

Allegro ma non troppo: La concepción institucional de la participación de las personas mayores. Un desafío para el MAICP.

The institutional conception of the participation of older people.
A challenge for the MAICP.

Clarisa Ramos-Feijóo

Clarisa.ramos@ua.es

Departamento Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Alicante.

Francisco Francés-García

Francisco.Frances@ua.es

Departamento de Sociología II. Universidad de Alicante.

Recibido: 10/10/2023

Aceptado: 31/10/2023

Actas de Coordinación Sociosanitaria.

Número 33 - Noviembre de 2023.

Cómo citar este artículo:

Ramos-Feijóo, C. y Francés-García, F. (2023). Allegro ma non troppo: La concepción institucional de la participación de las personas mayores. Un desafío para el MAICP. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, (33), pp 40-57.

RESUMEN

La creciente demanda de instrumentos participativos en la elaboración de políticas públicas enfocadas a las personas mayores, tal y como define el propio modelo de atención integral y centrado en la persona (en adelante MAICP), motiva el interés de realizar un estudio comparativo de diferentes normativas referidas al colectivo de personas mayores en los ámbitos autonómico, local y estatal. A tal fin se plantea como objetivo examinar el significado que se da a la participación de las personas mayores por parte de los organismos responsables de la planificación e implementación de políticas públicas dirigidas a esta población. Para ello, la investigación analizó una muestra de 17 documentos del ámbito local, provincial, autonómico y estatal a lo largo de veinte años, que fueron seleccionados por su expresa mención al principio de participación. El objetivo se aborda desde líneas de análisis complementarias, donde en primer lugar se trata la homogeneización de las personas mayores en la concepción institucional, que las define como un colectivo uniforme invisibilizando su diversidad. Un segundo análisis de las normativas públicas indaga en torno a los estereotipos sobre la participación de las personas mayores desde los que se establecen las estrategias dirigidas a esta población. En tercer lugar, se trabaja sobre los discursos institucionales en relación con la integración social de las personas mayores, incluyendo el análisis del lugar desde el que se piensan las políticas públicas vinculadas a las personas mayores, entendiéndose la participación como un espacio segregado para estas. Los resultados que detalla el artículo muestran que, en el caso de apostar por modelos que busquen otorgar un mayor protagonismo de las personas mayores, existe un amplio margen de mejora en la concepción institucional que las normativas públicas tienen de la participación social y ciudadana de esta población.

PALABRAS CLAVE

Planificación Participativa, Personas Mayores, MAICP.

ABSTRACT

The growing demand for participatory instruments in the development of public policies focused on older people, as defined by the comprehensive and person-centred care model (hereinafter MAICP), motivates the interest in carrying out a comparative study of different regulations, referring to the group of older people at the regional, local and state levels. To this end, the objective is to examine the meaning given to the participation of older people by the organizations responsible for the planning and implementation of public policies aimed at this population. To do this, the research analyzed a sample of 17 documents from the local, provincial, regional and state levels over twenty years, which were selected for their express mention of the principle of participation. The objective is approached from complementary lines of analysis, where first

of all the homogenization of older people is addressed in the institutional conception, which defines them as a uniform group, making their diversity invisible. A second analysis of public regulations investigates the stereotypes about the participation of older people from which strategies aimed at this population are established. Thirdly, we work on institutional discourses in relation to the social integration of older people, including the analysis of the place from which public policies linked to older people are thought, understanding participation as a segregated space for them. The results detailed in the article show that, in the case of opting for models that seek to give greater prominence to older people, there is a wide margin for improvement in the institutional conception that public regulations have of the social and citizen participation of this population.

KEYWORDS

Participatory Planning, Older People, MAICP.

1. INTRODUCCIÓN

El éxito logrado con el incremento de la esperanza de vida en las últimas décadas ha venido acompañado de una necesaria revisión de las políticas públicas vinculadas a la calidad de vida de las personas mayores. Este proceso ha sido argumentado desde los organismos internacionales (OECD & UE, 2005, 2011; 2013, OMS 2015 2019; OIT 2015), así como recogido también por sociedades científicas y entidades del Tercer Sector del ámbito español, con la necesidad de escuchar la voz de quienes, en definitiva, deben ser protagonistas de los sistemas de protección social y sanitaria. Sin embargo, crece la evidencia de que, aun cuando la normativa y la literatura especializada insisten en el papel que les compete a las personas mayores, éste no se ve reflejado en el diseño de las medidas que toman los organismos públicos, fundamentalmente en la toma de decisiones que configura el aspecto esencial de la participación a la que se alude.

La importancia de un cambio del modelo de cuidados actual a uno integral y centrado en la persona surge como una de las consecuencias de la pandemia del Covid 19, cuyo impacto en la población mayor fue constatado (Pinazo-Hernandis 2020, Rodríguez- Rodríguez & Zorrilla Muñoz 2022) y se identifica como uno de los elementos a considerar, dada la evidencia científica que demuestra su pertinencia para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores, así como para las condiciones de los equipos de cuidados. (Rodríguez-Rodríguez 2013, 2015; Rodríguez-Rodríguez, Vila-Mancebo y Ramos Feijóo 2021 y 2022)

Como plantea Yoma (2017), la participación ciudadana está avalada como un derecho civil y político en la normativa internacional y es reconocido como un estándar del enfoque de derechos humanos. Es justamente este enfoque el que cambia la perspectiva del diseño de las políticas sociales, porque no parte de la necesidad sino del reconocimiento de derechos, con un claro giro en la manera de entender el papel de la ciudadanía.

