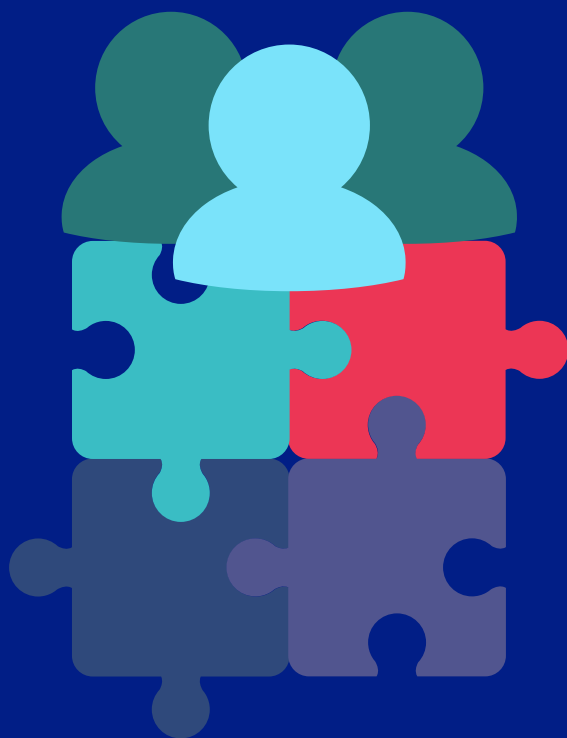


# GUÍA DE RECOMENDACIONES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES EN LA RED DE CIUDADES Y COMUNIDADES AMIGABLES



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE DERECHOS SOCIALES  
Y AGENDA 2030

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE DERECHOS SOCIALES



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado  
<https://cpage.mpr.gob.es/catalogo-de-publicaciones/>

Edita:  
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030  
Secretaría de Estado de Derechos Sociales  
Instituto de Mayores y Servicios Sociales  
Avda. de la Ilustración, s/n. c/v. a Ginzo de Limia, 58, 28029 Madrid  
☎ 91 703 38 42  
[publicaciones@imserso.es](mailto:publicaciones@imserso.es)  
<http://www.imserso.es>

Autora: Maite Pozo Querol  
Esta Guía ha sido elaborada con la colaboración del Grupo de Trabajo  
"Ciudades Amigables"

Junio 2022

Diseño: Instituto de Mayores y Servicios Sociales  
NIPO: 131220015  
© Instituto de Mayores y Servicios Sociales

- 1. INTRODUCCIÓN. OBJETIVO DE LA GUÍA**
- 2. OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS AMIGABLES CON LAS PERSONAS MAYORES**
- 3. ¿QUIÉN PARTICIPA?**
- 4. IDEAS CLAVE SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO**
- 5. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS**
- 6. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN**

