

Informe del caso de estudio

# Zaragoza

Ciudad amigable

Ciudad adaptada a las personas  
de la tercera edad

ESPON ACPA. La adaptación de  
las ciudades europeas al  
envejecimiento de la población:  
Desafíos en materia de políticas  
y mejores prácticas

Análisis Específico

# Informe del caso de estudio: Zaragoza

Versión del 12/11/2020

Este caso de estudio forma parte del Análisis Específico ACPA de ESPON, que se lleva a cabo en el marco del Programa de Cooperación ESPON 2020.

ESPON EGTC es el único beneficiario del Programa de Cooperación ESPON 2020. ESPON EGTC implementa la única operación dentro del programa y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, cofinanciada por los Estados miembros de la UE y los Estados asociados, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Esta presentación no refleja necesariamente la opinión de los miembros del Comité de Supervisión de ESPON 2020.

## **Autores**

Inés Arévalo, Ecorys (España)

Nick Rundberg – Ecorys (Pays-Bas )

## **Grupo consultivo**

Equipo de apoyo del proyecto: Francisco Rivas Gorostiaga, Ayuntamiento de Zaragoza

ESPON EGTC: Gestora del proyecto: Piera Petruzzi, Experto en finanzas: György Alföldy

Puede encontrar información sobre ESPON y sus proyectos en [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

El sitio web ofrece la posibilidad de descargar y estudiar los documentos más recientes elaborados por proyectos de ESPON finalizados o en curso.

© ESPON, 2019

Se autoriza la impresión, reproducción o cita a condición de que se mencione la fuente y se envíe una copia a ESPON EGTC, con sede en Luxemburgo.

Contacto: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

ISBN: 978-2-919795-37-6

**Informe del caso de estudio**

# Zaragoza

**Ciudad amigable**

**Ciudad adaptada a las personas  
de la tercera edad**

ESPON ACPA. La adaptación de las ciudades europeas al envejecimiento de la población: Desafíos en materia de políticas y mejores prácticas

## Índice

Liste de figuras .....	4
Liste de tablas .....	5
1. Introducción .....	7
2. Perfil demográfico .....	9
3. Visión de conjunto de las políticas .....	15
3.1 Motivación y metas .....	15
3.2 Prioridades .....	15
3.3 Enfoque .....	17
4. Perspectivas sobre las iniciativas de políticas.....	20
4.1 Centros de Convivencia .....	20
4.2 Comercios Amigables .....	21
4.3 Nos Gusta Hablar.....	22
4.4 Salud en Red en los Barrios .....	23
5. Desafíos y oportunidades .....	26
6. Recomendaciones de políticas .....	31
6.1 Recomendaciones estratégicas.....	31
6.2 Recomendaciones temáticas .....	32

## Liste de figuras

Figura 2.1: Porcentaje de personas mayores con respecto a la población total de Zaragoza y España, 2000-2030.....	9
Figura 2.2: Pirámides poblacionales de Zaragoza (arriba) y España (abajo) en 2018.....	10
Figura 2.3: Zaragoza: Porcentaje de personas mayores, 2018.....	11
Figura 2.4: Zaragoza: Cambio en la población de edad avanzada, 2004-2018.....	12
Figura 2.5: España: Cambio en la población de edad avanzada, 2000-2018.....	13
Figura 3.2: Visión de conjunto de las políticas .....	18

## Liste de tablas

Tabla 3.1: Tabla de prioridades .....	17
Tabla 5.1: Desafíos y oportunidades   Personas mayores .....	26
Tabla 5.2: Desafíos y oportunidades   Grupos de interés .....	27
Tabla 5.3: Desafíos y oportunidades   Responsables de la formulación de políticas .....	28

## Abreviaturas

<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>ESPON ESPON EGTC</b>	Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo ESPON Agrupación Europea de Cooperación Territorial
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>NUTS</b>	Nomenclatura Común de Unidades Territoriales Estadísticas
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>ESPON ESPON EGTC</b>	Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo ESPON Agrupación Europea de Cooperación Territorial
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>NUTS</b>	Nomenclatura Común de Unidades Territoriales Estadísticas
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud

# 1. Introducción

Muchos países de Europa se enfrentan a una transición demográfica que también implica un número cada vez más alto de personas mayores. Esta tendencia suele ser más evidente en las zonas rurales. Sin embargo, este fenómeno también está empezando a ser visible en las zonas urbanas. Las ciudades de Ámsterdam, Barcelona, Gotemburgo, Hengelo, Gran Mánchester, Nantes, Oslo y Zaragoza forman parte de un grupo de ciudades que ya se están enfrentando a porcentajes relativamente altos de personas mayores en sus poblaciones o esperan porcentajes altos en un futuro cercano. Durante los últimos años, estas ciudades han emprendido acciones para mejorar la calidad de vida de las personas mayores. Sin embargo, tienen una necesidad de conocimiento relacionada con las siguientes preguntas:

- ¿Cómo viven las personas mayores la vida cotidiana en las ciudades?
- ¿Qué beneficios y limitaciones asocian las personas mayores a la vida urbana?
- ¿Cómo están respondiendo las ocho ciudades interesadas al envejecimiento de la población?
- ¿Qué políticas han sido las más eficaces en el desarrollo de ciudades adaptadas a las personas de más edad, cómo se han puesto en marcha y cuáles son los factores de éxito?

ESPON ACPA ha dado lugar a las buenas prácticas y recomendaciones de políticas basadas en investigaciones de estudios de los casos en las ocho ciudades interesadas. Esos conocimientos se han combinado en el informe de síntesis, el informe principal y el manual de políticas de ESPON ACPA. Si bien esos informes ofrecen información valiosa en conjunto, también es valioso examinar la situación en cada una de las ocho ciudades interesadas con más detalle.

Por eso, están disponibles ocho informes de las ciudades que ofrecen un análisis más profundo de cada ciudad interesada. El presente informe se centra en Zaragoza y retrata la situación actual de Zaragoza en cuanto a:

- Las tendencias demográficas y los cambios relacionados con el envejecimiento de la población dentro de la ciudad.
- La estrategia y las políticas que siguen las autoridades urbanas, los profesionales y otras partes interesadas de Zaragoza para hacer frente al envejecimiento de la población.
- Una selección de ejemplos inspiradores de cómo se ha aplicado la política de envejecimiento.
- Los desafíos y las oportunidades desde la perspectiva de las personas mayores, los grupos de interés y los responsables de la formulación de políticas.
- Las recomendaciones de políticas para la ciudad de Zaragoza basadas en las nuevas percepciones que han surgido de ESPON ACPA.

Capítulo 2

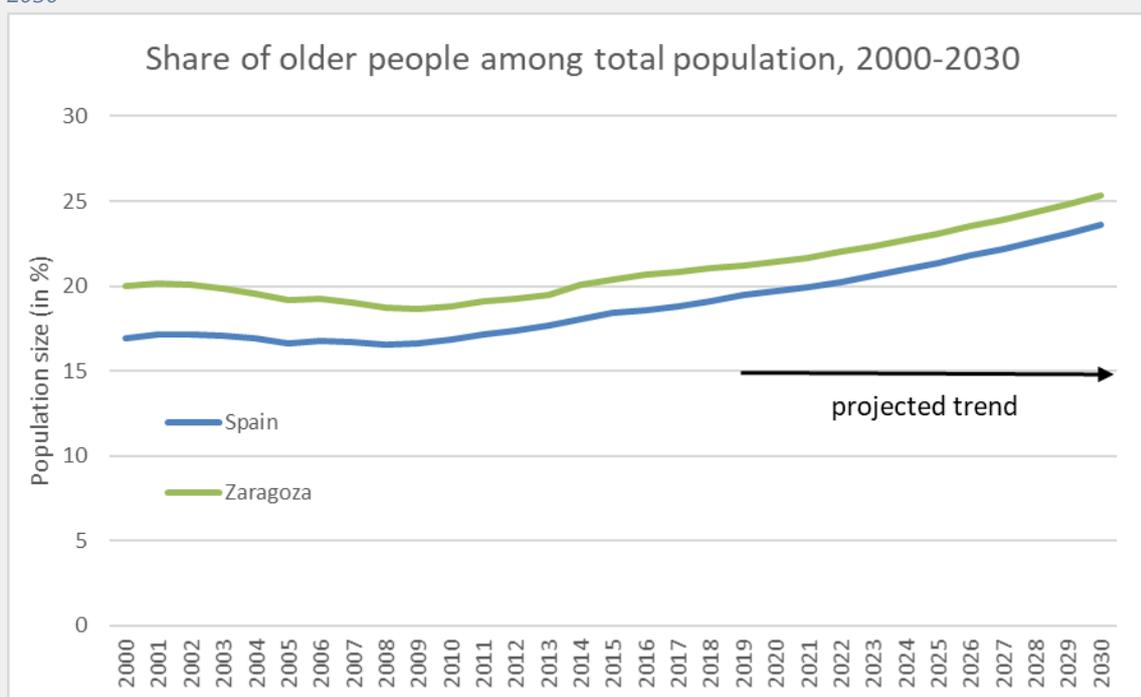
# Perfil demográfico



## 2. Perfil demográfico

Zaragoza, situada en el noreste de España y aproximadamente a medio camino entre Madrid y Barcelona, es la quinta ciudad más poblada de España y, según los datos de 2019, tiene una población estimada de 674.997 personas. En ese mismo año, se estima que el 21,2 % de la población total de Zaragoza tenía 65 años o más frente al 17,8 % de 2000.<sup>1</sup>

