Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals

POLÍTIQUES PÚBLIQUES DELS MUNICIPIS CATALANS

Edició 2012

Capítol 3
La governança de les polítiques de gent gran. Institucions, xarxes i nous paradigmes

Jezabel Cartoixà, Georgina Rafecas, Leonardo Díaz, Francisco Catena

Informe Pi i Sunyer

Índex

1 Introducció **3**
1.1 Propòsits i abast de l'anàlisi 5

2 La dimensió estratègica de les polítiques de gent gran **7**
2.1 Importància de les polítiques de gent gran 7
2.2 Objectius i prioritats de les polítiques municipals de gent gran 8
2.3 Els instruments per al disseny de les polítiques 11

3 Dimensió estructural i de recursos **14**
3.1 Estructures organitzatives 15
3.1.1 Estructura política 15
3.1.2 Estructura tècnica 16
3.1.3 Transversalitat en l'àmbit de gent gran 17
3.1.4 Personal 18
3.1.5 Canvis en les estructures i recursos de gent gran . . . 19
3.2 La dimensió substancial 22
3.2.1 Actuacions d'atenció social i millora de les condicions de vida 23
3.2.2 Accions de recolzament per a la millora de les condicions de vida 25
3.2.3 El recolzament a famílies cuidadores 26
3.2.4 Actuacions dirigides als col·lectius en situació de risc social 27
3.2.5 Les actuacions de promoció social i participació ciutadana 28
3.2.6 Les repercussions de l'Any Europeu de l'envelliment actiu 30

4 La dimensió relacional **32**
4.1 Les xarxes governamentals 32
4.2 Les xarxes no-governamentals 36

5 Apunts finals **38**
5.1 Les polítiques de gent gran importen 38
5.2 Dèficits en els instruments de gestió de qualitat 40
5.3 Dissenys institucionals estables i consolidats 41
5.4 Un mapa d'actuacions divers i en expansió 42
5.5 Una governança jeràrquica amb xarxes especialitzades 43
5.6 Els reptes de l'envelliment actiu 45

Capítol 1

Introducció

Un dels reptes fonamentals de les polítiques socials és donar respostes a les necessitats que planteja una societat cada vegada més envellida i amb col·lectius de gent gran creixents i amb recursos i necessitats heterogènies. Aquest conjunt de respostes especialitzades defineixen un àmbit específic o subsistema de política social que anomenem 'polítiques de gent gran'. En aquest subsistema conviuen diferents esferes institucionals -governamental, mercantil, familiar o associativa- on intervenen múltiples actors amb recursos i preferències en conflicte.

Des de l'inici de la democràcia els municipis han participat activament en aquestes polítiques desplegant una variada oferta de serveis i programes. La Llei de Bases del Govern Local i la legislació específica defineixen els àmbits competencials dels municipis determinats, fonamentalment, per la grandària dels mateixos. A la legislació especial destaca la Llei de Serveis Socials de Catalunya que regula un model de benestar descentralitzat des de la Generalitat cap a l'administració local a través de serveis socials d'atenció primària i especialitzada. Aquest marc institucional ha configurat un sistema complex de polítiques públiques caracteritzat per la natura eminentment transversal d'aquestes actuacions i per la pròpia diversitat i dinamisme del món local.

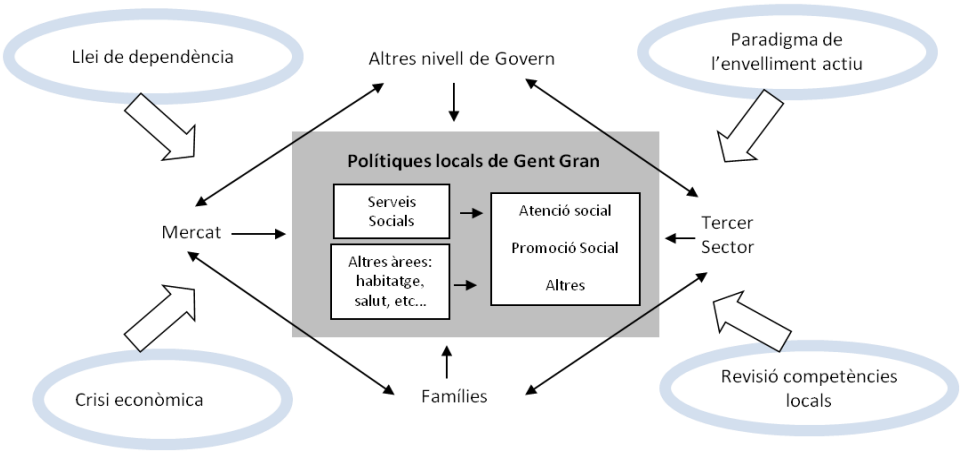
Aquestes polítiques han tingut importants transformacions en els últims anys com a reflex dels canvis sociodemogràfics, de les concepcions sobre el benestar i la vellesa i dels canvis en els models organitzatius de gestió. Aquests canvis s'estan plantejant en un context de crisi econòmica que ha posat a prova les estructures de l'estat de benestar amb una forta tensió entre les demandes socials creixents i els forts ajustos pressupostaris. Finalment, el debat obert sobre l'organització territorial de Catalunya i el projecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local impulsat pel govern d'Espanya, configuren un escenari institucional molt dinàmic amb tensions entre les tendències centralitzadores i descentralitzadores.

Des de la dimensió conceptual, es destaquen dos factors que han tingut un gran impacte en el sistema de polítiques públiques de gent gran. En primer lloc, la implementació de la Llei d'atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD), concebuda com un instrument bàsic per al desenvolupament del 'quart pilar de l'estat de benestar', ha significat un canvi estratègic en el model de protecció del benestar. El reconeixement de drets subjectius per a l'accés a determinats serveis i prestacions d'aquests col·lectius, entre els quals destaquen la gent gran, ha suposat posar en valor el paper de les famílies, i sobretot de les dones, com un suport fonamental en l'atenció de la gent gran. Els problemes en la implementació de la llei, que s'han intensificat amb la crisi econòmica, han provocat una gran tensió que afecta de manera directa els governs locals.

L'altre factor de gran influència ha estat l'impuls i promoció del paradigma de l'envelliment actiu des de l'Organització Mundial de la Salut. La idea de l'envelliment actiu està estretament vinculada als problemes de la dependència ja que l'optimització de les oportunitats de participació, seguretat i autonomia de les persones grans, poden prevenir situacions de dependència. Però l'envelliment actiu és més que una política preventiva per millorar la qualitat de vida de la gent gran ja que atén el canvi de valors i expectatives col·lectius que no resten inclosos en les polítiques tradicionals de gent gran. Al seu torn, aquest paradigma promou fórmules de govern horitzontal amb una participació activa de la societat civil en el disseny i gestió de les polítiques. En aquest sentit, el municipi, apareix com un àmbit ideal atès que la proximitat afavoreix les interaccions, el coneixement mutu i la participació ciutadana.

A la figura 1.1 s'exposen sintèticament alguns elements que caracteritzen al subsistema de polítiques municipals de gent gran. Al requadre central, en ombrejat, es remarca el paper dels serveis socials i altres àrees del govern com a impulsores d'actuacions de promoció i atenció social i d'altres matèries que afecten la gent gran. Com tota política social, es destaca la intervenció de diferents actors que interactuen en aquest sistema des d'esferes institucionals diferenciades: les famílies, el mercat, el tercer sector i altres nivells de govern. Finalment, aquest sistema es troba en un context en el qual es revelen factors d'un fort impacte en aquestes polítiques com: la crisi econòmica, la implementació de la LAPAD, el paradigma de l'envelliment actiu i la proposta de reforma del règim local.

Figura 1.1: Diagrama de les polítiques municipals de gent gran.



Font: Elaboració pròpia.

1.1 Propòsits i abast de l'anàlisi

El propòsit d'aquest treball és realitzar un anàlisi dels resultats del Panel 2012[1] de gent gran dels municipis de més de 10.000 habitants de Catalunya. No es pretén fer una lectura exhaustiva de les polítiques locals de gent gran ni una descripció detallada de cadascun dels temes que es van consultar als municipis. Més aviat es busca ressaltar les dades més significatives que expliquen, de manera sintètica, les principals orientacions i característiques d'aquestes polítiques. En definitiva, aquestes aportacions pretenen ser una contribució propositiva per millorar la qualitat de les actuacions públiques i la qualitat de vida de les persones.

L'anàlisi s'estructura a partir de preguntes bàsiques que permeten indagar sobre quatre dimensions de les polítiques públiques que s'analitzen a partir de diferents indicadors i variables. La primera és la dimensió estratègica que busca conèixer el per què de les polítiques i indaga sobre els objectius i els instruments que ajuden a definir les estratègies locals. Aquests últims inclouen la planificació, l'avaluació i els sistemes d'informació sobre gent gran. La disponibilitat d'aquests instruments és un indicador de qualitat per a l'elaboració, implementació i seguiment de les polítiques de gent gran.

[1] Cal recordar que l'any de recollida de la inforamció és, sempre i per tots els Panels, l'any anterior a l'edició de l'informe. En aquest cas per tant, la informació fa referència a l'any 2011. Igualment succeeix amb el Panel 2010 (dades de l'any 2009). Per més informació sobre els objectius generals del Panel i la metodologia de recerca, veure la Introducció general del llibre

La segona dimensió atén a aspectes substancials i es pregunta 'quines actuacions' van fer els municipis durant l'any 2011. En aquest cas, al Panel es va consultar als municipis sobre 30 actuacions reagrupades en dues grans tipologies anomenades 'Atenció social i millora de les condicions de vida', i 'Promoció individual i social'. Els municipis han respost sobre la disponibilitat i evolució d'aquestes actuacions així com sobre la col·laboració d'altres actors en la seva implementació. Aquest mapa d'actuacions permet distingir prioritats, tendències i xarxes de col·laboració.

La tercera dimensió respon a la pregunta de 'com ho fan' i s'ocupa dels aspectes organitzatius i de recursos. En aquest cas el Panel indaga especialment sobre les estructures polítiques i tècniques i sobre els recursos humans dedicats a la gent gran. D'aquesta manera es pot diferenciar els models organitzatius i les capacitats municipals per gestionar els temes de gent gran. En particular, s'ha consultat sobre els canvis que s'han donat en els últims anys en les estructures organitzatives i de personal així com en els pressupostos destinats a aquestes polítiques. A partir d'aquests canvis es poden deduir algunes hipòtesis referides a la continuïtat d'aquestes polítiques o l'impacte de la crisi econòmica sobre aquestes.

L'última dimensió, es refereix als aspectes relacionals i busca indagar sobre les entitats governamentals que interactuen amb els municipis, els tipus de suports que reben d'aquestes i les preferències municipals per consultes o assessorament en temes de gent gran. El propòsit aquí és definir el mapa i la tipologia de les xarxes d'interacció multinivell. Per a cada actuació realitzada es va consultar sobre la col·laboració d'altres actors, governamentals i no governamentals, i sobre l'evolució de les mateixes en els últims anys. A partir d'aquests resultats s'ha dissenyat un mapa d'actuacions i xarxes d'actors que intervenen en diferents àmbits de les polítiques locals. En aquest apartat també s'analitzen les interaccions amb les entitats del tercer sector i alguns indicadors com l'existència d'entitats de gent gran, suports econòmics cap a les mateixes i vincles d'aquestes amb les diferents actuacions municipals.

Capítol 2

La dimensió estratègica de les polítiques de gent gran

2.1 Importància de les polítiques de gent gran

Hi ha múltiples raons per pensar que les polítiques de gent gran tenen una importància central per als municipis. En primer lloc, com s'assenyalava a l'Informe 2010[1], la progressió demogràfica del col·lectiu de majors de 65 anys seguirà augmentant en els propers anys fins arribar a gairebé el 20% del total de la població catalana l'any 2020. Això implica que augmentaran les demandes i necessitats específiques d'aquests sectors de la població amb un previsible augment dels recursos i actuacions públiques dedicades a aquests col.lectius. Al seu torn, els profunds canvis que s'observen en l'estructura i pautes culturals de la societat catalana, obliguen a una revisió i innovació constant de les polítiques públiques.

A aquests factors, cal afegir el fet que es tracta d'un col·lectiu amb un pes electoral molt important que actualment supera el 20% del padró electoral en els municipis majors de 10.000 habitants. Si tenim en compte que el nivell d'abstenció de les persones majors de 65 anys és el més baix de tots, podem induir que el pes electoral d'aquests col·lectius supera una quarta part de l'electorat en les eleccions municipals. Finalment, els problemes vinculats a la gent gran han ocupat un lloc central en les agendes públiques dels últims anys per iniciatives governamentals com la LAPAD que han tingut un fort impacte social.

Els resultats del Panel 2012 reflecteixen un alt consens polític sobre la importància d'aquests temes a nivell municipal. El 76% dels municipis consultats coincideix que hi ha un acord polític que dóna continuïtat a les polítiques

[1] Rivero, T. 'Estratègies i reptes de les polítiques públiques de gent gran'. A L. Díaz (ed.), i reptes de *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2011.

de gent gran, i el 71% reconeix que els reptes més importants que planteja la gent gran estan inclosos en les agendes polítiques. Si comparem aquestes respostes amb les d'altres panels estudiats al 2012 (educació, participació ciutadana, habitatge i salut pública) observem que a gent gran hi ha una percepció notòriament més positiva, amb una diferència de més de 10 punts amb la mitjana de les respostes dels altres panels, respecte del consens polític o inclusió en les agendes.

