

Suiza y la política para las generaciones.

¿Hacia un cuidado de los mayores más justo desde una perspectiva generacional?♦

RAHEL STROHMEIER NAVARRO SMITH*

RESUMEN

Las relaciones entre generaciones ocupan un lugar cada vez más destacado en el discurso sociopolítico de los últimos años. ¿Cuál es el estado actual de la política generacional en Suiza? Tomando como ejemplo la provisión de cuidados de larga duración para ancianos, en este artículo se defiende que la promoción de las relaciones entre generaciones exige un compromiso no limitado a los sectores del bienestar que protagonizan la familia y la sociedad civil. Antes bien, la realización y el desarrollo de la justicia intergeneracional requieren de la acción estatal, de una *política para las generaciones*.

1. EL REDESCUBRIMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE GENERACIONES

Según las proyecciones de población de la Oficina Estadística Federal de Suiza, el porcentaje de los mayores de 65 años aumentará entre 2010 y 2030 aproximadamente en siete puntos porcentuales, alcanzando en este último año el 24 por ciento. Se ha estimado que mientras menos del 10 por ciento de las personas entre 75 y 79 años precisan cuidados que ellos mismos no se pueden proporcionar, el porcentaje asciende tres puntos en

♦ Traducción del idioma alemán de Elisa Chuliá.

* Escuela Superior de Ciencias Aplicadas de Zúrich (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften) (rahel.strohmeier@zhaw.ch).

el grupo de 80 a 84 años y se acelera hasta al 35 por ciento entre los mayores de esa edad; a partir de los 90 años, la proporción de quienes necesitan tales cuidados se sitúa en la mitad. Se estima que en 2030 el número de personas residentes en Suiza con necesidades de ayuda y cuidados puede oscilar entre 170.000 y 230.000 (a finales de 2010, la población de Suiza ascendía a 7.870.100 habitantes).

En Suiza se discute desde hace algunos años la política orientada a las relaciones entre generaciones, o dicho más simplemente, la política para las generaciones (*Generationenpolitik*). En el marco de este relativamente nuevo debate público, el concepto "generación" ya no describe simplemente una categoría de origen e impronta familiar, sino también una dimensión de la convivencia social. A la vertiente biológica del concepto "generación" se ha añadido un significado constructivista que subraya la capacidad de configurarlo políticamente. Una manifestación de esta nueva sensibilidad se advierte, por ejemplo, en la introducción, a principios de 2006, del negociado "Familia, generaciones y sociedad" en la Oficina Federal para la Seguridad Social (*Bundesamt für Sozialversicherung*, BSV). En este negociado se analiza el desarrollo de las relaciones generacionales en las familias y en la sociedad, atendiendo a la necesidad de ordenarlas, por ejemplo, de cara a las reformas legales pendientes sobre temas como el de la tolerancia entre generaciones. Los diversos proyectos financiados por la BSV a propósito del tema generacional han girado inicialmente en torno a dos conjuntos de

cuestiones: por una parte, cuál es el beneficio social de las relaciones entre generaciones; por otra, cómo se configura la política para las generaciones en Suiza y en Europa¹.

Asimismo, la red "Relaciones Intergeneracionales" de la Academia Suiza de Ciencias Humanas ha desempeñado un papel central en la concreción de la política para las generaciones; bajo su patrocinio han tenido lugar diferentes talleres, jornadas, exposiciones y eventos sobre la temática de las generaciones². De este modo, a través de un amplio diálogo social se ha profundizado en el concepto de generación, mientras se han establecido formas de cooperación con diferentes organizaciones de la sociedad civil³ que promueven iniciativas para la promoción de las relaciones intergeneracionales y con cuyo apoyo se habrá de desarrollar la política para las generaciones en el marco de proyectos de cooperación más concretos. En estos proyectos, la política para las generaciones adquiere un carácter transversal, con implicaciones en otros campos de actuación pública, como el de la política familiar, la educativa, la laboral y la de transferencias. La política para las generaciones no se circumscribe, por tanto, a la configuración colectiva de las relaciones intrafamiliares, sino también se ocupa de las relaciones extrafamiliares entre diferentes grupos de edad.

