

# A New Index for Monitoring Local Policies on Active Ageing in the EU (AAI\_locp)

*Nuevo índice lpEA\_loc para la monitorización de las políticas locales de envejecimiento activo en la UE*

**Cristina Ares Castro-Conde and Arturo de Nieves Gutiérrez de Rubalcava**

## Key words

- Ageing of the Population
- Galicia-North Portugal Euroregion
- Active Ageing Index (AAI)
- European Loc\_aapi Index
- Active Ageing Policies
- European Union

## Palabras clave

- Envejecimiento de la población
- Euroregión Galicia-Norte de Portugal
- Índice Europeo de Envejecimiento Activo (IEA)
- Índice europeo lpEA\_loc
- Políticas de envejecimiento activo
- Unión Europea

## Abstract

The combination of an increase in life expectancy over the last century and a decline in fertility rates since the 1970s has led to the ageing of the EU population. The purpose of this study is to design a new index to monitor local active ageing policies in the EU. This index is called the AAI\_locp. The European Active Ageing Index (AAI) (developed to measure the potential of the older population) and survey on active ageing policies implemented across the Galicia-North Portugal Euroregion at local level from 2000 to 2012 were used in its construction. The survey was part of the “More Active Ageing” European project, which was funded by the ERDF under a European Territorial Cooperation programme for the 2007-2013 period. The AAI\_locp provides an independent variable at the local level that could be associated to the results of the AAI in future multilevel analyses.

## Resumen

La población de la Unión Europea (UE) envejece debido al aumento en la esperanza de vida en el último siglo y a la caída de las tasas de fertilidad desde la década de 1970. El objetivo de este trabajo es diseñar un nuevo índice (lpEA\_loc) para monitorizar las políticas locales de envejecimiento activo en la UE. Este índice está construido a partir del Índice Europeo de Envejecimiento Activo (EAI), desarrollado para medir el potencial de las personas mayores, y una encuesta sobre políticas locales de envejecimiento activo en la euroregión Galicia-Norte de Portugal, ejecutadas entre 2000 y 2012, perteneciente al proyecto europeo «Envejecimiento + Activo», financiado con fondos FEDER (POCTEP 2007-2013). El índice lpEA\_loc permite construir una variable independiente de nivel local que podrá relacionarse con los resultados del EAI en futuros análisis multinivel.

## Citation

Ares Castro-Conde, Cristina y Gutiérrez de Rubalcava, Arturo de Nieves (2018). “A New Index for Monitoring Local Policies on Active Ageing in the EU (AAI\_locp)”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 163: 143-154. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.163.143>)

**Cristina Ares Castro-Conde:** Universidad de Santiago de Compostela | [cristina.ares@usc.es](mailto:cristina.ares@usc.es)  
**Arturo de Nieves Gutiérrez de Rubalcava:** ONU Mujeres (United States) | [arturodenieves@gmail.com](mailto:arturodenieves@gmail.com)

## INTRODUCTION

The combination of an increase in life expectancy over the last century and a decline in fertility rates since the 1970s has led to the ageing of the EU population. Supranational institutions designated 2012 as the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations. In 2012 it was estimated that adults aged 65 or older would represent 30% of the total population of the Union in 2060, compared to 17% in 2010. The estimation was also that people aged 80 or older would be the fastest growing group, increasing from 5% to 12% in the same period. The latest demographic report by Eurostat, the statistical office of the European Union, which contains data from up to May 2015, confirmed that the general trend is the ageing of the population in all 28 Member States. In 2015, 18.9% of the 508.5 million inhabitants of the Union were 65 years of age or older. In 2014, life expectancy at birth was 80.9 years on average; and the old age dependency ratio, defined as the percentage of the population aged 65 years and over relative to the population aged between 15 and 64, was 28.1% (Eurostat, 2015: 8).

In order to respond to the financial challenge of maintaining the intergenerational contract in Europe, where the context is one of an increased elderly population, the Commission has developed a strategy of “active ageing” (European Commission, 1999, 2005 and 2012; Eurostat, 2011, 2015). Taking into account the budgetary weight of healthcare and dependency, the main objective of this strategy is to contain the physical and cognitive deterioration of the elderly, and so increase their years of healthy life.

The Commission has proposed ensuring that those persons of 55 years or older who are fully autonomous, also called the “older youth”, remain active (Torp, 2015: 8). To this end, it has encouraged healthy lifestyles and increased participation channels for these seniors, for example, through mentoring programmes and volunteering activities.

In addition to keeping the elderly active, the ageing strategy of the EU has established other priority goals, such as tax adjustments on income, and the entry into the labour market of a greater number of health professionals specialised in elderly care. It is important to note that the active ageing strategy of the Union does not question the collective responsibility for the welfare of the elderly. On the contrary, it seeks to guarantee that the intergenerational pact that exists within the EU will remain in force. Its purpose is to facilitate the adaptation of welfare states to demographic change.

The discourse on active ageing by the European Commission stems from a more positive vision of the elderly than the classic framework for the protection of seniors by the welfare state. The latter draws attention to the relevance of chronological age as a factor that limits the ability of the elderly to guarantee their own well-being. However, the discursive framework of the Commission emphasises the potential for these people to continue contributing to the welfare of society until such time as they lose autonomy. It should also be noted that there are differences between the EU's concept of ageing, and the neoliberal discourse of old age that has emerged since the 1970s. This alternative framework takes for granted and defends the breach of the intergenerational contract and holds elderly individuals (perceived only as agents of consumption) as being solely responsible for their own well-being (Beck, 1992; Giddens, 1991; Higgs and Gilleard, 2015; Macnicol, 2015).

The objective of this paper is to help to explain the differences in policies on active ageing in the EU, by proposing an index to monitor their implementation at the local level. The local level has been analysed from a comparative perspective less often than the regional level, despite being the most common in the territorial models of European countries.

The AAI\_locp index is based on the European Active Ageing Index (AAI), which was

developed to measure the potential of elderly people, and on a survey on local active ageing policies in the Galicia-North Portugal Euroregion, carried out between 2000 and 2012. This survey was part of the “More Active Ageing” (Envejecimiento + Activo) European project, funded by the ERDF (POCTEP 2007-2013). As will be detailed later, the AAI\_locp index may be applied to any local authority in the EU to monitor its actions on active ageing.

The paper is structured as follows. Section two introduces the survey on active ageing policies conducted at local level in the Galicia-North Portugal Euroregion. Section three deals with the development of the AAI\_locp, and shows how it differs from the AAI. Section four contains the conclusions and the references.

## **STUDY OF ACTIVE AGEING POLICIES AT LOCAL LEVEL IN THE GALICIA AND NORTH PORTUGAL EUROREGION BETWEEN 2000 AND 2012**

The active ageing policies carried out in the Galicia-North Portugal Euroregion were analysed in 2013, on the occasion of the closing of the 2007-2013 multiannual financial framework. The study was part of the “More Active Ageing” project, funded by the European Regional Development Fund (ERDF). This project promoted the planning and joint use of innovative equipment, programmes and services for the early detection of future dependency needs and the promotion of active and healthy ageing at cross-border level. The activities recommended by supranational institutions included conducting surveys on the impact of active ageing policies.

A questionnaire was designed for completion by those responsible for the actions on active ageing adopted by local governments in both Galicia and North Portugal. The questionnaire was prepared *ex novo* for this study, and it has not been used again to

date. The European Commission’s active ageing concept was operationalised through three dimensions (employment, social participation and personal autonomy), and the use of ICTs as a cross-cutting component. Some variables were included to comprehensively capture the active ageing measures implemented in the Euroregion at the local level, as will be shown in the following section. In order to maximise the outreach to the departments that had been involved in the kind of activities that fell within the study’s purview, the questionnaire was emailed to the offices of each local body at the highest administrative level (General Secretaries in Galicia and their equivalent in the Portuguese area), and they were asked to refer the questionnaire to the relevant municipal departments as organisationally required.

The universe of analysis was 314 local councils in Galicia (Ayuntamientos) and 86 chambers in the Northern Region (Cámaras). The overall percentage of response was 85%: 90% from Galicia and 65% from Portugal, where local elections were held on 29 September 2013. The fieldwork was conducted during the following weeks, given the impossibility of delaying it. Despite this circumstance, response levels from Portugal were also high. The sample was 340 cases. In Galicia, 284 of the 314 local councils responded, and so did 56 of the 86 local councils in the Portuguese Northern Region. The distribution of the final sample by statistical territorial unit of level immediately below the regional one, was very similar to the distribution of the universe. This reinforces the statistical representativeness of the sample.