El enfoque basado en derechos (en adelante EBD), es una perspectiva fundamental en el campo de los derechos humanos y la justicia social. Se basa en la idea de que todas las personas tienen derechos inherentes e inalienables que deben ser protegidos y respetados. Este enfoque se ha convertido en un marco central para abordar cuestiones de justicia, igualdad y dignidad en todo el mundo. En este sentido, incluye una serie de aspectos constitutivos como son la universalidad, la inalienabilidad, la interdependencia e indivisibilidad, la igualdad y no discriminación, la responsabilidad, la participación, el empoderamiento, el acceso a la justicia y el enfoque holístico. Para comprender la relación entre el EBD y la participación de las personas mayores en la definición de políticas públicas, primero es necesario definir ambos conceptos.

2. MARCO TEÓRICO

El EBD se basa en la idea de que todas las personas, sin importar su edad, género, origen étnico, discapacidad u orientación sexual, tienen derechos humanos inherentes que deben ser respetados, protegidos y cumplidos por los Estados y la sociedad en su conjunto. Estos derechos incluyen, entre otros, el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la no discriminación, y en lo que interesa al objeto de este artículo, a la participación y la dignidad.

La participación de las personas mayores se refiere a su inclusión activa en la toma de decisiones y en la vida social, económica y cultural de la comunidad. Implica garantizar que tengan la oportunidad y los medios para expresar sus opiniones, necesidades y deseos, y que sus voces sean tenidas en cuenta en la elaboración de políticas y programas públicos.

En el contexto del incremento de la esperanza de vida de la población, la aplicación del EBD a las personas mayores es crucial para asegurar que vivan una vida plena y digna. Esto implica reconocer que las personas mayores no son simplemente beneficiarias de políticas públicas, sino sujetos de derecho con la capacidad de contribuir activamente a la sociedad. El EBD reconoce el derecho de todas las personas a participar en la toma de decisiones que afecten sus vidas. Esto incluye la participación en la definición de políticas públicas relacionadas con la atención médica, la vivienda, la seguridad social y otros aspectos que son fundamentales para su bienestar. Las políticas deben promover la participación activa de las personas mayores en todos los niveles de gobierno y en la sociedad civil. Esto implica que las políticas públicas deben garantizar la transparencia y la accesibilidad de la información relacionada con cuestiones que afectan a las personas mayores, como los sistemas de salud y seguridad social, de manera que puedan tomar decisiones informadas y participar en debates significativos.

La aplicación del EBD en la definición de políticas públicas para las personas mayores implica un cambio de paradigma. Ese cambio de paradigma supone la puesta en marcha de un modelo de atención integral y centrado en las personas. En lugar de ver a las personas mayores como una carga para la so-

ciudad, se las reconoce como titulares de derechos que pueden contribuir de manera significativa a la sociedad en diversas áreas. Esto también lleva a reconocer la diversidad dentro de la población mayor, teniendo en cuenta la interseccionalidad que atiende las diferencias de género, etnia, orientación sexual, discapacidad y religión.

Es necesario establecer mecanismos adecuados de consulta y participación. Esto puede incluir la creación de consejos o comités de personas mayores, la implementación de metodologías participativas de creatividad social, y la promoción de la representación de personas mayores en los órganos de toma de decisiones. Pero fundamentalmente, se debe capacitar a las personas mayores en temas relevantes para que puedan participar de manera informada y efectiva. No se trata de poner en marcha medidas tokenistas¹ sino de establecer mecanismos que favorezcan la participación real.

La participación de las personas mayores en la definición de las políticas públicas se basa en la idea fundamental de que todas las personas merecen igualdad de derechos y dignidad, y que los gobiernos y las instituciones tienen la responsabilidad de proteger y garantizar estos derechos en todas las circunstancias. (Ramos-Feijóo y Francés-García 2021)

Los teóricos de los movimientos sociales Klandermans y Tarrow (1988), D. Snow y Benford (1992), Melucci (1989, 1994) y Gamson (1992), señalaron ya hace varias décadas en sus trabajos el cambio evidenciado en las motivaciones de las movilizaciones ciudadanas, que pasan de factores económicos o de clase a elementos de lo que denominan «movimientos de la identidad». En este sentido se entiende el autoreconocimiento de las personas mayores como un grupo heterogéneo, pero a la vez con una capacidad cada vez mayor de reconocerse como un movimiento de identidad que es capaz de movilizarse en demanda de sus derechos.

En el año 1990, Robertson acuñó el término de la demografía apocalíptica, que centraba el análisis del triunfo de los avances científicos, como es la ampliación de la longevidad, en un peligro para las economías de los países, que deberían invertir grandes cantidades en el pago de las pensiones y en hacer frente a una ingente cantidad de personas que se asumían como clases pasivas. Asimismo, la visión negativa del envejecimiento, que también se había contagiado al ámbito gerontológico, fue dando paso a otra visión más positiva y reconocedora de las fortalezas y capacidades como la resiliencia y la generatividad que están presentes en las personas mayores.

Desde entonces han sido múltiples las investigaciones que han consolidado por parte de los organismos internacionales la evidencia científica de que la participación de las personas mayores no solo es necesaria para un envejecimiento activo y saludable, sino que además redundará en beneficio de toda la sociedad (Villar y Serrat, 2014). De ahí la centralidad que adquiere la noción de participación en este artículo.

1. Tokenismo es un neologismo derivado del término inglés token que significa símbolo. Alude a las medidas de aparente inclusión.

