



iifap
instituto de investigación y
formación en administración pública
facultad de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Córdoba

Políticas de Vejez en Córdoba:
un análisis desde el enfoque de derechos

Maestranda: Erika Gallo

Director: Javier Moreira Slepoy

Año 2022

Políticas de Vejez en Córdoba:
un análisis desde el enfoque de derechos

Dedicatoria

A mi familia, que me acompaña sin presionarme.

A mis amigos, que nunca se cansaron de escuchar sobre este proyecto.

A las personas mayores que me enseñaron a ver la vejez con otros ojos.

A la vieja que llevo dentro.

Contenido

Capítulo Uno	Introducción	7
1.1.	Caracterización de la población de personas mayores	7
1.2.	Apartado metodológico	14
1.2.1.	Pregunta de investigación	14
1.2.2.	Objetivo General	15
1.2.3.	Objetivos específicos	15
1.2.4.	Metodología	15
1.3.	Resumen Capítulo Uno	18
Capítulo Dos	La intervención estatal sobre la vejez	21
2.1.	¿Qué es ser viejo?: abordajes académicos de la vejez	21
2.2.	Las formas de interpelación a la vejez desde el Estado argentino	24
2.2.1.	Recorrido histórico del abordaje a la vejez	24
2.2.2.	El Estado y las políticas públicas	42
2.3.	Aportes del enfoque de derechos al diseño de políticas públicas	44
2.3.1.	¿Qué significa la participación en las políticas de vejez?	50
2.4.	Resumen Capítulo Dos	53
Capítulo Tres	Del dicho al hecho: políticas públicas de vejez en Córdoba	55
3.1	Políticas públicas de vejez previas al Plan Córdoba Mayor	55
3.1.1.	Espacio Illia – Caja de Jubilaciones	56
3.1.2.	Programa de fortalecimiento institucional para Centros Vecinales, de Jubilados y ONG – Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo	61
3.1.3.	Boleto Gratuito Adulto Mayor – Ministerio de Servicios Públicos	64
3.1.4.	Dirección General de Adultos Mayores – Ministerio de Desarrollo Social	65
3.2	Contexto habilitante a la toma de decisión	68
3.3	Implementación del Plan Córdoba Mayor	69
3.3.1.	Plan Córdoba Mayor Eje 1: Cuidados Progresivos	74
3.3.2.	Plan Córdoba Mayor Eje 2: Participación, Empoderamiento e Inclusión Comunitaria	77
3.3.3.	Plan Córdoba Mayor Eje 3: Capacitación, Vinculación Gerontológica y Vinculación Institucional	87
3.3.4.	Eje transversal de trabajo con municipios y comunas	89
3.3.5.	Espacio Illia	91
3.4	Resumen Capítulo Tres	92
Capítulo Cuatro	Voces de los beneficiarios	94
4.1.	Inventar la pólvora	95

4.2.	Una aceituna negra cada cuatro años	97
4.3.	Puente a la vejez	99
4.4.	Resumen Capítulo Cuatro	102
Capítulo Cinco El Plan Córdoba Mayor y el Espacio Illía bajo la lupa de la perspectiva de derechos		104
5.1.	Marco legal e institucional adecuado	104
5.2.	Estrategia integral, coherente y coordinada	106
5.3.	Principio de igualdad y no discriminación	107
5.4.	No vulneración de derechos	109
5.5.	Participación	109
5.6.	Transparencia y acceso a la información	111
5.7.	Rendición de cuentas y mecanismos de reparación	113
5.8.	Resumen del Capítulo Cinco	115
Capítulo Seis Reflexiones Finales		117
6.1.	De aspiración a concreción: el largo camino desde enfoque al cumplimiento efectivo de derechos	119
6.2.	La política primero: cómo la lógica política prevalece sobre el enfoque de derechos	121
6.3.	Qué política para qué vejez: sesgos asistencialistas en la política pública	125
Epílogo: La resiliencia institucional en el marco de la pandemia Covid-19		128
Referencias		133

Capítulo Uno Introducción

1.1. Caracterización de la población de personas mayores

Una de las primeras discusiones que surge en torno al envejecimiento demográfico es la definición misma de vejez: ¿a qué edad se comienza a ser una persona mayor?¹ Las tendencias teóricas más recientes optan por entender a la vejez como un fenómeno holístico y complejo, que tiene que ver no sólo con la edad física, sino también con cuestiones sociológicas, psicológicas y culturales: “Es importante reconocer que la edad cronológica no es un indicador exacto de los cambios que acompañan al envejecimiento. Existen considerables variaciones en el estado de la salud, la participación y los niveles de independencia entre las personas ancianas de la misma edad. Los responsables políticos tienen que tenerlo en cuenta cuando diseñen políticas y programas para sus poblaciones de personas ancianas” (OMS, 2002)

Si bien en próximos capítulos de este trabajo se intenta deshilvanar la conceptualización, en la instancia de la descripción demográfica es necesario realizar un corte en la edad cronológica para describir a la población de personas mayores. La mayoría de los autores e incluso los instrumentos estadísticos argentinos recogen los 65 años como edad para comenzar a hablar de personas mayores. No es este el único criterio, y es necesario aclarar que incluso las políticas públicas estudiadas en el presente trabajo cuentan con recortes disímiles de edad para regular el ingreso a sus prestaciones. Hecha esta aclaración, se describen a continuación las características demográficas de la población de 65 años o más en la República Argentina, y particularmente en la provincia de Córdoba.

1 La discusión que aquí se presenta sobre la definición de persona mayor y vejez acuñadas por la producción académica es limitada. En primer lugar, porque el foco de esta investigación se encuentra en la definición que las políticas públicas analizadas dan de persona mayor, no sólo en su recorte de edad biológica, sino en las características y derechos que le confieren. En segundo lugar, porque esta es una discusión que ha sido abundantemente tratada por numerosos especialistas en la materia, y que se encuentra extensamente desarrollada en los trabajos aquí citados. Para un abordaje más detallado de las discusiones en torno a la vejez (cronológica, biológica, psicológica, social y psicosocial), ver, entre otros, a Segura Cuenca, M.C. (2015).

Los procesos de envejecimiento poblacional comenzaron a llamar la atención de los especialistas hace ya unos cuantos decenios; aunque es un fenómeno que comenzó a registrarse en primer lugar en los países occidentales económicamente desarrollados. Esto fue posible por dos tendencias simultáneas: por un lado, la caída en la tasa de natalidad, y por otro, el aumento en la esperanza de vida de las personas mayores. La Organización Mundial de la Salud prevé que entre los años 2000 y 2050, la población de personas mayores de 65 años se duplicaría, alcanzando el 22% de la población mundial².

Ahora bien, esta tendencia comenzó a registrarse también en los países latinoamericanos, siendo Argentina -junto con Chile- uno de los más envejecidos en la región. “Para el año 2050 tendremos que 1 de cada 5 argentinos tendrá más de 64 años de edad y con algo más de 50 millones de habitantes, y nuestra población mayor será de casi 10 millones de personas” (Regazzoni, 2011, pág. 2). Pero el envejecimiento y sobre todo la calidad de vida en el envejecimiento no se distribuyen equitativamente.

En primer lugar, es necesario apuntar que una mayor expectativa de vida responde a una mejor calidad de vida, ya que implica el acceso a servicios básicos (desde agua apta para consumo hasta atención primaria de la salud y prevención de enfermedades) que no se encuentran igualmente distribuidos en el territorio nacional. A continuación, se presenta un breve esquema de las vejezes y sus condiciones en la República Argentina, para enfocarse luego en la situación de las personas mayores en la provincia de Córdoba en particular.

De acuerdo con el Censo Nacional 2010, el 10% de las personas del país cuentan con 65 años o más, lo cual equivale al 8,6% de la totalidad de los hombres y al 11,8% de las mujeres, confirmando una vez más que las mujeres poseen mayor expectativa de vida que los hombres. Sin embargo, este

² Cabe destacar que esta proyección puede verse afectada dado que la pandemia de coronavirus en curso, afecta más severamente a la población adulta mayor. A la fecha de escritura de esta tesis se registran más de 6.300.000 muertes por causas relacionadas con el COVID, de las cuales la mayoría responden a personas mayores de 60 años. En el caso de Argentina, al 13/03/2021, de las 127.904 muertes por COVID registradas, un 80% corresponde al rango etario de “60 años o más”. Fuente: Ministerio de Salud de la Nación.

promedio es muy distinto según la jurisdicción, y comprende desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en donde el 16,4% de la población cuenta con 65 años o más, hasta Tierra del Fuego, donde apenas el 3,8% de la población pertenece a este rango etario.

Distrito	Total	Varones	Mujeres
CABA	16,4	13,0	19,3
Santa Fe	11,8	9,6	13,8
Córdoba	11,2	9,3	12,9
La Pampa	11,2	9,8	12,6
Buenos Aires	10,7	8,9	12,4
Entre Ríos	10,3	8,5	12,0
Mendoza	10,3	8,8	11,6
San Juan	8,7	7,5	9,8
San Luis	8,7	7,6	9,8
Río Negro	8,5	7,7	9,3
Tucumán	8,0	6,9	9,1
Catamarca	7,9	6,8	9,0
Corrientes	7,9	6,9	8,8
Santiago del Estero	7,7	6,8	8,5
Chubut	7,4	6,5	8,3
Jujuy	7,2	6,6	7,8
La Rioja	7,2	6,3	8,0
Chaco	7,0	6,1	7,8
Formosa	7,0	6,6	7,4
Salta	7,0	6,4	7,6
Neuquén	6,6	5,9	7,2
Misiones	6,3	5,8	6,7
Santa Cruz	5,3	4,7	5,9
Tierra del Fuego	3,8	3,4	4,3
Total del país	10,2	8,6	11,8

Tabla N° 1: Porcentaje de la población de 65 años o más.
Fuente: Censo Nacional 2010 - INDEC

Tal como se menciona con anterioridad, esta es una tendencia que se acentúa en el tiempo: en el Censo Nacional de 1970 se registró un porcentaje

de 7% de la población total mayor de 65 años, llegando a un proyectado de 11,6% en 2021³, mostrando la propensión al alza de este indicador.

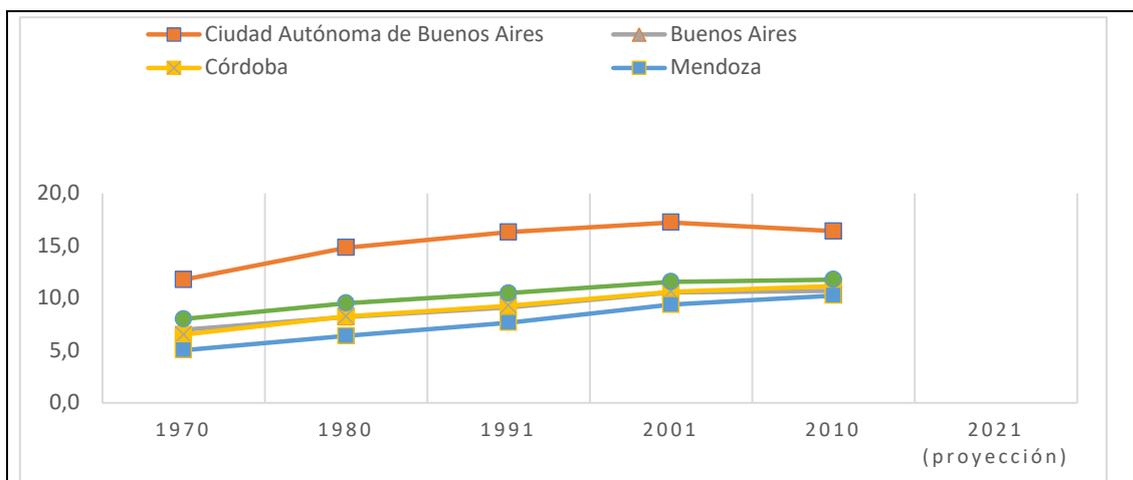


Gráfico N° 1: Porcentaje de la población de 65 años o más desde 1970 a 2021.
Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC

A continuación, se detalla la proporción de población de 65 años o más en los cinco distritos más pobladas de la Argentina (en orden: provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Mendoza) durante los últimos cinco censos poblacionales. Allí se puede apreciar el alza sostenida de la proporción de personas de 65 años o más en todas las jurisdicciones, a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que registra una leve caída entre 2001 y 2010. Aun así, es la jurisdicción con mayor proporción de personas de 65 años o más, casi 5% encima de la segunda, Santa Fe.

Gráfico N° 2: Proporción de la población de 65 años o más en los cinco distritos más poblados.
Elaboración propia en base a datos del INDEC

para el estudio de los cambios demográficos

Los estudios que atienden específicamente a la población de personas mayores en la provincia de Córdoba son relativamente escasos. Sin embargo, se encuentran algunas descripciones que son de utilidad al presente trabajo, ya que permiten acercarnos a un perfil demográfico de la población sujeto de estudio que nos ocupa. En este sentido, se adhiere a lo que expresan Mazzetti y Crissi (2018, pág. 48):

si bien ciertos patrones de época configuran estilos de vida y formas de sociabilidad propias de un momento histórico, las maneras de habitar los territorios y las diversas formas de inserción comunitaria dan cuenta de micro realidades que construyen escenarios diversos, imposibles de unificación. Por lo cual, pensar en un sujeto envejecido de manera situada demandará ubicarlo en un mosaico único e irreplicable, aun aunque dicho territorio comparta similitudes con otras formas de ordenamiento de la vida social.

Uno de los principales problemas a la hora de realizar un relevamiento exhaustivo de las personas mayores, dónde y cómo viven, si sus necesidades básicas se encuentran satisfechas, su nivel educativo, cuáles son sus redes de apoyo, las actividades que realizan, o algún dato de carácter agregativo, es la inexistencia de estadísticas actualizadas. La gran mayoría de los estudios socio demográficos se realizan con la información del Censo Nacional 2010, y otros estudios masivos específicos, como por ejemplo la Encuesta de Calidad de Vida de Adultos Mayores (ENCaViAM) realizados por INDEC, son de 2012. Por su parte, los informes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) sólo desagregan datos de rangos etarios para cuestiones relacionadas con el acceso a la cobertura médica y el máximo nivel educativo alcanzado, sin hacer un desagregado por conglomerado urbano.

Es por ello que al momento de hacer una caracterización de la población de personas mayores en la provincia de Córdoba, el instrumento más confiable es el Censo Nacional 2010. De él se desprende que, para dicho año, se registraron 369.518 personas de 65 años o más en Córdoba, de los cuales más del 50% se localizaba en la región denominada Gran Córdoba (departamentos Capital, Colón, Santa María, Río Primero, Río Segundo y Punilla).

Departamento	Población de 65 años o más	% sobre el total de personas mayores de 65 a nivel provincial
Calamuchita	6.529	1,77%
Capital	136.252	36,87%
Colón	19.012	5,15%
Cruz del Eje	6.159	1,67%
General Roca	4.146	1,12%
General San Martín	14.905	4,03%
Ischilín	3.580	0,97%
Juárez Celman	7.158	1,94%
Marcos Juárez	15.587	4,22%
Minas	623	0,17%
Pocho	743	0,20%
Pte. Roque Sáenz Peña	4.842	1,31%
Punilla	23.430	6,34%
Río Cuarto	30.833	8,34%
Río Primero	4.599	1,24%
Río Seco	1.203	0,33%
Río Segundo	11.990	3,24%
San Alberto	3.671	0,99%
San Javier	5.810	1,57%
San Justo	25.982	7,03%
Santa María	9.681	2,62%
Sobremonte	491	0,13%
Tercero Arriba	14.810	4,01%
Totoral	1.734	0,47%
Tulumba	1.570	0,42%
Unión	14.178	3,84%
Total	369.518	100%

Tabla N° 2: Población de 65 años o más por departamento en la provincia de Córdoba; y su porcentaje sobre el total de personas de 65 años o más en la provincia.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 2010

La presencia de personas mayores aumenta en las regiones urbanas y disminuye en las rurales, lo cual explica los altos porcentajes de personas de 65 años o más ubicadas en departamentos como Río Cuarto, Punilla, Capital y San Justo, donde se asientan los conglomerados urbanos más grandes de la provincia.

Asimismo, también se registra una predominancia de mujeres dentro del grupo etario de personas mayores:

Al investigar el envejecimiento poblacional de la provincia de Córdoba, Peláez (2004) señala que la mayor viudez femenina alcanza a más de la mitad de las adultas mayores y a las tres

cuartas artes de las mayores de 80 años, contra menos de un 15% entre los hombres mayores, y 31% entre los mayores de 80; cuya causa se debe a la mayor expectativa de vida de las mujeres, a causa de la sobremortalidad masculina (Mazzetti-Latini & Crissi-Aloranti, 2018, pág. 54).

En cuanto al máximo nivel educativo alcanzado por las personas mayores en la provincia de Córdoba, el Censo 2010, arroja que el primario es el nivel máximo de educación finalizado, con más de un 62% de personas entre primario completo y secundario incompleto. Por otro lado, la población con estudios superiores (completos o incompletos) alcanza el 11,1% del total de personas mayores de 65 años.

Máximo nivel educativo alcanzado	% de población de 65 años o más
Inicial	0,17%
Primario completo	34,11%
Primario Incompleto	27,99%
Secundario completo	10,90%
Secundario incompleto	7,56%
Superior no universitario completo	3,85%
Superior no universitario incompleto	0,65%
Universitario completo	4,60%
Universitario incompleto	2,01%
NS/NC	8,16%
Total	100%

Tabla N° 3: Proporción de la población de más de 65 años de Córdoba según máximo nivel educativo alcanzado

Finalmente, se describe la población mayor de 65 años de acuerdo a la cobertura de salud con que cuenta, lo cual permite asimilar, a grandes rasgos, el grado de acceso y de integración al menos en la cobertura de algunas necesidades básicas. Tal como se aprecia en la tabla a continuación, casi un tercio de la población de 65 años o más en la provincia no cuenta con ningún tipo de cobertura de salud según el Censo 2010. Los restantes dos tercios cuentan con coberturas ya sea de la seguridad social o por contratación privada voluntaria.

Tipo de cobertura de salud	% de población de 65 años o más
Obra social (incluye PAMI ⁴)	47,43%
Prepaga a través de obra social	11,84%
Prepaga sólo por contratación voluntaria	6,12%
Programas o planes estatales de salud	1,76%
No tiene obra social, prepaga o plan estatal	32,84%
Total	100%

Tabla N° 4: Proporción de la población de más de 65 años de Córdoba según tipo de cobertura de salud

Las trayectorias de vida cada vez más dispares y heterogéneas dificultan la descripción de las personas mayores en su conjunto. Sin embargo, las variables que aquí se presentan permiten presentar algunas conclusiones sobre la realidad que atraviesan en la provincia de Córdoba en particular. Se trata de un colectivo de personas concentradas mayoritariamente en los ámbitos urbanos, aunque ello no garantiza el acceso a servicios básicos y derechos como pueden resultar la salud y la educación. Hay aproximadamente un 30% de las personas mayores que se encuentran en algún grado de desventaja al no contar con cobertura de salud; y que no pudieron finalizar la educación formal. Este último punto puede explicarse a su vez por el proceso de feminización de la vejez que se menciona con anterioridad, atendiendo a las mayores restricciones en el acceso a la educación que en general enfrentan las mujeres.

1.2. Apartado metodológico

1.2.1. Pregunta de investigación

Habiendo establecido la creciente importancia de la población de personas mayores en la región, se hacen necesarios estudios que empiecen a abordar y comprender las formas en las cuales se atienden las necesidades de este sector social. Es por ello que el presente trabajo busca hacer un análisis de la política pública de vejez en la provincia de Córdoba, especialmente el Plan Córdoba Mayor y el Espacio Illia que se describen detalladamente en los

4 PAMI es la sigla que representa al Programa de Atención Médica Integral radicado en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP). En adelante, se hará referencia al mismo como PAMI

Capítulos Tres y Cuatro. Para ello se parte de los conceptos acuñados por la perspectiva de derechos y su especial aplicación a la política pública, con la intención de contestar la pregunta de investigación: **¿Qué características adquiere la política de vejez de Córdoba a partir de la implementación del Plan Córdoba Mayor, entre el 2018 y el 2020, desde el enfoque de derechos?**

1.2.2. Objetivo General

Analizar las características que adquiere la política de vejez en la provincia de Córdoba a partir de la implementación del Plan Córdoba Mayor, entre 2018 y 2020, desde el enfoque de derechos.

