58
13	La gestión de los recursos humanos	20	59
14	Unidades de innovación	27	56
15	La formación continua alcanza a la totalidad de las personas ocupadas	29	38
17	Incremento medio anual de un 2% de la productividad aparente de trabajo	31	49
30	Los cuidados a los ancianos están organizados en un sistema mixto 50%-50%	30	35
32	Importante participación en asociaciones y colectivos de la sociedad vasca	37	37
39	La UE como proyecto político independiente	41	37
40	El País Vasco régimen especial dentro de la UE	50	33
41	Europa líder mundial en la sociedad conocimiento	39	54

En este sentido, destacan por el grado de probabilidad más bajo las cuestiones 5, 32, 39, 40 y 41, es decir, políticas de empleo y acuerdos entre agentes sociales, participación ciudadana y los temas relacionados con la UE.

Fecha de materialización

Junto al grado de probabilidad, el otro de los ítems que señala en mayor medida la posición en uno u otro escenario es, sin duda, el que indica el período más probable de materialización de la variable.

Se han recogido las respuestas agrupándolas en tres: nunca, después de 2020, antes o para el 2020. El resultado obtenido es el siguiente:

- En 25 cuestiones, al menos dos de cada tres expertos considera que el evento planteado se materializará antes o para el 2020.
- En las 16 cuestiones restantes, las respuestas se reparten entre antes o para el 2020 y después del 2020 en una relación 50%-40% aproximadamente. La opción nunca sólo supera el 10% en cuatro casos: 5-Acuerdos entre agentes sociales, 17-Incremento de la productividad, 23-Reconocimiento efectivo de los derechos sociales y 40-Régimen especial para el País Vasco en la UE.

3.3.3. Margen de actuación de la sociedad vasca

En 12 de las cuestiones planteadas, los expertos consultados alcanzan un acuerdo importante señalando que la sociedad vasca tiene margen de actuación para que la hipótesis planteada se cumpla. Dos de cada tres expertos así lo plantean para los siguientes ítems:

4, 10, 17, 20, 27, 30, 32, 33, 34, 35, 36 y 37

En 19 cuestiones, las valoraciones se sitúan entre un margen de actuación medio y medio alto:

2, 3, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 26 y 31

En 8 cuestiones, el margen de actuación de la sociedad vasca para que estas hipótesis se cumplan se sitúa, a juicio de los expertos, en una posición media-baja:

1, 6, 24, 25, 28, 29, 40 y 41

En dos cuestiones, 38 y 39, relacionadas con la ampliación y consolidación de la UE, el margen de maniobra es bajo o muy bajo, posicionándose así más de los dos tercios de los expertos consultados.

3.3.4. Margen de actuación de las administraciones vascas

En prácticamente la mitad de las cuestiones, los expertos consultados alcanzan un consenso amplio (dos tercios) al señalar que las administraciones vascas tienen capacidad de actuación para que las hipótesis planteadas se desarrollen plenamente. Estas cuestiones son: 3, 4, 8, 9, 10, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 32, 35, 36 y 37

En las siguientes 14 cuestiones, el margen de actuación se sitúa en la escala media-alta: 2, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 18, 27, 28, 29, 31, 33 y 34.

En 6 cuestiones, la valoración se sitúa en un margen entre medio y medio bajo: 1, 11, 17, 38, 40 y 41.

En la cuestión 39 (consolidación de la UE como proyecto político independiente), los expertos señalan de forma consensuada que el margen de maniobra de las administraciones vascas es bajo o muy bajo.

3.3.5. A modo de conclusiones para el debate

Hay un alto consenso sobre la importancia de las cuestiones planteadas.