Between 2000 and 2012, the percentage of municipalities with active ageing policies was higher in the Portuguese Northern Region (92.9%) than in Galicia (73.6%). Only 20.1% of Galician local councils, compared to 55.8% of Portuguese ones, funded these measures by relying only on their own resources. The actions for the protection of personal autonomy were the most frequently

found both in the Galician cases (73.6%) and in the Portuguese cases (92.2%). Around 90% of the latter also applied measures related to the social participation of the elderly, which only happened in 57% of the Galician cases analysed. The average number of active ageing activities was 29.71 in the municipalities of the Portuguese Northern region and only 9.97 in Galicia.

## A NEW INDEX FOR MONITORING LOCAL POLICIES ON ACTIVE AGEING IN THE EU (AAI\_LOCP)

The proposed new active ageing index related to policy will be used to monitor and analyse active ageing policies in the EU Member States at the local level (AAI\_locp).

It was constructed based on the approach by the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), in addition to the survey on local policies on active ageing in Galicia and the Northern region of Portugal (2000-2012).

The UNECE is the United Nations commission that reports to the Economic and Social Council on the economic and social situation in Europe. It has 56 member states. In 2012, the European Year of Active Ageing and Soli-

arity between Generations, it joined forces with the European Commission to develop an Active Ageing Index (AAI) (Zaidi, *et al.*, 2013).

The AAI measures the potential of the elderly, not public policies; it is for the latter purpose that the AAI\_locp is proposed here, in connection with policies at local level. The AAI consists of four different domains, subdivided into a series of indicators, as shown in Table 1. They are weighted as follows: employment (35%), participation in society (35%), independent, healthy and secure living (10%), and capacity and enabling environment for active ageing (20%).

The very people who designed the AAI defined it as a “flexible tool” (Zaidi *et al.*, 2013: 8). The AAI\_locp is an adaptation of the AAI which measures, rather than the potential of the elderly, the actions on active ageing at the municipal level, and their relative impact on the different domains of active ageing, according to the definition provided by the European Commission. It is based on the perceptions of the local administration officials responsible for the execution of these actions.

Indicators for the active ageing policy survey in Galicia and the Northern Region of Portugal were used to build the AAI\_locp, given that the questionnaire also resulted

**TABLE 1.** *Dimensions of the Active Ageing Index (AAI) to measure the potential of the elderly*

	Employment	Participation in society	Independent, healthy and secure living	Capacity and enabling environment for active ageing
Weighting	35%	35%	10%	20%
	– Employment rate 55-59	– Voluntary activities	– Physical exercise	– Life expectancy at 55 years old
	– Employment rate 60-64	– Care of children and grandchildren	– Access to health and dental care	– Healthy part of life expectancy at 55
	– Employment rate 65-69	– Care of the elderly	– Independent living	– Mental wellness
	– Employment rate 70-74	– Political participation	– Financial security	– Use of ICT
			– Physical security	– Social connectivity
			– Lifelong learning	– Level of education

Source: Zaidi *et al.* (2013: 8).

from operationalising the Commission's concept of active ageing.

Table 2 shows the questions contained in the survey for the Galician and the Northern regions that were selected for the construction of the AAI\_locp.

The AAI\_locp has three components: the number of activities carried out (covered by questions 3, 5 and 9 in the questionnaire); the impact of those activities (covered by question 13); and the relative impact of the dimensions of the concept of active ageing (employment, social participation, personal autonomy and use of ICT). These components are weighted in such a way that the two related to the impact account for 50% of the score (25% each), and the number of active ageing measures accounts for the other 50%.

The survey questions used in the design of the AAI\_locp were the following:

#### Question 3

*Of the following active ageing measures related to the world of work and the elderly, indicate those that were carried out by your*

*local council in the last two years. If applicable, provide the (estimated) number of actions carried out, as well as the (estimated) number of beneficiaries of those actions:*

- *Strategies for ongoing training and life-long learning in the workplace*
- *Strategies for promoting the "age factor"*
- *Flexible conditions in the organisation of work (part-time, teleworking ...)*
- *Measures to ease the transition from work to retirement*
- *Measures for re-entry into the labour market*
- *Active ageing measures in employment specifically aimed at women*

#### Question 5

*Now mark the measures relative to the social participation of the elderly that were adopted by your local council over the last two years. If applicable, indicate the (estimated) number of actions carried out, as well as the (estimated) number of beneficiaries of those actions:*

**TABLE 2.** *Grouping of indicators for the new AAI\_locp for monitoring local policies on active ageing in the EU*

	<b>NUMBER of activities carried out</b>	<b>IMPACT of the activities carried out</b>	<b>Dimension of the concept of active ageing with greater IMPACT at the local level</b>
Weighting	50%	25% <i>The weight of the impact on the labour market was 5.625%; on ICT, 5%; on social participation, 8.75%; and on the local economy, 5.625%</i>	25% <i>This weighting was distributed as follows: 8.75% for employment; 8.75% for social participation; 2.5% for personal autonomy; and 5% for new technologies</i>
Indicators of the survey in the Galicia-North of Portugal Euroregion	Questions 3, 5 and 9, which contain options for measures relating to the Commission's dimensions of the active ageing concept : employment (Q3), social participation (Q5) and ICT (Q9)	Question 13: Impact of active ageing measures implemented by local authorities on elderly employment, social participation of the elderly, use of ICT by the elderly and the municipal economy	Question 11: Components of the concept of active ageing (employment, social participation, autonomy and ICT) with greatest local impact

Source: Developed by the authors.

- Promoting volunteering activities
- Measures fostering intergenerational solidarity
- Supporting associations, councils, confederation of the elderly
- Welfare and participation of the elderly in their family
- Promoting a positive image of the elderly breaking negative stereotypes
- Supporting the creation and use of communication media channels about elderly people
- Active ageing measures for social participation specifically aimed at women

#### Question 9

*With regard to new information and communication technology, which of the following measures were developed by your local council in the last two years? If applicable, indicate the (estimated) number of actions carried out, as well as the (estimated) number of beneficiaries of those actions:*

- ICT training for older workers in employment
- Providing new technologies for spaces frequented by the elderly
- Promoting the proactive use of ICT by the elderly
- Developing telecare
- Reducing the digital gap between generations by training older people
- Active ageing measures and new technologies specifically aimed at women

#### Question 11

*From your point of view, of the four dimensions of the measures of active ageing (employment, social participation, personal autonomy and new technologies), which is the one that has had the greatest impact on your local council?*

- Active ageing in employment
- Social participation
- Personal autonomy
- New technologies
- None of the above

#### Question 13

*In your opinion, to what extent do the measures related to the active ageing in your local council have an impact on...*

- Greater entry of the elderly into the labour market and their adjustment to it
- An increase in the use of ICT by the elderly
- Greater social participation by the elderly
- An improvement in the economy of your local council

The weightings defined for the AAI\_locp are in alignment with the general weightings of the AAI with respect to the categories of employment, participation, independent living and enabling environment. In order to optimise the measurement of these general categories for the new object of study, which is no longer the potential of the elderly (as in the AAI), but the policies of active ageing implemented at the local level, 50% of the weighting of the AAI\_locp was calculated based on the nature of the activities carried out. This 50% was obtained by allocating 35% to activities related to employment, 35% to those related to participation in society, 10% to those that had to do with support for independent living and 20% to those that were related to establishing an enabling environment for active ageing.

The remaining 50% of the AAI\_locp consisted of the combination (in equal parts) of the variables in questions 11 and 13 of the questionnaire. The following weightings were allocated to the variables in question 11: 8.75% to the impact of active ageing on employment, 8.75% to the impact on social participation, 2.5% to the impact on personal autonomy and 5% to the impact on ICT. For

the variables in question 13, 5.625% was allocated to the impact of the actions on the labour market, 5% to the impact on an increase in the use of ICT, 8.75% to the impact on greater participation of the elderly, and 5.625% to the impact on the improvement of the local council's economy. In this way, the general allocations defined by the AAI were maintained, and the AAI\_locp was optimised to be adapted to the local level of the EU political system, which enables comparative studies to be designed in the future.

Below is an example of how the new AAI\_locp works with the data from Galicia and the Northern region of Portugal.

First, a score in the AAI\_locp was allocated to each of the local units, which resulted in the descriptive statistics presented in Table 3.

**TABLE 3.** *Descriptive statistics for the distribution of AAI\_locp in Galicia and Northern Portugal, 2000-2012*

Average	6.6
Median	2.4
Std. Dev.	15.6
Minimum	0.0
Maximum	172.7

Source: Ares and Losada (2013).

The distribution was then divided into quartiles, with the minimum at 0.0, the first quartile at 0.09, the second at 2.38, the third at 6.61 and the maximum, at 172.7.