Figura 2.1: Porcentaje de personas mayores con respecto a la población total de Zaragoza y España, 2000-2030



El porcentaje de personas mayores de Zaragoza se ha mantenido por encima de la media en España (en promedio, 2,3 puntos porcentuales más entre 2000 y 2018). Si bien parece que la brecha está reduciéndose, se espera que el porcentaje de personas mayores en la población total de Zaragoza continúe siendo mayor que la media en España, al menos hasta el año 2030 (véase la figura anterior). En el año 2018 Zaragoza tenía el tercer mayor porcentaje de personas mayores entre las 10 ciudades más pobladas de España, solo por detrás de Bilbao (23,9 %) y Barcelona (21,5 %).<sup>2</sup>

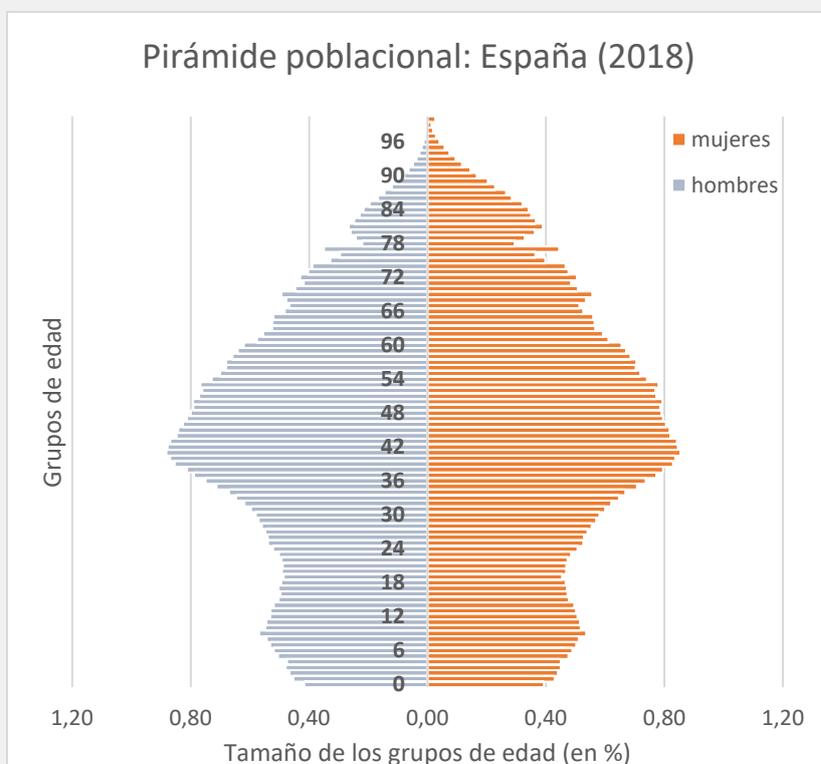
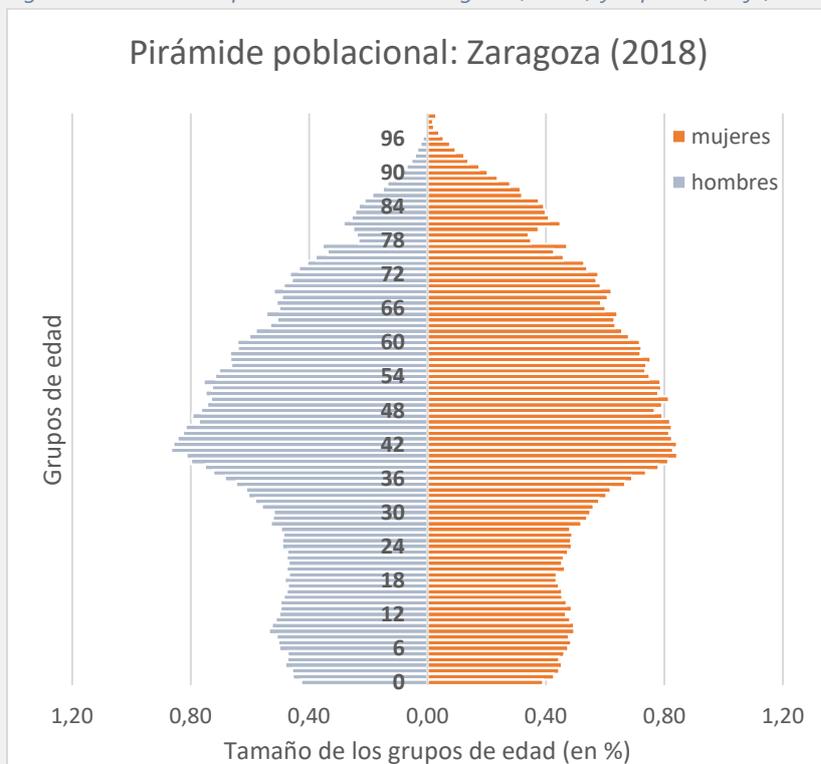
El porcentaje de mujeres mayores de la población total de Zaragoza es mayor que el de hombres (24 % frente al 18 %), tal y como puede verse también en la figura 2.2. Teniendo en cuenta que las mujeres tienen

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística de España y Ayuntamiento de Zaragoza: Observatorio Municipal de Estadística

<sup>2</sup> *ibidem*

una esperanza de vida mayor que los hombres (86 años en el caso de las mujeres frente a 81 en el caso de los hombres de Zaragoza), hay una concentración mayor de hombres de edad avanzada que de mujeres en el grupo de 65-79 años (73 % frente a 64 %, respectivamente).<sup>3</sup>

Figura 2.2: Pirámides poblacionales de Zaragoza (arriba) y España (abajo) en 2018