Cuestiones con menor consenso en la probabilidad y la fecha de materialización de las hipótesis

N.º	Cuestiones	Probabilidad	Materialización	
			Después 2020	Antes o para 2020
5	Políticas de empleo y acuerdos entre agentes	Media-baja	49	51
10	Participación activa de los trabajadores en las empresas	Media-alta	45	55
12	Responsabilidad social del trabajo	Media	46	54
13	Convivencia en las organización de personas con diferentes edades	Media	50	50
14	Unidades de innovación universitaria	Media-baja	53	47
15	La formación continua alcanza a la totalidad de los trabajadores	Media	45	55
17	Incrementos de la productividad	Media-baja	49	51
23	Reconocimiento efectivo de los derechos sociales	Media	48	52
32	Participación en las asociaciones	Media-baja	44	56
39	UE como proyecto político independiente	Media-baja	54	46
40	País Vasco como régimen especial en la UE	Media-baja	53	47
41	Europa Líder en la sociedad del conocimiento	Media-baja	59	41

En relación a la probabilidad de que ocurran las hipótesis, el grado de acuerdo básico se sitúa en una probabilidad media-alta para gran parte de las cuestiones y una mayor diferencia en el posicionamiento con relación a 11 de las 41 cuestiones planteadas, en las que se señala una probabilidad media o media baja.

En 25 de las 41 cuestiones planteadas hay un consenso apreciable al señalar que éstas se materializarán en el período de referencia del estudio, es decir para el año 2020 o antes.

En las 16 cuestiones restantes se produce un menor consenso, que si se analizan conjuntamente con el grado de probabilidad señalan las cuestiones más problemáticas para la consecución de las hipótesis. Estas cuestiones son las que se exponen en el cuadro de la página anterior.

Las cuestiones relativas al mundo sociolaboral y las relacionadas con la Unión Europea acaparan la mayoría de las 12 hipótesis con menos consenso si se relacionan los campos de probabilidad y materialización.

El margen de actuación, tanto de la sociedad vasca como de las instituciones, es elevado a juicio de los expertos y más en el caso de las administraciones vascas. En 10 cuestiones en el caso de la sociedad vasca y en 7 en el de las administraciones públicas vascas, el margen de actuación es medio-bajo o bajo dándose una cierta coincidencia en 7 de ellas.

Margen de actuación medio-bajo en la sociedad y la administración pública **Cuestiones con coincidencia**

-
- 001. 490.000 personas mayores de 65 años en 2020
 - 011. Modificación del estilo directivo
 - 028. Tasa de sustitución de las pensiones
 - 038. Nuevas ampliaciones de la UE
 - 039. La UE como proyecto político independiente
 - 040. Régimen especial para el País Vasco en la UE
 - 041. Europa líder en la sociedad del conocimiento
-

A falta de un análisis pormenorizado de cada una de las variables para la mayoría de las hipótesis planteadas, la probabilidad de su materialización de aquí al 2020 es elevada y el margen de control y actuación, bien por parte de la sociedad, bien por parte de las administraciones públicas vascas, es también alto. La excepción se sitúa en las variables o hipótesis relacionadas con la Unión Europea, donde no sólo el margen de actuación es bajo, sino que la probabilidad de que se cumpla también es baja o muy baja.

3.4. **Elaboración del escenario apuesta**

Tras un amplio debate por cada uno de los subsistemas se fue razonando la elección de los componentes del escenario apuesta, para posteriormente establecer un análisis de su coherencia, es decir, comprobar que las hipótesis asociadas al escenario apuesta en cada uno de los subsistemas conformara una imagen posible del País Vasco en el año 2020. El resultado final del trabajo ha quedado recogido en la parte central de la publicación.

