GUÍA PARA A ELABORACIÓN DE PLANS LOCAIS DE LOITA CONTRA A SOIDADE NON DESEXADA

Estudo sobre a soidade non desexada nas persoas maiores nos concellos de menos de 20.000 habitantes da provincia da Coruña.

Deputación DA CORUÑA

Servizos Sociais

REDE DE CONCELLOS para o benestar

Área de Benestar Social da Deputación da Coruña

Realizado por Nova Works Consulting S. Coop. Galega

Equipo de Traballo

Manuel J. Pérez Castreje
Vanessa de la Fuente Redondo

Colaboran

Concello de Vimianzo
Equipo técnico do Departamento de Benestar

Concello de Muros
Equipo técnico do Departamento de Benestar

Concello de Ortigueira
Equipo técnico do Departamento de Benestar

Nota:

As imaxes gráficas empregadas ó longo deste documento pertencen e son recursos de: https://www.flaticon.es/

GUIA PARA A ELABORACIÓN DE

PLANS LOCAIS DE LOITA CONTRA A SOIDADE

ÍNDICE

1. INTRODUCIÓN. 7

2. A SISTEMATIZACIÓN. 8

3. APROXIMACIÓN Ó CONCEPTO DA SOIDADE. 9

4. O PROCESO DE TRABALLO. 14

5. LECCIÓNS APRENDIDAS. 27

6. BIBLIOGRAFÍA. 31

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Pirámide de poboación da Comarca de Ortegal para o 2035 en base a proxeccións de poboación. ...16

ÍNDICE DE TÁBOAS

Táboa 1. Procentaxe de fogares unipersoais habitados por persoas maiores de 65 anos nas parroquias do Concello de Vimianzo. 2022. 17

1. Introdución.

Unha das consecuencias máis notables da evolución que está a vivir Galicia é a existencia de situacións de illamento e de soidade das persoas, sobre todo en contornas rurais nas que o devalo demográfico e o despoboamento son características básicas do noso contexto.

Nesta situación, a soidade convértese nun fenómeno social que se vencella tanto coa ausencia de xente coa que relacionarse, como coa limitación na cantidade e calidade das relacións mantidas, é dicir, co deterioro das relacións comunitarias e da rede social na que nos inserimos. Así, tendo en conta o contexto e as previsións demográficas, é posible albiscar que os episodios de soidade non desexada tenderán a incrementarse, emerxendo na axenda das políticas locais de benestar como un problema público de elevado impacto social e con importantes consecuencias para a saúde da poboación.

Para afrontar a soidade non desexada, a Área de Benestar da Deputación da Coruña, en colaboración cos Concellos de Muros, Ortigueira e Vimianzo pon en marcha un proxecto de detección, derivación e mellora das iniciativas comunitarias para incrementar a rede de relacións das persoas. Trátase dos Plans Piloto de Loita contra a Soidade.

Estes Plans Piloto derivan do Plan de Acción de Servizos Sociais da Deputación, no que os equipos técnicos municipais detectaron o fenómeno da soidade non desexada como un problema emerxente ó que non se podía facer fronte cos recursos habituais dos departamentos de benestar locais. Así, dende a Área de Benestar da Deputación, co obxectivo de apoiar ós equipos técnicos municipais, deséñase un modelo de intervención de carácter comunitario para adaptar á realidade local e incidir na mellora do benestar social da cidadanía.

Os Plans Piloto deséñanse como unha primeira fase para testar, adaptar e ampliar a todas aquelas entidades e establecementos comerciais que desexen participar, de xeito que entre todas conformemos unha rede que evite os casos de soidade non desexada, mellorando as relacións comunitarias e a calidade de vida da nosa poboación.

Ademais da realización dos Plans Piloto, a Área de Benestar da Deputación da Coruña pon a disposición de tódolos Concellos menores de 20.000 habitantes a sistematización dos traballos realizados. A través desta ferramenta preténdese achegar ós Concellos a capacidade para elaborar estes plans e incluílos dentro da súa axenda local do benestar de xeito adaptado ás súas circunstancias e respondendo ás súas necesidades.

Finalmente, a Área de Benestar da Deputación quere recoñecer e agradecer a tódolos servizos públicos, ás entidades asociativas e ó tecido comercial de proximidade dos Concellos de Muros, Ortigueira e Vimianzo a súa colaboración nesta iniciativa. Sen o seu apoio, as súas achegas e o seu traballo cotiá coa nosa poboación, esta iniciativa sería imposible.

2. A sistematización.

Como consecuencia dos traballos realizados para dar forma ós Plans Piloto de Loita contra a Soidade non Desexada, a Área de Benestar da Deputación da Coruña conta coa experiencia suficiente como para esquematizar a metodoloxía seguida e poñela a disposición dos Concellos de menos de 20.000 habitantes.

Esta sistematización é unha ferramenta de valor para que, seguida a xeito de guía e adaptándoa ás circunstancias de cada territorio e cada organización municipal, se poidan desenvolver os traballos que dean pé á conformación dunha política pública local de loita contra a soidade non desexada. Con todo, cada Concello debe levar a cabo as adaptacións pertinentes do esquema de traballo proposto para mellorar o seu efecto

O documento que aquí se presenta conta co seguinte obxectivo xeral:

Dotar ós Concellos de menos de 20.000 habitantes da provincia da Coruña dunha ferramenta adaptable que estableza as principais liñas de traballo e a estrutura organizativa básica para mellorar, en coordinación cos principais actores de proximidade de todo o Concello, a detección da soidade non desexada e o seu tratamento a través do fortalecemento dos servizos de benestar, das actividades e das relacións comunitarias.

Como obxectivos de carácter operativo atópanse os seguintes:

- Establecer unhas liñas comúns básicas para achegarse ó problema público da soidade non desexada das persoas maiores.
- Definir unha estrutura organizativa básica para afrontar a elaboración do Plan.
- Definir as necesidades de información básicas que dean sustento ó Plan.
- Establecer as liñas para o deseño da Rede Local de Persoas e Entidades colaboradoras do Plan.
- Achegar ós Concellos as leccións aprendidas ó longo do proceso de elaboración dos Plans Piloto.