El término participación constituye un concepto cada vez más común en cualquier documento que hace referencia a la planificación pública o institucional. Precisamente, el hecho de que se haya vuelto tan familiar ha provocado que la polisemia del término se haya ampliado. De hecho, bajo el significante de la participación podemos encontrar significados y sentidos muy diversos, y en último término, incluso incompatibles. Al plantear un análisis sobre la concepción institucional de la participación, se considera necesario conceptualizar el término.

A pesar de que, como se ha mencionado, la participación es un recurso discursivo habitual en las declaraciones de intenciones institucionales sobre planificación comunitaria y que este ámbito de estudio ha sido objeto de un acervo cada vez mayor de investigaciones, el crecimiento de un cuerpo teórico o conceptual sobre la idea de participación no ha producido definiciones conceptuales comunes o consensuadas. De hecho, es relativamente escasa la producción teórica en torno a tipologías de las diferentes formas de participación existentes. Para tratar esta cuestión, el presente estudio asume una conceptualización multidimensional de la participación de las personas mayores (Ramos-Feijóo y Francés-García, 2023) nutrida de diferentes aportes, que presenta dos grandes dominios (participación social y ciudadana) y cuatro dimensiones básicas (participación política y electoral; ciudadanía activa y compromiso cívico; asociacionismo y voluntariado; y finalmente sociabilidad pública). La estructura de esta conceptualización queda representada en la Figura 1.

Figura 1: Estructura dimensional para el análisis de la participación de las personas mayores.



Fuente: Elaboración propia.

El dominio de la **participación social**, que también adquiere otras etiquetas, como por ejemplo “participación comunitaria”, se halla ligado a la idea de la participación individual o colectiva orientada a la generación de capital comunitario. En este aspecto, el papel de las personas mayores presenta un alto potencial en cuanto a transmisión intergeneracional de conocimientos y saberes. En este primer dominio pueden identificarse dos dimensiones. Por un lado, la sociabilidad pública, que viene definida por la interacción no organizada entre ciudadanos/as en contextos grupales fuera del ámbito privado, así como el desarrollo de actividades informales de convivencia. Vega Buz y Bueno (2002) destacan que en autores como Connidis y McMullin (1992) se incluyen bajo la rúbrica de participación social todo tipo de actividades que se realizan fuera del ámbito doméstico.

Por otro lado, encontramos la dimensión del asociacionismo y el voluntariado, caracterizada en este caso por acciones de membresía e implicación en la actividad de organizaciones ciudadanas, así como en el trabajo voluntario en beneficio del bienestar comunitario.

El dominio de la **participación ciudadana**, que puede asumir etiquetas alternativas, como por ejemplo “participación cívica”, contiene por su parte conductas participativas vinculadas a la implicación en los asuntos públicos y en la agenda institucional. En este dominio podemos identificar también dos dimensiones básicas. En primer lugar, la participación política y electoral, que incluiría, además del voto, otras acciones de índole política como la pertenencia a partidos políticos, la asistencia a manifestaciones, la participación en campañas de recogidas de firmas o las decisiones de consumo basadas en posicionamientos políticos o éticos. La segunda dimensión vendría representada por el compromiso cívico y la ciudadanía activa, que integraría conductas como la expresión de compromisos públicos, la implicación en la toma de decisiones sobre políticas públicas, o la participación en procesos estratégicos comunitarios.

3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

De acuerdo con lo tratado en el epígrafe introductorio, el objetivo general de esta investigación es la búsqueda de los sentidos y significados que se otorga a la noción de participación de las personas mayores en los instrumentos institucionales de planificación dirigidos específicamente a este segmento de población. Siendo este el objetivo a alcanzar, se despliegan a partir de él cuatro hipótesis de trabajo:

H1: Las personas mayores son presentadas en las estrategias o planes como un colectivo homogéneo, sin atender a su diversidad y heterogeneidad interna. Ello conlleva la opacidad en los documentos de diferencias y desigualdades internas en aspectos con el género, ingresos, nivel educativo, etnia, etc. Consecuencia de ello, la visión institucional de la participación de las personas mayores

no contempla la necesidad de establecer medidas de equidad entre las personas para posibilitar la participación.

H2: Las estrategias o planes, en su concepción de las personas mayores, al pensar la participación lo hacen mayoritariamente desde la dimensión de la participación social, subestimando el lugar de la participación ciudadana en este segmento de la población.

H3: Los discursos institucionales conciben la participación más como un proceso de integración social (esto es, qué pueden aportar las personas mayores a la sociedad para integrarse en ella) que de agencia social (es decir, qué papel tienen las personas mayores como actores clave no solo en asuntos que les afectan, sino en de la dinámica social en general).