1.2.3. Objetivos específicos

- Describir la implementación de la política pública Plan Córdoba Mayor, desde la perspectiva del *policy-maker* y de los beneficiarios
- Reconstruir la concepción de persona mayor que sostiene la política pública de vejez en la provincia de Córdoba
- Analizar desde el enfoque de derechos los mecanismos de intervención sobre las personas mayores desplegados por la política pública de vejez en Córdoba

1.2.4. Metodología

A los efectos de cumplir con los objetivos se realizó un total de 21 de entrevistas en profundidad que contempló tres categorías de entrevistados⁵:

- Funcionarios: personal jerárquico de la administración pública con capacidad de decisión presupuestaria
- Burócratas: personal de la administración pública que lleva adelante los programas en el día a día, con capacidad moderada o baja de decisión, pero con contacto directo con los beneficiarios/destinatarios de la política pública

5 La identidad y referencias personales o laborales de los entrevistados se mantienen confidenciales.

- Beneficiarios: personas mayores que actualmente reciben uno o más beneficios provenientes de las políticas públicas de vejez analizadas

Se trató de entrevistas abiertas en profundidad, siguiendo un guion para la cobertura de los temas de interés, pero que permitió también captar sentidos emergentes sobre el despliegue de las políticas públicas, los sentidos de vejez, la (auto)percepción sobre las vejeces, entre otras cosas. La técnica utilizada fue la de bola de nieve, mediante la cual entrevistó a los informantes claves hasta alcanzar el punto de saturación semántica y las entrevistas no agregaban nueva información. Debajo se indica la cantidad de entrevistas realizadas para cada política pública:

Código	Fecha	Institución
EI01	14/7/2021	Espacio Illia
EI02	15/7/2021	Espacio Illia
EI03	20/7/2021	Espacio Illia
EI04	21/7/2021	Espacio Illia
EI05	27/7/2021	Espacio Illia
EI06	29/7/2021	Espacio Illia
MDS01	14/7/2021	Min Desarrollo Social
MDS02	29/7/2021	Min Desarrollo Social
MDS03	26/8/2021	Min Desarrollo Social
MDS04	27/8/2021	Min Desarrollo Social
MDS05	7/9/2021	Min Desarrollo Social
MDS07	15/11/2021	Min Desarrollo Social
MDS08	20/11/2021	Min Desarrollo Social
MDS09	25/11/2021	Min Desarrollo Social
PM01	18/8/2021	Centro de Jubilados interior provincial
PM02	19/8/2021	Centro de Jubilados interior provincial
PM03	8/9/2021	Centro de Jubilados capital
PM04	27/10/2021	Centro de Jubilados interior provincial
PM05	28/10/2021	Centro de Jubilados interior provincial
PM06	04/11/2021	Centro de Jubilados capital
PM07	09/11/2021	Centro de Jubilados interior provincial

Tabla N° 5: Grilla de entrevistas

Para el contacto con los entrevistados, especialmente los funcionarios y burócratas, se realizó una presentación institucional indicando la intención de

estudiar la temática y adelantando los tópicos a cubrir en las entrevistas. En el caso de las personas mayores entrevistadas, por su dispersión y difícil acceso mediante medios digitales, se recurrió a entrevistados que participan activamente de Centros de Jubilados y actividades sociales; de modo que presentan un perfil particularmente activo y comprometido que no puede extenderse a la totalidad de personas mayores de la provincia.

Es importante destacar que las entrevistas para este trabajo se llevaron a cabo entre los meses de julio y noviembre de 2021, momento en el cual aún muchas de las actividades presenciales se encontraban restringidas, incluida la posibilidad de viajar o generar encuentros presenciales con los entrevistados. La totalidad de las entrevistas fue realizada por medios electrónicos (videollamada o llamada telefónica), lo cual supone una dificultad adicional para la concreción de entrevistas con personas mayores, considerando los niveles de analfabetismo digital en este grupo etario en particular.

Se produjeron dos guiones de entrevista, uno para las personas mayores beneficiarias y otro para funcionarios y burócratas. Ambos intentan abordar los objetivos específicos, organizándose en cuatro bloques de preguntas sobre las dimensiones de política pública, concepto de persona mayor, participación y contexto normativo en el cual surgen el Plan Córdoba Mayor y el Espacio Illia⁶.

GUIÓN DE ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS Y BURÓCRATAS				
DIMENSIÓN	OBJETIVO COGNOSCITIVO	OBJETIVO ESPECÍFICO	BLOQUE	PREGUNTA
Política Pública	Describir	Describir la institucionalidad encarnada por los funcionarios, burócratas y destinatarios en cada una de las políticas públicas seleccionadas	1	¿Qué es el EI/PCM? ¿Cuáles son sus objetivos?
			1	¿Cómo funciona y qué actividades se desarrollan?
			1	¿Cuáles son los objetivos de la institución y los tuyos como integrante de la misma?
			1	¿Cómo surge el EI/PCM? ¿Conoces experiencias similares en alguna otra jurisdicción?
			1	¿Cómo es la interacción con los destinatarios de la política? ¿Y con los funcionarios? ¿Y de los funcionarios con los destinatarios?
Concepto de PM	Reconstruir	Reconstruir la definición de persona mayor que sostiene cada una de las políticas públicas	2	¿Cuál es el público destinatario de esta política pública? ¿Cómo se selecciona?
			2	¿Cómo describirías al público que asiste al EI/PCM?
			2	¿Qué cosas tienen en cuenta a la hora de organizar actividades y comunicar información a los destinatarios?
			2	¿Por qué es importante que exista el EI/PCM?
Participación	Analizar	Analizar los mecanismos de participación implementados para la incorporación de las personas mayores en el diseño e implementación de cada una de las políticas públicas	3	¿Se recogen las opiniones de las PM a la hora de planificar las actividades?
			3	¿Las PM son parte de las decisiones que se toman en el EI/PCM? ¿Cómo?
			3	¿Se incorporan en algún momento las voces de los beneficiarios? ¿Se tienen en cuenta las mismas para definir los objetivos y líneas de acción del EI/PCM?
			3	En caso que las opiniones se recolecten, ¿cómo se hace? ¿Es vinculante para la toma de decisiones lo que opinan las PM?
			3	¿Pensás que la participación de las PM en el EI/PCM propicia la participación en otros ámbitos de la vida? ¿En cuáles y por qué?
Contexto normativo	Interpretar	Interpretar a la luz del Enfoque de Derechos el marco normativo en el que se inscribe cada una de las políticas públicas	4	¿Hay alguna ley o decreto que creó este espacio y lo sustenta? ¿Hay otras disposiciones (decretos, resoluciones, decisiones administrativas, circulares, etc) que regulen la actividad que se lleva a cabo en el EI/PCM?
			4	¿Tienen acceso a capacitaciones o formación relativa a DDHH, Derechos de las PM o contenido gerontológico?
			4	¿Cuáles son los derechos que persiguen cumplirse en el EI/PCM?

6 En los cuadros de guion de entrevistas se presentan las siguientes abreviaciones: PM, persona mayor; PCM, Plan Córdoba Mayor; EI, Espacio Illia.

Tabla N° 6: Guion de entrevistas para burócratas y funcionarios

GUIÓN DE ENTREVISTAS A DESTINATARIOS				
DIMENSIÓN	OBJETIVO COGNOSCITIVO	OBJETIVO ESPECÍFICO	BLOQUE	PREGUNTA
Política Pública	Describir	Describir la institucionalidad encarnada por los funcionarios, burócratas y destinatarios en cada una de las políticas públicas seleccionadas	1	¿Cuánto hace que asistís al EI/PCM? ¿En qué actividades participás? ¿Cómo llegaste a este espacio?
			1	¿Cómo se vivió la implementación del PCM desde las instituciones de PM? ¿Sentís alguna diferencia en los beneficios que se bajan a las PM y las organizaciones de PM desde la implementación del PCM?
			1	¿Cómo es la organización de las actividades en el EI/PCM? ¿Quién las dispone?
			1	¿Conocés cuál es el objetivo del EI/PCM? ¿Cómo lo describirías vos?
			1	¿Cómo te llevás con las personas que atienden y llevan adelante el EI/PCM en la diaria? ¿Y con los jefes o directores?
Concepto de PM	Reconstruir	Reconstruir la definición de persona mayor que sostiene cada una de las políticas públicas	2	¿Cómo describirías al público que asiste al EI/PCM?
			2	¿Te pidieron algún requisito a la hora de ingresar al EI/PCM? ¿Conocés a alguien que quiso ingresar y no pudo? ¿Por qué no pudo?
			2	¿Cómo sentís que te tratan en el EI/PCM? ¿Sentís que reconocen tus capacidades? ¿En algún momento te sentís confundido, que te imponen cosas o no te escuchan?
			2	¿Cuáles son los servicios/beneficios que obtenés asistiendo al EI/PCM?
Participación	Analizar	Analizar los mecanismos de participación implementados para la incorporación de las personas mayores en el diseño e implementación de cada una de las políticas públicas	3	¿Alguna vez te consultaron tus ideas u opiniones para planificar las actividades del EI/PCM? ¿Cómo fue? ¿Sentís que las tuvieron en cuenta?
			3	¿Creés que en el EI/PCM se consideran las perspectivas de las PM para tomar las decisiones, o se toman las decisiones independientemente?
			3	Tu participación en el EI/PCM, ¿te ayuda en otros aspectos de tu vida? ¿Cuáles y cómo?
Contexto normativo	Interpretar	Interpretar a la luz del Enfoque de Derechos el marco normativo en el que se inscribe cada una de las políticas públicas	4	¿Conocés los derechos que te asisten por ser PM?
			4	¿Creés que participar en el EI/PCM es un derecho? ¿Por qué?
			4	¿Quiénes pueden y quiénes no pueden participar del EI/PCM?
			4	¿Cómo podría mejorar el Estado en el cumplimiento de los derechos de las PM?

Tabla N° 7: Guion de entrevistas para destinatarios de las políticas públicas

Paralelamente, se analizó documentación secundaria aportada por los entrevistados, así como la disponible en los portales oficiales del gobierno de la provincia de Córdoba. Para ello se utilizaron los siguientes tipos de información: noticias encontradas en portales oficiales de prensa; datos cargados en el portal oficial de transparencia de la provincia de Córdoba; datos cargados en el portal de datos abiertos del gobierno de la provincia de Córdoba; presupuestos y ejecución presupuestaria para los años 2016 a 2021; memorias de gobierno y memorias anuales de las instituciones relevantes, entre otras fuentes de información oficial que son debidamente consignadas a lo largo del desarrollo del presente trabajo.

1.3. Resumen Capítulo Uno

Este primer capítulo sienta las bases de entendimiento para el desarrollo de los siguientes: por un lado, se describe demográficamente la población de personas mayores en Argentina y en Córdoba en particular: concentrada mayoritariamente en las grandes urbes, mayoritariamente compuesta por mujeres, y con aproximadamente un 30% de personas que manifiestan un acceso restringido a ciertos servicios básicos como la salud y la educación. Paralelamente a esto también se expresan las herramientas disponibles para la descripción de las personas mayores, y sus limitaciones, especialmente las

relacionadas a la periodicidad y/o discontinuidad de las estadísticas que describen a grandes rasgos a la población argentina.

Por otro lado, se presenta el abordaje metodológico que permitió la recopilación de la información para el desarrollo de este trabajo. Se indica la pregunta de investigación, objetivos y técnica para las entrevistas en profundidad.

Para dar cumplimiento a dichos objetivos de investigación, este trabajo se divide en cinco capítulos más, además de este primero introductorio. En el Capítulo Dos se presenta el marco teórico: en los apartados uno y dos se realiza un recorrido histórico para comprender la composición teórica actual. Por un lado, los abordajes conceptuales sobre la vejez y por otro la historización de las formas de interpelación del Estado hacia las personas mayores hasta llegar al enfoque de derechos. Seguidamente se profundiza sobre el enfoque de derechos y particularmente sobre la implicancia que dicho enfoque tiene sobre las políticas públicas, enumerando los elementos que debería contener una política pública con enfoque de derechos. Finalmente se profundiza conceptualmente el término participación en el marco de las políticas públicas de vejez con enfoque de derechos.

El Capítulo Tres describe en profundidad la política pública de vejez en la provincia de Córdoba desde una perspectiva del *policy maker*. Para hacerlo, se toma como momento de quiebre la creación del Plan Córdoba Mayor en 2018. Se describen por un lado las políticas públicas previas a su creación del mismo, y el cúmulo de condiciones que habilitaron la toma de decisión política de diseño e implementación del Plan. Luego se describen las políticas públicas de vejez vigentes en la provincia de Córdoba: Espacio Illia y Plan Córdoba Mayor en todos sus ejes de acción.

El Capítulo Cuatro incorpora la perspectiva del beneficiario, plasmando los conceptos fundamentales surgidos en las entrevistas con personas mayores; no sólo acerca de los beneficios de las políticas públicas, sino también sobre el rol del Estado, las maneras de interpelación y los espacios otorgados a las personas mayores en el diseño e implementación de las políticas.

El Capítulo Cinco retoma los conceptos presentados en el Capítulo Dos y analiza la presencia de los elementos de políticas públicas con enfoque de

derechos que se encuentran presentes en el Plan Córdoba Mayor y el Espacio Illia. Se identifican brechas y áreas donde es necesario profundizar la investigación para alcanzar definiciones más complejas y concretas.

Finalmente se presentan las reflexiones finales en torno a los avances y limitaciones en la incorporación del enfoque de derechos por parte de la política pública de vejez en Córdoba; y la interpelación a las personas mayores desde los distintos dispositivos estatales.

Capítulo Dos La intervención estatal sobre la vejez

El Estado ha cambiado sustantivamente la forma de relacionarse con los ciudadanos, y han cambiado también las políticas públicas desplegadas para intervenir sobre los distintos colectivos de personas. Así, durante el siglo XX y lo que va del XXI, se pasó de implementar políticas asistenciales destinadas a la supervivencia de las personas mayores, a diseñar complejos entramados institucionales para la participación activa de los mismos. Estos pasos fueron a su vez acompañados por un progreso en la comprensión y definición de la vejez desde una perspectiva teórica y conceptual, con el surgimiento de la gerontología como el saber específico -y necesario- para informar las intervenciones estatales sobre la vejez.

En el surgimiento de las políticas sociales, se concibió al anciano –junto con los niños y discapacitados- como un sujeto incapacitado para trabajar, lo que lo hace calificar para la asistencia del Estado. De esta manera, “se empezó a definir a la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales” (Elder & Cobb, 1984, pág. 78).

Este capítulo se divide en tres apartados, destinados a explicar el recorrido que nos trae hasta las concepciones presentes sobre las personas mayores. En el primer apartado se repasan las distintas corrientes teóricas que desde la psicología, psicología social o medicina, describieron a las personas mayores, sus atributos, capacidades y deficiencias. En el segundo acápite, se abordan los modos en los cuales el Estado ha intervenido sobre esta porción de la población y las formas en las cuales las ha interpelado mediante la política pública. Finalmente, en el tercer apartado se exponen los aportes específicos del enfoque de derechos para pensar las políticas públicas de vejez, y el significado particular que adquiere el concepto de participación en estos contextos.

2.1. ¿Qué es ser viejo?: abordajes académicos de la vejez

El estudio del envejecimiento tiene sus orígenes en la medicina, de modo que se asoció la vejez a una enfermedad. Recién en 1935, con el avance de los estudios geriátricos, comenzó a difundirse el principio de que la vejez no

constituye una enfermedad sino una etapa de la vida (Segura Cuenca, 2015). Sin embargo, la caracterización de esta etapa de la vida no resultó inocua. Según Segura Cuenca (2015) se identifican cuatro perspectivas del envejecimiento: la biológica, la psicológica, la social y la psicosocial. Cada una de ellas fue elevando el nivel de complejidad en la comprensión del fenómeno del envejecimiento. Se presentan aquí las principales líneas de cada uno de estos enfoques, siempre siguiendo a la citada autora.

La perspectiva biológica analiza el envejecimiento de acuerdo con los cambios registrados en los cuerpos y la salud. “Se centra en el estudio de causas genéticas o hereditarias; causas naturales relacionadas al desgaste, uso o abuso (envejecimiento secundario), y a causas relacionadas con la degeneración de los sistemas fisiológicos y mecanismos vitales” (Segura Cuenca, 2015, pág. 75). Esta corriente tuvo su punto de mayor productividad a inicios del siglo pasado, y fue criticada por las posteriores por adquirir un carácter reduccionista y unidimensional de las personas.

La perspectiva psicológica fue la primera que introdujo “una concepción del envejecimiento como multidimensional y multidireccional” (Segura Cuenca, 2015, pág. 80), reconociendo que los cambios que se atraviesan en el proceso de envejecer responden no sólo a lo orgánico/biológico, sino a niveles cognitivos y de personalidad. Aún con la introducción de más variables para la comprensión del fenómeno, este sigue siendo un enfoque concentrado en las pérdidas que registran las personas a medida que envejecen.

Por su parte, la perspectiva social incorpora una serie de criterios que son ajenos a la persona en sí, y refieren más bien a su entorno, los recursos y las condiciones socioeconómicas con las que afrontan esta etapa en la vida. Aquí se incorpora por primera vez el efecto que poseen las políticas públicas en el envejecimiento.

Por último, la autora presenta la perspectiva psicosocial, que reúne distintos aspectos de las mencionadas con anterioridad, buscando una visión más integral que incluya la propia percepción de las personas mayores y su inserción en los entornos que habitan. En de este enfoque se inscriben numerosas teorías, dentro de las cuales se encuentran la Teoría de la Actividad, la Teoría de la Desvinculación, la Teoría de los Roles, la Teoría de la Subcultura, la Teoría de la Continuidad, la Teoría de la Selectividad Emocional,

la Teoría de la Modernización y la Teoría del Intercambio en la Vejez (Segura Cuenca, 2015).

Más allá de las especificidades de cada teoría, que exceden al objeto de estudio y la intención del presente trabajo, se identifican un punto que es de relevancia para comprender las corrientes teóricas actuales y que se abonan a lo largo del presente trabajo.

El foco para describir y consecuentemente definir la vejez es un aspecto relevante de la producción teórica y académica. Durante buena parte del Siglo XX, las personas mayores fueron definidas desde aquellas cosas que ya no podían hacer o desde los rasgos de salud (psicológica o biológica) que se deterioran con el correr de los años. Esto dio paso a la elaboración de teorías como la de la Desvinculación o el Desapego (1961) que “supone que con los años las personas se van desvinculando de sus afectos, relaciones, etc. Este proceso es universal y afecta a todo el colectivo” (Mariluz, 2009, pág. 45). La persona siempre será juzgada desde una perspectiva adultocéntrica que pone énfasis en las carencias y no en las posibilidades.

Por otro lado, existen corrientes que piensan en el envejecimiento como una parte integrante del proceso vital, que ciertamente comienza con la vida misma: desde que nacemos comenzamos a envejecer. Esta comprensión permite abordar los últimos años de vida como una etapa más de la vida, con sus características más o menos generales, pero reconociendo a su vez la cantidad de factores intervinientes y por lo tanto, la heterogeneidad de las personas mayores.

La perspectiva del Envejecimiento Activo, que es la adoptada por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud o las Naciones Unidas, abrega en esta concepción. Se encuentra relacionado con la Teoría de la Actividad, que asume que “la realización de un elevado número de roles sociales o interpersonales se correlaciona de forma significativa y positiva con un elevado nivel de adaptación y satisfacción vital” (Segura Cuenca, 2015, pág. 95). Esto implica por un lado la asunción de que es posible encontrar adaptación y satisfacción entre las personas mayores, y por otro que ello depende de sus propias acciones y su interrelación con el entorno.

En la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, celebrada en 2002 en Madrid, se produjo un documento que resulta clave para el acuerdo más o

menos global que existe sobre los términos relativos a la temática de la vejez. Allí se definió el Envejecimiento Activo como un “proceso por el que se optimizan las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez” (OMS, 2002).

De este modo, se pasó de un esquema de pensamiento centrado en las incapacidades de las personas, a uno pensado en las posibilidades de disfrutar una vida sana, productiva y de calidad en todo momento. Se pasó de pensar en la vejez como un compartimento estanco relacionado con la proximidad a la muerte, a entender el envejecimiento como un proceso que abarca toda la vida y la vejez como una parte de la historia vital. Se pasó de pensar en los deterioros biológicos de la persona en sí misma, a pensar en los contextos, las relaciones sociales, las comunidades y las políticas públicas que intervienen en el envejecimiento a la par de los factores biológicos.

Tal como puede apreciarse, la comprensión de este fenómeno fue complejizándose a lo largo de los años hasta el pleno reconocimiento de su multidimensionalidad. Esto implica desafíos no sólo para los Estados en la formulación de políticas públicas, sino también para los mercados en la incorporación de trabajadores y redes de sustentos para los mayores, las comunidades que se involucran en los cuidados de las mismas, y las sociedades que deben modificar los preconceptos existentes sobre la vejez. En el siguiente apartado se analiza la forma en que el Estado respondió a estos desafíos a lo largo del tiempo.

2.2. Las formas de interpelación a la vejez desde el Estado argentino

2.2.1. Recorrido histórico del abordaje a la vejez

Si bien se mencionó que existen acuerdos generales sobre las personas mayores como objeto de la política pública, esto no siempre fue así. Como señala Mariluz (2009), hasta inicios del Siglo XX su atención no era un problema que entrara dentro del quehacer gubernamental ni ocupaba espacios de relevancia en la agenda pública. La asistencia a este colectivo resultaba fragmentada y el criterio de relevancia no era la edad sino la condición

socioeconómica. Huenchuan Navarro (2014, pág. 171) denomina esta aproximación *vejez como asunto de pobreza*:

El modelo asistencialista diseñado para los viejos pobres en ese período no era diferente del diseñado para los jóvenes pobres: es el asilo, que cumple la doble función de mantenerlos con vida (proveer medios de subsistencia) y apartarlos de la sociedad (para protegerla de sus malos ejemplos o el desagradable espectáculo de su miseria).

En Argentina la atención a las personas mayores vino de la mano del sector privado con las sociedades de beneficencia manejadas por las mujeres de la burguesía local. Para el modelo institucional impuesto en este período histórico,

la vejez será, en definitiva, una cuestión más ligada al mundo de lo doméstico y a la individualidad, que una cuestión de Estado. El lugar social de la vejez no estará en el Estado en sí mismo sino en la privacidad de la vivienda o en el anonimato social de un asilo alejando al sujeto envejecido del espacio público político (Mariluz, 2009, pág. 63).

Este tipo de intervenciones contempla a las personas como objetos pasivos de las acciones que protagonizan, desprovistos de voz, lo cual genera un tipo de ciudadanía subordinada.