Para dar resposta ós obxectivos mencionados, o documento de sistematización inclúe as diferentes fases de traballo, de xeito que os equipos municipais poidan seguir doadamente o proceso e as necesidades de cada unha das fases.

Finalmente achéganse as principais leccións aprendidas como consecuencia da elaboración dos Plans Piloto. Estas leccións son de valor para seren tidas en conta polos equipos municipais, co obxectivo de anticipar retos e deseñar solucións propias e adaptables ás circunstancias de cada Concello.

3. Aproximación ó concepto da soidade.

Para realizar unha correcta aproximación ó fenómeno da soidade á soidade non desexada, é preciso comezar analizando brevemente a súa definición e as súas principais características, xa que é a partir desta correcta definición dende onde se debe iniciar o establecemento de medidas para detectala e paliala nas persoas que a están a experimentar.

Neste sentido, a soidade non desexada como experiencia negativa considérase unha experiencia de carácter psicolóxico que xorde ante situacións non escollidas e provoca sentimentos negativos que poden ser prexudiciais para as persoas maiores. Esta situación dáse como resultado da limitación das relacións sociais, sendo un fenómeno subxectivo que non tódalas persoas experimentan por igual, pero que aquelas que o experimentan consideran desagradable.

Dentro do fenómeno da soidade non desexada é posible observar riscos de carácter emocional individual ou subxectivo, riscos de carácter interpersoal ou riscos de carácter situacional ou biográfico. Entre os riscos de carácter emocional ou subxectivo atópanse: (i) sensación de soidade non desexada aínda estando acompañadas; (ii) sentimento de sentirse á marxe da vida cotiá do resto da xente; (iii) non contar coa confianza da veciñanza; (iv) exclusión e rexeitamento; (v) non ter un grupo de iguais ou non ter sentimento de pertenza; (vi) sensación de non ser quen de afrontar situacións; ou (vi) sentimento de que é imposible dar ou recibir.

Entre os riscos de carácter interpersoal atópanse: (i) bloqueo para relacionarse; (ii) facer todo o que se poida para atopar redes e, aínda así, estar soa; (iii) non ter ninguén para compartir o cotiá ou o día a día; (iv) dificultade para establecer lazos e tecer redes; (v) sentir que a xente falla cando a precisamos; (vi) non ter habilidades sociais; ou (vii) non saber convivir.

Entre os riscos de carácter situacional ou biográfico atópanse: (i) estar soas sen querer, de xeito obrigado; (ii) non sentirse útil por falta de traballo, de redes, de recursos; (iii) estar completamente centradas nas tarefas de coidados; (iv) non ter familia ou redes; (v) loito, perda de seres queridos, emigración… (Grupo Tangente, 2020)[1]

Así, se ben a soidade non desexada pode ter como elemento fundamental o feito de que as persoas que a sofren viven soas e teñen unha ausencia obxectiva de compaña (illamento social), é preciso que esta situación xere un sentimento desagradable e negativo (Lorente Martínez, 2017)[2] como resultado dunha valoración persoal da cantidade e calidade das relacións sociais que a persoa mantén. A soidade non desexada, deste xeito, é a sensación subxectiva de discrepancia entre as relacións sociais que ten unha persoa e as que querería ter. (Grupo Tangente, 2020)

[1] Grupo Tangente, S. Coop. Mad (2002). *Abordar y prevenir la soledad no deseada desde un enfoque comunitario.* Madrid Salud. https://madridsalud.es/pdf/guia_soledad_enfoque_comunitario.pdf

[2] Lorente Martínez, R. (2017). *La soledad en la vejez: Análisis y evaluación de un programa de intervención en personas mayores que viven solas.* Tese de doutoramento. Universidade Miguel Hernández. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=123014

Neste sentido é importante ter claras as diferenzas entre vivir soa, estar soa e sentirse soa (García González, 2020)[3]:

- Vivir soa: refírese a unha forma de convivencia, trátase de residir nun fogar no que vive unha persoa soa.
- Estar soa: refírese á frecuencia e densidade da rede social, ó illamento social que é posible medir de forma obxectiva e que pode ser tanto desexado como non desexado.
- Sentirse soa, en cambio, é un sentimento subxectivo e emocional que normalmente está asociado a unha situación ou contexto non desexados.

Atendendo a este enfoque, a soidade non desexada vai alén de estar ou vivir soa e é un fenómeno que pode aparecer en persoas que estean ou vivan acompañadas, xerando un sentimento de illamento persoal relacionado coa percepción de abandono e de baleiro a raíz da ausencia ou limitación das relacións de intimidade. Isto xera un conxunto de emocións negativas tales como a tristura, melancolía, vergoña ou desesperación individuais (Yanguas, J. 2020)[4].

De xeito complementario á carencia de relacións con outras persoas, o sentimento de soidade non desexada tamén pode xurdir en relación á carencia de vencellos comunitarios no lugar no que reside a persoa. Así, a comunidade onde nos integramos fornece á persoa de sentimentos de pertenza, identificación, seguridade ou conexión emocional, de tal xeito que a ruptura dos hábitos comunitarios provoca a limitación destes sentimentos e colabora no illamento das persoas (Yanguas, J. 2020)[5].

Deste xeito, a complexidade do fenómeno da soidade fai que sexa posible observar situacións nas que o illamento social, entendido como limitación dos contactos sociais, non provoque sentimentos negativos; en tanto que persoas que viven soas ou que teñen un nivel de contacto social que elas consideran insatisfactorio, poden verse afectadas negativamente polo fenómeno da soidade. É dicir, a soidade vencéllase directamente cos sentimentos íntimos das persoas e, polo tanto, é un fenómeno de carácter silencioso ou silenciado.

En relación ó silencio do fenómeno é preciso ter en conta que, a nivel xeral e en termos sociais, obsérvase unha tendencia a responsabilizar ás persoas da súa soidade; asúmese esta situación como algo natural; ou considérase negativo dentro no actual modelo social pedir axuda ou amosar fraxilidade xa que isto pode supoñer vergoña ou medo (Grupo Tangente, 2020).