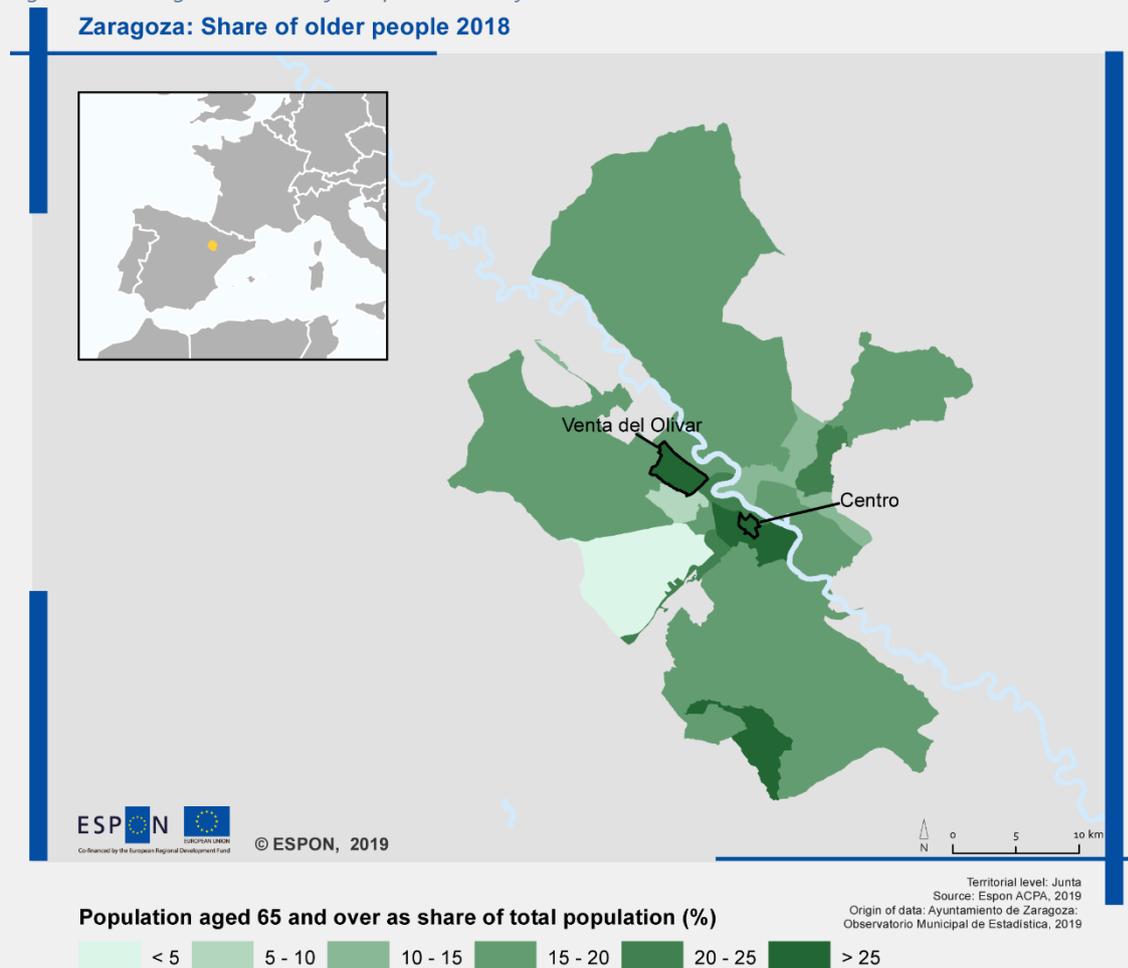


<sup>3</sup> *ibidem*

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de España

La ciudad de Zaragoza experimentó una importante expansión a partir de los años 60, debido a que miles de personas abandonaron las zonas rurales para respaldar la rápida industrialización que tuvo lugar en España durante los años 60 y principios de los años 70. La mayoría de las personas mayores que viven actualmente en Zaragoza son migrantes rurales que se establecieron en lo que hoy es el centro de la ciudad. Así, la mayor concentración de personas mayores tiende a estar en los distritos centrales y más antiguos de la ciudad, entre ellos, Venta del Olivar y Centro (ver mapa más abajo).

Figura 2.3: Zaragoza: Porcentaje de personas mayores, 2018

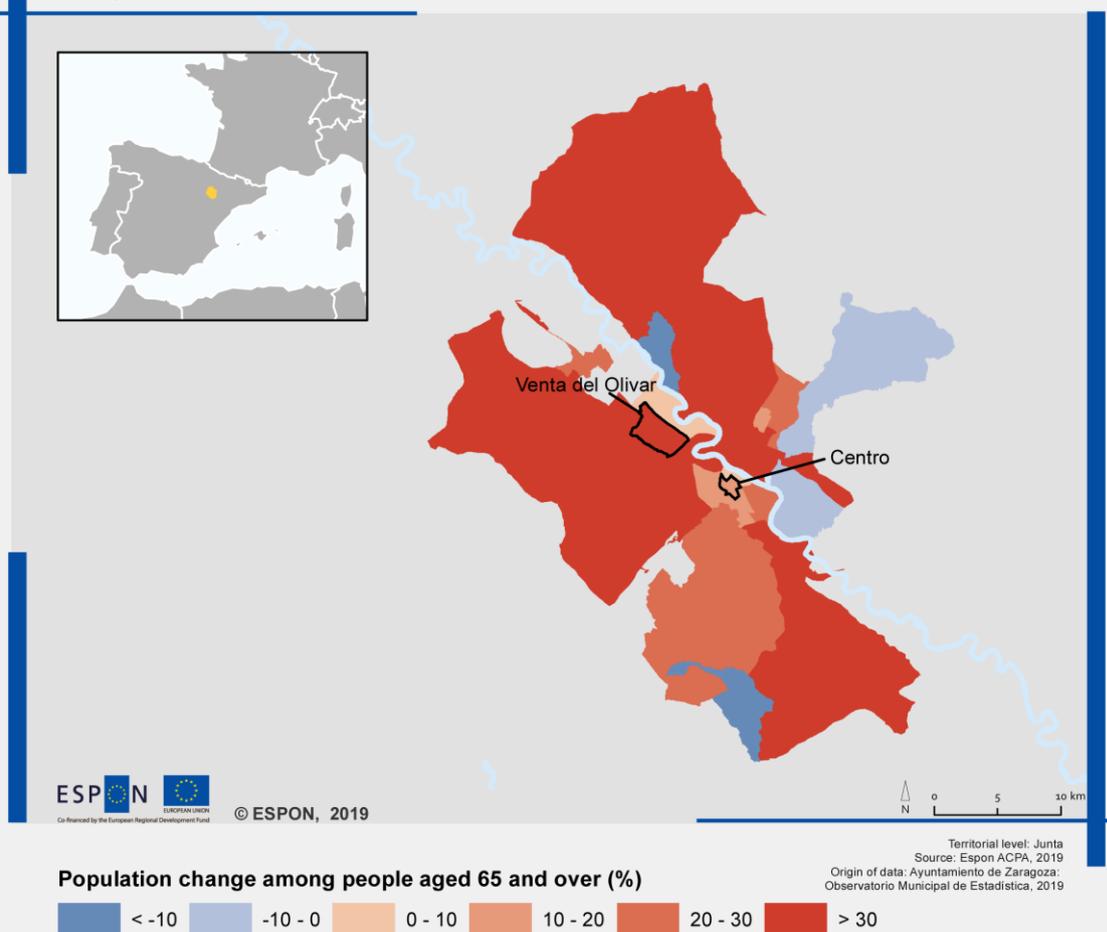


*Nota: El mapa también indica los nombres de barrios concretos que se mencionan en ESPON ACPA.*

Desde el año 2000 el número de personas mayores de Zaragoza ha crecido en un 31,1 %. La mayoría de los distritos de la ciudad han tenido una tasa de crecimiento de al menos un 20 % entre los años 2004 y 2018, como se muestra en el mapa de abajo. Parece que, en los pueblos del extrarradio, como Garrapinillos (oeste) y Sur (suroeste), el número de personas de la tercera edad está creciendo más que en los distritos más cercanos al centro de la ciudad.

Figura 2.4: Zaragoza: Cambio en la población de edad avanzada, 2004-2018

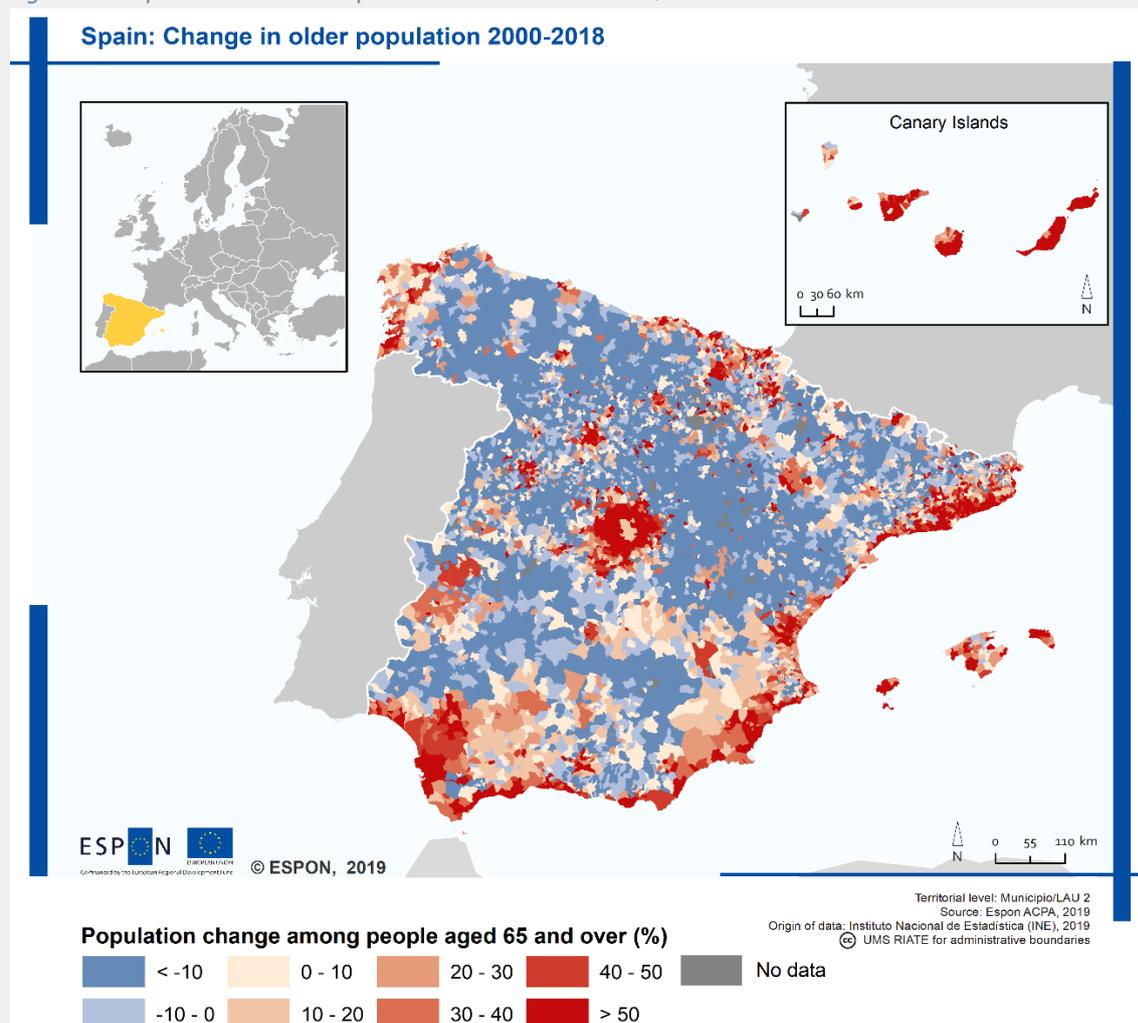
**Zaragoza: Change in older population 2004-2018**