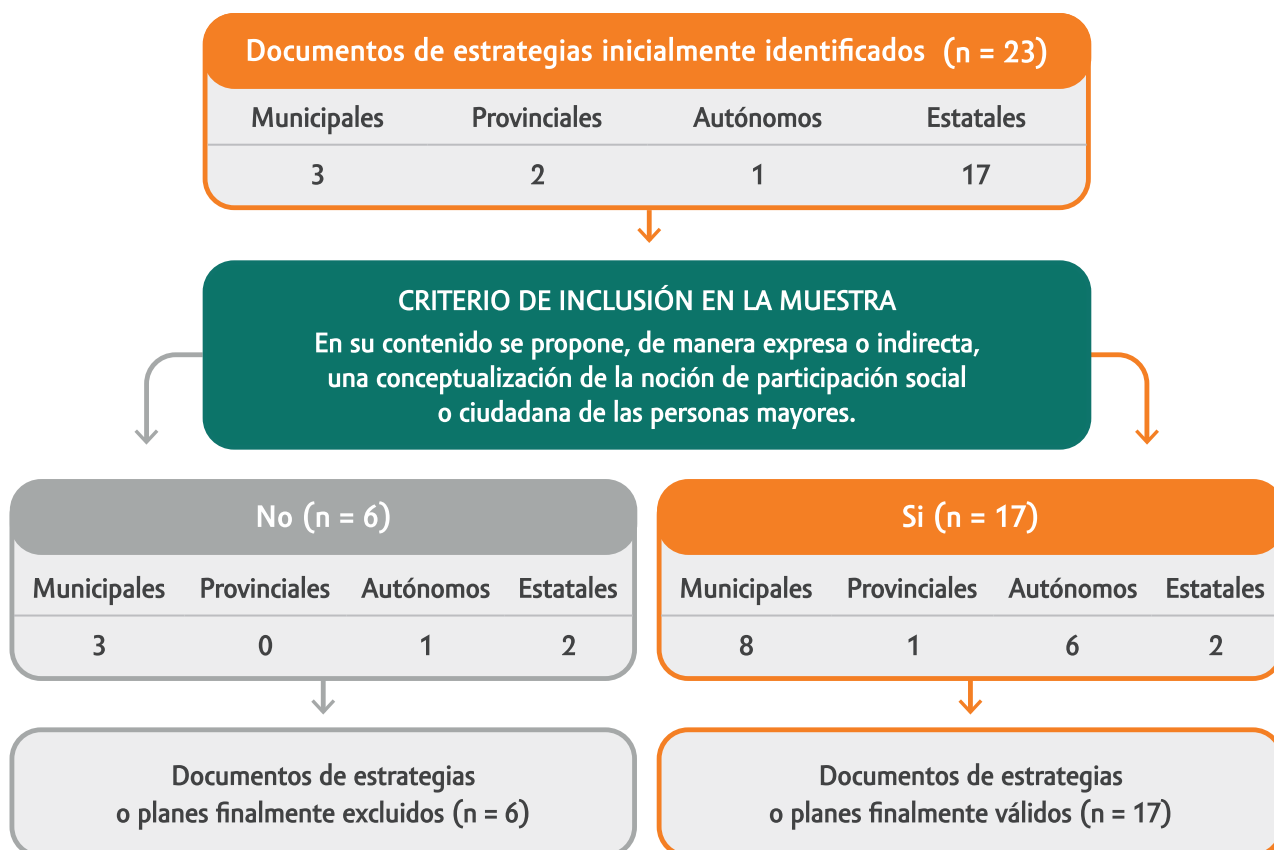
H4: Ligada a H3, la participación de las personas mayores es pensada institucionalmente desde un punto de vista sectorial, creando un espacio específico (y aislado) para las personas mayores. No existe por lo tanto vocación expresa de inclusión de las personas mayores en ámbitos de acción pública transversales en términos poblacionales.

4. METODOLOGÍA

El sustrato empírico útil para el análisis está compuesto por 17 documentos en forma de planes y estrategias institucionales que focalizan sus objetivos en el segmento poblacional de las personas mayores. Estos documentos en ocasiones asumen el formato de instrumentos de planificación que reflejan la adhesión institucional, en cada caso, al marco del proyecto de ciudades amigas de las personas mayores impulsado por la Organización Mundial de la Salud. En otras, en cambio, constituyen documentos estratégicos al margen de programas internacionales. De los 17 documentos que componen la muestra de estudio, 8 corresponden a planes o estrategias municipales, 1 a nivel provincial, otros 6 de carácter autonómico y finalmente 2 en el nivel estatal. El período abarcado en la muestra comprende 20 años: desde el 2003 (fecha del documento más antiguo) a 2023 (fecha del más reciente).

Como criterio de inclusión en la muestra se tomó la decisión de integrar únicamente aquellos documentos en cuyo contenido se propone, de manera expresa o indirecta, una conceptualización de la noción de participación social o ciudadana de las personas mayores. En caso de no contener ninguna conceptualización se asume el criterio de exclusión desestimando el caso. Los 17 documentos que forman parte de la muestra final de estudio cumplieron el requisito de inclusión. El proceso de configuración de la muestra se refleja en la Figura 2.

Figura 2: Diagrama de flujos para la configuración de la muestra del estudio.



Fuente: Elaboración propia.

Una vez determinada la muestra, se procedió a un análisis de contenido de los documentos identificando cadenas textuales que utilizaban los términos “participar”, “participación”, “participante/s”, “ciudadanía”, “ciudadano/a”, “ciudadanos/as”. Las cadenas textuales localizadas han constituido finalmente el objeto de análisis en este estudio. El análisis de contenido fue realizado con la asistencia del software de análisis cualitativo QualCoder. La Figura 3 muestra los documentos finalmente incluidos en la muestra.

Figura 3. Cuadro resumen de documentos analizados.

ÁMBITO	TIPO DE DOCUMENTO	DENOMINACIÓN	FECHA
Local	Diagnóstico y Plan	Plan de acción: Guadalajara ciudad amigable con las personas mayores.	2018
Local	Plan	Plan local de atención a personas mayores 2021-2024 Jerez de la Frontera.	2021