La incorporación de las personas mayores como una preocupación del Estado argentino surge originalmente de la mano de corrientes higienistas, ligadas a un discurso científico de prevención de las enfermedades. La corriente higienista vino a concretar dos tendencias que se vislumbraban en el horizonte político argentino. Por un lado, la necesidad de comenzar a atender las demandas sociales internas de un país en pleno crecimiento y urbanización -la denominada *cuestión social*⁷. Hasta finales del Siglo XIX las prioridades políticas se centraron en la consolidación -primero externa y luego interna- de los poderes e instituciones de la naciente república. Una vez logrado dicho

⁷ El informe de Biale Massé sobre las condiciones de vida de la población obrera es una manifestación temprana de un Estado que comienza a preocuparse y ocuparse del bienestar social a nivel general.

cometido, las élites gobernantes tuvieron el espacio para comenzar a atender la organización social interna. Por otro lado, el surgimiento y auge del positivismo como corriente de pensamiento, dio un marco teórico y práctico para una intervención estatal basada en los nuevos saberes y orientada a un objetivo claro: el orden y progreso.

En este contexto, y ante la variedad de problemáticas sociales que acarrearaba la creciente urbanización, sólo el Estado cuenta con los recursos y saberes necesarios para encarar la cuestión social de una manera integral. “Es en este momento, al producirse la intersección entre los saberes médicos y la intervención estatal, cuando en Argentina comienzan a plantearse los problemas derivados de la cuestión social moderna” (Suriano, 2001, pág. 126). Se traza una división primaria entre lo sano y lo enfermo, es decir, entre aquello que debe ser cuidado y aquello que debe ser corregido porque altera la salud pública.

El higienismo buscó mejorar las condiciones de salubridad en las urbes, especialmente en lo relativo al hacinamiento de los trabajadores, desocupados e inmigrantes que llegaban a las ciudades en búsqueda de progreso. Sin embargo, las medidas no buscaban únicamente prevenir enfermedades y fomentar la salud pública, sino también reforzar la moralidad de los trabajadores para evitar que adhirieran a ideas contrarias a las de las élites gobernantes (Suriano, 2001).

La situación de las personas mayores es entonces abordada desde esta perspectiva: cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad económica comienzan a ser un problema de orden público, de lo contrario son un asunto de cada hogar. “Hasta fines del Siglo XIX estos problemas se resolvían por los mayores aportes del Tesoro Nacional a las organizaciones de beneficencia que se hacían cargo de instituciones tales como asilos, casas de huérfanos, hospitales, manicomios” (Suriano, 2001, pág. 129). Una serie de informes sobre el estado de asilos en el interior del país dio lugar a la sanción de la ley N° 4953 que creó la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, avanzando en mejoras edilicias y construcción de numerosos auspicios en los territorios provinciales (Veronelli & Veronelli Correch, 2003).

Este paso es importante ya que, de acuerdo con las palabras de Oszlak (2011, pág. 5)

el Estado es, en última instancia, **lo que hace**. En la medida en que asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, “expropia” esa responsabilidad a uno o más de los otros actores que participan en la división social del trabajo y, a la vez, convierte a esos asuntos planteados en la esfera civil, en cuestiones públicas de interés general.

De este modo, si bien se mantuvieron muchos de los lineamientos iniciados por las sociedades de beneficencia (construcción y gestión de asilos), este momento dio inicio al Estado como responsable por la atención a las personas mayores desvalidas, tendencia que se afianzaría en las próximas décadas.

La llegada del Justicialismo supuso en Argentina la expansión de los derechos laborales y con ella, el ingreso de un elevado número de trabajadores a la economía formal. En este contexto, aquellos apuntados como extrabajadores accedieron a la cobertura previsional mediante el pago de haberes jubilatorios y pensiones. Esto, que fue concebido como un derecho de las personas por su carácter de trabajadores, cambió sustancialmente la relación de las personas mayores con el Estado. La figura del trabajador resultó vertebral en estas modificaciones. Según Mariluz (2009, pág. 26) en estos años, para “la desmercantilización de la sociedad y a la construcción de un Estado Social se basaron sobre todo en la figura del trabajador y, a partir de su rol social, cubrir todo el grupo familiar”.

Las tendencias de incorporación de trabajadores al mercado formal con el consecuente impacto en la cantidad de personas mayores con acceso a la protección social se mantuvieron en ascenso hasta fines de los años '70. Ello puede encontrar sus motivos en la existencia de un régimen de pleno empleo, lo que permitió que al finalizar esta década

gran parte de la población argentina estuviera cubierta por una seguridad social de tipo contributivo, aunque debe decirse que la cobertura del riesgo y el nivel de beneficios estaban fuertemente estratificados ya que el sistema estaba fragmentado en fondos destinados a cada grupo ocupacional, lo que significaba un bajo nivel de solidaridad interprofesional, hecho que terminaba

privilegiando a los sectores de mayores ingresos (Messina, 2014, pág. 47)

Sin embargo y tal como se apunta, las medidas masivas no se centraban en la persona mayor como sujeto político propiamente dicho sino en la medida en la que previamente ha contribuido al mercado laboral (formal).

Las acciones que sí tuvieron a las personas mayores como destinatarias principales fueron orquestadas en este período histórico desde la Fundación Eva Perón. Allí se implementó otra clase de apoyos materiales, que ya no eran universales en su distribución ni poseían un criterio uniforme de reparto, dando lugar a prácticas de corte clientelar. De esta manera, la atención a las personas mayores vuelve al ámbito de lo privado, como sucedía con las sociedades de beneficencia, aun cuando la relación entre el Estado y la Fundación Eva Perón resulte imbricada y sus límites sean difusos.

Esta organización impulsó la construcción de Hogares de Ancianos procurando mejorar las condiciones de alojamiento imperantes. De acuerdo a esta concepción de gobierno, “un anciano era alguien que ya había dado todo lo que podía dar. La fundación se disponía a ‘otorgarles un hábitat digno’, y también a ‘emplear prácticas de terapia ocupacional a fin de que el anciano se sintiera productivo de acuerdo a su capacidad’” (Carballeda, 1995, pág. 7). Esto, si bien pudo haber redundado en una mejora en la calidad de vida de las personas mayores residentes de estas instituciones, no cambió la lógica de interpelación política como objetos pasivos, sin entidad política, y que debían ser separados de la sociedad una vez que su contribución al mundo del trabajo se hubiera visto agotada.

De acuerdo con los datos recogidos por Zolotow (2001, pág. 3), en 1979 se contabilizaban en Argentina un total de 567 hogares de ancianos que alojaban 21.628 personas mayores. Esto muestra que la política de separación de las personas mayores se sostuvo a lo largo de los años, según el cuadro que se muestra a continuación.

	Hogares					Total	
	Estatales			Privados		Hogares	Población internada
	Nacionales	Provinciales	Municipales	Bien público	Con fines de lucro		
Capital Federal	5		4	20	167	196	6219
Buenos Aires	9	5	44	81	70	209	9413

Catamarca		1		1		2	90
Córdoba	1	11	2	1		15	549
Corrientes		2		8		10	286
Chaco		3		1		4	267
Chubut		2				2	145
Entre Ríos	1	11	2	9		23	885
Formosa		2				2	60
Jujuy		2		2		4	213
La Pampa		1		7		8	188
La Rioja				2		2	45
Mendoza		4		5	3	12	448
Misiones		1		9		10	294
Neuquén				1		1	60
Río Negro		3		1		4	123
Salta				7	1	8	270
San Juan		1				1	135
San Luis		1		1		2	102
Santa Cruz		1	3			4	43
Santa Fe		29		10		39	1177
Santiago del Estero		1				1	109
Tierra del Fuego				1		1	14
Tucumán				7		7	493
Total	16	81	55	174	241	567	21628

Cuadro N° 5: Hogares de Ancianos según datos del Ministerio de Bienestar Social 1979.
Fuente: Zolotow, Daniel (2001)

Si pasamos estos datos a porcentajes, resulta interesante ver la distribución entre la iniciativa pública y privada y los distintos niveles de jurisdicción en la apertura y mantenimiento de Hogares de Ancianos hacia 1979:

Hogares		Porcentaje
Estatales	Nacionales	3%
	Provinciales	14%
	Municipales	10%
Privados	Bien público	31%
	Fines de lucro	43%
	Fines de lucro (sin Capital Federal)	13%

Tabla N° 8: Porcentaje de hogares según ámbito y jurisdicción.
Fuente: elaboración propia en base a los datos de Zolotow, Daniel (2001)

Dos son los aspectos a destacar de esta información. En primer lugar, se hace evidente una descentralización del ámbito público con gran predominancia de los Hogares provinciales y municipales: sólo el 3% de los Hogares son nacionales para 1979. En segundo lugar, la cantidad de iniciativas privadas con fines de lucro se concentra principalmente en la Capital Federal. Sólo el 13% de los Hogares son privados con fines de lucro, si se excluye de la cuenta a la Capital Federal. Incluyéndola, alcanza al 43% del total.

Aun así, uno de los más grandes hitos en el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derecho durante el justicialismo fue la declaración de los Derechos de la Ancianidad de 1948, que puso a Argentina como un país pionero en la región. Dentro de ellos se encuentran:

1. Derecho a la Asistencia: Todo anciano tiene derecho a su protección integral por cuenta de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos o fundaciones creados, o que se crearen, con ese fin, sin perjuicio de subrogación del Estado o de dichos institutos para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes.
2. Derecho a la Vivienda: El derecho a un albergue higiénico con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana.
3. Derecho a la Alimentación: La alimentación sana y adecuada a la edad y estado físico de cada uno debe ser contemplada en forma particular.
4. Derecho al Vestido: El vestido decoroso y apropiado al clima completa el derecho anterior.
5. Derecho al Cuidado de la Salud Física: El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialista y permanente.
6. Derecho al Cuidado de la Salud Moral: Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto.

7. Derecho al Esparcimiento: Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.

8. Derecho al Trabajo: Cuando su estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de laborterapia productiva ha de ser facilitada. Se evitó así la disminución de la personalidad.

9. Derecho a la Expansión: Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones en los últimos años de existencia, es patrimonio del anciano.

10. Derecho al Respeto: La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

Sin embargo, a pesar de este expreso reconocimiento de derechos, que muestran un amplio abanico de consideraciones para la época, el Estado implementó medidas que no lograron interpelar a las personas mayores como sujetos de derecho. Por el contrario, se constatan las políticas públicas que los contemplan como objetos de intervención (asilos y hogares de anciano para que aquellos que ya dieron todo lo que podían dar, tengan una vejez digna); o bien que los incluyeron como beneficiarios de una política pública clientelista, favoreciendo a los afiliados y militantes del partido justicialista. Al respecto, Mariluz (2009, pág. 35) afirma que

si la máquina de coser o la pensión se le entregan al 'compañero', este debe retribuir con su lealtad al líder y que se expresará en el acompañamiento de las decisiones que se gestionan desde el gobierno y que tienden a reproducir el orden social jerárquico establecido.

De este modo, la desmercantilización de los beneficios es relativa, ya que sigue apuntando a retribuir el aporte (de capital económico y político) que las personas realizaron durante su vida laboralmente activa.

A pesar de la gran incorporación de personas en los sistemas de previsión social, a partir de los años '70 comienzan a gestarse cambios en la política económica que resultan en una creciente monetización de los servicios prestados a la vejez. Se introdujeron en Argentina una serie de reformas neoliberales que apuntaron a cuatro acciones concretas (Manzo, 2012): a) la minimización del Estado, retrotrayéndose de su rol como regulador entre capital

y mercado; b) la restricción del rol del Estado como promotor del crecimiento económico, ni -agrego- de criterios de justicia social; c) acciones que aseguran el pago de la deuda por sobre otros intereses productivos y/o redistributivos; y d) redistribución de los recursos a favor de los grandes capitales y en detrimento de grupos con menos posibilidades de permear sus intereses en la agenda estatal.

Esto implicó nuevas formas de interpelación a la ciudadanía en general, y a las personas mayores en particular, ya que los criterios economicistas que primaban llevaron a ver al ciudadano como un consumidor de los bienes y servicios públicos. Se operaron entonces profundos cambios en la operatoria estatal, cuyo principal punto fue la desarticulación de la figura del trabajador y su carga política. Primero a través de la represión de cierto tipo de expresiones colectivas sindicales, y luego a través de la atomización e individualización que suponen las políticas públicas de corte neoliberal. Esto llevó a que esa categoría de trabajador estructurante construida durante la primera mitad del siglo XX, se viera desafiada y diluida a favor de otro tipo sujetos públicos reconocidos como interlocutores por la política institucional.

El reflejo de esta situación fue el achicamiento del mercado laboral formal⁸, es decir, de la cantidad de trabajadores registrados protegidos por el sistema de seguridad social, con el consecuente desfinanciamiento del sistema de reparto de jubilaciones y pensiones. Esta situación abrió la puerta a una reforma del sistema previsional que encarnó la concepción individualista que informó las políticas públicas neoliberales en Argentina.

En dicha reforma de 1994, se cambió el esquema de repartos vigente hasta entonces, donde el Estado asume la recaudación, define la asignación y distribuye los beneficios previsionales, colocándose de esta manera como garante de la distribución de recursos entre las personas que aportan. En cambio, la reforma implicó que cada persona optase por un fondo donde destinar sus aportes (AFJP) para la gestión -financiera- de los mismos. Esa porción de riesgo, antes asumida exclusivamente por el Estado, fue asumida entonces por el sector privado y, en última instancia por el ciudadano,

⁸ De acuerdo a datos estadísticos del Banco Mundial recogidos Messina (2014, pág. 47), el trabajo informal pasó de representar un 33% en 1991, a un 45% en 2001.

encarnando de la manera más clara el principio rector del neoliberalismo: “la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio” (Monzó, 2012: 304). Las personas mayores fueron interpeladas, entonces, como un consumidor, un *homo economicus* con racionalidad elevada, capaz de asumir riesgos y, sobre todo, de afrontar sus consecuencias económicas.

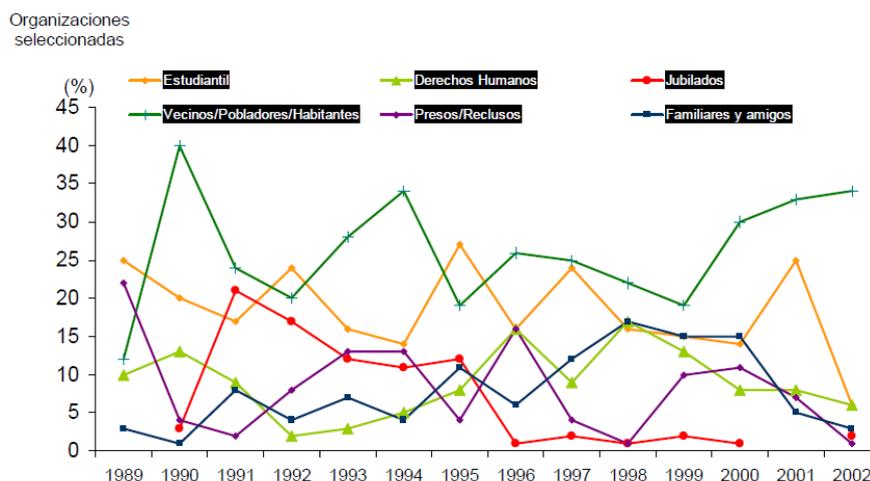
Paralelamente se introdujeron otras medidas que generaron mayor exclusión del sistema previsional: el aumento en la edad de la jubilación (de 60 a 65 años para hombres, y de 55 a 60 años para mujeres), y el aumento de la cantidad de años de aporte para acceder al beneficio (de 20 a 30 años). Así, personas con una vida laboral irregular o informal, y sobre todo las mujeres, fueron las grandes perdedoras en las reformas. Tan es así que se calcula que hacia “2004 cerca del 72% de los más de dos millones de personas mayores sin protección eran mujeres (en ese año, el ANSES erogaba sólo 1,65 millones de pensiones)” (Messina, 2014, pág. 48).

Las políticas públicas que interpelaban a las personas como individuos atomizados tuvieron en alguna medida una reacción tendiente a la organización social. Desarticulado el mundo del trabajo como eje identitario-integrador de la sociedad argentina, surgieron espacios de organización colectiva en todos los sectores sociales. El achicamiento efectivo del Estado dio paso a una sociedad que buscó organizarse para satisfacer necesidades y suplir las deficiencias de una descentralización estatal ejecutada de manera apresurada y sin recursos.

El caso de las personas mayores no fue la excepción, ya que se registran distintos tipos de acción colectiva en el período neoliberal (Tosoni, 2009). Por un lado, movimientos que buscaron exposición pública y se concentraron en peticiones concretas, como el de Norma Plá que exigía al gobierno la elevación de las jubilaciones a \$450. Un estudio de Schuster y otros (2006, pág. 43) indica que entre el '89 y el 2003, un 7% de las protestas sociales fueron llevadas a cabo por jubilados, concentrándose las mismas especialmente en la primera mitad de la década del '90:

G
 gráfico
 N° 3:
 Cantidad
 de
 protest
 as de
 organiz
 aciones
 civiles
 entre
 1989 y
 2003.
 F
 ueste:
 Schust
 er, et.
 al.
 (2006)
 L

GRÁFICO 13: EVOLUCIÓN de la PROTESTA de las ORGANIZACIONES CIVILES



Base: Total de protestas en las que participan organizaciones civiles (n=1858)
 Nota: para facilitar su lectura, el gráfico incluye las categorías con mayor cantidad de casos. No se incluyen las categorías 'organizaciones indígenas', 'de ahorristas', 'de minorías sexuales', 'de profesionales', 'ambientalistas' y 'de padres de alumnos'

as
 perso

nas mayores irrumpieron así en la escena pública ganando visibilidad y apoyo en sus demandas, aunque de una manera reactiva al contexto y no como producto de la expresión de una identidad colectiva en construcción. Tal como puede apreciarse en el gráfico, la cantidad de protestas disminuye fuertemente a partir del año '96, de manera coincidente con el fallecimiento de Norma Plá.

Por otro lado, también en los años '90 se vio un aumento en la cantidad de Centros de Jubilados y asociaciones civiles de personas mayores⁹, que puede ser explicado por la descentralización de la prestación de los servicios de PAMI.

El Estado actuó como promotor de la aparición de las OPE [Organizaciones de Personas de Edad] (los centros de jubilados, especialmente desde la obra social de los jubilados el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

9 A los efectos de simplificar la redacción, en adelante se utilizará la expresión "Centro de Jubilados" para referir a las organizaciones de la sociedad civil conformadas por personas mayores, o cuyo objeto de labor principal sea la atención de las necesidades de las personas mayores. Es importante destacar, sin embargo, que hay una gran heterogeneidad en este tipo de instituciones, e incluso en sus orígenes, que pueden ser sindicales, barriales, religiosos, políticos, de nacionalidades, etc. Para una categorización detallada al respecto, ver Fassio, A (2012) "Redes solidarias entre pares. ¿Una alternativa de inclusión social para las personas de edad?"

(INSSJyP) (...). Se impulsó la formación de OPE como mecanismo de “fortalecimiento de la sociedad civil” en abstracto y de clientelismo político, dejando en segundo lugar el eje de la real integración social de los mayores. (Fassio, 2012, pág. 2)

Estos espacios se consolidaron entonces como punto de contacto para que los organismos estatales realizaran, por ejemplo, reparto de bolsones, servicios de salud, etc.; pero a la vez constituyeron mecanismos de asistencia y redes de apoyo horizontales para las personas mayores. En la actualidad, el Registro de Centros de Jubilados del PAMI reconoce casi 6000 instituciones en todo el país, de las cuales 544 se encuentran en Córdoba¹⁰.

La crisis de 2001 puso final al período de políticas neoliberales, con la adopción a partir de 2003 de un perfil más intervencionista por parte del Estado nacional, que buscó recuperar muchos de los espacios de los cuales se había retraído, especialmente durante la década anterior. A tales fines, se instauró nuevamente la perspectiva trabajo-céntrica propia del Estado de bienestar de mediados del siglo pasado. Las políticas sociales en general intentaron revincular a los jóvenes con el mercado laboral mediante planes de primer empleo o capacitaciones que facilitaran la empleabilidad, entendiendo que “la única solución de largo plazo a estas situaciones de vulnerabilidad pasa por el acceso de los hogares receptores al mercado de trabajo” (Messina, 2014, pág. 47). En este sentido, se dio una fuerte apuesta por el fortalecimiento de la demanda interna como motor de la reactivación económica.

En este contexto, no es razón menor para el gobierno incrementar la capacidad de consumo de los sectores de menores ingresos por medio de una expansión de las políticas de transferencia de ingresos. La política social asistencial resultó, entonces, directamente funcional a la estrategia centrada en la inclusión social por medio del trabajo remunerado. (Messina, 2014, pág. 49)

Y las personas mayores fueron uno de los colectivos destinatarios de estas políticas de transferencias de ingresos. En términos estructurales, la reforma operada en 2007 eliminó el doble sistema previsional y unificó la

10 Fuente: Portal de Datos Abiertos del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP – PAMI)

seguridad social en una sola caja, volviendo a asumir ese rol de recaudador y distribuidor de beneficios sociales, y por tanto asumiendo el riesgo de las operatorias económicas de largo plazo (respaldado con estrategias como, por ejemplo, el Fondo Garantía de Sustentabilidad). Sin embargo, se operó también un cambio trascendental y con un gran impacto para el colectivo de personas mayores, y es que el concepto de trabajo construido por el kirchnerismo fue distinto al anterior, más amplio, inclusivo y contemplativo de las desigualdades históricas.