*Nota: El mapa también indica los nombres de barrios concretos que se mencionan en ESPON ACPA.*

Aunque en algunos barrios ha disminuido el número de personas de 65 años o más, la situación general es que la población de Zaragoza ha envejecido considerablemente. Esto también ha sucedido en otras ciudades. Si analizamos la situación a escala nacional (figura 2.5), es evidente que el envejecimiento de la población en España es principalmente un fenómeno urbano. La mayoría de las ciudades de España muestran una tendencia similar, mientras que en muchas zonas rurales el número de personas mayores ha disminuido.

Figura 2.5: España: Cambio en la población de edad avanzada, 2000-2018



Capítulo 3

# Visión de conjunto de las políticas



## 3. Visión de conjunto de las políticas

La ciudad de Zaragoza se incorporó a la Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores de la OMS en el año 2011, dos años después de que el Ayuntamiento aprobara la incorporación a la Red por unanimidad. Antes de eso solo había algunas actividades aisladas dirigidas a las personas mayores y escaso apoyo político. La incorporación a la Red ha dado lugar a un cambio sustancial de las políticas de envejecimiento de la ciudad, tanto en el enfoque como en la variedad de iniciativas apoyadas.

### 3.1 Motivación y metas

Las políticas adaptadas a las personas de más edad de Zaragoza forman parte de las políticas sociales municipales y están coordinadas con otras entidades públicas a escala regional y nacional. En los últimos cinco años, las políticas adaptadas a las personas de más edad han tratado de promover el envejecimiento activo y aumentar la calidad de vida de las personas mayores de Zaragoza basándose tanto en el marco de la OMS como en las estructuras locales existentes.

Hasta la fecha, la Oficina Técnica del Mayor del Ayuntamiento ha encabezado las políticas de envejecimiento de Zaragoza. En mayo de 2019 el Gobierno municipal recién elegido incluyó una delegación para las Personas de la Tercera Edad dentro del área de Acción Social y Familia. Esto supone un reconocimiento de la necesidad de contar con un órgano político que se centre específicamente en las personas mayores como un segmento distinto de la población.

Con el lema «Zaragoza, Ciudad Amigable con las Personas Mayores», el Ayuntamiento ha difundido iniciativas de políticas de envejecimiento utilizando el logotipo desarrollado por el IMSERSO para que lo usen todas las ciudades y regiones de España que forman parte de la Red de la OMS.<sup>4</sup>

### 3.2 Prioridades

Al unirse a la Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores de la OMS en el año 2011, la ciudad de Zaragoza elaboró un Plan de Acción para los años 2014-2017 en el que se esbozaban las acciones que debían emprenderse (a partir de 25 propuestas identificadas por las personas mayores en el diagnóstico de la *adaptación a las personas de más edad* de la ciudad), las responsabilidades y las partes interesadas que participarían en la aplicación del Plan.

- \_\_\_\_\_

<sup>4</sup> El IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) forma parte de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, que depende del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de España

Para asegurar que los ocho ámbitos de políticas de la OMS, las acciones previstas y la estructura de gestión dentro del Gobierno local estuvieran alineados, la ciudad de Zaragoza definió las cuatro líneas o ejes siguientes para la aplicación de políticas en el marco del Plan de Acción de la ciudad:<sup>5</sup>

- **Primera línea. Participación y reconocimiento social:** Esta línea incluye los ámbitos de «Respeto e inclusión social» y «Participación cívica y empleo» y se centra en valorar la contribución social de las personas mayores promoviendo la convivencia intergeneracional y la participación activa en su entorno e implicando a las personas mayores en la mejora de la ciudad. Entre las acciones correspondientes se pueden nombrar los siguientes ejemplos: Canas y Canicas; Habil.e.dades y Participación y Asociacionismo.
- **Segunda línea. Promoción del ocio y del tiempo libre para un envejecimiento autónomo y saludable:** El objetivo de esta línea, que abarca los ámbitos de «Apoyo comunitario y servicios sanitarios» y «Participación social», es promover recursos, servicios y actividades, especialmente de carácter preventivo, que contribuyan a un envejecimiento autónomo y saludable. Entre las acciones correspondientes se pueden nombrar los siguientes ejemplos: talleres de envejecimiento activo, educación para la salud, actividades lúdicas y recreativas; teleasistencia, comidas a domicilio.
- **Tercera línea. Accesibilidad y transporte:** Esta línea trata de favorecer el uso de los recursos públicos y privados y el acceso a estos por parte de las personas de la tercera edad y mejora la accesibilidad de las infraestructuras. Abarca los ámbitos «Espacios exteriores y entorno construido», «Vivienda» y «Transporte». Entre las acciones correspondientes se pueden nombrar los siguientes ejemplos: seguridad vial, comercios amigables, prevención de riesgos en el hogar
- **Cuarta línea. Información y TIC:** Corresponde a «Comunicación e información» y tiene como objetivo mejorar el acceso a los servicios públicos y privados (cantidad y calidad). Entre las acciones correspondientes se pueden nombrar los siguientes ejemplos: Informayor (Información para personas mayores), Más Mayores en Red (Mayores en Línea).

En cuanto al público destinatario, a la mayoría de las acciones puestas en marcha por el Ayuntamiento hasta la fecha asisten a personas que pertenecen al grupo de edad de 65-75 años.

Si bien las acciones integradas en el Plan de Acción abarcan los ocho ámbitos de la OMS,<sup>6</sup> la ciudad de Zaragoza se ha centrado principalmente en el apoyo comunitario y los servicios sanitarios, la participación social y la inclusión social y la no discriminación (véase la Tabla 3.1), que corresponden principalmente a las líneas 1 y 2. En cuanto al público destinatario, la mayoría de las acciones puestas en marcha por el Ayuntamiento hasta la fecha se han centrado en personas que pertenecen al grupo de edad de 65-75 años.

<sup>5</sup> Zaragoza, Ciudad amigable con las personas mayores. Plan de Acción 2014-2017 <https://www.zaragoza.es/contenidos/sectores/mayores/plan-accion-1417.pdf>.