ÁMBITO	TIPO DE DOCUMENTO	DENOMINACIÓN	FECHA
Local	Plan	Gijón, ciudad amiga de las personas mayores: Plan de acción trienal 2021-2024.	2021
Local	Plan	Plan municipal para las personas mayores de Santa Cruz de Tenerife.	2017
Local	Plan	Plan municipal para las personas mayores de Santa Cruz de Tenerife.	2017
Local	Plan	Cartagena, ciudad amigable con las personas mayores. Plan de acción 2022-2025.	2022
Local	Plan	Plan de acción 2022-2024 Lorca amigable con las personas mayores.	2022
Local	Plan	Madrid, ciudad amigable con las personas mayores. Plan de acción 2021-2023.	2021
Local	Plan	Plan “Barcelona, ciudad amigable con las personas mayores 2022-2030”.	2022
Provincial	Plan	Plan estratégico de personas mayores de Bizkaia.	2013
Autonómico	Estrategia	Estrategia de atención y protección social para las personas mayores en Aragón.	2018
Autonómico	Estrategia	Estrategia vasca con las personas mayores 2021-2024.	2021
Autonómico	Plan	II plan de atención a las personas mayores Castilla-La Mancha.	2008
Autonómico	Estrategia y Plan de acción	Estrategia de envejecimiento activo y saludable de Navarra. Plan de acción 2018-2019.	2018
Autonómico	Estrategia	Estrategia valenciana de envejecimiento activo y lucha contra la soledad no deseada. 2023-2027.	2023
Autonómico	Estrategia	Estrategia de atención a las personas mayores de la comunidad de Madrid 2017-2021.	2017
Estatal	Plan	Plan de acción para las personas mayores 2003-2007.	2003
Estatal	Estrategia	Estrategia nacional de personas mayores para un envejecimiento activo y para su buen trato 2018-2021.	2017

Fuente: Elaboración propia.

5. ANÁLISIS Y RESULTADOS

5.1 La consideración institucional de las personas mayores como actor social para la participación: ¿homogeneidad o heterogeneidad social?

A partir del análisis de contenido de los documentos cabe hablar en términos generales de un consenso respecto a la situación de discriminación y exclusión del colectivo de personas mayores en términos de participación social, que es recogido por los organismos internacionales. La Estrategia nacional de personas mayores para un envejecimiento activo y para su buen trato, por ejemplo, establece entre sus medidas que *“Debe combatirse la exclusión social y el aislamiento de las personas mayores en los distintos ámbitos, ofreciéndoles igualdad de oportunidades de participación en la sociedad”*. Se trata de un posicionamiento, si no extensible a toda la muestra de documentos analizados, al menos sí a un porcentaje relevante, y contribuye a dar cuenta de un sesgo participativo de edadismo en la sociedad. Pero en cambio, en los documentos analizados se presta mucha menos atención a las asimetrías participativas internas dentro del propio segmento de población de las personas mayores.

La mayoría de los planes y estrategias presentan un diseño que imagina a las personas mayores como un colectivo homogéneo e indiferenciado internamente, lo que lleva en muchos casos a programar líneas de acción ciegas a los condicionantes y sesgos participativos existentes dentro de este grupo de población. Esta circunstancia ha sido evidenciada en estudios que identifican cómo el problema de la homogeneización de las personas mayores implica la simplificación de las respuestas a necesidades y respeto de derechos sin considerar la necesaria interseccionalidad que éstas conllevan. (Rodríguez-Cabrero, Rodríguez-Rodríguez, Castejón-Villarejo, Morán-Alaez, (2012) Rodríguez-Rodríguez, Vila-Mancebo y Ramos-Feijóo 2022).

Los programas de voluntariado, de fomento del asociacionismo o la programación de actividades socioculturales resultan pertinentes como espacios para la creación de oportunidades o para la participación. Sin embargo, si no atienden a las posibles fallas internas que definen las oportunidades de participación dentro del colectivo de personas mayores, pueden resultar, si no excluyentes, al menos sí exclusivas para un perfil determinado de estas. Dado que la heterogeneidad no es tenida en cuenta, se observa como consecuencia en los planes y estrategias que no son frecuentes en absoluto menciones discursivas (y menos aún acciones concretas) orientadas a la reducción de cuestiones relativas al género, el hábitat, el nivel educativo, o la posición socioeconómica de cara a la participación de las personas mayores. Sirva en este caso como reconocimiento a lo contrario, ejemplos en materia de género como el del II Plan de atención a las personas mayores de Castilla-La Mancha, que fijó como objetivo específico *“Promover programas y actuaciones especiales con las mujeres mayores para conseguir su mayor participación activa en la comunidad en condiciones de igualdad, mostrando especial interés por las mujeres mayores rurales”*, el Plan estatal de acción para las personas mayores 2003-2007, que establecía como una de sus estrategias *“Promover programas y actuaciones especiales con las mujeres mayores en orden a su mayor participación activa*

en la comunidad, en condiciones de igualdad con los hombres”, o el Plan de acción del municipio de Madrid, que determina como una acción específica “el fomento del empoderamiento personal de las mujeres mayores de 60 años”.

5.2 Las dimensiones participativas presentes en los planes o programas: ¿participación social o participación ciudadana?

En este ámbito de análisis, cabe resaltar en primer lugar que resulta paradójico el énfasis que muchos de los documentos realizan sobre el término “participación activa” cuando hacen referencia a la participación de las personas mayores. La participación, por definición, requiere un posicionamiento activo de las personas. Utilizar el adjetivo “activa” para dotar de sentido a la participación supone el reconocimiento implícito de que pueden existir formas de participación pasiva. Cabe preguntarse en este sentido si los beneficiarios de acciones o planes institucionales pueden ser considerados participantes (y contados como tales) por el mero hecho de ser receptores de actividades comunitarias pensadas desde las instituciones, como pueden ser, por ejemplo, cursos, programas de animación sociocultural, o acciones similares. Es el caso por ejemplo del Plan Municipal para Mayores de Santa Cruz de Tenerife, indica que “*Se aborda la participación entendida como la asistencia a actividades realizadas desde el Ayuntamiento u otras entidades y, por otro lado, como la participación asociativa y/o política de las personas mayores.*”