Map 1 represents the quartile distribution for Galicia. Quartile 1 includes municipalities with a very low AAI\_locp, Q2 includes those with a low AAI\_locp, Q3 those with a high AAI\_locp and Q4 those with a very high AAI\_locp. Score 9 was reserved for those units for which no data were available.

As shown in Map 1, a high or very high AAI\_locp was detected in central Galicia, specifically in the province of Lugo and, to a lesser extent, in Ourense, whereas the lowest

AAI\_locp was identified in the Atlantic strip of Galicia, and in the provinces of A Coruña and Pontevedra.

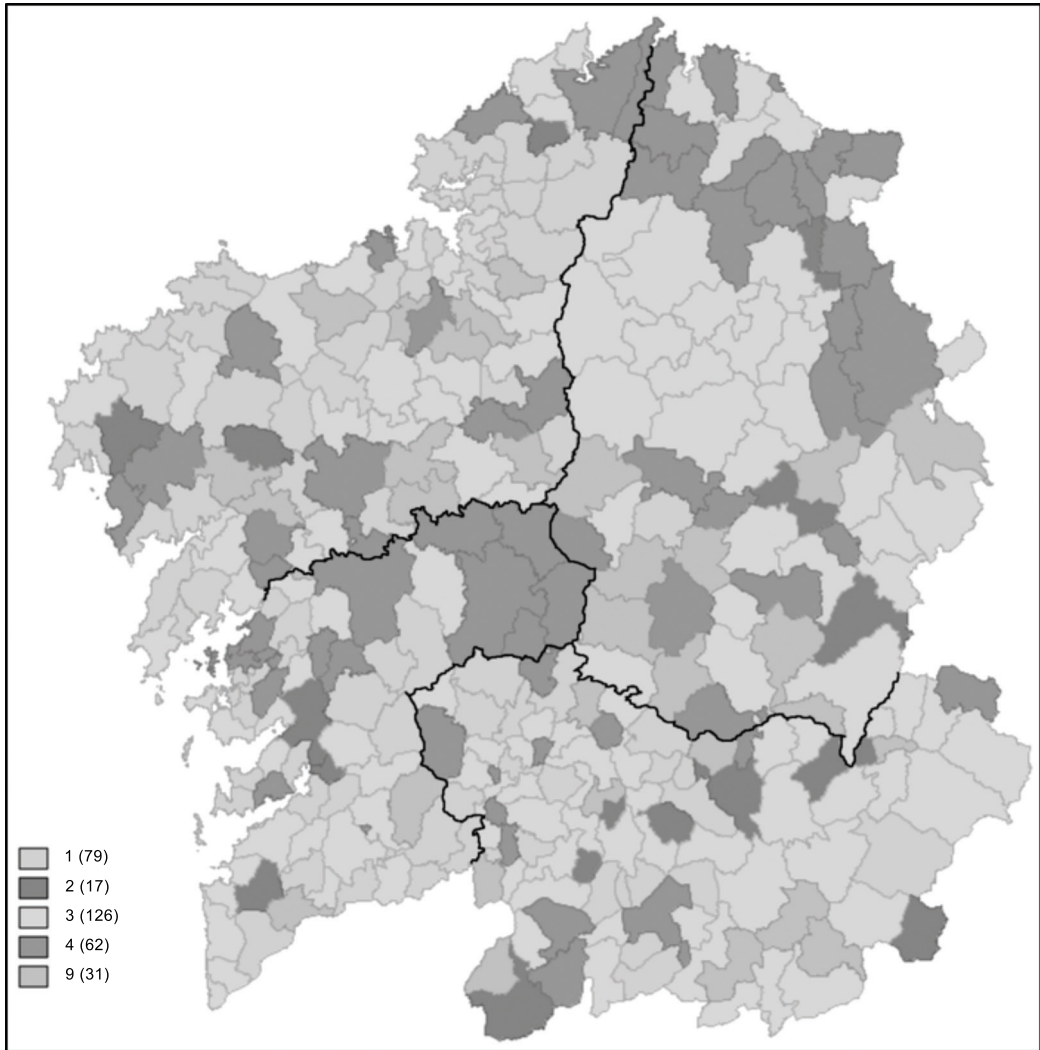
Map 2 shows the results of the Northern region of Portugal. It is worth noting the predominance of municipalities that had a high or very high AAI\_locp (85% of the total units for which information was collected), exceeding the number of Galician municipalities within these two categories (67% on the total of units with valid values) by almost 20%. The high or very high AAI\_locp scores were concentrated in the northern region of Portugal, particularly in the districts of Viana do Castelo, Vila Real and Bragança.

A logistic regression (LR) analysis of AAI\_locp was carried out to determine which factors conditioned the variation in the AAI\_locp within Galicia or, in other words, to explain why Galician local units had high or very high active ageing indexes (1) or low or very low (0) ones<sup>1</sup>.

In addition to the technical adequacy of the data, the reasons why it was decided to use the LR had to do with facilitating the application of the AAI\_locp to other regional contexts, given the high level of acceptance and use of this technique. The binary logistic regression showed the probabilities that a local council would obtain a high or very high AAI\_locp according to the scores found for different independent variables, selected in a manner consistent with the theory. Given the categorical nature of the dependent variable, the LR was considered to be the best methodological option.

The independent variables measured for each municipality were average age, number of inhabitants, cash remuneration, unemployment, human resources in primary care, debt, social service rates, social sector organisations, social service providers, number of

<sup>1</sup> This analysis was restricted to the Galician municipalities because the data of the available independent variables were not comparable with the Portuguese ones.

**MAP 1.** *Distribution of municipalities in Galicia, according to their AAI\_locp, 2000-2012*

Quartile 1 includes municipalities with a very low AAI\_locp; Q2 includes those with a low AAI\_locp; Q3 includes those with a high AAI\_locp; and Q4 includes those with a very high AAI\_locp. Score 9 = no data were available for this municipality.

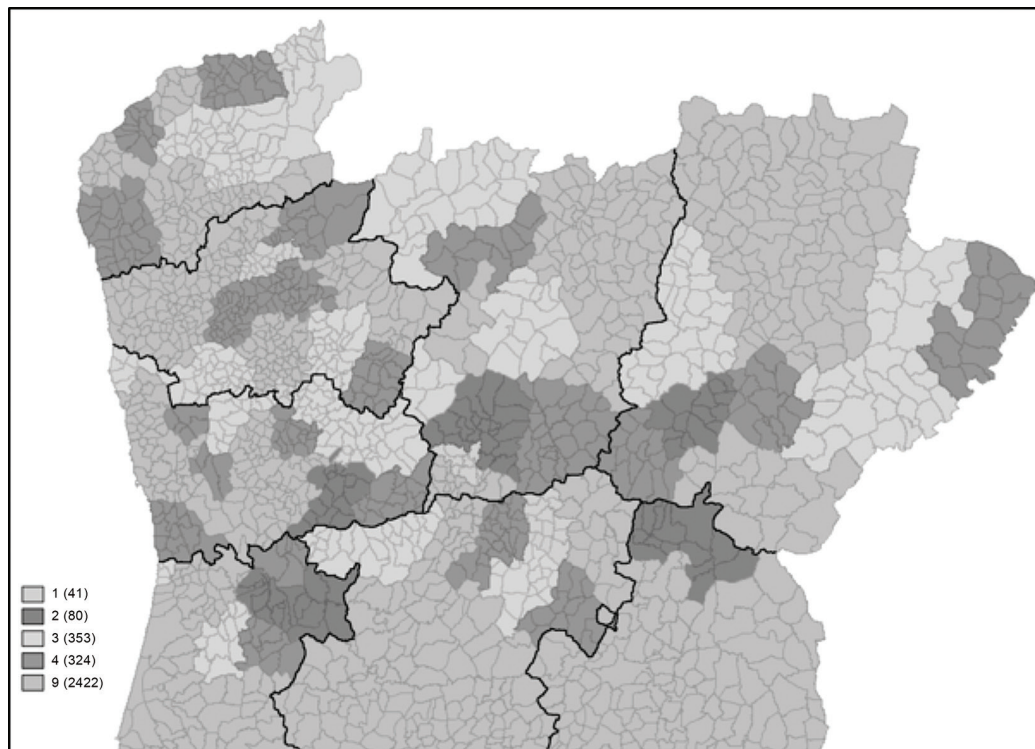
Source: Ares and Losada (2013).

councillors belonging to the PP, PSOE and BNG, beneficiaries of social inclusion measures [social inclusion benefit (known by its initials in Galician as RISGA), and social emergency aid (known by its initials in Galician as AES)], sports facilities, leisure infrastructures, cultural centres, and population with Internet access and Integrated Services Digital Network (ISDN).