BIBLIOGRAFÍA

- AHN, N., MESEGUER, J. Y HERCE, J. (2003): *Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España*, Fundación BBVA, Madrid.
- ALUSTIZA GALARZA, A. (Memoria de Investigación) (2003): Dirigida por JULIO PÉREZ DÍAZ. *Población, familia y vejez en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- ÁLVAREZ ALBELO, C. D. y SÁNCHEZ LOSADA, F. (2000): «Sistema de pensiones de reparto y formación en el trabajo: Un análisis para el caso español», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, M. y MATARRANZ CARPIZO, A. (1996): «225 preguntas sobre planes y fondos de pensiones». CASER Grupo Asegurador. 2.ª edición.
- ALVEAR, C. (2003): Secretaria General de CEOMA. *Aspectos sociales y familiares de la dependencia. Los cuidadores. Aspectos intergeneracionales*. Ponencia CEOMA. VI CONGRESO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE MAYORES.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2000): «El envejecimiento de la población y la política fiscal en la zona euro», *Boletín Económico*, Julio, pp.61-75.
- BAREA TEJEIRO, J. (2000): «Una solución para la viabilidad financiera del sistema de pensiones contributivas», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- BOLDRÍN, M., JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y SÁNCHEZ MARTÍN, A.R. (2000): «Sistema de pensiones y pensiones mínimas: Incentivos a la permanencia en activo y evaluación de reformas», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- BROOKS, R. (2000): «What Will Happen to Financial Markets When the Baby Boomers Retire?», *IMF working paper*, WP/00/18.
- CABASÉS, J.M., MARTÍN, J.J. Y LÓPEZ DEL AMO, M.P. (2003): «La eficiencia de las organizaciones sanitarias», *Papeles de Economía Española*, 95: pp. 195-212.
- CARLSON, R. y GOLDMAN, B. (1990): *2020 Visions. Long View of a Changing World*. 1 st ed. Stanford: Stanford Alumni Association, 1990. ISBN 0-916318-44-3.
- CASADO, D. (2000): «Los efectos del envejecimiento demográfico sobre el gasto: mitos y realidades», *Gaceta Sanitaria*, 15, 2, pp. 154-163.
- CASADO, D. (2003a): «A vueltas con los sociosanitarios», *Economía y salud*, 48, 1-2.
- CASADO, D. (2003b): «El futuro del seguro de dependencia», *Gaceta Sanitaria*, 17, 1, 1-3.
- CASADO, D. Y LÓPEZ, G. (2001): «Vejez, dependencia y cuidados de larga duración en España», Fundación «La Caixa», Barcelona.
- CIS-IMSERO (1996): Estudio 2222. *Ingreso, gasto y ahorro familiar*.
- CIS-IMSERO (1998): Estudio 2279. Datos de opinión n.º 21. *La soledad de las personas mayores*.
- CIS-IMSERO (2001a): Estudio 2.415. *Indicadores sociales*.
- CIS-IMSERO (2001b): Estudio 2439. Datos de opinión n.º 28. *Cuidado de los mayores*.
- COMISIÓN EUROPEA (1999). *Escenarios de Europa 2010*. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): Comité de Política Económica. *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*.