Respecte a l'arrelament d'aquestes polítiques en el món local s'ha d'assenyalar que des de l'inici de la democràcia els temes de gent gran formen part del nucli bàsic d'actuacions en polítiques socials que han impulsat els ajuntaments[2]. La progressiva institucionalització i descentralització dels serveis socials ha definit un àmbit amb competències municipals creixents i consolidades. Al seu torn, aquestes polítiques es legitimen a partir dels suports que ofereixen els actors externs que interactuen contínuament amb les administracions. Aquestes xarxes, que s'analitzen més endavant amb detall, mostren un conjunt de serveis i prestacions, com ara els casals, amb una forta implicació del teixit associatiu que afavoreix la seva estabilitat i continuïtat.

No obstant això, encara que es reconeix que les polítiques de gent gran importen, els municipis poden definir diferents estratègies per articular les actuacions municipals segons les seves preferències, competències, capacitats, demandes i necessitats específiques. Al Panel s'han considerat alguns indicadors que permeten reconèixer tendències en les estratègies que segueixen els municipis per organitzar la gestió de les seves polítiques. Entre aquests indicadors hi ha els principals objectius o prioritats que orienten aquestes actuacions i la utilització d'instruments bàsics en el disseny de polítiques com: la planificació, els sistemes d'informació i l'avaluació de les mateixes.

2.2 Objectius i prioritats de les polítiques municipals de gent gran

Des del Panel es va demanar als municipis que seleccionessin i prioritzessin fins a tres objectius d'un total de sis propostes temàtiques diferents. Aquestes propostes, que es van detectar en el primer Panel 2008, expressen grans línies d'actuació que habitualment orienten les accions municipals. Aquestes opcions, que no són necessariament excloents, serveixen per distingir on es concentren els esforços i recursos que despleguen els municipis.

[2]FCM. *20 Anys d'Ajuntaments Democràtics.* Barcelona: Federació Catalana de Municipis, 1999.

Si es consideren els objectius assenyalats com a primera prioritat, es destaquen només tres que concentren gairebé la totalitat de les preferències. El més destacat, amb un 66,3% de les preferències, fa referència a 'l'atenció de persones grans en situació de dependència'. En segon lloc, el 15,8% de municipis ha prioritzat aquelles actuacions que tenen a veure amb l'envelliment actiu i saludable' i en tercer lloc, el 13,7% dels casos ha seleccionat com a primera prioritat les actuacions dirigides a l'atenció de situacions de risc social' (Veure Taula 2.1).

Si es consideren els casos que han seleccionat alguna d'aquestes opcions entre les tres principals prioritats, el 89% van seleccionar l'atenció a la dependència, el 74% van seleccionar envelliment actiu i un 67% van seleccionar actuacions vinculades al risc social. Per a la resta d'opcions plantejades, l'objectiu més esmentat entre les tres principals prioritats ha estat la millora en la gestió i administració municipal (34%), seguida de la promoció i l'enfortiment de relacions socials (26%) i, finalment, l'adequació d'infraestructures i serveis (9%).

Taula 2.1: Principals objectius de treball en matèria de gent gran durant l'any 2011. [n=95]

	De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
Atenció a persones grans en situació de dependència (Implementació de la Llei de Autonomia i Dependència, Serveis d'Atenció Domiciliària...)	66,7	71,4	63,6	42,9	66,3
Promoció de l'envelliment actiu i saludable (prevenció i formació en salut, actuacions d'oci i cultura, promoció de l'exercici físic...)	11,9	14,3	27,3	28,6	15,8
Actuacions per a situacions de risc social (pobresa, aïllament social, dones...)	19,0	8,6	9,1	14,3	13,7
Millora en la gestió i l'organització de l'administració municipal (millorar sistemes d'informació, planificació, formació de recursos humans...)	0	2,9	0	14,3	2,1
Promoció i enfortiment de la participació i les relacions socials (òrgans i processos participatius, voluntariat, associacionisme...)	2,4	0,0	0,0	0,0	1,1
Adequació d'infraestructures i serveis (accessibilitat, equipament públic i habitatge...)	0,0	2,9	0,0	0,0	1,1

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

Aquests resultats, molt similars als del Panel 2010, mostren la preeminència que tenen les actuacions vinculades a l'atenció de persones majors en situació de dependència en les polítiques municipals. El fet que es privilegiïn aquestes estratègies demostra l'impacte que han tingut el desplegament de

la LAPAD, llei 39/2006 i de l'aplicació de la Llei de Serveis Socials de Catalunya. En ambdós casos es tracta de polítiques concebudes des de nivells de govern que s'implementen de forma descentralitzada amb una participació de les instàncies locals en les fases d'execució. Aquest alt nivell de priorització es correspon amb el pes que té l'atenció domiciliària a persones grans en el conjunt de serveis socials. Es calcula que el 78% de la despesa de serveis socials d'Espanya es destina a atenció domiciliària i el 79% dels usuaris d'aquest servei són persones grans[3].

D'altra banda, no és menor la importància de les estratègies centrades en l'envelliment actiu si es té en compte que aquestes actuacions no són prescriptives ni disposen del finançament de les actuacions vinculades a situacions de dependència. La seva inclusió en les agendes locals parla del reconeixement del paradigma de l'envelliment actiu com a concepció integral per al disseny i execució de les polítiques. Aquest reconeixement ja es va evidenciar en el Panel 2010 amb el 86% dels municipis de Catalunya que afirmaven que organitzaven les seves actuacions a partir del concepte d'envelliment actiu. Al seu torn, les dades comparatives entre els Panels 2010 i 2012 mostren que pràcticament s'han duplicat els municipis que van seleccionar com a primera prioritat aquest objectiu -del 8,6% al 15%. En aquest sentit, s'aprecien els efectes que han tingut en els últims anys les mesures de sensibilització i promoció de noves formes de concebre i tractar el tema de la vellesa. Segons les dades del Panel 2012, el 59% dels municipis de Catalunya va realitzar alguna actuació vinculada amb l'Any Europeu de l'Envelliment Actiu i de la Solidaritat Intergeneracional.

Les estratègies centrades en les persones en situació de risc social -pobresa, maltractament, aïllament social, etc.-, demostren la importància que tenen per als municipis aquells col.lectius més vulnerables i que requereixen una atenció especial. Si comparem les dades dels Panels 2010 i 2012 observem que la proporció de municipis que han seleccionat aquests objectius es manté constant. No obstant això, quan es comparen les actuacions específiques adreçades a col·lectius en situació de risc social entre aquests anys, s'adverteix un augment significatiu entre els municipis que les han promogut. El cas més destacat és el dels programes sobre la pobresa on gairebé el 70% dels municipis amb programes específics assenyalen que han augmentat les actuacions en els últims anys. Aquest creixement en la gestió assistencial i d'emergència mostra l'impacte de la crisi econòmica que condiciona la disponibilitat de recursos i esforços per part dels serveis socials.

La resta d'objectius proposats en el Panel no tenen la mateixa importància

[3] AEDGSS. *El valor de la proximidad [Servicios Sociales y Ayuntamientos].* Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, 2013.www.directoressociales.com

en la definició de les estratègies cap a les polítiques de gent gran. Aquests resultats es repeteixen en els diferents Panels i el canvi més destacat que s'observa entre els Panels 2010 i 2012 es dóna en l'opció 'adequació d'infraestructures i serveis' que va passar del 15,4% al 9% entre les tres prioritats més esmentades. L'escassa rellevància d'aquest objectiu contrasta amb la importància que diferents institucions o especialistes assignen a l'hàbitat o a l'entorn físic a la vida de les persones grans. Això pot ser degut a que es tracta d'assumptes que no són competència directa de les àrees de serveis socials i per tant no conformen el nucli central de les seves actuacions.

Un altre objectiu no prioritari es la millora en la gestió i l'organització municipal. Això pot tenir relació amb la percepció positiva dels municipis sobre la capacitat dels serveis locals per atendre les demandes i necessitats de la gent gran, així com sobre la formació dels professionals dedicats a aquestes matèries. Aquesta bona valoració en la qualitat de la gestió contrasta amb dèficits estructurals de disseny, execució i avaluació dels serveis socials assenyalats en alguns estudis[4]. A continuació, s'analitzen diferents instruments consultats al Panel -planificació, informació i avaluació- que permeten valorar la qualitat de la gestió en el disseny de les polítiques públiques.

2.3 Els instruments per al disseny de les polítiques

Les polítiques públiques a Espanya han estat caracteritzades per un estil de gestió reactiu abocat a la immediatesa i amb poques capacitats per preveure i desenvolupar estratègies al llarg del temps[5]. Les polítiques de gent gran no són una excepció si tenim en compte que gairebé la meitat dels municipis no tenen cap tipus de planificació vinculada a la gent gran. Una mica més de la meitat dels municipis consultats han assenyalat que tenen algun tipus de pla vinculat a la gent gran. Entre les tipologies de plans, el 15,8% disposa d'un pla específic dedicat a la gent gran, mentre que en altres casos aquestes actuacions poden estar incloses en un pla general (22,1%) o en plans sectorials (16,8%). En general, la planificació està més estesa entre els municipis més grans, mentre que els plans sectorials només es donen entre els municipis de menys de 50.000 habitants (Veure Taula 2.2).

D'altra banda, que la meitat dels plans vigents siguin anteriors a l'any 2005 i una tercera part anteriors al 2002, mostra que hi ha una experiència considerable que pot ser molt útil a l'hora de valorar les experiències i transferir

[4]Cortada, N., et al. *L'agenda de treball per al desenvolupament organitzatiu i de gestió dels serveis socials locals.* Barcelona: Diputació de Barcelona, 2011.

[5]Subirats, J.; Gomà, R. *Políticas Públicas en España.* Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

els coneixements.

Un segon indicador que assenyala la consistència i qualitat de les polítiques és el sistema d'informació. Aquest sistema inclou tots aquells instruments imprescindibles per detectar els problemes i necessitats, preveure situacions futures i conèixer l'impacte de les actuacions públiques. Els resultats del Panel semblen confirmar les conclusions d'altres estudis sobre la debilitat dels sistemes d'informació de serveis socials[6]. És molt baix el percentatge de municipis que tenen instruments sistemàtics per a la detecció de demandes i necessitats. Dins de les fórmules consultades en el Panel, la més comuna és la que fa referència al contacte directe amb les entitats del tercer sector (63,2%), una tercera part utilitza els indicadors i les enquestes de satisfacció d'usuaris i només el 14,7% té informació periòdica proporcionada per una institució especialitzada com pot ser un Observatori. Finalment, el 23,2% dels municipis ha realitzat estudis puntuals sobre gent gran. Aquests resultats mantenen les tendències d'altres anys que mostren un major desplegament instrumental entre els municipis més grans.

L'últim indicador consultat al Panel és l'avaluació de les polítiques. Només una quarta part dels municipis va realitzar algun tipus d'avaluació de les polítiques de gent gran. Pràcticament la totalitat d'aquestes avaluacions van ser realitzades pel personal del propi ajuntament i majoritàriament es van plasmar en informes i memòries tècniques. En aquest cas també es repeteixen els resultats dels Panels 2008 i 2010 el que indica un escàs progrés en la utilització d'aquests instruments.

[6]Cortada, Op. cit.

Taula 2.2: Instruments pel disseny i gestió de les polítiques de gent gran. Percentatge de municipis segons disponibilitat d'instruments de planificació, informació, coneixement i avaluació.

		De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
Planificació	Hi ha algun tipus de pla o planificació	35,7	60,0	72,7	85,7	52,6
	Pla general que inclou actuacions en temes de gent gran	9,5	31,4	36,4	28,6	22,1
	Pla específic de gent gran	2,4	14,3	45,5	57,1	15,8
	Diversos plans sectorials que inclouen actuacions en temes de gent gran	23,8	17,1	0,0	0,0	16,8
Informació i coneixement	Estudis puntuals sobre gent gran	23,8	22,9	18,2	28,6	23,2
	Enquestes de satisfacció d'usuaris	19,0	37,1	45,5	57,1	31,6
	Aplicació d'un sistema d'indicadors pel seguiment i/o avaluació de les actuacions de gent gran	16,7	34,3	72,7	85,7	34,7
	Informació periòdica proporcionada per una institució especialitzada de l'Ajuntament (p.e.Observatori)	14,3	14,3	9,1	28,6	14,7
	Reunions de treball amb entitats del tercer sector per a recollir demandes i propostes	59,5	68,6	63,6	57,1	63,2
	Altres	9,5	20,0	9,1	28,6	14,7
Avaluació	Algun tipus d'avaluació integral	9,5	22,9	63,6	57,1	24,2

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

En síntesi, els municipis planifiquen poc, els sistemes d'informació són febles i l'avaluació és una pràctica molt poc estesa. Però tot i que aquests indicadors mostren una "perfomance" deficitària per a la majoria dels municipis, l'autovaloració de les seves capacitats de gestió és més positiva. Més del 90% dels casos valoren positivament l'adequació dels serveis locals per atendre i donar resposta als problemes de la gent gran.