<sup>6</sup> OMS (2007). *Global age-friendly cities: a guide* (Guía de ciudades adaptadas a las personas de más edad). [https://www.who.int/ageing/publications/age\\_friendly\\_cities\\_guide/en/](https://www.who.int/ageing/publications/age_friendly_cities_guide/en/)

Tabla 3.1: Tabla de prioridades

Áreas prioritarias según los representantes de la ciudad de Barcelona	
(las puntuaciones oscilan entre 1 y 5, donde 1 indica una prioridad muy baja y 5, una prioridad muy alta)	
Ámbito 1: Espacios exteriores y entorno construido	3
Ámbito 2: Transporte y movilidad	3
Ámbito 3: Vivienda	4
Ámbito 4: Participación social	4
Ámbito 5: Inclusión social y no discriminación	4
Ámbito 6: Compromiso cívico y empleo	2
Ámbito 7: Comunicación e información	2
Ámbito 8: Apoyo comunitario y servicios sanitarios	5

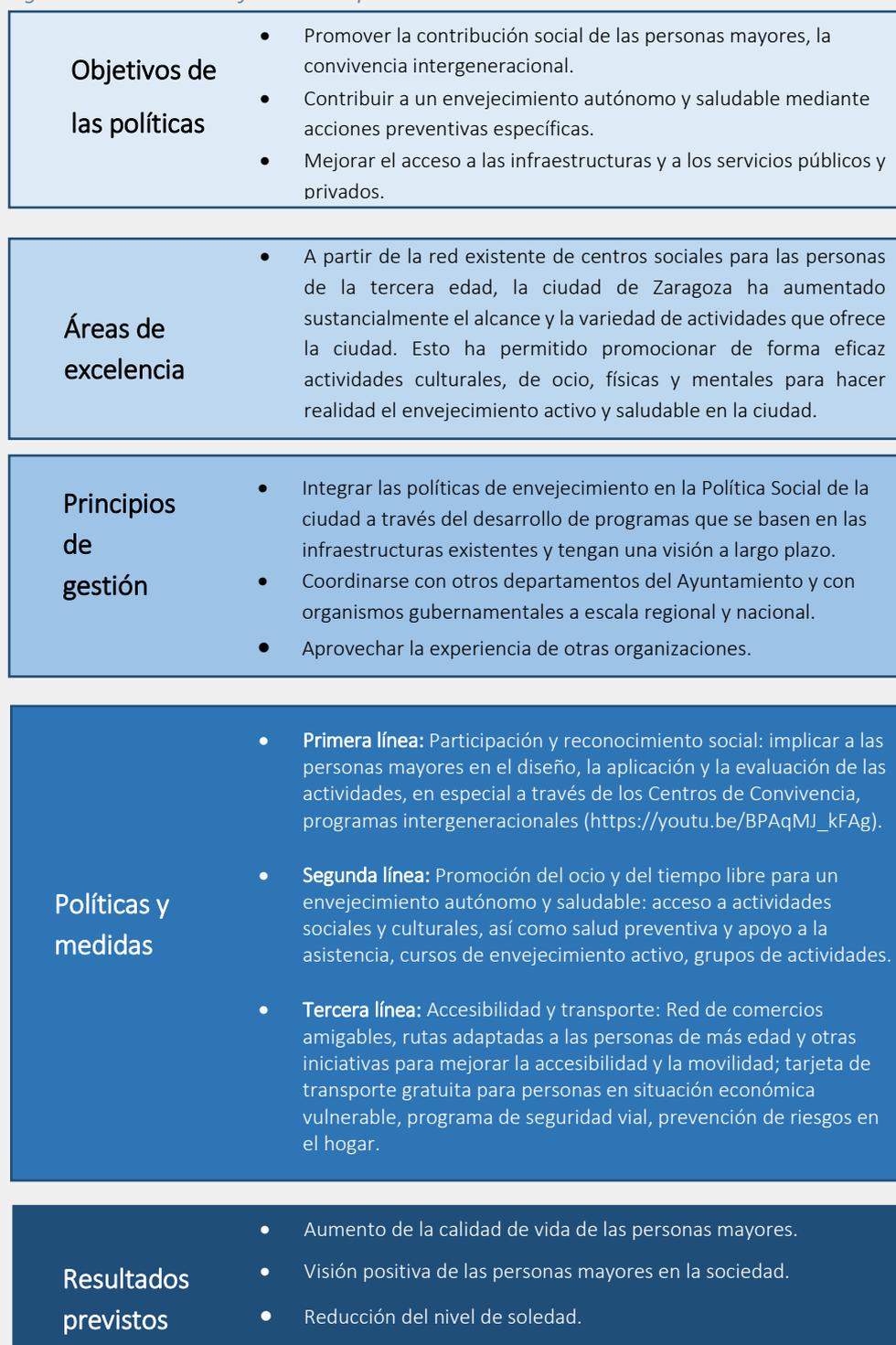
### 3.3 Enfoque

La Oficina Técnica del Mayor coordina el diseño y la puesta en marcha de actividades dirigidas a las personas mayores con otras organizaciones. Esto implica la colaboración con organizaciones privadas (por ejemplo, proveedores de atención sanitaria privada, organizaciones benéficas y otras organizaciones sin ánimo de lucro) y organismos públicos de ámbito regional y nacional (entre ellos, entidades gubernamentales estatales y regionales como la Dirección General de Tráfico, el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón y las universidades públicas).

Según el jefe de la Oficina Técnica del Mayor, la incorporación a la Red de la OMS contribuyó a provocar un cambio en el enfoque de las políticas de envejecimiento de la ciudad. Actualmente, los principales factores de impulso son los siguientes principios clave:

- **Exhaustividad:** garantizar que se abordaran los ocho ámbitos en el Plan de Acción para los años 2014-2017 incluso si se hacía mayor hincapié en las líneas 1 y 2.
- **Transversal:** desarrollar acciones que funcionen en más de un ámbito, establecer flujos de trabajo (líneas) que se alineen con las estructuras actuales del Gobierno municipal para favorecer el desarrollo de políticas adaptadas a las personas de más edad.
- **Participativa:** implicar a las personas mayores en el diseño, la aplicación y la evaluación de las actividades y políticas que les afectan.
- **Orientado a la calidad:** implicar a los expertos en el diseño y la evaluación de las actividades y en la utilización de los resultados de las evaluaciones en las actividades y dar mayor importancia a la evaluación de las políticas aplicadas. También se han basado en experiencias con otras ciudades como por ejemplo Barcelona, San Sebastián y otras ciudades europeas que han compartido dichas experiencias.

Figura 3.1: Visión de conjunto de las políticas



Capítulo 4

**Perspectivas sobre las iniciativas de políticas**

## 4. Perspectivas sobre las iniciativas de políticas

A continuación, se presenta una selección de iniciativas de políticas y estructuras organizativas inspiradoras de la municipalidad de Zaragoza. Estas iniciativas se seleccionaron a partir de una consulta intensa con los responsables de la formulación de políticas, los interesados y las personas mayores de Zaragoza. En ellas se esbozan métodos innovadores que han tenido efectos tangibles. Las prometedoras prácticas mencionadas han comenzado hace poco y por el momento no ofrecen resultados medibles, pero aun así se consideran iniciativas con gran potencial. Para conocer la metodología completa, consulte el anexo científico que figura en el informe principal del estudio ESPON ACPA.

### 4.1 Centros de Convivencia

#### Contenido y organización

- Los Centros de Convivencia son espacios públicos para que las personas mayores puedan socializar y participar en actividades (como conferencias, talleres, cursos, charlas, etc.) destinadas a promover un envejecimiento activo y saludable. Los centros también proporcionan a las personas mayores información y otros servicios relevantes para ellas, como asesoramiento jurídico.
- El Ayuntamiento financia estas actividades y también gestiona los centros. El trabajo de cada centro es independiente, pero está coordinado por la Oficina Técnica del Mayor.
- Hay 31 centros abiertos a todas las personas mayores de 65 años. La pertenencia a los centros proporciona acceso a las actividades de todos los centros de la ciudad.
- Las actividades suelen llevarse a cabo con el apoyo de otras organizaciones y, en algunos casos, las personas mayores toman la iniciativa en el diseño y la puesta en marcha de algunas de las actividades.

#### Eficacia

- Estos centros existían mucho antes de que Zaragoza se incorporara a la Red Mundial de la OMS, pero desde entonces han pasado de ser lugares a los que las personas mayores iban a pasar tiempo a lugares en los que participan activamente, incluido el diseño y la puesta en marcha de actividades.
- En el año 2018 había más de 69.000 miembros (el 46,8 % de las personas mayores de la ciudad).
- Alta participación: en el año 2019 participaron en cursos/talleres 15.890 personas; visitaron los centros 4.817 personas y solicitaron información a través de los centros unas 380 personas al día.
- Servicio de comedor: En el año 2019 había 7 salones-comedor disponibles en 7 Centros de Convivencia repartidos por toda la ciudad de Zaragoza, donde se sirvieron más de 50.000 menús fijos diarios.
- Las personas que asisten a este comedor tienen la oportunidad de mejorar y ampliar sus relaciones y redes sociales, además de disfrutar de un menú nutricional equilibrado y económico.
- Los centros favorecen el contacto y la interacción social entre las personas mayores.