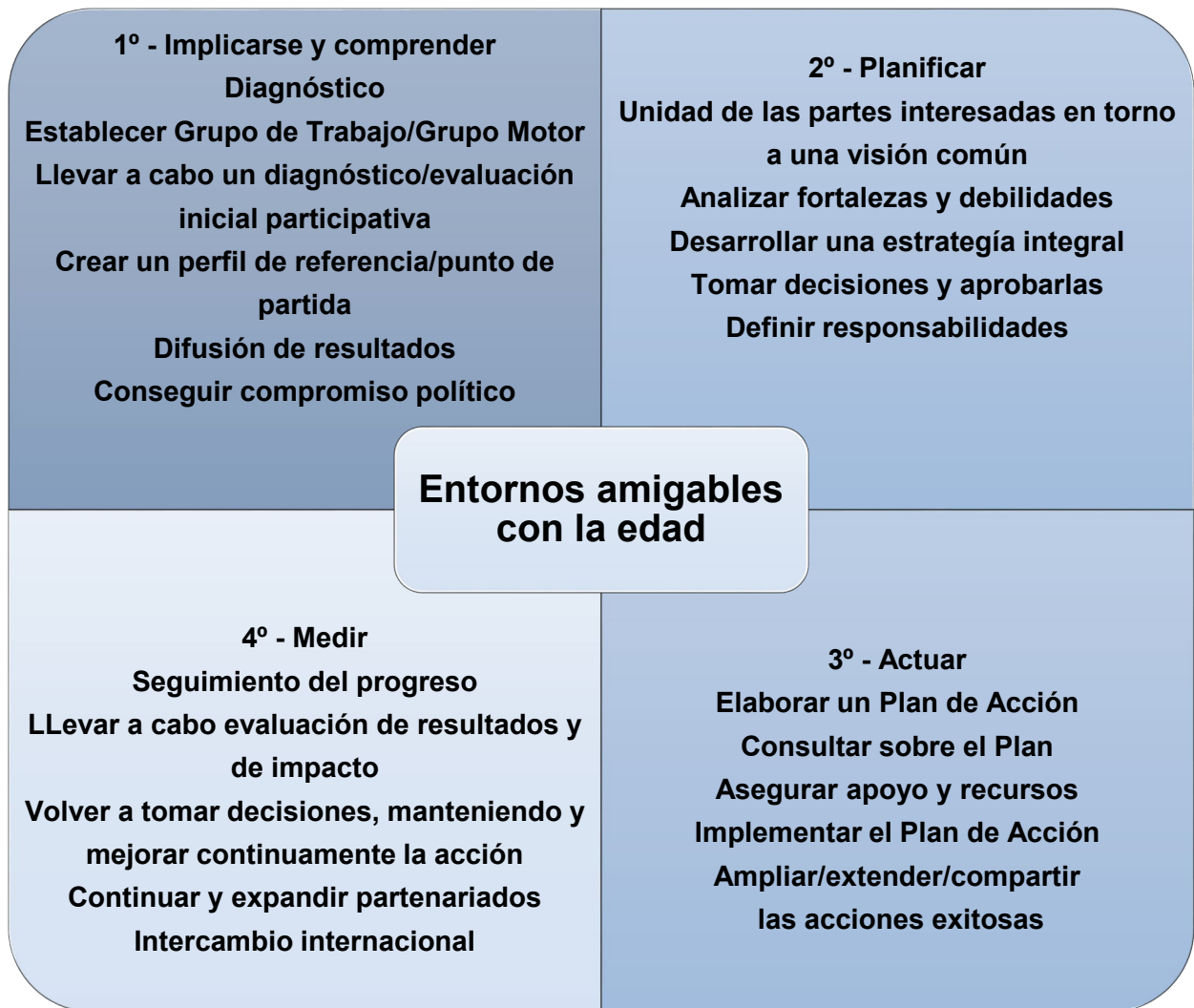
## 1. INTRODUCCIÓN. OBJETIVO DE LA GUÍA

La [Red de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores](#) es una iniciativa promovida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que en España es liderada e impulsada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso). Su objetivo es abordar el envejecimiento demográfico, contribuyendo a la creación de entornos que promuevan un envejecimiento saludable y activo, faciliten la autonomía personal y no excluyan ni discriminen a las personas a medida que envejecen.

Una localidad amigable con el envejecimiento es aquella en la que las políticas, los servicios y las estructuras relacionadas con su **entorno físico y social**, se diseñan y reorganizan para apoyar y permitir a las personas mayores vivir dignamente, disfrutar de una buena salud y continuar participando en la sociedad de manera plena y activa. Y lo hace contando con la opinión, demandas y propuestas de las personas mayores de la localidad, a través de su **participación** en el proceso de mejora.

La OMS señala cuatro pasos en los procesos de creación de entornos amigables: Implicarse y comprender - Planificar - Actuar - Medir. Estos pasos se concretan en:

- 1) La elaboración de un diagnóstico inicial, con la participación de las personas mayores a través de grupos focales, para detectar las fortalezas y debilidades de un municipio en cuanto a su amigabilidad con el envejecimiento.
- 2) La elaboración de un Plan de Acción y sus indicadores, partiendo del diagnóstico inicial.
- 3) La implementación del Plan de Acción y seguimiento del mismo a través de los indicadores establecidos.
- 4) Evaluación del impacto y los progresos conseguidos, que permitirá establecer nuevas propuestas de actuación en el marco de un proceso de **mejora continua** con el objetivo de dar respuesta a las necesidades y demandas de la población mayor.



El proceso de mejora de entornos físicos y sociales parte de un enfoque participativo, local, transversal (ocho áreas de trabajo) y multisectorial. La propuesta de la OMS para la Red, toma las premisas del método de **investigación – acción participativa** (IAP), que parte de un análisis crítico y constructivo de la realidad con la participación activa de los grupos implicados, para primero conocer y después actuar.