Al seu torn, el 66% dels casos consultats estan molt o bastant d'acord respecte de la disponibilitat dels recursos i eines municipals per detectar noves necessitats i el 55% consideren que tenen idees innovadores per afrontar nous reptes. Possiblement aquestes percepcions positives tinguin a veure amb l'elevada valoració que tenen sobre els professionals dedicats a la gent gran, ja que un 84% dels municipis estan molt o bastant d'acord amb que aquests tenen una formació adequada. Per tant, aquesta dissonància entre la bona autovaloració de la gestió i la baixa qualitat dels instruments de disseny i avaluació, pot explicar-se per una cultura de la gestió centrada en pràctiques professionals individualitzades més que en estratègies de gestió sistemàtiques [7].

[7] Cortada, Op. cit.

Capítol 3

Dimensió estructural i de recursos

La formalització i estabilitat de les fórmules organitzatives i la disponibilitat de certs recursos es poden interpretar en termes d'institucionalització d'aquestes polítiques per que garanteixen la seva continuïtat i qualitat. En aquest apartat s'analitzen alguns indicadors vinculats a les estructures organitzatives i de recursos que permeten una aproximació a les característiques i tipologies dels dissenys institucionals de les polítiques municipals de gent gran (Veure taula 3.1).

En primer lloc, s'analitzen les estructures organitzatives, que com s'ha dit, estan estretament vinculades a la xarxa de serveis socials. Aquestes xarxes es caracteritzen per la seva heterogeneïtat organitzativa, plantilles professionals normalitzades amb ràtios definits per la legislació i un major pes de les funcions directives[1]. Al Panel es distingeixen un nivell polític i un altre tècnicoadministratiu. L'estudi d'algunes variables consultades al Panel -existència d'una regidoria en gent gran, departament tècnic, etc.- permeten analitzar indicadors d'interès com la disponibilitat, especialització funcional i la transversalitat de les estructures municipals dedicades a gent gran.

En segon lloc, s'estudien els recursos humans segons algunes variables - vincles laborals, dedicació horària, etc.- que permeten analitzar indicadors claus com: la disponibilitat, quantitat, estabilitat i dedicació del personal.

Al tercer apartat, s'analitza l'impacte de la crisis econòmica dels últims anys segons els canvis a les estructures organitzatives, a les plantilles de personal i als pressupostos dedicats a gent gran.

Finalment, s'analitzen les tipologies de municipis segons la disponibilitat d'estructures tècnicoadministratives i de personal i les seves capacitats per

[1] Cortada, Op. cit.

a desenvolupar polítiques de gent gran.

Taula 3.1: Indicadors i variables d'estructures i recursos.

	Dimensions	Indicadors	Variables considerades
Estructura	Política	Disponibilitat Dedicació Especialització	Regidories amb competències delegades Dedicació del regidor/a Dependència de Regidories Regidories segons especialització
	Tècnico-administrativa	Disponibilitat Dedicació Especialització Transversalitat Impacte de la crisi	Existència OTA Dependència orgànica OTA segons especialització OTA segons matèries compartides Responsable tècnic Mecanismes estables de coordinació Canvis estructures
Recursos	Personal	Disponibilitat Quantitat Especialització Dedicació Estabilitat Impacte de la crisi	Existència i quantitat de professionals Àmbit de dedicació Vincle laboral Dedicació horària Canvis a la plantilla i en les hores de dedicació Percepció de la formació
	Pressupost	Impacte de la crisi	Canvis pressupostaris

Font: Elaboració pròpia.

3.1 Estructures organitzatives

3.1.1 Estructura política

Al Panel 2012 s'ha consultat als municipis sobre la disponibilitat de regidories amb competències delegades en temes de gent gran i sobre la dedicació i especialització de les matèries a les quals es dediquen. Els resultats mostren que el 83% dels municipis de Catalunya disposen d'una regidoria delegada amb competències específiques en matèria de gent gran i que un 44% dels municipis inclouen la denominació de 'gent gran' en el nom de la regidoria. Aquestes proporcions augmenten als municipis de més població (veure taula 3.2).

Respecte de la especialització, gairebé la totalitat d'aquestes regidories (99%) comparteixen les seves funciones amb altres matèries. Les matèries compar-

tides més comuns són les vinculades a temes de benestar social: el 82% vinculades a serveis socials, el 47% a dones, el 38% a immigració i el 32% a salut i infància. En síntesis, l'anàlisi d'aquestes dades mostra que la matèria gent gran està inclosa als màxims nivells de decisió d'un bon nombre de municipis i que aquestes estructures estan estretament vinculades als serveis socials.

Taula 3.2: Existència de regidors delegats amb competències exclusives o compartides en gent gran.

Disponibilitat regidoria		De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
No [n=95]		21,4	16,7	10,0	0,0	16,8
Si [n=95]		78,6	83,3	90	100	83,2
Dedicació regidories [n=79]	Exclusiva	35,7	41,7	40,0	50,0	1,3
	Compartida	42,9	41,7	50,0	50,0	98,7

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

3.1.2 Estructura tècnica

En relació a les estructures tècniques, al Panel 2012 s'ha consultat als municipis sobre la disponibilitat d'un organisme tècnicoadministratiu especialitzat en temes de gent gran (OTA), la dependència orgànica i nivell d'especialització d'aquest organisme i la disponibilitat d'un responsable tècnic en temes de gent gran.

La taula 3.3 mostra que el 73,7% dels municipis disposen d'un OTA. La existència dels OTA es dóna en la totalitat dels municipis majors de 50.000 habitants i en menor proporció als municipis més petits. Gairebé la totalitat dels OTA de gent gran (95,7%) depenen orgànicament d'una regidoria.

Respecte de la especialització, el 67,1% d'aquests organismes comparteixen la gestió amb altres matèries. Això vol dir que, a diferència de les estructures polítiques, hi ha un major nivell d'especialització als organismes tècnics dedicats a la gent gran. En el cas dels OTA que comparteixen la gestió amb altres matèries es dóna una situació similar a les regidories: la majoria comparteix matèries amb benestar social destacant els temes de Serveis Socials (65%) i matèries vinculades a Dona i Salut (42%).

Finalment, el 71,6% del municipis disposen d'un responsable tècnic en temes de gent gran. Alhora, el 81,4% dels OTA especialitzats en temes de gent gran tenen un responsable tècnic en matèria de gent gran. A més, hi ha 11 municipis, tots de menys de 50.000 habitants, que no disposen d'un OTA

especialitzat però, en canvi tenen un tècnic responsable d'aquestes matèries. Si es sumen tots els municipis que disposen d'OTA i/o responsables tècnics, la proporció de casos amb algun nivell d'especialització orgànica en temes de gent gran ascendeix al 85%.

Taula 3.3: Percentatge d'ajuntaments segons els recursos organitzatius en matèria de gent gran: organismes tècnicoadministratius i/o responsables tècnics.

		De 10.001 a 20.000 habitants	De 20.001 a 50.000 habitants	De 50.001 a 100.000 habitants	Més de 100.000 habitants	Catalunya
OTA						
Disponibilitat [n=95]		61,9	74.3	100,0	100,0	73,7
Comparteix gestió [n=70]		69,2	73,1	72,7	28,6	67,1
Dependència orgànica [n=70]	D'Alcaldia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	D'una Regidoria	96,2	96,0	100,0	85,7	95,7
	D'un altre àmbit	3,8	4,0	0,0	14,3	4,3
Responsable tècnic						
Disponibilitat [n=95]		54,8	77,1	100,0	100,0	71,6
Algun tipus d'organització						
Amb OTA i responsable tècnic		38,1	65,7	100,0	100,0	60,0
Només OTA; o només responsable tècnic		40,5	20,0	0,0	0,0	25,3
Sense OTA ni responsable tècnic		21,4	14,3	0,0	0,0	14,7

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

3.1.3 Transversalitat en l'àmbit de gent gran

Com s'ha pogut constatar, tant les regidories com els departaments tècnics de gent gran solen compartir la gestió amb altres matèries, sobretot, amb temes de benestar social. Però aquesta situació no garanteix que els temes de gent gran es gestionin de forma coordinada entre les diferents unitats o àrees. De fet, el 48% dels municipis consultats pel Panel estan poc o gens d'acord amb que les estructures de l'Ajuntament treballin de forma transversal i coordinada sobre els temes de gent gran.

Per a aprofundir en aquesta matèria, al Panel 2012 s'ha consultat sobre la existència de diferents mecanismes de coordinació intramunicipal per tractar temes de gent gran. Amb excepció de cinc casos, tots el municipis consultats reconeixen que tenen algun espai transversal de coordinació horitzontal, però en la majoria dels casos (87%) es tracta d'experiències de 'coordinació puntual en algunes actuacions' (veure taula 3.4). En canvi, aquelles opcions de coordinació més sistematitzades, només han estat mencionades per un 34% de municipis. D'aquests últims espais, els més mencionats en ordre

d'importància han estat: 'la programació anual conjunta d'activitats amb pressupost assignat' (23%); l'existència 'd'una comissió o taula que s'encarrega de fixar criteris i pautes comunes' (12%); i 'un programa transversal de coordinació entre totes les àrees' (20%).

Els mecanismes sistemàtics són més freqüents entre els municipis més petits. El fet que: a menor grandària hi hagi més transversalitat, pot explicar-se perquè les entitats amb estructures organitzatives més simples tenen major facilitat de coordinació horitzontal. Però, no deixa de ser paradoxal que els municipis més grans, que més necessiten aquests espais, per la lògica tendència a la fragmentació de la gestió que tenen les organitzacions més complexes i especialitzades, pràcticament no esmentin aquests espais.

Taula 3.4: Percentatge d'ajuntaments segons els mecanismes transversals de coordinació. Possibilitat de més d'una resposta. [n=95]

	De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
La coordinació és puntual en algunes actuacions	85,7	88,6	100,0	71,4	87,4
Hi ha una programació anual conjunta d'activitats amb pressupost assignat	38,1	17,1	0,0	0,0	23,2
Hi ha una comissió, taula que s'encarrega de fixar criteris i pautes comunes	16,7	11,4	9,1	0,0	12,6
Hi ha un programa transversal de coordinació entre totes les àrees	23,8	20,0	9,1	14,3	20,0

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

3.1.4 Personal

Les dades del Panel 2012 relatives a la disponibilitat, quantitat, estabilitat i dedicació del personal municipal dedicat a la gent gran són similars a les obtingudes en els Panels 2008 i 2010. Amb excepció de sis casos, tots els municipis de Catalunya disposen de personal que es dedica, d'una manera o altre, a temes de gent gran amb una mitjana de 4,8 treballadors per municipi. La totalitat d'aquesta comunitat de professionals suma 458 treballadors, dels quals: el 52,2% són laborals, 29,5% són funcionaris i 18,3% tenen altres tipus de contractes. Respecte de la dedicació horària per setmana, el 56% dels treballadors del capítol 1 té una dedicació de més de 30 hores, un 24% entre 11 i 30 hores i un 20% dedica menys de 10 hores (veure taula 3.5).

Els municipis més grans disposen de plantilles més nombroses, amb vincles laborals més estables i major dedicació horària: més de tres quartes parts dels municipis majors de 50.000 habitants tenen funcionaris amb una mitja-

na de 10 treballadors per municipi, en canvi, només el 21% dels municipis de menys de 20.000 habitants compten amb funcionaris i la mitjana de professionals és de 4 treballadors per municipi. En relació a la dedicació horària, la taula 3.5 mostra que una elevada proporció de municipis de més de 50.000 habitants tenen treballadors amb més de 30 hores de dedicació setmanal, en canvi com més petit és el municipi, hi ha major proporció de casos amb treballadors amb baixa dedicació horària.

Finalment, el Panel ha sol·licitat als municipis que facin una valoració sobre la formació del seu personal. El resultat és molt positiu: el 80% dels municipis considera que els recursos humans que treballen en temes de gent gran tenen una formació adequada. Aquesta percepció coincideix amb les conclusions d'altres treballs que destaquen la bona capacitació i experiència dels professionals i observen, com a punts febles, l'alt grau d'autogestió i d'individualisme professional[2].

Taula 3.5: Presència de treballadors en l'àmbit de gent gran segons categoria professional i dedicació. Possibilitat de més d'una repsosta.

	De 10.001 a 20.000 habitants	De 20.001 a 50.000 habitants	De 50.001 a 100.000 habitants	Més de 100.000 habitants	Catalunya
Existència treballadors [n=95]					
Sí	90,0	97,0	100,0	100,0	94,7
No	10,0	0,3	0,0	0,0	5,3
Categoria professional [n=94]					
Funcionaris	27,0	50,0	72,7	71,4	44,9
Laborals	83,8	82,4	45,5	57,1	79,8
Altres tipus contracte	16,2	35,3	63,6	57,1	32,6
Dedicació [n=88] (Treballadors Capítol 1)					
Menys de 10 hores setmanals	47,2	23,5	9,1	0,0	29,5
Entre 11 i 20 hores setmanals	41,7	35,3	18,2	0,0	33,0
Entre 20 i 30 hores setmanals	22,2	14,7	27,3	28,6	20,5
Més de 30 hores setmanals	44,4	58,8	81,8	100,0	59,1

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

3.1.5 Canvis en les estructures i recursos de gent gran

Com s'ha esmentat en la introducció, les polítiques de gent gran es desenvolupen en un context de grans canvis polítics i econòmics. A nivell polític, es destaquen els canvis en les coalicions de govern de diferents administracions, sobretot a nivell local, que afecten tant la conformació dels equips de govern com les prioritats de les polítiques. A nivell econòmic, la crisi de l'economia

[2]Cortada, Op.cit.

espanyola ha tingut un fort impacte en les administracions locals que han hagut d'ajustar els seus pressupostos davant un escenari amb menys recursos i més demandes socials. Per conèixer l'impacte d'aquests factors en les polítiques de gent gran s'ha consultat als municipis sobre els canvis, en els últims dos anys, de les estructures organitzatives, les plantilles de personal i els pressupostos dedicats a temes de gent gran.

