

# Contrato intergeneracional y políticas sociales

texto\* para el curso de verano “Gerontología 2020”

## Introducción

La idea de contrato social es una metáfora que intenta reflejar grandes acuerdos (en parte explícitos y en parte implícitos) entre segmentos sociales con intereses diversos (incluso contrapuestos en alguna medida) que construyen equilibrios (y, deseablemente, sinergias) que hacen posible la convivencia, el funcionamiento y el progreso en la sociedad (Birnbbaum, 2017: 131). Si bien ha sido frecuente referirse al arreglo entre las personas trabajadoras por cuenta ajena y las propietarias de los medios de producción, nuestras sociedades se caracterizan por una fragmentación y polarización que genera, también, otras líneas divisorias entre otros relevantes grupos de interés y distintas e importantes tensiones entre ellos.

Así, por ejemplo, el aumento de la esperanza de vida incrementa la diversidad generacional en nuestras sociedades, es decir, el número de generaciones que conviven en un determinado momento histórico y, seguramente, las diferencias entre las situaciones en las que se encuentran esas distintas generaciones. Por otra parte, el envejecimiento poblacional supone que el colectivo de las personas mayores represente un porcentaje mayor de la población, es decir, otorga a las generaciones mayores un peso relativo superior en la sociedad y, específicamente, en sociedades democráticas, en los electorados. Así, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha alcanzado en 2017, según datos del INE, un nuevo máximo histórico de envejecimiento de su población, con 145 personas mayores de 64 años por cada 100 menores de 16 años, lo que supone dos puntos porcentuales más con respecto al año anterior y es superior a la media española (118,4). Este proceso se acelerará en la próxima década, cuando van llegando a la edad de 65 años las cohortes del llamado *baby boom*. Por cierto, la dependencia funcional (respecto a los cuidados de otras personas o apoyos equivalentes) se concentra en las personas mayores: de cada diez personas en situación de dependencia funcional, siete tienen 65 años o más.

Por otra parte, si bien el contrato social entre trabajadoras y empresarias que hemos mencionado se centraba en las condiciones del empleo y en su remuneración, diferentes cambios sociales han conducido a una situación de diversificación de los ámbitos y los contenidos a considerar en los contratos sociales entre los diversos segmentos sociales. Así, por ejemplo, las relaciones familiares y comunitarias, mediante fenómenos como la crisis de los cuidados, la violencia de género o la soledad no deseada se convierten, cada vez más, en ámbito en el que formular o reformular contratos sociales a gran escala y en un subsistema de la vida social que es objeto de preocupación pública por la manera en la que afecta a otros (como el de la vida económica, el de la cultura y los valores o el de las políticas públicas) y se ve afectado por ellos. Así, por ejemplo, hay que recordar que la participación de las mujeres en edad laboral en el mercado de trabajo se ha situado en el País Vasco, en 2015, en el 52,2%, dos décimas por encima de la registrada en 2014, lo que sitúa

---

\* Una versión anterior de este texto, preparado inicialmente para Aubixa, se publicó en catalán en el blog Llei d'Engel.

esta tasa en la senda de evolución positiva iniciada décadas atrás, cuando la actividad laboral de las mujeres era minoritaria (38,5% en 1991). Datos reveladores de la manera en que se ve relegada al pasado la expectativa o norma social de que las mujeres renunciaran al empleo remunerado y se dedicaran a los cuidados primarios. Por otra parte, según la encuesta de hogares y familias del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, además de no haber más de un 25% de hogares con niñas, niños o adolescentes, hay un 25% de hogares en los que sólo vive una persona.

Ciertamente, las distintas líneas divisorias que emergen y se construyen entre diferentes segmentos sociales en función de diversas características o situaciones de las personas incrementan la complejidad social. Así, por ejemplo, la crisis de los cuidados es un poderoso atractor de personas inmigrantes que acceden al mercado (regular o irregular, de servicio doméstico o de servicios sociales) y que, posteriormente, se configuran a su vez como colectivo en situación de vulnerabilidad y discriminación que reclama su inclusión en el contrato o los contratos sociales.