De este modo se lanzaron políticas públicas tales como el Plan de Inclusión Previsional (2005), que permitió a las personas mayores acceder a una jubilación aun cuando no cumplieran con la cantidad de años de aporte, asumiendo que muchos habían trabajado en la informalidad, sin remuneración o bien sin que se realizaran aportes sobre su trabajo. Los aportes faltantes (o incluso la totalidad de ellos) serían descontados en hasta 60 cuotas directamente de la percepción mensual.

Así, la cobertura previsional pasó del 50 por ciento en 2001 al 90 por ciento en 2010, y cerca del 75 por ciento de los nuevos jubilados fueron mujeres, lo que contribuyó a que las moratorias tomaran el mote de 'jubilación para amas de casa'. Esto se repitió en 2014 y la cobertura llegó al 97 por ciento de los adultos mayores del país. (Dvoskin, 2016, pág. 8)

Existe un cambio en el relacionamiento entre el Estado y las personas mayores a través de este tipo de intervenciones, ya que se realiza desde el reconocimiento de un derecho. Pero ese derecho sigue siendo el del trabajo, sobre todo el de reconocer las tareas de cuidado, de mantenimiento del hogar y de crianza como un trabajo históricamente no remunerado pero que igualmente aporta a la sociedad, y por tanto merece su reconocimiento. Se amplía de esta manera la concepción de lo que implica trabajar y ser un trabajador, ampliándose consecuentemente el universo de sujetos que deben ser incluidos en los sistemas de previsión social. Es menester indicar, asimismo, que el nivel de cobertura alcanzado mediante este tipo de medidas es prácticamente universal, generando una diferencia no sólo cualitativa sino también sustancial en el abordaje de la política social previsional.

Sin embargo, esto plantea un interrogante en torno a los derechos de las personas mayores, ya que siguen siendo interpeladas en cuanto aportaron - ahora, formalmente o no- al mercado laboral del país. Las alternativas a esto, si bien fueron planteadas, fueron muy poco exploradas y no lograron notoriedad. Especialmente la concerniente a algún tipo de pensión mínima universal, que es un recurso que aborda a la persona mayor por sí misma, independientemente de su trayectoria laboral, educativa, política, sindical, etc.; es decir, de una manera completamente desmercantilizadora¹¹, de acuerdo a los términos propuestos por el autor danés Esping-Andersen (1993):

definió el efecto 'desmercantilizador' de las políticas sociales, ya que desligan el bienestar del receptor de su capacidad de acceso a bienes y servicios producidos en el mercado, debilitando el nexo monetario entre la satisfacción de sus necesidades básicas y la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral. (Messina, 2014, pág. 45)

Si bien el progresivo reconocimiento de derechos aplicables a las personas mayores, y su inclusión casi universal a los beneficios de la previsión social implican un crecimiento en el abordaje desde la perspectiva de derechos, su anclaje no ocurre específicamente desde los derechos de las personas mayores. Tal como se afirmó, "cuanto mayor es el nivel de desmercantilización mayor es grado en el que el bienestar individual se excluye de una esfera puramente mercantil y se garantiza sobre una base de derechos" (Messina, 2014, pág. 45).

En palabras de Danone (2016, págs. 10-11), durante el gobierno kirchnerista se operó una serie de reformas en este ámbito, de igual

11 Argentina cuenta con una Pensión Universal para Adulto Mayo, dependiente de ANSES. El beneficio consiste en la transferencia a los beneficiarios del 80% de una jubilación mínima, y está dirigido a mayores de 65 años que no cobran ninguna jubilación o pensión, nacional ni provincial. Sin embargo, es planteado como un instrumento secundario, complementario de la política de cobertura previsional. De acuerdo al portal de datos abiertos de INDEC, en marzo de 2021 las Pensiones Universales de Adultos Mayores representaron el 12% del total de las pensiones no contributivas otorgados por dicho organismo (menos de 200.000 beneficiarios). La información estadística para el primer trimestre de 2021 se encuentra disponible en <https://www.anses.gob.ar/informacion/estadisticas-de-la-seguridad-social>

profundidad aunque distinta dirección a la reforma previsional de 1994, reflejado en tres vértices:

la extensión de la cobertura horizontal, vía lo que políticamente se conoció como “Plan de Inclusión Previsional” (aunque éste fue un nombre ex post [Rofman y Apella, 2013]); institucionalización de la cobertura vertical con la sanción de la Ley de Movilidad en 2008; y avances en dirección de un paradigma de derechos, cuya estabilidad y calidad (es decir, cuya vigencia) ha sido campo y ocasión de una intensa disputa político-cultural.

Existen otras líneas de política pública que son de interés para el presente trabajo, además de la apertura en la política previsional que se explicó con anterioridad. Por un lado, aunque en menor medida, el Estado sigue contando con políticas públicas asistencialistas, cuyo objetivo es ayudar a la mera supervivencia de las personas mayores. Tal es el caso de los hogares y residencias de larga estadía de gestión pública, cuyo número ha disminuido notoriamente. De acuerdo a la información provista por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), el Estado nacional gestiona 8 Residencias de larga estadía en la Provincia de Buenos Aires y 1 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹². Esto sin dudas se ve complementado por otro tipo de estrategias que son posibles por la gran ampliación de la cobertura de salud PAMI para los jubilados nacionales. De acuerdo al portal de datos abiertos que esta prestadora publica, los jubilados nacionales afiliados a PAMI tienen a disposición un listado de 685 residencias geriátricas en todo el territorio nacional¹³.

Por otro lado, el Estado argentino también se mostró permeable a la creciente instalación de nuevos paradigmas de vejez, tales como el de Envejecimiento Activo impulsado por la Organización Mundial de la Salud. La adopción de este tipo de andamiajes implica que las políticas públicas deben no sólo buscar la supervivencia de las personas mayores proveyendo salud y asistencia en casos de vulnerabilidad extrema. Por el contrario, se suma una

12 Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/hogaresparaadultos>

13 Fuente: <https://datos.pami.org.ar/dataset/residencias-geriatricas>

serie de exigencias para el Estado, que apuntan a la creación de instrumentos de participación, de desarrollo de facultades, de promoción cultural y social, de generación de espacios de socialización para la plena inclusión social de este colectivo. Estas nuevas tendencias se fueron incorporando al repertorio de políticas públicas del Estado sin abandonar del todo las anteriores, es decir que “las diferentes concepciones sobre la vejez, lejos de ir reemplazándose una a la otra, coexisten” (Marzioni, 2019, pág. 97).

Esto tiene un correlato en la irrupción de las personas mayores como sujeto de derecho, de una manera lenta pero sistemática en las discusiones internacionales. Las políticas públicas que surgen al amparo de estos nuevos entendimientos proponen otro tipo de interpelación a sus destinatarios, que los ubica como sujetos de derecho con voz propia y capacidad de decisión. El discurso kirchnerista incorpora los derechos como parte fundamental de su identidad política, lo cual facilitó la incorporación de nuevos repertorios de políticas públicas. Éstas, de alguna manera advierten que ante el

desafío del logro de la inclusión social, el enfoque [de Derechos] promueve superar la conocida identificación de exclusión-carencia de empleo formal. Fundamentalmente, luego de las transformaciones acontecidas en el mercado de trabajo durante el período conocido como “Ajuste estructural”, resulta complejo seguir asociando el goce de los derechos con la protección del trabajador formal asalariado, surgiendo cada vez más, diversas problemáticas y riesgos que aparecen sin cobertura y demuestran la complejidad del desafío de la inclusión (Arcidiácono, 2008, pág. 2).

Así, los organismos nacionales encargados de interactuar con las personas mayores comenzaron a incorporar nuevos servicios o prestaciones con objetivos más diversificados.

Cabe destacar la línea de Actividades y Programas Preventivos de PAMI, mediante la cual se ofrecen actividades de autocuidado, actividades físicas, caminos culturales, colonias de vacaciones, programas de voluntariado, talleres, turismo y la UPAMI que es un espacio universitario para personas mayores¹⁴. Todas estas acciones parten del reconocimiento de las capacidades

14 Fuente: <https://www.pami.org.ar/servicios/actividades-preventivas>

de las personas mayores, y buscan mejorar su sociabilidad, autonomía e integración. Otras instituciones cuyos públicos destinatarios fueron históricamente distintos a las personas mayores, comenzaron a incorporar programas, como por ejemplo las Universidades Nacionales a través de sus áreas de extensión.

La Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DiNaPAM) depende de la SENAF y también articula distintas iniciativas culturales destinadas a personas mayores. De ellas se destaca el Consejo Federal para Adultos Mayores, creado mediante Decreto N° 457/97, reglamentado en 2002 y modificado en 2006, que “concentra el trabajo conjunto de todos los sectores comprometidos con la temática de las personas mayores, con participación mayoritaria de los representantes de los mayores (61% de representantes de organizaciones de adultos mayores) pertenecientes a todas las provincias del país” (Roqué, Ordano, & Fassio, 2013, pág. 35).

A pesar de que esta institución tiene más de 25 años desde su creación, es escasa la información que se encuentra sobre su funcionamiento, composición, criterios de selección, armado de agenda, producción de documentos o publicaciones, etc. Por el contrario, se destacan cierta discontinuidad en su funcionamiento, tal como lo menciona Fassio (2012, pág. 98), funcionaria relacionada con la implementación del Consejo:

En el curso de los diez años de funcionamiento ininterrumpidos se realizaron un plenario anual y un promedio de dos reuniones de comité ejecutivo anuales. Si bien se cumplió la meta de las reuniones de planificación del Plenario (una por año), no ocurrió de igual modo con el Comité Ejecutivo (reuniones trimestrales), que al no ser convocadas expresamente por la Secretaría del Consejo, a pesar de ser demandadas por algunas organizaciones de mayores, no se llevaron a cabo.

Esto pone sobre la mesa que, en muchas ocasiones, se planifican y diseñan políticas públicas que incorporan el enfoque de derechos, aunque se detectan discontinuidades y deficiencias en su aplicación, que van en detrimento de los derechos que se buscan promover. De este modo, si bien este es un enfoque que se ha visto consolidado desde lo discursivo, aún tiene carácter prescriptivo en la generalidad de las políticas públicas, ya que

espacios como el descrito anteriormente son consultivos y no implican necesariamente la incorporación de las discusiones o posiciones en la toma de decisiones de política pública.

Otro elemento que indica la paulatina incorporación del enfoque de derechos hacia las personas mayores es la creación de áreas de trabajo dentro de las Defensorías del Pueblo, tanto a nivel nacional como provincial. Sin embargo, sólo en las Provincias de Chaco¹⁵, Chubut¹⁶ y Corrientes¹⁷ se designaron específicamente figuras de Defensor de la Tercera Edad o Defensor de Adultos Mayores, mientras que en el resto de las jurisdicciones se trata de un área temática que se aborda desde la Defensoría general¹⁸. Este punto es importante, ya que interpela de manera directa uno de los derechos reconocidos a las personas mayores en la Convención Interamericana, y sobre el cual existe poco desarrollo empírico y teórico: el acceso a la justicia (Art. 31 de la Convención Interamericana). Cuando funcionan debidamente, las figuras como los Defensores de las Personas Mayores son un contrapeso fundamental a las decisiones tomadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo, representando los intereses de un colectivo altamente disperso y con escasa capacidad comparativa de organización.

Resumiendo lo precedentemente expuesto, las personas mayores pueden ser interpeladas por el Estado como objetos de intervención, como clientes, como individuos consumidores o como sujetos de derecho. Es importante remarcar que cada modelo no es necesariamente superador del anterior, ni que se generan reemplazos en el despliegue de la política pública de un modelo hacia otro. Estos conviven en las distintas iniciativas estatales, lo cual resulta relevante en tanto

15 Figura de Defensor de los Adultos Mayores creada mediante Ley Provincial N° 4986/2018

16 Figura de Defensoría de los Derechos de las Adultas y los Adultos Mayores mediante Ley Provincial V-N°117

17 Figura de Defensor de los Derechos del Adulto Mayor creada por la Ley Provincial N° 6243/2014

18 En el momento de redacción de esta tesis, se encuentra en estado parlamentario un proyecto para crear la figura de Defensor de las Personas Mayores en la provincia de Santa Cruz.

los hacedores de políticas son, entonces, agentes activos en la construcción y definición de la vejez. Y es por medio de la acción política que los define, que los sujetos también orienten su accionar y construyen, a la vez, la representación social que los termina adscribiendo a una condición social. (Mariluz, 2009, pág. 63).

2.2.2. El Estado y las políticas públicas

A lo largo de esta historización se pretende reconstruir los elementos que se pusieron en juego a la hora de atender a las necesidades de las personas mayores, detectando el momento específico en que el bienestar de este colectivo comienza a ser una cuestión socialmente problematizada. Esto es relevante ya que “ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes” (Oszlak & O'Donnell, 2007, pág. 564), de modo que recorta los problemas que aborda y -sobre todo- las soluciones que implementa.

El apartado anterior pretende justamente mostrar algunos aspectos de esos recortes: los conceptos teóricos que informaron la toma de decisiones en cada período histórico; los actores relevantes involucrados; los tipos de instrumentos o medidas dirigidas a personas mayores; y finalmente el tipo de relación que ello genera entre el Estado y la persona -objeto de intervención, cliente, consumidor, sujeto de derechos.

El lugar en donde confluyen estas disputas es en las políticas públicas: “El análisis de políticas públicas, como una vía pertinente para ahondar en el conocimiento del Estado, supone considerar que *toda política estatal es, esencialmente, una toma de posición del Estado frente a una determinada ‘cuestión’ socialmente problematizada*” (Thwaites Rey, 1999, pág. 7) [las cursivas me pertenecen].

En otras palabras, las políticas públicas son las herramientas mediante las cuales el Estado interviene efectivamente sobre determinadas cuestiones que se encuentran en la agenda gubernamental. En este sentido, la construcción misma de dicha agenda es un acto político, como lo es también la selección de instrumentos, normativas, actividades, presencias o ausencias que se construyen sobre estas cuestiones.

El diseño y puesta en marcha de políticas públicas es un proceso complejo y como tal contiene también las tensiones y contradicciones que se encuentran dentro del mismo Estado. Esto parte de pensar al Estado como un complejo de entramados institucionales que lejos está de ser un bloque monolítico, coherente y disciplinado. De hecho, como se aprecia en el apartado anterior, muchas veces las políticas públicas pueden resultar contradictorias aún proviniendo de mismas áreas de un Estado.

Las variaciones en el poder y autonomía de las organizaciones públicas dependen del resultado de los conflictos estructurales dentro de la sociedad. El hecho de que el gobierno a menudo actúe contradictoriamente no es reflejo de un sistema administrativo errático, sino más bien del proceso de resolución de estos conflictos dentro del Estado (Brown y Erie, como se citó en Thwaytes Rey, 1999, pág. 7).

En resumen, la toma de posición del Estado ante las cuestiones socialmente problematizadas de las que hablan Thwaytes Rey, Ozslak y O'Donnel, pueden ser percibidas analizando las políticas públicas que se implementan. Dado que los Estados son en sí mismos instituciones que contienen tensiones e intereses contrapuestos, las políticas públicas que implementan tendrán impresas dichas tensiones, generando incoherencias, grietas y arbitrariedades.

Se logró establecer que a partir del nuevo milenio nuevos conceptos comenzaron a permear parte del aparato institucional, generando que el Estado tome posición ante determinadas cuestiones socialmente problematizadas - memoria, niñez, vejez, trabajo, pobreza- incorporando al menos narrativamente el enfoque de derechos. Esto se tradujo en una nueva manera de plantear las políticas públicas y sobre todo a los destinatarios de las mismas.

Este es un esfuerzo para bajar a la práctica una serie de conceptos abstractos; y justamente esa abstracción permite que se conviertan en terreno de disputa dentro mismo de los Estados y con la sociedad. En el apartado siguiente se pretende dar algunas pautas concretas de los elementos que deben estar necesariamente presentes en una política pública con enfoque de derecho.

2.3. Aportes del enfoque de derechos al diseño de políticas públicas

Entonces, ¿qué es el enfoque de derechos? Y más concretamente, ¿cómo es una política pública que incorpora en su diseño e implementación el enfoque de derechos? De acuerdo con Arcidiácono (2008, pág. 1) “constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos”. Como tal, implica por un lado un aspecto conceptual, en la recopilación de los principios normativos que deben regir la hechura de las políticas públicas; y por otro, un carácter operativo de aplicación de estos principios a la política pública. En todos los casos, resulta un enfoque prescriptivo, que aporta herramientas para determinar cómo debería ser una política pública de estas características, permitiendo así la evaluación de las mismas.

Sin embargo, los derechos humanos, como *dignidad*, *independencia*, *participación*, tienen una formulación muy general y abstracta, y es el Estado el responsable de poner en práctica distintos mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en relación a tales derechos. Y las estrategias que diseñe e implemente en consecuencia responderán a una combinación de las distintas obligaciones asumidas en el momento del reconocimiento de los derechos:

las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *garantizar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan a él [las cursivas me pertenecen] (Abramovich, 2006, pág. 46)

De este modo, a pesar de que los instrumentos internacionales son generales y de aplicación universal para los Estados que suscriben, cada territorio tiene margen de maniobra para implementar las medidas que resulten convenientes en función de los colectivos a los que se desea alcanzar y la situación particular de cada uno. En este sentido, los derechos humanos a los que cada Estado suscribe “no son simplemente una doctrina formulada en documentos, sino que descansan sobre una determinada disposición hacia los demás, sobre un conjunto de convicciones acerca de cómo somos las personas y cómo distinguir el bien del mal en el mundo secular” (Huenchuan Navarro, 2013, pág. 20). En otras palabras, los derechos humanos interceden en el modo en que se regulan las relaciones interpersonales y, especialmente, las relaciones entre las personas y el Estado.

El desafío es pensar la traducción de las protecciones abstractas que proveen los derechos humanos, al idioma concreto y empírico del diseño e implementación de una política pública. Esto llevó a que numerosos autores discutan sobre aquellos elementos que deben ser necesariamente considerados para hablar de políticas públicas desde un enfoque de derechos. Los aportes son numerosos, y el grado de detalle sobre cada elemento varía en las discusiones, sin embargo, es posible hacer un recuento de los dispositivos de políticas públicas que recogen mayor consenso entre los autores, aún cuando algunos los denominen de manera distinta.

Existe algún grado de acuerdo sobre los elementos básicos que una política pública con enfoque de derecho debe contemplar. A los fines de describirlos, se toma la clasificación propuesta por Sepúlveda (2014), por ser ésta la más extensiva, haciendo alusión a siete elementos de las políticas públicas que se resumen en la tabla a continuación:

N°	Elemento	Descripción	Autores que lo reconocen como elementos necesarios en las políticas públicas
1	Marco legal e institucional adecuado	Las políticas deben estar establecidos y definidos en marcos legales explícitos, completos y consistentes con los derechos que busca resguardar	Dabove, Huenchuan Navarro, Sepúlveda
2	Estrategia integral, coherente y coordinada	Las políticas públicas deben ser integrales, coordinando y concertando acciones para evitar la fragmentación, duplicación y descoordinación que resulten en vulneración de los derechos humanos.	Sepúlveda, Giménez Mercado y Valente Adarme
3	Principios de igualdad y no discriminación	Implica la tendencia a políticas públicas universales que aseguren la no discriminación; o bien políticas con criterios de elegibilidad transparentes, razonables y justificados	Sepúlveda, Giménez Mercado y Valente Adarme, CIDH
4	No vulneración de derechos	Las políticas no deben vulnerar derechos mediante condicionalidades	Sepúlveda
5	Participación	Las políticas públicas deben contar con mecanismos para recoger las voces de los titulares de derechos a las que están dirigidas	Abramovich, Arcidiácono, Oddone y Pochintesta, Huenchuan Navarro, Pérez Salanova, Sepúlveda, Giménez Mercado y Valente Adarme, CIDH
6	Transparencia y acceso a la información	La información sobre las políticas públicas debe ser clara y estar disponible tanto para beneficiarios como para público en general	Sepúlveda, CIDH
7	Rendición de cuentas y mecanismos de reparación	Los titulares de derecho deben contar con mecanismos para elevar quejas sobre la protección de sus derechos	Abramovich, Sepúlveda, Giménez Mercado y Valente Adarme, CIDH

Tabla N° 9: Elementos de la política pública con enfoque de derechos
Elaboración propia

El primero de ellos es un **marco legal e institucional adecuado**¹⁹, es decir, de formulación explícita, completa, y consistente con los derechos que se persiguen. La existencia de mecanismos legales que den cuerpo a las políticas públicas es fundamental, ya que el “marco jurídico constituye la expresión formal de las intenciones de un Estado, tiene un carácter jurídicamente vinculante y con permanencia” (Sepúlveda, 2014, pág. 21). Este elemento aporta a la coherencia de este enfoque, ya que sin leyes, los titulares de derechos no cuentan con herramientas para exigir el cumplimiento de los

19 Señalado por Davobe (2013) “Ciudadanía y derechos fundamentales de las personas mayores: de las políticas gerontológicas al derecho a la vejez”, Huenchuan Navarro (2012) “Los derechos de las personas mayores en el Siglo XXI”; (2013) “Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional”; (2018) “Envejecimiento, personas mayores y agenda 2030”, y Sepúlveda (2014) “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”

mismos, y las iniciativas resultan vulnerables a los cambios de gestión y orientación política.

De acuerdo con Dabove (2013, pág. 25), el envejecimiento

instala con toda claridad la necesidad de contar con instrumentos jurídicos humanistas y eficaces para encauzar la problemática distributiva que le plantean a la Política y al Derecho. Requieren, en especial, de estabilidad normativa para la vigencia y aplicación de los principios y reglas que componen el sistema. Estabilidad que sólo se logra con el despliegue de una legislación completa y consistente para el campo de los derechos de las personas de edad.