2. TRABAJO INTERGENERACIONAL INFORMAL Y FORMAL: EL EJEMPLO DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN A ANCIANOS

El trabajo intergeneracional concreto tiene lugar tanto en ámbitos muy formalizados y profesionalizados, como en medios menos formalizados

¹ Una panorámica sobre los resultados de los proyectos financiados por el BSV puede encontrarse (en idioma francés) en: *Zeitschrift für Soziale Sicherheit*, 5, 2009: 264-303 (<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/02357/02684/index.html?lang=fr>)

² Sobre las actividades de la Academia Suiza de Ciencias Humanas (SAGW) en el ámbito de la política generacional puede encontrarse información (en idioma alemán) en: <http://www.sagw.ch/de/sagw/laufende-projekte/generationen.html>.

³ Entre las organizaciones que cooperan con la SAGW cabe citar: Migros-Kulturprozent, la comisión suiza de la UNESCO, el Centro de Gerontología (Zentrum für Gerontologie), así como también las iglesias reformadas de Berna-Jura-Soleure.

y no profesionalizados. Esto se deja ilustrar mediante el ejemplo de los cuidados de larga duración a los ancianos, que en Suiza –como en otros países europeos– se proveen mayoritariamente por mujeres de la familia que no perciben por ello retribución específica (Perrig-Chiello et al. 2010: 23). Dado el masivo aumento de las tasas de empleo femenino en las últimas décadas, estas formas de cuidado informal y familiar topan cada vez con más límites, planteándose la pregunta acerca de cómo y hacia dónde se están desarrollando y se van a desarrollar los arreglos de provisión de cuidados ante las tendencias demográficas, sociales y económicas dominantes. Habida cuenta de las crecientes necesidades de apoyo y cuidado de las personas en edades avanzadas, ¿se extenderá la oferta pública o se seguirá delegando el cuidado de la gente mayor en los miembros de la familia, particularmente en las mujeres? Por otra parte, ¿qué esfuerzos se están emprendiendo para configurar el cuidado de los mayores de una manera generalmente más justa?

3. GRANDES DIFERENCIAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN PARA LOS MAYORES

La variedad internacional en los sistemas de provisión de cuidados para los mayores es muy notable, como ha mostrado una investigación comparativa que incluye los países de Italia, Finlandia, Francia, Noruega, Polonia, Suecia, Suiza y España (Strohmeier, próxima publicación). Diferencias considerables se aprecian, por ejemplo, en el gasto público destinado a tal fin, así como también en la tasa de beneficiarios de prestaciones públicas entre las personas mayores de 65 años (cuadro 1). Según estos y otros indicadores, en Noruega y Suecia existe un modelo público fuerte, en comparación con Italia, Polonia y España, donde los cuidados de larga duración a los mayores siguen asumiéndose predominantemente por miembros de la familia y solo existe una oferta de servicios muy limitada y defectuosa para la cobertura de los cuidados y las necesidades de apoyo de los mayores. En Finlandia y Suiza, por otra parte, el Estado se compromete en la organización y la prestación de los cuidados de larga duración, pero las familias asumen una responsabilidad más amplia y exigente que en Noruega y Suecia. De ahí que en estos casos quepa hablar de un modelo público-mixto. En Francia, la oferta pública existente tiene un alcance bastante limitado, de tal modo que las familias han de involucrarse intensamente en la prestación de estos cuidados; por ello, su modelo puede ser caracterizado como familiar-mixto.

