

III. Principios y objetivos

del Plan Gerontológico

1. PRINCIPIOS Y BASES JURÍDICAS

1.1. Principios inspiradores del Plan Gerontológico de Navarra

La aceleración de los cambios sociales a lo largo del último siglo, así como el aumento de la población mayor, están determinando un cambio sustancial en el papel que ésta desarrolla en el conjunto de la comunidad. Los ancianos han pasado de ser un bien escaso, depositario de la historia y sabiduría del grupo, a constituir un colectivo muy amplio cuya experiencia no siempre se adapta a los conocimientos y realidad social de las generaciones jóvenes.

Aunque quizá nunca se haya reconocido tanto el derecho de los mayores al descanso y a una vida digna como recompensa a años de esfuerzos, estos derechos se materializan a menudo en medidas que alejan a las generaciones, aumentando la desconexión entre viejos y jóvenes y haciendo perder al cuerpo social la riqueza de las aportaciones que todos deben hacer: en virtud de su vitalidad unos y de su experiencia los otros.

Es necesario articular una política que intente modificar este proceso, procurando la máxima cohesión social en lo referido a integración de las distintas generaciones.

Es obvio que ésta depende de un cambio de actitudes de todos los miembros de la comunidad, que habrá de materializarse no solo en medidas administrativas, sino en las distintas manifestaciones culturales de la sociedad. Pero no es menos cierto que las políticas de atención a los mayores han de tener como uno de sus principios inspiradores el reconocimiento de que la sociedad está integrada por personas de todas las edades, que los mayores, por muchas de sus cualidades, son necesarios para el resto del grupo y que los cuidados que, en virtud de la pérdida de capacidades que acompaña al envejecimiento, precisen, habrán de ser proporcionados, hasta donde sea posible, dentro de su Comunidad.

Ciertamente la concepción de los mayores como un colectivo homogéneo constituye una simplificación que enmascara realidades muy diversas.

Englobando en el colectivo a todas las personas jubiladas, nos encontramos tanto con hombres y mujeres de edad muy avanzada cuyos niveles de renta son en general muy bajos y cuyas necesidades de atención son elevadas, como con personas que hasta hace poco han estado desarrollando una profesión, que se en-

cuentran con plenas capacidades físicas y psíquicas y cuya cualificación profesional es cada vez mayor. Es obvio que hay una disparidad entre unos y otros en lo relativo a las aportaciones que pueden y deben hacer a la sociedad y en las que ésta debe proporcionarles.

Es un hecho frecuentemente olvidado que los más jóvenes entre los mayores, especialmente las mujeres, están ocupando a menudo un papel familiar de prestadores de cuidados que la incorporación femenina al trabajo va dejando vacante en la atención a los niños y a los ancianos dependientes. Y es también cierto y poco conocido que muchas personas jubiladas realizan tareas de voluntariado que canalizan su capacidad de ayuda a la sociedad en la que viven.

Se ha de variar, pues, la concepción de la llamada “tercera edad” como un colectivo homogéneo y esencialmente dependiente y empezar a valorarlo como una parte de la población plural, con necesidades diferentes entre sí y no forzosamente muy diferentes de las del resto de la sociedad.

La política destinada a este sector de la población habrá de tener en cuenta esta diversidad, planteándose objetivos que vayan desde el desarrollo personal y el mantenimiento de la autonomía hasta los cuidados y atención no marginadora a las personas más dependientes, que constituyen el grupo más pequeño y el más necesitado entre los destinatarios del Plan. Se han de recordar los datos señalados en el capítulo anterior respecto al crecimiento experimentado por los recursos destinados a este sector en los últimos años. Es previsible, en razón del aumento numérico de la población mayor y de las dificultades que enfrenta el Estado de Bienestar, que éste crecimiento no pueda en el futuro ir parejo con el de las necesidades. En nuestra Comunidad es necesario, tras un periodo de rápido desarrollo de los Servicios Sociales, reordenar éstos ajustándolos más a las necesidades, distribuyendo los recursos geográficamente de acuerdo con éstas, articulando adecuados sistemas de información, regulando de modo eficaz la colaboración de la iniciativa privada y estableciendo mecanismos que hagan efectivo el control de la Administración sobre actuaciones de las que es responsable y que en buena parte financia.