É dentro deste esquema onde, se ben é importante ter en conta a emerxencia do fenómeno da soidade en contextos rurais onde o illamento e incidencia do avellentamento e da despoboación son elementos centrais e crecentes no noso territorio, estes factores deben complementarse coa mencionada valoración persoal e íntima, polo que é posible observar soidade non desexada tanto en contornas rurais como urbanas.

[3] García González, J.M. (2020*) Estudio sobre soledad no deseada en personas de 55+ años en Andalucía*. Junta de Andalucía. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/21/05/Soledad55+_Andalucia_Informe-junio-2020.pdf

[4] Yanguas, J. (dir) el al. (2020). El reto de la soledad en las personas mayores. Fundación La Caixa. https://solidaridadintergeneracional.es/files/biblioteca/documentos/reto-soledad.pdf

[5] Yanguas, J. (dir) el al. (2020). El reto de la soledad en las personas mayores. Fundación La Caixa. https://solidaridadintergeneracional.es/files/biblioteca/documentos/reto-soledad.pdf

Un elemento a ter en conta é o relacionado cos factores que inciden na soidade non desexada nas diferentes etapas da vida da persoa. Así, para as persoas maiores salientan as seguintes fontes (Concello de Barcelona, 2021[6]; Grupo Tangente, 2020).

- Mudanza ou troco de domicilio que cause perda das relacións.
- Perda da parella e das relacións sociais próximas.
- Emancipación de fillos/as, emigración ou troco de vivenda destes familiares.
- Retorno da emigración.
- Deixar tarefas de coidado de netos/as ou outros familiares.
- Focalizarse nas tarefas de coidado de familiares dependentes.
- Dó e loito.
- Redución das actividades sociais.
- Deixar de recibir atención de persoas coidadoras.
- Desemprego.
- Xubilación.
- Dificultades para a mobilidade no territorio.
- Ser persoa dependente e receptora de coidados.
- Presenza de enfermidades mentais ou limitacións físicas.
- Empeoramento da saúde.
- Discapacidade.
- Violencia machista.
- Situación causada pola Covid-19.

Deste xeito, se ben o fenómeno da soidade non é propio unicamente das persoas maiores e a súa presenza en persoas de 60 anos é semellante á poboación xeral, esta presenza increméntase a partir dos 75 anos vencellada a eventos vitais negativos, salientando sobre todo a perda de seres queridos e a maior probabilidade de ter problemas de saúde, como indican Sancho, M. et al. (2020).; Barrio, E. del, Diaz-Veiga, P., Marsillas, e S., Prieto, D. (2020)[7].

Esta maior presenza da soidade non desexada en persoas maiores relaciónase co incremento de riscos para a saúde física e mental e, máis en xeral, para a calidade de vida das persoas. En relación ós riscos para a saúde física, salienta o incremento de problemas de carácter cardiovascular e, en termos xerais, o incremento do risco de mortalidade prematura; en tanto que nos riscos relacionados coa saúde mental salienta a presenza de tristura, medo, sensación de baleiro, desilusión, inseguridade, ansiedade, depresión ou deterioro cognitivo. Ademais, é preciso ter en conta o efecto da soidade non desexada sobre a saúde social e relacional da persoa, xa que se observa unha perda das habilidades de comunicación, xérase un illamento social e desvencello dos procesos

[6] Concello de Barcelona (2021). *Estrategia municipal contra la soledad.* Ajuntament de Barcelona. *https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/estrategia_contra_soledad_barcelona_2020_2030.pdf*

[7] Sancho, M., Barrio, E., del Diaz-Veiga, P., Marsillas, e S., Prieto, D. (2020) *Bakardadeak. Explorando soledades entre las personas que envejecen en Guipuzkoa.* Fundación Matia Instituto Gerontológico. https://www.matiainstituto.net/es/publicaciones/bakardadeak-explorando-soledades-entre-las-personas-mayores-que-envejecen-en-gipuzkoa

comunitarios, increméntase a desconfianza, pérdese a participación en actividades ou asistencia a lugares de encontro…(Grupo Tangente, 2020)

Con todo, é preciso facer fincapé no empeoramento dos hábitos saudables, observándose un incremento do sedentarismo, da mala alimentación, unha mala calidade do sono ou o tabaquismo/alcoholismo. Estes malos hábitos, a medio prazo, supoñen unha maior tendencia á ingresos hospitalarios, á atención domiciliaria e á institucionalización, segundo recollen Madrid Salud (2021)[8] e Luna, B. e Pinto, J.A. (2021)[9].

Neste sentido, tendo en conta o avellentamento da nosa poboación e as repercusións na saúde física, mental e na calidade de vida das persoas maiores; o fenómeno da soidade non desexada estase a converter nun problema público fronte ó que as administracións reaccionan a través de iniciativas que facilitan a súa detección e prevención.

Como consecuencia, a nivel local xorden nos últimos anos iniciativas relacionadas coa prevención da soidade non desexada en persoas maiores. Estas iniciativas, ademais de investigar sobre as causas e consecuencias da soidade, propoñen unha revisión e adaptación das actividades, servizos e programas que actualmente están a prestar os Concellos e, sobre todo, prestan especial atención ó establecemento de redes de actuación cos actores sociais de proximidade encamiñadas ó fomento e á revitalización das relacións comunitarias.

Neste sentido, a actuación sobre a presenza da soidade non desexada e a súa prevención amósase complexo, focalizándose as iniciativas existentes na mellora dos servizos de benestar e dos apoios sociais (Sartu, 2005)[10], así como da rede de relacións comunitarias coa que pode contar a persoa mellorando o seu capital social (Pinazo, S. e Bellegarde, M.D, 2018)[11], en detrimento doutras accións centradas nos sentimentos íntimos da persoa que serían de carácter individual e psicolóxico (Yanguas, J. 2020).