Esta metodología y sus diferentes pasos, nos lleva a la idea de “ciclos de mejora”, es decir:

- La **investigación** (diagnóstico), como proceso de reflexión desarrollado con un método concreto de recogida de información (grupos focales).
- La **acción** (plan de acción), que no sólo es la consecuencia de la investigación, sino que la propia acción supone una fuente de información y conocimiento (seguimiento y evaluación) que dará lugar a un nuevo proceso de investigación – acción – participación.

Esta guía tiene como objetivo contribuir a facilitar o mejorar la participación en la creación de entornos amigables en los municipios de la Red. La participación en los procesos de amigabilidad tiene como principales **protagonistas** a las **personas mayores**, que se complementa con la participación de otros agentes locales. Esta guía es una invitación y una herramienta para mejorar y poner en valor la participación de las personas mayores en los procesos de elaboración de políticas públicas que les atañen, característica principal de la propuesta metodológica de la Red de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores.

Además, esta guía quiere poner en valor el esfuerzo de muchos municipios para promover esta participación de manera eficaz y de muchas personas mayores para participar.

La pandemia ha supuesto una dificultad para poner en marcha procesos participativos para el diagnóstico inicial tal y como se estaban desarrollando en los municipios de la Red. En muchos casos se interrumpieron grupos focales y los procesos de elaboración de estos diagnósticos, que poco a poco, se han reiniciado. El **compromiso** de muchos ayuntamientos y la **motivación** de muchas personas mayores han contribuido a la continuidad de estos procesos, una vez pasados los peores momentos de la crisis sanitaria. Esta guía ofrece también algunas recomendaciones para la participación en situación de pandemia o post-pandemia.

## 2. OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS AMIGABLES CON LAS PERSONAS MAYORES

Los principales objetivos de la participación en los pueblos y ciudades amigables con las personas mayores son:

- Desarrollar procesos participativos que favorecen el **conocimiento de la realidad** de una localidad y también la responsabilidad ciudadana, contribuyendo a acercar el gobierno municipal a la ciudadanía.
- Facilitar y canalizar el **protagonismo de las personas mayores**, reconociendo su aportación a la sociedad y ofreciendo la oportunidad de ser sujetos activos en la elaboración de un plan del municipio.

- Generar un **espacio de encuentro y de reflexión** conjunta entre personas mayores y responsables técnicos y políticos del ayuntamiento, con el objetivo de promover el análisis y el debate en torno a una ciudad o pueblo amigable desde la perspectiva de las personas mayores.
- Poner en valor la **participación ciudadana** en la construcción de políticas públicas, concretamente, en el diseño de una localidad desde la experiencia real en el día a día de personas que viven en ella. Ofreciendo así una **respuesta local** al fenómeno del envejecimiento demográfico, adaptada a las necesidades de las personas mayores de esa localidad.
- Transformar el modelo de **gobernanza** de la administración local para lograr sistemas de deliberación y decisión que cuenten con métodos de participación no solo entre las áreas municipales sino también con diferentes agentes locales.

### 3. ¿QUIÉN PARTICIPA?

Los procesos promovidos en la Red de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores tienen un enfoque **local, participativo, transversal y multisectorial**. Este enfoque determina que la participación implica a diferentes actores desde el ámbito institucional, a la sociedad civil, el sector privado o el ámbito académico. Lo importante es que esa participación se adapte al contexto local concreto, de manera que implique a los agentes más **relevantes** de ese municipio en la mejora de los entornos para hacerlos amigables con el envejecimiento.

En estos procesos participan:

- **Personas mayores.**
- Responsables políticos.
- Personal técnico municipal.
- Sociedad civil.
- Otros actores implicados (Colegios profesionales, Universidad, proveedores de servicios, personas cuidadoras...).

No obstante, como ya se ha señalado, el **protagonismo** en el desarrollo de los procesos participativos de las Ciudades y Comunidades Amigables es de las **personas mayores**, aunque el resultado beneficie a personas de todas las edades y la participación implique a otros actores relevantes en un contexto local determinado.

Se trata de reconocer su aportación, de escuchar y mirar desde el punto de vista de grupos de personas cuyas opiniones se han invisibilizado a menudo, con el objetivo de transformar los municipios para hacerlos más inclusivos y amigables con el proceso de envejecer.