- COMISIÓN EUROPEA (2003a): Comité de Política Económica. *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme.*
- COMISIÓN EUROPEA (2003b). *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme.*
- COMISIÓN EUROPEA (2003c). *La situación social en la Unión Europea.*
- COMISIÓN EUROPEA (2004). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo.
- CONDE-RUIZ, J.I. y ALONSO MESEGUER, J.A. (2004): «El futuro de las pensiones en España: perspectivas y lecciones», ICE. *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía* n.º 815.
- CONESA ROCA, J.C. y GARRIGA CALVET, C. (2000): «La financiación del sistema de Seguridad Social en España: Efectos dinámicos de una posible reforma», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- CHECKLAND, P. y SCHOLÉS, J. (1992): «Soft systems: Methodology in Action». 1 st ed. Chichester [et al.]: John Wiley & Sons, 1992. ISBN 0-47-92768-6.
- DE LA FUENTE LAVÍN, M. (2004): «La tasa de sustitución de las pensiones», *Lan Harremanak/Revista de Relaciones Laborales.*
- DELANNOY, B., DE JOUVENEL, H. y PARANT, A. (2001): *Essai de prospective sur les retraites en France à l'horizon 2040.* Travaux et Recherches de Prospective, Futuribles International.
- DELANNOY, B., DE JOUVENEL, H. y PARANT, A. (2002): «Quel système de retraite à l'horizon 2040?», *Problèmes économiques*, n.º 2.761.
- DÍAZ MENÉNDEZ, D. (1996): «El sistema de pensiones en España: Viabilidad con reforma», *Economía Española*, n.º 115 (octubre).
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, PROSPEKTIKER (2002): *Proceso de reflexión estratégica Gipuzkoa 2020: dossier actividades 2001=Hausnarketa estrategikoaren prozesua Gipuzkoa 2020: 2001 jardueren txostena.* 1.ª ed. San Sebastián-Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, PROSPEKTIKER (2003): *Proceso de reflexión estratégica Gipuzkoa 2020: dossier actividades 2002=Hausnarketa estrategikoaren prozesua Gipuzkoa 2020: 2001 jardueren txostena.* 1.ª ed. [San Sebastián-Donostia]: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003.
- DOMINGO VALLS, A. y BRANCÓS, I. (2000): *Entre el flujo y el stock: el análisis demográfico de las migraciones internacionales y de la población de nacionalidad extranjera en España.*
- EGAILAN (2004): «Reflexiones sobre el envejecimiento de la población vasca y sus repercusiones en el mercado de trabajo». Ponencia redactada por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco para el presente estudio.
- E.KOTOWSKA, Irena, Consejo de Europa (2003): *Older workers in the labour market and retirement policies.*
- FEDERACIÓN ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA DE EUSKADI (2004): *Datos estadísticos.* Sección de asociados.
- EUROSTAT (2000): DE JONG A. y BROEKMAN, R. «National and regional trends in the labour force in the European Union, 1985-2050» *Population and social conditions*, working paper, 3/2000/E/n.º 13.
- EUROSTAT (2001): EFT «Encuesta de fuerzas de trabajo».
- EUSTAT (1981): Censos de población y viviendas.
- EUSTAT (1991): Censos de población y viviendas.
- EUSTAT (2001): Censos de población y viviendas.
- EUSTAT (2002): Escenarios demográficos. 2050.
- EUSTAT, Banco de datos. Series estadísticas por temas:
- Demografía. «Evolución de la población de la C.A. de Euskadi por grupos de edad» (1981-2001).
- Demografía. «Población por nacionalidad según edad y sexo» (2001)
- Demografía. «Población 6 y más años por relaciones, sexo, edad, relación y período» (1989-1999).
- Demografía. «Población 6 y más años (miles) por sociedades y asociaciones, edad y período» (1989-1999).