En primer lloc cal assenyalar l'impacte que ha tingut l'aplicació de la LAPAD a nivell local, obligant a un bon nombre de municipis a reorganitzar o adaptar la forma en què gestionen aquests serveis. D'acord amb els resultats del Panel 2012, un 56% dels municipis consultats ha creat un servei i/o un programa específic per a implementar-la. En els municipis de més de 50.000 habitants aquestes transformacions s'han operat en més del 85% dels casos. Ara, si es consideren altres efectes de la llei, com contractació de personal o convenis amb altres entitats, la proporció de casos arriba al 65%[3]. Aquest fort impacte de la llei als dissenys institucionals dels municipis es correspon amb la importància que té, com objectiu prioritari, l'atenció de les persones dependents a les polítiques municipals.

En segon lloc, la majoria dels municipis assenyala que tant les estructures organitzatives com les plantilles de personal dedicades a gent gran s'han mantingut estables en els últims anys. En el primer cas, tres quartes parts dels municipis no han realitzat cap canvi en les seves estructures organitzatives i només un 12% han creat estructures noves o han reorganitzat les existents (Veure taula 3.6). En el cas del personal, l'estabilitat és encara més gran, ja que gairebé el 90% dels municipis ha mantingut les seves plantilles o les hores que aquestes dediquen a temes de gent gran.

[3] Alguns comentaris puntuals sobre altres efectes, destaquen que la implementació de la llei ha permès un major coneixement en la matèria, un reforçament dels pressupostos de serveis socials i un major coneixement sobre la població vulnerable.

Taula 3.6: Percentatge d'ajuntaments segons els canvis en les estructures i recursos municipals realitzats. [n=95]

	De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
Canvis en OTA					
S'ha creat una estructura organitzativa nova	9,5	11,4	9,1	42,9	12,6
S'ha reestructurat l'organisme existent	11,9	11,4	27,3	14,3	13,7
S'ha eliminat l'organisme existent	4,8	0,0	0,0	14,3	3,2
S'ha canviat el responsable tècnic	9,5	11,4	9,1	28,6	11,6
Altres	2,4	5,7	0,0	0,0	3,2
Canvis en la plantilla					
Sí, ha augmentat	4,8	5,7	9,1	28,6	7,4
Sí, ha disminuït	4,8	0,0	9,1	0,0	3,2
No, s'ha mantingut	90,5	94,3	81,8	71,4	89,5
Canvis en la dedicació					
Sí, han augmentat les hores	14,3	8,6	9,1	0,0	10,5
Sí, han disminuït les hores	2,4	8,6	9,1	0,0	5,3
No, s'ha mantingut les hores	83,3	82,9	81,8	100,0	84,2

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

En relació als recursos econòmics destinats a aquest àmbit hi ha major proporció de municipis que senyalen canvis encara que la tendència predominant és l'estabilitat. La taula 3.7 mostra que un 55% dels municipis no consideren que hi hagi hagut canvis significatius en el pressupost, per contra un 24% han assenyalat que hi ha hagut augment i un 21% que hi ha hagut reducció. Als municipis majors de 100.000 habitants hi ha una tendència major a augmentar els pressuposts. En la resta de municipis els percentatges per a cada opció són més dispersos tot i que en els més petits hi ha una clara tendència a l'augment.

En el cas dels municipis que han realitzat reducció en el pressupost (19 de 95), un 35% assenyala que aquesta oscil·la en una proporció del 10% al 30%. Aquests municipis han assenyalat majoritàriament que la reducció ha estat similar a la d'altres polítiques del municipi (70%) o inclús inferior (20%). D'altra banda, els municipis que han augmentat els pressupost (23 de 95), han assenyalat amb percentatges propers al 40% que l'augment oscil·la en una proporció d'entre el 10% i el 20%, i consideren majoritàriament que aquest augment és superior al d'altres polítiques del municipi (65%).

Taula 3.7: Percentatge d'ajuntaments segons els canvis en el pressupost dedicat a gent gran.

	De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
Situació del pressupost respecte l'any anterior [n=95]					
Hi ha hagut reducció	16,7	25,7	27,3	14,3	21,1
Hi ha hagut augment	23,8	20,0	18,2	57,1	24,2
No hi ha hagut canvis significatius	59,5	54,3	54,5	28,6	54,7
Proporció en que s'ha reduït el pressupost [n=19]					
Fins a 10%	33,3	44,4	0,0	0,0	31,6
Fins a 20%	16,7	11,1	66,7	100,0	26,3
Fins a 30%	33,3	22,2	33,3	0,0	26,3
Més del 30%	16,7	22,2	0,0	0,0	15,8
Valoració de la reducció en comparació a d'altres polítiques [n=19]					
Similar a d'altres polítiques del municipi	85,7	66,7	33,3	100,0	70,0
Major	0,0	22,2	0,0	0,0	10,0
Menor	14,3	11,1	66,7	0,0	20,0
Proporció en que s'ha augmentat el pressupost [n=23]					
Fins a 10%	40,0	85,7	50,0	0,0	47,8
Fins a 20%	40,0	14,3	50,0	50,0	34,8
Més del 20%	20,0	0,0	0,0	50,0	17,4
Valoració de l'augment en comparació a d'altres polítiques [n=23]					
Similar a d'altres polítiques del municipi	20,0	28,6	0,0	25,0	21,7
Major	70,0	57,1	100,0	50,0	65,2
Menor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No es pot valorar	10,0	14,3	0,0	25,0	13,0

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

3.2 La dimensió substancial

Aquesta dimensió es refereix a les intervencions municipals dirigides a atendre les necessitats i demandes dels col·lectius de gent gran. Al Panel s'ha consultat als municipis sobre 30 actuacions que s'agrupen en dues grans tipologies anomenades 'Atenció social i millora de les condicions de vida' -a partir d'ara 'Atenció social'- i ´Promoció social' (veure taula 3.8). Les condicions i característiques amb què s'han implementat aquestes activitats s'analitzen a partir d'alguns indicadors com l'extensió -nom de municipis que desenvolupen aquestes estratègies-, la diversitat -quantitat de temes que aborda cada municipi-, l'evolució -increment de les intervencions en els últims anys- i col·laboració d'altres actors en la gestió. Aquest últim punt s'analitza de manera més detallada en el bloc d'anàlisi sobre la dimensió relacional.

La primera tipologia, 'atenció social', comprèn un conjunt de prestacions i serveis vinculades al suport a les persones grans -en temes com habitatge,

transport, equipaments, etc.-, i aquells programes dirigits als col·lectius en situació de risc social -pobresa, aïllament, maltractament, etc. Al Panel s'ha tractat de forma particular les actuacions de suport a les famílies cuidadores on s'analitzen les diferents estratègies dirigides a aquests col·lectius.

La segona tipologia, 'promoció social', inclou un conjunt d'actuacions que busquen potenciar el desenvolupament individual i social de les persones grans. A nivell individual són intervencions que busquen desenvolupar les capacitats de l'individu com a agent que decideix sobre el seu propi envelliment. Les activitats consultades tenen a veure amb la formació, l'oci, la cultura i el foment de l'activitat física. A nivell social, es busca potenciar la dimensió relacional dels individus com a agents socials que intervenen enriquint el capital social d'una comunitat. Des d'aquesta perspectiva les actuacions consultades tenen a veure amb l'enfortiment del món associatiu i de la vida comunitària, de les relacions intergeneracionals o de les condicions estructurals i de serveis que puguin facilitar la implicació de la gent gran en els afers públics.

Finalment, s'ha inclòs un apartat específic per analitzar la repercussió que ha tingut la declaració de l'Any Europeu de l'Envelliment Actiu i la Solidaritat Intergeneracional en les polítiques municipals de gent gran.

Taula 3.8: Indicadors i variables d'actuacions municipals.

Dimensions	Indicadors	Variables
Atenció social i millora de condicions de vida	Extensió Diversitat Evolució	- Canvi estructures organitzatives per LAPAD - Recolzament famílies cuidadores - Millora condicions de vida - Col·lectius en situació de risc social
Promoció social	Implicació altres actors* Impacte	- Promoció i l'estímul del desenvolupament individual - Promoció i l'enfortiment de les relacions socials i de la participació ciutadana
Any Europeu Envelliment Actiu	Extensió Impacte	- Adhesió - Programa activitats

**Aquest indicador s'analitza a l'apartat de la dimensió relacional.*

Font: Elaboració pròpia.

3.2.1 Actuacions d'atenció social i millora de les condicions de vida

Els resultats de Panel 2012 mostren diferències significatives en l'extensió i diversitat de les actuacions municipals d'atenció social. La taula 3.9 ofereix un mapa general que relaciona actuacions i municipis de diferent tram de

població. S'han considerat un total de 16 actuacions vinculades a 'recolzament per a la millora de les condiciones de vida' i als ´programes dirigits a col·lectius en situació de risc social'.

En una lectura global d'aquests resultats s'observa que l'atenció social està més estesa entre els municipis més grans. Al seu torn, aquests municipis tenen una mitjana d'actuacions més alta, el que implica una major diversificació temàtica en la oferta de serveis. En l'anàlisi de cada actuació, s'observa que hi ha temes que estan àmpliament estesos -el suport a les famílies cuidadores i els programes de risc social-, mentre que d'altres -residències assistides, mobbing immobiliari o habitatges tutelats -s'han implementat per un nombre més reduït de municipis.

En els últims dos anys la tendència majoritària ha estat mantenir l'oferta de programes i serveis en temes d'atenció social i entre els municipis que han realitzat canvis, ha predominat l'increment per sobre de la disminució de la oferta. Aquesta tendència incremental ha estat més acusada en algunes actuacions com els programes sobre pobresa o els serveis d'ajuda a domicili vinculats a les famílies cuidadores on més del 65% dels municipis informen sobre augments en les seves actuacions. En aquest cas, com a factor explicatiu es podria senyalar la crisi econòmica que ha incrementat els índexs de pobresa, i la implementació de la LAPAD amb una repercussió directa en l'oferta de serveis a famílies cuidadores.

D'altra banda les accions municipals que més han decrescut són aquelles vinculades a l'habitatge (readaptació o rehabilitació, habitatge públic adaptat o residències assistides), i temes vinculats amb l'immigració. En el cas de l'habitatge un factor explicatiu és la crisi del sector immobiliari que ha tingut gran impacte en les polítiques locals d'habitatge. Mentre que en temes d'immigració la disminució de les actuacions pot estar vinculada al descens de fluxos migratoris o a la pèrdua de pes d'aquests temes a les agendes polítiques.

Taula 3.9: Percentatge d'ajuntaments i mitjana d'actuacions d'atenció social per municipi durant l'any 2011. [n=95]

	Actuacions	De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
Recolzament per a la millora de les condicions de vida	Suport a les famílies cuidadores	61,90	74,29	81,82	85,71	71,3
	Transport públic	50,0	71,4	72,7	100,0	64,2
	Actuacions de millora de l'entorn físic i la mobilitat	60,7	50,0	100,0	50,0	63,1
	Punts d'informació i assessorament	47,6	54,3	72,7	100,0	56,8
	Rehabilitació i adaptació d'habitatges	50,0	45,7	81,8	85,7	54,7
	Centres de dia	52,4	45,7	63,6	57,1	51,6
	Serveis de biblioteca	40,5	37,1	63,6	42,9	42,1
	Menjadors per a gent gran	31,0	37,1	63,6	71,4	40,0
	Habitatge públic adaptat	21,4	37,1	63,6	85,7	36,8
	Residències assistides	38,1	28,6	27,3	42,9	33,7
	Iniciatives contra 'mobbing' immobiliari	11,9	22,9	36,4	42,9	21,1
	Habitatges tutelats	4,8	20,0	9,1	14,3	11,6
	Mitjana actuacions [n=12]	4,8	5,2	7,4	8,0	5,5
Risc Social	Pobresa	66,7	67,6	63,6	85,7	68,1
	Aïllament social	64,3	67,6	63,6	100,0	68,1
	Fragilitat	57,1	50,0	63,6	100,0	58,5
	Maltractament	57,1	61,8	63,6	85,7	61,7
	Immigració	40,5	47,1	18,2	42,9	40,4
	Mitjana actuacions [n=5]	2,9	2,9	2,7	4,1	3,0
Mitjana Total actuacions [n=17]		7,0	7,6	9,1	11,4	7,8

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

3.2.2 Accions de recolzament per a la millora de les condicions de vida

Al Panel s'ha consultat sobre un conjunt d'actuacions que busquen millorar les condicions de vida i l'autonomia de les persones grans. Aquestes actuacions, dotze en total, tenen una implementació diferenciada entre els municipis consultats. Les més esteses, en més de la meitat dels municipis, són les vinculades a: suport famílies cuidadores, transport públic, ajudes econòmiques per la rehabilitació i adaptació dels habitatges, millora de l'entorn físic i la mobilitat, punts d'informació i assessorament i centres de dia. Un segon grup d'actuacions, esteses entre el 30% i el 45% dels municipis, inclouen: menjadors, habitatge públic adaptat, residències assistides i serveis de biblioteca. Finalment, menys del 25% dels municipis disposen de iniciatives contra el mobbing immobiliari i habitatges tutelats. Com es pot apreciar a la taula 3.9 aquestes actuacions són més freqüents en els municipis de més de 50.000 habitants.