Establecida esta premisa tendente a una concepción que podríamos calificar como laxa de la idea de participar, la cuestión distintiva identificada en gran parte de los documentos que integran la muestra apunta hacia una idea de la participación de las personas ligada mayoritariamente a la inserción en la vida comunitaria, la vida social como recurso para mitigar la soledad no deseada, la integración en el mundo asociativo como forma de sociabilidad ampliada, la participación en actividades organizadas orientadas a mejorar la calidad de vida o la contribución a la comunidad a través de voluntariados. Todos estos rasgos muestran lugares comunes en la práctica totalidad de planes y estrategias analizadas, y traslucen una concepción institucional de la participación muy ligada a lo que en el apartado introductorio se ha tipificado como la noción de participación social, tanto en su dimensión interna de sociabilidad pública, como en la de asociacionismo y voluntariado. Estos hallazgos coinciden con otras investigaciones (Duque y Mateo Echanogorria IMSER-SO 2008; Subirats y Salanova 2011; Rodríguez-Cabrero et al 2012; Villar y Serrat 2014).

En cambio, las referencias dentro de los documentos a posicionamientos cercanos al dominio de la participación ciudadana son más escasos y también menos explícitos. Aunque en la práctica totalidad de planes y estrategias se alude a la conveniencia de que las personas mayores tomen parte en los asuntos públicos (más adelante matizaremos esta cuestión), el desarrollo operativo de mecanismos que para este fin ofrecen los planes es relativamente reducido, a excepción del apoyo al mantenimiento y desarrollo de las figuras de los consejos consultivos de personas mayores, que en cualquier caso representan una vía corporativa para la participación ciudadana reservada

para las organizaciones ciudadanas formales. Cabe de todas formas resaltar postulados más o menos genéricos en favor del desarrollo de las dimensiones de la participación política y el compromiso cívico, que son las propias del dominio definido de participación ciudadana en la introducción de este texto. Ejemplo de ello son el Plan local de atención a personas mayores de Jerez de la Frontera, que declara que *“las personas mayores tienen derecho a participar en su comunidad y al pleno desarrollo de su vida personal, participando en la toma de decisiones que les afecten”*, la Estrategia vasca con las personas mayores: *“El concepto de ‘ciudadanía activa’ se presenta como un desafío clave en el ámbito de las políticas de envejecimiento para los próximos años. [...] Este término emerge desde un enfoque basado en los derechos, igualdad de oportunidades y de trato, respaldando el ejercicio de la participación en el proceso político y en otros aspectos de la vida comunitaria.”*, o el Plan de Acción de Lorca, que resalta no ya la deseabilidad de la implicación de las personas mayores en las decisiones públicas, sino el carácter estratégico que tiene esta implicación: *“La implicación de las personas mayores en la toma de decisiones de la ciudad es imprescindible para la promoción de una ciudad amigable. En este sentido, la ciudadanía ejerce influencia y comparte el control de las decisiones, asumiendo como comunidad, un papel protagonista”*.

5.3 El lugar de las personas mayores en la esfera pública desde la visión institucional: ¿Integración social o agencia social?

Este tercer eje de análisis, ligado a las hipótesis de investigación, ha buscado indagar en torno a los fines perseguidos por las planificaciones de las instituciones al hablar de la participación de las personas mayores. En este sentido, se ha confirmado una dicotomía diferenciada en los posicionamientos institucionales: por un lado, el que asume que el fin último de la participación de las personas mayores es mejorar o facilitar su integración social. Por otro, el que postula que el objetivo de la participación social de las personas mayores es establecer las condiciones idóneas para que este colectivo pueda ejercer influencia como agente en los asuntos comunitarios o públicos.

A este respecto, lo que los resultados muestran es la preeminencia de la concepción de la participación como medio para la integración. De hecho, en algunos documentos este posicionamiento se explicita como una preocupación fundamental. La estrategia de atención a las personas mayores de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, fija como una de sus principales inquietudes la *“Participación activa e integración de las personas mayores en la sociedad actual”*. Por su parte, el Plan local de atención a personas mayores de Jerez de la Frontera indica, entre sus principios inspiradores, que la participación *“tiene que ver con la integración real en la sociedad”*.

Además, la idea de la participación como medio o recurso para la integración social de las personas mayores es pensada en un porcentaje significativo de los planes y estrategias desde una perspectiva netamente sectorial. Así, interesa que las personas mayores se integren a través de la participación, especialmente en aquellos asuntos, problemas, o políticas que les afectan directamente. Sin embargo, no es común una visión participativa que persiga que las personas mayores trasciendan en

su conducta participativa a los ámbitos circunscritos a su condición de mayores, extendiéndose así a otros espacios de la acción pública u otras políticas sectoriales. Esta visión sectorial se aprecia por ejemplo en Plan Estatal para las personas mayores 2003-2007, que asume entre sus principios que *“Las personas mayores deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar”*. Otro ejemplo de ello es el II Plan de atención a las personas mayores de Castilla-La Mancha, que incorporó como objetivo específico *“Fomentar espacios de participación que faciliten a las personas mayores expresar sus opiniones en los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que como miembros activos de la sociedad les afecten”*. De hecho, la abstracción de la participación de las personas mayores frente a la realidad del resto de edades se comprueba a través del escaso peso que tiene en los planes y estrategias la idea de participación intergeneracional. La potencialidad de la intergeneracionalidad y la retroalimentación de capital comunitario que supone este principio en el ámbito de la participación ocupa un espacio muy poco significativo en el conjunto de planes y estrategias analizadas. Solo en escasos casos aparece entre los principios rectores de las estrategias, como el Plan estratégico de personas mayores de Bizkaia, mientras que aisladamente es recogido en algún otro documento de manera casi marginal, como es el caso de la Estrategia de la Comunidad de Madrid, con el planteamiento de un *“Concurso para promover relaciones intergeneracionales”*.