- Mercado de Trabajo. 3.º trim. 2003 PARA. «Población en relación a la actividad» (2003).
- Sanidad y protección Social. «Salud percibida (%) por sexo, edad, percepción y período» (1992-2002).
- GARCÍA DÍAZ, M.A. y SERRANO PÉREZ, F. (2004): «Envejecimiento de la población, crecimiento económico y pensiones públicas en España», ICE. *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía* n.º 815.
- GIL TRASFI, J. y PATXOT CARDONER, C. (2000): «La revisión de la Ley de Reforma del Sistema de la Seguridad Social: Una aproximación de contabilidad generacional», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- GIL, J y PATXOT, C. (2002): «Reformas de la financiación del sistema de pensiones», *Revista de Economía Aplicada*, volumen X primavera 2002.
- GOBIERNO VASCO (2002): «Las pensiones de la Seguridad Social en la C.A.E.» Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- GOBIERNO VASCO (2003): «Libro Blanco del aprendizaje a lo largo de la vida». Departamento de Educación, Universidades e Investigación.
- GODET, M. (1990): «Integration of scenarios and strategic management». *Futures*, septiembre 1990, vol. 22, n.º 7, pp. 730-740.
- GODET, M. (1991): «Prospectiva y planificación estratégica». 1.ª ed. Barcelona: S.G. Editores, 1991. ISBN 84-87621-02-3.
- GODET, M. (1994): *From Anticipation to Action: a Handbook of Strategic Prospective*. 1 st ed. Paris: UNESCO, 1994. ISBN 92-3-102832-4.
- GODET, M.(1996): *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*. 1.ª ed. París: Librairie des Arts et Metiers, 1996.
- GODET, M. (2001): «Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool». 1 st ed. London; París; Genova: *Económica*, 2001. ISBN 2-7178-4189-X.
- HATEM, F., CAZES, B. y ROUBELAT, F. (1993): «La prospective: Pratiques et méthodes». 1 ed. París: *Económica*, 1993. ISBN 2-7178-2474-X.
- HEMMING, R. (1999): «¿Las pensiones públicas deben ser capitalizadas?», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52 (febrero).
- HEMMING, R. (2000): «Financement des retraites: Répartition ou capitalisation?», *Problèmes économiques*.
- HERCE, J.A. (2000): «La privatización de las pensiones en España», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- HERCE, J.A. y ALONSO MESEGUER, J.A. (2000): «La Reforma de las Pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo», *Colección Estudios e Informes*, n.º 4, Servicio de Estudios de la Caixa.
- HUGUES, J. y ROQUE, M. A (1994): «Cataluña en el horizonte 2010: Prospectiva mediterránea». 1.ª ed. Madrid: Política Exterior, 1994. ISBN 84-88025-17-3.
- IMSERSO (2003): «Las personas mayores en España. Informe 2002» *Observatorio de Personas Mayores*. Madrid.
- INE (1999): «Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud» Elaborada junto con el IMSERSO y la Fundación ONCE.
- INE (2003): «Encuesta continua de presupuestos familiares. Resultados anual 2000».
- INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO (2000): *La Tercera Edad y el Consumo*. Ministerio de Sanidad y Consumo. Madrid.
- ISSA-AISS-IVSS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (2003): *Los sistemas de la Seguridad Social frente a poblaciones longevas: Diez cuestiones críticas*.
- JACOBZONE, S. (2003): «Understanding the Performance of Health Systems», en OECD (ed.), *A Disease-based Comparison of Health Care Systems*, OCDE, París.
- JIMENO SERRANO, J.F. (2000): «El sistema español de pensiones: Previsiones de gasto y medidas de reforma», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- JIMENO SERRANO, J.F. y HERCE, J. A. (2001): «La reforma de las pensiones en el contexto internacional». FE-DEA. Textos Express 2001-01.

- JIMENO SERRANO, J.F. (2002a): «Demografía, empleo, salarios y pensiones». Documento de trabajo 2002-2004. FEDEA, Madrid.
- JIMENO SERRANO, J.F. (2002b): «Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación». Documento de trabajo 2002-2004. FEDEA, Madrid.
- JIMENO SERRANO, J.F. (2003): «La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones», *Revista de Economía Aplicada*, volumen XI invierno 2003.
- JIMENO SERRANO, J.F. y CONDE-RUIZ J. I. (2004): «¿Suben las pensiones?», FEDEA.
- K. MCMORROW&W, R. *The economic consequences of ageing populations (a comparison of the EU, US and Japan)*.
- LEMPER, R.J., POPPER, S.W. y BANKES, S.C. (2003): *Shaping the next one hundred of years: new methods for qualitative long-term policy analysis*. 1 st ed. Santa Monica; Arlington; Pittsburgh: The Rand Pardee Center, 2003. ISBN 0-8330-327-5.
- LETURIA, F.J. y YANGUAS, J.J. (1997): *Las personas mayores y el reto de la dependencia en el siglo XXI*. Diputación Foral de Gipuzkoa.
- LOINGER, G. (1991): *Vers la prospective regionale. Strategique et participative*. 1 ed. Paris: GEISTEL, 1991.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1999): «Las estructuras del bienestar en el sector de cuidados de salud», *Las estructuras del bienestar en Europa*, Muñoz Machado y otros, Civitas, Madrid.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y ORTÚN RUBIO, V. (1998): «Economía y salud. Fundamentos y políticas», Ed. Encuentro, Madrid.
- LÓPEZ GANDÍA, J. (1997): «La reforma de la Seguridad Social y la Ley de Consolidación y Racionalización de 1997». *El sistema público de pensiones: Presente y Futuro*. Alzira: Germania, 1997.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (2000): «Pensiones privadas y ahorro agregado», *Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- MARCO, C. (2003): *Presidenta de FOMCARM. El envejecimiento activo Ponencia CEOMA. VI CONGRESO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE MAYORES*.
- MC MORROW, K. y ROEGER, W. (2002): «EU pension reform. An overwiv of the debate and an empirical assessment of the main policy reform optinos?», *Economic Papers*, European Commission, number 162, January.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. y BLANCO ÁNGEL, F. (2000): «La reforma del sistema de pensiones: El Pacto de Toledo y su desarrollo posterior», *Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- MULLAN, P. (2000): *The Imaginary Time Bomb. Why an ageing population is not a social problem*. I.B. Tauris Publishers. UK.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. y ESTEVE MORA, F. (1997): «La crisis del sistema público de pensiones: ¿Un problema de eficiencia?». *El sistema público de pensiones: Presente y futuro*. Alzira: Germania, 1997.
- NATIONS UNIS, FUTURIBLES (1987): *Reconquerir le futur*. 1 ed. Paris-Bruxelles: La Lonque Vie-Futuribles, 1987.
- OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002): *Guía práctica de prospectiva regional en España*. 1.ª ed. Luxemburgo.
- OIT (2002): *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: el desafío del empleo y la protección social*. Documento presentado ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid, 8-12 de abril de 2002.
- ORSZAG, P y STIGLITZ, J. (1999): «Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems». En J. Stiglitz, ed., *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, World Bank.
- PUGA GONZÁLEZ, M.D. (2001): *Dependencia y necesidades asistenciales de los mayores en España. Previsión al año 2010*. Fundación Pfizer. Diciembre de 2001.
- ROBINSON, R. (2003): «Recent Reforms of Policy on Long-term Care for the Elderly», *Health Policy Monitor*, Bielefeld, Bertelsmann Foundation Pubs, disponible en URL: www.healthpolicymonitor.org.