Data from the Galician Institute of Statistics (IGE) were used for the independent variables<sup>2</sup>. The dependent variable was the re-

<sup>2</sup> These are data obtained from the official population figures resulting from the review of the municipal register on 1 January 2016. The remaining data belonged to the "Municipal data bank" of the Galician Institute of Statistics (IGE). For the calculation of human resources in



**MAP 2.** *Distribution of municipalities in the Northern Region of Portugal, according to their AAI\_locp, 2000-2012*

Quartile 1 includes municipalities with a very low AAI\_locp; Q2 includes those with a low AAI\_locp; Q3 includes those with a high AAI\_locp; and Q4 includes those with a very high AAI\_locp. Value 9 = no data were available for this municipality.

Source: Ares and Losada (2013).

sult of the aggregation of categories presented in Map 1.

The model showed a higher probability of presenting a high or very high AAI\_locp for those municipalities with the highest number

of social sector organisations, where there was a greater BNG representation and which had a low number of recipients of social inclusion measures. The rest of the variables introduced in the model have not been prov-

primary care, all categories registered by the IGE have been added for each Galician local council, including general practitioner, nurse (qualified ATS / DUE, initials of the degree in Galician), nursing assistant, caretaker, administrative assistant, social worker, pharmacist, physiotherapist, midwife, dentist, paediatrician, psychologist, specialist technician, professional staff and area specialist. The social service rate was based on information from the IGE social service provider facilities, including private, public and social sector facilities. The measurement of the unemployment rate at the municipal level required some calculations, since it was not offi-

cially available. The registered unemployment data were available and included the administrative act of seeking employment; but it was not estimated at the municipal level, but at the provincial level by the Labour Force Survey (known as EPA by its initials in Spanish). Therefore, the percentage of unemployed with respect to the population as a whole was calculated, which has tendencies similar to those of the unemployment rate. Subsequently, its validity was verified with the EPA's estimated data at county and provincial levels, taking into account the difference between the estimated and recorded unemployment data.

en to be significant. The cut-off value was 0.5 and the overall percentage of correctly predicted cases was 74%, with a Nagelkerke R squared equal to 0.282.

**TABLE 4.** *Logistic regression model on the AAI\_locp in Galicia*

	<i>B Coefficients</i>
Social sector organisations	0.165**
Number of BNG councillors	0.279**
RISGA and AES Beneficiaries	-0.017 **
Number of people with access to ISDN	0.000**
Constant	-0.723**
Pseudo R <sup>2</sup>	0.282

The symbol \*\* indicates that the relationship was significant with a P-value of less than 0.05.

Source: Ares and Losada (2013) (AAI\_locp) and IGE (independent variables).

## CONCLUSIONS

The European Commission has expressed concern about the increase of the percentage of citizens aged 65 or older, due to the tension that it causes to national welfare states and the subsequent risk it poses to the European Social Model remaining in force. For this reason, an active ageing strategy has been developed which, among other adaptations to demographic change, seeks to delay the loss of autonomy of the elderly.

The local level, besides being the most common in the territorial models of the European countries, is fundamental for the implementation of active ageing policies. In 2013, these policies were mapped in Galicia and the Northern Region of Portugal, within the framework of the European project called "More Active Ageing". This initial study led to developing an index for the monitoring of local active ageing policies in the different Member States. This is important because ageing has been examined among the elderly above all at the individual level, even though it seems to require a multilevel analysis.

To this end, the AAI\_locp was constructed based on the 2013 survey and the Active Ageing Index in the EU (AAI). The AAI was developed by the United Nations Economic Commission for Europe (ECE), but unlike the AAI\_locp, it measures the potential of older people, not active ageing policies. This allows for local level political variables to be included in the comparative perspective study of the adaptation to ageing in Europe.

The variations in the extent and impact of the local measures of active ageing in Galicia were explained using a logistic regression analysis, as an example of the use that can be given to the AAI\_locp. In the Galician region, factors such as the number of social sector organisations and the presence of BNG councillors were identified as predictors of a high or very high AAI\_locp.

The weakness of this proposal lies in the fact that the AAI\_locp database needs expanding. Given that the indicators were not defined contextually for Galicia and the Northern Region of Portugal, but rather on a top-bottom basis to operationalise the EU's active ageing strategy, its extension is easily achievable if sufficient resources are available to carry out the field work.

## BIBLIOGRAPHY

- Ares, Cristina and Losada, Antón (2013). *ENAC\_Galicia-Norte de Portugal*. Base de datos de la encuesta sobre políticas locales de envejecimiento activo (2000-2012) en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, del proyecto europeo "Envejecimiento + Activo" financiado con fondos FEDER (POCTEP 2007-2013).
- Beck, Ulrich (1992). *The Risk Society*. London: Sage Books.
- Comisión Europea (1999). *Towards a Europe for All Ages – Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity*. COM (1999) 221 final.
- Comisión Europea (2005). *Libro Verde "Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones"*. COM (2005) 94 final.

- Comisión Europea (2012). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para llevar adelante el Plan Estratégico de Aplicación de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable*. COM (2012) 83 final.
- Eurostat (2011). *Active Ageing and Solidarity between Generations. A Statistical Portrait of the European Union 2012*. Luxembourg: Oficina de Publicaciones de la UE.
- Eurostat (2015). *Demography Report, Analytical Web Note*, 3. Luxembourg: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Higgs, Paul and Gilleard, C. (2015). "Generational Justice, Generational Habitus and the 'Problem' of the Baby Boomers". In: Torp, C. (ed.). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice*. Basingstoke: Palgrave.
- Macnicol, John (2015). *Neoliberalising Old Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torp, Cornelius (ed.) (2015). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice*. Basingstoke: Palgrave.
- Zaidi, Asghar et al. (2013). *Active Aging Index 2012: Concept, Methodology and Final Results*. Wien: Centro Europeo.

**RECEPTION:** January 4, 2017

**REVIEW:** August 8, 2017

**ACCEPTANCE:** November 17, 2017



# Nuevo índice IpEA\_loc para la monitorización de las políticas locales de envejecimiento activo en la UE

*A New Index for Monitoring Local Policies on Active Ageing in the EU (AAI\_locp)*

**Cristina Ares Castro-Conde y Arturo de Nieves Gutiérrez de Rubalcava**

## Palabras clave

Envejecimiento de la población  
 • Euroregión Galicia-Norte de Portugal  
 • Índice Europeo de Envejecimiento Activo (IEA)  
 • Índice europeo IpEA\_loc  
 • Políticas de envejecimiento activo  
 • Unión Europea

## Key words

Ageing of the Population  
 • Galicia-North Portugal Euroregion  
 • Active Ageing Index (AAI)  
 • European Loc\_aapi Index  
 • Active Ageing Policies  
 • European Union

## Resumen

La población de la Unión Europea (UE) envejece, debido al aumento en la esperanza de vida en el último siglo y a la caída de las tasas de fertilidad desde la década de 1970. El objetivo de este trabajo es diseñar un nuevo índice (IpEA\_loc) para monitorizar las políticas locales de envejecimiento activo en la UE. Este índice está construido a partir del Índice Europeo de Envejecimiento Activo (EAI), desarrollado para medir el potencial de las personas mayores, y una encuesta sobre políticas locales de envejecimiento activo en la euroregión Galicia-Norte de Portugal, ejecutadas entre 2000 y 2012, perteneciente al proyecto europeo «Envejecimiento + Activo», financiado con fondos FEDER (POCTEP 2007-2013). El índice IpEA\_loc permite construir una variable independiente de nivel local que podrá relacionarse con los resultados del EAI en futuros análisis multinivel.

## Abstract

The combination of an increase in life expectancy over the last century and a decline in fertility rates since the 1970s has led to the ageing of the EU population. The purpose of this study is to design a new index to monitor local active ageing policies in the EU. This index is called the AAI\_locp. The European Active Ageing Index (AAI) (developed to measure the potential of the older population), and survey on active ageing policies implemented across the Galicia-North Portugal Euroregion at local level from 2000 to 2012 were used in its construction. The survey was part of the “More Active Ageing” European project, which was funded by the ERDF under a European Territorial Cooperation programme for the 2007-2013 period. The AAI\_locp provides an independent variable at the local level that could be associated to the results of the AAI in future multilevel analyses.