El segundo elemento identificado por los autores es el de una **estrategia integral, coherente y coordinada**²⁰, es decir la correcta coordinación entre niveles de gobierno y actores. Atendiendo a que los recursos y el financiamiento son limitados, la duplicidad e ineficiencia de las acciones resultan en vulneraciones de derechos humanos. Es por ello que los Estados deben procurar generar estrategias integrales, contemplativas de la mayor cantidad de situaciones posibles, con claridad en los diagnósticos y con instrumentos para evaluar resultados.

El tercer elemento es el reconocimiento de los **principios de igualdad y no discriminación**²¹, tal como surge de las declaraciones de derechos humanos. No alcanza solo con la prohibición de la discriminación, sino que el Estado tiene la obligación de “prestar atención especial a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes” (Sepúlveda, 2014, pág. 23). Esto significa plantear políticas públicas bien de acceso universal, o bien de acceso focalizado pero siendo especialmente rigurosos en la definición de los criterios de elegibilidad, que deben ser transparentes, razonables y justificados. En este sentido, quien diseña la política pública debe tener en cuenta que:

20 Señalado por Sepúlveda (2014) Op. cit y Giménez Mercado, C. y Valente Ademe, X. (2010) “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”.

21 Señalado por Sepúlveda (2014) Op. cit; Giménez Mercado, C. y Valente Ademe, X. (2010) Op. cit y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) “Políticas públicas con enfoque de derechos”

desde una perspectiva de derechos humanos, los errores de inclusión (por los que se proporciona una prestación o servicio a alguien que no está en el grupo al que se quiere llegar) no son tan problemáticos como los errores de exclusión (no llegar a quienes se quería llegar) (Sepúlveda, 2014)

El cuarto elemento reconocido por los autores es que la política pública en cuestión **no vulnere derechos mediante condicionalidades**²² para la prestación de bienes o servicios. Ciertos aspectos de programas, especialmente los de transferencias condicionadas, pueden generar tensiones con el enfoque de derechos:

Estos aspectos se relacionan con: a) la imposición de una condición (co-responsabilidad) ligada al disfrute de un derecho; b) el establecimiento de sanciones ante el incumplimiento de las condicionalidades; c) los desequilibrios entre el aumento de la demanda creada por la condicionalidad y la oferta de servicios públicos; y d) el impacto de género (Sepúlveda, 2014, pág. 29)

Una política pública que siga los lineamientos del enfoque de derechos considera a los destinatarios como titulares de derechos más que como beneficiarios, de modo que la imposición de condiciones y la necesidad de corroborarlas atenta contra el ejercicio del derecho.

El quinto elemento es el de la **participación**²³ de los receptores en la definición de la política, es decir que las voces de los titulares de derechos sean consideradas en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En el caso de las personas mayores, este aspecto toma además una dimensión especial, ya que la participación para las personas

22 Señalado por Sepúlveda, M. (2014) Op. cit

23 Señalado por Abramovich, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”; Arcidiacono, P. (2007) “Enfoque de derechos y políticas de desarrollo. Un nuevo campo para la política pública”; (2008) “Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina”; Oddone, M. y Pochintesta, P. (2017) “Actitudes de los adultos mayores de la ciudad de Buenos Aires ante las políticas y programas para la vejez”; Huenchuan Navarro (2012, 2013, 2018) Op. cit; Pérez Salanova, M. (2004) “Envejecimiento y participación. Retos para un ejercicio plural de la ciudadanía”; Sepúlveda, M. (2014) Op. cit; Giménez Mercado, C. y Valente Ademe, X. (2010) Op. cit; y CIDH (2018) Op. cit

mayores debe ser entendida de manera amplia, considerando el contexto específico de la vejez y los distintos tipos de beneficios que conlleva a las personas mayores la participación en políticas públicas. Este tema será abordado más adelante.

El sexto elemento es el de **transparencia y acceso a la información**²⁴, como principios contrarios a la corrupción y abusos en la gestión pública de fondos. Las políticas públicas deben contar con información clara y accesible para sus beneficiarios como para el público en general. Es especialmente importante la transparencia de los criterios de selección de beneficiarios para aquellas políticas públicas que no son universales. Asimismo, es necesario que los resultados de las iniciativas sean públicos para poder evaluar su desempeño.

Por último, el séptimo elemento es el de **rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo y reparación**²⁵. Es fundamental que las personas “puedan reclamar la garantía efectiva de su derecho y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en casos de errores, abusos o mala administración” (Sepúlveda, 2014, pág. 34). En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018, pág. 24)

la posibilidad de reclamo forma parte inherente al concepto mismo de derecho y da sustento a la noción del sujeto de derecho como eje central del enfoque de derechos humanos. Un derecho es tal en tanto y en cuanto sea susceptible de ser exigido y existan las herramientas y los mecanismos que habiliten dicha demanda.

Estos elementos reconocidos por los autores resultan una guía prescriptiva para la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos, un *deber ser* que implica el desafío de encontrar fórmulas concretas emanadas de principios abstractos. Si bien existen experiencias enmarcadas dentro de este enfoque que fueron sistematizadas y evaluadas; lo cierto es que la gran mayoría de las iniciativas públicas han incorporado, en el mejor de los casos, algunos aspectos, y dejado otros de lado. Este es un enfoque que resulta muy exigente para el Estado, que implica dejar de lado lógicas de poder

24 Señalado por Sepúlveda, M. (2014) Op. cit y CIDH (2018) Op. cit

25 Señalado por Abramovich (2006) Op.cit y Sepúlveda (2014) Op.cit.

enquistadas y cortar con la inercia decisional que muchas veces domina en la administración pública.

Asimismo, estos elementos para las políticas públicas con enfoque de derechos que se plantean aquí de manera generalizada, deben ser reconsiderados a la luz de las circunstancias específicas de las personas a las que están dirigidos, en este caso las personas mayores. El elemento que más intervención requiere en este sentido, es el de la participación, ya que las teorías dominantes de lo que se entiende por participación, sus beneficios y consecuencias, resultan muy adultocéntricas. En el apartado siguiente se detallan las formas en las que la participación debe ser evaluada para las políticas de vejez.

2.3.1. ¿Qué significa la participación en las políticas de vejez?

Como se mencionó arriba, los mecanismos de participación que incluyan a los destinatarios en la toma de decisiones son un elemento vital para las políticas públicas con enfoque de derechos: “el derecho de las personas y los grupos a participar en la adopción de decisiones que les afecten debe incorporarse en todo programa, política o estrategia de protección social” (Sepúlveda, 2014, pág. 31). Esta prescripción es común para todas las políticas públicas que incluyen una perspectiva de derechos, sin embargo, su aplicación debe ser pensada contextualmente para que se adapte a las expectativas y posibilidades de las personas a las que está destinada.

La bibliografía orientativa sobre procesos de participación, en su gran mayoría pone foco en los productos obtenidos de tales instancias, midiendo la influencia de la participación en la toma de decisiones. Es decir, se pone en el centro la utilidad o productividad social de la participación; obviando en algunos casos los beneficios que la participación acarrea para aquellos sujetos que la ejercen. Esto hace que muchas teorías terminen por ser adultocéntricas, porque exige de la participación un resultado externo a la persona misma que participa. No recoge los distintos tipos de resultados que se generan a través de la participación, que exceden a influencia en la toma de decisiones de políticas públicas.

Tomando como base los estudios cualitativos llevados a cabo por Emilie Raymond, Andréé Sevigny y André Tourigny (2012), Pérez Salanova (2015,

págs. 64-65) expone seis significados que las propias personas mayores dan a la participación:

- 1) **Desarrollo de relaciones sociales:** la participación es una buena forma de acrecentar las relaciones sociales, independientemente del contenido o el tipo de actividad que se lleva a cabo. “La participación puede suscitar situaciones de reciprocidad en las que diferentes personas implicadas obtienen algo positivo en su interaccionar con otros” (Pérez Salanova, 2015, pág. 64)
- 2) **Involucramiento en actividades de ocio:** la participación se entiende como una forma de vivir actividades placenteras en grupo, “que son valoradas porque pueden elegirse y apreciadas por su función de distracción”²⁶ (Pérez Salanova, 2015, pág. 65); y que son a su vez una oportunidad de socialización.
- 3) **Implicancia en un proyecto colectivo:** la participación es una forma de concretar proyectos en grupo, con la posibilidad y expectativa de que los mismos se reproduzcan materialmente, con resultados identificables e impactos medibles. Esta definición incorpora la variable productiva de la participación, es decir, los efectos que la misma tiene por fuera de la persona que participa.
- 4) **Ayuda a otros y ayuda mutua:** es una forma de interactuar con grupos -pares o no- con el objetivo de mejorar su calidad de vida, ayudando simultáneamente a sentirse mejor consigo mismos. En esta definición se pone de manifiesto que existen ciertas habilidades que son requeridas para la participación: “habilidades de tipo relacional como la actitud de acogida y la escucha del otro; habilidades de cuidado para sostener apoyo, expresar afecto y

26 Si bien se aleja del objeto de estudio del presente trabajo, es necesario mencionar que muchas personas mayores cumplen funciones de cuidado y acompañamiento dentro de sus senos familiares. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de Adultos Mayores, elaborada por INDEC en 2012, el 34% de las mujeres y el 20% de los varones entre 60 y 74 años cuida niños del entorno familiar sin recibir pago por ello. Este punto se inscribe dentro de la incipiente corriente de “economía del cuidado”, y es importante de ser considerado ya que estas ayudas no pagas en algunos casos pueden interferir con las actividades que las personas mayores realizan por fuera de sus hogares.

construir un vínculo de confianza con la persona a la que se ayuda” (Pérez Salanova, 2015, pág. 66).

- 5) **Transmisión de saberes:** en distintas esferas de conocimiento y en distintos entornos, las personas mayores definen la transmisión de saberes como una forma de participación, que permite aportar desde la experiencia. “En todos los entornos la transmisión de saberes puede contribuir a reafirmar los lazos entre los grupos sociales, entre maneras diferentes de vivir y de pensar” (Pérez Salanova, 2015, pág. 66).
- 6) **Aumento del poder en las decisiones sobre cuestiones que les conciernen:** por último, la sexta definición de participación se asocia al involucramiento en la toma de decisiones sobre cuestiones que les afectan, “se plantea como un elemento de mediación entre las personas y las dimensiones colectiva o política de la vida en sociedad” (Pérez Salanova, 2015, pág. 66). Es esta definición la que normalmente es recogida por los teóricos cuando apuntan el elemento de participación dentro de las políticas públicas, es decir que exista una influencia en la toma de decisiones.

El reconocimiento de que la participación significa múltiples cosas, permite que las políticas públicas dirigidas a personas mayores sean evaluadas en toda su complejidad. En definitiva, se trata de rescatar no sólo el resultado de la participación, sino las voces de las personas que participan, cuestión particularmente relevante en el caso de las personas mayores ya que han sido sujetos históricamente intermediados en sus voces, “no se admite que ellas hablen de sí mismas. Se las oye a través de las respuestas periódicas a cuestionarios de calidad, o de las quejas según a qué conciernan, pero no se busca escuchar o atender lo que dicen” (Pérez Salanova, 2015, pág. 62).

Abrir el concepto de participación pensando en el colectivo específico al que van dirigidas las políticas públicas de vejez, permite evidenciar la complejidad de la participación: por un lado, la validación como interlocutores con voz propia; y por otro lado los distintos tipos de beneficios que la participación genera para las personas mayores, independientemente de los resultados o productos que se alcancen con ella. En otras palabras, lo que se

plantea es que, en el caso de las personas mayores, la participación es un bien en sí mismo, además de un instrumento para influir decisiones.

2.4. Resumen Capítulo Dos

Este capítulo constituye el marco teórico en lo relativo a la vejez y las distintas formas en las cuales se la abordó desde lo teórico y desde el despliegue de las políticas públicas. En el primer apartado se ilustran las distintas teorías que comenzaron a estudiar la vejez. En este sentido, se hace hincapié en las capas de complejidad que se fueron agregando hasta entender a la vejez como un fenómeno profundamente multidimensional. En los últimos treinta años se abonó el entendimiento de la vejez como una etapa más en la trayectoria vital, evitando caer en análisis de faltas o carencias y en visiones adultocentristas. Esto alcanzó un relativo acuerdo a nivel internacional con la introducción de la perspectiva del envejecimiento activo, enarbolada por la OMS y la ONU. Es justo decir que la mayoría de las políticas e iniciativas internacionales de vejez posteriores a la Asamblea de Madrid de 2002 toman este concepto y construyen práctica a partir de él.

Dejar asentado el desarrollo en el campo teórico es importante, ya que deja ver una evolución y sofisticación que tiene su contraparte en los diseños de política pública. En este sentido, el segundo apartado analiza las formas en que las políticas públicas interpelaron a las personas mayores en Argentina. Se pone foco en los principales actores, fundamentos, acciones desplegadas, el tipo específico de relación que se construye entre el Estado y la persona mayor y la concepción de persona mayor que inspira dichas intervenciones. La tipología de política pública puede condensarse en cinco grandes momentos

Tipología	Período de surgimiento	Actores relevantes	Fundamento	Acciones desplegadas	Relación Estado-Persona	Ámbito natural de la persona mayor	Concepción de la persona mayor
Vejez como asunto de pobreza	Siglo XIX	Iglesia, asociaciones privadas de beneficencia	Las personas mayores no figuran en la agenda pública, ya que su cuidado y asistencia depende de los vínculos familiares. En aquellos casos en que las personas mayores son, además, pobres, la caridad actúa vehiculizada por privados.	Aislamiento de las personas mayores del resto de la sociedad en asilos de ancianos	La vejez no es un criterio para la asistencia Estatal sino la condición socioeconómica	Ámbito doméstico, anonimato	Objeto de intervención
Corrientes Higienistas	1870-1930	Estado	La corriente higienista lleva al plano político las prácticas e ideas del positivismo, de modo que el discurso predominante se asocia a la medicina y la biología. Desde esta perspectiva se identifica a los sujetos que implican un peligro para el conjunto de la sociedad y se propone para ellos distintos tipos de tratamiento. Para el caso de la vejez, corresponde su separación, su aislamiento del cuerpo social vivo para mantenerlo sano.	Aislamiento de las personas mayores del resto de la sociedad en asilos de ancianos	El Estado debe velar por la salud comunitaria y separar a aquellos que la ponen en peligro	Ámbito doméstico, ámbito público cuando implica un peligro a la salud social	Objeto de intervención
Justicialismo	1930-1970	Estado, sindicatos	La persona mayor obtiene su dignidad y sus derechos por su pasada participación en el mercado laboral como trabajador. El Estado extiende beneficios y cuidados a las personas mayores como ejercicio de justicia social.	Promoción de asilos de ancianos, extensión de cobertura previsional (jubilaciones), reconocimiento de la trayectoria laboral y militante	El Estado tutela el bienestar de las personas mayores una vez que abandonan el mercado laboral	Ámbito doméstico, ámbito sindical	Trabajador / Cliente
Neoliberalismo	1970-2002	Estado, mercado	El mercado regula la distribución de los bienes y beneficios sociales, y el Estado interviene focalizadamente. Las personas mayores son consideradas activas en cuanto consumidores, pero a su vez asumen los riesgos de decisiones individuales (sistema previsional de AFJP)	Articulación con organizaciones no gubernamentales (Centros de Jubilados), privatización del sistema previsional	El mercado regula la integración de las personas, el Estado sólo interviene focalizadamente para corregir desviaciones	Ámbito doméstico, mercado, organizaciones privadas de personas mayores. 53	Consumidor
Enfoques de Derechos Humanos	2002-Actualidad	Estado, Mercado, Organizaciones del tercer sector	El Estado reconoce los derechos de las personas mayores y comienza a incorporar estrategias para su reconocimiento como ciudadanos y el ejercicio pleno de los derechos. Se amplía la definición de trabajador, extendiendo beneficios previsionales. Conviven distintos abordajes.	Extensión de beneficios previsionales, actividades de promoción social	El Estado está obligado a respetar, promover y garantizar los derechos de las personas mayores.	Ámbito doméstico, mercado, organizaciones del tercer sector, comunidades de origen.	Trabajador / Sujeto de derechos

históricos en el país, y se resume en la siguiente tabla:

Tabla N° 10: Cuadro resumen de las tipologías de políticas públicas de vejez en Argentina.
Elaboración propia.

La introducción de las políticas públicas con enfoque de derecho da paso al siguiente apartado del Capítulo Dos, donde se define el enfoque de derechos y su particular aplicación a las políticas públicas. En este sentido, se reconoce la gran producción teórica pero relativa falta de acuerdos sobre las formas concretas que una política pública debe tener para ser considerada con enfoque de derechos. Este apartado es un esfuerzo de operacionalización, es decir, encontrar las formas de identificar políticas públicas con enfoque de derechos a partir de elementos concretos y reconocibles de las prácticas políticas. De este ejercicio surgen los siete elementos de las políticas públicas con enfoque de derechos que luego vertebran el análisis del Plan Córdoba Mayor y el Espacio Illia en los próximos capítulos.

Capítulo Tres Del dicho al hecho: políticas públicas de vejez en Córdoba

3.1 Políticas públicas de vejez previas al Plan Córdoba Mayor

Lo descrito anteriormente es necesario para comprender el contexto político-discursivo e institucional en el cual el gobierno de la provincia de Córdoba decide y ejecuta la implementación del Plan Córdoba Mayor. Si bien la producción teórica y descriptiva de políticas públicas a nivel subnacional no es tan densa como a nivel nacional, es posible reconstruir las iniciativas públicas a partir de entrevistas con informantes claves (funcionarios y burócratas de las reparticiones involucradas). En función de ello se afirma que el recorrido conceptual y el repertorio de políticas públicas identificado en la órbita nacional tiene su correlato en la evolución de la política de vejez provincial, con sus particularidades.

En este sentido, la política pública de vejez en Córdoba previo a la implementación del Plan Córdoba Mayor se caracterizaba por la dispersión y la convivencia de distintos enfoques en la forma de interpelar a las personas mayores. Se recogen al menos cuatro reparticiones del Estado provincial²⁷ con iniciativas cuyos destinatarios directos son las personas mayores, resumido en el cuadro a continuación:

27 Se excluyen aquí explícitamente las iniciativas provenientes del Ministerio de Salud y aquellas destinadas a la promoción y cuidado de la salud de las Personas Mayores.



Gráfico N° 4 – Programas dirigidos a personas mayores a inicios de 2018
 Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto de la Provincia de Córdoba 2017

Esta descoordinación puede encontrarse tanto a nivel horizontal entre iniciativas del mismo estado provincial, como de manera vertical, en la duplicación de esfuerzos con el gobierno nacional. Una de las características que atraviesa a la política de vejez cordobesa es que 108.018 personas mayores en condición de retiro son jubilados de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, lo que las hace no elegibles para la participación en muchas de las propuestas de promoción cultural llevadas adelante por PAMI. Esto es relevante ya que PAMI se constituye como el organismo principal por el cual el Estado nacional baja a los territorios las propuestas de promoción cultural, educación, turismo, integración social, etc., dirigidas específicamente a personas mayores.

Dado que la descripción de políticas públicas de salud y de corte asistencial exceden el objeto de estudio del presente trabajo, se describen a continuación las políticas públicas implementadas por el gobierno provincial antes de la implementación del Plan Córdoba Mayor, es decir, previo a 2018. Se recogen exclusivamente las políticas públicas cuyo objetivo fuera el de promover la inclusión social de las personas mayores.

3.1.1. Espacio Illia – Caja de Jubilaciones

La primera de estas políticas es el Espacio Illia, dependiente de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la provincia de Córdoba costeadado

mediante el Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales²⁸. De acuerdo con las fuentes documentales y con los relatos de informantes claves, este espacio fue creado en 1986 bajo el nombre Hogar de Día Arturo Humberto Illia, y funcionó como un lugar de esparcimiento y recreación para beneficiarios de la Caja provincial. Los primeros días del mes, el edificio funcionaba como lugar de cobro por ventanilla de las jubilaciones, y su concepción buscaba imitar una “plaza techada” (MDS04), contando con bancos de plaza y faroles a los efectos de imitar dichos espacios. Cuando se opera la bancarización masiva de los jubilados provinciales, el objetivo de este edificio se transforma.

En el año 2011, por decisión del entonces interventor de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba se abandonó el nombre de Hogar de Día y adoptó el de Espacio Illia. Se integró un equipo de personas especialmente dedicadas a llevar a cabo actividades socio-recreativas y culturales dirigidas a personas mayores, y a la vez se buscó generar un espacio de discusión conceptual en las temáticas de la vejez a nivel nacional. Así, el Espacio Illia fue sede el Simposio Interdisciplinario de Salud en el año 2012, donde asistieron referentes de la gerontología; y se organizó el “Primer Congreso de Viejos del Interior del País” en el año 2013.

Asimismo, el Espacio Illia comenzó a incorporar de manera sostenida talleres socio culturales y recreativos cuyo público objetivo son las “personas mayores de 55 años autoválidas, independientemente de su condición previsional, y retirados de las fuerzas policiales provinciales”. La formulación de los destinatarios de la política pública del Espacio Illia coincide en todos los informantes claves, y es interesante desentrañarla. Un primer elemento es que el recorte de edad se encuentra considerablemente por debajo de los 60 o 65 años que suelen ser norma para las políticas públicas de vejez. Esto es así ya que la política pública debe asegurarse que todos los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones puedan acceder a estas actividades, considerando que existen determinadas actividades que cuentan con edades jubilatorias más bajas que los regímenes generales (como por ejemplo la docencia, e incluso llegan a ser

28 Se trata de los fondos integrados por los aportes personales de aquellos individuos que, siendo jubilados, reingresaran a la actividad en el sector público provincial.

menores en el caso de las fuerzas policiales, motivo por el cual se incluye la aclaración).