- ROCHAS, R., GUTIÉRREZ, J. y HINZ, R. (1999): *Improving the regulation and supervision of pension funds: are there lessons from the banking sector*. BANCO MUNDIAL.
- ROSENTOHN, N. (1994): *Horizontes de Europa 2020: los albores de un nuevo renacimiento*. 1.ª ed. Bilbao: Fundación BBV, 1994. ISBN 84-88562-20-9.
- SALVADOR CIFRE, C. (1997): «Niveles de cobertura y garantía de seguridad económica». Incluido en el libro *El sistema público de pensiones: Presente y futuro*. Alzira: Germania, 1997.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. (2000): «Pensiones y redistribución de la renta en España. ¿Qué sabemos hasta ahora?», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- SANCHO CASTIELLO, M. (2002): *Envejecer en España. Observatorio de personas mayores*. Asamblea mundial sobre el envejecimiento abril 2002.
- SERRANO, F. (2004): *La sostenibilidad futura del Sistema de Pensiones*. Ponencia presentada en el Proyecto: Escenarios Euskadi 2030.
- SERRANO, F., GARCÍA, M.A. y BRAVO, C. (2004): *El sistema español de pensiones: un proyecto viable desde un enfoque económico*. Editorial Ariel. CCOO.
- TORRES LÓPEZ, J. (1997): «Estado de bienestar y sistemas públicos de pensiones: Las razones de la «crisis»». *El sistema público de pensiones: Presente y futuro*. Alzira: Germania, 1997.
- TURNER, D., GIORNO, C., DE SERRES, A., VOURC'H, A. Y RICHARDSON, P. (1998): «The macroeconomic implications of ageing in a global context». *Working Papers*, n.º 193, OECD.
- VÁZQUEZ MARISCAL, A. (2005): «Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa»: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 54.
- VICENTE MERINO, A. (2000): «La influencia de los fenómenos demográficos en la solvencia y estabilidad de los sistemas de protección social: La edad, factor determinante de la jubilación», Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, XXX Aniversario.
- VIDA CAIXA (2002): «Barómetro Vida Caixa sobre hábitos financieros de las personas mayores de 65 años» Fundación la Caixa.
- VITORICA, A. y SANTIAGO, E. (2004): «La salud, la atención y el gasto sanitario» Ponencia redactada por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco para el presente estudio.
- VV. AA. (1996): *Pensiones. Sistemas públicos y Previsión privada. Perspectivas del sistema financiero* n.º 56. FUNCAS, Madrid.
- YANGUAS, J. (2004): «El sector sociosanitario. Reflexiones acerca del envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales» Ponencia redactada por la INGEMA, FUNDACIÓN MATIA para el presente estudio.
- ZUBIRI, I. (1996): *Provisión pública versus provisión privada de los planes de pensiones*. Fundación BBV. Bilbao.
- ZUBIRI, I. (1997): «El sistema de pensiones español: problemas y perspectivas de reforma». *Economistas: Revista del Colegio de Economistas de Madrid*, n.º 75, pp. 44-64.
- ZUBIRI, I. (2000a): «La capitalización del sistema de pensiones: ¿es la solución o el problema?». Hacienda Pública Española: revista del Ministerio de Hacienda, XXX Aniversario, pp. 69-99.
- ZUBIRI, I. (2000b): *Los límites del Estado de Bienestar en España*. Intervención en «Políticas sociales contra la pobreza», Fundación Argentaria.
- ZUBIRI, I. (2003): *El futuro del sistema de pensiones en España Instituto de Estudios Fiscales*.