#### 4. IDEAS CLAVE SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO

Los ayuntamientos que se adhieren a la Red se comprometen a que la participación de las personas mayores sea una realidad en el proceso de amigabilidad del municipio. Las siguientes ideas clave pueden ayudar a llevar a cabo con éxito estos procesos participativos:

- La verdadera participación no es tanto una llamada a actuar (en lo que previamente propone el agente impulsor, en este caso el ayuntamiento), sino una actitud de **escucha**, que se materializa en procedimientos (metodologías participativas) que posibilitan la expresión de necesidades, la deliberación y la toma de decisiones.
- La **calidad** de la participación se refleja en la calidad del diagnóstico y, en consecuencia, en la calidad del plan de acción que se llevará a cabo para mejorar los entornos físicos y sociales de una localidad. Por lo tanto, un buen proceso participativo mejorará el impacto de las actuaciones implementadas.
- La herramienta principal para la participación en el diagnóstico del municipio son los **grupos focales**, aunque pueden diseñarse otras formas complementarias (no sustitutivas) de participación (encuestas digitales, entrevistas telefónicas o virtuales, etc.).
- Tener en cuenta la **perspectiva de género** que facilite que hombres y mujeres participen de forma igualitaria en el proceso (desde la asistencia a las convocatorias, hasta el tiempo o la forma de tomar la palabra). Así como promover la equidad de género en la gobernanza (por ej. paridad en grupo motor o consejo de mayores, o caminar hacia la paridad en juntas directivas de asociaciones de mayores, etc.).
- La participación debe reflejar la **diversidad** existente entre las personas mayores que, como el resto de grupos de edad, es heterogéneo y diverso.
- Los grupos focales o grupos de discusión trabajarán las **ocho áreas** previstas por la OMS para la mejora de los entornos físicos y sociales, con el objetivo de no perder el enfoque transversal del proceso de mejora y el diseño de una política integral.



- El proceso de participación tiene unos resultados **tangibles** (diagnóstico, plan de acción, evaluación...) y unos resultados **intangibles** (fortalecimiento de relaciones, empoderamiento de las personas mayores, aumento del compromiso y la ilusión por el proyecto, motivación, ampliación de redes sociales...).
- La participación es **imprescindible para la elaboración del diagnóstico**, pero también puede darse en las distintas etapas del proceso de creación de comunidades amigables con las personas mayores, adaptándola en cada fase y a las actividades concretas.
- **Visibilizar y poner en valor la participación de las personas mayores** en los procesos de amigabilidad de pueblos y ciudades, contribuirá también a superar estereotipos sobre la vejez y luchar con la discriminación por edad.

## 5. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

A continuación se ofrecen algunas recomendaciones y sugerencias, fruto de la experiencia aportada por distintos ayuntamientos en la puesta en marcha de procesos de participación en el marco de la Red de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores:

- Realizar el **diseño previo** del proceso de participación en función del contexto local con el objetivo de asegurar, tanto la diversidad en los perfiles de personas mayores en la composición de los grupos focales, para que sean representativos de su heterogeneidad (cultural, religiosa, raza o procedencia, orientación sexual...), como la eficacia del proceso participativo.
- En el diseño previo del proceso de participación, incluir también a los **agentes más relevantes** en el municipio (sociedad civil, consejos profesionales, áreas, áreas municipales, personas cuidadoras, proveedores de servicios...).
- Facilitar la participación en los grupos focales, actividades formativas, culturales, etc... a personas mayores que tienen algún tipo de limitación en la comunicación, de forma que sus demandas puedan también ser escuchadas. Con este objetivo, el Centro de Referencia Estatal para la Autonomía Personal y Ayudas Técnicas del Imserso (Ceapat) elaboró el documento sobre [Accesibilidad y tecnología de apoyo para la comunicación y la participación en el proyecto Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores](#) que ofrece información sobre opciones de tecnología de apoyo y soluciones de

accesibilidad, aplicables en actuaciones por parte de los ayuntamientos adheridos a la Red.