Dentro das estratexias máis utilizadas nos últimos anos para previr e afrontar a soidade non desexada, atópanse as relacionadas coa mobilización comunitaria e o fortalecemento das redes de apoio, mellorando o sentido de comunidade das persoas en situación de soidade. Este sentido de comunidade enténdese como unha experiencia individual e subxectiva de pertenza a unha colectividade maior, formando parte dunha rede de relacións de apoio mutuo nas que se pode confiar, de xeito que os membros da comunidade séntense integrados na mesma, que son

[8] Madrid Salud (2021). *Proyecto estratégico para la prevención de la soledad no deseada*. Madrid Salud. https://soledadnodeseada.es/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-SND.pdf

[9] Luna, B. e Pinto J.A. (2021) *Aislamiento y soledad no deseada en las personas mayores. Factores predisponentes y consecuencias para la salud.* Dirección General de Salud Pública, Consejería de Sanidad. Comunidad de Madrid. http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM050318.pdf

[10] Sartu (2005). *Informe sobre la acción social con personas mayores en Bilbao y propuestas de mejora.* Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia. https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=pragma&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3Dpersonas_mayores.pdf&blobheadervalue2=public&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1273761077882&ssbinary=true

[11] Pinazo, S. e Donio-Bellegarde, M.D., (2018). *La soledad de las personas mayores. Conceptualización, valoración e intervención.* Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal, nº5. Fundación Pilares. https://www.fundacionpilares.org/publicacion/la-soledad-de-las-personas-mayores-conceptualizacion-valoracion-e-intervencion/

importantes para os demais e para o grupo, e que teñen unha fe compartida en que as súas necesidades serán atendidas a través do compromiso de estaren xuntos (Grupo Tangente, 2020).

Así, tendo en conta os efectos que a actividade comunitaria ten sobre a soidade non desexada, un dos elementos centrais do Plan é o fortalecemento comunitario para promover o sentimento de comunidade, entendido como unha ferramenta ó servizo do benestar social a través do establecemento ou restauración dos vencellos comunitarios significativos. Estes vencellos permiten ás persoas en soidade compartir a súa problemática, xeran acompañamento e redes de solidariedade informais que permiten matizar problemas cotiás, mellórase a conciencia e participación e, como resultado, redúcese a percepción de soidade minimizando o illamento social. (Grupo Tangente, 2020).

4. O proceso de traballo.

A continuación, tal como se menciona con anterioridade, exponse o esquema do proceso de traballo levado a cabo nos Plans Piloto de Loita contra a Soidade das persoas maiores.

Este proceso de traballo iniciase cunha Fase 0 que, no caso dos Plans Piloto, atópase previamente definida ó longo do Plan de Acción de Servizos Sociais desenvolvido pola Área de Benestar da Deputación da Coruña entre os anos 2017 e 2020. Esta Fase 0 supón a detección da necesidade de intervir localmente sobre o problema da soidade non desexada das persoas maiores. É dicir, trátase da evolución da consideración do fenómeno da soidade non desexada dende a situación de *asunto* ou *issue* á de *agendum* e, polo tanto, a súa configuración como problema público perante o que é preciso responder a través da política local de benestar e a súa introdución e priorización na axenda dos gobernos locais, tal como defende Pérez Castreje (2020)[12] seguindo a Aguilar Villanueva (2000)[13], Cobb e Elder (1984)[14] e a Subirats el al. (2008)[15].

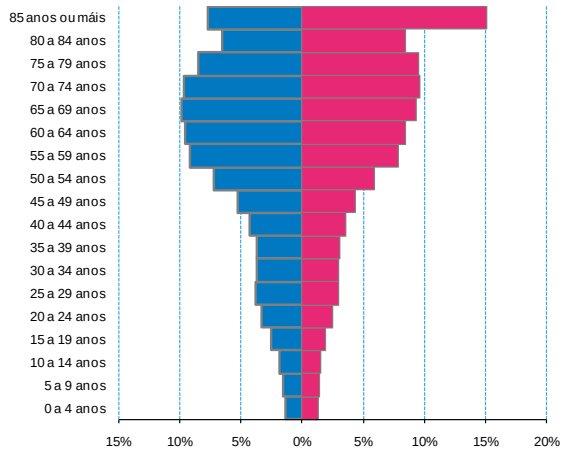
[12] Pérez Castreje, M.J. (2020) *El nacimiento de una institución. El diseño, creación y evolución del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.* Madrid. INAP.
[13] Aguilar Villanueva, L.F. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno.* México. Miguel Ángel Porrúa.
[14] Cobb, R. y Elder, C. (1984). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México. Miguel Ángel Porrúa.
[15] Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. e Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona. Ariel.

Fase 0. A decisión.

Quen?	Fase que lle corresponde liderar ó Goberno Local co apoio do equipo técnico da área de benestar do Concello.
Obxectivo.	Contar coa decisión do Goberno Local de que é preciso a intervención pública na situación da soidade non desexada das persoas maiores no Concello.
Elementos críticos.	A soidade non desexada das persoas maiores é un fenómeno que está a emerxer nos nosos territorios e perante a que os Concellos están a responder de xeito non estruturado. Así, é habitual que os equipos de benestar municipais e do Goberno Local reciban información sobre casos de persoas en soidade que teñan necesidades evidentes non cubertas. Estas *alertas comunitarias* poden xerar o inicio do proceso habitual de traballo do departamento de benestar municipal, con visitas e valoracións técnicas para, posteriormente, ofrecer os recursos dispoñibles ás persoas. Con todo, trátase dunha actuación reactiva e de resposta pública que, se ben pode derivar na cobertura efectiva de necesidades de benestar básicas das persoas, é heteroxénea e non responde á lóxica da prevención proactiva da soidade non desexada. A elaboración do Plan supón a decisión de que é preciso dotarse de ferramentas para previr os efectos da soidade non desexada e, dende un punto de vista proactivo, detectar os casos e ofrecer recursos ás persoas para mellorar a súa socialización. A formalización do Plan non debe entorpecer as redes comunitarias que operan no territorio. O Plan debe apoialas, visibilizalas e contribuír a dar valor á súa actuación, garantindo o apoio municipal e o correcto tratamento técnico individualizado dos casos detectados en función das circunstancias de cada persoa. Con todo, o equipo técnico e de goberno municipal, alén da derivación comunitaria de casos puntuais xa mencionada, pode contar con elementos que leven á consideración de que a soidade das persoas maiores é un fenómeno emerxente no Concello, sempre tendo en conta a súa complexidade. Así, entre estes elementos salientan principalmente os seguintes: ➢ O primeiro elemento é o relacionado coa **evolución da poboación**. A información estatística permite achegarse e valorar a intensidade das dinámicas do avellentamento e do devalo da poboación, presentes en todo o territorio galego. A axeitada valoración destas

dinámicas pode levar á formulación de novos servizos e programas de benestar que respondan ás novas necesidades da poboación, sobre todo cando a evolución da poboación nos últimos anos se cruza coas proxeccións demográficas oficiais como a que a continuación se amosa a título de exemplo.

Gráfico 1. Pirámide de poboación da Comarca de Ortegal para o 2035 en base a proxeccións de poboación.



Fonte: IGE

O exemplo das proxeccións de poboación para o 2035 da Comarca de Ortegal supón a verificación do peso co que van contar determinados grupos de idade sobre o total da poboación, que debe comportar a adaptación dos recursos públicos, en xeral, e de benestar en particular ás necesidades deste colectivo.

Estas proxeccións deben complementarse coa análise da evolución numérica da poboación por parroquias como territorio de asentamento básico. Así, un escenario habitual nos Concellos de menos de 20.000 habitantes é o marcado por centralidades que poden tender á estabilidade poboacional ou a perdas limitadas, en tanto que as parroquias máis rurais presentan caídas que, en determinados casos, superan o 60% nos últimos anos. Como se pode observar, a presenza conxunta dun elevado avellentamento e da perda sistemática de poboación determina o escenario poboacional e, polo tanto, o deseño de servizos de benestar.

- O segundo dos elementos é a **ocupación dos fogares**. O padrón de habitantes municipal é unha ferramenta de xeración de datos primarios de elevado valor que, neste caso, permite cruzar os datos da ocupación dos fogares de cada parroquia, prestando especial atención ós fogares unipersoais, coa idade da persoa que o ocupa. Esta explotación especializada dos datos propios do Concello xera coñecemento sobre as persoas que viven soas e supón un avance para a focalización dos servizos. A continuación amósase exemplo desta explotación.

Táboa 1. Procentaxe de fogares unipersoais habitados por persoas maiores de 65 anos nas parroquias do Concello de Vimianzo. 2022.

Parroquia	Número de fogares uniperoais	Número de fogares habitados só por xente de máis de 65 anos	Porcentaxe
Baiñas	48	30	62,5%
Bamiro	48	24	50%
Berdoias	31	20	64,5%
Calo	39	22	56,4%
Cambeda	46	28	60,9%
Carantoña	46	31	67,4%
Carnés	69	50	72,5%
Castrelo	20	10	50%
Cereixo	65	43	66,2%
Salto	37	28	75,7%
Serramo	13	8	61,5%
Tines	8	6	75%
Treos	26	19	73,1%
Vimianzo	209	105	50,2%
Total	**705**	**489**	**69,4%**

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do padrón municipal de habitantes.

Fase 1: O liderado. O equipo de traballo.

Quen?

Fase que lle corresponde liderar ó Goberno Local co apoio do equipo técnico da área de benestar do Concello. O equipo de traballo do Plan intégrase pola Alcaldía e Concellería de Benestar, ós que lles corresponde o liderado, impulso e coordinación, en tanto que a xestión operativa do mesmo correspóndelle ó equipo técnico do departamento de benestar.

Obxectivo.

Distribuír as funcións de liderado, coordinación e xestión operativa do Plan, e contar co máximo consenso organizativo para asumir as tarefas do Plan.

Elementos críticos.

As funcións de liderado, impulso e coordinación considéranse centrais para asumir con éxito os primeiros intres de deseño e posta en marcha do Plan. A axeitada asunción das mesmas por parte do Goberno Local permite o establecemento de canles de comunicación e intercambio de información intra-organizativa das que, habitualmente, os Concellos carecen e que, de non seren operativas, poden supoñer unha limitación ós traballos. Un exemplo do establecemento de canles que habitualmente non se verifica é o relacionado coa explotación estatística dos datos do padrón de habitantes municipal xa mencionada.

Ademais, a complementariedade entre a presenza do Goberno Local e do equipo técnico de benestar en tódalas tarefas do Plan pode supoñer unha importante facilidade á hora de establecer canles de comunicación con entidades asociativas externas ó Concello, favorecendo a creación e desenvolvemento da confianza da Rede de persoas colaboradoras e os fluxos bidireccionais necesarios para o seu éxito.

Finalmente, debe establecerse a responsabilidade do equipo técnico de benestar para a comunicación coa rede de persoas colaboradoras na recepción dos casos de soidade non desexada detectados, o seu tratamento e o seu acompañamento ó longo do proceso de prevención e mellora da socialización.

Fase 2. A necesidade de información.

Quen?

Fase que lle corresponde liderar ó Goberno Local co apoio do equipo técnico da área de benestar do Concello, encargado de determinar estas necesidades de información para o Plan.

Obxectivo.

Contar coa información dos diferentes departamentos municipais, estatística e das entidades asociativas máis acaída para fornecer o Plan.

Elementos críticos.

Como se menciona con anterioridade, a disposición de información é un elemento central para o Plan, tanto para a decisión de emprendelo como, a continuación, para o seu deseño e posterior implementación.

A información que debe alimentar o Plan procede de diferentes fontes, entre as que salientan os propios departamentos municipais, fontes públicas (institutos de estatística oficiais) e as entidades asociativas que traballan no territorio.

A información necesaria para o desenvolvemento do Plan responde a varios momentos na súa elaboración. En primeiro lugar, é preciso contar con información do departamento de estatística municipal (padrón) relacionada coa poboación e a súa distribución no Concello. Estes datos deben ser complementados coa información estatística oficial sobre poboación dispoñible nas fontes públicas.

En segundo lugar, é preciso contar coa relación de actividades que os diferentes departamentos municipais levan a cabo para o colectivo de persoas maiores, así como outros datos relacionados coas persoas usuarias. Esta información levará á constitución dun inventario de recursos para as persoas maiores que, na actualidade, se poñen a disposición da cidadanía no Concello e que non só se xestionan dende o departamento de benestar, senón que tamén se implementan dende outros departamentos como poden ser os de cultura, deportes, promoción económica ou normalización lingüística, por exemplo.

En terceiro lugar, é preciso contar cun inventario actualizado de entidades asociativas que desenvolvan actividades relacionadas coas persoas maiores no Concello, así como das actividades desenvolvidas e a súa posible relación co Plan.

É preciso que o equipo impulsor do Plan coordine e lidere a solicitude de información, para os departamentos municipais e as entidades asociativas. Esta coordinación e liderado deberá anticipar posibles interrupcións nos circuítos internos da organización municipal, favorecendo a coordinación e os fluxos de comunicación para responder

ás necesidades do Plan, facilitando así unha visión interdepartamental que supere ópticas máis limitadas.

Fase 3. O protocolo. Detección e derivación.

Quen?	Área de Benestar da Deputación da Coruña pon a disposición dos Concellos o protocolo básico de detección e atención ás persoas en situación de soidade social elaborado no marco dos Plans Piloto realizados nos Concellos de Muros, Ortigueira e Vimianzo.
Obxectivo.	Contar cun documento que guíe a actividade técnica dos departamentos municipais de benestar á hora de detectar, valorar e atender ás persoas en posible situación de soidade social.
Elementos críticos.	O protocolo e guía de actuación son modelos básicos e, polo tanto, deben ser adaptados ás circunstancias de cada Concello.

Fase 4. A Guía de Recursos.

Quen?

O departamento de benestar municipal convértese no nó central da Rede conformada entorno ó Plan para a detección, prevención e atención de casos de soidade social. Isto supón que o departamento de benestar municipal debe centralizar toda a información relacionada cos recursos relacionados coa mellora da socialización das persoas maiores que se atopan activos no territorio e que están a disposición do Plan.

Obxectivo.

Contar cunha ferramenta sinxela e operativa que relacione tódolos recursos presentes no territorio relacionados coa mellora da socialización das persoas maiores que poidan ser ofrecidos polo equipo técnico de benestar ás persoas en posible situación de soidade non desexada.

Elementos críticos.

A guía de recursos é a compilación dos recursos operativos no territorio que poden mellorar a socialización das persoas maiores e que poden ser utilizadas para a prevención e tratamento da soidade non desexada. Trátase de recursos, programas ou actividades desenvolvidas polos diferentes departamentos municipais ou polas entidades asociativas do territorio.

Esta guía elabórase inicialmente coa información recompilada ó longo da Fase 2 e, con posterioridade, débese actualizar de xeito periódico para que siga a ser unha ferramenta válida con información sinxela e vixente. Esta actualización é posible que xere tensións operativas no departamento de benestar, polo que é preciso prever os recursos necesarios para cubrir esta tarefa.

Ademais, a guía (ou un resumo da mesma) pódese utilizar para distribuír en formato tríptico á Rede de persoas e entidades colaboradoras, ou nos espazos públicos ós que adoiten acudir as persoas en posible situación de soidade social, de xeito que a poidan visualizar, informarse e utilizar. Neste sentido, tamén é posible distribuír esta guía porta a porta atendendo ós datos de persoas maiores que viven soas subministrados dende o departamento municipal de padrón. Como se pode comprobar, a guía é unha ferramenta fundamental para o Plan e para o colectivo obxectivo do mesmo.

Fase 5. A conformación da Rede de persoas e entidades colaboradoras.

Quen?

O equipo impulsor do Plan (Alcaldía, Concellería de Benestar e equipo técnico de benestar) serán os encargados da identificación e selección dos actores de proximidade máis acaídos para formar parte da Rede de persoas colaboradoras.

Obxectivo.

A Rede de persoas e entidades colaboradoras é un elemento fundamental do Plan, xa que son os actores de proximidade que detectan e derivan os posibles casos de soidade non desexada ó equipo municipal de benestar. A Rede debe capilarizarse a todo o territorio e, sobre todo, ter en conta os espazos de proximidade ós que adoitan acudir a cotío as persoas maiores para maximizar a súa captación de información e, polo tanto, os efectos do Plan.

Elementos críticos.

A definición, identificación e selección das persoas e entidades colaboradoras é un elemento central para a conformación da Rede. Esta definición debe estar guiada polas posibilidades de detección de casos das persoas e entidades colaboradoras, así como polo seu coñecemento do medio e do colectivo. Neste sentido, recoméndase que a Rede estea conformada inicialmente polos servizos públicos do territorio (centros de saúde, policía local, correos, farmacias…), por entidades comerciais de proximidade (perruquerías, pequena hostalaría, tendas de alimentación, talleres, quioscos…), e por entidades asociativas do territorio (asociacións de veciños das parroquias, por exemplo). Esta selección outórgalle unha importante capilaridade e presenza no territorio, garantindo a detección de casos. Con todo, é preciso conformar inicialmente unha Rede básica cuxa actividade poida ser avaliada e, de ser o caso, ampliada ou variada.

A selección inicial dos actores debe ser seguida polo contacto con eles, informándoos do Plan e das funcións da Rede. Considérase de importancia celebrar un acto (reunión, asemblea…) onde o equipo impulsor explique en público o Plan e o apoio solicitado, así como se lles solicite ás persoas e entidades a súa colaboración expresa. Neste acto debe ser compartida a parte do protocolo correspondente ás funcións das persoas e entidades colaboradoras, así como as ferramentas incluídas na guía de actuación. Nesta reunión é fundamental deixar claros os valores do Plan que son os de i) confidencialidade, ii) respecto e non cuestionamento das situacións observadas; ii) promoción da autonomía das persoas; e iv) non invasión da intimidade.

Finalmente é preciso facer fincapé en que a comunicación entre o nó central da rede (o departamento municipal de benestar) e os actores que a conforman é bidireccional. Así, a comunicación non se debe limitar á

recepción de posibles casos de soidade non desexada derivados dende as persoas e entidades colaboradoras. Debe manterse aberto e activo un importante fluxo de comunicación que dea lugar a unha retroalimentación efectiva e constante tanto sobre o funcionamento do Plan como sobre as novas necesidades detectadas. Este fluxo é a base para o mantemento da confianza, aspecto central do funcionamento da Rede.

Fase 6. A posta en marcha.

Quen?

A Rede de persoas e entidades colaboradoras e o equipo impulsor, unha vez constituída a Rede, iniciarán o seu traballo de detección, derivación e intervención coas persoas en posible situación de soidade social.

Obxectivo.

Inicio das actuacións da Rede, o que supón que tódalas persoas e entidades que a conforman coñezan as súas funcións e que se verifique a axeitada detección, derivación e intervención coas persoas en posible situación de soidade social.

Elementos críticos.

Un elemento fundamental na posta en funcionamento da Rede é o axeitado coñecemento do equipo de benestar da guía de recursos, as posibilidades que esta guía ofrece e as necesidades para as persoas derivadas en situación de soidade social. Así, debe ser prevista a situación de que as persoas en situación de soidade social derivadas a actividades de mellora da socialización precisen acompañamento e, polo tanto, estas actividades esixan unha axeitada dinamización. Estas necesidades deben ser tidas en conta e cubertas para garantir o efecto do Plan en termos de mellora da socialización e prevención da soidade, así como para non interromper as dinámicas propias do desenvolvemento habitual das devanditas actividades. As necesidades deben ser previstas e cubertas tanto en actividades municipais como en actividades das entidades asociativas, para o cal o fluxo de comunicación anteriormente mencionado é fundamental.

Considérase de importancia a constitución dunha Comisión de Seguimento que, conformada polo equipo impulsor e por aquelas persoas integrantes da Rede ás que lles sexa posible acudir a reunión periódicas, realice o seguimento das actividades do Plan. Con todo, non se considera recomendable xerar estruturas de gobernanza do Plan ríxidas, formais e burocratizadas que dean pé a interpretacións incorrectas por parte da Rede de persoas colaboradoras, polo que a súa operatividade debe atender á flexibilidade e ás posibilidades das persoas colaboradoras.

Finalmente, o propio inicio das actividades comporta un proceso de reflexión sobre os baleiros detectados nos recursos dos que dispón o territorio, de tal xeito que se identifiquen elementos de mellora e se avance no deseño conxunto de novas actividades, servizos e programas.

Fase 7. A avaliación.

Quen?	O equipo impulsor, a comisión de seguimento e a Rede de persoas e entidades colaboradoras.
Obxectivo.	Contar cunha análise das actividades, da valoración das persoas usuarias, da valoración dos e das integrantes da Rede, así como contar con conclusións e recomendacións de valor sobre os posibles baleiros a cubrir.
Elementos críticos.	A realización dunha avaliación é un elemento fundamental para a mellora do Plan, para a reformulación da Rede e adaptación dos procesos de traballo, se é o caso, ou para a detección de baleiros a cubrir, por exemplo. Esta avaliación é posible realizala sobre o formato dunha Memoria de Actividades anual, pero é preciso salientar que a avaliación supera a propia realización da memoria xa que debe integrar outros elementos como a valoración cualitativa dos actores da Rede e das persoas usuarias. Ademais, a avaliación é unha parte do proceso de traballo fundamental á hora de valorar e xustificar novas necesidades e cuantificalas en termos de recursos.

5. Leccións aprendidas.

A importancia do liderado.

Tal como se menciona nos elementos críticos anteriormente expostos, un dos determinantes do éxito do Plan é a presenza dun liderado que combine a presenza do Goberno Local e a presenza do equipo técnico de benestar. Esta complementariedade xera un impulso básico á hora de xestionar aspectos interdepartamentais internos ó Concello, e abre a posibilidade de ampliar o espectro de persoas e entidades asociativas coas que contar para a conformación da Rede.

A importancia dos datos.

Se ben a soidade non desexada das persoas maiores é un fenómeno subxectivo e individual, existen factores que facilitan a emerxencia deste fenómeno como pode ser o despoboamento, o avellentamento da poboación, o incremento do número de persoas maiores que viven soas… Estes factores poden ser detectables a través do seguimento dos datos estatísticos propios do Concello que deben ser explotados para ter claro o escenario de actuación. Con todo, esta explotación é un reto ó que se deben enfrontar os Concellos xa que, na actualidade, non é habitual que o padrón de habitantes ou as proxeccións de poboación sexan unha ferramenta de traballo para as políticas de benestar locais.

A importancia dos datos non remata na explotación estatística do padrón de habitantes municipal, senón que se debe estender á explotación cuantitativa e cualitativa da información procedente das actividades que desenvolve o Concello. A través deste tipo de explotacións é posible detectar baleiros relacionados co público ó que se chega, cos sistemas de difusión, ou coas temáticas das actividades, por exemplo, que farán posible a súa revisión e mellora.

O enfoque territorial. A Rede.

A soidade non desexada é un fenómeno complexo que debe ser tratado tendo en conta tódalas capacidades do territorio. Isto supón romper coa dinámica tradicional das políticas públicas de centrarse unicamente nos recursos da administración pública, neste caso, das administracións municipais. Así, o enfoque territorial supón avanzar con respecto á acción meramente institucional e contar coas numerosas accións que están a desenvolver as entidades asociativas locais, coordinarse con elas e acadar sinerxias, é dicir, traballar en rede. Esta rede conta co liderado público municipal, pero só dende a total coordinación e o recoñecemento da interdependencia entre tódolos actores do territorio se pode asumir un problema público tan complexo como é o da soidade social nas persoas maiores.

As complementariedades e as novas necesidades.

A mellora da socialización das persoas maiores como modo de prevención da soidade non desexada abre un espazo de traballo que xera numerosas complementariedades. Estas prodúcense coa temática da activación física, coa cultura, coa recuperación da toponimia, coas actividades interxeneracionais de transmisión de tradicións, coa mellora do coñecemento das novas tecnoloxías… Pero tamén se producen en relación a outro tipo de servizos e actividades, como é o caso da necesidade da mellora do transporte público local, da necesidade de incrementar servizos de benestar como o SAF ou os centros de atención diúrna ás persoas maiores, ou da mellora de hábitos alimentarios básicos, por exemplo. É dicir, a complexidade do fenómeno da soidade e a proactividade sobre a que se basea o Plan vai facer emerxer necesidades sociais (novas ou xa coñecidas) ás que é posible responder dende o punto de vista das complementariedades no uso dos recursos do territorio, contribuíndo así dende o local á xeración de territorios máis atractivos.

Con todo, é preciso ter en conta que o Plan vai xerar unhas necesidades no departamento de Benestar de novos recursos especializados para dar resposta ás novas esixencias. Estes novos recursos relaciónanse coa necesidade de acompañamento das persoas en situación de soidade social derivadas ás actividades, dunha nova dinamización das actividades, da súa adaptación ou do deseño de actividades novas, sempre co obxectivo de mellorar a socialización das persoas.

Adaptando a institución ás necesidades.

A complexidade do problema público da soidade non desexada supón non só recoñecer a interdependencia entre tódolos actores do territorio, na liña do mencionado con anterioridade, senón romper coas tradicionais divisións departamentais á hora de deseñar respostas públicas. Isto supón adaptar a institución ás políticas públicas e ás necesidades sociais, e non pretender adaptar a realidade social á interpretación segmentada propia de lóxicas administrativistas. Para implementar este novo enfoque é fundamental o liderado do Goberno Local, e os efectos desta ruptura van dende a xeración e aproveitamento de datos primarios, ata o deseño coordinado de actividades dentro do Concello, ou o deseño conxunto de actividades cos actores do territorio. Así, a procura dos efectos da política pública supón mellorar a capacidade de resposta actual e, polo tanto, adaptar a institución ás novas necesidades sociais, sobre todo tendo en conta os escenarios previstos nas proxeccións de poboación coas que se traballa.

6. Bibliografía.

Aguilar Villanueva, L.F. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno.* México. Miguel Ángel Porrúa.

Cobb, R. e Elder, C. (1984). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México. Miguel Ángel Porrúa.

Concello de Barcelona (2021). *Estrategia municipal contra la soledad.* Ajuntament de Barcelona. Véxase on line en https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/estrategia_contra_soledad_barcelona_2020_2030.pdf Consultado en marzo - maio 2022.

García González, J.M. (2020*) Estudio sobre soledad no deseada en personas de 55+ años en Andalucía*. Junta de Andalucía. Véxase on line en https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/21/05/Soledad55+_Andalucia_Informe-junio-2020.pdf Consultado en marzo – maio 2022.

Grupo Tangente, S. Coop. Mad (2002). *Abordar y prevenir la soledad no deseada desde un enfoque comunitario.* Madrid Salud. Véxase on line en https://madridsalud.es/pdf/guia_soledad_enfoque_comunitario.pdf Consultado en marzo - maio 2022.

Lorente Martínez, R. (2017). *La soledad en la vejez: Análisis y evaluación de un programa de intervención en personas mayores que viven solas.* Tese de doutoramento. Universidade Miguel Hernández. Véxase on line en https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=123014 Consultado en marzo – maio 2022.

Luna, B. e Pinto J.A. (2021) *Aislamiento y soledad no deseada en las personas mayores. Factores predisponentes y consecuencias para la salud.* Dirección General de Salud Pública, Consejería de Sanidad. Comunidad de Madrid. Véxase on line en http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM050318.pdf Consultado en marzo - maio 2022.

Madrid Salud (2021). *Proyecto estratégico para la prevención de la soledad no deseada*. Madrid Salud. https://soledadnodeseada.es/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-SND.pdf

Martínez, R. (2021). *Detectar la soledad durante el envejecimiento. Una guía.* Observatorio de la Soledad. Fundación Amigos de los Mayores.

Pérez Castreje, M.J. (2020) *El nacimiento de una institución. El diseño, creación y evolución del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.* Madrid. INAP.

Pinazo, S. e Donio-Bellegarde, M.D., (2018). *La soledad de las personas mayores. Conceptualización, valoración e intervención.* Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal, nº5. Fundación Pilares. Véxase on line en https://www.fundacionpilares.org/publicacion/la-soledad-de-las-personas-mayores-conceptualizacion-valoracion-e-intervencion/ Consultado en marzo-maio 2022.

Pinel, M, Rubio L, Rubio R. (2009). *Un instrumento de medición de soledad social: Este II*. Universidad de Granada. CSIC. Véase on line en http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/rubio-soledad-este2.pdf Consultado en marzo-maio 2022.

Sancho, M., Barrio, E., del Diaz-Veiga, P., Marsillas, e S., Prieto, D. (2020) *Bakardadeak. Explorando soledades entre las personas que envejecen en Guipuzkoa.* Fundación Matia Instituto Gerontológico. Véxase on line en https://www.matiainstituto.net/es/publicaciones/bakardadeak-explorando-soledades-entre-las-personas-mayores-que-envejecen-en-gipuzkoa Consultado en marzo - maio 2022.

Sartu (2005). *Informe sobre la acción social con personas mayores en Bilbao y propuestas de mejora.* Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia. Véxase on line en https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=pragma&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3Dpersonas_mayores.pdf&blobheadervalue2=public&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1273761077882&ssbinary=true Consultado en marzo-maio 2022.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. e Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona. Ariel.

Yanguas, J. (dir) el al. (2020). El reto de la soledad en las personas mayores. Fundación La Caixa. Véxase on line en https://solidaridadintergeneracional.es/files/biblioteca/documentos/reto-soledad.pdf Consultado en marzo - maio 2022.

GUIA PARA A ELABORACIÓN DE

PLANS LOCAIS DE LOITA CONTRA A SOIDADE

Servizos Sociais
Deputación DA CORUÑA