Hemos de buscar mecanismos que permitan mantener y aumentar en algunos aspectos el nivel alcanzado, búsqueda que, sin duda, habrá de ir en dos direcciones:

- Experimentación de nuevos modos de administración y gestión que optimicen los recursos existentes.
- Concienciación de toda la sociedad respecto a la responsabilidad de cada persona en el bienestar de sus conciudadanos.

En razón de todo lo señalado, el Plan Gerontológico de Navarra se articulará en torno a los siguientes PRINCIPIOS:

1. La sociedad esta integrada por individuos de todas las edades. En función de la edad pueden variar sus necesidades y los cuidados que precisen, pero éstos han de procurarse a cada individuo dentro de la comunidad.
2. Toda persona, sea cual sea su edad, tiene el derecho y el deber de procurar el máximo desarrollo de sus potencialidades, la máxima autonomía en la gestión de su vida cotidiana y la máxima participación social. Este principio alcanza más importancia en el caso de las personas que se encuentran en una etapa caracterizada por la involución de ciertos procesos, en la medida en que se trata de frenar ésta.
3. El desarrollo de las potencialidades de cada individuo se optimiza mediante la relación interpersonal. El aislamiento social dificulta el crecimiento y acelera los procesos involutivos.
4. Ningún individuo es totalmente autónomo. Desde el nacimiento dependemos del resto de la comunidad para buena parte de nuestras necesidades. Esta dependencia solo varía en contenido y en grado en función de la etapa evolutiva. Cuando hablamos de autonomía, hablamos de una progresión en la provisión de atenciones: las que puede cubrirse el propio individuo, las que cubre la red natural de soporte social (habitualmente la familia, pero también los vecinos y amigos) y las que cubre la sociedad a través de sus instituciones privadas o públicas, siendo estas últimas subsidiarias de las anteriores.
5. La sociedad ha de procurar a cada uno de sus miembros los medios necesarios para el desarrollo personal. Dado que los recursos no son ilimitados, se ha de garantizar que llegan preferentemente a aquellas personas que por sus condiciones personales, sociales y económicas tienen más dificultades para procurárselos por sí mismos.
6. La limitación de los recursos exige organizar modos de gestión que los optimicen, garantizando una aplicación flexible y ágil en función de las necesidades de los usuarios más que de las es-

tructuras administrativas que los articulan.

1.2. Bases jurídicas

Desde la creación del Estado de Derecho en la Edad Moderna, las relaciones de poder que en el Régimen Absolutista existían entre Estado y súbditos quedan sustituidas por relaciones jurídicas en sentido estricto. Estas relaciones quedan integradas en el campo del derecho administrativo a partir de finales del siglo XIX.

Aún así, no es hasta bien entrado el siglo XX cuando surge la relación jurídico-administrativa social o lo que se conoce actualmente como Servicios Sociales, Bienestar Social o Acción Social.

Es obvio que las situaciones de marginación y los problemas sociales han existido siempre y los Estados han buscado soluciones a los mismos. Pero solo recientemente han pasado los Poderes Públicos a ser prestadores de servicios. El concepto de Bienestar Social era desconocido y las acciones, puntuales y limitadas, se encaminaban hacia la llamada beneficencia y, en todo caso, eran actuaciones secundarias y poco o nada reguladas.

Solamente cuando se produce un cambio en la conceptualización del individuo se puede hablar de los orígenes de la Asistencia Social. Es decir, cuando la persona humana pasa a disfrutar de una esfera de derechos inalienables, avalados por su propia condición, independientemente de su origen, raza, sexo o fortuna y esos derechos son reconocidos legalmente, los Poderes Públicos deben dedicar parte de sus esfuerzos a asegurar un mínimo de bienestar para los ciudadanos y a establecer todo un entramado estructural de asistencia.

En España este proceso ha sufrido un fuerte impulso con la configuración del Estado Autonómico y la asunción de competencias en materia de Bienestar Social por parte de las Comunidades Autónomas.

El capítulo destinado a la fundamentación legal de este Plan ha analizado la concreción de este proceso en lo referido a las competencias del Gobierno de Navarra.

Resulta aquí obligada la enumeración de los principios rectores de la acción social en el sector de Tercera Edad, en cuanto que deben informar tanto las normas que se elaboren tras la aprobación del presente Plan como toda actuación administrativa en la materia. El Plan Gerontológico de Navarra se sustentará, por tanto, sobre los siguientes principios jurídicos.

