

# Las ciudades europeas ante el reto del envejecimiento: fortalecer políticas urbanas y agenda social

NATALIA ROSETTI MAFFIOLI Y RAMÓN PABLO MALAGRIDA

El envejecimiento de la población se ha convertido en uno de los grandes desafíos del presente y el futuro. La mayor longevidad implica oportunidades y retos que abordar desde una aproximación interdisciplinaria y plural, pues tiene repercusiones en todos los espacios institucionales, especialmente en el local. El objetivo de este artículo es exponer los resultados del estudio de ocho ciudades europeas y presentar una de las experiencias: el caso de Barcelona y el nuevo modelo social territorializado y comunitario, el cual ejemplifica la necesidad de articular y fortalecer las agendas social y urbana.

**PALABRAS CLAVE:** políticas urbanas, envejecimiento, cuidados, buenas prácticas, transición demográfica

## **European Cities Facing the Challenge of Aging: Strengthening Urban Policies and the Social Agenda**

The ageing of the population has become one of the great challenges of the present and future. Greater longevity implies opportunities and challenges to be addressed from an interdisciplinary and plural approach since it has repercussions in all institutional spaces, especially the local one. The objective of this article is to expose the results of the study of eight European cities and present one of the experiences studied: the case of Barcelona and the new territorialized and community social model, which exemplifies the need to articulate and strengthen the social agenda and the urban.

**KEYWORDS:** urban policies, ageing, care, good practices, demographic transition

NATALIA ROSETTI MAFFIOLI

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas,  
Universitat Autònoma de Barcelona,  
Barcelona, España  
natalia.rosetti@uab.cat

RAMÓN PABLO MALAGRIDA

Departamento de Investigación del Área  
de Derechos Sociales, Justicia Global,  
Feminismos y LGTBI, Ayuntamiento  
de Barcelona,  
Barcelona, España  
rpablo@bcn.cat

## El reto demográfico como prioridad en un contexto de crisis

**E**n el continente europeo, la población mayor de 65 años de edad representa, en la actualidad, alrededor de 20% del total, y las proyecciones indican que en 2050 ascenderá a 24%. El proceso de envejecimiento de la población se produce de forma acelerada como consecuencia de la mayor esperanza de vida y la caída de las tasas de fecundidad. Estos cambios demográficos no son nuevos ni exclusivos de Europa, pero representan retos específicos en el contexto urbano ante la situación generada por la pandemia de Covid-19.

Este artículo tiene como objetivo contribuir al debate sobre las políticas de envejecimiento y cambio demográfico al presentar la experiencia de diversas ciudades europeas, y, en concreto, el caso de Barcelona, en España. Frente a las circunstancias de exclusión y desigualdad, agravadas en los últimos años, se plantea reformular y fortalecer los derechos a la ciudadanía, en especial de las personas mayores, quienes sufren múltiples discriminaciones. En este sentido, profundizar en las agendas social y urbana para desarrollar políticas sociales desde la proximidad supone un reto en todos los niveles, el cual se relaciona con la defensa del derecho a la ciudad plasmado en la Nueva Agenda Urbana de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2021).

En el primer apartado, se sitúan las políticas de envejecimiento desde una perspectiva de gobierno multinivel, en el que se resalta el papel central de los gobiernos locales por su trayectoria en políticas destinadas a las personas mayores y por su capacidad de impulsar acciones empoderadoras a partir de la proximidad. En el segundo, se exponen algunos resultados del proyecto europeo sobre las ciudades y su respuesta al reto del envejecimiento. Se trata de un estudio cualitativo en el que se analizan experiencias a partir de ámbitos definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el que han participado la red municipalista Eurocities y la ciudad de Barcelona.

En España, la crisis sanitaria del Covid-19 irrumpió en un contexto en el que las políticas de cuidados destinadas a las personas mayores en situación de dependencia no habían sido una prioridad. Por ello, este artículo pretende destacar que han surgido prácticas y experiencias de innovación a escala local que demuestran que, además de enfocar el discurso sobre el eje de la edad, se ha pasado a la acción. En el tercer y último apartado, sobre el caso de Barcelona, se explican las políticas más recientes relativas al envejecimiento y el cambio demográfico. Entre sus principales características destacan la mirada estratégica a corto y largo plazo, la visión territorial y comunitaria, la innovación y el fortalecimiento de los servicios públicos.

### **Ante la crisis de los cuidados: fortalecer agendas sociales y urbanas**

La ONU declaró el decenio 2021–2030 como la década del envejecimiento saludable y las instituciones europeas han considerado la transición demográfica como uno de los desafíos más importantes, junto con la transición verde y la digital, las denominadas transiciones gemelas —*twin transitions*— (CE, 2020). Con el objetivo de anticipar y enfocar las políticas sobre cambio demográfico, la Comisión Europea ha elaborado el “Green Paper on Ageing” —libro verde sobre envejecimiento— (CE, 2021). En el debate, se propone impulsar un acuerdo global, el Silver Deal —tratado de plata— y reforzar el conjunto de políticas de envejecimiento.

Todos los niveles de gobierno consideran el reto demográfico un tema transversal, pero es en el ámbito local donde se han desarrollado actuaciones más innovadoras y anticipativas. Las políticas destinadas a las personas mayores tienen una marcada dimensión local y de proximidad, que se demuestra en el papel activo que juegan las ciudades europeas. Un ejemplo reciente son las respuestas ante

la emergencia sanitaria, social y económica que ha irrumpido en 2020. Como apuntan algunos estudios, el municipalismo se muestra resiliente, a pesar de tener competencias y recursos limitados, y ha dado múltiples respuestas a la crisis del Covid-19 (IERMB, 2020; Fernández y Abdullah, 2020).

En esta línea, redes de ciudades como Eurocities se han organizado para reclamar un mayor protagonismo de las instituciones locales, así como para reforzar e intercambiar experiencias locales y presionar para lograr un mayor protagonismo urbano en la esfera europea. En Latinoamérica también se hace evidente el proceso de envejecimiento, así como el reto que supone para las políticas urbanas en áreas clave, como la movilidad (Paredes, 2019).

Además, el envejecimiento poblacional afecta a la sociedad en su conjunto, por lo tanto, a todas las etapas de la vida. Como demuestran las experiencias locales, la perspectiva intergeneracional es fundamental y a esto cabe añadir la perspectiva de género, en tanto que la mayoría de los adultos son mujeres, debido a su esperanza de vida y porque la crisis de cuidados presiona, de manera especial, al colectivo femenino, pues sobre éste recaen los trabajos reproductivos (Ezquerro, 2012; Rosetti, 2016; De la Fuente, 2016; Freixanet, 2021).

Por otra parte, la crisis sanitaria también ha demostrado que el colectivo de personas mayores no es una prioridad en las políticas públicas. Tanto las infancias como las personas mayores han vivido las peores consecuencias de la crisis sanitaria. En España, las infancias y adolescencias sufrieron por el cierre de escuelas en la primera ola de la pandemia, mientras que las personas mayores dependientes, ya sea en residencias como en su propio hogar, han sufrido de forma desproporcionada los efectos del Covid-19. El riesgo en la salud y las situaciones de aislamiento y mayor vulnerabilidad de algunas personas mayores las ha situado como el colectivo más afectado.

Esta discriminación, en el marco de una sociedad adultocrática, no es nueva, pero se ha intensificado

con la emergencia sanitaria, especialmente en las situaciones que se viven en las residencias para personas mayores, donde se han producido más defunciones. El edadismo también se ha podido observar en la narrativa y el discurso sobre las personas mayores en los principales medios de comunicación, en los que ha abundado una imagen homogénea y negativa (Bravo-Segal, 2020).

A este sesgo adultocrático cabe añadir la crisis de los cuidados, que se ha agudizado y evidenciado aún más en el contexto de la pandemia, y que tiene un marcado impacto de género (Freixanet, 2021). La edad se intersecta con otros factores de exclusión y discriminación en el contexto de una sociedad marcada por el modelo productivista y patriarcal (Mogollón y Fernández, 2019). Por un lado, se proclama que se deben valorar los trabajos de cuidados, mientras que, por el otro, las políticas de atención a las personas mayores en situación de dependencia y los cuidados de larga duración aún son débiles y no cubren las crecientes necesidades de una sociedad envejecida. Como contrapunto, las redes comunitarias y de solidaridad han reaccionado para combatir las consecuencias de la crisis sanitaria, como lo demuestra la red internacional Solivid, que registra experiencias solidarias.<sup>1</sup>

Después de años de recortes presupuestales en áreas sociales, los servicios públicos no se encontraban preparados para afrontar una pandemia. A pesar de existir amortiguadores como el sistema de pensiones y la aprobación de normativas como la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en España, los Estados de bienestar del sur de Europa aún tienen amplios sectores de la población con necesidades que no están suficientemente atendidas (Camas y Ubasart, 2018).

La crisis de los cuidados implica que muchas personas con falta de autonomía no reciben la atención adecuada y que quien lleva a cabo este trabajo, por lo regular, es un sector informal, feminizado y

precarizado. Estas desigualdades se suman al origen extranjero de muchas de las mujeres que pertenecen a este sector.

En definitiva, la pandemia ha acelerado procesos sociales que ya estaban en marcha y que se concretan, entre otros, en una profundización de las desigualdades y fracturas sociales. Para hacer frente a estas situaciones y vulnerabilidades, las agendas social y urbana son clave para generar nuevos derechos de ciudadanía que resuelvan los déficits de acceso a derechos sociales y cuidados, así como su desigual distribución (Ubasart y Gomà, 2021).

### **Las ciudades europeas ante el desafío del envejecimiento**

Las ciudades han demostrado mayor capacidad para afrontar retos a escala global y lo han hecho de manera flexible e innovadora. La multiplicidad de redes de ciudades muestra este dinamismo: espacios de cooperación e intercambio que pueden ser temáticos, sectoriales o territoriales, a escala regional y global. Esta conexión entre lo global y lo local en un mundo interdependiente no es un fenómeno nuevo, pero se ha intensificado en los últimos años. Además del reto demográfico, hay una multiplicidad de temas que impactan en el terreno local. El lema “Piensa global y actúa local” emerge en las políticas de transición ecológica, en las prácticas feministas y en el modelo de desarrollo social y económico local.

En este contexto, la Comisión Europea ha aportado análisis y propuestas sobre el reto demográfico y ha lanzado un debate a lo largo de 2021 para aprobar el “Green Paper on Ageing”, una

---

1 Desde abril de 2020, la red Solivid ha identificado más de 3000 proyectos solidarios en 28 países (Nel-lo, Blanco y Gomà, 2022).

cuestión prioritaria junto con la digitalización y la transición ecológica. La perspectiva a largo plazo del proceso de envejecimiento es analizada en el informe sobre cambio demográfico (CE, 2020), en el cual se plantea cómo afrontar los cuidados y las pensiones. En el discurso se identifica como una prioridad la transición demográfica; por ejemplo, se insta a dedicar un capítulo específico a las personas mayores en el plan de acción anunciado para 2021 por el Pilar Europeo de Derechos Sociales aprobado en 2017 o a introducir la transversalidad del envejecimiento en el conjunto de políticas públicas.

El “Green Paper on Ageing” plantea como fundamento de las políticas públicas la orientación del envejecimiento activo y saludable, concepto promovido por la OMS, el cual, desde diversas conceptualizaciones y aplicaciones, tiene un amplio consenso. El documento europeo también apuesta por las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida, vinculadas al conocimiento y adquisición de competencias; entre éstas, las digitales, válidas para todas las edades. Estos dos conceptos de políticas —*policy concepts*— son considerados el punto de partida del libro verde, en el que se señalan los siguientes ámbitos prioritarios para las políticas europeas futuras: la participación en el mercado de trabajo y la garantía de los sistemas de pensiones; las oportunidades ante la jubilación y la lucha contra la pobreza, y avanzar en la satisfacción de necesidades de la población mayor, en particular en el campo de los cuidados, la salud y la movilidad. Estos temas tendrán que concretarse en un futuro, con la introducción de la solidaridad intergeneracional como motor de las políticas públicas.

La propuesta de la Comisión Europea visibiliza la discriminación que sufren las mujeres por su situación en la estructura de cuidados y por las mayores dificultades que tienen al llegar a una edad avanzada. A pesar de esta constatación, la perspectiva de género no se ve reflejada en las políticas que se plantean. Por otra parte, el documento señala la

dimensión territorial de algunas de estas propuestas, sobre todo al tomar en cuenta las desigualdades que se producen en las áreas rurales. Si bien éste es un tema fundamental, junto al de despoblamiento de algunos territorios, el papel que juegan las ciudades en las políticas destinadas a las personas mayores no está presente en el documento europeo.

A pesar de esta omisión, la agenda de políticas locales para las personas mayores ha sido tradicionalmente amplia y ha reunido temáticas diversas. En muchas ciudades se pueden destacar ámbitos emergentes que se han trabajado a partir de enfoques innovadores, como la educación y la cultura a lo largo de la vida; el empleo y las habilidades laborales y su contribución social; el fomento a la economía social y solidaria, y el tercer sector vinculado al envejecimiento; la atención integrada social y sanitaria; las nuevas modalidades de atención domiciliaria y apoyos comunitarios; las viviendas alternativas, compartidas en diversas modalidades; el combate al aislamiento y la soledad no deseada; la movilidad y el transporte adaptado, y el espacio público amigable (Ezquerro *et al.*, 2016; Martí y Rosetti, 2021). El proyecto europeo financiado por el programa European Observation Network for Territorial Development and Cohesión (Espon) recoge algunas de estas iniciativas y plantea reforzar en el futuro este sector de políticas públicas.

## **Eurocities y el proyecto Espon-ACPA<sup>2</sup> ante el cambio demográfico**

Eurocities es una plataforma de ciudades en la que se intercambian experiencias, que se configura como el espacio que defiende los intereses locales ante las instituciones comunitarias. Esta red de más de 190 ciudades europeas se organiza por ámbitos

---

2 Adaptating European Cities to Population Ageing (ACPA).



LAURA GUERRERO. CORTESÍA DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN DIGITAL DEL DEPARTAMENTO DE PRENSA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA ▶ Un grupo de personas mayores baila en el Centro Cívico La Sedeta, noviembre de 2022.

temáticos y grupos de trabajo, como en el caso del envejecimiento. El objetivo es construir un punto de colaboración y apoyo mutuo que analice las dinámicas del cambio demográfico y elabore respuestas eficaces para beneficio de las personas mayores.

El grupo de trabajo sobre envejecimiento urbano —*urban ageing*— ha promovido un estudio para aproximarse a las políticas urbanas ante el reto demográfico. Con la financiación del programa de cooperación Espon, se ha impulsado el estudio “La adaptación de las ciudades europeas al envejecimiento de la población: desafíos en materia de políticas y buenas prácticas”, el cual, durante 2019 y 2020, ha investigado el caso de ocho ciudades —Ámsterdam, Barcelona, Gotemburgo, Gran Mánchester, Hengelo, Nantes, Oslo y Zaragoza— a partir de los ámbitos de trabajo que establece la OMS (2002).<sup>3</sup>

Con base en la revisión de datos y documentos, así como en entrevistas individuales y grupales con responsables municipales, personas expertas y grupos de personas mayores, el estudio presenta un análisis comparado y una guía con recomendaciones para reforzar las políticas de envejecimiento.<sup>4</sup> Se recogen también enfoques y buenas prácticas, de un total de 33 detectadas, para mejorar el diseño y el impacto

- 3 En el marco del estudio se elaboraron 14 documentos. Además de un anexo científico y los informes sobre la globalidad del proyecto, se hicieron informes de cada una de las ocho ciudades estudiadas. Para una revisión de los documentos individuales, véase la página de Espon (s.f.). Disponible en línea: <<https://www.espon.eu/ACPA>>.
- 4 Véanse los documentos en la página de Espon (s.f.). Disponible en línea: <<https://www.espon.eu/ACPA>>.



**CUADRO 1. EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS ASOCIADAS A LOS ÁMBITOS DE POLÍTICAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD**

Ámbitos de acción	Buenas prácticas	Ciudad
1. Espacio público y entorno	Comercios amigables para las personas mayores.	Zaragoza (España)
2. Transporte y movilidad	<i>Pink pick-up buses</i> : servicio de movilidad de bajo costo.	Oslo (Noruega)
3. Vivienda	Vivir y convivir: iniciativa intergeneracional en la que una persona mayor aloja a un estudiante en su casa.	Barcelona (España)
4. Participación social	<i>Up!</i> : aproximación al envejecimiento por medio del debate, la cultura y el teatro.	Amsterdam (Países Bajos)
5. Respeto e inclusión social	<i>AVEM groups</i> *: participación de mujeres migrantes.	Hengelo (Países Bajos)
6. Compromiso cívico y empleo	<i>Working Well</i> : inclusión laboral de personas mayores de 50 años de edad.	Greater Manchester (Reino Unido)
7. Comunicación e información	<i>Life filming</i> : rodaje y participación de personas mayores sobre su vida, conocimientos y entorno.	Gothenburg (Suecia)
8. Servicios de salud y apoyo comunitario	<i>Maison des aidants</i> : espacio de apoyo a personas cuidadoras.	Nantes (Francia)

\* Arbeidsparticipatie Vrouwen Etnische Minderheden (AVEM), en español: Participación de mujeres de minorías étnicas.

Fuente: Elaboración propia con base en Espon (2020).

de las políticas destinadas a las personas mayores, entre los que se consideran los ocho ámbitos de política pública contenidos en el modelo de ciudad amigable con la edad —*age-friendly*— (Espon, 2020).<sup>5</sup>

Desde una perspectiva territorial, para las diversas ciudades se plantean en primer lugar enfoques tanto a escala municipal como de distrito o barrio para desarrollar las acciones de forma más próxima a la ciudadanía. En casos como el de Barcelona o Manchester, se propone en segundo lugar la escala metropolitana como un ámbito territorial al cual responder con políticas destinadas a las personas mayores, pese a que existen dificultades para articular la gobernanza metropolitana y de colaboración entre ciudades. Por último, el estudio señala diferencias entre las definiciones de las políticas de envejecimiento que muestran, por ejemplo, perspectivas diferentes del concepto *age-friendly*, tal y

como se ha apuntado en algunos análisis (Alfama y Cruells, 2016; Buffel, Handler y Phillipson, 2019).

La identificación de personas mayores también es diversa, según las ciudades y el ámbito de acción prioritario de las políticas municipales. En algunos casos, como en acciones vinculadas al mercado laboral, por ejemplo, se considera que el grupo de personas mayores se conforma a partir de los 55 años de edad. Sin embargo, en la mayoría de las políticas locales el público objetivo se integra entre los 60 y 65 años, y en algunos casos, después de los 75 años. Dentro de estos grupos etarios también se

5 1) Espacio público y entorno; 2) transporte y movilidad; 3) vivienda; 4) participación social; 5) respeto e inclusión social; 6) compromiso cívico y empleo; 7) comunicación e información, y 8) servicios de salud y apoyo comunitario.

identifican colectivos concretos, como el de las personas migrantes o con bagajes culturales diversos.

Entre los objetivos de las políticas de envejecimiento, se confirma que las ciudades tienen planteamientos y prioridades diversas. En la mayoría, existen políticas destinadas al envejecimiento activo y saludable para lograr más autonomía para las personas mayores. En este caso, las acciones se focalizan en la participación social, la inclusión y el apoyo comunitario. Se trata de ciudades que tienen en común una importante oferta cultural, en espacios y centros específicos para personas mayores. Otro de los campos de acción prioritarios tiene que ver con lograr una ciudad accesible en términos de transporte y vivienda, mientras que conseguir que las personas puedan envejecer en su hogar se posiciona como el gran reto en todas las ciudades del estudio.

El proyecto europeo identifica 33 buenas prácticas en los ámbitos que define la OMS, las cuales destacan por su innovación y transferibilidad (Espón, 2020). En el cuadro 1 se recogen algunas de ellas, relacionadas con cada ámbito de acción.

Finalmente, el proyecto plantea una guía para elaborar políticas de envejecimiento con recomendaciones estratégicas que refuerzan las iniciativas y el concepto de ciudades amigables para las personas mayores.

Un elemento clave que emerge en el estudio es el análisis previo a la elaboración de las políticas de envejecimiento: reforzar el conocimiento y evaluar las prácticas existentes como punto de partida. En este sentido, el estudio de la calidad de vida de las personas mayores y las necesidades y prioridades que sobresalen deben definirse en conjunto con la sociedad, y de forma especial, con las personas a las que se dirigen.

De este modo, se destacan experiencias interesantes y variadas, como las consultas y debates públicos, que incluyen metodologías y espacios de participación en algunos casos innovadores. Un ejemplo es la investigación y planificación urbana en

Manchester, que al contar con asesoría académica forma a personas mayores para definir y analizar las políticas de envejecimiento. Otras experiencias notorias en el estudio son las evaluaciones participativas de los espacios públicos en Oslo y Amsterdam. Algunas ciudades han optado también por grandes eventos participativos, como ocurre en Barcelona, que celebró en 2019 su quinta convención “Voces de las personas mayores”, un espacio de debate y deliberación que concluyó en unas jornadas en las que se acordaron las líneas estratégicas que debería adoptar la ciudad en materia de políticas de envejecimiento y derechos sociales.

### **El caso de Barcelona: un nuevo modelo social territorializado y comunitario**

Barcelona se ha situado como la primera institución local del estado en cuanto a inversión social y políticas de innovación.<sup>6</sup> Una prioridad ha sido fortalecer las políticas de cambio demográfico y envejecimiento mediante una estrategia que aborde los principales retos sociales y demográficos a partir del análisis y la planificación. El trabajo compartido entre diversos departamentos municipales, personas expertas y la participación de espacios como el Consejo Asesor de las Personas Mayores y el Consejo Municipal de Bienestar Social dio como resultado la aprobación de la “Estrategia sobre cambio demográfico y envejecimiento: una ciudad para todos los ciclos de vida (2018–2030)” (Ayuntamiento de Barcelona, 2018).

El derecho a la ciudad a lo largo de la vida es el punto de partida de las políticas de envejecimiento en Barcelona. Promover políticas municipales

---

6 Barcelona encabeza la lista de ayuntamientos con mayor inversión social. Sus servicios sociales han sido reconocidos como los mejores de España, según el *ranking* entre 37 municipios elaborado por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2022).



**CUADRO 2. RECOMENDACIONES PARA ABORDAR POLÍTICAS INTEGRALES DE ENVEJECIMIENTO**

Ámbitos de acción	Enfoques
1. Estabilidad	Consolidar y ampliar la Red de Ciudades Amigas de las Personas Mayores.
2. Ambición	Necesidad de una estrategia a largo plazo impulsada por el decenio 2021-2030 del envejecimiento saludable de la OMS.
3. Aprendizaje	Mayor supervisión y evaluación de las políticas de envejecimiento para conocer su eficacia e impacto.
4. Flexibilidad	Seguir de cerca los cambios y reivindicaciones teniendo en cuenta los cambios tecnológicos, un enfoque integral y la diversidad de personas mayores y agentes participantes.
5. Positividad	Sensibilización pública sobre el envejecimiento y combate del edadismo y las discriminaciones por edad.
6. Alcance	De la escala local a la europea: es importante la proximidad y la vida comunitaria para promover tanto la participación como la implicación de todas las instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Espon (2020).

inclusivas y combatir cualquier tipo de discriminación y exclusión, también por edad, es una prioridad que se enmarca en lo que se ha denominado “el nuevo municipalismo”, que incorpora el derecho a la ciudad como insignia. El derecho a la ciudad es un concepto defendido hace décadas por movimientos sociales y autores referenciales como David Harvey (2013), que ha sido incorporado en la Nueva Agenda Urbana aprobada en Quito, en 2016 (ONU, 2021). Barcelona tiene una amplia trayectoria en materia social y de inclusión, con la elaboración de diversos planes de inclusión y contra las desigualdades sociales, así como con un espacio de coproducción de políticas sociales, como el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva,<sup>7</sup> una experiencia referencial en la que participan centenares de entidades (Blanco y Gomà, 2019).

La estrategia presenta un análisis de la situación de las personas mayores, un balance de las políticas a partir del presupuesto aportado en los últimos años y un catálogo de los más de 60 servicios municipales específicos para este grupo poblacional. La estrategia concentra 77 acciones en cuatro ejes: el derecho a vivir en la ciudad a lo largo de la vida;

la convivencia intergeneracional; el envejecimiento activo, y la planificación del cambio demográfico y la innovación. Entre los retos que se esperan en el futuro, se encuentra la creciente demanda de necesidades por parte de las personas en situación de dependencia, las de edad muy avanzada o aquellas que padecen trastornos cognitivos y demencias. La estrategia también incorpora, entre sus acciones políticas referidas a colectivos específicos, a las personas mayores de orígenes culturales diversos o LGTBTTIQ+.<sup>8</sup> La incorporación de estos colectivos pretende cumplir con el doble objetivo de darles voz y visibilidad, y al mismo tiempo, atender sus necesidades.

Para elaborar políticas adaptadas a las diversas situaciones, es indispensable contar con un conocimiento amplio de la realidad, con el objetivo

7 Véase Ayuntamiento de Barcelona, s.f., Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva. Disponible en línea: <<http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/>>.

8 Lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros, transexuales, intersexuales, queer y más.



ÀLEX LOSADA BENAVENT. CORTESÍA DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN DIGITAL DEL DEPARTAMENTO DE PRENSA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA ▶ Cartel en la comida de Navidad de los Amigos de las Personas Mayores, diciembre de 2022.

de planificar políticas públicas creativas, que posibiliten la innovación social. Para esto, el ámbito local parece estar mejor posicionado que otras esferas de la administración (Rosetti y Serra, 2018). En 2021, Barcelona ha impulsado la Estrategia de Innovación Social 2021-2023, que tiene como finalidad mejorar las respuestas ante retos y problemas sociales complejos, que en muchos casos requieren incorporar instrumentos digitales y de inteligencia artificial (Ayuntamiento de Barcelona, 2021a).

Uno de los proyectos innovadores del Ayuntamiento de Barcelona es la creación de unidades territoriales para lograr un nuevo modelo social de ciudad, con servicios más integrados y una orientación comunitaria. El proyecto denominado Vila Vecina —barrio vecino— se inspira en la “ciudad

de los 15 minutos” (Ayuntamiento de Barcelona, 2021b; Guinot, 2020) y se centra en los colectivos que necesitan más cuidados frente a situaciones de dependencia, como las personas mayores o las infancias. Este enfoque de proximidad en unidades pequeñas tiene por objetivo articular las redes de cuidados y garantizar que toda la población se beneficie, en especial los cuidadores, en su mayoría mujeres, que asumen estas tareas, ya sean remuneradas o no.

La idea subyacente es que, en pequeñas unidades territoriales, inferiores a los 73 barrios de la ciudad, es más viable y efectivo lograr una atención integral y promover la acción comunitaria. Así, el objetivo para los próximos años es construir más de un centenar de estas unidades, en las que se reorganicen los cuidados y los servicios para atender las

necesidades de cada territorio a partir de un diagnóstico participativo. Se trata de un proyecto ambicioso, pues supone replantear los servicios públicos y esto requiere un trabajo comunitario intenso, que cuente con la complicidad de las redes existentes en los barrios. Estas iniciativas también podrían impulsar nuevos empleos, tanto destinados a los cuidados como en otras áreas emergentes, como el mercado inmobiliario, las adaptaciones habitacionales o la lucha contra el cambio climático (Torrens, 2020).

En papel, cada una de las *vilas vecinas* será una comunidad territorial de entre 10 000 y 30 000 habitantes, quienes compartirán todos los servicios y recursos sanitarios. Cada comunidad dispondrá de una sede física de referencia para el equipo de profesionales especializados en los cuidados, y ofrecerá

beneficios y ventajas a las personas cuidadoras, así como a las atendidas y al conjunto de vecinos. Se trata de contar con un espacio físico a partir del cual se agrupe el conjunto de servicios disponibles y se pueda ofrecer una respuesta coordinada e integral.

Para las cuidadoras profesionales, se desplegará un conjunto de iniciativas que facilitarán su práctica, al mismo tiempo que mejorarán sus condiciones laborales y de bienestar. Estas acciones incluyen facilitar el acceso a recursos de proximidad, ofrecer servicios de orientación y asesoramiento legal y laboral, y proporcionar espacios de encuentro y de serenidad.

Además, cada una de estas unidades dispondrá de grupos de apoyo emocional y un banco de recursos para los cuidados dirigidos a la pequeña infancia y



MARTÍ PETIT. CORTESÍA DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN DIGITAL DEL DEPARTAMENTO DE PRENSA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA ▶ Rafa, de la Cruz Roja, lleva a Carmen en silla de ruedas a dar una vuelta por diferentes calles de la ciudad, dentro del programa “Bajamos a la calle con las personas mayores”, febrero de 2023.

al colectivo de personas mayores. Estos recursos serán materiales y herramientas útiles para estos colectivos, como sillas de ruedas, muletas, cunas y otros elementos necesarios para los cuidados cotidianos. También contarán con el refuerzo de las redes de apoyo comunitarias o de las iniciativas de crianza compartida.

Sobre un total de 115 *vilas vecinas* proyectadas, se prevé que para 2023 funcionen 16. De manera simultánea a este despliegue, desde 2019 se ha reformulado la prestación del Servicio de Atención Domiciliaria (SAD), de manera que sea uno de los ejes principales en cuanto al servicio y atención de personas mayores dependientes, en total consonancia con el proyecto de Vilas Vecinas.

El SAD atiende a unas 25 000 personas en Barcelona y se prevé que la demanda crezca de manera exponencial. La crisis del Covid-19 ha puesto en evidencia la importancia de los cuidados, en particular la atención de las personas mayores en sus domicilios. En la actualidad, Barcelona dispone de unas 15 000 plazas en residencias geriátricas, de las cuales casi 5 600 son públicas. Al mismo tiempo, más de 5 000 personas con reconocimiento legal de dependencia viven en su domicilio, pero esperan poder obtener una plaza pública en una residencia. Si a estas cifras añadimos las proyecciones demográficas —para 2030, una de cada cuatro personas empadronadas en la ciudad tendrá 65 años de edad o más—, nos encontramos en la antesala de un reto demográfico al que se deberá dar respuesta de manera anticipada, sostenible e innovadora.

En este contexto de reto demográfico y de presión sobre la oferta disponible de plazas públicas en residencias, se impulsó en 2017 el proyecto de las Supermanzanas Sociales —*Superilles Socials*—. La idea básica es la llamada residencia distribuida o residencia virtual, en la cual la vivienda de la persona dependiente se acondiciona para brindar el conjunto de servicios y atenciones que recibiría en un centro geriátrico; mientras que el entorno físico más cercano, equivalente a un barrio, proporcionaría el conjunto

de insumos, equipamientos y servicios comunes propios de un parque residencial. Es decir, en la escala micro de la vivienda propia, se reformula el SAD para generar relaciones de mayor confianza entre la cuidadora profesional y la persona dependiente. Al mismo tiempo, la consolidación de jornadas laborales completas, sumada a la mayor capacidad de decisión de las profesionales, mejoraría de manera sustancial sus condiciones laborales y autonomía.

En una escala mayor, de barrio, la persona en situación de dependencia puede disponer del conjunto de servicios y equipamientos necesarios para desarrollar una vida lo más autónoma posible desde el punto de vista de la atención sanitaria, la relación social y el abastecimiento. El entorno físico más cercano y de proximidad es también objeto de transformación, con el denominado proyecto Supermanzana Barcelona,<sup>9</sup> mediante la pacificación de calles y el aumento de zonas verdes. Todo ello no sólo ha posibilitado que las personas —sobre todo las de edad más avanzada— puedan desplazarse con mayor seguridad, sino que les ha permitido recuperar espacio público, como zonas de descanso o para sus relaciones sociales. Algunas evaluaciones recientes confirman que las personas mayores hacen un uso intensivo de estos espacios pacificados para el tránsito, que se podrían calificar como *age-friendly* (ASPB, 2021).

Sobre el terreno, esta nueva organización de la atención a las personas mayores en su domicilio se estructura en unas 300 nuevas áreas de servicio en la ciudad. Cada una de éstas es atendida por un equipo de proximidad formado por 10 o 14 profesionales, al que le corresponde la atención de entre 40 y 60 usuarios del SAD. El modelo de trabajo en equipo de las Supermanzanas Sociales adapta uno ya existente

---

9 Véase Ayuntamiento de Barcelona, s.f., “Supermanzana Barcelona”, en Superilles. Disponible en línea: <<https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/es>>.



en los Países Bajos, desarrollado por Buurtzorg, una empresa social que trabaja con equipos que tienen un elevado grado de autogestión. En la adaptación barcelonesa, cada usuario mantiene una trabajadora familiar como referente habitual, pero también conoce al resto del equipo de su unidad territorial, de tal manera que en caso de ausencia de la referente, la profesional sustituta conozca las particularidades del usuario.

Los proyectos de las Supermanzanas Sociales, que atenderán a alrededor de 500 usuarios del SAD, continuarán los próximos años. También se impulsarán los proyectos de Vila Vecina. Estas experiencias están demostrando que en la atención a las personas mayores es fundamental la integración social y sanitaria, así como la coordinación del conjunto de servicios de cuidados y otros proyectos de carácter comunitario. De esta manera, se mejora la calidad de vida en la edad avanzada, pues la voluntad de disfrutar del tramo final del ciclo de vida en el propio hogar es manifiesta en la mayoría de los casos. En definitiva, se trata de desplegar un modelo más flexible y adaptado a las necesidades de las personas, que repercute en la calidad de la atención, y al mismo tiempo, en las condiciones laborales de este sector, al velar también por la sostenibilidad del servicio público.

## Conclusiones

El contexto de crisis social y sanitaria de la pandemia de Covid-19 ha puesto aún más en evidencia la situación de desigualdad y discriminación que sufren algunos colectivos. Ya sea por razón de edad o de género, son situaciones que intersectan y reflejan la crisis de los cuidados y su impacto en todas las etapas vitales. El proceso de envejecimiento poblacional que viven territorios como el europeo obliga a replantear contenidos y fórmulas para desplegar las agendas social y urbana. Reconstruir una ciudadanía activa y reforzar los derechos sociales son tareas

urgentes ante esta situación, después de un periodo de recortes sociales y de mercantilización de servicios esenciales para la vida.

La transición demográfica es un reto que está presente en la agenda política e institucional. En el contexto europeo, todas las esferas de gobierno han incorporado en su discurso el envejecimiento poblacional como prioridad. Sin embargo, este discurso no siempre está acompañado por el refuerzo necesario de los servicios públicos para garantizar los derechos sociales. Tampoco se redefine a fondo el sistema de cuidados para dignificar y democratizar la atención de las personas que lo necesitan desde una perspectiva de género e interseccional.

En este contexto, los gobiernos locales han demostrado su dinamismo y capacidad de innovación para dar respuesta a los retos y necesidades que plantea el cambio demográfico y el envejecimiento poblacional. La proximidad se configura como el factor decisivo para diseñar políticas para las personas mayores, así como para lograrlo con base en su participación y la del tejido comunitario. En definitiva, emerge con fuerza un nuevo municipalismo que pretende hacer realidad el derecho a la ciudad, recogido en la Nueva Agenda Urbana aprobada en Habitat III (ONU, 2021).

En esta línea se sitúa el reciente estudio del programa de cooperación Espon, de la Unión Europea, sobre la adaptación de las ciudades europeas al envejecimiento de la población y los desafíos en materia de políticas que ello supone. El estudio detecta más de 30 buenas prácticas locales, en las que están presentes el trabajo en red y la participación; también plantea la necesidad de elaborar estrategias a mediano y largo plazo, para anticipar retos y necesidades ante el cambio demográfico.

Una de las experiencias analizadas es la de Barcelona, que se fundamenta en una visión estratégica y en la participación y la acción comunitaria como elementos clave para elaborar las políticas de envejecimiento. En este artículo se ha señalado



SORTKAT STUDIOS. CORTESÍA DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN DIGITAL DEL DEPARTAMENTO DE PRENSA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA ▶ Encuentro de encajeras en la avenida del Portal de l'Àngel con motivo de Santa Eulàlia, febrero de 2023.

concretamente esta experiencia innovadora, la de Barcelona, para mejorar la calidad de la atención domiciliar de las personas mayores. Se trata de nuevas políticas que pretenden dar un giro a los cuidados a partir de pequeñas unidades territoriales. El proyecto ya ha sido desplegado en diversos territorios y pretende extenderse al conjunto de la ciudad.

Finalmente, la innovación de estas experiencias se concreta en reforzar y conectar los servicios y redes comunitarias en los barrios para dar respuesta a

los desafíos del envejecimiento y de los cuidados, con el objetivo de construir un nuevo modelo social más territorializado, inclusivo y comunitario. Este cambio de paradigma también implica apostar por la atención integrada, social y sanitaria, y por una visión y acción globales y coordinadas de los servicios y equipamientos de proximidad, hasta ahora inexistente en muchos casos. Todo ello sitúa a Barcelona como una ciudad pionera en promover los cuidados en un ámbito comunitario y de máxima proximidad. **D**

## Bibliografía

Agència de Salut Pública de Barcelona (ASPB), 2021, *Informe de resultats dels efectes mediambientals i en la salut del model Superilles a Barcelona. Projecte Salut Als Carrers (SAC)*. Disponible en línea: < [https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/Salut-carrers-avaluacio-superilles\\_ASPB\\_2021\\_web.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/Salut-carrers-avaluacio-superilles_ASPB_2021_web.pdf)>.



- Alfama, Eva y Marta Cruells, 2016, “¿De qué hablamos cuando hablamos de envejecimiento activo? Interpretaciones distintas, respuestas divergentes”, en Sandra Ezquerria, Mercè Pérez-Salanova, Marga Pla y Joan Subirats (eds.), *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI*, Planeta, Barcelona, pp. 67-87.
- Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2022, “De los 404 ayuntamientos españoles mayores de 20.000 habitantes”, 28 de noviembre de 2022. Disponible en línea: <<https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/11/NdP-Ayuntamientos-2022-2.pdf>>.
- Ayuntamiento de Barcelona, 2018, *Estrategia sobre cambio demográfico y envejecimiento: una ciudad para todos los ciclos de vida (2018-2030)*, Departamento de Comunicación del Área de Derechos Sociales-Ayuntamiento de Barcelona.
- , 2021a, *Mesura de govern d'innovació social. Transformant la realitat per millorar el benestar dels veïns i veïnes, 2021-2023*, Tinència d'Alcaldia de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTB-Ajuntament de Barcelona, Barcelona. Disponible en línea: <<http://hdl.handle.net/11703/121785>>.
- , 2021b, “Neix Vila Veïna, per cuidar en xarxa i en proximitat”, Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTB, 5 de mayo. Disponible en línea: <[https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/noticia/neix-vila-veina-per-cuidar-en-xarxa-i-en-proximitat\\_1061264](https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/noticia/neix-vila-veina-per-cuidar-en-xarxa-i-en-proximitat_1061264)>.
- , s.f., Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva. Disponible en línea: <<http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/>>.
- , s.f., “Supermanzana Barcelona”, en Superilles. Disponible en línea: <<https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/es>>.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà, 2019, “Nuevo municipalismo, movimientos urbanos e impactos políticos”, en *Desacatos*, núm. 61, pp. 56-69.
- Bravo-Segal, Stephany, 2020, “La representación de los mayores en los medios durante la pandemia Covid-19: ¿hacia un refuerzo del edadismo?”, en *Revista Española de Geriátria y Gerontología*, vol. 55, núm. 5, pp. 266-271.
- Buffel, Tine, Sophie Handler y Chris Phillipson (eds.), 2019, *Age-Friendly Cities and Communities: A Global Perspective (Ageing in a Global Context)*, Policy Press, Bristol.
- Camas, Ferran y Gemma Ubasart (dirs.), 2018, *Manual del Estado del bienestar y las políticas sociolaborales*, Huygens, Barcelona.
- Comisión Europea (CE), 2020, “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Impact of Demographic Change”, Bruselas, 17 de junio. Disponible en línea: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0241&rid=7>>.
- , 2021, “Green Paper on Ageing. Fostering Solidarity and Responsibility between Generations”, Bruselas, 27 de enero. Disponible en línea: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>>.
- Espón, 2020, *Manual de políticas. Apoyo al decenio del envejecimiento urbano saludable e inclusivo*. Disponible en línea: <<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments>>.
- Espón, s.f., “Documents”, en ACPA-Adapting European Cities to Population Ageing: Policy Challenges and Best Practices. Disponible en línea: <<https://www.espon.eu/ACPA>>.
- Espón y Ajuntament de Barcelona, 2020, *Informe del caso de estudio de caso: Barcelona, una ciudad para todos los ciclos de vida*. Disponible en línea: <[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20ACPA%20city%20report%20%20Barcelona\\_ES\\_1.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20ACPA%20city%20report%20%20Barcelona_ES_1.pdf)>.
- Ezquerria, Sandra, 2012, “Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real”, en *Investigaciones Feministas*, vol. 2, pp. 175-194.
- Ezquerria, Sandra, Mercè Pérez-Salanova, Marga Pla y Joan Subirats (eds.), 2016, *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI*, Planeta, Barcelona.
- Fernández de Losada, Agustí y Hannah Abdullah (eds.), 2020, *Ciudades en primera línea: gestionando la crisis del coronavirus*, Barcelona Centre for International Affairs, Barcelona.
- Freixanet, María, 2021, “Género, relaciones, cuidados y cambios en la cotidianidad”, en Gemma Ubasart y Ricard Gomà (eds.), *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*, Tecnos, Madrid, pp. 58-71.
- Fuente, María de la (coord.), 2016, *Exclusió social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Guinot, Marcel, 2020, “‘La ciudad de los 15 minutos’: el modelo de revolución urbanística que podría acelerarse tras la pandemia”, en *Uppers*, 26 de octubre. Disponible en línea: <<https://www.moreno-web.net/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/Qué-es-la-ciudad-de-los-15-minutos-Uppers.pdf>>.
- Harvey, David, 2013, *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid.
- Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), 2020, *Resiliència municipal davant la crisi de la covid-19 a la metròpoli de Barcelona*. Disponible en línea: <<https://iermb.uab.cat/ca/noticias/resiliencia-municipal-davant-la-cri-si-de-la-covid-19-a-la-metropoli-de-barcelona-avanc-de-resultats/>>.

- Martí, Marc y Natalia Rosetti, 2021, "Construir ciudadanía a lo largo de la vida: envejecimiento y nuevas políticas públicas", en Gemma Ubasart y Ricard Gomà (eds.), *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*, Tecnos, Madrid, pp. 230-242.
- Mogollón, Irati y Ana Fernández, 2019, *Arquitecturas del cuidado. Hacia un envejecimiento activista*, Icaria, Barcelona.
- Nel-lo, Oriol, Ismael Blanco y Ricard Gomà (eds.), 2022, *El apoyo mutuo en tiempos de crisis. La solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Universitat Autònoma de Barcelona/Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, Buenos Aires y Barcelona.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002, *Active Ageing: a Policy Framework*, Organización Mundial de la Salud, Madrid.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2021, *La Nueva Agenda Urbana*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Quito.
- Paredes, Marisa, 2019, "Envejecimiento y personas mayores en América Latina: desafíos para la inclusión a través de las políticas urbanas", en *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, núm. 5, pp. 11-28.
- Rosetti, Natalia, 2016, "El concepte d'exclusió social: enfocaments, perspectiva de gènere i polítiques d'inclusió", en Maria de la Fuente (coord.), *Exclusió social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, pp. 92-125.
- Rosetti, Natalia y Macià Serra, 2018, "Retos de las políticas sociales", en Ferran Camas y Gemma Ubasart (dirs.), 2018, *Manual del Estado del bienestar y las políticas sociolaborales*, Huygens, Barcelona, pp. 247-259.
- Torrens, Lluís, 2020, "Barcelona para las personas mayores. Las supermanzanas sociales", en *Revista Barcelona Societat. Revista de Investigación y Análisis Social*, núm. 25. Disponible en línea: <[https://ajuntament.barcelona.cat/drets-socials/sites/default/files/revista-castellano/14\\_experiencias\\_torrens\\_bcn25\\_es.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/drets-socials/sites/default/files/revista-castellano/14_experiencias_torrens_bcn25_es.pdf)>.
- Ubasart, Gemma y Ricard Gomà (eds.), 2021, *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*, Tecnos, Madrid.