El segundo punto sobre el que se hace hincapié es la característica de autoválidos, ya que el Espacio no cuenta con la estructura de soporte suficiente como para ofrecer servicios a personas con grados de dependencia elevados. Aún sí, en más de una oportunidad han asistido personas con familiares o acompañantes terapéuticos, aunque se incentiva a que, en la medida de lo posible, las personas mayores asistan solas a las actividades para fomentar la autonomía (EI04). Finalmente, otro elemento que se distingue en esta formulación es la referencia a la condición previsional, ya que, al contrario de PAMI, las actividades del Espacio Illia no están dirigidas únicamente a beneficiarios de la Caja de Jubilaciones provincial.

Como parte de este cambio de eje, la política pública realizó tres acciones tendientes a federalizar la propuesta socio recreativa y cultural: la Sede en Río Cuarto, la Red de Amigos del Espacio Illia y el Programa Centenario. Respecto del Espacio Illia Río Cuarto, en 2014 se inauguró un inmueble de propiedad provincial, donde se replicó el funcionamiento de su par capitalino. Ambos espacios funcionaron dictando talleres culturales y socio-recreativos apuntando al mismo público descrito anteriormente.

El segundo cambio de relevancia fue la creación mediante Resolución Serie F300/13 de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros, de la denominada “Red de Amigos del Espacio Illia”, que consistió en la firma de convenios con Centros de Jubilados e instituciones que trabajan con personas mayores, para la ejecución de lo que se denominó “Extensión de Talleres del Illia” (ETI). Los Centros de Jubilados presentaban documentación para integrar la Red de Amigos, en conjunto con propuestas de talleres culturales que se dictarían en sus instalaciones, para lo cual el Espacio Illia transfería fondos para el pago a talleristas y otros gastos como material didáctico. La pertenencia a la Red de Amigos no significaba necesariamente la obtención de beneficios del ETI, y podían asociarse a dicha red Centros de Jubilados con o sin personería jurídica. Si bien aquellos sin personería jurídica no podían recibir transferencias de dinero, calificaban para otras actividades como viajes turísticos, torneos, competencias, etc.

El crecimiento de la Red de Amigos fue exponencial entre 2013 y mediados de 2018, año en que el esquema del programa fue transferido primero a la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, y posteriormente al Plan Córdoba Mayor. A fines de 2017 contaba con 303 Centros de Jubilados, de los cuales 168 presentaron proyectos para el dictado de más de 1020 talleres culturales. Cabe destacar que esta política tuvo un gran alcance territorial, con instituciones adheridas en los 26 departamentos de la provincia (EI06). Esto fue logrado a través de una estrategia bastante intensiva de presencia en el territorio, en la cual se tomaba a determinados Centros de Jubilados como referencia para convocar a nuevas instituciones, y luego se realizaban reuniones en distintas localidades para captarlas (EI01).

Adicionalmente, desde el Espacio Illia se ejecutaban otro tipo de actividades puntuales, tales como viajes, concursos (literarios, de recetas), charlas con profesionales de la salud, jornadas de pileta, etc. Muchas de estas actividades implicaban la coordinación con otras entidades gubernamentales (por ejemplo, con Córdoba Deporte para el uso de la pileta en el predio de Villa Allende), o con privados. De acuerdo con la reconstrucción realizada por funcionarios involucrados en su implementación

la planificación de las acciones siempre buscaba incorporar la visión del viejo de una manera que fuera trascendente. Por eso por ejemplo en los concursos buscamos contar la historia viva de los inmigrantes, de la historia de los antecesores para que también la tengan disponibles las próximas generaciones. O las recetas, que es algo que trasciende, y para lo que pueden participar todes, que no termina en el hecho de hacer el escrito y participar del concurso, sino que se transmite y se comparte con otros (EI06)

La tercera iniciativa que funcionó con objetivo de federalizar fue el denominado Programa Centenario. A través del mismo se subsidiaba a Centros de Jubilados que tuvieran sede propia para readecuar los espacios físicos, en muchos casos equipándolos con materiales (elementos de gimnasia, computadoras, proyectores, etc.). El proceso de confección de pliego de licitación, adjudicación y control de la obra era acompañado por personal del Espacio Illia, y luego de la reinauguración del Centro de Jubilados, el mismo contaba con aprobación automática de mayor cantidad de talleres. Entre 2013

y 2018 se inauguraron 20 Centros de Jubilados con Programa Centenario en todo el interior provincial.

Por último, otro eje que es importante destacar dentro del Espacio Illia es la creación de un Consejo de Adultos Mayores, que funcionó en los años 2016 a 2018. Estaba compuesto por representantes de todos los departamentos seleccionados por parte de la dirección del Espacio “por afinidad, pero también por la trayectoria que tuvieron en la creación de la Red de Amigos del Espacio Illia” (EI01), y se reunieron un promedio de dos veces al año durante este período a escuchar charlas o conversar. Es importante remarcar que, de acuerdo a la información recolectada, los objetivos de este Consejo no fueron necesariamente claros y sólo en la última reunión de 2017 hubo alguna producción: “se les pidió que desarrollaran proyectos para abordar distintos problemas y nos volvimos de ese encuentro con una carpeta gigante, cerca de 60 proyectos, pero no hubo tiempo de hacer mucho con eso porque luego ya se disolvió la Red” (EI06).

En definitiva, el diseño de las actividades llevadas a cabo por el Espacio Illia, especialmente desde 2011, buscó incorporar la perspectiva de derechos para interpelar a las personas mayores desde sus capacidades. En este sentido, resultan destacables algunos puntos:

- El reconocimiento y autonomía adjudicados a los Centros de Jubilados para decidir y gestionar las actividades culturales, especialmente teniendo en cuenta la gran cantidad de instituciones que se adhirieron a su propuesta y la llegada a todos los departamentos de la provincia.
- La planificación de actividades y talleres dirigidos a personas mayores, con énfasis en la creación de espacios de sociabilización por sobre los objetivos académicos/de enseñanza.
- La incorporación de propuestas interdisciplinarias e intergeneracionales, que permitan a su vez el fortalecimiento de los lazos que las personas mayores poseen dentro y fuera de las actividades del Espacio.

Aun así, hay algunos elementos que la política pública no incorpora, y ello hace que su ajuste a la perspectiva de derechos aún encuentre déficits. En primer lugar, hay inconsistencias en los mecanismos para incorporar las voces de las personas mayores en la toma de decisiones, yendo en contra de lo

prescrito por el Enfoque de Derechos. Si bien el diálogo entre los funcionarios y los beneficiarios de talleres o actividades culturales se reporta fluido, las personas mayores no tuvieron participación directa en la toma de decisiones de la política pública. Los espacios creados a tales fines, como el Consejo de Adultos Mayores, no terminaron de generar esa incumbencia, fueron más formales que sustantivos y no tuvieron continuidad en el tiempo. En otras palabras, se apela constantemente a una forma pasiva de participación, donde la persona mayor asiste a las actividades, pero su voz no encuentra canales específicos para influir sobre el diseño a implementación de la política.

En segundo lugar, los mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información son los generales de la administración pública provincial, pero no hay un portal donde los datos se encuentren disponibles para consulta. Por ejemplo, los datos sobre los números de Centros de Jubilados y cantidad de talleres que se dictaban provienen de informantes claves, y debieron ser reconstruidos mediante entrevistas y análisis de material puesto a disposición. Finalmente, otro punto sobre el cual no se encuentra información ni se vislumbra desarrollo, es el tendiente a la implementación de mecanismos de reclamos o reparación. Se consultó en todos los casos sobre la presencia de los mismos, pero se limitan a la informalidad del diálogo con los administradores de la política pública.

3.1.2. Programa de fortalecimiento institucional para Centros Vecinales, de Jubilados y ONG – Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo

Otras de las políticas públicas dirigidas específicamente a personas mayores se llevaron a cabo desde la entonces Secretaría de Equidad y Empleo de la provincia. Se realiza una construcción desde lo documental, analizando lo publicado en el Presupuesto provincial de 2017 y registros de noticias, ya que no hay documentos oficiales ni evaluaciones de gestión que permitan reconstruir el programa de una manera más precisa. Asimismo, algunos datos fueron también aportados por los informantes claves.

Esta línea de financiamiento tiene como objetivo desarrollar y fortalecer la calidad institucional de los Centros Vecinales, Centros de Jubilados y ONG'S con el objeto de implementar acciones

comunitarias, sobre los principios de la participación democrática y la solidaridad vecinal, que tiendan a mejorar la vida de los ciudadanos del barrio y sus alrededores. Este programa tiene como fundamento principal la promoción e integración del Estado con la Sociedad Civil a través de la implementación de políticas para el desarrollo de proyectos comunitarios²⁹.

Por fortalecimiento institucional se entienden los siguientes elementos: regularización institucional; financiamiento de proyectos comunitarios; acceso al Programa de Tarifa Solidaria para las sedes; turismo social y recreativo; capacitación de dirigentes; y cupos en programas deportivos, recreativos y culturales.

De acuerdo con información suministrada por informantes claves, parte del financiamiento utilizado por la Secretaría de Equidad para ejecutar este Programa se derivaba del Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales de la Caja de Jubilaciones. Es importante resaltar que no existen una justificación técnica que sustente esta decisión administrativa, sino que responde en todo caso a una lógica política, que permitiera a la Secretaría de Equidad interactuar con Centros de Jubilados sin consumir presupuesto de esa misma cartera. De todos modos, hacia 2017 puede rastrearse una decisión política de quitar de la órbita de la Caja las actividades correspondientes a la promoción cultural para personas mayores. De acuerdo al Informe Anual de 2017 de dicha entidad provisional,

La Ley 10.508, vigente a partir del 1° de enero de 2018, consta de 56 artículos con reformas de diversa índole en un conjunto amplio de leyes. En materia estrictamente previsional, su artículo 12 modifica el artículo 117 de la Ley 8.024 de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba (TO Decreto 40/09, y modificatorias), en cuestiones referidas a la distribución del producido del Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales. Este Fondo administrado y gestionado por La Caja, que con anterioridad

29 Fuente: Presupuesto 2017 – Descripción y metas por jurisdicción y programas. Disponible en: <http://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2016/12/7-Descripci%C3%B3n-y-Metas-por-Jurisdicci%C3%B3n-y-Programa.pdf>

financiaba exclusivamente cursos, talleres de formación, obras de infraestructura y otras actividades culturales brindadas en el Hogar de Día “Dr. Arturo Umberto Illia” (en el interior provincial, a través de convenios con ONGs), se destina, a partir del 1° de enero de 2018, en un 80% a financiar el déficit de La Caja, mientras que el 20% restante será para financiar los gastos de funcionamiento del mencionado instituto³⁰.

En relación con el programa en sí mismo se detectan dos líneas visibles. La primera es de asistencia financiera, que para septiembre de 2017 implicaba la transferencia directa de una ayuda económica bimensual a los Centros de Jubilados. Los montos varían de acuerdo a la cantidad de afiliados de cada institución: “Los Centros que tienen hasta 800 afiliados y cobran 7 mil pesos cobrarán ahora 18 mil pesos por bimestre. Los que tienen más de 800 van a cobrar 30 mil pesos, y aquellos que superan los 1.400 afiliados recibirán 44 mil pesos”³¹. Tal como se indicó, no existen informes detallados del alcance de esta línea de trabajo, aunque en las Memorias Gubernamentales de la Provincia del año 2016, dentro del título Otros Programas, se menciona que el Fortalecimiento Institucional para Centros de Jubilados alcanzó a 111 Centros y el desembolso fue cercano a los \$ 3.000.000. Es remarcable que en dicha Memoria se hace la aclaración que son “ayudas económicas que aporta el Fondo de la Caja de Jubilaciones” (Memoria de Gestión Gubernamental 2016, Gobierno de la Provincia de Córdoba, pág. 229).

El segundo elemento dirigido a personas mayores por parte de esta Secretaría son los eventos y paseos turísticos, por un lado, a través del programa “Turistiando”. Por otro lado, se registran eventos puntuales, por caso, festejos en el Complejo Forja por el día del jubilado con la participación de 8000 personas en su edición 2017, siempre de acuerdo al Portal de Prensa

30 Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba (s/d) *Informe anual 2017*. Disponible en https://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/5465/informe_anual_2017_0_2017

31 Dirección de Prensa del Gobierno de la Provincia de Córdoba (07/09/2017) *Aumentarán las ayudas económicas que reciben los Centros de Jubilados*. Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/aumentaran-las-ayudas-economicas-que-reciben-los-centros-de-jubilados/>

provincial³². La información recolectada por notas de prensa permite reconstruir una dinámica consistente en el traslado de contingentes de personas mayores, provenientes de Centros de Jubilados:

Vigo dijo asimismo que hay tres circuitos para Córdoba Capital, y tres para el interior. “Córdoba tiene unos 570 centros de jubilados. Ellos se inscriben, es una actividad y promoción al centro de jubilados, para que los asociados valoren lo que hacen sus comisiones. Salen muy tempranito, desayunan en la Secretaría, y les damos un souvenir”, agregó la secretaria, quien señaló también que las excursiones tienen incluido almuerzo y merienda.

Pueden participar todos los adultos mayores que vivan en territorio provincial. Vigo adelantó que para este año, se espera que más de 15 mil jubilados de Capital e interior disfruten de «Turistiando».

3.1.3. Boleto Gratuito Adulto Mayor – Ministerio de Servicios Públicos

Desde 2015 se implementó el Boleto Gratuito para Adultos Mayores (BAM) destinado a los hombres de más de 65 años y mujeres de más de 60 para realizar viajes urbanos e interurbanos de manera gratuita. Si bien está dirigido a personas mayores, el programa no cuenta especialmente con un enfoque de derecho en las políticas públicas, más bien resulta complementario a otra serie de medidas similares tomadas por el gobierno provincial como el Boleto Educativo Gratuito para estudiantes y trabajadores de la educación, y el Boleto Obrero Social para trabajadores monotributistas o en relación de dependencia que no superen un determinado ingreso.

Este beneficio fue altamente utilizado por las personas mayores a nivel provincial. En sus Memorias de Gestión de 2016, se reportan 197.593 beneficiarios del BAM³³, de los cuales 106.063 se encontraron en la capital provincial y 91.530 en el interior. Si bien hay algunas incoherencias en los

32 Dirección de Prensa del Gobierno de la Provincia de Córdoba (21/09/2017) *Más de 9 mil jubilados celebraron su día en Forja*. Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/mas-de-8-mil-jubilados-celebraron-su-dia-en-forja/>

33 Gobierno de la Provincia de Córdoba, Memorias Gubernamentales 2016

números reportados por la Provincia³⁴, esta política pública creció hasta 2018 registrando 246.524 beneficiarios en 2017³⁵ y 390.396 beneficiarios en 2018³⁶ (no se informa distribución entre interior y capital), aunque registró una caída importante en 2019³⁷ con 133.533 usuarios reportados.

Esta política pública se sostiene en el tiempo hasta la actualidad, a pesar del evidente impacto que las restricciones por COVID-19 han generado en su uso por parte de los beneficiarios. Si bien en sí misma la política no produce contenido suficiente para interpretar el tipo de subjetividades generadas en los destinatarios, es una política importante ya que el acceso al transporte es un derecho reconocido a las personas mayores y, más importante aún, amplía la posibilidad de acceso a otros derechos como la alimentación, salud, recreación, culto, etc.

3.1.4. Dirección General de Adultos Mayores – Ministerio de Desarrollo Social

Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Social también llevó a cabo distintas medidas cuyos destinatarios principales fueron las personas mayores. Las mismas no se encuentran organizadas ni descritas detalladamente en instrumentos de rendición de cuentas ni memorias, de modo que es difícil estimar sus alcances e impactos, pero pueden ser reconstruidas a partir del material disponible y de los informantes claves.

Uno de los dispositivos desplegados por el Ministerio es el Programa Permanente de Atención al Anciano, creado en 1984 mediante Ley 7.077 y que comenzó siendo una red de asistencia mediante comedores, viandas domiciliarias, hogares de día y albergues. Con los años fue reconvirtiéndose y desdoblándose en distintas iniciativas, aunque las partidas presupuestarias mantienen el nombre y la referencia a la Ley.

34 En las Memorias Gubernamentales de 2016 se apuntan 197.595 beneficiarios del BAM mientras que en las Memorias de 2017 se compara con la cantidad de usuarios de 2016, y se mencionan poco más de 130.000 usuarios en 2016.

35 Gobierno de la Provincia de Córdoba, Memorias Gubernamentales 2017

36 Gobierno de la Provincia de Córdoba, Memorias Gubernamentales 2018

37 Gobierno de la Provincia de Córdoba, Memorias Gubernamentales 2019

De acuerdo con informantes clave del Ministerio de Desarrollo Social, mediante este programa se crearon comedores para personas mayores, ya sea de gestión directa del mismo Ministerio, o bien bajando recursos a municipios u organizaciones no gubernamentales.

Era una política como mucho más enlatada si se quiere, porque era para determinadas acciones, en torno a esta población y abordaba lo alimentario prácticamente. Era para dar módulos en algunos casos, en otros casos era para los famosos comedores que así se llamaba en el momento, o se transferían los fondos para residencias, hogares de ancianos como se llamaban en ese momento, geriátricos, asilos (MDS07)

De acuerdo a la Memoria Gubernamental provincial, para 2016 se sostuvieron 83 comedores de los cuales 78 se encontraron en Capital y 5 en el interior. La mayoría de los comedores de gestión directa se encuentran distribuidos en distintos barrios de escasos recursos de la ciudad de Córdoba, y durante muchos años fueron administrados por personal del Ministerio que a su vez era una referencia social en el barrio:

Vos imaginate que los referentes, los responsables de los Centros, en muchos casos son referentes territoriales de los barrios. Entonces ya vienen, estuvieron mucho tiempo laburando solos, y haciéndose cargo de muchas cosas que por ahí no les correspondían. Ellos son la cara del Centro, del comedor en su momento entonces cualquier persona iba y le decía "necesito un remedio, necesito pañales, necesito, qué hago con esta persona que está mal, está perdida", cosas así, básicas que ellos iban resolviendo como podían (MDS03).

Esta modalidad de gestión generó diversas dificultades que fueron detectadas al momento de la puesta en marcha del Plan Córdoba Mayor, ya que los comedores fueron reconvertidos en Centros Integrales con una perspectiva más holística. Dentro de las dificultades detectadas pueden enumerarse:

- Ausencia de equipos interdisciplinarios en territorio que pudieran prestar soporte a los referentes de los comedores para detectar y derivar casos que requieran otras intervenciones.
- Disparidad en los criterios adoptados por los comedores para realizar actividades, por ejemplo, al menos en el año 2016 se realizaron talleres

de actividad física (Recreación Mayor) para personas mayores sólo en 6 de los 83 comedores declarados.

- Irregularidades en los padrones de beneficiarios para viandas o raciones de comida en comedor, ya que muchas veces se incluían personas que no cumplían con la condición de edad y que contaban con otros recursos asistenciales (por ejemplo Sala Cuna, PAICor, etc), lo cual generaba menor cantidad de raciones para personas mayores:

por ahí pasaba esto, la gente iba y pedía... Te digo que en su momento había hasta niños en el padrón, mujeres, sí personas mayores pero no necesariamente estaba pensado sólo para personas mayores. Digo, por ejemplo los barrios ciudad, el CAPS decía, eso fue algo que laburamos también con la gente en las instituciones de la comunidad "tengo una chica que tiene un diagnóstico de desnutrición, y la mando al comedor". No, es un lugar pensado para las personas mayores y estamos tratando de perfilar esa población, porque sino por ahí nos pasaba esto, el alimento que siempre es escaso se iba para un niño que salía de la Sala Cuna y ese viejo quedaba en la lista de espera (MDS03).

Por otro lado, se registran también acciones de colaboración con municipios y comunas mediante asistencia para el fortalecimiento técnico de las áreas de vejez locales. Sin embargo, no hay registros oficiales ni detalles de estas iniciativas para lograr una descripción acabada. De acuerdo a la percepción de los informantes claves "se hacía mucho pero se hacía todo como desorganizado, no había un ordenamiento y cada equipo muy disociado unos de otros, atendiendo cada uno su cosa, entonces se hacía pero no se conocía, se hacía en forma, sin tanto método" (MDS09).

En líneas generales, previo al proceso de diseño e implementación del Plan Córdoba Mayor, el Ministerio de Desarrollo Social presentaba las siguientes características en sus políticas de vejez:

- Gran presencia de personal capacitado mediante la Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional, dictada en la Universidad Nacional de Mar del Plata en convenio con el Ministerio de Desarrollo

Social de Nación; sin embargo se encontraban dispersos y sin coordinación.

- Herramientas institucionales obsoletas, como la Ley 7.077 que data de 1984, y que si bien fue aggiornándose en la práctica, no fue reemplazada ni se emitieron instrumentos posteriormente.
- Escasa sistematización y transparencia de las actividades llevadas adelante por el Ministerio, de los resultados, beneficiarios alcanzados, despliegue territorial, convenios firmados, etc.