1. Responsabilidad Pública

El artículo 50 de la Constitución establece que los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

El ámbito y extensión de esta actuación pública ha sido definida por el Tribunal Constitucional en sendas sentencias. Este Alto Tribunal indica que las previsiones constitucionales suponen que pase a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, situaciones que habrán de ser determinadas y apreciadas teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse, por ello, que el legislador, apreciando la importancia de las necesidades a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar, o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento (STC 65/1987, de 21 de mayo).

La Sentencia 189/1987, de 24 de noviembre, se refiere a la eficacia de estos principios señalando que los poderes públicos deben buscar los medios para lograr que la realidad se acerque a los principios rectores del capítulo II del Título I de la Constitución y, singularmente, para promover condiciones de igualdad real y efectiva (art.9.2 de la Constitución).

2. Subsidiariedad

Las prestaciones asistenciales en esta materia deben responder a este principio, a fin de desplazar las competencias de gestión hacia instituciones que conjuguen la proximidad del usuario con el principio de eficacia y consigan un mayor acercamiento y participación de los usuarios. En este sentido, se ha de destacar la importancia de las Mancomunidades de Servicios Sociales y resto de Entidades Locales.

3. Participación

Este principio se articulará a través de la participación orgánica en el Consejo del Mayor, órgano consultivo

cuya creación se propone en este Plan, en el que estarán representados los ciudadanos de la Tercera Edad, la Administración y otros representantes de intereses sociales.

4. Planificación

La elaboración del presente Plan Gerontológico pretende adaptar los recursos existentes y futuros a las necesidades sentidas y priorizadas en esta materia; evitar desequilibrios territoriales en los servicios prestados en los diversos municipios de Navarra; establecer unos niveles mínimos de prestaciones a la Tercera Edad que atiendan las necesidades de este colectivo; programar correctamente las actuaciones y servicios y adecuar la creación y prestación de servicios a las necesidades detectadas.

5. Coordinación

Será precisa la colaboración de los diversos departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y de la Administración del Estado a fin de que la actuación administrativa responda a una política global e integradora de los diversos aspectos que concurren en la Tercera Edad, resaltando especialmente el sanitario.

6. Igualdad

Este principio está conectado al de igualdad sustancial, recogido en el artículo 9.2. de la Constitución Española, superando el concepto de igualdad formal del artículo 14 del mismo texto, de forma que puedan entenderse uno consecuencia del otro. La igualdad material de las personas de la tercera edad exige su integración en la sociedad, eliminando las causas de marginación. Por otra parte, es preciso señalar que el Tribunal Constitucional viene reiterando (STC 166/1988, de 26 de septiembre) que la igualdad permite considerar razones objetivas que justifiquen la desigualdad de tratamiento legal, lo que modernamente ha sido denominado como “discriminación positiva”, en aras de una efectiva integración social. No obstante, ello no puede justificar un tratamiento desigual para supuestos de hecho iguales ni una actuación arbitraria de la Administración, que ha de garantizar, en todo caso, el derecho de las personas de Tercera Edad al acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones sociales.

2. OBJETIVOS

Sobre la base de los principios señalados, este Plan propone una política de atención a las personas mayores para los próximos años que cubra, de modo realista y sostenible, los siguientes objetivos:

2.1. Objetivos generales

1. Mantener y fomentar la cohesión social evitando el alejamiento de las distintas generaciones y procurando el reconocimiento de los valores representados por los mayores.
2. Favorecer la integración y participación social de las personas que, en virtud de su edad, quedan excluidas del mundo laboral, fomentando la utilización de nuevos cauces de participación.
3. Fomentar el mantenimiento de la autonomía de las personas mayores, ofreciéndoles los medios para desarrollar sus potencialidades y frenar los procesos involutivos que acompañan a la edad avanzada.
4. Potenciar la asunción de la corresponsabilidad social en la atención a los individuos dependientes, dotando a las redes naturales de ayuda de los medios necesarios para ejercer ésta y fomentando la participación del voluntariado.
5. Favorecer la permanencia de las personas mayores en su entorno social mediante la provisión de los cuidados necesarios en la propia comunidad.
6. Proveer a las personas mayores que necesiten cuidados institucionales de una atención adecuada en el momento en que sea preciso.
7. Garantizar a las personas mayores una adecuada atención sanitaria en los niveles preventivos y de atención primaria y especializada, así como la necesaria coordinación en la provisión de atenciones sanitarias y sociales.
8. Garantizar la defensa de los derechos fundamentales de las personas mayores mediante el establecimiento de las normas y cauces necesarios.
9. Reordenar los servicios sociales consagrados a los mayores asegurando su adecuación y acercamiento a las necesidades y racionalizar el gasto

social destinado a este sector de población mejorando los sistemas de gestión.