CUADRO 1

CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN A LA POBLACIÓN MAYOR (2008)

País	Gasto público en % de PIB	Tasas de beneficiarios entre personas de 65+ (x100)	Modelo de cuidados de larga duración para los mayores
Noruega	2,0	0,18	Público
Suecia	3,6	0,17 (2006)	
Finlandia	1,8	0,12	Público-mixto
Suiza	1,3	0,19	
Francia	1,7	s.d.	Familiar-mixto
España	0,6	0,01 (2009)	Familiar
Italia	s.d.	0,03	Familiar
Polonia	0,4	0,01	Familiar

s.d. = sin datos

Fuente: OECD (2011: 216-219; 223) y elaboración propia (Strohmier, próxima publicación).

Diferente implicación de los miembros de la familia

En principio, en todos los países mencionados, las familias desempeñan un papel fundamental en la prestación de ayudas y cuidados a los mayores (Ascoli y Ranci, 2002; Burau *et al.*, 2007). Ahora bien, las expectativas sociales y político-jurídicas respecto de la participación de los miembros de la familia en estas tareas de ayuda y cuidado doméstico a los mayores difieren significativamente entre países (Strohmier, próxima publicación). En Italia, España y Polonia, las prestaciones públicas de cuidados a los mayores se consideran solo como complemento al cuidado informal, cuya aportación se da por supuesto. Por el contrario, en Noruega y Suecia se ponen de manifiesto los esfuerzos emprendidos para proteger a los miembros de la familia ante elevadas expectativas de su entorno o sus familiares. La prestación de ayuda y cuidado informal descansa en estos países sobre la voluntariedad. En Suecia, por ejemplo, los cónyuges quedan explícitamente excluidos por ley de la obligación de cuidar, y solo tienen que asumir algunas tareas de apoyo. En Francia, por el contrario, el Código Civil incluye la obligación de los cónyuges de prestarse cuidados y también apoyo económico.

Diferentes sendas de reforma

Las reformas referentes a los cuidados de larga duración durante la vejez realizadas entre 1980 y 2006 en los ocho países incluidos en el cuadro 1 muestran dos tendencias novedosas en la ordenación de este ámbito de actuación: por un lado, una mayor orientación hacia el mercado a través de la inclusión más intensa y decidida de agentes prestadores de cuidados con ánimo de lucro –en particular, en Suecia y en Noruega–, si bien una gran parte de la oferta en estos países continúa proporcionándose por instituciones públicas; por otro lado, la introducción y el desarrollo de una prestación económica nacional en Finlandia (2002), Francia (2001), Italia (desde 1990) y España (2007), y, en consecuencia, un fuerte compromiso nacional con la organización general de los cuidados de larga duración en la vejez.

Lógicamente, el desarrollo efectivo de los respectivos arreglos que se establezcan en cada país depende crucialmente de la capacidad de los recursos públicos para hacer frente a las (crecientes) necesidades de ayuda y cuidado de los mayores. En la actualidad se observa más bien una focalización de los medios públicos en los casos más graves, es decir, en las personas que más intensamente precisan tales cuidados. De ahí que, en algunos países, como por ejemplo en Suecia, a pesar del creciente envejecimiento de la población, se registren tasas menguantes

de beneficiarios de estas prestaciones públicas (Huber et al., 2009: 72).

4. EL CAMINO HACIA UNOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN LA VEJEZ MÁS JUSTOS GENERACIONALMENTE

Diversos trabajos de investigación han puesto de manifiesto que las relaciones intergeneracionales se benefician y se ven favorecidas por la existencia de arreglos que prevén la cofinanciación pública de los cuidados; cuando el Estado asume un compromiso en este sentido, la oferta de cuidado informal no aminora, sino más bien se produce un desplazamiento o una reorganización de las tareas (Haberkern y Szydlik, 2008: 96-97). Para posibilitar efectivamente el mantenimiento de los cuidados informales de larga duración en la vejez, prestados en el ámbito de las generaciones que conviven en el seno de las familias, es preciso poner a disposición de los cuidadores familiares ofertas de apoyo, respiro y reconocimiento.