## Cómo citar

Ares Castro-Conde, Cristina y Gutiérrez de Rubalcava, Arturo de Nieves (2018). «Nuevo índice IpEA\_loc para la monitorización de las políticas locales de envejecimiento activo en la UE». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 163: 143-154. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.163.143>)

La versión en inglés de esta nota de investigación puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Cristina Ares Castro-Conde:** Universidad de Santiago de Compostela | [cristina.ares@usc.es](mailto:cristina.ares@usc.es)  
**Arturo de Nieves Gutiérrez de Rubalcava:** ONU Mujeres (United States) | [arturodenieves@gmail.com](mailto:arturodenieves@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

La población de la UE envejece debido al aumento de la esperanza de vida en el último siglo y a la caída de las tasas de fertilidad desde la década de 1970. Las instituciones supranacionales han dedicado el año 2012 al Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre Generaciones. En ese momento, se estimaba que los adultos de 65 años o más representarían el 30% del total de la población de la Unión en 2060, frente al 17% de 2010. Asimismo, que las personas de 80 o más años constituirían el grupo de crecimiento más rápido, aumentando del 5 al 12% en el mismo período. El último informe demográfico de la Oficina Estadística de la UE, elaborado con datos de mayo de 2015 y anteriores, confirma la tendencia al envejecimiento de la población en los 28 Estados miembros. En 2015, el 18,9% de los 508,5 millones de habitantes de la Unión tenía 65 años o más. En 2014, la esperanza de vida al nacer ascendía a 80,9 años de media, y la media de la ratio de dependencia de los mayores, definida como población de 65 años o más en relación a la población de entre 15 y 64, era del 28,1% (Eurostat, 2015: 8).

Para dar respuesta al reto financiero que supone el mantenimiento del contrato intergeneracional en Europa en un contexto de incremento de la población mayor, la Comisión elaboró una estrategia de «envejecimiento activo» (Comisión Europea, 1999, 2005 y 2012; Eurostat, 2011 y 2015). Tomando en consideración el peso presupuestario de la atención sanitaria y a la dependencia, el principal objetivo de esta estrategia es contener el deterioro físico y cognitivo de las personas mayores, acrecentando sus años de vida saludable.

Así, la Comisión plantea mantener activas a las personas de 55 o más años que gozan de plena autonomía, también llamadas «mayores jóvenes» (Torp, 2015: 8). Para ello, fomenta los hábitos de vida saludables y el incremento de los canales de participación

para estos mayores, por ejemplo, a través de programas de formación de trabajadores (*mentoring*) o de actividades de voluntariado.

Además de activar al mayor, la estrategia de envejecimiento de la UE establece otras metas prioritarias, como ajustes fiscales por el lado de los ingresos o la incorporación al mercado laboral de un mayor número de profesionales sanitarios especializados en el cuidado de estas personas. Es importante subrayar que la estrategia de envejecimiento activo de la Unión no cuestiona la responsabilidad colectiva con el bienestar de los mayores. Bien al contrario, trata de garantizar la continuidad del pacto intergeneracional en el continente. Su propósito es facilitar la adaptación de los Estados de bienestar al cambio demográfico.

Nótese cómo el discurso del envejecimiento activo de la Comisión Europea parte de una visión más positiva de la persona mayor que el marco de la protección de la vejez clásico del Estado de bienestar. Este último llama la atención sobre la relevancia de la edad cronológica como factor limitador de la capacidad de los mayores para garantizar su propio bienestar. Sin embargo, el marco discursivo de la Comisión subraya el potencial de estas personas para seguir contribuyendo al bienestar de la sociedad hasta el momento en el que pierden autonomía. Obsérvese también la diferencia entre el concepto de envejecimiento de la UE y el discurso neoliberal de la vejez emergente desde la década de 1970. Este marco alternativo da por hecha y defiende la ruptura del contrato intergeneracional y responsabiliza en exclusiva al individuo mayor, percibido únicamente como agente de consumo, de su propio bienestar (Beck, 1992; Giddens, 1991; Higgs y Gillear, 2015; Macnicol, 2015).

El objetivo de este trabajo es contribuir a la explicación de las diferencias en materia de políticas de envejecimiento activo en la UE a través de la propuesta de un índice para monitorizar su implementación a nivel local.

El ámbito local ha sido analizado en perspectiva comparada con menor frecuencia que el regional, pese a ser el más común en los modelos territoriales de los países europeos.

El índice IpEA\_loc se construye a partir del Índice Europeo de Envejecimiento Activo (EAI), desarrollado para medir el potencial de las personas mayores, y una encuesta sobre políticas locales de envejecimiento activo en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, entre 2000 y 2012, perteneciente al proyecto europeo «Envejecimiento + Activo», financiado con fondos FEDER (POCTEP 2007-2013). Como se detallará más adelante, el índice IpEA\_loc podrá aplicarse a cualquier autoridad local de la UE para realizar un seguimiento de sus actuaciones en materia de envejecimiento activo.

Lo que resta de este artículo se ajusta a la siguiente estructura. El segundo apartado introduce la encuesta sobre políticas locales de envejecimiento activo en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. El tercero se ocupa del desarrollo del IpEA\_loc, diferenciándolo del EAI. Finalmente, se apuntan las conclusiones y las referencias bibliográficas.

## **ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS LOCALES DE ENVEJECIMIENTO ACTIVO EN GALICIA Y LA REGIÓN NORTE ENTRE 2000 Y 2012**

En 2013, coincidiendo con el cierre del marco financiero plurianual 2007-2013, se examinaron las políticas de envejecimiento activo en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. El estudio formó parte del proyecto «Envejecimiento + Activo», financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este proyecto promovió la planificación y la utilización conjunta de equipamientos, programas y servicios sociales innovadores a nivel transfronterizo para la detección precoz de futuras necesidades de dependencia y la promoción del envejecimiento activo y saludable. Entre las activida-

des recomendadas por las instituciones supranacionales se encontraba la realización de encuestas sobre el impacto de las políticas de envejecimiento activo.

Se diseñó un cuestionario para los responsables de las actuaciones en materia de envejecimiento activo en los ayuntamientos de Galicia y las cámaras municipales de la Región Norte. El cuestionario fue elaborado *ex novo* para esta investigación, y por ahora no ha vuelto a emplearse. Se operacionalizó el concepto de envejecimiento activo de la Comisión Europea, distinguiendo tres dimensiones (empleo, participación social y autonomía personal), así como el uso de las TICs como componente transversal. Se incluyeron variables para capturar de forma exhaustiva las medidas de envejecimiento activo implementadas en la eurorregión a nivel local, como se mostrará en el apartado siguiente. A fin de asegurar la identificación del mayor número de departamentos que hubiesen impulsado actividades sobre el asunto en el período objeto de estudio, el cuestionario se suministró, por correo electrónico, a través de las unidades de máximo nivel administrativo de cada entidad local, los secretarios generales en Galicia y sus equivalentes en la parte lusa, a quienes se pidió que lo derivasen a uno o más departamentos municipales en función de las particularidades organizativas de cada caso.

El universo de análisis estuvo así conformado por los 314 ayuntamientos gallegos y las 86 Cámaras de la Región Norte. El porcentaje global de respuesta fue del 85%, 90% en Galicia y 65% en Portugal, donde se celebraron elecciones locales el 29 de septiembre de 2013. El campo de esta encuesta se realizó durante las semanas siguientes, dada la imposibilidad de retrasarla. La respuesta, pese a esta circunstancia, resultó alta también en la parte lusa. La muestra es de 340 casos. En Galicia, respondieron 284 de los 314 ayuntamientos, y en la Región Norte, 56 de las 86 Cámaras. La distribución de la muestra final por unidad territorial estadística de nivel inme-

diatamente inferior al regional fue muy similar a la distribución del universo, lo que refuerza la representatividad estadística de la muestra.

Entre 2000 y 2012, el porcentaje de municipios con políticas de envejecimiento activo fue más alto en la Región Norte (92,9%) que en Galicia (73,6%). Únicamente el 20,1% de los ayuntamientos gallegos, frente al 55,8% de las Cámaras portuguesas, financiaron estas medidas solo con recursos propios. Las actuaciones de protección de la autonomía personal fueron las más frecuentes tanto en los casos gallegos (73,6%) como en los lusos (92,2%). En torno al 90% de estos últimos aplicaron asimismo medidas en relación a la participación social de los mayores, algo que solo aconteció en el 57% de los gallegos. El número medio de actividades de envejecimiento activo fue de 29,71 en los municipios de la Región Norte y solo 9,97 en Galicia.

## NUEVO ÍNDICE EUROPEO DE POLÍTICAS LOCALES DE ENVEJECIMIENTO ACTIVO IPEA\_LOC

El nuevo índice de políticas de envejecimiento activo que se propone servirá para monitorizar y analizar las políticas de envejecimiento

activo en los Estados miembros de la UE a nivel local (IpEA\_loc).

Para su construcción se ha partido del enfoque propuesto por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), además de la encuesta sobre políticas locales de envejecimiento activo en Galicia y la Región Norte de Portugal (2000-2012) que se acaba de comentar.