- El Protocolo de Vancouver, método ofrecido por la OMS para orientar la puesta en marcha de los **grupos focales**, es una herramienta flexible que deberá adaptarse a cada contexto local concreto. Por ejemplo, en cuanto al número de grupos focales necesario, lo importante es que la composición y número de grupos sean representativos del municipio.
- En la constitución de los grupos focales valorar o tener en cuenta si una participación determinada aporta nuevas variables o si es redundante. No siempre un mayor número de participantes es mejor, sino la diversidad que representan.
- Contar con un **grupo motor**. Aunque no es obligatorio, son varios los ayuntamientos que cuentan con un grupo motor que lidera el proceso. Unas veces está constituido por un grupo de personas mayores, y otras por personas mayores y personal técnico de las diferentes áreas municipales. Su existencia puede facilitar el proceso y su continuidad.
- En la selección de las personas que van a participar en los grupos focales, se recomienda realizar una inscripción previa para garantizar el compromiso de estas personas con su participación y el trabajo a desarrollar.
- Es importante realizar una sesión de **retorno de información** a las personas que han participado en los grupos focales. Muchos municipios han llevado a cabo jornadas o encuentros con las personas mayores que han participado en el diagnóstico, para presentar el plan de acción elaborado o grupos de trabajo para la evaluación.
- Es conveniente realizar un DAFO por cada una de las ocho áreas de trabajo al finalizar el proceso de análisis y propuestas de los grupos focales. Trabajar estas ocho áreas propuestas por la OMS facilita el enfoque transversal y la implicación de las distintas áreas municipales.
- La fase de recogida de información mediante grupos focales debe ir seguida de un proceso de sistematización y análisis de los datos recogidos, que permita que toda la información recogida guíe la fase de planificación y las decisiones sobre las medidas incluidas en el plan de acción.
- No relegar la participación de las personas mayores exclusivamente al diagnóstico, sino tratar de incluirla en todo el ciclo, especialmente en la **elaboración del plan de acción**, puesto que uno de los objetivos de la Red es la transformación del modelo de gobernanza del municipio. En este sentido se recomienda establecer dinámicas de deliberación acerca de las

propuestas detectadas, de priorización de las mismas en diálogo con agentes técnicos y políticos, y de colaboración en la toma de decisiones (por ej. mediante la constitución de un Consejo Municipal de Mayores).

- Es recomendable también contar con la participación activa de las personas mayores en la **evaluación y seguimiento** de las actuaciones, aplicando nuevamente técnicas de investigación cualitativa, favoreciendo la creación de comisiones de trabajo sobre diferentes áreas, etc.

### **Recomendaciones ante restricciones vinculadas a la situación de pandemia o postpandemia:**

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han tenido un papel fundamental en la continuidad de los procesos de amigabilidad, debido a las dificultades y restricciones para la realización de reuniones presenciales como forma habitual de llevar a cabo grupos focales, jornadas formativas, presentaciones, etc. Por este motivo, varias de las recomendaciones pasan por el uso de la tecnología digital:

- Utilizar otras herramientas para la recogida de información, como las entrevistas telefónicas o virtuales, o las encuestas digitales.
- Realizar procesos participativos mixtos, en formato virtual y presencial, que se pueden combinar.
- Valorar la oportunidad que supone el uso de tecnologías digitales y accesibles que faciliten la participación. La pandemia ha supuesto la incorporación de muchas personas mayores al uso de estas tecnologías. Formar parte de procesos participativos puede contribuir a incrementar el uso de Internet, plataformas, videoconferencias... en personas mayores.
- Se recomienda que los ayuntamientos dispongan de conocimientos actualizados sobre distintas alternativas que pueden facilitar el uso de las TIC a personas con distinto conocimiento y capacidades físicas, sensoriales y cognitivas. Así como la compatibilidad del uso de productos y tecnología de apoyo con las TIC (por ejemplo, distintos tipos de teclados o ratones para personas con limitaciones en la movilidad, o software para acceso al ordenador para personas con baja visión). (\*) El [Ceapat](#) ofrece asesoramiento en esta materia.
- Aumentar el número de grupos focales, reduciendo el número de personas participantes de cada grupo.

- Contar con la opinión de las organizaciones de mayores del municipio sobre posibilidades o alternativas a los grupos focales, dado su conocimiento de la situación de muchas personas mayores de su entorno.

## 6. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN

A continuación se muestran experiencias de participación de las personas mayores en el marco de la Red. Participación necesaria en la fase de diagnóstico en la que valoran la amigabilidad del entorno en el que viven en relación a las ocho áreas de trabajo establecidas y realizan propuestas, contribuyendo así a la posterior toma de decisiones en el diseño del plan de acción. Además, la participación puede darse en la implementación de actuaciones concretas del plan de acción, en las que las personas mayores participan en el diseño y desarrollo de la actividad.