En ese contexto, las políticas sociales, que pudieron configurarse y comprenderse en momentos históricos anteriores como formas de aseguramiento por parte de las empresas frente a determinadas contingencias que podían afectar a los trabajadores (varones) y a sus familiares económicamente dependientes, han ido transformándose en subsistemas de creciente importancia dentro de la acción de los poderes públicos y, junto a la política laboral o de empleo, van cobrando autonomía otras políticas sociales sectoriales como la sanitaria, la educativa, la de servicios sociales, la de vivienda o la de garantía de ingresos. Además, dichas políticas sociales sectoriales y otras políticas públicas se ven atravesadas por políticas sociales transversales y, singularmente, por aquellas políticas transversales que buscan la igualdad en la diversidad sexual, generacional, funcional o cultural, tanto en la esfera económica como en la familiar y comunitaria y en cualquier otra de la vida social, en una dinámica en la que más y más asuntos se van incluyendo en la agenda de las políticas sociales y en la que se pone a prueba la capacidad de las políticas sociales para desencadenar resultados (y constituir un contenido importante de los contratos sociales) y, a la vez, se evidencian sus limitaciones sistémicas en sociedades cada vez más complejas.

### **Las políticas sociales como parte de la solución y como parte del problema de la desigualdad entre generaciones**

Las políticas sociales son mecanismos reguladores, protectores y dinamizadores indispensables en nuestras sociedades, las cuales difícilmente pueden ser pensadas, hoy en día, ni proyectadas de cara al futuro, sin mecanismos como, por ejemplo, los sistemas sanitarios públicos, la educación obligatoria o las pensiones de jubilación, por poner tres ejemplos. Diversos estudios de política comparada han mostrado, para las políticas sociales, la fuerza de la inercia institucional, el legado de la política o dependencia de la senda (*path dependence* o *path dependency*) (Del Pino y Rubio, 2016: 44). Según este punto de vista, las políticas sociales, por diferentes razones (como su funcionamiento como estabilizadores automáticos, el apoyo por parte de sectores de la población afectados en necesidades sensibles o su grado de institucionalización) no acostumbran a sufrir cambios radicales.

Ello hace, posiblemente, que nos encontremos en una situación de carácter paradójico en la que el éxito de las políticas sociales ha contribuido a desencadenar importantes cambios sociales que tornan crecientemente disfuncionales dichas políticas sociales que, sin embargo, presentan importantes dificultades para

adaptarse y transformarse. Así, por ejemplo, la sanidad pública y las pensiones de jubilación contribuyen a la longevidad y son, a la vez, políticas públicas especialmente demandadas y apoyadas por las generaciones mayores. En la medida en que las políticas sociales más orientadas a las personas mayores se fortalezcan, en términos relativos, más que las que benefician a las generaciones jóvenes, podemos decir que las políticas sociales tienen, objetivamente, un impacto no deseado en términos de inequidad intergeneracional en perjuicio de las generaciones más jóvenes.

Así, como se señala en el reciente Libro Verde elaborado por Eusko Ikaskuntza, “la tasa de pobreza es entre los menores de 15 años cinco veces más alta que entre las personas mayores de 65 años” (Eusko Ikaskuntza, 2018: 108). Según este trabajo, “el conjunto del sistema de protección social se caracteriza en Euskadi, en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil, por dos características: a) en relación al conjunto de la población, reduce la pobreza de los niños y niñas en menor medida que la pobreza de las personas adultas y mayores; b) en relación a los demás países de la UE, reduce la pobreza infantil en menor medida de lo que lo hacen los sistemas de protección social de los demás países de Europa” (Gobierno Vasco, 2018: 32). Y así, “siendo apenas el 22% de la población, las personas menores de 24 años representan el 40% de todas las personas pobres en Euskadi. El mayor riesgo de pobreza de niños, niñas y jóvenes (...) tiene consecuencias demográficas claras, pues – en un contexto en el que la emancipación y la construcción de proyectos de vida autónomos resulta extremadamente difícil– las tasas de natalidad tienden a desplomarse” (Eusko Ikaskuntza, 2018: 109). “Los datos más recientes sobre pobreza encubierta que ofrece la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) apuntan a la existencia de un contingente de cien mil personas de 18 a 44 años que desearían constituir un nuevo hogar y que no puede hacerlo por razones económicas” (Gobierno Vasco, 2018: 26).