3.2 Contexto habilitante a la toma de decisión

A lo largo del presente apartado se explicitó la situación contextual de la política pública de vejez en la provincia de Córdoba, que de alguna manera habilitó la toma de decisión para la creación del Plan Córdoba Mayor y su puesta en marcha a mediados de 2018. En este sentido, se destacan algunos elementos clave para comprender este paso:

1. Trayectoria en la adopción discursiva del enfoque de derechos: si bien la política de vejez en la provincia resultaba fragmentaria y en algunos casos desconectada entre los distintos organismos, en muchas de las iniciativas se comenzó a implementar un lenguaje y un discurso tendiente al enfoque de derechos.
2. Claras muestras de quitar la política de vejez de la órbita de la Caja de Jubilaciones: si el Espacio Illia fue una institución pionera en la provincia, la radicación de políticas públicas tan amplias en un organismo previsional es relativamente sui generis. De este modo, aunque la Caja cuenta con un presupuesto “cautivo” previsto por el Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales, ya antes de 2018 comenzó a desarticularse la propuesta expansiva, para dejarla en su mínima expresión (20% de uso del presupuesto y los Espacio Illia en Córdoba capital y Río Cuarto dictando talleres culturales).
3. Clara consolidación de los derechos de las personas mayores, especialmente a nivel internacional con la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (en adelante, “Convención Interamericana”), elaborada en 2015 en el

marco de la Organización de Estados Americanos, y ratificada por Argentina en 2017 mediante la ley N° 27.360 de 2017.

Estos elementos dieron al gobierno provincial un marco institucional, legal y conceptual sobre el cual pivotar la política pública de vejez, unificando sus expresiones en un solo Plan integral y manejado desde una cartera pertinente, como Desarrollo Social. En el capítulo siguiente se realiza una descripción densa del Plan Córdoba Mayor, así como del Espacio Illia en la actualidad, considerando que ambas iniciativas condensan la totalidad de las políticas de promoción cultural dirigidas a personas mayores en la provincia.

3.3 Implementación del Plan Córdoba Mayor

A partir del año 2018 la política de vejez en Córdoba se caracteriza por su centralización a través del Plan Córdoba Mayor, ejecutado desde el Ministerio de Desarrollo Social. A ello debe sumársele el Espacio Illia de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, como lugar protegido por el Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales creado por la Ley N° 9.884 de 2010, que quedó reducido al funcionamiento de sus sedes para el dictado de talleres culturales.



Gráfico N° 5 – Programas dirigidos a personas mayores en 2021
Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto de la Provincia de Córdoba 2017

En este sentido, es necesario realizar una serie de comentarios relativos a la forma en la que se diseñó y decidió la implementación de este Plan de manera unificada. De acuerdo a informantes estratégicos,

se dio junto un poco con un proceso internacional y nacional. Creo que hay que encuadrarlo así. Fue en el año 2015 la aprobación de la Convención Interamericana de Protección para los Derechos de las Personas Mayores y en el 2017 Argentina ratifica dicha convención.

Entonces, así fue en escala gubernamental internacional, nacional, Córdoba, si bien no tiene una ley que ratifique que la ley nacional, pero sí toma esos horizontes legales, internacionales y nacionales, para empezar a revisar sus propias políticas de personas mayores, más en consonancia con estas nuevas perspectivas, como vos decís de derechos. Entonces ahí fue un proceso combinado entre lo político y lo técnico (MDS02).

Se detecta de este modo una voluntad política tanto del gobernador como del Ministro a cargo, para adecuar las acciones gubernamentales en materia de vejez a un marco conceptual más actualizado y uniforme:

justo cuando se da la ley nacional que ratifica, Córdoba empieza, por orden del gobernador Schiaretti a revisar sus propios planes o programas gerontológicos, que estaban dispersos en distintas instituciones. No sólo en Desarrollo Social (...) había distintos programas para personas mayores, o con perspectiva gerontológica, pero en distintos ministerios o secretarías (MDS01).

Y coincide con en ese momento (...) la presencia de un Ministro que a diferencia de muchos otros es profesional, bioquímico, nada que ver, pero él dice "necesito que me asesoren en términos de las distintas políticas públicas", porque que él no las manejaba. Entonces él pide asesoramiento a gerontólogos y reconoce que en el Ministerio tiene bajo su órbita un equipo de expertos (MDS07)

Durante el 2017 se sostuvo un trabajo de diagnóstico de los empleados provinciales que trabajaban con personas mayores en el Ministerio de Desarrollo Social y en otras dependencias, llegando a la conclusión de que a lo largo del tiempo la Provincia había incorporado numerosas personas formadas, pero ocupando puestos con escasa capacidad de decisión:

en Córdoba la mayoría del equipo de trabajadoras sociales y psicólogos que estaba bajo la órbita de la Dirección de Personas Mayores había hecho la especialidad. Igual que hubo mucha gente de la Municipalidad, entonces por eso te digo que en Córdoba hay gente muy formada en gerontología. Formada pero invisibilizada, dispersa (MDS04)

Asimismo, uno de los hitos principales asociados a la creación del Plan Córdoba Mayor fue la jerarquización de la temática dentro del Estado Provincial, pasando de una Dirección a una Secretaría:

es decir, genera el plan y genera abrir una Secretaría para que lo pueda ejecutar, que eso a nivel nacional no deja de ser un antecedente importante porque la mayoría de las provincias, los rangos en cuanto a funcionarios de políticas de vejez son a través de Directores Generales o Sub Secretarios en la mayoría de los casos (MDS01)

Este es un dato relevante, ya que no sólo implica mayor asignación presupuestaria, sino también la importancia otorgada a la cuestión socialmente problematizada; entendiendo que la composición ministerial y de los gabinetes puede ser interpretada como un reflejo de las prioridades políticas de un gobierno.

Se detectan distintas estrategias llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social para facilitar la transición de políticas públicas a su seno. En primer lugar, se trabajó con un gran fundamento técnico. Se contrataron asesores externos con gran trayectoria en políticas públicas de vejez, y de reconocimiento a nivel nacional, como son Mónica Roqué y Ricardo Iacub. Fueron estos profesionales quienes formaron a los equipos de trabajo de los empleados públicos cuyas tareas estuvieran relacionadas con las personas mayores.

En segundo lugar, el Estado provincial buscó trasladar al Ministerio de Desarrollo Social no sólo los programas de vejez dispersos en otras dependencias, sino también el personal asignado a ellas. Esto se logró tanto para los equipos internos del Ministerio de Desarrollo que trabajaban desarticuladamente con personas mayores, como con el Programa de Fortalecimiento de Centros Vecinales, de Jubilados y ONGs radicado en la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo. No fue así con el personal asignado a la Red de Amigos del Espacio Illia: a pesar de que este esquema de convenios con Centros de Jubilados para desarrollar actividades culturales de replicó en el Plan Córdoba Mayor, el equipo de trabajo no fue incorporado.

Finalmente, una última característica relevante desde el enfoque de derechos, es el contexto normativo en el cual se encuadra el Plan Córdoba

Mayor. Si bien el mismo no está consolidado por Ley, su creación se asienta en el Decreto N° 866 del 12/06/2018, en el cual se reconocen explícitamente y se ponen como centro los derechos protegidos por la Convención Interamericana. Dentro de los considerandos del Decreto se encuentra información clave para interpretar la adopción del enfoque de derechos como guía rectora de la política pública:

Que se persigue implementar, desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba, una política pública gerontológica basada en la perspectiva de derecho, en todo el territorio provincial.

Que el objetivo general del Plan es garantizar el pleno goce de los derechos de las personas mayores en cumplimiento de la normativa aplicable y en especial de la Ley N° 27.360 ratificatoria de la “Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, a través de una respuesta integral a este sector de la población, que contemple la diversidad territorial, socio-cultural y económica de los mismos, y la perspectiva de género en el ámbito de la Provincia de Córdoba (Decreto N° 866/2018 Provincia de Córdoba).

De acuerdo con los informantes estratégicos, la Convención Interamericana no solamente dictó la letra del Decreto que crea esta política pública, sino que la división en ejes busca también reflejar la diversidad de derechos protegidos por este instrumento internacional:

en cada eje vas a ver que hay derechos como más explícitos, por decirlo de algún modo, más claros en un eje, en el uno todos los sistemas paliativos y de cuidados, está el artículo 19 de la convención, el 12, el 7, hay una serie de artículos que están en cada uno de los ejes. El derecho a la participación también está como más en el eje dos, y el eje tres, pero también lo cultural y todo lo que se promueve, el turismo, bueno hay un montón de cuestiones que están en el eje dos (MDS02).

El Plan Córdoba Mayor cuenta con tres estrategias de abordaje de las personas mayores: entablando una relación directa Estado-Ciudadano, más común en las políticas asistenciales; mediante convenios con organizaciones no gubernamentales, especialmente en este caso con Centros de Jubilados; y

mediante asociación con gobiernos locales. La implementación de políticas siguiendo cada una de estas estrategias genera situaciones distintas para los beneficiarios e impacta también en los modos de interpelación de las personas mayores, creando movimientos de inclusión/exclusión y reconocimiento a las personas mayores.

Por un lado, que el Estado trabaje con los Centros de Jubilados implica un reconocimiento de estas instituciones como espacios institucionales de participación de las personas mayores, donde desarrollan su vida pública y política. Aún cuando las transferencias monetarias son condicionadas, las instituciones tienen autonomía en la decisión y organización de las actividades para sus beneficiarios, generando participación en varios de los sentidos enumerados en el Capítulo Dos siguiendo a la autora Pérez Salanova:

- hay un desarrollo de las relaciones sociales, no solo por parte de las comisiones directivas de los Centros de Jubilados, sino el contacto con los beneficiarios para la puesta en marcha de las actividades,
- involucramiento en actividades de ocio o recreación, ya que generalmente los recursos son destinados a la organización de talleres culturales o paseos,
- hay implicancia en proyectos colectivos, la creación de proyectos, su puesta en marcha y evaluación quedan en manos de los miembros del Centro de Jubilados, que típicamente deberán rendir cuentas de los fondos recibidos al Estado,
- y finalmente, hay un claro aumento en el poder sobre las tomas de decisiones en las cuestiones que les conciernen, ya que son ellos los responsables de diseñar y presentar los proyectos ajustándose a los parámetros otorgados por el Estado para los fondos.

El reconocimiento de los Centros de Jubilados como interlocutores válidos en las políticas públicas de vejez resulta clave, especialmente teniendo en cuenta que las personas mayores se encuentran dispersas en el territorio y no hay otras organizaciones que las representen de manera masiva. Especialmente en el interior provincial, los Centros de Jubilados cumplen funciones complementarias a las del Estado en la atención a sus socios, prestando servicios de salud como pedicura, masajes, e incluso atención médica y odontológica. Es por ello que estas instituciones cuentan con un

conocimiento territorial y coyuntural al que el Estado no accede, y su consideración como contrapartes en una política pública es importante y conveniente.

Sin embargo, como se expresó con anterioridad, también hay elementos excluyentes en la lógica de colaboración con los Centros de Jubilados. El más importante de ellos es la necesidad de que estas instituciones se encuentren formalizadas y estén regularizadas ante todos los organismos estatales (Inspección de Personas Jurídicas, AFIP, Rentas, etc). Esto significa de alguna manera una barrera en el acceso a los beneficios, ya que dicha regularización conlleva recursos (económicos, pero también culturales y simbólicos) que escasean en los Centros de Jubilados.

El segundo sentido en el que podría resultar excluyente la bajada de programas mediante Centros de Jubilados, es que genera una barrera a los beneficios para aquellas personas mayores que no forman parte ni participan de instituciones colegiadas como Centros de Jubilados u ONGs. En otras palabras, este mecanismo de inclusión opera sobre personas que ya están, en alguna medida, incluidas en una vida pública e institucional.

En el presente Capítulo se describirán en profundidad las actividades y concepciones de las dos políticas públicas provinciales de vejez de mayor relevancia: el Espacio Illia y el Plan Córdoba Mayor. En el caso de este último se realiza un análisis detallado de cada uno de sus tres ejes y sus programas. Ambas políticas públicas son descritas en este apartado con la información disponible a los ciudadanos mediante los portales oficiales, y desde la perspectiva del *policy-maker*, es decir, tomando como fuentes a los mismos funcionarios y burócratas que llevan adelante las actividades. Esto se complementa en el capítulo siguiente con la perspectiva aportada por las personas mayores destinatarias de ambas políticas.

3.3.1. Plan Córdoba Mayor Eje 1: Cuidados Progresivos



El primero de los componentes de este Plan es el de Cuidados Progresivos, la población destinataria son las personas mayores de 60 años indigentes y está compuesto por tres Programas. El primero de ellos es el Programa de Residencias de Larga Estadía, cuyo objetivo es “garantizar los cuidados gerontológicos de las personas mayores de 60 años indigentes con alta dependencia”³⁸. De acuerdo a los datos disponibles en el portal de Gestión Abierta del Gobierno de la Provincia de Córdoba para el año 2021, hay 38 residentes en 3 localidades de dependencia directa en este Plan. Esto también se articula a través de la transferencia de fondos a Comunas, Municipios, ONGs y Centros de Jubilados por un valor equivalente a la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM)³⁹; y de acuerdo al portal de Gestión Abierta hay 21 municipios y comunas con 99 destinatarios para esta línea de acción.

El segundo es el Programa de Viviendas Protegidas cuyo objetivo es “posibilitar a las personas mayores indigentes con dependencia moderada a permanecer en sus viviendas, promoviendo la autonomía e independencia y evitando que las barreras físicas y/o personales condicionen su bienestar y seguridad”⁴⁰. Ello se instrumenta mediante la entrega de distintos sets destinados a mejorar la calidad de vida: Set de accesibilidad para viviendas (luces de emergencia led, barras de sujeción para duchas, asientos sanitarios móviles y duchas manuales); Set ortopédico para instituciones de bien público (camas ortopédicas, colchones anti escaras, sillas de ruedas, bastones,

38 Brochure institucional Plan Córdoba Mayor facilitado por un informante clave

39 Equivalente al 80% de jubilación mínima otorgada por ANSES.

40 Brochure institucional Plan Córdoba Mayor facilitado por un informante clave

andadores); Servicio de teleasistencia (dispositivo para atención de emergencia y acompañamiento psicosocial para 1000 personas mayores indigentes).

Este Programa cuenta también con Viviendas tuteladas que son albergues transitorios de asistencia, y de acuerdo a datos del gobierno provincial cuenta con 159 beneficiarios en 119 viviendas de 2 barrios de la ciudad de Córdoba. Finalmente, hay un Programa Asistencial Nutricional de transferencia monetaria a los beneficiarios mediante tarjetas, o a las instituciones para que realicen la prestación.

El tercero es el Programa de Asistencia Gerontológica Directa, que consiste en un servicio de atención a demandas espontáneas de personas mayores, con especial énfasis en soporte para gestiones de PUAM, eximiciones impositivas, Boletos de Adultos Mayores y tarifas sociales de servicios. Según datos del gobierno provincial en 2021 se acompañó a 700 personas mediante este Programa⁴¹.

Es menester destacar que este primer eje del Plan Córdoba Mayor refiere a los cuidados y asistencias necesarios para garantizar la salud y, en todo caso, la supervivencia de las personas mayores. En este sentido, las discusiones conceptuales de estas políticas giran en torno al cuidado: qué significa, quién lo presta, cuál es la línea de política pública que divide cuidado de sobreprotección y consecuente anulación de la capacidad de decisión de las personas⁴².

De acuerdo con la descripción realizada por los informantes claves del Ministerio de Desarrollo Social, este tipo de iniciativas apuntan a un público en una situación de mayor vulnerabilidad, llegando a la situación más crítica en donde las personas mayores deben ser institucionalizadas en residencias de larga estadía. A esto apunta el concepto de progresividad en los cuidados:

un eje que tiene que ver con cuidado progresivos, que tiene que ver con todos los dispositivos que suman, que colaboran, que asisten para que la persona mayor en lo posible se siga desarrollando desde

41 Cabe destacar que esta línea de acción es previa a la pandemia de Covid-19, en la que se debieron intensificar los servicios de asistencia de todo tipo. Este punto se tratará con mayor profundidad en las reflexiones finales.

42 Para ahondar en las discusiones relativas a este tema ver: Chacarelli, M. E. (2020) Los cuidados en procesos de envejecimiento.

su lugar, desde su casa hasta la situación extrema que por cuestiones de fragilidad o de algunas discapacidades o de alguna situación en particular tenga que ser institucionalizado. Entonces allí se suman una serie de programas que tienen que ver con eso, desde lo que es la gente más vulnerable con los programas de emergencia gerontológica, donde ahí receptamos las demandas permanentes, las demandas que exigen los oficios judiciales, la situación de calle y demás, hasta lo que se conoce como el programa de residencias de larga estadía que son dispositivos para las personas que deban estar institucionalizadas (MDS01).

Tal como se explicitó con anterioridad, este trabajo intenta profundizar sobre aquellas políticas de promoción de la vejez, relegando el análisis de las políticas previsionales, de cuidado y de salud. Es por este motivo que se incluye una descripción de esta línea del Plan Córdoba Mayor, relacionada a ciertos derechos reconocidos a las personas mayores por la Convención Interamericana y por distintos dispositivos legales nacionales y provinciales. Sin embargo, no se abordarán en profundidad estas iniciativas ni se presentará una perspectiva de los beneficiarios sobre este eje programático.

3.3.2. Plan Córdoba Mayor Eje 2: Participación, Empoderamiento e Inclusión Comunitaria



Los destinatarios de este eje del Plan son también las personas mayores de 60 años, aunque se diferencia del eje anterior, ya que todas las iniciativas son mediadas por instituciones, ya sea municipios, Centros de Jubilados, ONGs, etc. A su vez, las actividades ancladas en esta línea de la política pública no apuntan a la atención de la vulnerabilidad, sino tal como lo indica el nombre del eje, a la participación y la potencia de la persona mayor:

no tiene que ver solamente con la asistencia, esta mirada viejista, de decir “el viejo pobrecito, lo tengo que asistir, le tengo que dar un comedor o le tengo que dar un lugar para que vaya a divertirse o le doy viajecitos para que se divierta” No, acá tenés que pensar que los viejos van a seguir haciendo participaciones activas, que se van a empoderar de las instituciones, que van a hacer política (...) Tienen que ver con la participación activa de las personas mayores en distintos ámbitos y siempre en el desarrollo cultural. Inclusive ahí también se incluyen algunas prácticas que se hicieron de programas intergeneracionales, es decir, el trabajar en propuestas donde participen niños y jóvenes con viejos (MDS01)

Como se indica más arriba, la estrategia para llevar adelante este empoderamiento y participación, es la estrecha colaboración con los Municipios y los Centros de Jubilados u organizaciones de personas mayores. De este modo, mientras el Eje 1 de Cuidados Progresivos genera una relación directa entre el Estado y el destinatario, en el eje dos se encuentra en gran medida mediada por instituciones de la sociedad civil, lo que implica una gran heterogeneidad en las maneras de implementar los beneficios, y en la experiencia final a la que acceden las personas mayores.

La idea es que el plan sume, colabore o se complemente con las políticas que se estén desarrollando tanto en los distintos municipios de Córdoba como en las instituciones mismas. Por eso incluirse en el plan, o adherirse al plan implica firmar un convenio de partes, es decir, una adhesión de partes que hacen los municipios, los Centros de Jubilados, o las organizaciones que trabajan con viejos para ingresar al plan y de acuerdo a las propuestas que tiene el plan decir “bueno, este dispositivo lo quiero adherir a lo que yo estoy haciendo” (MDS01)

El Eje 2 Participación, Empoderamiento e Inclusión Comunitaria del Plan Córdoba Mayor cuenta, de acuerdo al material institucional del Ministerio de Desarrollo Social, con 5 Programas. Sin embargo, no existe información sobre la totalidad de los mismos, ni se destacaron durante las entrevistas informantes claves que podrían haber aportado datos; mientras que, por el contrario, hay una línea clara de trabajo -Talleres socio-recreativos en Centros de Jubilados- que parece no estar identificada en ninguno de los programas del brochure institucional. A continuación se presentan aquellas iniciativas que cuentan con información suficiente para su análisis.

a. Programa de fortalecimiento institucional para Centros de Jubilados

En la creación del Plan, este programa fue traspasado desde la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, y su estructura y finalidad se mantiene relativamente inalterada. Es importante destacar que, en este caso, se logró el traslado del equipo de trabajo desde la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo hacia el Ministerio de Desarrollo Social, lo que tiende normalmente a disminuir las brechas y dificultades para los beneficiarios en la transición de la política pública.

Esta línea de trabajo implica un subsidio económico bimensual para instituciones del tercer sector, Centros Vecinales, ONGs y Centros de Jubilados, cuyo monto depende del tamaño de la institución beneficiaria. Los montos se transfieren y para su rendición se admiten gastos ordinarios para actividades o para la mejora edilicia, pero no gastos de tipo corriente como por ejemplo pago de alquiler o servicios. De acuerdo al portal de datos abiertos del gobierno provincial, desde el inicio del Plan en el año 2018, se registraron la siguiente cantidad de instituciones y personas beneficiarias⁴³

Año	Cantidad de CJ	Cantidad de Beneficiarios
2018	190	127.000
2019	140	82.374
2020	98	No informa

43 Fuente: Portal de Datos Abiertos de la provincia de Córdoba. Disponible en: <https://datosgestionabierta.cba.gov.ar/dataset/plan-cordoba-mayor>

2021	141 ⁴⁴	94.659
------	-------------------	--------

Los datos abiertos disponibles no agregan información sobre la distribución de estos beneficios entre instituciones de la capital y del interior provincial. A su vez, en el material provisto por los informantes clave se indica que el Programa de Fortalecimiento Institucional para Centros de Jubilados cuenta con otras líneas que se suman al aporte económico bimensual:

- Regularización institucional
- Financiamiento de proyectos comunitarios
- Capacitación a dirigentes
- Cupos en programas deportivos, recreativos y culturales.

b. Promoción de Centros Integrales

Este programa posee un perfil más territorial que los demás programas dentro de este eje. Deriva del Programa Permanente de Atención al Anciano y consiste en la reconversión de los comedores en Centros Integrales que no sólo otorgan apoyo alimentario (mediante desayuno y almuerzo) a personas mayores, sino que incorporan un equipo interdisciplinario y actividades socio-recreativas y comunales. Los Centros Integrales ubicados en distintos puntos (53 Centros en la ciudad de Córdoba, 1 en la localidad de La Para y 4 en Villa María).