SERIE ESTUDIOS DE ECONOMÍA

Títulos de esta colección

1. Los servicios a las empresas en el País Vasco.
2. Inversión industrial en el País Vasco: evolución reciente y perspectiva.
3. Impacto del mercado único europeo en las empresas vascas: consecuencias y estrategias empresariales.
4. Cambio económico y espacial. Perspectivas desde el eje Atlántico.
5. Modelo de política industrial de servicios a empresas en la C.A. del País Vasco.
6. El ahorro macroeconómico en el País Vasco.
7. La balanza tecnológica.
8. Las empresas vascas ante los mercados exteriores.
9. Las inversiones extranjeras en el País Vasco.
10. Perspectivas de desarrollo territorial: la economía de las comarcas del País Vasco.
11. Manual de desarrollo local.
12. Las inversiones vascas en el extranjero (1975-1991).
13. Indicadores del mercado de trabajo: análisis de las fuentes de información e indicadores ocupacionales del mercado de trabajo.
14. La demanda de trabajo de la industria manufacturera vasca.
15. La participación de los trabajadores en la empresa.
16. Sistemas productivos locales en la C.A. del País Vasco.
17. El envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales.

Euskadi, al igual que el conjunto de Europa, está conociendo un progresivo envejecimiento de su población, tanto por un descenso de la natalidad como por el aumento de la esperanza de vida al nacer de sus habitantes. Este proceso está siendo objeto de atención por parte de las distintas administraciones y de la opinión pública por las notables repercusiones que pueda tener sobre múltiples aspectos de la sociedad vasca.

El envejecimiento de la población tiene consecuencias de todo orden: económicas, sociales, culturales... que pueden representar nuevas amenazas y/o oportunidades para el bienestar de la sociedad en el futuro y que, por tanto, deben ser previstas de cara a guiar la elaboración de las políticas públicas. Es obvio, por ejemplo, que la educación o la sanidad se ven afectadas por la evolución de la población, sobre todo de determinadas cohortes de edad, y este impacto es necesario conocerlo para planificar mejor las inversiones en equipamientos o necesidades de personal. El gasto en protección social, en especial el gasto en pensiones, debe poder ser previsto con bastante antelación para poder preparar su costosa financiación y tanto el gasto como la financiación están muy condicionados por la pirámide de población. Aparecen nuevas necesidades/ demandas como es el surgimiento de un nuevo espacio socio-sanitario de atención a la población anciana. De forma menos directa también la vivienda, las necesidades de agua o de energía, las infraestructuras de comunicaciones, los problemas medioambientales, etc. se ven condicionados en gran medida por el volumen y características de la población.

ISBN 84-457-2387-1



9 788445 723876

P.V.P.: 12 €

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco