

Envejecimiento activo mediante el turismo social: el caso del Instituto de Mayores y Servicios Sociales en España

Abellán López, María Ángeles

Universitat de València, España

✉ maria.a.abellan@uv.es

ORCID ID: 0000-0002-6553-0227

Pardo Beneyto, Gonzalo

Universidad de Alicante, España

✉ Gonzalo.pardo@ua.es

ORCID ID: 0000-0001-7142-1740

Pineda Nebot, Carmen

Investigadora GEGOP, España

✉ carmenpinedanebot@hotmail.com

ORCID ID: 0000-0001-6101-8560

Documento recibido:	14 diciembre 2019
Aprobado para publicación:	22 enero 2020

Resumen

El presente trabajo tiene como principal objetivo ofrecer una panorámica de la evolución de las políticas de envejecimiento activo basadas en el turismo social en España. El caso que aquí se documenta es el del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) como institución encargada de la gestión de esta política pública. Para caracterizar el caso de estudio, se ha llevado a cabo un análisis de sus memorias, así como de documentación relacionada. Entre las principales conclusiones se destacan la contribución a una mejor calidad de vida de las personas mayores a través de las vivencias que supone viajar a nuevos destinos o la experiencia relax en balnearios adheridos. El uso de los fondos públicos para la implementación de tales actividades no solo garantiza un menor precio sino que beneficia a las personas con menor renta disponible y, además, impulsa un sector clave de la economía española como es el turismo.

Palabras clave

política pública, termalismo, Estado de bienestar, desafío demográfico, calidad de vida

Resumo

O principal objetivo deste trabalho é oferecer uma visão geral da evolução das políticas de envelhecimento ativo com base no turismo social na Espanha. O caso aqui documentado é o do Instituto dos Idosos e Serviços Sociais (IMSERSO) como instituição responsável pelo gerenciamento desta política pública. Para caracterizar o estudo de caso, foi realizada uma análise de seus relatórios, bem como documentação relacionada. Entre as principais conclusões estão a contribuição para uma melhor qualidade de vida dos idosos através das experiências de viajar para novos destinos ou da experiência relaxante em spas anexos. O uso de recursos públicos para a implementação de tais atividades não apenas garante um preço mais baixo, mas também beneficia pessoas com menor renda disponível e também promove um setor essencial da economia espanhola, como o turismo.

Palavras chave

políticas públicas, termalismo, estado de bem-estar social, desafio demográfico, qualidade de vida

Abstract

The main objective of this work is to offer an overview of the evolution of active aging policies based on social tourism in Spain. The case documented here is that of the Institute for the Elderly and Social Services (IMSERSO) as an institution in charge of managing this public policy. To characterize the case study, an analysis of their reports and related documentation has been carried out. Among the main conclusions are the contributions to a better quality of life for the elderly through the experiences of traveling to new destinations or the relaxing experience in attached spas. The use of public funds for the implementation of such activities guarantees a lower price of target population and also promotes tourism, the most important sector of the Spanish economy.

Keywords

public policy, thermalism, welfare state, demographic challenge, quality of life

Introducción

El envejecimiento es un fenómeno presente a lo largo del ciclo vital desde el mismo proceso de la concepción hasta la muerte, sin embargo es difícil de aceptar como una realidad innata del ser humano. Cada cultura intenta encontrar su propio significado de envejecimiento, asumiendo como ciertas, concepciones basadas desde el imaginario social, lo que ha promovido interpretaciones erróneas y con esto un temor a envejecer.

Como resultado de estas interpretaciones surgen los mitos y estereotipos negativos frente a lo que significa este proceso normal que hace parte del ciclo vital (Alvarado y Salazar, 2014).

El término envejecimiento activo fue acuñado por la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) a finales de los 90. Su objetivo fue ampliar la visión de lo que hasta entonces se conocía como envejecimiento saludable, cuyo énfasis quedaba en los factores sociosanitarios y de salud. Se partía de una perspectiva que enfocaba el envejecimiento desde un modelo médico asistencial y como un sujeto pasivo de receptor de cuidados en esta fase del ciclo vital. La evolución hacia un paradigma más inclusivo e integral se propuso varios objetivos como el de la autonomía personal, el énfasis en los factores sociales de la vida independiente de las personas mayores que pudieran gozarla y el envejecimiento activo como nuevas señas de identidad. Esta noción de envejecer de forma activa reconoce la influencia de otras variables y confiere a la actividad un papel esencial en las diversas expresiones del envejecimiento.

El enfoque del envejecimiento activo se ha convertido en un paradigma al estudiar los componentes positivos del envejecer. Se basa en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los principios de las Naciones Unidas de: independencia, participación, dignidad, cuidado y autorrealización. Así fue promulgado en la 52 Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud, realizada el 22 de mayo de 1999 y refrendado en otras asambleas y reuniones durante estos años. Este paradigma del envejecimiento activo ha ido poco a poco ganando cada vez mayor relevancia en las discusiones gerontológicas, políticas y sociales contemporáneas, tanto en Europa como en el mundo (Clarke y Warren, 2007; Foster y Walker, 2013; Hasmanová, 2011). De hecho, se podría considerar como la respuesta política de más importancia al envejecimiento demográfico (European Commission [EC], 1999, 2005a, b; Walker y Maltby, 2012).

Para la OMS (2000), el envejecimiento activo es el proceso de aprovechar al máximo las oportunidades para tener bienestar físico, psíquico y social durante toda la vida. El objetivo es extender la calidad de vida, la productividad y la esperanza de vida a edades avanzadas y con la prevalencia mínima de discapacidad. Es importante permanecer activo en las tres áreas física, social y mental, a través de la participación en: a) actividades recreativas y de ocio; b) el voluntariado o actividades remuneradas; c) actividades culturales, políticas y sociales; d) actividades educativas y de formación a lo largo de toda la vida y; e) compromiso con la comunidad y en la propia familia (Ramos et al, 2016: 332). Los determinantes del "envejecimiento activo" son la salud, la seguridad, la participación social y la formación continua de las personas adultas mayores a lo largo de su ciclo vital (Cambero y Baigorri, 2019).

El envejecimiento activo es, por tanto, un fenómeno que tiene su origen en un conjunto de efectos multifactoriales, que desde el punto de vista psicosocial, no sólo contempla el envejecimiento desde la atención médica, sino que incorpora factores de las áreas económicas, conductual y del entorno sociocultural que benefician al envejecimiento de las personas (Fernández Ballesteros, 2009; Blanco, 2010; Fernández- Mayoralas et al., 2015; Sidorenko y Zaidi, 2013).

Se trata, pues, de un concepto complejo y amplio en el que se integran las preocupaciones políticas, éticas y científicas, a la vez que se introduce una realidad multidimensional construida desde la diversidad de determinantes que influyen en su aparición (Lassen y Moreira, 2014; Moulart y Paris, 2013; Organización Mundial de la Salud [OMS], 2002). No siendo tan sólo un constructo científico o un concepto individual, sino una noción compleja con un papel clave en la estrategia mundial para la gestión de las poblaciones envejecidas (Stenner et al., 2011; Walker, 2009). De hecho, como señalan Barrio et al. (2018), su significado no puede ser "captado adecuadamente sin entender que fue creado para cambiar nuestras visiones, perspectivas, com-

prensiones, estereotipos y prejuicios sobre el envejecimiento para reconstruir la realidad social práctica del proceso de envejecimiento en una sociedad que envejece” (Stenner et al., 2011: 468).

Un acercamiento al fenómeno del envejecimiento que tenga en cuenta el ciclo vital es reconocer que las personas mayores no son un grupo homogéneo y que la diversidad del individuo tiende a aumentar con la edad. Por lo tanto, el proceso de envejecimiento será distinto para cada persona, de ahí que sea precisa una intervención social individualizada que apoye una redefinición activa de la identidad personal y social del sujeto, teniendo en cuenta su perfil concreto y sus necesidades de carácter biológico, psicológico y social (Aleman, 2013).

En resumen, la idea del envejecer como una gravosa carga (*burden aging*) está siendo sustituida por la del buen envejecer (*aging well*), en la que se va incorporando un balance positivo de las contribuciones sociales y familiares de las personas mayores a lo largo de la vida (Cambero y Baigorri, 2019).

2. Metodología

La metodología utilizada combina técnicas cualitativas de investigación social que consisten en un análisis pormenorizado de los Informes Anuales (también conocidos como Memorias) elaborados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) dependiente del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de España realizadas entre 2001-2018. La elección de esta cronología no es azarosa puesto que se corresponde con los Informes Anuales disponibles que ofrece el IMSERSO. Si bien, a pesar de que no se encuentran los anteriores, se ha realizado una búsqueda regresiva de la información anterior para completar la trayectoria temporal de este organismo como encargado del desarrollo de las políticas públicas de envejecimiento en España.

La extracción de datos se planteó en dos fases; la primera, de búsqueda y vaciado de datos de los Informes Anuales del IMSERSO y, la segunda, que profundizó y sistematizó los datos obtenidos y la revisión bibliográfica.

Este trabajo ha requerido el recurso a fuentes secundarias a través de la recopilación documental y la consulta a publicaciones de instituciones públicas como el Boletín Oficial del Estado (BOE), el Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat y una selección de publicaciones científicas referenciadas en la bibliografía. Esta investigación profundiza en las actividades desarrolladas por el IMSERSO conectadas con las políticas públicas de envejecimiento activo, por lo que pensamos que tiene valor interpretativo y aporta conocimiento actual sobre el estado de la cuestión.

3. Cambios en la estructura del estado de bienestar

Las sociedades actuales han experimentado transformaciones sin precedentes en la era de la globalización, entre las que podemos mencionar la hegemonía de los sistemas económicos y su concentración en pocas manos, el agotamiento ecológico, el aumento de la pobreza, la brecha entre ricos y pobres, la digitalización social y los cambios en la estructura demográfica.

En este escenario de tendencias cruzadas emerge con fuerza la idea de la sostenibilidad del Estado de bienestar ante el declive demográfico español. ¿Resulta viable el Estado social, es decir, el sustento que vertebra el

modelo público de pensiones, el sistema educativo y sanitario, las prestaciones sociales y las transferencias de renta ante la involución demográfica a la que asistimos?

España y también Europa han de enfrentarse a situaciones de problemas financieros cuyo origen es el envejecimiento de su población y que podría acelerarse si no se adoptan medidas para reemplazar e incrementar la demografía que permitan el mantenimiento del Estado de bienestar.

Sin embargo, los adultos mayores en los años duros de la crisis económica de la última década se han convertido en una auténtica agencia de bienestar para sus descendientes (Cambero y Baigorri, 2019) y han establecido (el *colchón familiar*) con sus pensiones situaciones familiares que, en otro caso, podrían haber arrojado a la precariedad laboral, al desempleo y a la exclusión social a los miembros familiares más jóvenes¹. Es una constatación que cada vez más los adultos jóvenes tienen mayores problemas para emanciparse cuya raíz es mayoritariamente de índole económica².

Como apuntan estas últimas líneas, abordar los problemas económicos de manera independiente a los fenómenos sociales y demográficos parece estéril puesto que todos estos ámbitos están estrechamente ligados y requieren una visión holística, de conjunto.

Esto no es óbice para constatar que las economías más desarrolladas están asistiendo a una transición demográfica que combina una alta esperanza de vida con tasas de natalidad muy bajas, lo que produce un cambio en la fisonomía de las pirámides demográficas. La esperanza de vida ha aumentado progresivamente y la vejez, como etapa vital, en muchos casos requiere cuidados y políticas públicas que atiendan a la dependencia lo que implica el empleo de recursos económicos tanto en las pensiones como en el sistema de salud.

El gran problema, la gran pregunta, el desafío a medio y largo plazo, es un desafío demográfico y de cómo trazar una ruta intergeneracional que posibilite la supervivencia del Estado de bienestar.

4. El desafío demográfico

Uno de los cambios más importantes que se están produciendo en las sociedades tanto desarrolladas como en desarrollo es la tendencia progresiva al envejecimiento, pudiendo decirse que ya todas las sociedades se caracterizan por ser partícipes de este fenómeno, teniendo en cuenta, claro está, que hay diferencias entre países, regiones y continentes. El envejecimiento de la población puede considerarse un éxito de las políticas de salud pública y del desarrollo socioeconómico, pero lo cierto es que también constituye un reto para la sociedad, que debe adaptarse a ello para mejorar al máximo la salud y la capacidad funcional de las personas mayores, así como su participación social y su seguridad.

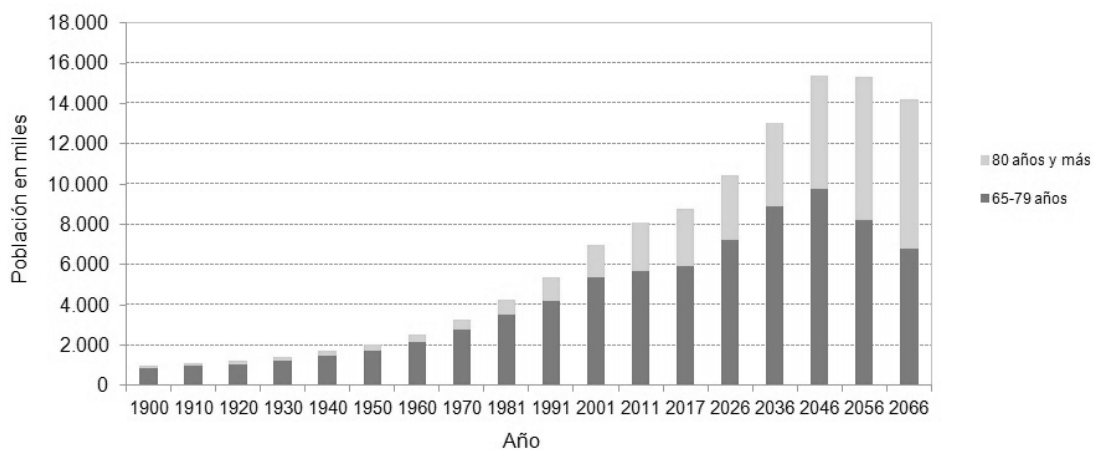
¹ Entre 2014 y 2015 las personas de 65 y más años aumentaron un 1,3%, siendo el mayor incremento entre los que vivían en pareja con hijos (6,9%). También se incrementaron los mayores que vivían sin pareja pero con hijos y los que vivían con otros parientes que no son su pareja ni sus hijos (3,5% en ambos casos). Por el contrario, los que vivían en pareja sin hijos descendieron un 0,7% (Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares Año 2015).

² El 53,1% de los jóvenes entre 25 y 29 años vivía con sus padres o con alguno de ellos en 2018. Este porcentaje ha crecido 4,6 puntos en los cinco últimos años. Por sexo, el porcentaje de no emancipados fue del 60,5% en los hombres y del 45,6% en las mujeres. Por su parte, el porcentaje de personas de 30 a 34 años que vivían con sus padres o con alguno de ellos se situó en el 24,7%, con un aumento de 4,2 puntos desde 2013. En los hombres el porcentaje fue del 31,7% y en las mujeres del 17,9% (Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares Año 2018).

En todo el mundo, según datos de la ONU (2019), la proporción de personas que tienen 60 años, y más, está creciendo con más rapidez que ningún otro grupo de edad. Entre 1970 y 2025, se prevé que la población con más edad aumente en unos 694 millones, o sea el 223 por ciento. En 2025, habrá un total de cerca de 1.200 millones de personas con más de 60 años. Para el año 2050, habrá 2.000 millones (el 16% de la población total), con el 80 por ciento de ellas viviendo en los países en vías de desarrollo. Se espera que el número de personas de 80 años o más se triplicará, de 143 millones en 2019 a 426 millones en 2050.

La pirámide de población de España continúa su proceso de envejecimiento, medido por el aumento de la proporción de personas mayores, que son las que tienen 65 o más años. Según los datos estadísticos del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística (INE) a 1 de enero de 2018 había 8.908.151 personas mayores, un 19,1% sobre el total de la población (46.722.980) (Datos definitivos publicados el 22-1-2019) y siguen aumentando tanto en número como en proporción (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la población mayor. España, 1900-2066



Fuente: INE: INEBASE: 1900-2011: Censos de Población de Población y Vivienda. 2016: Estadística del Padrón Continuo a de 1 de enero de 2017. Consulta enero 2018; 2026-2066: Proyecciones de población. Consulta en enero 2018.

La edad media de la población, que es otra forma de medir este proceso, se sitúa en 43,1 años; en 1970 era de 32,7. Creciendo en mayor medida la proporción de octogenarios, que ya representan el 6,1% de toda la población y que se espera que con el tiempo vayan ganando peso. Algo similar ocurre con el número de centenarios, de los que hay 11.229 empadronados.

El número de personas muy mayores -80 años y más- se ha incrementado en los últimos años, el tantas veces llamado "envejecimiento del envejecimiento", así como la gran diferencia cuantitativa que existe entre mujeres mayores de 65 años y hombres mayores de esa misma edad (nada menos que una diferencia porcentual de 15 puntos); que es la llamada "feminización del envejecimiento". Esto último hace cada vez más necesario incluir la perspectiva de género en todas las políticas, de sanidad, de Seguridad Social, de servicios sociales, de vivienda, de ocio y cultura, etc., hacia las personas mayores.

Según la proyección del INE (2018-2068), en 2068 podría haber más de 14 millones de personas mayores, 29,4% del total de una población que alcanzaría los 48.531.614 habitantes, es decir que habría 1,8 millones de habitantes más que ahora (Padrón 1-1-2018).

5. El IMSERSO como política pública para el envejecimiento activo

Todos los gobiernos se ven impelidos a adoptar medidas para atender las diferentes demandas sociales y tales medidas reciben la denominación de políticas públicas. Por consiguiente, y sin entrar en el amplio debate definitorio, podemos establecer que las políticas públicas se refieren al conjunto de decisiones, objetivos y acciones que desarrolla un gobierno para solucionar los problemas que afronta en un determinado momento y a los que debe darle una solución.

Cualquier tipo de decisión política emana de los poderes públicos y, ante la complejidad ambiental-societal, el sector público ha de elaborar políticas públicas sectoriales (desempleo, educativas, cambio climático, transparencia, rurales, seguridad ciudadana, urbanas, tercera edad, infancia, mujer, etc.) destinadas a segmentos sociales específicos. Cuando un gobierno elabora políticas públicas para la tercera edad, lo que busca es transformar la realidad social. La cuestión radica en lo que se considera un problema público pues su politización es lo que le acaba por otorgarle preferencia junto con el enfoque adoptado, *bottom-up* o *top-down*. Determinar qué es lo más prioritario, cómo se define el problema y qué medidas se requieren suele implicar una colisión de intereses porque el foco de atención y los criterios de actuación son selectivos y sesgados, con presiones de tiempo y de espacio, con información incompleta o sobreinformación (Lindblom, 1991), con coyunturas electorales que marcan la agenda política y la preferencia de hacia donde se destinan los recursos en los presupuestos públicos.

La atención a las personas mayores fue uno de los primeros servicios sociales que se implementaron en España. Las bajas tasas de natalidad junto al creciente envejecimiento de la población con una esperanza de vida larga, hacía necesario una atención preferente a esta parte de la población. El ciclo vital humano tiene fases prolongadas de dependencia y la vejez representa una de ellas en muchos casos particulares. El envejecimiento lleva aparejado pérdidas afectivas y de facultades biológica, sociales y cognitivas. El proceso de envejecimiento requiere una intervención personalizada puesto que es distinto para cada individuo en función de su contexto, perfil y necesidades. Las políticas públicas destinadas a la tercera edad deben, pues, fomentar las actividades de ocio y desarrollo personal y hemos de ser conscientes la gran aportación que realizan al bienestar social y calidad de vida de los mayores (Alemán Bracho, 2013).

En noviembre de 1978, con la llegada de la democracia a España, se creó el Instituto Nacional de Servicios Sociales (el Insero con "N"), como entidad gestora de la Seguridad Social integrando el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos de la Seguridad Social (SEREM) y el Servicio de Asistencia a Pensionistas (SAP). Tras varios avatares competenciales, este organismo se convirtió finalmente en el actual Imsero.

Con anterioridad a esa fecha, existía un sistema de protección y de servicios sociales caracterizado por la precariedad de las prestaciones, la escasa especialización de las instituciones existentes y la significación histórica del sector privado-religioso. En resumen, era un sistema benéfico-asistencial, superado finalmente por la llegada de la democracia. Tras la aprobación de la Constitución, durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX hasta la actualidad, se ha ido diseñando y consolidando nuestro actual estado del bienestar y en él el sistema de protección. Este se convirtió, por tanto, en un elemento modernizador más que acompañó a otros macroprocesos como, por ejemplo, la Transición, la consolidación democrática y la descentralización territorial del poder (Pardo, 2018).

Dentro del sistema de protección, se incardina el conjunto de políticas públicas sociales dirigidas a las personas mayores tanto las autónomas como las que se encuentran en situación de dependencia. Este conjunto de

políticas se articula mediante unos servicios y programas determinados como la teleasistencia, la comida y la ayuda a domicilio, centros de día, residencias y programas de carácter más lúdico como las vacaciones para los mayores, termalismo o las aulas de la experiencia.

Los programas de turismo y termalismo social son muy populares dentro de las actividades de envejecimiento activo hasta el punto de que han adquirido tanta importancia en España que se puede afirmar que se han institucionalizado y provocado un "efecto resonancia", influyendo en iniciativas de otros países que lo han tomado como modelo.

5.1 Turismo Social

Este programa está en funcionamiento desde 1985 y aunque con algunas dificultades en la adjudicación de los contratos en los últimos años, ha conseguido altos niveles de calidad y de satisfacción. Los objetivos del programa son: a) mejorar la calidad de vida de las personas mayores; b) favorecer la creación o mantenimiento del empleo en el sector turístico y; c) potenciar la actividad económica en diversos sectores de la economía.

El programa está dirigido a pensionistas de jubilación del Sistema Público de Pensiones, pensionistas de viudedad con 55 o más años, pensionistas por otros conceptos, o perceptor de prestaciones o subsidios de desempleo, con 60 o más años, titulares o beneficiarios/as del sistema de la Seguridad Social, con edad igual o superior a 65 años. Que pueden ir acompañados por su cónyuge (aunque no reúna los requisitos de edad) y sus hijos/as, de cualquier edad, con discapacidad en grado igual o superior al 45%. También pueden participar en el programa, a partir de la temporada 90/91 los españoles/as residentes en Europa y desde el 93/94 los residentes en Iberoamérica, países de la antigua Unión Soviética, Australia y Norte de África que perciban una pensión pública y reúnan iguales requisitos de edad y condiciones.

En la temporada 1997/98 se inició una experiencia de Turismo Transnacional, articulada mediante un Convenio de Colaboración con Portugal y en virtud del cual usuarios españoles disfrutaban de turnos de vacaciones en localidades del país vecino e idéntico número de usuarios portugueses participan en los turnos del Programa de Vacaciones. A partir de la temporada 1998/99 se realizaron ciertas modificaciones en la comercialización y acceso de los usuarios al programa, a fin de priorizar socialmente la adquisición de las plazas y evitar las aglomeraciones en los primeros días de puesta a la venta de las plazas. Las medidas fueron: acercamiento del Programa a los usuarios residentes en el medio rural y fraccionamiento en fases del periodo de comercialización. En la temporada siguiente, 1999/00, se extendió el sistema de acreditación previa, a toda la población y a todos los destinos incluidos en el Programa de Vacaciones, desapareciendo el sorteo de plazas para Canarias, Circuitos Culturales y Portugal, aplicándose unos criterios de selección homogéneos y generalizados en el acceso a las plazas, en el que ponderaban las variables de edad, pensión y participación en anteriores ediciones. Con este nuevo sistema se fueron incorporaron todos los años nuevos ciudadanos al programa, como ejemplo en el periodo 2000/01 un 38,5% y en el periodo 2001/02 un 40,8%.

En la temporada 2005/06 se inicia el Programa Experimental de Ocio y Cultura en la línea de facilitar y promover medidas de envejecimiento activo, con una nueva concepción del programa. Siendo el primer informe del IMSERSO en el que se hace referencia a este nuevo paradigma. En la temporada 2007/08 los ciudadanos pudieron obtener, por primera vez, su reserva a través de Internet en el portal «Mundosenior», empresa adjudicataria para la ejecución del programa.

Como se puede ver en el gráfico 2 el número de plazas fue aumentando hasta llegar en 2009 a un record (1.200.000 plazas), disminuyendo durante los peores años de la crisis (2012/14) hasta volver a recuperarse en el periodo 2015/16. Aunque ciertamente en los últimos años ha descendido debido a los problemas legales surgidos en la adjudicación de los contratos, que han retrasado su funcionamiento.

En lo que respecta al presupuesto se ha producido desde 2011 un fuerte descenso, que no parece que se haya solucionado a pesar del aumento del número de plazas. La proporción de financiación del programa hasta 2012 se distribuía entre un 30% asumido por la Administración y un 70% por los usuarios; a partir de 2013 se redujo la financiación pública. De esta forma, en el año 2013 solo un 22% se financiaba con cargo a los fondos públicos y en los años siguientes el porcentaje alcanzó un 20,87%, hasta llegar a 2018 donde la aportación estatal es de un 20,73%. Esta reducción del porcentaje que aporta el Estado perjudica claramente a los ciudadanos con rentas más bajas.

Gráfico 2. Evolución del número de plazas y del presupuesto de 2002-2017



Fuente: IMSERSO (2018).

En cuanto a la edad de las personas acreditadas, podemos ver en la tabla 1 que el mayor porcentaje se encuentra entre los 65 y 74 años. Si ampliamos hasta los 79 años el porcentaje es del 64%, habiendo también un porcentaje importante entre las personas mayores de 80 años. Estos datos han sido similares durante todos los años de funcionamiento del programa, lo único que ha cambiado y que creemos que es reseñable, es el aumento del número de personas que participan que tienen más de 80 años. Ello demuestra que existen cada vez más personas muy mayores con una calidad de vida que les permite realizar viajes.

Tabla 1. Edad de los acreditados para participar 2017/2018

EDAD	NÚMERO PERSONAS	% DEL TOTAL
Menos de 60	85.255	2,27
De 60 a 64	382.513	10,18
De 65 a 69	842.361	22,41
De 70 a 74	919.925	24,47
De 75 a 79	656.248	17,46
De 80 a 84	508.511	13,53
Más de 84	337.742	8,98
No consta	26.626	0,71
TOTAL	3.759.183	100

Fuente: IMSERSO (2018).

En lo que respecta al nivel de ingresos económicos de los solicitantes, podemos ver en la tabla 2 que el porcentaje mayor de solicitantes para participar en el programa se concentran en el tramo de los que perciben ingresos iguales o inferiores a la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años, personas, por tanto, que sin este programa no tendrían quizá la posibilidad de realizar estos viajes. Situación que se ha mantenido durante todos los años de funcionamiento del programa.

Tabla 2. Nivel de ingresos económicos de los solicitantes 2017/2018

Tramo de ingresos	Nº de solicitudes	% del total
Hasta 742,00 Euros	607.995	25,74%
De 742,01 a 900,00 Euros	244.434	10,35%
De 900,01 a 1.050,00 Euros	199.559	8,45%
De 1.050,01 a 1.200,00 Euros	229.722	9,72%
De 1.200,01 a 1.350,00 Euros	171.830	7,27%
De 1.350,01 a 1.500,00 Euros	162.579	6,88%
De 1.500,01 a 1.650,00 Euros	126.335	5,35%
De 1.651,01 a 1.800,00 Euros	120.593	5,10%
De 1.800,01 a 1.950,00 Euros	96.352	4,08%
De 1.950,01 a 2.100,00 Euros	132.103	5,59%
De 2.100,00 a 2.500,00 Euros	120.780	5,11%
Más de 2.500,00 Euros	150.064	6,35%

Fuente: IMSERSO (2018).

El programa se financia parcialmente con las aportaciones del IMSERSO, que como vimos anteriormente durante el periodo 2017/18, fue aproximadamente de un 20,73% del coste total de las plazas. Por lo que se refiere a las aportaciones de las personas beneficiarias, una de las características del programa es su principio de solidaridad, es decir, que todas las personas usuarias abonarán el mismo precio con independencia de su lugar de residencia. Sus aportaciones varían en función del tipo de viaje elegido (estancias en playa, circuitos, turismo de naturaleza, etc.); de las zonas de destino (Península, Baleares, Canarias, etc.); de la duración de los

mismos (turnos de 5, 6, 8, 10, 15, días), de la inclusión de transporte o no, y de la temporada en que se desarrollen los turnos (alta y baja). La valoración del programa es muy positiva, ya que el 95,2 % se encuentra satisfecho o muy satisfecho.

5.2 Termalismo Social

El programa de termalismo nace, en el año 1989, dentro del Ministerio de Asuntos Sociales, como una política de servicios sociales próxima a las necesidades de los ciudadanos, estableciéndose su regulación por la Orden de 15 de marzo de 1989, modificada por la Orden de 26 de diciembre de 1990, actualizado por la Orden SSI/1688/2015, de 30 de julio.

En la norma de 2015, además de actualizar la regulación del programa se modifican los requisitos de acceso al mismo, reduciendo el requisito de la edad a los pensionistas de viudedad a los cincuenta y cinco años, colectivo en el que participa una gran mayoría de mujeres, que junto con la pérdida de su pareja han visto sensiblemente reducidos los ingresos de su unidad familiar. Además, se amplía la posibilidad de acceder a este programa a las personas mayores de sesenta y cinco años, se encuentren o no en activo, siempre que tengan la condición de asegurado/a o beneficiario/a del Sistema de la Seguridad Social.

Las razones que justifican la ampliación de los sujetos que potencialmente pueden beneficiarse del programa se encuentra en que la utilización de la cura termal tiene un doble interés para las personas mayores ya que, evita otros tratamientos más lesivos y, contribuye a rehabilitar y recuperar funciones. Dado que la mayoría de los solicitantes, cuyo porcentaje asciende a 91,22%, necesitan tratamientos para afecciones reumatológicas se ofertan establecimientos que presten este tipo de tratamiento, aunque, si bien, existen otros que prestan tratamientos para afecciones respiratorias, del aparato digestivo, renal y vías urinarias, dermatológicas y nerviosas.

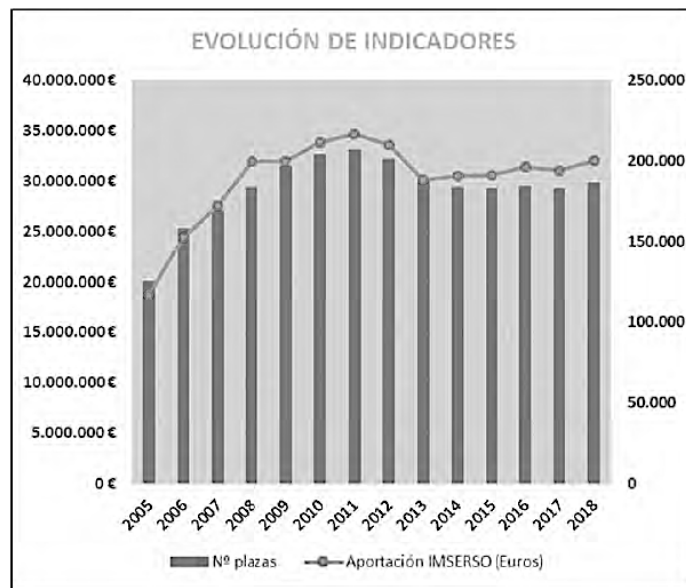
Los usuarios deben reunir ciertas condiciones: no padecer alteraciones del comportamiento ni enfermedad transmisible con riesgo de contagio; poder valerse por sí mismo; necesitar los tratamientos termales solicitados y carecer de contraindicación médica para la recepción de estos y; alcanzar la puntuación que le permita acceder a uno de los balnearios y turnos solicitados.

El programa se financia parcialmente con las aportaciones del IMSERSO, que durante 2017/18 fue aproximadamente de un 20,73% del coste total de las plazas. Por lo que se refiere a las aportaciones de los/as usuarios/as, una de las características del programa es su principio de solidaridad, es decir, que todos los/as usuarios/as abonan el mismo precio con independencia de su lugar de residencia, variando en función del tipo de viaje elegido, de las zonas de destino, de la duración de los mismos de la inclusión de transporte o no, y de la temporada en que se desarrollen los turnos.

Visto el éxito del programa entre el segmento de la población al que va dirigido, el Imsero fue aumentando la dotación presupuestaria necesaria con el objeto de hacer posible el que las plazas ofrecidas a través del mismo alcanzaran al mayor número de solicitantes.

Como se puede ver en el gráfico 3 fue aumentando hasta el 2013 que comenzó a descender el número de plazas ofertadas y de presupuesto.

Gráfico 3. Evolución del número de plazas y del presupuesto de 2002-2018



Fuente: IMSERSO (2018).

En cuanto a la edad de las personas acreditadas, podemos ver en la tabla 3 que, como ocurre con el turismo social el mayor porcentaje de beneficiados se encuentra entre los 65 y 74 años.

Tabla 3. Edad de los beneficiados 2017/2018

EDAD	NÚMERO PERSONAS	% DEL TOTAL
Menos de 60	4.803	2,58%
De 60 a 64	14.927	8,01%
De 65 a 69	41.602	22,32%
De 70 a 74	52.126	27,97%
De 75 a 79	38.443	20,63%
De 80 a 84	23.251	12,48%
Más de 84	11.215	6,02%
TOTAL	186.367	100

Fuente: IMSERSO (2018).

También como ocurre en el turismo social, como se puede ver en la tabla 4, los ingresos de los participantes (se incluye los del participante y, en su caso, de su cónyuge) se concentran significativamente en el tramo de las personas que tienen ingresos iguales o inferiores a la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años.

Tabla 4. Nivel de ingresos económicos de los participantes 2017/2018

Tramo de ingresos	Nº de solicitudes	% del total
Hasta 786,90 Euros	32.388	27,11%
De 786,91 a 900,00 Euros	9.037	7,56%
De 900,01 a 1.050,00 Euros	14.145	11,84%
De 1.050,01 a 1.200,00 Euros	11.060	9,26%
De 1.200,01 a 1.350,00 Euros	8.449	7,07%
De 1.350,01 a 1.500,00 Euros	8.495	7,11%
De 1.500,01 a 1.650,00 Euros	8.433	7,06%
De 1.651,01 a 1.800,00 Euros	4.788	4,01%
De 1.800,01 a 1.950,00 Euros	4.904	4,10%
De 1.950,01 a 2.100,00 Euros	5.060	4,23%
Más de 2.100,00 Euros	12.724	10,65%

Fuente: IMSERSO (2018).

La valoración del programa durante todos los años de funcionamiento es muy positiva, ya que el 93,4 % se encuentra satisfecho o muy satisfecho.

6. Conclusiones


Como se ha expuesto a lo largo del capítulo, el bienestar de las personas mayores se ha configurado como una de las principales políticas públicas sociales en España. En líneas generales, como política pública de envejecimiento activo su finalidad es fomentar el intercambio social y cultural para el desarrollo personal, la ocupación del tiempo libre y la mejora de la calidad de vida.

Entre los programas más exitosos se encuentran el de Vacaciones Sociales y el de Termalismo que se han mantenido con altas cotas de satisfacción entre las personas usuarias y, que en general, tiene un alto grado de aceptación en toda la población española independientemente de la edad. Este programa ha permitido que un número importante de ciudadanos españoles mayores puedan realizar estancias en hoteles costeros, hagan circuitos culturales, turismo de naturaleza y urbano, estancias en estaciones termales y viajes a Portugal. Algo que por razones económicas muchos de ellos no habían podido hacer ni podrían hacer después de su jubilación.

Ello se ha podido apreciar en los datos sobre el nivel económico tanto de los solicitantes como de los participantes que se encuentra en el tramo de las personas que tienen ingresos iguales o inferiores a la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años. Por tanto, aunque participan personas de distinto nivel económico son las que tienen un nivel más bajo las más beneficiadas por el programa.

Pero las ventajas no son solo económicas sino también organizativas. Estos viajes están organizados en todos los aspectos (incluso incluyen acompañamiento) y eso es un elemento importante para muchas personas que no están familiarizadas con estas experiencias. Algo que quizá para las generaciones más jóvenes no es necesario, socializadas en la cultura de la globalización, pero que en el caso de las generaciones mayores es un elemento de experiencia y de conocimiento fundamental.

A la vez, constituye una medida de mantenimiento y generación de empleo en zonas turísticas, sector muy importante para España. Este programa permite paliar en cierta forma el problema de estacionalidad del sector turístico, al realizarse durante la temporada baja.

Entre las conclusiones que se destacan en este artículo, hay que referirse a la reducción del porcentaje financiado por el Estado que ha pasado de un 30% en el año 2012 a un 20,73% en 2018. Esto significa que las personas beneficiarias de estos programas han pasado de costear el 70% a casi un 80% de los viajes y estancias. Esta reducción del porcentaje que aporta el Estado perjudica claramente a los ciudadanos con rentas más bajas puesto que han de hacer un mayor esfuerzo económico para costearse el disfrute de la experiencia. 

Referencias

- Alemán, C. (2013). Políticas Públicas para mayores. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, 9: 7-25.
- Alvarado, A. M. y Salazar, A. M. (2014). Análisis del concepto de envejecimiento, *Gerokomos* 25(2):57-62
- Barrio, E.; Marsillas, S. y Sancho, M. (2018). Del envejecimiento activo a la ciudadanía activa: el papel de la amigabilidad. *Aula Abierta* 47 (1): 37-44.
- Blanco, M. (2010). Predictores psicosociales del envejecimiento activo: Evidencias en una muestra de personas adultas mayores. *Anales en Gerontología* 6: 11-29.
<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/gerontologia/article/view/8868>
- Camero, S., y Baigorri, A. (2019). Envejecimiento activo y ciudadanía senior. *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, 43: 59-87. doi: <https://doi.org/10.5944/empiria.43.2019.24299>
- Clarke, A. y Warren, L. (2007). Hopes, fears and expectations about the future: what do older people's stories tell us about active ageing? *Ageing & Society* 27:465-488. doi:10.1017/S0144686X06005824
- EC (1999). *Towards a Europe for All Ages*. Brussels: EC.
http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/com221_en.pdf
- EC (2005a). *Common actions for growth and employment: The Community Lisbon programme*. Brussels: EC.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URI_SERV%3Ac10528
- EC (2005b). *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*. Brussels, Belgium: Autor. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0706>
- Eurostat (2019). *Estructura demográfica y envejecimiento de la población*.
https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es
- Fernández Ballesteros R. (2009) *Envejecimiento activo. Contribuciones de la Psicología*. Madrid: Ediciones Pirámide. Grupo Anaya, S.A.
- Fernández-Mayoralas, G.; Rojo-Pérez, F.; Martínez-Martín, P.; Prieto-Flores, M. E.; Rodríguez-Blázquez, C.; Martín-García, S.; Rojo-Abuín, J. M. y Forjaz, M.J. (2015). Active ageing and quality of life: factors associated with participation in leisure activities among institutionalized older adults, with and without dementia. *Aging & Mental Health* 19: 1031-1041. doi:10.1080/13607863.2014.996734
- Foster, L. y Walker, A. (2013). Gender and active ageing in Europe. *European Journal of Ageing* 10: 3-10. doi:10.1007/s10433-013-0261-0
- Hasmanová, J. (2011). Leisure in old age: Disciplinary practices surrounding the discourse of active ageing. *International Journal of Ageing and Later Life* 6(1): 5-32. doi:10.3384/ijal.1652-8670.11615
- Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta Continua de Hogares Año 2015 y 2018*.

- IMSERSO (2018). Informe anual 2018. https://www.imserso.es/imserso_01/el_imser-so/informes_anuales/informe2018/index.htm.
- Lassen, A. J. y Moreira, T. (2014). Unmaking old age: Political and cognitive formats of active ageing. *Journal of Aging Studies* 30: 33-46. doi:10.1016/j.jaging.2014.03.004
- Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Moulaert, T. y Paris, M. (2013). Social policy on ageing: the case of "Active Ageing" as a theatrical metaphor. *International Journal of Social Science Studies* 1(2): 113-123. doi: 10.11114/ijsss.v1i2.141
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). Envejecimiento activo: un marco político. *Revista Española de Geriatría y Gerontología* 37(S2): 74-105.
- Organización Mundial de la Salud | Envejecimiento [Internet]. (2019). Disponible en: <http://www.who.int/topics/ageing/es/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019). Perspectivas de la Población Mundial 2019: Aspectos Destacados. <https://population.un.org/wpp/>
- Pardo, G. (2018). La modernización de la administración local municipal: La innovación y la reingeniería de procesos en los ayuntamientos de Alicante y València (2001-2016) (tesis doctoral). San Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Ramos, A.M; Yordi, M. y Miranda, M.A. (2016). El envejecimiento activo: importancia de su promoción para sociedades envejecidas. *Revista Archivo Médico Camagüey* 20(3): 330-337.
- Sidorenko, A. y Zaidi, A. (2013). Active ageing in CIS countries: Semantics, challenges, and responses. *Current Gerontology and Geriatrics Research* 17. doi:10.1155/2013/261819
- Stenner, P.; McFarquhar, T. y Bowling, A. (2011). Older people and "active ageing": Subjective aspects of ageing actively. *Journal of Health Psychology* 16: 467-477. doi:10.1177/1359105310384298
- Walker, A. (2009). The emergence and application of active aging in Europe. *Journal of Aging & Social Policy* 21: 75-93. doi:10.1080/08959420802529986
- Walker, A. y Maltby, T. (2012). Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union. *International Journal of Social Welfare* 21(Suppl. 1): 117-130. doi:10.1111/j.1468-2397.2012.00871.x

Sobre los autores/ About the authors

María Angeles Abellán López es Doctora en Derecho (premio extraordinario de doctorado) por la Universidad de Alicante y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora de Sociología y Antropología de la Universitat de València. Miembro del grupo de investigación “Espacios deliberativos y gobernanza pública” de CLACSO (2016-2019) y del Comité de Investigación Sociología de los Valores de la Federación Española de Sociología (FES). Gonzalo Pardo Beneyto Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Alicante y Consultor Institucional. Miembro del grupo de investigación “Espacios deliberativos y gobernanza pública de CLACSO y del Comité de Investigación de Sociología de los Valores de la Federación Española de Sociología. Carmen Pineda Nebot es Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinadora de Investigación del grupo “Espacios deliberativos y gobernanza pública” de CLACSO. Investigadora en varios Grupos de Investigación brasileños.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org