Encara que la tendència majoritària ha estat l'estabilitat en la oferta d'aquests serveis, cal destacar que en sis actuacions, més del 30% dels municipis

ha augmentat l'oferta, i únicament en una actuació -ajudes a la rehabilitació d'habitatge- la proporció de casos que ha disminuït l'oferta ha estat superior a l'augment.

En relació a les entitats que intervenen en la prestació d'aquests serveis, la col·laboració es més freqüent amb entitats governamentals que amb ens no-governamentals. Les proporcions més altes d'intervenció d'entitats governamentals es donen a les activitats de suport econòmic per a la rehabilitació d'habitatges (41%), millora de l'entorn físic i la mobilitat (27%), habitatge públic adaptat i centres de dia (21%), residències assistides (17%) i transport públic (15%). Justament, aquestes són les actuacions que registren proporcions més altes en la disminució de l'oferta de serveis. En canvi, els àmbits amb major intervenció de les entitats no-governamentals han estat els menjadors i centres de dia (10% i 12% respectivament).

3.2.3 El recolzament a famílies cuidadores

Al Panel 2012 s'ha dedicat un apartat específic a les actuacions municipals de recolzament a les famílies cuidadores de gent gran amb dependència. En aquest apartat s'han consultat sobre cinc modalitats d'actuacions diferenciades. Casi tres quartes parts dels municipis va realitzar alguna activitat de recolzament a les famílies cuidadores en una proporció superior al 80% en els municipis de més 50.000 habitants, i del 62% en els de menys de 20.000 habitants.

Pràcticament tots els municipis amb suport a les famílies cuidadores va realitzar serveis d'ajuda a domicili. De la resta d'activitats consultades, la més estesa és la formació per a familiars -71%-, seguida de les activitats de grups de suport o ajuda mútua -57%-, els cursos de cuidador no familiars -54%- i la menys estesa són les prestacions econòmiques no reconegudes per la LAPAD, realitzades pel 30% dels municipis.

Pel que fa a l'evolució d'aquestes activitats s'observa una tendència general a mantenir o, en menor proporció, a augmentar l'oferta de serveis. Les prestacions econòmiques són les úniques activitats amb una proporció considerable de casos -20%- que senyalen que han disminuït l'oferta de serveis. Els serveis d'ajuda a domicili, en canvi, són les activitats que més han augmentat -per un 62% dels municipis.

Finalment, el recolzament a les famílies cuidadores és un àmbit amb xarxes de col·laboració diverses i esteses en totes les activitats. La majoria dels municipis amb activitats de formació i suport als grups de ajuda mútua, han ofert aquests serveis amb l'intervenció d'altres ens, fonamentalment go-

vernamentals amb excepció de l'ajuda a domicilio en que el 70% d'aquests serveis son prestats sol pel ajuntament.

3.2.4 Actuacions dirigides als col·lectius en situació de risc social

Les actuacions dirigides cap a aquests col·lectius tenen una llarga tradició en les polítiques socials, sobretot les de tipus assistencial, que intervenen en la detecció, prevenció i tractament de les persones en situació de risc o exclusió social. Des del Panel s'ha consultat als municipis sobre sis tipus d'actuacions diferents que inclouen temes que afecten també a altres col·lectius -com pobresa, maltractament o immigració-, i temes més propis de la gent gran -com a aïllament o fragilitat.

Les dades del Panel mostren que aquestes actuacions estan molt esteses entre els ajuntaments consultats i alhora, són les que més han crescut en els últims anys. Els programes més estesos, impulsats per tres quartes parts dels municipis, són els adreçats a persones grans pobres. La lluita contra la pobresa és un dels objectius centrals de les polítiques socials dels últims anys i que més ha augmentat entre els municipis del Panel (70%). Aquesta dada va en consonància amb les conclusions de diferents estudis que adverteixen que "la pobresa a Catalunya té rostre de persona gran"[4], i demanda que els municipis hi dediquin importants esforços. La fragilitat, l'aïllament social i el maltractament, també són actuacions que han crescut els últims anys i que reflecteixen un augment de les necessitats i demandes socials. Els programes vinculats a la immigració, tot i que en menor mesura, també han crescut en els últims anys, el que indica que aquests col·lectius tenen un elevat nivell de vulnerabilitat social.

Finalment cal destacar que en aquest tipus d'actuacions és on s'observa una major participació d'altres entitats governamentals i no governamentals que col·laboren amb l'Ajuntament per impulsar aquestes accions. En particular, cal destacar el paper que tenen altres entitats del tercer sector i les entitats religioses o vinculades a les esglésies, que són les més citades entre els municipis consultats.

[4] Ayllön, S. i Ramos, X. *Dinàmica de la pobresa a Catalunya. Qui entra, qui surt i qui és queda a la pobresa?*. Barcelona: Departament d'Economia Aplicada UAB-Fundació Jaume Bofill, 2008.

3.2.5 Les actuacions de promoció social i participació ciutadana

El segon mapa d'actuacions que s'analitza té en compte tretze actuacions consultades al Panel sobre temes de promoció social i participació ciutadana (veure taula 3.10). Els municipis de la província de Barcelona han desenvolupat una mitjana de 7,5 actuacions, augmentant en els trams poblacionals més grans. En aquesta descripció s'observa que les actuacions vinculades al desenvolupament individual estan més esteses, i conseqüentment la mitjana per municipi és major, que les que promouen les relacions socials o la participació ciutadana.

Es podria considerar que les reduccions pressupostàries municipals motivades per la crisi econòmica poden haver afectat les actuacions de promoció social ja que no són d'obligat compliment o no atenen a necessitats peremptòries. No obstant això, segons la percepció dels propis municipis, en els dos últims anys s'ha mantingut o augmentat l'oferta de pràcticament totes les actuacions de promoció social. En nou de les tretze actuacions, més del 30% dels municipis va indicar que s'havien produït increments en l'oferta. Les actuacions que presenten menor increments són: el suport al teixit associatiu (15%), les accions comunitàries (13%), la promoció d'òrgans de participació (4%) i els programes d'habitatge compartit (0%). Un dels factors que poden explicar la continuïtat o el creixement d'aquestes estratègies és que en general es tracta d'accions que requereixen pocs recursos per implementar-se i compten amb el suport i col·laboració d'altres entitats.

L'extensió de les actuacions de desenvolupament individual és molt homogènia en tots els trams de població amb mitjanes molt elevades. Tradicionalment els municipis han potenciat la formació no permanent, les activitats d'oci i cultura i l'activitat física. En els últims temps també s'han estès les de formació permanent com: cursos sobre noves tecnologies, programes de formació en col·laboració amb les universitats a través de formes diverses, etc. Cal assenyalar que moltes d'aquestes activitats, prop del 50%, són impulsades amb el suport d'entitats governamentals i no-governamentals. Aquestes xarxes de suport, que s'analitzen en detall més endavant (veure l'apartat Xarxes de suport) s'implementen a través de diferents espais com: casals, centres cívics, etc. que compten amb els seus propis programes d'activitats.

Taula 3.10: Percentatge d'ajuntaments i mitjana d'actuacions de promoció social i participació ciutadana durant el 2011. [n=95]

			De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Catalunya
Promoció Social	Promoció i estímul desenvolupament individual	Actuacions de formació permanent	88,1	68,6	90,9	100	81,9
		Cursos i accions de formació no permanent	95,2	91,4	100	100	94,7
		Accions destinades a fomentar l'activitat física	95,2	94,3	100	100	95,7
		Actuacions d'oci i cultura	83,3	94,3	100	100	90,4
		Mitjana actuacions [n=4]	**3,8**	**3,5**	**3,9**	**4,0**	**3,7**
	Promoció i enfortiment de les relacions socials	Actuacions de foment de les relacions Intergeneracionals	54,8	54,3	90,9	66,7	59,6
		Actuacions de suport al teixit associatiu	69,0	91,4	100,0	100,0	83,0
		Accions comunitàries amb gent gran	50,0	40,0	63,6	66,7	48,9
		Projectes de Banc de temps, Bon veïnatge i suport mutu	28,6	40,0	45,5	66,7	37,2
		Promoció del voluntariat dins de les associacions de gent gran	52,4	57,1	81,8	100,0	60,6
		Parelles lingüístiques i/o altres actuacions de promoció de la convivència	35,7	60,0	63,6	16,7	46,8
		Promoció d'habitatge compartit	4,8	5,7	45,5	83,3	14,9
		Horts urbans i altres accions de relació amb l'entorn	26,2	31,4	63,6	0,0	30,9
		Mitjana actuacions [n=8]	**3,4**	**3,7**	**5,6**	**4,7**	**3,9**
	Promoció participació ciutadana	Ajuntaments que han generat processos i/o òrgans de participació ciutadana	39,3	79,2	100,0	100,0	67,7
Mitjana total actuacions			**6,7**	**7,5**	**9,6**	**9,0**	**7,5**

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

L'oferta d'actuacions centrades en la dimensió relacional, tenen una distribució més heterogènia i, en general, menys estesa entre els municipis consultats. Amb excepció del suport al teixit associatiu, estès en més del 80% dels municipis, en la resta d'actuacions consultades només quatre superen el 60% i les altres cinc han estat impulsades per menys del 50% dels municipis. En aquest cas, s'adverteix una major correlació entre la mida del municipi i l'oferta de programes, ja que en la mesura que augmenta la dimensió del municipi creix el nombre d'actuacions. Caldria destacar la importància que té la promoció del voluntariat dins de les associacions de gent gran, al 61% dels municipis, que constitueix un actiu valuós per diferents programes socials, i, d'altra banda, el poc pes de les acciones comunitàries, en un 40% dels casos, que reflecteix un estil de gestió més centrat en l'atenció individual. Aquest conjunt d'actuacions s'ha de complementar amb les dades sobre els casals de gent gran recollits en el Panel 2010. Els casals, estesos a la totalitat dels municipis amb una mitjana de quatre per municipi, tenen una àmplia

oferta d'activitats canalitzades des de diferents models de gestió -publiques, privades o d'entitats no lucratives- que constitueixen un nucli molt important de les relacions socials i de la participació.

Respecte de la participació ciutadana, al Panel s'ha consultat sobre la disponibilitat de diferents mecanismes de participació ciutadana. Els municipis majors de 50.000 habitants desenvolupen polítiques més actives cap a aquests objectius. La preeminència dels espais estables és una tendència comuna de les polítiques de participació ciutadana que prioritzen espais més formals, garantistes i més senzills de gestionar. El 60% dels municipis disposen d'òrgans de participació, el 20% disposa de processos participatius i el 15% compta amb altres mecanismes. Les fórmules més dinàmiques, de durada limitada i habitualment vinculades a la planificació, encara que són més valorades per la qualitat participativa, tenen també majors costos de funcionament i exigeixen una major dedicació als que les gestionen. Finalment, s'ha incorporat una pregunta subjectiva de valoració de la participació de la gent gran. La meitat dels municipis valoren positivament -estan molt o bastant d'acord- la promoció que fa l'ajuntament per la participació de la gent gran en els projectes de construcció d'equipaments i actuacions en els espais públics.

Aquesta valoració positiva també es molt àmplia -en gairebé el 70% dels municipis- respecte de l'implicació de les persones grans en les polítiques de l'Ajuntament. La dada és significativa si la comparem amb altres resultats menys positius d'altres panels: només el 13,1% valoren positivament la participació ciutadana en el Panel de Participació Ciutadana i el 11,3% en el de Salut Pública. Cal tenir en compte que aquesta percepció més participativa de les persones grans té a veure amb els resultats de diferents estudis que assenyalen que aquests col·lectius tenen nivells més elevats d'associacionisme i participació en les activitats públiques que la resta de la població.

3.2.6 Les repercussions de l'Any Europeu de l'envelliment actiu

La finalitat de la declaració de l'Any Europeu de l'Envelliment Actiu i la Solidaritat Intergeneracional impulsat per la Unió Europea ha estat la promoció i sensibilització dels principis de l'envelliment actiu entre la societat i les institucions responsables de les polítiques públiques. A Catalunya, diferents institucions com la Generalitat i diferents ens locals, han promogut un conjunt d'activitats i suports a totes les entitats que intervenen en les polítiques de gent gran. Des del Panel, s'ha consultat als municipis sobre la seva adhesió a aquestes activitats i sobre l'impacte que han tingut en la programació de la gestió.