La CEPE es el organismo de Naciones Unidas que informa al Consejo Económico y Social de esta organización sobre la situación económica y social en Europa. Cuenta con 56 Estados miembros. En 2012, Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional, unió esfuerzos con la Comisión Europea para elaborar un Índice de Envejecimiento Activo (IEA) (Zaidi *et al.*, 2013).

Este IEA mide el potencial de las personas mayores, no las políticas públicas; para esto último, a nivel local, se plantea el IpEA\_loc. El IEA se compone de cuatro dominios diferenciados, subdivididos en una serie de indicadores, como se muestra en la tabla 1. Sus ejes están ponderados del siguiente modo: empleo (35%), participación en la sociedad (35%), vida independiente, saludable y segura (10%), y capacidad y ambiente apto para el envejecimiento activo (20%).

**TABLA 1.** Dimensiones del Índice de Envejecimiento Activo (IEA) para medir el potencial de las personas mayores

	Empleo	Participación en la sociedad	Vida independiente, saludable y segura	Capacidad y ambiente apto para el envejecimiento activo
Ponderación	35%	35%	10%	20%
	—Tasa de empleo 55-59	—Actividades voluntarias	—Ejercicio físico	—Esperanza de vida restante a los 55 años
	—Tasa de empleo 60-64	—Cuidados a hijos y nietos	—Acceso a la salud y al cuidado dental	—Parte saludable de la esperanza de vida a los 55
	—Tasa de empleo 65-69	—Cuidado a mayores	—Vida independiente	—Bienestar mental
	—Tasa de empleo 70-74	—Participación política	—Seguridad financiera	—Uso de las TIC
			—Seguridad física	—Conectividad social
			—Aprendizaje permanente	—Nivel de instrucción

Fuente: Zaidi *et al.* (2013: 8).



Las propias personas que diseñaron el IEA lo definieron como una «herramienta flexible» (Zaidi *et al.*, 2013: 8). El IpEA\_loc es una adaptación del IEA para la medición no del potencial de las personas de más edad sino de las actuaciones en materia de envejecimiento activo a nivel municipal y su impacto relativo en los distintos ejes del concepto de envejecimiento activo de la Comisión Europea, de acuerdo con la percepción de los trabajadores de la Administración local responsables de la ejecución de estas medidas.

Para construir el IpEA\_loc se emplean indicadores de la encuesta sobre políticas de envejecimiento activo en Galicia y la región Norte de Portugal, dado que su cuestionario fue fruto también de la operacionalización del concepto de envejecimiento activo de la Comisión.

En la tabla 2 se muestran las preguntas de la encuesta de Galicia y la Región Norte que se seleccionaron para la construcción del IpEA\_loc.

El IpEA\_loc se compone de tres ejes: número de actividades realizadas, que agrupa las preguntas 3, 5 y 9 del cuestionario; impacto de las mismas (pregunta 13) e impacto relativo de las dimensiones del concepto de envejecimiento activo, que son: empleo, participación social, autonomía personal y uso de las TICs. Estos ejes están ponderados de forma que los dos relativos al impacto representan el 50% de la puntuación (25% cada uno), y el número de medidas de envejecimiento activo el otro 50%.

Las preguntas de la encuesta empleadas en el diseño del IpEA\_loc son las siguientes:

#### Pregunta 3

*De las siguientes medidas de envejecimiento activo relacionadas con el mundo laboral y las personas mayores, señale las que se llevaron a cabo en los últimos dos años en su Ayuntamiento. De ser el caso, indique el número aproximado de actividades realizadas,*

**TABLA 2.** *Agrupaciones de indicadores del nuevo IpEA\_loc para monitorizar las políticas locales de envejecimiento activo*

	<b>NÚMERO de actividades realizadas</b>	<b>IMPACTO de las actividades realizadas</b>	<b>Dimensión del concepto de envejecimiento activo con mayor IMPACTO a nivel local</b>
Ponderación	50%	25%	25%
		<i>El peso del impacto en el mercado de trabajo es del 5,625%, en las TICs del 5%, en la participación social del 8,75%, y en la economía local del 5,625%</i>	<i>Este peso se distribuye de la siguiente forma: 8,75% para empleo, 8,75% para participación social, 2,5% para autonomía personal y 5% para nuevas tecnologías</i>
Indicadores de la encuesta en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal	Preguntas 3, 5 y 9, que contienen opciones de medidas relativas a las dimensiones del concepto de envejecimiento activo de la Comisión: empleo (P3), participación social (P5) y TICs (P9)	Pregunta 13: impacto sobre el empleo sénior, la participación social de las personas mayores, el uso de las TICs por parte de los mayores y la economía municipal de las medidas de envejecimiento activo ejecutadas por las autoridades locales	Pregunta 11: eje del concepto de envejecimiento activo (empleo, participación social, autonomía y TICs) con mayor impacto local

Fuente: Elaboración propia.

así como el número aproximado de beneficiarios:

- Estrategias de formación continua y aprendizaje permanente en el mundo laboral.
- Estrategias de fomento de valoración del «factor edad».
- Flexibilización de condiciones en la organización del trabajo (tiempo parcial, teletrabajo...).
- Medidas de transición del trabajo a la jubilación.
- Medidas de reinserción laboral.
- Medidas de envejecimiento activo en el empleo específicas para mujeres.

#### Pregunta 5

Ahora marque las medidas relativas a la participación social de las personas mayores que se adoptaron en su Ayuntamiento en los últimos dos años. De ser el caso, indique el número aproximado de actividades realizadas, así como el número aproximado de beneficiarios:

- Potenciación de actividades de voluntariado.
- Medidas favorecedoras de la solidaridad intergeneracional.
- Impulso a asociaciones, consejos, confederación de personas mayores.
- Bienestar y participación de las personas mayores en su familia.
- Promoción de la imagen positiva de los mayores —ruptura de estereotipos negativos.
- Impulso de la creación y uso de canales de expresión y medios de comunicación sobre personas mayores.
- Medidas de envejecimiento activo para la participación social específicas para mujeres.

#### Pregunta 9

En lo que se refiere a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ¿cuáles

de las siguientes medidas se desarrollaron en los dos últimos años en su Ayuntamiento? De ser el caso, indique el número aproximado de actividades realizadas, así como el número aproximado de beneficiarios:

- Formación en TICs para trabajadores mayores en activo.
- Dotación de nuevas tecnologías a los espacios frecuentados por personas mayores.
- Fomento del uso proactivo de las TICs por parte de los mayores.
- Desarrollo de la teleasistencia.
- Reducción de la brecha digital entre generaciones formando a las personas mayores.
- Medidas de envejecimiento activo y nuevas tecnologías específicas para mujeres.

#### Pregunta 11

De los cuatro ejes en los que se dividen las medidas de envejecimiento activo (empleo, participación social, autonomía personal y nuevas tecnologías), ¿cuál es, bajo su punto de vista, el que mayor impacto está teniendo en su Ayuntamiento?

- Envejecimiento activo en el empleo.
- Participación social.
- Autonomía personal.
- Nuevas tecnologías.
- Ninguno de los anteriores.

#### Pregunta 13

En su opinión, las medidas relacionadas con el envejecimiento activo de su Ayuntamiento, en qué grado tienen un impacto respecto a...

- Una mayor inserción y ajuste en el mercado de trabajo de las personas mayores.
- Un incremento en el uso de las TICs por parte de los mayores.

- *Una mayor participación social de las personas mayores.*
- *Una mejora en la economía de su Ayuntamiento.*

Las ponderaciones que se han definido para el IpEA\_loc respetan los pesos generales mencionados del IEA con respecto a las categorías de empleo, participación, vida independiente y ambiente apto. Con el propósito de optimizar la medición de estas categorías generales para el nuevo objeto de estudio, que ya no es el potencial de las personas mayores, como el IEA, sino las políticas de envejecimiento activo implementadas a nivel local, el 50% del peso del IpEA\_loc se calcula en base a la naturaleza de las actividades realizadas. Este 50% se halla otorgando un 35% a las actividades relacionadas con el empleo, un 35% a las vinculadas a con la participación en la sociedad, un 10% a las que tienen que ver con el apoyo a una vida independiente y el 20% a las que guardan relación con el establecimiento de un ambiente apto para el envejecimiento activo.