En una reciente intervención pública, Peter Wintlev-Jensen, director de Programas en la Comisión Europea afirmó que la denominada “economía plateada” (*silver economy*), la que responde a la demanda de las personas mayores de 50 años, sustentará más de un tercio de los puestos de trabajo en 2025 en Europa. Valga esta previsión como botón de muestra de las tendencias y expectativas mercantiles que genera el incremento del número y poder adquisitivo de personas mayores y la diversificación y cambios en sus perfiles personales y patrones de consumo. Dicha economía plateada crece, ciertamente, al calor de la demanda solvente de un buen número de personas mayores en los mercados, derivada en buena medida de las pensiones públicas. En cuanto al sistema sanitario, una de las personas más expertas en cuidados paliativos en España ha llegado a afirmar que el 70% del gasto sanitario se produzca en nuestros seis últimos meses de vida.

### La inequidad intergeneracional en las políticas sociales y el paradigma de la inversión social

La inequidad intergeneracional y la contribución de las políticas sociales pueden y deben, ciertamente ser criticadas y denunciadas por meras razones éticas, es decir, porque no es justo que exista el mencionado sesgo de edad en la distribución de los recursos en una sociedad. Pero existe, además una segunda y poderosa línea argumental contra la inequidad intergeneracional que se observa en nuestras sociedades, que es la que tiene que ver con la insostenibilidad social que genera y potencia dicha inequidad.

La afectación de las condiciones de vida de las generaciones más jóvenes hace que estas generaciones vean menguados sus efectivos (porque la precariedad laboral, residencial o económica conduce a la decisión de tener menos descendientes de las deseadas) y sus capacidades (por peores resultados de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en términos de salud, aprendizaje o interacción). Así, James Heckman, Premio Nobel de Economía en el año 2000, ha estudiado la tasa de retorno de la inversión en capital humano por etapas de la vida y ha demostrado que es decreciente. Este investigador señala que “hay mucha evidencia en la economía, en la psicología y en las neurociencias de que las destrezas tienen una complementariedad dinámica y explica por qué es tan productivo invertir en los primeros años de vida” (Heckman, 2011: 109).

Personas como Guillem López Casasnovas han puesto de manifiesto hasta qué punto las políticas de bienestar son el fruto y la expresión de un pacto intergeneracional (López Casasnovas, 2012: 83). Por ello propone superar una mirada en la que las personas se sienten miembros de un determinado colectivo (como el de las personas mayores pensionistas) en competencia (en un momento dado) con otros colectivos y que nos hagamos más conscientes del momento del ciclo vital en el que cada cual se encuentra; de las consecuencias futuras de unas u otras decisiones (particulares) o inversiones (públicas); y de la interdependencia intergeneracional para la sostenibilidad de la vida.

Ciertamente, las generaciones más mayores, en la medida en que hayan acumulado más recursos y capacidades (más poder e influencia), pueden caer en la tentación de impulsar políticas que, al perjudicar a las más jóvenes (en su posibilidad de formar familias o insertarse laboralmente, por ejemplo), acaban por poner en riesgo el bienestar actual y futuro de toda la población (y el suyo, especialmente para momentos o situaciones de mayor vulnerabilidad). De igual modo, las generaciones más jóvenes pueden utilizar su poder e influencia para dejar más desprotegidas a las generaciones más mayores, sin advertir que en su momento ellas llegarán a formar parte de esas generaciones más mayores. Se trataría, según este enfoque, de que las políticas sociales posibilitaran e incentivaran trayectorias individuales (proyectos de vida) en las que, en cada momento del ciclo de vida, se produjera el equilibrio adecuado y específico de ese momento entre protección social y responsabilidad individual.

Por otra parte el empeoramiento de las situaciones y expectativas laborales, residenciales y económicas para las generaciones más jóvenes tiene consecuencias en los valores y preferencias políticas y está fragmentando generacionalmente los electorados y polarizando las opciones políticas, lo cual puede convertirse en un obstáculo adicional para la reconstrucción de los contratos sociales.

En este contexto, según Eloísa del Pino y María Josefa Rubio, la idea del Estado de bienestar como inversión social aspira a convertirse en el nuevo paradigma inspirador del Estado de bienestar y “su argumento central es que un Estado orientado a proteger los ‘viejos riesgos’ es insuficiente para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales y económicas (los nuevos riesgos) y además puede ser disfuncional e insostenible en el medio plazo” (Del Pino y Rubio, 2016: 54). Se trataría de preparar mejor que reparar; invertir en infancia y familia; acercar al mercado de trabajo a grupos alejados (en especial, mujeres); e invertir en capital humano y dotar de capacidades a la población para que pueda gestionar mejor los retos de la globalización económica, la sociedad del conocimiento y los nuevos riesgos sociales.