Com antecedent cal destacar que més del 86% dels municipis consultats en el Panel 2010 afirmaven que concebien i organitzaven les seves actuacions en matèria de gent gran a partir del principi de l'envelliment actiu. Aquest reconeixement i acceptació generalitzada d'aquest paradigma es reafirma amb els resultats del Panel 2012 en el que un 60% dels municipis han realitzat activitats vinculades a aquesta declaració. Les activitats més destacades han estat les de sensibilització, promogudes pel 89% dels municipis i el debat i l'intercanvi d'informació (60%). Alguns municipis han estès aquests compromisos i accions a altres actors socials i han realitzat accions de formació al personal del municipi.

És interessant destacar que aquesta iniciativa no s'ha limitat només a activitats de sensibilització o informació sinó que també ha tingut un impacte destacat en la programació i gestió de les activitats. A partir d'aquesta iniciativa, tres quartes parts dels municipis han previst realitzar alguna acció vinculada a la planificació, l'enfortiment de xarxes socials o la reorganització de les estructures administratives.

En síntesi, aquesta iniciativa de la Unió Europea ha tingut un impacte positiu ja que una proporció alta de municipis s'han sumat com a agents promotors de l'envelliment actiu amb estratègies concretes per millorar la seva implementació a nivell local.

Capítol 4

La dimensió relacional

Les polítiques de gent gran es configuren a partir de l'intervenció d'actors governamentals i no governamentals que influeixen des del mercat, les administracions, la societat civil i les famílies. A nivell governamental el model de gestió s'articula, en gran mesura, a partir de la xarxa de serveis socials que concentren bona part de les actuacions vinculades amb la gent gran. Aquests serveis s'organitzen de forma descentralitzada i defineixen les competències intergovernamentals a partir de les capacitats de cada entitat. La mida del municipi és el patró que defineix el nivell d'actuació municipal dels serveis d'atenció bàsica i especialitzada. Al seu torn, la coordinació i col·laboració entre els diferents nivells de govern pot estar definida a través de mecanismes formals, com els convenis programa, o pot estar canalitzada a través d'actuacions específiques.

Com ja es va esmentar en la introducció, els nous paradigmes de gestió promouen l'enfortiment de les xarxes horitzontals amb una participació activa dels ciutadans en diferents fases de les polítiques. Per tant, cada vegada hi ha més interès en conèixer quines entitats participen, en quins àmbits i amb quina freqüència. Aquest interès ha estat recollit pel Panel que indaga sobre les interaccions dels municipis amb entitats governamentals i no governamentals per a la gestió de les polítiques de gent gran. A continuació s'analitzen els resultats recollits en el Panel sobre les xarxes d'interacció governamentals i no governamentals.

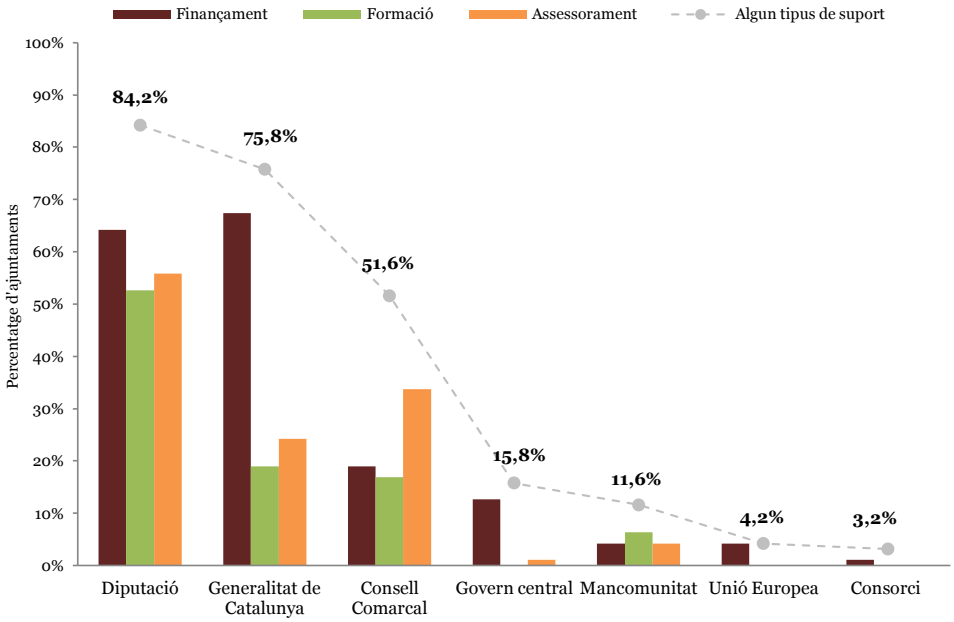
4.1 Les xarxes governamentals

Pel que fa a les xarxes amb entitats governamentals, en el Panel 2012 es recullen els suports rebuts pels municipis per part d'altres entitats, així com quines són les entitats de referència i la participació municipal en xarxes especialitzades. En relació a les xarxes de suport, es consulta sobre el suport en temes variats -formació, finançament o assessorament- de diferents

entitats governamentals. A partir d'aquestes xarxes de suport s'observa un mapa d'interaccions amb diferències notòries tant en l'extensió com en la natura dels suports (veure figua 4.1).

Respecte l'extensió, l'entitat que s'ha relacionat amb més municipis a través d'algun tipus de suport és la Diputació. Aquesta entitat és la que ha prestat una major varietat de suports a una proporció més alta de municipis. La segona entitat amb més relacions és la Generalitat, però en aquest cas els suports es concentren en el finançament amb una menor proporció de casos que assenyalen suports en formació o assessorament. Finalment, la tercera entitat que destaca en l'abast del seu suport és el Consell Comarcal tot i que, en aquest cas, les interaccions es concentren en els municipis més petits. Les altres entitats consultades -Consorcis, Mancomunitats, Administració Estatal i Unió Europea- tenen un paper testimonial i secundari en les relacions amb els municipis.

Figura 4.1: Percentatge d'ajuntaments segons el suport rebut d'organismes governamentals en matèria de gent gran (possibilitat de més d'una resposta). [n=95]



Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

Aquest mapa d'interaccions es pot complementar amb l'anàlisi del suport que diferents entitats governamentals proporcionen als municipis en el desplegament de les activitats de gent gran (veure figura 4.2). D'acord amb les dades del Panel, el 95% dels municipis va contestar que havia rebut algun tipus de suport d'altres entitats governamentals per implementar alguna de

les trenta actuacions sobre les quals es va sol·licitar informació.

Si sumem totes les activitats consultades al Panel que efectivament van executar els municipis -1663 actuacions entre 95 municipis-, podem constatar que un 27% d'aquestes es van implementar amb la col·laboració d'altres entitats governamentals. Aquesta col·laboració presenta diferents nivells d'intensitat segons els àmbits d'actuació. Aproximadament una quarta part de les actuacions desenvolupades en temes de promoció social es van realitzar amb el suport d'entitats governamentals mentre que aquesta proporció ascendeix al 37% en les actuacions d'atenció social.

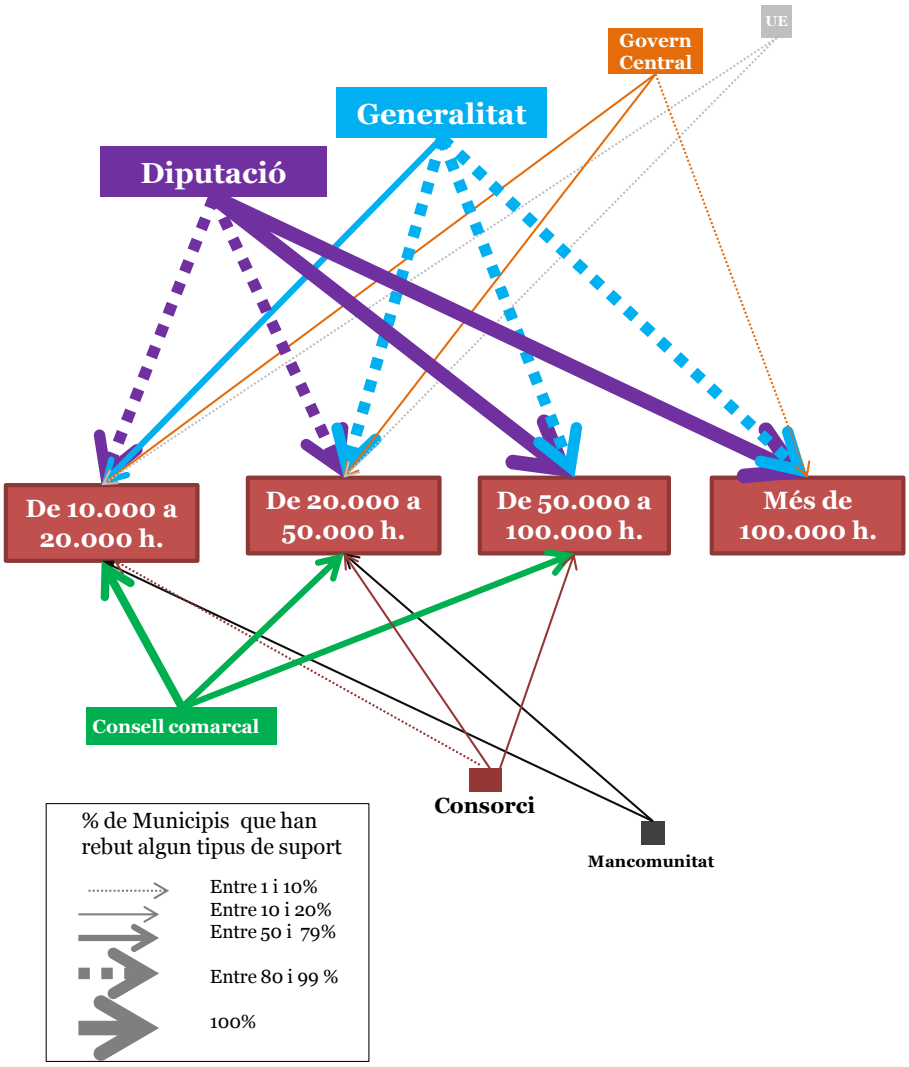
Aquesta informació es complementa amb una valoració qualitativa dels municipis sobre les entitats de referència per sol·licitar assessorament en temes de gent gran. A partir d'aquesta informació es distingeixen diferents nodes referencials que varien d'acord amb la grandària dels municipis. Les entitats de referència seleccionades com a primera opció pels municipis són, en ordre d'importància la Diputació (42%), els Consells Comarcals (19%), el Departament de Benestar Social (24%) i finalment, un altre Ajuntament (10%). Entre els municipis més petits destaquen les preferències vers els Consells Comarcals i altres ajuntaments, mentre que en els municipis més grans, les entitats de referència són la Diputació i la Generalitat. Aquest ordenament qualitatiu reflecteix, d'una banda, certa correspondència amb els suports que presten aquestes entitats als municipis i, de l'altra, les diferències en les xarxes segons la grandària dels municipis.

Finalment, des del Panel s'analitzen les xarxes especialitzades en temes de gent gran en què participen els municipis. En aquest cas, només una tercera part dels municipis consultats (27%) forma part d'aquestes xarxes. La major part dels municipis que intervenen en aquestes xarxes estan vinculades a la Xarxa Local Sad -Servei d'atenció domiciliària (47%)- i al Grup d'Envelliment Actiu (39%) ambdues, iniciatives de la Diputació de Barcelona.

L'última reflexió es refereix a l'autonomia que tenen els municipis per definir les seves polítiques de Gent Gran. Com ja s'ha esmentat, aquestes polítiques estan estretament vinculades al desplegament territorial dels serveis socials i l'aplicació de la legislació específica que afecta a la gent gran. En aquest model, els municipis s'encarreguen d'executar les actuacions mentre que els aspectes normatius, de planificació o de finançament, corresponen a entitats governamentals superiors. Per tant, pot deduir-se que les estratègies locals estan molt condicionades a les decisions, recursos o regulacions d'altres nivells de govern. No obstant això, el 60% dels municipis entenen que les seves polítiques tenen autonomia més enllà del suport o estratègies d'altres entitats governamentals. Aquesta percepció es pot fonamentar en el fet que, segons les dades del Panel 2012, gairebé la meitat del total d'actuacions im-

plementades pels municipis han estat impulsades pels propis Ajuntaments sense la col·laboració de cap altra entitat. Aquesta dada reafirma la valoració positiva que tenen la majoria dels municipis sobre les seves capacitats per al disseny i implementació de les polítiques.

Figura 4.2: Xarxa de suport d'entitats governamentals a les actuacions de gent gran. [n=95]



Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

4.2 Les xarxes no-governamentals

L'existència de relacions fluides entre les administracions municipals i les entitats no-governamentals faciliten la governança horitzontal i la participació ciutadana en les decisions públiques. Les múltiples interaccions que es poden donar entre aquests actors, constitueixen xarxes de polítiques públiques amb modalitats estructurals i funcionals diverses. Per l'anàlisi d'aquestes xarxes s'ha tingut en compte les dades recollides al Panel pel que fa a les entitats especialitzades en temes de gent gran i les interaccions que es donen en la implementació d'aquestes polítiques.