El 50% restante del IpEA\_loc se compone de la combinación a partes iguales de las variables de las preguntas 11 y 13 del cuestionario. Para las variables de la pregunta 11, se otorgan los siguientes pesos: un 8,75% al impacto del envejecimiento activo en el empleo, un 8,75% al impacto en la participación social, un 2,5% al impacto en la autonomía personal y un 5% al impacto en las TICs. Para las variables de la pregunta 13, se asigna un 5,625% al impacto de las actividades respecto al mercado laboral, un 5% al impacto respecto a un incremento en el uso de las TICs, un 8,75% al impacto en una mayor participación de las personas mayores, y un 5,625% al impacto en la mejora de la economía del Ayuntamiento. De esta manera, se respetan las atribuciones generales definidas por el IEA, y se optimiza el acomodo del IpEA\_loc al nivel local del sistema político de la UE, posibilitando el diseño de trabajos comparados.

A continuación, a modo de ejemplo, se muestra cómo funciona el nuevo índice IpEA\_loc con los datos de Galicia y la Región Norte de Portugal.

En primer lugar, a cada una de las unidades locales se le otorga una puntuación en el IpEA\_loc, dando como resultado los estadísticos descriptivos presentados en la tabla 3.

**TABLA 3.** *Estadísticos descriptivos para la distribución del IpEA\_loc en Galicia y Norte de Portugal, 2000-2012*

<b>Media</b>	6,6
<b>Mediana</b>	2,4
<b>Desv. típica</b>	15,6
<b>Mínimo</b>	0,0
<b>Máximo</b>	172,7

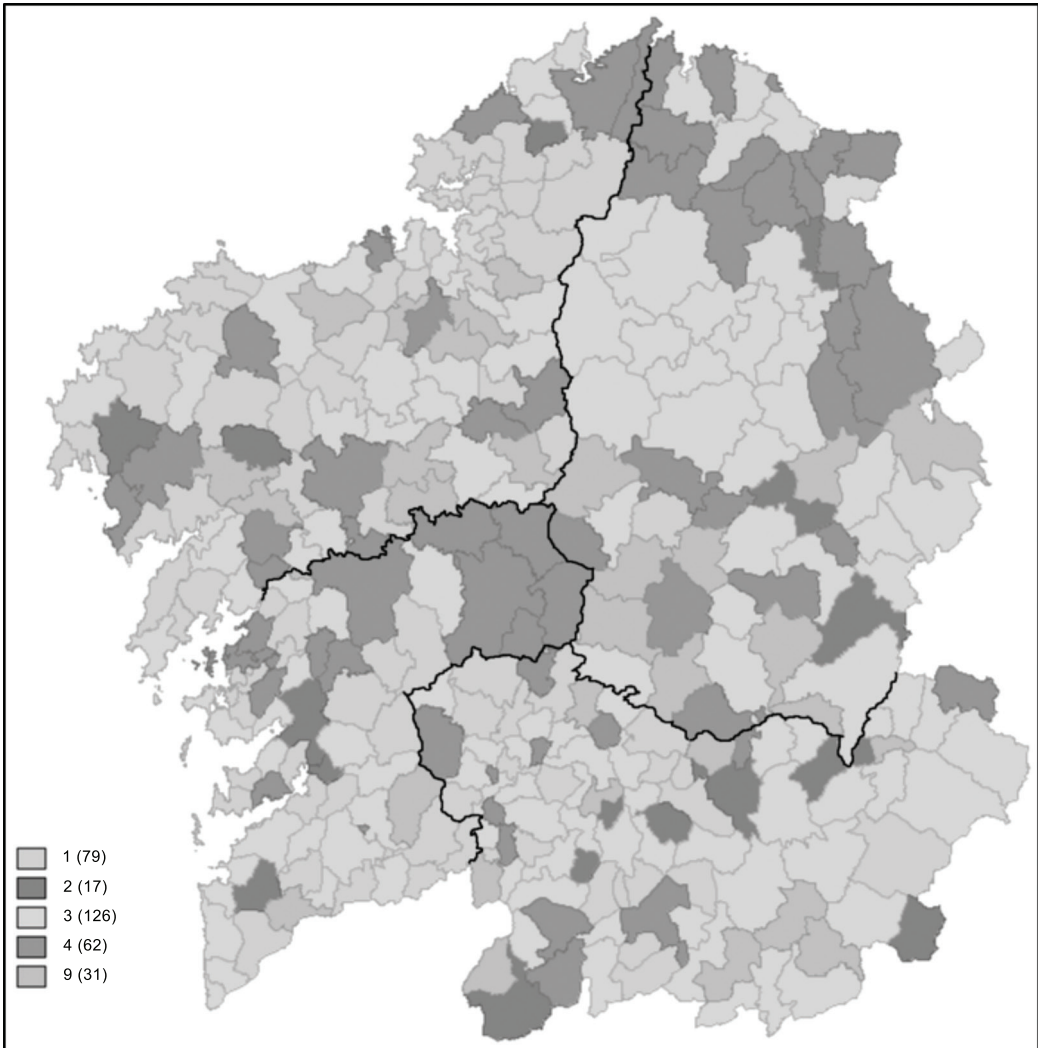
Fuente: Ares y Losada (2013).

Posteriormente, se divide la distribución en cuartiles, con el mínimo en 0,0, el primer cuartil en 0,09, el segundo en 2,38, el tercero en 6,61 y el máximo en 172,7.

El mapa 1 representa la distribución en cuartiles para Galicia. El cuartil 1 incluye a los municipios con un IpEA\_loc muy bajo, el C2 a aquellos con un IpEA\_loc bajo, el C3 a los que presentan un IpEA\_loc alto y el C4, muy alto. El valor 9 se reserva para aquellas unidades para las que no se dispone de datos.

Como ilustra el mapa 1, se detectan unos IpEA\_loc elevados o muy elevados en la Galicia central, en la provincia de Lugo y, en menor medida, en Ourense. Mientras, los IpEA\_loc más bajos se encuentran en la franja atlántica de esta comunidad autónoma, en las provincias de A Coruña y Pontevedra.

El mapa 2, por su parte, presenta los resultados de la Región Norte. Cabe señalar el predominio —85% sobre el total de las unidades para las que se recabó información— de municipios que presentan un IpEA\_loc elevado o muy elevado, superando en casi

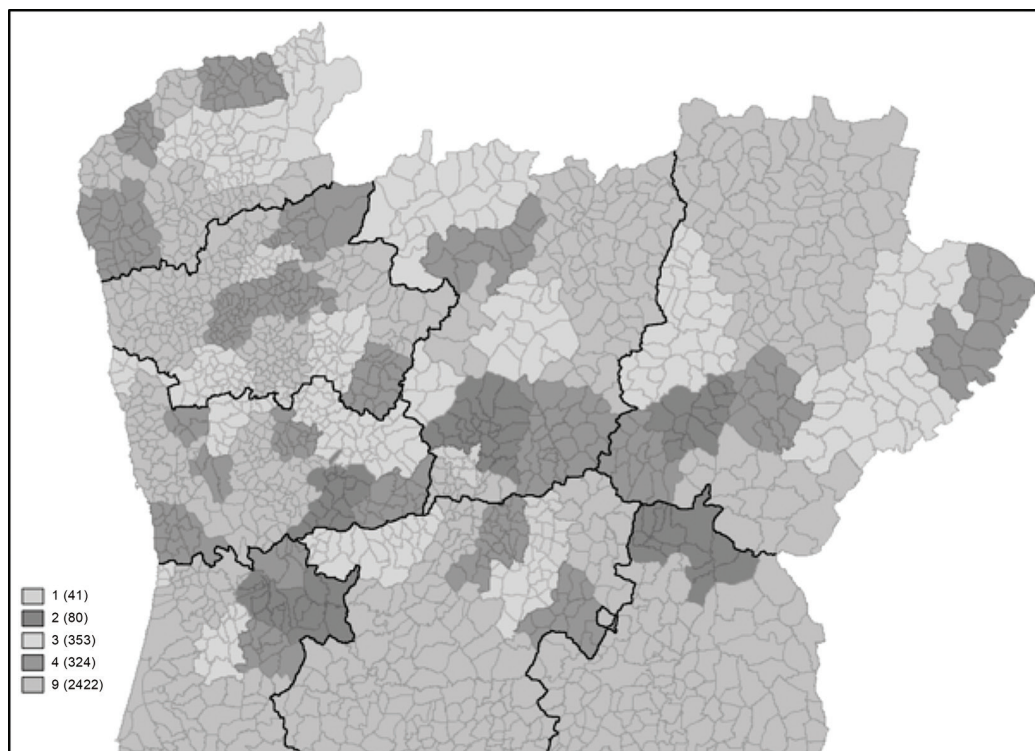
**MAPA 1.** Distribución de municipios de Galicia, de acuerdo con su IpEA\_loc, 2000-2012

El cuartil 1 incluye a los municipios con un IpEA\_loc muy bajo, C2 = bajo, C3 = alto y C4 = muy alto. Valor 9 = no se dispone de datos para este municipio.