Objetivo general 1

“Mantener y fomentar la cohesión social evitando el alejamiento de las distintas generaciones y procurando el reconocimiento de los valores representados por las personas mayores”.

Objetivos específicos

1.1.

Fomentar en la sociedad el conocimiento del hecho social del envejecimiento de la población y de las implicaciones que este fenómeno tendrá para nuestra sociedad.

1.2.

Fomentar una actitud más positiva y realista de la tercera edad y de su creciente papel social y económico.

1.3.

Promover una actitud solidaria en toda la sociedad con respecto a las personas mayores y dentro del colectivo de tercera edad que implique el reconocimiento y valoración de las distintas generaciones.

1.4.

Promover la realización de estudios e investigaciones sobre el envejecimiento, la vejez y las necesidades a ella ligadas como parte cada vez más importante de nuestra realidad social.

Objetivo general 2

“Favorecer la integración y participación social de las personas que, en virtud de su edad, quedan excluidas del mundo laboral, fomentando la utilización de nuevos cauces de participación”

Objetivos específicos

2.1.

Potenciar el movimiento asociativo de las personas mayores, no solo con la finalidad de gestionar su tiempo libre, sino con la de canalizar la defensa de sus derechos y la expresión de sus necesidades.

2.2.

Apoyar la participación de mayores en el desarrollo comunitario a través del voluntariado.

2.3.

Potenciar programas que favorezcan el intercambio y la colaboración intergeneracional.

2.4.

Potenciar el uso intergeneracional de los locales comunitarios destinados al ocio y tiempo libre.

2.5.

Potenciar los programas de eliminación de barreras arquitectónicas en el entorno urbano y establecimientos públicos, así como la adaptación de los transportes públicos para su utilización por personas con dificultades de movilidad.

Objetivo general 3

“Fomentar el mantenimiento de la autonomía de las personas mayores, ofreciéndoles los medios para desarrollar sus potencialidades y frenar los procesos involutivos que acompañan a la edad avanzada.”

Objetivos específicos

3.1.

Garantizar la autonomía económica completando los ingresos de las personas mayores con niveles más bajos de renta mediante ayudas económicas.

3.2.

Fomentar el mantenimiento de la actividad y capacidades físicas mediante los adecuados programas preventivos en el ámbito sanitario, deportivo, y de empleo del ocio.

3.3.

Fomentar el mantenimiento de las capacidades y actividad psíquica mediante el desarrollo de actividades sociales, artísticas, de ocio, realización de cursos específicos o inserción en programas educativos de niveles oficiales.

3.4.

Fomentar el desarrollo de la investigación en el campo de la adaptación de ayudas tecnológicas que compensen la pérdida paulatina de capacidades para el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana, así como la utilización de estas ayudas.

Objetivo general 4

“Potenciar la asunción de las corresponsabilidad social en la atención a los individuos dependientes, dotando a las redes naturales de ayuda de los medios necesarios para ejercer ésta y fomentando la participación del voluntariado”.

Objetivos específicos

4.1.

Promover el apoyo profesional a las familias que atienden ancianos/as dependientes mediante programas formativos y de orientación a los cuidadores/as que realizan esta importante función social.

4.2.

Promover las ayudas económicas directas o indirectas a las familias para apoyarles en la atención a los mayores con problemas de incapacidad.

4.3.

Promover la adaptación de normativas y convenios laborales a las nuevas necesidades sociales, reconociendo permisos especiales para atención a mayores dependientes.

4.4.

Promover servicios institucionales flexibles para apoyar a las familias cuidadoras (Centros de Día, ingresos residenciales de corta duración, atención diurna, nocturna, fines de semana...).

4.5.

Fomentar el voluntariado en el ámbito de los cuidados destinados a los mayores con problemas de incapacidad.