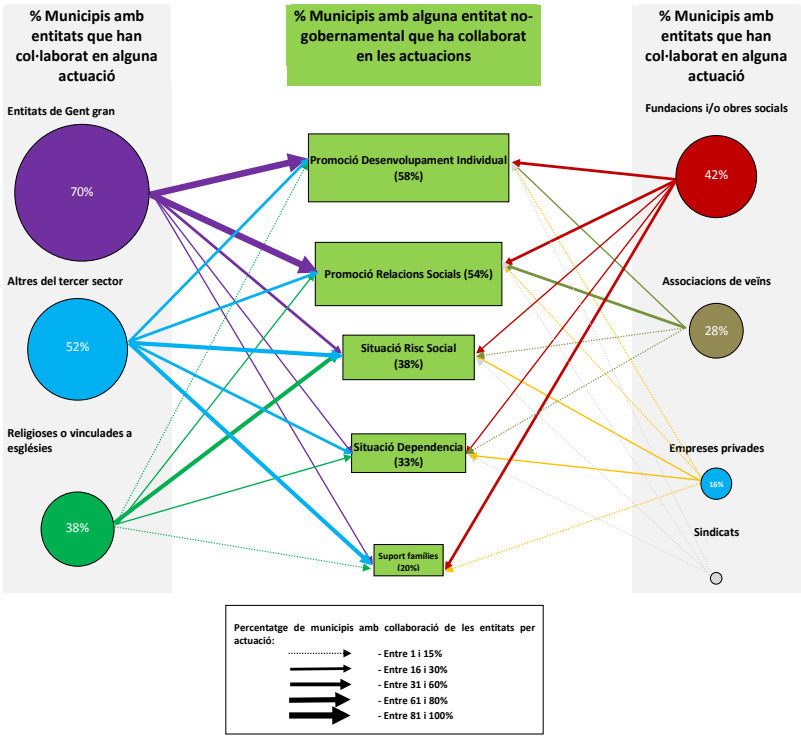
En relació a les entitats especialitzades en gent gran, gairebé la totalitat dels municipis consultats (96%) tenen entitats o associacions de gent gran amb una mitjana de 4,4 entitats per municipi, superant les 20 en els municipis més grans. Al seu torn, tots aquests municipis han aportat algun tipus de suport econòmic a aquestes entitats amb una mitjana de 12.700 euros per any, el que mostra un teixit associatiu especialitzat, nombrós, estès i amb importància en les agendes locals. D'acord amb les dades del Panel 2010, més del 70% dels municipis les consideraven com la primera entitat no governamental de referència a la qual es dirigien els ajuntaments per impulsar polítiques de gent gran. La seva importància es confirma en el Panel 2012 ja que aquests actors són els més esmentats pels municipis (70,5%) com aquelles que ajuden o col·laboren en les actuacions dirigides a la gent gran. En resum, aquestes entitats respresenten un paper central en el disseny i implementació de les polítiques públiques locals de gent gran.

Altres entitats consultades al Panel tenen menys pes destacant, en orde d'importància: les entitats del tercer sector (52%), les fundacions i/o obres socials d'entitats financeres (42%), les entitats religioses (38%), les associacions de veïns (28%), les empreses privades (16%) i finalment els sindicats (6%).

En relació a les interaccions, les dades del Panel mostren que l'ajuda o col·laboració de les entitats no governamentals varia segons el tipus d'actuacions. Com s'observa als quadres de la segona columna de la figura 4.3, les actuacions de promoció social són les que tenen una major proporció de municipis que han mencionat alguna entitat en qualsevol de les actuacions consultades. En canvi, la intervenció d'aquests actors està menys estesa en las activitats específiques de situació de dependència (33,3%), de recolzament a famílies cuidadores (20%), o en situació de risc social (38,0%). En aquest cas, la mida del municipi no apareix com un factor decisiu que expliqui la intervenció d'aquestes entitats en les actuacions, encara que s'observa major participació en els municipis més grans, sobretot en els del tram de 50 a 100 mil habitants.

Finalment, la col·laboració específica de cadascuna de les entitats en els diferents àmbits mostren, d'una banda, certa especialització i, de l'altra, diferències en la diversitat d'entitats que intervenen. En l'àmbit de la promoció social els actors més esmentats pels municipis són les entitats de gent gran i les entitats del tercer sector. En les diferents actuacions de suport per a persones en situació de dependència, en canvi, destaquen les entitats del tercer sector, seguides de les empreses privades i fundacions. En les actuacions de suport a les famílies cuidadores destaquen les entitats del tercer sector i les fundacions. Finalment en les actuacions dirigides a persones en risc social destaquen les entitats del tercer sector i les entitats religioses.

Figura 4.3: Xarxa de col·laboració amb entitats no-governamentals a les actuacions de gent gran. [n=95]



Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

Capítol 5

Apunts finals

5.1 Les polítiques de gent gran importen

En els últims temps les polítiques municipals de gent gran afronten diferents reptes determinats pels canvis de valors i concepcions sobre la vellesa, les transformacions sociodemogràfiques, la rediscussió de les competències municipals i una aguda i prolongada crisi econòmica que condiciona les agendes públiques. En aquest context canviant i complex, les dades del Panel, permeten una aproximació a les estratègies, els recursos institucionals, les actuacions i les xarxes d'interacció desplegades pels municipis segon dades del Panel 2012. A partir d'aquestes dades s'aporten algunes reflexions que sintetitzen els principals resultats de cadascun dels apartats d'aquest treball.

La primera observació que cal destacar és que les polítiques de gent gran tenen un ampli nivell de reconeixement polític i de consolidació institucional en la majoria dels municipis estudiats. No s'ha de perdre de vista la importància del col·lectiu de gent gran com un dels principals demandants dels serveis locals i com un actor influent en les decisions públiques. El consens de les diverses forces polítiques sobre els programes vinculats a la gent gran o la inclusió dels seus problemes a les agendes locals, és reconegut per la major part dels municipis consultats. Un altre indicador rellevant en aquest sentit és que en la majoria dels ajuntaments hi ha estructures polítiques i tècniques especialitzades en aquests col·lectius. Segurament la institucionalització dels serveis socials i les conseqüències de la implementació de la LAPAD han ajudat d'una manera decisiva a enfortir la institucionalització de les polítiques de gent gran. Finalment, en un moment en que els pressupostos municipals minven, paradoxalment els serveis socials han incrementat els seus recursos. Això es veu reflectit en les polítiques de gent gran que són les úniques, de les cinc polítiques estudiades en els Panels 2012, en què la majoria dels municipis ha mantingut o augmentat els recursos pressupostaris i humans.

Si les persones grans importen, l'atenció a la dependència és la primera prioritat que es fa visible en les polítiques municipals. El desenvolupament del quart pilar de l'estat de benestar seria impensable sense l'esforç dels governs locals que "han fet bona la implementació de la LAPAD"[1]. Però l'aplicació de la llei ha obligat a una reorganització interna dels municipis que en més del 60% dels casos han creat nous serveis o programes especialitzats en temes de dependència. L'esforç i la dedicació que han hagut de fer els municipis per implementar la llei es veuen reflectits en la definició de les prioritats de les seves polítiques. Un 66% dels municipis consultats ha triat com a principal prioritat de la seva gestió 'l'atenció a la gent gran en situació de dependència'. Aquest nivell de priorització, similar al del Panel 2010, és previsible que es mantingui en el futur tenint en compte que es tracta de drets subjectius reconeguts que afecten principalment a un col·lectiu cada vegada més nombrós.

La segona prioritat seleccionada pels municipis és la promoció de l'envelliment actiu i saludable. Al Panel 2010 es va constatar el reconeixement d'aquest paradigma, plantejat com un important objectiu estratègic utilitzat per la majoria dels municipis en la programació de les seves polítiques. Al 2012 s'observa un increment en les preferències municipals cap a aquest objectiu que possiblement es degui a les tasques de sensibilització i formació que promouen diferents institucions. De fet, més del 60% dels municipis, han mostrat la seva adhesió, a través de diferents activitats, a l'Any Europeu de l'Envelliment Actiu i la Solidaritat Intergeneracional i despleguen una proporció elevada d'actuacions vinculades amb promoció social. Però, una cosa és reconèixer i acceptar certs valors i principis i una altra és aplicar-los de manera efectiva. Com es veurà més endavant, alguns dèficits en el disseny de la gestió, la crisi econòmica o les pròpies inèrcies institucionals, són dificultats que limiten una gestió exitosa d'aquest model. No obstant això, el reconeixement i la legitimació d'aquest paradigma és un pas imprescindible en la transformació de les pràctiques i estils de gestió.

L'atenció de les persones en situació de risc social és la tercera prioritat més valorada pels municipis i demostra la importància que tenen els col·lectius vulnerables i en perill d'exclusió social a les agendes locals. Cal destacar que les actuacions referides a aquests col·lectius, especialment aquelles dirigides als més pobres, són les que més han crescut en els darrers anys. Això demostra que la crisi econòmica condiciona les agendes de les polítiques socials que han de donar resposta a les necessitats més urgents. Al seu torn, l'increment de les demandes socials i l'atenció de les urgències, enforteix les tendències reactives i de gestió individualitzada que han caracteritzat tradicionalment

[1] Pelegrí, X. *El Sistema català de serveis socials (1977-2007): cultura i política.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010.

els serveis socials.

Finalment, són molt pocs els municipis que han prioritzat l'adequació d'infraestructures i serveis o la millora en la gestió i l'organització municipal. En el darrer cas, això es correspon amb la visió positiva que tenen els ajuntaments respecte de la formació del seu personal i de les seves capacitats de gestió per atendre les demandes de la gent gran. No obstant això, alguns estudis coincideixen que els dèficits en la qualitat de la gestió, limiten seriosament el desenvolupament d'una gestió estratègica i integral de les polítiques locals. Alguns indicadors de qualitat testejats pel Panel -com la planificació, el sistema d'informació, l'avaluació i els mecanismes de coordinació horitzontal i vertical- confirmen aquests dèficits en un nombre important de municipis.

5.2 Dèficits en els instruments de gestió de qualitat

Les ràpides transformacions sociodemogràfiques i del sistema de valors obliguen a les administracions a estar atentes per detectar aquests canvis així com a preveure les conseqüències futures. Malgrat la seva importància, només el 15,8% dels municipis tenen plans específics dedicats a la gent gran i gairebé la meitat no tenen cap tipus de planificació -incloent plans generals o sectorials- que abordi aquestes problemàtiques. A més d'aquestes mancances en la previsió, són molt pocs els municipis que tenen formes sistemàtiques de recollida de la informació.

El tercer instrument analitzat, l'avaluació, només ha estat impulsat per una quarta part dels municipis. Tot i que la manca d'avaluació és un problema comú a les polítiques públiques de diferents nivells de govern, aquestes mancances són més accentuades en l'àmbit local i en les polítiques socials. De fet, la majoria de les experiències d'avaluació són realitzades pels propis equips dels ajuntaments i són pocs els casos d'avaluacions externes.

Els darrers instruments analitzat són els mecanismes de coordinació entre les estructures organitzatives dels ajuntaments. La transversalitat de la gestió és una premissa de treball que busca conciliar la integralitat dels problemes amb l'especialització funcional de les administracions. Més de la meitat dels municipis reconeix que les seves estructures no treballen habitualment de forma transversal. Al seu torn, la transversalitat s'instrumenta majoritàriament a través de contactes puntuals entre les diferents àrees i són pocs els casos amb instruments més sistemàtics de coordinació horitzontal.

Per tant, s'observa que la creixent institucionalització i desenvolupament

d'aquestes polítiques no ha estat acompanyada d'estratègies de millora en la qualitat de la gestió. Aquesta situació pot explicar-se per factors com les inèrcies d'un estil de gestió reactiu o la crisi econòmica que reclama solucions peremptòries a les necessitats més urgents. Un altre factor explicatiu és el model de descentralització de les polítiques de gent gran que reserva per al centre funcions estratègiques, com la regulació, el finançament i la planificació, i delega en la perifèria l'execució de les tasques. Aquest model de governança que promou la intervenció de diferents actors té un biaix jeràrquic que pot inhibir el desenvolupament de sistemes de polítiques més autònomes.

5.3 Dissenys institucionals estables i consolidats

La majoria dels municipis mostren un nivell d'institucionalització consolidat i estable. Això té a veure amb el desenvolupament de la xarxa de serveis socials i de la legislació social que reconeixen competències i recursos específics per als municipis. Les dades del Panel confirmen la vinculació de les estructures polítiques i tècniques de gent gran a l'àmbit de serveis socials així com l'estabilitat i especialització d'aquestes dissenys institucionals.

Una àmplia majoria de municipis disposen d'estructures i de personal dedicades a temes de gent gran: més del 80% dels municipis té una regidoria amb competències delegades en temes de gent gran i el 86% disposa d'OTA o responsable tècnic dedicats a aquesta matèria. D'altra banda, el 97% dels municipis compten amb personal vinculat a l'àmbit de gent gran amb una dedicació, per a més del 80% dels treballadors, que supera les 20 hores setmanals.