### **Innovación**

- Si bien el Ayuntamiento financia y administra las actividades y proporciona la dirección estratégica general de los centros, la gestión diaria permite un enfoque ascendente de las actividades organizadas en los centros. Esto significa que los miembros pueden sugerir actividades y contribuir al diseño y la puesta en marcha de actividades, lo que facilita nuevas formas de participación.

### **Transferibilidad**

- La idiosincrasia de las relaciones sociales en Zaragoza, profundamente arraigadas en las comunidades rurales, en las que la gente tiene un importante sentido de pertenencia a una comunidad, han sido claves para el éxito de los centros como modelo eficaz de participación social e inclusión social.
- Sin embargo, no es necesariamente un requisito previo, debido a que los propios Centros Sociales proporcionan una plataforma para favorecer la interacción social. En las ciudades en las que las personas mayores pueden estar menos predispuestas a la interacción social y al compromiso comunitario, tener mediadores/trabajadores sociales puede ayudar a salvar la brecha. Por eso, este modelo puede reproducirse en otros entornos urbanos.

## **4.2 Comercios Amigables**

### **Contenido y organización**

- Este proyecto trata de crear una red de negocios locales accesibles, fáciles de usar, atentos y sensibles a las necesidades de las personas mayores. La iniciativa está abierta a todos los negocios locales de la ciudad de Zaragoza.
- También promueve la participación de las personas mayores, ya que estos son responsables de evaluar a las empresas locales y asesorar sobre los cambios necesarios para adaptarlas a las personas de más edad.
- La iniciativa es una de las acciones identificadas por las personas mayores durante el diagnóstico participativo de la ciudad, que se llevó a cabo tras la incorporación de Zaragoza a la red de la OMS.
- La Oficina Técnica del Mayor supervisa el proyecto y brinda apoyo tanto a las tiendas como a las personas mayores que participan en la puesta en marcha de la iniciativa. La Oficina también se encarga de dar a conocer y supervisar los resultados de la iniciativa. Para ello, se coordina con otros departamentos del Ayuntamiento para contribuir a la difusión.

### **Eficacia**

- Participan en esta iniciativa aproximadamente 670 tiendas.
- A medida que crece la red de Comercios Amigables, también aumenta la conciencia de las necesidades de las personas mayores. Al centrarse en mejorar la calidad del servicio prestado, también beneficia a otros segmentos de la sociedad.

### **Innovación**

- Una característica importante de esta iniciativa es la participación de las personas mayores en la evaluación de las tiendas que solicitan formar parte de la red de Comercios Amigables.

## Transferibilidad

- Esta iniciativa se puede transferir a otros entornos, debido a que no tiene ninguna condición específica en función del contexto.

## 4.3 Nos Gusta Hablar

### Contenido y organización

- El proyecto tiene como meta crear un espacio en el que la gente se reúna para charlar cara a cara. Su objetivo es reducir los momentos de soledad y aislamiento no deseados y, al mismo tiempo, promover un envejecimiento activo.
- Consiste en reuniones quincenales que inicialmente modera un trabajador social y luego autogestionan los participantes. Los participantes pueden asistir en cualquier momento que deseen sin tener que apuntarse previamente.
- Esta actividad está abierta tanto a los miembros como a los no miembros de los Centros Sociales para personas de la tercera edad. También está abierta a personas de todas las edades, pero se centra principalmente en las personas mayores.
- La Oficina Técnica del Mayor ideó este proyecto en colaboración con el Grupo de Investigación del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, IACS-IIS Aragón, que estaba interesado en investigar el efecto de la socialización en el bienestar de las personas mayores.
- El proyecto se puso a prueba en uno de los Centros Sociales y ahora el Ayuntamiento ha aprobado su ampliación a todos los Centros Sociales para las Personas de la Tercera Edad.
- Vídeo: <https://youtu.be/2Xy2IT9cmBE>.

### Eficacia

- Participan un promedio de 15 personas diariamente por centro.
- Los participantes señalan que el proyecto les ha ayudado a crear nuevas redes sociales y les ha hecho sentirse más motivados a acudir a los Centros de Convivencia.

### Innovación

- Aunque la iniciativa no es en absoluto innovadora, el papel del mediador social es una característica importante del proyecto. El objetivo es que las personas mayores dirijan y gestionen estos espacios, pero para garantizar que las conversaciones sean inclusivas, respetuosas e interesantes para todos, los mediadores les proporcionan a los participantes las herramientas para guiar y gestionar las conversaciones.

## Transferibilidad

- La ejecución de este proyecto requiere un espacio cómodo y apoyo específico de un mediador social, por lo que es fácilmente transferible a otros contextos y entornos.

## 4.4 Salud en Red en los Barrios

### Contenido y organización

- El objetivo final es mejorar la salud, el bienestar y la igualdad en los diferentes barrios y distritos de la ciudad de Zaragoza.
- Este proyecto de salud se ha desarrollado gracias a la colaboración entre el Gobierno de Aragón (Departamento de Sanidad) y el Ayuntamiento de Zaragoza (Departamento de Políticas Sociales).
- La iniciativa identifica los factores determinantes de la salud en las diferentes etapas del ciclo de vida, fomenta el establecimiento de contactos a partir de las realidades y necesidades de la comunidad y promueve el uso de los recursos de salud mediante la participación de la comunidad.
- A partir de la realidad de cada barrio, la creación de Salud en Red en los Barrios consiste en la creación de un equipo promotor compuesto por representantes de los servicios públicos básicos (servicios sociales, sanidad y educación) en cada barrio y la puesta en marcha de un equipo impulsor que incluye el equipo promotor y profesionales de diferentes sectores presentes en la comunidad. El grupo impulsor de cada zona identifica las necesidades y los recursos sanitarios existentes en la comunidad.

### Eficacia

- Se desarrolla a escala vecinal como un entorno de convivencia más cercano a la gente y a través del desarrollo de redes entre las instituciones que trabajan en diferentes sectores dentro de cada comunidad.
- Se ha desarrollado un programa piloto en tres barrios de Zaragoza. Actualmente el protocolo de recomendación de recursos ya está presente en más de un tercio de los centros de salud de Zaragoza.

### Innovación

- Movilizar los recursos comunitarios de la zona supone darles visibilidad dentro de cada barrio, darlos a conocer entre todos los actores, entidades y organizaciones que trabajan dentro de la comunidad y recomendarlos. La idea es que los médicos, los enfermeros o los trabajadores sociales remitan formalmente a los pacientes desde los centros de atención primaria a los recursos de salud, que pueden utilizar para promover su salud, y lo registren formalmente en la historia clínica del paciente.

### Transferibilidad

- La ciudad de Zaragoza tiene previsto poner en marcha esta iniciativa en todos los barrios de Zaragoza (25 en total) para el año 2021.
- La iniciativa se puede transferir a otros lugares y ya se está llevando a cabo en otras ciudades de España, incluida Barcelona. Se está creando una base de datos de recursos de salud para todas las ciudades.

## Enfoques alternativos de la vivienda

El Departamento de Vivienda del Ayuntamiento de Zaragoza está poniendo en marcha una serie de iniciativas que van más allá del ámbito tradicional del modelo de residencia para jubilados subvencionada y que se ajustan mejor a las necesidades y los deseos de las personas mayores. Si bien actualmente estas iniciativas se aplican a pequeña escala, tienen la capacidad de convertirse en opciones eficaces de vivienda alternativas para las personas mayores que no pueden o no están dispuestas a vivir solas.

**Bloques con centros comunitarios:** El Ayuntamiento ha construido y actualmente gestiona dos edificios (uno de 300 viviendas en una manzana y el otro, con 38 pisos de un dormitorio) que tienen un centro comunitario incorporado en la planta baja. El centro, apoyado por un equipo de empleados municipales, cuenta con un comedor y un gimnasio y ofrece acceso a actividades sociales comunitarias. Las personas que residen en esos pisos también tienen acceso a servicios sociales complementarios prestados por el Ayuntamiento según las necesidades. Esos edificios no están dirigidos exclusivamente a las personas mayores, sino que proporcionan un ambiente que puede fomentar la interacción social y ayudar a construir una comunidad sólida.

**Pisos vinculados a los servicios de una residencia para jubilados:** A través de la Casa de Amparo (residencia municipal para jubilados), el Departamento de Vivienda del Ayuntamiento también está dando apoyo a un pequeño número de personas que viven de manera independiente pero que necesitan tener acceso a algunos de los servicios que presta la residencia para jubilados. Los beneficiarios de este programa cuentan con el apoyo del personal de la Casa de Amparo, tienen acceso a la residencia cuando lo necesitan y pagan en función de su nivel de ingresos.

**Comparte Vida.** Inicialmente, la Comisión ideó este proyecto para las personas mayores del distrito Casco Histórico y varias organizaciones lo desarrollaron de forma conjunta, incluidos el Departamento de Vivienda del Ayuntamiento y organizaciones sin fines de lucro (Fundación Federico Ozanam, Fundación La Caridad y Cáritas Diocesana de Zaragoza). Este proyecto consiste en cuatro pisos compartidos por personas mayores que cumplen con los siguientes criterios: tener autonomía, no tener apoyo familiar, disponer de medios económicos limitados y que su alojamiento anterior se considere inapropiado. Las personas mayores alquilan una habitación en estos pisos, comparten los gastos y reciben apoyo social de entidades colaboradoras (mencionadas anteriormente). El proyecto también pretende crear un espacio en el que las personas mayores puedan apoyarse y acompañarse mutuamente.

Por el momento, estas iniciativas van dirigidas a personas que están en una situación económica vulnerable y se aplican a muy pequeña escala, lo que limita su repercusión y su capacidad de satisfacer las necesidades de vivienda de las personas mayores de Zaragoza. Sin embargo, tienen un gran potencial, no solo como opciones asequibles de vivienda, sino también como formas de combatir la soledad no deseada y garantizar que las personas mayores reciban los servicios que necesitan.

Capítulo 5

# Desafíos y oportunidades



## 5. Desafíos y oportunidades

Aunque el apartado anterior muestra ejemplos de iniciativas de éxito para mejorar la vida de las personas mayores en la ciudad, las entrevistas con diversos grupos de interesados en Zaragoza parecen indicar que todavía se pueden hacer mejoras en ciertos ámbitos políticos. La siguiente visión de conjunto muestra el punto de vista de las personas mayores de Zaragoza, los grupos de interés que las representan y los responsables de la formulación de políticas de la ciudad.

Tabla 5.1: Desafíos y oportunidades | Personas mayores

	Desafíos	Oportunidades
Personas mayores	<p><b>General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay diferencias entre barrios en cuanto a opciones de transporte, disponibilidad de servicios públicos y entorno exterior.</li> <li>• Falta de conciencia sobre muchas de las actividades / iniciativas que van más allá de los Centros Sociales para las personas mayores.</li> </ul> <p><b>Vivienda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo insuficiente para las personas que todavía viven en su casa. Falta de residencias asequibles para jubilados.</li> </ul> <p><b>Participación social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos de los centros sociales municipales son pequeños y tienen capacidad limitada para actividades. Aunque las personas mayores pueden acceder a actividades en otros centros, la mayoría de las personas prefieren usar el centro más cercano a su vivienda, en el que conocen a más gente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan de Acción de 2014-2017 ha tenido como resultado la puesta en marcha de varias iniciativas que las personas mayores de Zaragoza han valorado mucho, entre ellas Nos Gusta Hablar, Rutas Amigables y, sobre todo, las actividades organizadas en los Centros Sociales para las personas mayores. Estas constituyen una base sólida para el futuro de las iniciativas adaptadas a las personas de más edad.</li> <li>• Los Centros Sociales para las personas mayores proporcionan una plataforma para reforzar aún más la participación social y la interacción. Vincular las actividades de los centros a otros recursos comunitarios y servicios públicos como los centros de atención sanitaria, centros juveniles, colegios, etc. puede ayudar a llegar a más personas y aumentar el alcance de las actividades dirigidas a las personas de la tercera edad. Al mismo tiempo, esto puede ayudar a llegar a los grupos más vulnerables y crear oportunidades para una mayor interacción intergeneracional.</li> </ul>

Tabla 5.2: Desafíos y oportunidades | Grupos de interés

	Desafíos	Oportunidades
Grupos de interés	<p><b>General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos insuficientes disponibles para iniciativas dirigidas a los segmentos de difícil acceso (los que son más vulnerables económica, física y socialmente, es decir, personas mayores que apenas salen de casa por diversas razones, entre ellas, barreras físicas y emocionales).</li> <li>Coordinación insuficiente dentro de las estructuras gubernamentales a diferentes escalas (regional, municipal, entre otros.) y entre las organizaciones que trabajan con personas mayores.</li> <li>Falta de sensibilización / difusión de políticas de envejecimiento, en parte porque algunos de los canales de difusión utilizados no son accesibles para todos, incluidas las plataformas en línea.</li> <li>Falta de conocimiento profundo de las necesidades de grupos diferenciados de personas mayores, la cual da lugar a respuestas políticas cortadas por el mismo patrón y a una falta de respuestas personalizadas.</li> </ul> <p><b>Transporte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Si bien el transporte público es más accesible que antes, para algunas personas con movilidad reducida sería necesario un servicio de puerta a puerta.</li> </ul> <p><b>Vivienda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No hay suficientes plazas en los asilos de ancianos para satisfacer la demanda actual y los precios estándares (sin subvenciones públicas) son prohibitivos para la mayoría de los pensionados.</li> <li>El nivel de subvenciones para la adaptación de viviendas es insuficiente para hacer que los pisos sean completamente accesibles y aptos para que las personas mayores vivan de manera autónoma y puedan entrar y salir libremente. Muchas veces las personas mayores no conocen las</li> </ul>	<p><b>General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La amplia variedad de actores que trabajan con las personas mayores brinda a las partes interesadas la oportunidad de adquirir un mayor aprendizaje y desarrollar iniciativas basadas en las experiencias pasadas y las enseñanzas extraídas. Aprovechar la red de organizaciones públicas y privadas y consolidarla puede ayudar a identificar los problemas y a pensar en soluciones eficaces.</li> <li>Desde el año 2018 hay una mayor conciencia de la necesidad de abordar la soledad no deseada. Han surgido varias oportunidades de fortalecer la coordinación y favorecer el intercambio de conocimientos y aprendizaje, como las Mesas Redondas del Defensor del Pueblo sobre la Soledad No Deseada. Podrían aprovecharse estas iniciativas para reforzar la coordinación entre los interesados y profundizar en el conocimiento de las necesidades de las personas mayores.</li> <li>A medida que aumenta la conciencia sobre la importancia del envejecimiento activo incluso entre las personas menores de 65 años, si se empieza a implicar a personas de 60 y pocos años se puede conseguir que estén más comprometidas cuando tengan más de 65 años. Las medidas preventivas, como la promoción del envejecimiento activo, pueden ser más eficaces si las personas ya están comprometidas cuando están en mejores condiciones físicas.</li> </ul> <p><b>Apoyo a la comunicación y servicios sanitarios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Todavía existe un sistema sólido de apoyo comunitario y un sentido de pertenencia entre las personas mayores en Zaragoza. Las iniciativas de políticas deben buscar formas de aprovechar las</li> </ul>

	<p>subvenciones disponibles o les resulta difícil llevar a cabo los procedimientos burocráticos necesarios para solicitarlas.</p> <p><b>Apoyo comunitario y servicios sanitarios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo insuficiente a las personas más dependientes. Los enfoques actuales, por ejemplo, la teleasistencia, no están ayudando necesariamente a las personas mayores a desarrollar una mayor autonomía. Al no estudiarse sistemáticamente las necesidades y posibilidades de cada persona de seguir viviendo de manera autónoma, se crean servicios reactivos sin visión a largo plazo.</li> </ul> <p><b>Participación social y no discriminación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación en muchas de las actividades se limita a las personas que tienen buena disposición o están en condiciones de asistir, lo que en la práctica suele significar que hay poca rotación de participantes.</li> </ul>	<p>estructuras comunitarias existentes (tanto formales como informales) para facilitar la ejecución de los proyectos y fortalecer aún más los vínculos comunitarios. Entre las estructuras formales hay escuelas, centros juveniles, farmacias, asociaciones, entre otros. Informales: el modelo de interacción social y el gran sentido de pertenencia a una comunidad / barrio de Zaragoza.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar puntos de contacto en las poblaciones más vulnerables (por ejemplo, durante la asistencia domiciliaria, las visitas médicas) para comprender mejor las necesidades de las poblaciones de difícil acceso y más vulnerables.</li> </ul>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 5.3: Desafíos y oportunidades | Responsables de la formulación de políticas