Fuente: Ares y Losada (2013).

un 20% el número de municipios gallegos dentro de estas dos categorías —67% sobre el total de unidades con valores válidos—. Los IpEA\_loc altos o muy altos se concentran en el norte de la región lusa, en particular en los distritos de Viana do Castelo, Vila Real y Bragança.

Para terminar este texto, con el objetivo de determinar qué factores condicionan la variación en el IpEA\_loc dentro en Galicia o, en otras palabras, explican por qué las unidades locales gallegas presentan índices de envejecimiento activo altos o muy altos (1) o bajos o muy bajos (0), se ha realizado un

**MAPA 2.** Distribución de municipios de la Región Norte de Portugal, de acuerdo con su IpEA\_loc, 2000-2012

El cuartil 1 incluye a los municipios con un IpEA\_loc muy bajo, C2 = bajo, C3 = alto y C4 = muy alto. Valor 9 = no se dispone de datos para esta unidad.

Fuente: Ares y Losada (2013).

análisis de regresión logística del IpEA\_loc para esta región<sup>1</sup>.

Además de con la adecuación técnica a los datos, los motivos por los que se decide emplear la RL tienen que ver con el propósito de facilitar el contraste en la aplicación del IpEA\_loc a otros contextos regionales, dado el elevado nivel de aceptación y uso de esta técnica. La regresión logística binaria permite conocer las probabilidades de que un ayuntamiento obtenga un IpEA\_loc alto o muy alto según los valores que en él presenten distintas variables independientes, selec-

cionadas de manera congruente con la teoría. Dada la naturaleza categórica de la variable dependiente, la RL se revela como la mejor opción metodológica.

Las variables independientes medidas para cada municipio son la edad media, el número de habitantes, las retribuciones dinerarias, el paro, los recursos humanos en atención primaria, la deuda, la tasa de servicios sociales, las entidades de iniciativa social, las entidades prestadoras de servicios sociales, el número de concejales de PP, PSOE y BNG, los beneficiarios de medidas de inclusión social (renta de inclusión social [RISGA] y ayudas de emergencia social [AES]), las instalaciones deportivas, las infraestructuras de esparcimiento, los centros de cultura y la po-

<sup>1</sup> Se restringe este análisis a los municipios gallegos debido a que los datos de las variables independientes disponibles no son comparables con los lusos.

blación con acceso a Internet y red digital de servicios integrados (RDSI).

Para las variables independientes, se emplean datos del Instituto Gallego de Estadística (IGE)<sup>2</sup>. La variable dependiente es el resultado de la agregación de categorías presentada en el mapa 1.

**TABLA 4.** Modelo de regresión logística sobre el IpEA\_loc en Galicia

	Coefficientes B
Entidades de iniciativa social	0,165**
Número de concejales del BNG	0,279**
Beneficiarios RISGA y AES	-0,017**
Número de personas con acceso a RDSI	0,000**
Constante	-0,723**
Pseudo R <sup>2</sup>	0,282

El símbolo \*\* indica que la relación es significativa a P-valor inferior al 0,05.

Fuente: Ares y Losada (2013) (IpEA\_loc) e IGE (variables independientes).

El modelo muestra una mayor probabilidad de presentar un IpEA\_loc alto o muy alto

para aquellos municipios con mayor número de entidades de iniciativa social, en los que el BNG obtiene más representación y que presentan un bajo número de receptores de medidas de inclusión social. El resto de variables introducidas en el modelo no se han mostrado significativas. El valor de corte es 0,5 y el porcentaje global de casos correctamente pronosticados es del 74% con un R cuadrado de Nagelkerke igual a 0,282.

## CONCLUSIONES

El aumento del porcentaje de ciudadanos de 65 años o más preocupa a la Comisión Europea debido a la tensión que incorpora a los Estados de bienestar nacionales y el consecuente riesgo para la continuidad del Modelo Social Europeo. Por ello, se ha elaborado una estrategia de envejecimiento activo que, entre otras adaptaciones al cambio demográfico, busca retrasar la pérdida de autonomía de los mayores.

El nivel local, además del más común en los modelos territoriales de los países europeos, resulta fundamental para la implementación de políticas de envejecimiento activo. En 2013 se mapearon estas políticas en Galicia y la Región Norte, en el marco del proyecto europeo «Envejecimiento + Activo». A partir de este primer trabajo, se consideró relevante construir un índice para el seguimiento de las políticas locales de envejecimiento activo en los distintos Estados miembros. Esto es importante porque el envejecimiento se ha examinado sobre todo al nivel individual de los mayores, cuando parece recomendar un análisis multinivel.

Con este propósito, a partir de la encuesta de 2013 y tomando en cuenta el Índice Europeo de Envejecimiento Activo (IEA), se construyó el índice IpEA\_loc. El IEA, ofrecido por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), mide el potencial de las personas mayores, no las políticas de envejecimiento activo, como hace el

<sup>2</sup> Son datos obtenidos de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2016. Los demás datos pertenecen al «Banco de datos municipal» del Instituto Gallego de Estadística (IGE). Para el cálculo de los recursos humanos en atención primaria, se han agregado todas las categorías registradas por el IGE para cada municipio, incluyendo médico general, ATS/DUE, auxiliar de enfermería, celador, función administrativa, asistente social, farmacéutico, fisioterapeuta, matrona, odontólogo, pediatra, psicólogo, técnico especialista, personal de oficios y facultativo especialista de área. La tasa de servicios sociales se elaboró a partir de la información de centros prestadores de servicios sociales del IGE, incluyendo centros privados, públicos y de iniciativa social. La medida de la tasa de paro a nivel municipal requirió algunos cálculos, pues no se ofrece oficialmente. Se dispone del dato de paro registrado, que recoge el acto administrativo de demandar empleo, pero no se estima a nivel municipal, como sí ocurre a nivel provincial con la Encuesta de Población Activa (EPA). Por tanto, se ha calculado el porcentaje de parados con respecto a la población, lo que marca tendencias asimilables a las de la tasa de paro. Posteriormente, se ha contrastado su validez con los datos estimados de la EPA a escala comarcal y provincial, teniendo en cuenta la diferencia que existe entre los datos de paro estimado y registrado.

IpEA\_loc. Este último permite incorporar variables políticas de nivel municipal al estudio en perspectiva comparada de la adaptación al envejecimiento en este continente.

Como ejemplo del uso que puede darse al IpEA\_loc, se explicaron las variaciones en la extensión e impacto de las medidas locales de envejecimiento activo en la Comunidad Autónoma de Galicia empleando un análisis de regresión logística. En esta región se identificaron como predictores de un IpEA\_loc alto o muy alto factores como el número de entidades de iniciativa social o la presencia de concejales del BNG.

Las debilidades de esta propuesta residen en que está pendiente la ampliación de la base de datos del IpEA\_loc. Dado que los indicadores no se definieron contextualmente para Galicia y la Región Norte, sino de arriba abajo operacionalizando la estrategia de envejecimiento activo de la UE, la extensión es fácilmente abordable si se dispone de los recursos suficientes para la realización del trabajo de campo.

## BIBLIOGRAFÍA

Ares, Cristina y Losada, Antón (2013). *ENAC Galicia-Norte de Portugal*. Base de datos de la encuesta sobre políticas locales de envejecimiento activo (2000-2012) en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, del proyecto europeo «Envejecimiento + Activo» financiado con fondos FEDER (POCTEP 2007-2013).

Beck, Ulrich (1992). *The Risk Society*. London: Sage Books.

Comisión Europea (1999). *Towards a Europe for All Ages – Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity*. COM (1999) 221 final.

Comisión Europea (2005). *Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones»*. COM (2005) 94 final.

Comisión Europea (2012). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para llevar adelante el Plan Estratégico de Aplicación de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable*. COM (2012) 83 final.

Eurostat (2011). *Active Ageing and Solidarity between Generations. A Statistical Portrait of the European Union 2012*. Luxembourg: Oficina de Publicaciones de la UE.

Eurostat (2015). *Demography Report, Analytical Web Note, 3*. Luxembourg: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.

Higgs, Paul y Gilleard, C. (2015). «Generational Justice, Generational Habitus and the “Problem” of the Baby Boomers». En: Torp, C. (ed.). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice*. Basingstoke: Palgrave.

Macnicol, John (2015). *Neoliberalising Old Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torp, Cornelius (ed.) (2015). *Challenges of Aging. Pensions, Retirement and Generational Justice*. Basingstoke: Palgrave.

Zaidi, Asghar et al. (2013). *Active Aging Index 2012: Concept, Methodology and Final Results*. Wien: Centro Europeo.

**RECEPCIÓN:** 04/01/2017

**REVISIÓN:** 08/08/2017

**APROBACIÓN:** 17/11/2017