Se trata de una mirada atenta a la dimensión preventiva de las políticas sociales y a la potenciación de la autonomía, actividad, responsabilidad y empoderamiento de las personas en el seno de sus relaciones sociales, económicas y políticas. Una propuesta orientada a procesos de recalibración intersectorial (desinvertir en unos programas e invertir en otros), ensayando nuevos repartos de recursos y nuevos equilibrios entre las diferentes ramas de la política social, en clave de rediseño del sistema de bienestar.

### **Algunas propuestas para unas políticas sociales que atiendan mejor a la diversidad generacional y que favorezcan las relaciones intergeneracionales equitativas**

A partir de los análisis y encuadres anteriores, cabría sugerir algunas propuestas de transformación y desarrollo de nuestras políticas sociales que entendemos que ayudarían a revertir y evitar los impactos negativos de las actuales políticas sociales, caminando hacia una mayor equidad y unas mejores relaciones intergeneracionales y que podrían constituir un adecuado contenido para un nuevo pacto intergeneracional. Resaltaríamos tres:

1. Impulso de una nueva política de servicios sociales que lidere la respuesta del sistema de bienestar y de la sociedad a la crisis de los cuidados y a la soledad no deseada y la incorporación del enfoque familiar y comunitario, con equidad de género, en todas las políticas.
2. Articulación de una gobernanza basada en el conocimiento y una integración intersectorial de las políticas públicas para el bienestar y el desarrollo territorial, con especial atención a los retornos en términos de capital humano y económico de las políticas sociales, en un paradigma de sostenibilidad económica, social y ambiental.
3. Diseño de una nueva política fiscal que, integrada con las políticas de garantía de ingresos, posibilite la suficiencia financiera de las unidades familiares de convivencia y de los poderes y administraciones públicas y refuerce las dinámicas comunitarias y solidarias y la sostenibilidad intergeneracional de la vida.

En la primera de las propuestas, coincidimos con la Resolution Foundation, que, como primera medida para su “nuevo contrato generacional” (Resolution Foundation, 2018: 21), propone un incremento importante en la financiación de los servicios sociales. La razón, posiblemente, sea que, tal como señala David Lizoain, tras concluir que “el Estado de bienestar no sólo debe ser defendido, sino ampliado en los sitios donde permanece subdesarrollado” (Lizoain, 2017: 119), afirma que “el candidato más obvio para una mejora es el sector del trabajo de cuidados” (Lizoain, 2017: 121).

Los consensos de la comunidad científica y las preferencias de la ciudadanía expresada en diversas encuestas apuntan claramente a que, sin desconocer la importancia de otras herramientas del Estado de bienestar, el instrumento clave para dar respuesta a la crisis de los cuidados y de la sostenibilidad relacional de la vida es el desarrollo de los servicios sociales y, específicamente, de los servicios sociales que se prestan en el domicilio, en el territorio comunitario o en el entorno digital, en la medida en que son aquellos que permiten actuar de forma más preventiva y personalizada, fortaleciendo la capacidad de las personas de desenvolverse autónomamente en su vida cotidiana y los vínculos familiares y comunitarios en todos los momentos del ciclo vital.

Hay que ser conscientes, en todo caso, de que no basta con una apuesta presupuestaria pública por los servicios sociales, sino que ésta debe concebirse como una gran “misión” (Mazzucatto, 2016) de país para una transformación de lo que ahora son unos servicios sociales en buena medida residuales, fragmentados y asistencialistas en un sistema universal, integrado, preventivo y comunitario, que sólo puede lograrse mediante una apuesta colectiva por el conocimiento, la tecnología y la innovación tecnológica y social, que afectará especialmente a las interfaces entre los servicios sociales y las políticas de salud y vivienda.