Objetivo general 5

“Favorecer la permanencia de las personas mayores en su entorno social mediante la provisión de los cuidados necesarios en la propia Comunidad”.

Objetivos específicos

5.1.

Potenciar las ayudas para la adecuación de la vivienda a las necesidades de las personas mayores, tanto en lo referido a las condiciones generales de habitabilidad como a la supresión de barreras arquitectónicas.

5.2.

Desarrollar y consolidar los programas de ayuda a domicilio en el ámbito sanitario y social.

5.3.

Regular los programas de ayuda a domicilio universalizando su concepción como un derecho social y estableciendo los criterios de acceso al mismo.

5.4.

Promover la creación de servicios de atención diurna, aprovechando, hasta donde sea posible, las infraestructuras ya existentes en la red residencial y de clubes.

5.5.

Extender a todo Navarra el servicio de teleasistencia y promover la implantación de innovaciones técnicas que favorezcan la comunicación de los mayores con dificultades sensoriales y/o motoras.

Objetivo general 6

“Proveer a las personas mayores que necesiten cuidados institucionales de una atención adecuada en el momento en que sea preciso”.

Objetivos específicos

6.1.

Completar la red residencial Navarra prestando atención al reparto geográfico de las plazas y garantizando una adecuada cobertura de las necesidades en todas las áreas de la Comunidad Foral.

6.2.

Fomentar la dotación de plazas residenciales para atender a mayores dependientes mediante la reconversión de plazas destinadas a personas válidas y, cuando sea preciso, mediante la creación de nuevas plazas.

6.3.

Donde sea precisa la dotación de nuevos recursos, fomentar la creación de fórmulas residenciales “ligeras” (pequeñas unidades de convivencia, apartamentos tutelados...).

6.4.

Garantizar a los usuarios/as de las residencias una buena calidad en las atenciones y el máximo respeto a sus derechos individuales, respetando su dignidad, privacidad y capacidad de elección.

6.5.

Fomentar la apertura de las instituciones residenciales a la comunidad, favoreciendo la interrelación entre los miembros y recursos de ésta y los de la comunidad residencial.

Objetivo general 7

“Garantizar a las personas mayores una adecuada atención sanitaria en los niveles preventivos y de atención primaria y especializada, así como la necesaria coordinación en la provisión de atenciones sanitarias y sociales”.

Objetivos específicos

7.1.

Promover la salud y la prevención primaria de la enfermedad.

7.2.

Favorecer la permanencia de las personas mayores enfermas en su domicilio, mediante programas que proporcionen en el mismo la adecuada atención y cuidados, lo cual, paralelamente, reducirá las estancias hospitalarias innecesarias.

7.3.

Garantizar la adecuada atención especializada a las personas mayores ingresadas en el hospital, en residencias asistidas o en unidades de larga estancia.

7.4.

Conseguir la integración y coordinación de los servicios sanitarios entre sí y con los servicios sociales.

Objetivo general 8

“Garantizar la defensa de los derechos fundamentales de las personas mayores mediante el establecimiento de las normas y cauces necesarios”.

Objetivos específicos

8.1.

Establecer y desarrollar las medidas legales necesarias para evitar abusos en la atención a las personas mayores.

8.2.

Desarrollar los instrumentos de Inspección de la Administración para garantizar que los usuarios/as de servicios destinados a las personas mayores reciban la atención adecuada y se respeten sus derechos individuales.

Objetivo general 9

“Racionalizar y rentabilizar el gasto social destinado a este sector de población”.

Objetivos específicos

9.1.

Adequar los baremos de acceso y tarifas de los recursos para garantizar su utilización a mayores que más lo precisen en razón de su precaria situación económica, dependencia o aislamiento.

9.2.

Establecer y perfeccionar mecanismos para garantizar la participación de los usuarios en la financiación de los recursos de acuerdo con sus posibilidades económicas

9.3.

Establecer criterios públicos de acceso a los recursos y garantizar a los demandantes de servicios información exacta sobre la situación de su solicitud.

9.4.

Regular adecuadamente la colaboración de entidades privadas en la provisión de servicios sociales destinados a la Tercera Edad, estableciendo el marco en que se desarrollará la acción de éstas, la financiación por parte de la Administración cuando sea necesaria y la relación entre ambas partes.