	Desafíos	Oportunidades
Responsables de la formulación de políticas	<p><b>General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para satisfacer las necesidades de ciertos subgrupos de personas mayores, en su mayoría las que son menos autónomas y están más aisladas debido a: 1) la falta de recursos y el hecho de que algunas de las políticas y la asignación de recursos dependen de los Gobiernos regionales y nacionales; 2) una coordinación insuficiente entre los diferentes niveles gubernamentales y otras organizaciones que trabajan con personas mayores; 3) una comprensión insuficiente de las necesidades de las personas mayores, también relacionada con la falta de canales de comunicación eficaces (la información no se comparte sistemáticamente entre los interesados); 4) los grupos más vulnerables son, en su mayoría, invisibles para la sociedad y se</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento y consenso cada vez mayores entre los Gobiernos de diferentes ámbitos de la importancia de las políticas de envejecimiento.</li> <li>• Aprovechar y usar como base las estructuras que hay en los barrios para evaluar las necesidades, así como para planificar y aplicar las políticas de envejecimiento.</li> <li>• A partir de algunas de las actividades piloto que ya están en marcha, incluidos los nexos de la atención sanitaria comunitaria con los servicios sociales, tales como los Centros Sociales para las personas mayores.</li> </ul>

	<p>enfrentan a barreras (tanto físicas como sociales) que dificultan su participación en algunas de las actividades sociales dirigidas a las personas mayores.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Capacidad limitada de los responsables de la formulación de políticas y del Gobierno de cambiar la visión que tiene la sociedad de las personas mayores como dependientes, inútiles y necesitadas.</li><li>• Falta de recursos para brindar el apoyo adecuado a las personas mayores dependientes.</li></ul>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Capítulo 6

# Recomendaciones de políticas



## 6. Recomendaciones de políticas

La ciudad de Zaragoza puso en marcha con éxito el Plan de Acción de 2014-2017, lo cual hizo que aumentara el número de iniciativas adaptadas a las personas de más edad al mismo tiempo que se abordaban los ocho ámbitos de la OMS, al menos en cierta medida.<sup>7</sup> Las partes interesadas han destacado la importancia de aprovechar las iniciativas y estructuras organizativas existentes para evitar repeticiones innecesarias y garantizar que las políticas adaptadas a las personas de más edad se apliquen a largo plazo.

La implementación de acciones en varios ámbitos ha mejorado la coordinación entre los diferentes departamentos que hay dentro de las estructuras del Gobierno local, lo que probablemente dé más y mejores resultados. Las partes interesadas de la ciudad de Zaragoza también destacan la importancia de implicar a las personas mayores en el diseño, la puesta en marcha y la evaluación de las actividades para hacer que las iniciativas respondan mejor a sus necesidades reales y que sientan que se las escucha.

La ciudad de Zaragoza se ha centrado principalmente en el envejecimiento activo y las acciones preventivas dadas las limitaciones de recursos y la insuficiente coordinación con otros departamentos gubernamentales, en particular en los diferentes ámbitos de la Administración gubernamental. Si bien hay varias iniciativas (muchas de ellas puestas en marcha por actores no gubernamentales) para las poblaciones más dependientes, son insuficientes para satisfacer las necesidades de estos grupos más vulnerables.

### 6.1 Recomendaciones estratégicas

- **Hacer más hincapié en la dependencia y en dirigirse a las personas de difícil acceso.** Zaragoza ha brindado con éxito muchas oportunidades a las personas mayores para que se mantengan activas (principalmente, a través de las actividades de los Centros Sociales para las personas mayores), pero las personas que más participan son las que ya están activas o las que están en un buen estado físico y emocional. Sin embargo, una cantidad considerable de personas mayores se queda fuera de estas iniciativas, y sus necesidades siguen sin satisfacerse, en concreto, su necesidad de viviendas accesibles y asequibles, transporte cómodo (en especial para las personas que tienen barreras físicas) e inclusión social. Algunas de las iniciativas en curso, como Salud en Red en los Barrios, y algunas de las iniciativas de vivienda son prometedoras, pero deben ponerse en marcha a escala para ser relevantes desde el punto de vista cuantitativo y resultar verdaderamente eficaces.

<sup>7</sup> Informe de la Oficina Técnica del Mayor de 2017. Servicios Sociales comunitarios. Departamento de Derechos Sociales. Ayuntamiento de Zaragoza. 2018; *Informe final sobre el Plan de Acción para una Ciudad Adaptada a las Personas de Más Edad de Zaragoza de 2014-2017*; & [www.zaragoza.es/mayores](http://www.zaragoza.es/mayores)

Para ello es esencial coordinarse con otras organizaciones (en particular, con los organismos gubernamentales regionales y nacionales) y garantizar la asignación de recursos suficientes.

- **Aplicar una perspectiva de la tercera edad a las políticas locales.** Zaragoza se ha basado con éxito en las iniciativas y estructuras existentes para poner en marcha el Plan de Acción de 2014-2017, y el mejor ejemplo de ello son los Centros Sociales para las personas mayores, que se crearon mucho antes de que Zaragoza se incorporara a la Red de la OMS en el año 2011. Con el mismo espíritu, los Centros Sociales podrían trabajar conjuntamente con otros departamentos del Ayuntamiento, por ejemplo, Transporte, Vivienda, entre otros, para identificar formas en que las estrategias de los diferentes departamentos pueden alinearse con las características adaptadas a las personas de más edad en el marco de los ocho ámbitos de políticas de la OMS. Para ello sería necesario hablar de las necesidades específicas de las personas de la tercera edad según sea aplicable en cada área de políticas, evaluar hasta qué punto satisfacen los planes actuales las necesidades de las personas mayores e investigar maneras de adaptar las políticas de otros departamentos a las personas de más edad, es decir, de hacer que respondan mejor a las necesidades de las personas mayores.
- **Mejorar la coordinación.** Las mesas redondas organizadas por el Defensor del Pueblo de Aragón son un buen ejemplo de cómo se reúnen las partes interesadas para identificar necesidades y pensar en soluciones. Zaragoza cuenta con una extensa red de organizaciones que trabajan con personas mayores. Para continuar desarrollando y poniendo en práctica políticas de envejecimiento será necesario que participen todos los actores.
- **Identificar las necesidades diferenciadas entre las personas mayores.** Segmentación no solo por grupos de edad, sino también por diferentes características que definan las necesidades. Crear plataformas para averiguar más sobre las necesidades de las personas de la tercera edad más allá de las existentes (por ejemplo, más allá de las que asisten a los Centros Sociales para las personas mayores). Por ejemplo, organizaciones directamente relacionadas con las personas mayores, como Atenzia o la Fundación Federico Ozanam.

## 6.2 Recomendaciones temáticas

- **Espacios exteriores y entorno construido:** Ampliar la iniciativa Rutas Amigables a otros barrios y garantizar la disponibilidad de baños públicos, bancos y fuentes de agua potable en todas las zonas de la ciudad, especialmente en el centro de la ciudad.

- **Vivienda:** intervenciones dirigidas más allá de las personas en situación económica vulnerable (enfoque actual de las políticas municipales de vivienda). También es importante encontrar formas de ofrecer opciones de vivienda en todos los distritos municipales para permitir que las personas mayores sigan viviendo en sus comunidades y asegurar que sigan estando integrados en la sociedad en el entorno que mejor conocen. Contemplar la ampliación de iniciativas prometedoras como Comparte Vida y los edificios con centros comunitarios, debido a que esas iniciativas no solo pueden aumentar la disponibilidad de opciones de vivienda asequibles (una necesidad identificada), sino que también proporcionan formas de fomentar la autonomía y una mayor interacción social entre las personas mayores.
  
- **Apoyo comunitario y servicios sanitarios:** basarse en iniciativas prometedoras como *Red de Salud de Barrio* y asegurar que la ampliación de los programas piloto se base en los resultados de la evaluación.



ISBN: 978-2-919795-37-6

ESPON 2020 – Más información  
ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxemburgo – Gran Ducado de Luxemburgo

Teléfono: +352 20 600 280

Correo electrónico: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

[www.espon.eu](http://www.espon.eu), Twitter, LinkedIn, YouTube

ESPON EGTC es el único beneficiario del Programa de Cooperación ESPON 2020. ESPON EGTC implementa la única operación dentro del programa y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los Estados miembros de la UE y los Estados asociados, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza la cofinancian