En segundo lugar, en el actual momento desarrollo de las políticas sociales nuestro entorno, no parece aconsejable la profusión, improvisación, desorden, confusión e, incluso, saturación que existe en lo tocante a las iniciativas de carácter intersectorial. Se impone que una autoridad central dirija unas estructuras de gobernanza intersectorial con partícipes claros y dinámicas establecidas. Una estructura que sea similar a la que pueda replicarse hacia arriba para (en territorios más extensos) y hacia abajo en territorios más pequeños. En esta gobernanza intersectorial del bienestar es fundamental trabajar la intersectorialidad entre diferentes ramas las políticas sociales, pero también, de igual modo, la que se produce entre éstas y otras ramas de política pública identificadas como laborales y económicas o urbanísticas y ecológicas.

Las políticas de educación inclusiva y activación laboral a lo largo de la vida configuran el capital humano que, en su diversidad de género, generacional, funcional y de origen y cultural, habita los territorios y acomete las actividades que se consideran económicamente productivas y competitivas, una buena parte de ellas dedicadas al cuidado de las personas que la economía no incorpora como productivas y competitivas. Una sociedad de cuidados y unos territorios sostenibles requieren estrategias científicas, económicas, educativas y laborales de país que contribuyan a relocalizar la economía para generar territorios vivibles y competitivos en la globalización digitalizada.

En tercer lugar, hay especiales oportunidades de perfeccionamiento e innovación en el diseño de la política de garantía de ingresos y su coordinación o integración con la política fiscal. Se trataría de explorar las oportunidades de simplificar y unificar la gestión de un conjunto amplio de prestaciones y ayudas económicas (contributivas y no contributivas) y, a la vez, coordinar e integrar estas políticas con la política fiscal (y, especialmente, tributaria). Se trataría de superar la fragmentación, opacidad, costes de gestión y efectos no deseados presentes en el manejo público de las entregas dinerarias que la Administración proporciona a las personas, visualizándolas conjuntamente con las bonificaciones, deducciones, desgravaciones o exenciones que se dan en el marco de la política fiscal

Una fiscalidad suficiente y justa, capaz de contribuir a la sostenibilidad y equidad intergeneracional, aparte de ser más efectivamente progresiva en general, debe afectar, posiblemente, de forma especial, a impuestos que, como los de patrimonio, sucesiones o transacciones financieras (Zubiri, 2014: 144), resultan crecientemente disfuncionales, en la medida en que favorecen la acumulación y transmisión intrafamiliar de los recursos económicos en un contexto en el que las funciones, por ejemplo de cuidados, que realizaban las familias, se están transfiriendo a otras instancias sociales.

## Bibliografía

- BIRNBAUM, Simon y otras (2017): *The generational welfare contract. Justice, institutions and outcomes*. Chetelham, Edward Elgar.
- DEL PINO, Eloisa y RUBIO, María Josefa (2016): “El estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación” en DEL PINO, Eloisa y RUBIO, María Josefa (edición): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, páginas 27-68.
- EUSKO IKASKUNTZA (2018): *Libro verde del(de los) territorio(s) de Vasconia*. Donostia.
- FANTOVA, Fernando (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, CCS.
- FANTOVA, Fernando (2018): “Un nuevo pacto de las políticas sociales con las comunidades, los mercados y la iniciativa social” en JARAÍZ, Germán (edición) *Bienestar social y políticas públicas: retos para pactar el futuro*. Madrid, Los Libros de la Catarata, páginas 241-263.
- GOBIERNO VASCO (2018): *IV plan interinstitucional de apoyo a las familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el período 2018-2022. Invertir en las familias, invertir en la infancia*. Vitoria-Gasteiz.
- GÓMEZ-BATISTE, Xavier (2015): “El 70% del gasto en sanidad se produce en los últimos seis meses de vida” en *El Mundo*, 27 de octubre.
- HECKMAN, James (2011): “El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano” en *Revista Infancias Imágenes*, volumen 10, número 1, enero-junio, páginas 97-109.
- LIZOAIN, David (2017): *El fin del primer mundo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem (2012): “Repensar el Estado de bienestar: la sostenibilidad del bienestar intergeneracional” en *Ekonomi Gerizan*, número XVIII, páginas 73-85.
- MAZZUCATO, Mariana (2016): *Building the entrepreneurial state. A new framework for envisioning and evaluating mission-oriented public investments*. Sussex, University of Sussex.
- RESOLUTION FOUNDATION (2018): *A new generational contract. The final report of the intergenerational commission*. London.
- ZUBIRI, Ignacio (2014): “El sistema fiscal español: las reformas necesarias” en *Mediterráneo Económico*, número 25, páginas 117-145.