### Participación institucional:

- [Consejo Municipal de Personas Mayores y grupo motor de Castellón](#): El Ayuntamiento de Castellón aprobó la creación en 2018 del Consejo Municipal de Personas Mayores, previsto en su plan de acción de ciudad amigable, como cauce para la participación ciudadana en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas municipales que afecten de manera directa a las personas mayores. En este órgano, un grupo de trabajo tenía como objetivo fundamental el favorecer el desarrollo de "Castellón, ciudad amigable con las personas mayores".
- [Grupo motor de Abadiño Lagunkoia-Abadiño Amigable](#): un grupo de personas mayores lidera junto con el ayuntamiento el proceso de creación de entornos amigables en este municipio vizcaíno de 7.600 habitantes. Han generado espacios de participación en los que han aprendido a diseñar y autogestionar un proceso de amigabilidad que beneficia a toda la ciudadanía de Abadiño.
- [Pacto por la Persona Mayor de San Juan-Donibane](#), es una iniciativa conjunta de entidades, colectivos, agentes sociales, profesionales y servicios del barrio de San Juan en Pamplona, ciudad que forma parte de la Red. Las personas mayores también forman parte de este pacto. Se promueve una acción comprometida y conjunta para mejorar la calidad de vida de las personas mayores y tiene como objetivo diseñar propuestas que faciliten el envejecimiento activo y saludable.

## **Participación de personas mayores en el diseño y desarrollo de actuaciones:**

- En Zaragoza, se han llevado a cabo diversas actuaciones del Plan de Acción Zaragoza Ciudad Amigable que han contado en su diseño e implementación con la participación directa de personas mayores. Es el caso de la [Red de Comercios Amigables de Zaragoza](#), el proyecto [Recorre y descubre una ciudad accesible](#), o el proyecto intergeneracional [Convivencia y Buenas Maneras](#). En estas actuaciones, las personas mayores han participado activamente, ya sea visitando establecimientos comerciales de la ciudad, recorriendo sus calles y valorando su accesibilidad, o participando en actividades intergeneracionales.
- En Soto del Real, el grupo motor de Soto del Real Pueblo Amigable con las Personas Mayores, organizó un [paseo fotográfico](#) con personas mayores para detectar los puntos amigables y no amigables de la localidad. Con la información y las fotografías realizadas, elaboraron un informe y realizaron una presentación para el ayuntamiento y otras personas mayores del municipio con el objetivo de contribuir a la mejora del entorno en el municipio.
- Con motivo de la celebración del 1 de octubre (2020), Día Internacional de las Personas Mayores, el Ayuntamiento de Ermua, Ciudad Amigable con las Personas Mayores, elaboró el vídeo [¿Qué ves cuando me miras?](#) en el que personas mayores del municipio participaron en su diseño y realización con el objetivo de sensibilizar a la población y trasladar el mensaje de que siguen siendo parte activa de la comunidad en la que viven. En Ermua, también existe un grupo motor que trabaja estrechamente con el equipo municipal en las propuestas para mejorar la amigabilidad.
- El Ayuntamiento de Mislata realizó el vídeo "[¿Qué le pedirías a Mislata si no supieras la edad que tienes?](#)" con el objetivo de difundir y comunicar a la ciudadanía la participación de la ciudad en la Red. Un original vídeo con la participación de personas mayores y jóvenes en el que expresan qué le pedirían a Mislata para ser una ciudad para todas las edades:
- Iniciativa para una [Banca Amigable en Durango](#). El Ayuntamiento de Durango forma parte de la Red, en ese marco, el grupo motor diseñó esta iniciativa en la que un grupo de personas mayores se organizó para conocer, analizar, evaluar y proponer mejoras a las entidades bancarias de su municipio para dar respuesta a una demanda creciente de las personas mayores.

## Enlaces relacionados:

- [Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores: Una Guía](#) (OMS)
- [Protocolo de Vancouver](#) (OMS) \* Guía orientativa y flexible para el desarrollo de grupos focales en el diagnóstico de amigabilidad.
- [Guía de recomendaciones para la comunicación en la Red de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores](#) (Imsero)
- [Accesibilidad y tecnología de apoyo para la comunicación y la participación en el proyecto Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores](#) (Ceapat)
- [Accesibilidad y tecnología de apoyo para la comunicación y la participación en el proyecto Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores. Versión "solo texto"](#)
- [Accesibilidad y tecnología de apoyo para la comunicación y la participación en el proyecto Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores. Versión adaptada a \*\*Lectura Fácil\*\*](#)