Cabe matizar que esta visión sectorial en la forma de entender cómo debe ser la participación de las personas mayores, sin embargo, no está exenta en algunos casos de grados importantes de ambición participativa, como refleja el Plan estratégico de personas mayores de Bizkaia, que asume que la participación *“exige la consideración de las necesidades, capacidades y voluntades de las personas mayores en la planificación y ejecución de las iniciativas o proyectos dirigidos a ellas. Las personas mayores tienen derecho a ser consultadas acerca de las decisiones que les afectan directamente, habilitando los cauces para que este derecho pueda hacerse efectivo”*.

Frente al postulado de la concepción de la participación como instrumento para la integración sectorial de los mayores, la percepción institucional de la participación de las personas mayores en términos de su capacidad de agencia social resulta minoritaria entre los documentos analizados en la muestra. Aunque excepciones a esta postura constituyen, por ejemplo, el Plan municipal para las personas mayores de Santa Cruz de Tenerife, que afirma que *“La consideración de las personas mayores como protagonistas activas de su vida y de la vida comunitaria revierte en el desarrollo social, cultural, político y económico del municipio. Su participación, ya sea en actividades de ocio, formativas, laborales, solidarias, y políticas, es una forma de capital social”*, o el Plan de acción del municipio de Barcelona, que solicita *“fomentar la participación de las personas mayores en la definición de las políticas de la ciudad”*.

Por otro lado, un nexo particular entre los conceptos de participación y agencia social que conviene ser incorporado al análisis es la idea de empoderamiento. Aunque la mención del empoderamiento es marginal en los documentos que componen la muestra, resulta a nuestro juicio un elemento

diferencial en aquellos planes o estrategias que lo incorporan. Este es el caso por ejemplo del Plan de Acción de Gijón, que indica expresamente que *“Este Plan parte de la premisa de mejorar la amigabilidad del municipio de Gijón, a través de la mejora de la calidad de vida y del bienestar de las personas mayores, con el compromiso de impulsar en mayor medida la participación de las mismas y facilitar su implicación y compromiso en la vida del municipio, fomentando su empoderamiento”*; o la Estrategia nacional de personas mayores para un envejecimiento activo y para su buen trato, que fija entre sus medidas *“Fomentar el asociacionismo, que propicie una participación activa de las personas mayores, empoderándolas, dándoles voz y mostrando su liderazgo en la sociedad.”*. Aunque quizás el documento más explícito por su posicionamiento en este ámbito sea la Estrategia valenciana de envejecimiento activo y lucha contra la soledad no deseada, que *“...pone en relación la participación de las personas mayores con el empoderamiento. Trata de promover el cambio social hacia un nuevo paradigma de Envejecimiento Activo, que otorgue visibilidad y protagonismo a las personas mayores”*.

6. CONCLUSIONES

La participación activa de las personas mayores en la definición de políticas públicas es un elemento fundamental para garantizar la aplicación de un Modelo de atención integral y centrado en la persona, que sirve para empoderar a las personas mayores, respetando sus derechos, preferencias y necesidades individuales, en lugar de aplicar un enfoque uniforme y paternalista.

La propia normativa analizada afirma que la participación de las personas mayores en la formulación de políticas públicas garantiza que se tengan en cuenta sus perspectivas y experiencias. Esto es crucial ya que son una población diversa con diferentes necesidades y deseos. Al involucrarlas en el proceso de toma de decisiones se pueden diseñar políticas y programas que se adapten mejor a sus circunstancias y prioridades. Estas afirmaciones se recogen en las normativas, sin embargo, adolecen aún de una puesta en marcha que reconozca el valor intrínseco de las aportaciones de las personas mayores.

El modelo de atención integral y centrado en la persona se basa en la individualización de los cuidados y servicios, considerando las necesidades físicas, emocionales y sociales de cada individuo. Solo cuando las personas son puestas en el centro de la agenda política se puede contribuir a la implementación de este modelo al promover la personalización de los servicios, evitando la estandarización y la burocracia que a menudo caracterizan a los sistemas de atención.

Asimismo, la participación de las personas mayores fomenta la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos. Cuando las personas mayores participan en la toma de decisiones, se crea un sistema más equitativo y justo, donde se asignan recursos de manera adecuada y se evita el despilfarro. La relación entre la participación de las personas mayores en la definición de políticas públicas y el modelo de atención integral centrado en la persona

es esencial para promover el bienestar y la dignidad de toda la población. Al empoderar a las personas mayores y tener en cuenta sus opiniones y necesidades, se pueden diseñar políticas y servicios más efectivos y humanizados que respeten la singularidad de cada individuo en su proceso de envejecimiento.

La consideración investigadora de los dos dominios planteados desde la conceptualización (participación social y ciudadana) y sus cuatro dimensiones básicas (participación política y electoral; ciudadanía activa y compromiso cívico; asociacionismo y voluntariado; y finalmente sociabilidad pública) permiten analizar cuáles poseen un mayor peso o una mayor presencia en las concepciones institucionales de la participación de las personas mayores, que tal y como ha podido verse, constituye un objeto de estudio pertinente. El modo en que el poder institucional perfila el lugar que ocupan las personas mayores en la esfera pública o en la comunidad determina sin duda la concepción que estas instituciones tienen de las personas mayores en la construcción de la ciudadanía.