D'altra banda, aquests dissenys institucionals han demostrat la seva solidesa en un context polític i econòmic de grans canvis. En el període 2010-2011 no s'observen grans variacions ni en les estructures organitzatives ni en les plantilles de personal. Aquesta estabilitat es correspon amb l'evolució dels pressupostos dedicats a aquestes polítiques entre 2010 i 2011: el 54,7% dels municipis consultats els han mantingut, el 24,2% els han augmentat i el 21% dels municipis els han reduït. Al seu torn, quan es compara l'evolució dels pressupostos amb altres polítiques, la situació de gent gran és, en la majoria dels casos, similar o més favorable que la d'altres polítiques municipals. Això no vol dir que els pressupostos siguin suficients per cobrir les necessitats d'aquestes polítiques, però, per un 60% dels municipis considera que hi ha hagut un creixement adequat dels recursos destinats a aquests col·lectius.

5.4 Un mapa d'actuacions divers i en expansió

El conjunt de programes i serveis vinculats a la gent gran recollits en el Panel, configura un mapa amb relleus contrastants d'acord a l'extensió, la diversitat, l'evolució i l'impacte de les intervencions. La mida de la població del municipi i el desenvolupament dels dissenys institucionals són dos factors rellevants que expliquen les diferències en l'extensió i diversitat en l'oferta d'actuacions municipals. Les actuacions estan més esteses i són més diverses entre els municipis més grans o amb més capacitat institucional.

Aquesta distribució d'actuacions es pot observar gràficament mitjançant un índex amb tres tipus de municipis: els que tenen un nivell baix d'actuació (que han assenyalat entre 6 i 13 actuacions), aquells amb un nivell mitjà (entre 14 i 20), i els que tenen un nivell alt (entre 21 i 30). Com s'observa a la taula 5.1, entre els municipis de més de 50.000 habitants predominen els tipus mig-alt, mentre que en els de menys de 50.000 habitants predominen els mig-baix.

Taula 5.1: Nivell d'actuacions realitzades durant 2011: Percentatge de municipis per categoria. [n=95]

Nivell d'actuacions	De 10.001 a 20.000 h.	De 20.001 a 50.000 h.	De 50.001 a 100.000 h.	Més de 100.000 h.	Total
Nivell baix (6-13 actuacions)	31,7	35,3	0,0	14,3	28,0
Nivell mig (14-20 actuacions)	58,5	44,1	45,5	14,3	48,4
Nivell alt (21-30 actuacions)	9,8	20,6	54,5	71,4	23,7

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

D'altra banda, el desenvolupament institucional, mesurat en terme d'estructures organitzatives i de personal, té una relació directa amb la diversitat d'actuacions que pot implementar cada Ajuntament. En relació a les capacitats organitzatives -disponibilitat d'OTA i de responsable tècnic- s'observa que els municipis amb més activitats són els que disposen de més recursos. La taula 5.2 mostra el resultat de creuar aquest índex amb les variables 'Responsable Tècnic' i 'Organisme tècnicoadministratiu'. La major part dels municipis amb un nivell alt d'actuacions tenen responsable tècnic (93%) o OTA (87%). En canvi, el 41% dels municipis sense aquests recursos, tenen un nivell baix d'actuacions. Aquestes dades mostren que la presencia d'un responsable tècnic té major incidència en el desplegament d'activitats que la disponibilitat d'OTA.

Taula 5.2: Relació entre nivells d'actuació i disponibilitat de recursos organitzatius. Percentatge d'ajuntaments. [n=95]

Nivell d'actuacions	Responsable Tècnic		Organisme tècnicoadministratiu	
	Amb responsable tècnic	Sense Responsable tècnic	Amb OTA	Sense OTA
Nivell baix (6-13 actuacions)	53,8 -	46,2 +	53,8 -	46,2 +
Nivell mig (14-20 actuacions)	71,1	28,9	75,6	24,4
Nivell alt (21-30 actuacions)	90,9	9,1	90,9	9,1
Total	71,0 +	29,0 -	73,1 +	26,9 -

Font: Elaboració pròpia a partir del Panel de gent gran 2012.

En relació al tipus d'activitat, la proporció de municipis que ha realitzat actuacions de promoció social és més alta que la d'aquells que han intervingut en temes d'atenció social. La raó fonamental és que la legislació de serveis socials discrimina i delimita les competències municipals en les actuacions d'atenció social d'acord amb la grandària del municipi o les competències reconegudes a d'altres administracions. En canvi, en les actuacions de promoció social no existeixen aquestes limitacions i s'aplica la clàusula d'apoderament general on es reconeix la capacitat municipal per a realitzar totes les activitats que contribueixin al benestar de la comunitat. Però, dins de les actuacions de promoció social s'observa que aquelles que promouen l'empoderament individual estan més esteses que aquelles que busquen enfortir les relacions socials. Aquest biaix es podria explicar per l'estil de gestió de serveis socials, que com s'ha esmentat, prioritza un tractament individualitzat dels casos.

Finalment, quan s'analitza l'evolució d'aquestes actuacions en els últims dos anys, s'observa que l'oferta de serveis s'ha mantingut estable o, en una proporció elevada de casos, s'ha incrementat. Són molt pocs els municipis que registren una disminució en l'oferta de programes. Aquest procés d'estabilitat amb creixement de les polítiques de gent gran es correspon amb l'evolució de les capacitats institucionals descrites precedentment. Aquest increment ha estat més accentuat en aquells programes vinculats amb la crisis econòmica -especialment en temes de pobresa- o al desenvolupament de polítiques de dependència com les ajudes a domicili per famílies cuidadores.

5.5 Una governança jeràrquica amb xarxes especialitzades

Com s'ha mencionat, les polítiques de gent gran s'articulen fonamentalment a partir de la xarxa de serveis socials que, de forma descentralitzada, re-

alitza els serveis i prestacions que constitueixen el nucli central d'aquestes polítiques. Aquest procés de descentralització ha ajudat a consolidar les polítiques locals de gent gran creant un marc institucional que garanteix l'estabilitat de recursos i interaccions. En aquest model, les funcions estratègiques estan reservades al centre, la Generalitat, que descentralitza cap a la perifèria, els governs locals i altres actors no governamentals, les tasques d'execució. Es podria dir que aquest model limita l'autonomia dels municipis en el desplegament de les seves polítiques i explica l'escàs desenvolupament dels instruments de gestió de qualitat.

No obstant això, el 60% de municipis considera que les seves polítiques de gent gran tenen autonomia més enllà de les estratègies i el suport d'altres entitats governamentals. Aquest nivell de resposta és sorprenent, tractant-se d'una xarxa jeràrquica que concentra funcions i recursos vitals en els nivells superiors. Entre els factors que expliquen aquesta situació cal esmentar l'ampli recorregut històric de les polítiques municipals de gent gran que han consolidat un espai específic d'actuacions i interaccions amb diferents entitats. En segon lloc, segons les dades del Panel, només una tercera part de les actuacions realitzades el 2011, han estat implementades amb l'ajuda d'altres entitats governamentals. Al seu torn, el 49% del total d'actuacions, han estat impulsades pels ajuntaments sense l'ajuda de cap entitat i un 25% amb l'ajuda d'entitats no-governamentals. Això vol dir, que una proporció elevada de les actuacions municipals es desenvolupa amb autonomia de les xarxes de suport governamental. Si bé, un bon nombre d'aquestes intervencions no són d'obligat compliment pels ens locals, sobretot les vinculades a la promoció social, la seva implementació és decisiva per complir amb els reptes que planteja el paradigma de l'envelliment actiu.

És interessant observar el paper que compleixen en aquestes xarxes les institucions governamentals intermèdies, com la Diputació o els Consells Comarcals. D'acord a l'extensió i diversitat de suports i a les pròpies preferències municipals, les entitats de referència són en primer lloc la Diputació i en segon lloc els Consells Comarcals. Aquests nodes compleixen una funció vital en el funcionament de la xarxa perquè, a més de la prestació de determinats serveis, són punts d'interacció bàsics per operativitzar la cooperació intermunicipal. De fet, les xarxes de cooperació horitzontal intermunicipal més importants que esmenten els municipis -Xarxa Local Sad i Grup d'envelliment actiu- estan vinculades a la Diputació. No obstant això, una proporció alta de municipis, el 40%, entenen que la cooperació intergovernamental no és adequada. Aquest problema ha estat destacat com un dels assumptes vitals a resoldre ja que la governança en xarxa se centra en la participació activa i cooperació entre diferents actors socials. Aquestes mancances van quedar al descobert en les primeres etapes d'implementació de la LAPAD en què es va evidenciar una 'descoordinació generalitzada' entre diferents

nivells de govern[2].

Però el principal problema que apareix en l'horitzó d'aquest model de gestió multinivell és el projecte de llei de Reforma de l'Administració Local proposat pel govern d'Espanya. Aquest nou marc legal preveu una dràstica reducció de les competències i recursos municipals alhora que centralitza potestats en administracions supramunicipals. S'obre així un escenari carregat d'incerteses sobre els objectius i funcions que poden desenvolupar els municipis en les polítiques de gent gran.

Respecte de les entitats no-governamentals, els municipis compten amb un capital social nombrós, divers i amb certa especialització respecte de les activitats impulsades pels ajuntaments. A diferència de les entitats governamentals, vinculades principalment amb les activitats d'atenció social, les no-governamentals es relacionen de forma més intensa amb l'àmbit de la promoció social. En aquesta xarxa de col·laboració, destaquen les entitats de gent gran que són els actors de referència en la elaboració de les polítiques i, a més, són els que tenen una major intervenció en les diferents actuacions municipals. A la resta d'entitats consultades al Panel s'observen diferències significatives entre aquelles amb nivells d'implicació més elevats amb les activitats municipals, com les entitats del tercer sector o les vinculades a les esglésies, i d'altres, com les empreses privades i els sindicats, amb nivells de col·laboració mínims.

5.6 Els reptes de l'envelliment actiu

L'última observació d'aquestes conclusions té a veure amb els reptes que té la implementació del paradigma de l'envelliment actiu en les polítiques locals de gent gran. El concepte de paradigma ens parla d'un marc d'idees acceptat i comprensible que no només especifica instruments i objectius d'una política sinó també la pròpia naturalesa dels problemes. Les comunitats d'especialistes o institucions com l'Organització Mundial de la Salut o la Unió Europea han contribuït a legitimar aquestes idees que impliquen un canvi o superació d'altres paradigmes que fins al moment han estat predominants en les polítiques de gent gran. No obstant això, el fet que aquestes idees es donin per fetes i siguin influents entre els decisors, no vol dir que la seva implementació sigui senzilla ni que hi hagi un full de ruta únic per assolir els seus objectius. Optimitzar les oportunitats de salut, participació i seguretat de les persones que envelleixen són propòsits que afecten diferents esferes de la vida en què intervenen múltiples factors.

[2]Pelegrí, Op. cit.

En l'àmbit les de polítiques públiques entenem que la concepció de l'envelliment actiu està associada a un estil de gobernança horitzontal en que es busca donar poder als individus i enfortir les seves relacions per propiciar una participació activa i integral en la vida comunitària. S'entén que l'escala local és la més viable i efectiva per desenvolupar la dimensió relacional que és vital per garantir la salut i la seguretat econòmica de les persones. Factors com la proximitat, l'escala reduïda, el coneixement mutu, l'existència del teixit associatiu o la delimitació territorial que facilita una gestió integral de les polítiques, són alguns dels múltiples arguments que situen el municipi com un actor central d'aquest model.

L'anàlisi de les polítiques municipals mostra un escenari amb oportunitats i amenaces per a la implementació d'aquest paradigma. En primer lloc, els municipis coneixen i accepten el discurs de l'envelliment actiu, desenvolupen múltiples activitats d'empoderament individual i social, i compten amb un capital social que intervé activament en determinades activitats. Aquestes són condicions necessàries però no suficients, alhora de projectar un camí que està carregat d'incerteses. Les tendències de recentralització de la gestió pública, sobretot amb el projecte de Reforma de l'Administració Local, van a contramarxa de les fórmules descentralitzadores i de governança horitzontal. Alhora, les inèrcies dels serveis socials i la pròpia dinàmica de la crisi econòmica, propicien un model centrat en competències obligatòries i en l'assistència de les necessitats peremptòries.A aquests factors cal afegir els dèficits en la qualitat de la gestió detectats al Panel que generen un model fragmentat, reactiu i descoordinat que s'allunya dels propòsits d'una gestió activa, transversal i de govern multinivell.

Aquest contrast entre les fortaleses i debilitats del sistema, no pretén emfatitzar una visió pessimista tan pròpia en època de crisi. Al contrari, aquesta contribució parteix de la base que les respostes que exigeix l'envelliment actiu no són fàcils però que el coneixement i l'aprenentatge mutu poden contribuir a la superació de molts dels problemes i limitacions que aquí s'esmenten. Un exemple d'això són les 26 experiències considerades innovadores pels municipis recollides en el Panel 2012. Aquestes bones pràctiques poden ser exemples replicables sobre temes sensibles com la construcció de xarxes socials, el treball transversal, la cooperació intergovernamental, el foment de la participació, la formació en noves tecnologies, etc. De manera particular, cal destacar el projecte 'Xarxa de Ciutats Amigues de la Gent Gran' que és una estratègia integral per a la acció, que pot servir com a full de ruta per avançar en el coneixement i l'experimentació de les dimensions que inclou l'envelliment actiu.