Una configuración generacionalmente justa del cuidado a los mayores exige que la intervención estatal no se limite a las prestaciones económicas, sino que también se desarrolle una oferta de prestaciones públicas en el marco de un esquema de provisión integral (Leichsenring y Alaszewski, 2004; Billings y Leichsenring, 2005). La inversión en la provisión de cuidados para la vejez merece la pena, toda vez que, de este modo, las generaciones de edades intermedias podrán sobrellevar mejor los requerimientos del trabajo doméstico, de la crianza, la participación en el mercado de trabajo y el cuidado a los miembros de la familia que no pueden valerse por sí mismos. La solidaridad entre generaciones difícilmente podrá continuar viviéndose y preservándose sin una política de inversión pública atenta al ciclo vital y que comience a aplicarse ya en la edad activa.

BIBLIOGRAFÍA

ASCOLI, U. y C. RANCI (2002), "The context of new social policies in Europe", en: ASCOLI, U. y C. RANCI (eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Nueva York, Kluwer Academic / Plenum Publishers: 1-24.

BURAU, V.; THEOBALD, H. y R.H. BLANK (2007), *Governing Home Care. A Cross-National Comparison*, Cheltenham, Edward Elgar.

BAUMANN, B. y R. STROHMEIER NAVARRO SMITH (2009), "La politique des générations, un nouveau domaine politique?", *Sécurité sociale CHSS 5/2009 (Des relations entre générations à une politique des générations)*: 286-292 (<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/02357/02684/index.html?lang=fr>).

BILLINGS, J. y K. LEICHSENRING (eds.) (2005), *Integrating Health and Social Care Services for Older People. Evidence from Nine European Countries*, Aldershot/Burlington, Ashgate.

HABERKERN, K. y M. SZYDLIK (2008), "Pflege der Eltern – ein Europäischer Vergleich", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 60, 1: 78–101.

HUBER, M.; RODRIGUES, R.; HOFFMANN, F.; GASIOR, K. y B. MARIN (2009), *Facts and Figures on Long-Term Care. Europe and North America*, Viena, European Centre for Social Welfare Policy and Research.

LEICHSENRING, K. y A.M. ALASZEWSKI (eds.) (2004), *Providing Integrated Health and Social Care for Older Persons*, Aldershot/Burlington, Ashgate.

OECD (2011), *Help Wanted? Providing and Paying for Long-term Care*, París, OECD.

PERRIG-CHIELLO, P.; HÖPFLINGER, F. y B. SCHNEGG (2010), *SwissAgeCare 2010. Pflegende Angehörige von älteren Menschen in der Schweiz. Forschungsprojekt im Auftrag von Spitex-Schweiz. Schlussbericht* (<http://upload.sitesystem.ch>).

SCHWEIZERISCHE AKADEMIE DER GEISTES- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN (SAGW) (2012), *Was ist Generationenpolitik? Eine Positionsbestimmung*, Berna.

STROHMEIER NAVARRO SMITH, R. (próxima publicación), *Alterspflege in der Schweiz. Ein föderal geprägtes Politikfeld im europäischen Vergleich*, tesis doctoral presentada en la Facultad Filosófico-Histórica de la Universidad de Basilea, Berna, Peter LANG.

STROHMEIER NAVARRO SMITH, R. (2009), *A comparative study on generation policies in Denmark, Italy, France, Germany and the UK. Data report: second draft* (<http://www.generationen.ch/index.php?sec570>)

STROHMEIER NAVARRO SMITH, R. (2010), "Familiarization and Regional Variation in Long-Term Care Provision. A Comparative Perspective on Long-Term Care for Older People in Europe", en: KAZEPOV, Y. (ed.), *The Rescaling of Social Welfare Policies. A Comparative Study on the Path Towards Multi-level Governance in Europe*, Farham/Burlington, Ashgate: 277–312.