Que se haga énfasis en que la participación de las personas mayores se debe desarrollar en el ámbito de la participación social o comunitaria y no de la participación ciudadana, o viceversa, trasluce una visión concreta del lugar hacia el que es proyectado este segmento de población.

Por otro lado, las condiciones tanto institucionales como personales que deben existir para propiciar las diferentes formas de participación son muy variables, y responden tanto a posicionamientos estrictamente políticos dentro de las instituciones, como a condicionantes sociales, de salud o autonomía de las propias personas mayores. Y aquí las formas en las que los planes y estrategias públicas identifican estas barreras participativas y proponen soluciones, también dan cuenta de la forma de concebir la participación social y ciudadana. En definitiva, asumir la participación desde la perspectiva propuesta permite identificar el rol de las personas mayores como protagonistas en la definición de las políticas, tal y como formula el MAICP con el respaldo de la opinión científica internacional.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Connidis, I. A., & McMullin, J. A. (1992). Getting out of the house: *The effect of childlessness on social participation and companionship in later life*. *Canadian Journal on Aging*, 11 (4), 370–386. <https://doi.org/10.1017/S0714980800006899>
- Duque, J. y Mateo Echanogorria, A. (2008) La participación social de las personas mayores. Colección Estudios Serie Personas Mayores N.º 11005
- Francés, F. y Ramos-Feijóo, C. (2023). Una propuesta multidimensional para la conceptualización de la participación social y ciudadana. Working Paper (23-1) Grupo de Investigación Atención Integral y Centrada en la Persona (GI-AICP). Universidad de Alicante.
- Klandermans, B. (1998). Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural, Benjamín Tejerina Montaña (ed. lit.), Pedro Ibarra Güell.
- Klandermans, B. y S. Tarrow. 1988. “Mobilization into social movements: synthesizing european and american approaches”, en Klandermans, B, Kriesi, H. y Tarrow, S.(eds.), *Research in social movements, conflicts and change*. Vol. 1:1- 38. Londres, JAI press
- OECD (2005) “Ensuring quality long-term care for older people”. Policy Brief, vol march 2005. Paris: OECD.
- OECD and European Unión (2011). Help wanted? Providing and Paying for Long-Term Care Paris: OECD Health Policy Studies.
- OECD and European Unión (2013). A Good Life in Old Age?: Monitoring and Improving Quality in Long-term Care”. Paris: OECD Health Policy Studies.
- OIT Report Scheil-Adlung, X. (2015) Long-term care protection for older persons: A review of coverage deficits in 46 countries. Informe de la OIT.
- OMS (2015) Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf?sequence=1
- OMS (2019). ICOPE Handbook: Guidance on person-centred assessment and pathways in primary care. World Health Organization.
- Melucci, A. 1989. *Nomads of the present*. Filadelfia, Temple University Press
- Melucci, A. 1994. ¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?, en E. Laraña, *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. 119- 150. Madrid, CIS.

- Pinazo-Hernandis, S. (2020). Psychosocial impact of COVID-19 on older people: Problems and challenges. *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 55 (5), 249-252. DOI: 10.1016/j.regg.2020.05.006
- Ramos-Feijóo, C. Francés García, F. (2021). Participación en los procesos de cuidados desde el modelo de atención integral y centrada en la Persona. (MAICP) *Prisma Social: revista de investigación social*, ISSN-e 1989-3469, Nº. 32, 2021
- Robertson, A. (1990). The politics of Alzheimer's disease: a case study in apocalyptic demography. DOI:10.2190/C8AE-NYC1-2R98-MHP1
- Rodríguez Rodríguez, P. (2013). *La atención integral y centrada en la persona*. Madrid: Fundación Pilares para la Autonomía Personal.
- Rodríguez Rodríguez, P. (2015). *La situación del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito local y perspectivas de futuro*. Madrid: Fundación Caser.
- Rodríguez Rodríguez, P., Vilà Mancebo, T. y Ramos-Feijóo, C. (2021): *Ejercicio de derechos y deberes de las personas mayores en la vida cotidiana. Guía para profesionales de residencias y otros centros*. Guía nº 7. Madrid: Fundación Pilares para la Autonomía Personal.
- Rodríguez Rodríguez, P.; Ramos Feijóo, C. et al. (2017) *La atención en domicilios y comunidad a personas con discapacidad y personas mayores: Guía de innovación según el modelo ACP*. Madrid: Fundación Pilares para la autonomía.
- Rodríguez- Rodríguez, P. & Zorrilla Muñoz, V. (2022). Tendencias de cambio en los servicios sociosanitarios de atención domiciliaria tras los aprendizajes de la pandemia de la COVID-19. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, (31)
- Vega Vega, J.L.; Buz Delgado, J.; Bueno Martínez, B. (2002). Niveles de actividad y participación social en las personas mayores de 60 años. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, núm. 45, pp. 33-53 Universidad de Zaragoza
- Villar, F y Serrat, R. (2014). La participación cívica de las personas mayores como expresión de la generatividad en la vejez en *Estudios Interdisciplinarios sobre o Envelhecimento*. DOI: 10.22456/2316-2171.44952
- Subirats, J. y Pérez Salanova, M. (2011) *El reto de la nueva ciudadanía. Nuevos relatos y nuevas políticas para distintas personas mayores LYCHNOS* Nº 8 Cuadernos de la Fundación General CSIC, <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/lychnos08-subirats-reto-01.pdf>
- Yoma, S. (2017). Participación de las personas usuarias en políticas públicas de salud mental: una revisión integrativa. *SciELO 5 Brasil*. DOI: 10.1590/1413-81232018247.14402017