Esta línea de trabajo implicó una reorganización de actividades que ya se estaban llevando a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social, es decir que no se realizó un cambio en el organismo, aunque sí uno en su enfoque. Como se describió más arriba, hasta la implementación del Plan Córdoba Mayor los comedores se gestionaban con una lógica territorial de referentes sociales, sin el apoyo sistemático de un equipo técnico. El Plan Córdoba Mayor incorporó un equipo de profesionales trabajadores sociales, psicólogos y nutricionistas para reorganizar estos espacios e implementar nuevas actividades.

44 La memoria 2021 informa período 2018-2021, pero no discrimina si se trata de un número acumulado o correspondiente al año 2021. A su vez, informe 141 entidades solicitantes, aunque no aclara si todas resultaron beneficiarias.

De los 53 Centros Integrales ubicados en la capital provincial, 29 de ellos de Gestión Directa, es decir que se encuentran bajo la órbita directa del Ministerio de Desarrollo Social y son coordinados por empleados de la provincia. A su vez, de estos 29, 8 se encuentran en Barrios Ciudades, 11 se encuentran en barrios y funcionan en edificios propios de la provincia, y otros 10 funcionan en cogestión, en edificios que son facilitados por otras instituciones (Centros Vecinales, Centros de Jubilados), pero que cuentan con la presencia continua de un empleado del Ministerio de Desarrollo Social.

Los restantes 24 Centros Integrales de la capital provincial son de Gestión Asociada, que también funcionan en edificios pertenecientes a otras organizaciones como Centros de Jubilados o Centros Vecinales, y en donde el Ministerio de Desarrollo Social provee el alimento y controla los padrones de personas mayores beneficiarias; y son las personas de las otras organizaciones quienes gestionan la entrega de los alimentos.

Finalmente, hay también cinco Centros Integrales en el interior, uno en La Para y cuatro en Villa María. En la localidad de Villa María hay una trabajadora social dependiente del Ministerio que recorre y controla los cuatro Centros Integrales, mientras que

En La Para sí estamos más presentes nosotras [desde la administración central del Ministerio de Desarrollo Social] porque las chicas que están a cargo son administrativas si se quiere, entonces en cuanto al padrón ellas sí se encargan de todo, pero nosotras visamos que sea la gente, la población a la que está dirigido (MDS03).

En los Centros Integrales se llevan adelante dos líneas definidas de trabajo, y también se articulan otras actividades, ya sea puntuales o en coordinación con otros organismos del gobierno provincial y nacional.

La primera línea de trabajo es la de comedores para personas mayores de 60 años con ciertos criterios de elegibilidad por su condición socioeconómica. Se realiza un padrón corroborando dicha elegibilidad y se pone a disposición diariamente la copa de leche (desayuno) y almuerzo para las personas mayores que se encuentran en el padrón. Durante los meses de verano, y como medida paliativa durante el cese de la presencialidad en la

pandemia, se entregan módulos alimentarios, que son canastas con productos alimenticios.

La segunda línea de trabajo comienza a incorporarse desde la implementación del Plan Córdoba Mayor, que es la realización de actividades socio-recreativas en los Centros Integrales de Gestión Directa⁴⁵.

no pensando en un espacio donde va la gente y retira la comida. Es un espacio donde nosotros nos encontramos, intercambiamos, se arman redes, uno está con otro y también al haber equipo técnico se crea el espacio de intercambio y también un espacio posible donde se puedan detectar situaciones de riesgo (MDS04).

A partir de esta premisa comenzaron a ofrecerse actividades en los Centros Integrales que exceden la provisión de alimento: talleres de actividad física, folklore, huerta, cupos en los programas provinciales de turismo social (Turistiando), entre otras cosas.

Es justamente esta segunda línea de trabajo la que aporta a la integralidad de estos Centros y la que justifica que su radicación en el segundo Eje del Plan Córdoba Mayor:

fue en el 2018 de diagnóstico, en 2019 se suma el equipo técnico que empieza a salir al territorio, empezamos a hacer los talleres, se empieza a notar que se mueve otra cosa diferente, que ellos [las personas mayores] empiezan a poder decir "Esto no quiero, esto si me gusta". Y nosotros favoreciendo, creando la participación "Ustedes tienen que venir, este espacio es de ustedes" y los viejos empezaron a ir. Nosotros lo que damos es la copa de leche que es el desayuno, y el almuerzo. A la copa de leche iba muy poca gente que la retiraba o directamente no iba, y después iban, buscaban el almuerzo y se iban. Se generó ese espacio que entre la copa de leche y almuerzo la gente se quedaba, se quedaba en el Centro a esperar la comida. Entonces compramos juegos, con las psicólogas,

45 En aquellos Centros Integrales de Gestión Asociada, se presta información para que sean las mismas instituciones (Centros de Jubilados, Centros Vecinales) las que bajen los programas que dependen del resto de las áreas del Ministerio de Desarrollo Social.

juegos de memoria. Y los viejos se recontra re engancharon (...) fueron entendiendo, viendo que ese espacio era de ellos (MDS04).

Los Centros Integrales se encuentran ubicados en su mayoría en territorios de escasos recursos, y están destinados especialmente a personas mayores vulnerables y, tal como se menciona arriba, existían con anterioridad al Plan Córdoba Mayor. De acuerdo con los informantes claves, hubo determinados cambios en la cultura organizacional que debieron operarse para acercar una perspectiva de derechos a la gestión de los Centros Integrales. El primero de estos cambios es el control efectivo sobre la calidad del servicio prestado. El equipo técnico detectó que en muchos casos los padrones de los comedores no estaban completamente compuestos por personas mayores, y que al no funcionar como comedor sino como centro de expendio de viandas, no había estrategias claras que permitieran garantizar que los beneficiarios de la política pública fueran estrictamente las personas mayores. El hecho de generar espacios más amplios de contención implicó que en 2018 y en 2019 los beneficiarios asistan y consuman la comida en los Centros Integrales, facilitando el control sobre la recepción efectiva de los beneficios.

Un segundo cambio fue la capacitación hacia los referentes territoriales de los Centros Integrales en elementos básicos de la gerontología y de herramientas para la gestión, como por ejemplo la resolución de conflictos. De acuerdo a los informantes clave, hasta antes de la implementación del Plan Córdoba Mayor los referentes coordinaban la distribución de las viandas en los Centros Integrales y utilizaban su reconocimiento en el territorio para detectar algunas situaciones problemáticas, pero sin canales establecidos para derivar casos. La capacitación y la presencia sostenida de un equipo interdisciplinario permitió que las situaciones de riesgo sean detectadas y debidamente canalizadas con el equipo técnico.

En definitiva, los Centros Integrales pretenden complejizar la concepción de persona mayor que heredan de los comedores del Programa Permanente de Atención al Anciano, presentándose como espacios de contención para la detección de situaciones de riesgo, y sumando actividades socio recreativas. Se distingue de las otras iniciativas presentes en el Eje 2 del Plan Córdoba Mayor ya que, al menos en los 29 Centros de Gestión Directa, se trata de una interacción directa entre el Estado y los destinatarios de la política pública, es

decir, no recurre a la intermediación de Centros de Jubilados o Municipios como en otras líneas de trabajo.

c. Talleres socio-recreativos en Centros de Jubilados

Aunque no se encuentra identificado en los brochures institucionales como una línea de trabajo, el Plan Córdoba Mayor absorbió la denominada Red de Amigos del Espacio Illia y continuó con el financiamiento de talleres socio recreativos en Centros de Jubilados. Aquí debe aclararse que no se logró convocar a los trabajadores a cargo de la gestión de la Red en el Espacio Illia, de modo que el Ministerio de Desarrollo Social debió crear un equipo nuevo para estas tareas.

En términos operativos el programa funciona igual que previo a su radicación en el Ministerio de Desarrollo Social, cada Centro de Jubilado solicita talleres y mensualmente se transfiere un monto para cubrir al tallerista y material didáctico: “Ellos pueden elegir la cantidad de talleres que desean dictar, eligen a sus respectivos profesores y en función de la cantidad de socios, de la afluencia de gente que tienen es la carga horaria que se les puede otorgar” (MDS05). Sin embargo, es importante remarcar que no hubo un traspaso automático de las instituciones inscritas en el Espacio Illia al Ministerio, motivo por el cual se debió hacer un nuevo llamado a los Centros para presentar documentación, generando algunas duplicidades:

hasta que recibimos la documentación, la parte más pesada si se quiere, más burocrática, ver si cumple todos los requisitos, que esté al día con el IPJ [Inspección de Personas Jurídicas], que no tenga deudas anteriores al Ministerio, que esté bien en AFIP [Administración Federal de Ingresos Públicos] y demás. Se arma un expediente con cuestiones legales y administrativas que desde Legales nos exigen y después se comienza, el Centro comienza con el dictado de los talleres y nosotros después realizamos una transferencia monetaria a cada Centro con el que cada Centro después abona los honorarios de los profes. Nuestro vínculo directo es con el Centro, no con los profes (MDS05)

Los nuevos requisitos informados por el Ministerio generaron una disminución en la cantidad de Centros de Jubilados que reciben el beneficio

para los talleres socio recreativos. Si se tiene en cuenta que para 2017 la Red de Amigos dio apoyo económico a 303 Centros de Jubilados en más de 1000 talleres, para 2018 con el Programa Córdoba Mayor la cantidad de instituciones se redujo a la mitad, de acuerdo a la información disponible en el Portal de Datos Abiertos provincial.

Año	Cantidad de CJ	Cantidad de Talleres
2018	161	919
2019	No informa	No informa
2020	98	561 (Virtuales)
2021	79	229 (Virtuales)

[Desde la Red de Amigos del Espacio Illia] nos pasaron un listado, eran cerca de 300. Cuando hicimos el llamado uno por uno y demás, hicimos como una depuración en función de los requisitos nuevos que se pedían desde el Ministerio de Desarrollo Social, que no eran los mismos del Espacio Illia. Habrá quedado la mitad. Y ahí fueron disminuyendo, pero como te digo, por esta cuestión que el Ministerio tiene otra manera de funcionar, rendir el dinero, justificar y demás y entonces pide otros requisitos (MDS05).

Esto ilustra el punto desarrollado anteriormente, de cómo el trabajo con instituciones puede resultar de alguna manera excluyente para las personas mayores que dejan de obtener los beneficios. Es necesario indicar, de todos modos, que el Eje 2 del Plan Córdoba Mayor cuenta con mecanismos de mitigación para estos casos, ya que hay líneas de acción dirigidas a la asistencia en la formalización de los Centros de Jubilados.

Primero hubo un ciclo de capacitación en cuanto a estos requisitos legales y formales, en cuanto a IPJ, cómo estar al día y demás. Nosotros en el equipo se incorporaron hace también tres años, una contadora y dos abogados, entonces se armó una capacitación específica para que ellos pudieran cumplir con todos los requisitos exigidos desde el área. Así que bueno, hicimos un par en capital y otras en el interior (MDS05).

d. Programa de Emprendedurismo para Personas Mayores

Finalmente, se encuentra definido y reportado en las memorias del Plan Córdoba Mayor el Programa de Emprendedurismo para Personas Mayores que consta de créditos blandos para comercios, producción o servicios, cuyo monto a 2019 era de hasta \$30.000, a devolver en hasta 36 meses, con 180 días de gracia y tasa de interés cero. Los créditos se otorgan sobre actividades que ya se encuentran en funcionamiento y la entidad otorgante del crédito es la Fundación Banco de Córdoba. De acuerdo con la Secretaría de Políticas para Personas Mayores,

El programa de emprendedurismo se realiza para promover el envejecimiento activo y saludable de la persona mayor, permitiéndole que continúe o fortalezca alguna actividad anterior; es una forma de que se sienta productiva y siga haciendo lo que le gusta hacer, más aún cuando, por distintas razones, no pudo seguir concretando esa actividad u oficio⁴⁶.

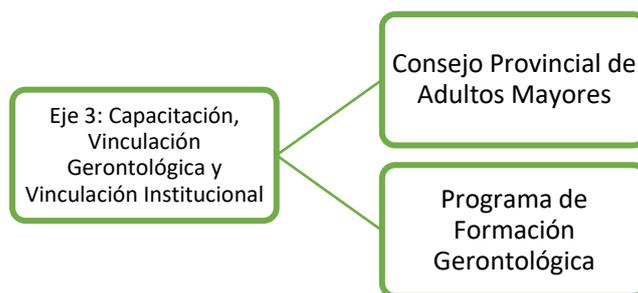
Los reportes anuales del Plan Córdoba Mayor indican la siguiente cantidad de beneficiarios:

Año	Cantidad de créditos otorgados
2018	67
2019	203
2020	No informa
2021	No informa

Los informantes claves no agregan datos de relevancia para continuar el análisis de esta política pública.

46 Fuente: Portal de prensa del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/la-provincia-ofrece-creditos-para-personas-mayores-emprendedoras/>

3.3.3. Plan Córdoba Mayor Eje 3: Capacitación, Vinculación Gerontológica y Vinculación Institucional



El tercer eje del Plan propone la vinculación con otras instituciones que dedicadas a las personas mayores, y la formación académica para quienes trabajan en contacto con personas mayores. Este eje se utiliza como plataforma para la difusión más amplia del enfoque de derechos, especialmente en la formación de cuidadores domiciliarios y la capacitación a personal de hogares de día y residencias de larga estadía.

un campo profesional y de trabajo que cada vez va creciendo, entonces, bueno, hay una necesidad de formación de personas que cuiden en distintos espacios a personas mayores, ya sea en una residencia de larga estadía, en el domicilio o también el cuidado pensado como promoción y prevención de acciones en la comunidad. Esa es la formación que se promovía, no sólo la atención del enfermo, sino pensar los procesos de salud y enfermedad en otros sentidos, más preventivo y promocional, que solamente asistencial (MDS02).

Las actividades que se alojan en este eje son dos identificadas: la primera es el Programa de Formación Gerontológica, que incluye la formación de Promotores Comunitarios Gerontológicos y la formación de Cuidadores Gerontológicos. Este programa trabaja en conjunto con otras instituciones tales como otros Ministerios a nivel provincial, la Universidad Nacional de Córdoba, la Dirección Nacional de Adultos Mayores y, especialmente, los Municipios y Comunas de la provincia. Mediante este eje, el gobierno provincial se posiciona como caja de resonancia de la perspectiva de derechos en relación con las personas mayores, preparando a los funcionarios que se encargan del diseño y gestión de la política de vejez a nivel local:

siempre que uno piensa la política pública, piensa en la formación de quienes gestionan esa política pública, que sean formados en esa temática, no sólo en saber gestionar, si no en saber gestionar en ese campo. Entonces, la idea como era trabajar coordinadamente con Municipios, y Comunas, básicamente, que son el organismo del cual se desprende políticas, más a nivel local, pensar en una formación para los gobiernos locales, que cada gobierno local designara quien consideraba que iba a ser el referente en políticas gerontológicas en su localidad (MDS02).

formar a funcionarios o técnicos que estén trabajando en los Municipios en áreas de personas mayores, o que vayan a conformar las áreas, para que tengan una formación gerontológica. Entonces de esta manera van a poder hacer un buen diagnóstico, van a poder diseñar una política y la van a poder implementar. Fue notorio el antes y el después, la experiencia fue con 105 municipios, realmente muy exitosa, el cambio de observador ha sido notorio, resultados sumamente efectivos (MDS01).

El antecedente de la creación del Plan Córdoba Mayor sirve al Ministerio de Desarrollo Social para posicionarse como referencia en esta temática, creando recursos humanos especializados en un campo que se considera relevante.

La segunda línea dentro del Eje 3 es el Consejo Provincial de Adultos Mayores, creado por Decreto provincial 1527 de 2006, con el objetivo de proponer el diseño de las políticas públicas de vejez, participar en la definición de las necesidades sociales de las personas mayores, participar en el relevamiento de información estadística sobre personas mayores, entre otros. Este Consejo se crea con el objetivo de integrar el Consejo Federal de Adultos Mayores tras su modificación en 2006. Este último se compone de los Consejos de todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tiene como objetivo “institucionalizar la colaboración y participación de los gobiernos provinciales y de las organizaciones representativas de las personas mayores, en la planificación, ejecución y control de los programas sociales dirigidos a dicho sector de la población”.

En el caso de la provincia de Córdoba, el Consejo de Adultos Mayores se compone de

todas las instituciones, tanto públicas como privadas, provinciales o nacionales que tengan sede en Córdoba, que trabajen con personas mayores. Instituciones como PAMI, en el caso nuestro también el APROSS [Administración Provincial de Seguro de Salud], los organismos de los Ministerios, la pata de Desarrollo Social del ANSeS, todos los Consejos Profesionales de Córdoba y sobre todo una gran mayoría que tienen sus comisiones específicas en personas mayores, como el Colegio de Abogados, las universidades tanto público como privadas (MDS01)

El funcionamiento de este Consejo, hasta antes de la pandemia era el siguiente: a principio de año se definía la agenda y objetivos a perseguir, y se realizaba una reunión mensual; y dos veces por año una delegación participaba del Consejo Federal. Es relevante destacar que el Consejo no necesariamente está conformado por personas mayores, sino por representantes de instituciones que trabajan con personas mayores, que pueden o no calificarse como tales. El Decreto que lo crea sólo da participación a las personas mayores a través de la composición del plenario, indicando que en el mismo deben participar representantes de las Federaciones de Centros de Jubilados, y un representante no federado por cada departamento de la provincia. No se establecen los mecanismos de selección para la participación.

3.3.4. Eje transversal de trabajo con municipios y comunas

Finalmente, el Plan Córdoba Mayor también cuenta con la estrategia de generar convenios con los gobiernos locales para bajar recursos o bien generar capacitaciones y asistencias técnicas. Esto permite llevar al territorio las propuestas del Ministerio, tomando como aliados a los gobiernos locales que normalmente cuentan con mayor conocimiento de las necesidades de sus poblaciones.

Se dividió el territorio provincial en grupos de departamentos y a cada uno le corresponde un equipo de trabajo que, en conjunto con las autoridades locales, gestiona las distintas líneas del Plan Córdoba Mayor: cuidadores domiciliarios, entrega de elementos ortopédicos, capacitaciones a equipos técnicos, etc. Esto permite no sólo alcanzar a la totalidad de la provincia, sino también atender a las particularidades de cada localidad. Por caso, en algunos

municipios o comunas se llevan adelante asistencias técnicas de fortalecimiento institucional para las áreas de vejez. También estos equipos derivan consultas sobre otros beneficios (talleres, subsidios para Centros de Jubilados) a los equipos correspondientes.

Uno de estos grupos tiene a su cargo el trabajo con las residencias de larga estadía dependientes del Ministerio de Desarrollo Social que se encuentran en el interior (Las Junturas, Villa Huidobro y Tulumba). Se trabaja para la mejora edilicia y también para la progresiva incorporación de perspectivas gerontológicas y de derecho en el tratamiento con personas mayores.

se transferían los fondos para residencias, hogares de ancianos como se llamaban en ese momento, geriátricos, asilos, que por supuesto toda esta terminología y toda esta mirada o perspectiva o paradigma, como lo quieras llamar, sigue también coexistiendo al día de hoy. No es nada acabado, no fue un punto y aparte, en absoluto, se van viviendo procesos donde se van intentando instalar paradigmas nuevos que tienen que convivir no sólo con los viejos sino también con la acción política (MDS06)

En definitiva, se trata de una estrategia para asegurar una cobertura territorial del Plan, apalancada por la coordinación con municipios y comunas. Esto de alguna manera somete la colaboración a las afinidades políticas entre gobierno provincial y gobiernos locales. En la medida en que los mecanismos de articulación provincia-gobierno local del Plan Córdoba Mayor no se encuentran plasmados en instrumentos jurídicos, existe espacio para la arbitrariedad política, lo cual va en contra de las políticas públicas con enfoque de derechos.

Finalmente, los informantes claves también indican alguna descoordinación interna entre los distintos equipos técnicos: si bien las políticas que se bajan son las mismas, no hay unicidad en los criterios o prioridades. De este modo, la posibilidad de gestionar recursos también termina siendo mediada por la proactividad, estrategia o estilo de los equipos técnicos encargados de cada región.

3.3.5. Espacio Illia

Tal como se indicó con anterioridad, queda por fuera del Plan Córdoba Mayor el Espacio Illia perteneciente a la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la provincia, que actualmente cuenta con dos sedes donde se realizan actividades recreativas para personas mayores en las ciudades de Córdoba y Río Cuarto. Luego del traspaso de la Red de Amigos al Ministerio de Desarrollo Social se continuó con el dictado de talleres recreativos en ambas sedes. El público objetivo se mantiene en personas mayores de 55 años autoválidas, y de acuerdo a los informantes claves se pone el foco no sólo en la enseñanza de nuevas habilidades o en la recreación, sino también a la socialización:

Lo importante era ir a encontrarme con la vieja, mi amiga, el viejo y tomábamos unos mates, nos juntábamos en el patio, en el bar. El bar fue un lugar de encuentro, comían, desayunaban, pasaban a tomar el cafecito... Y no cenaban porque cerrábamos a las 8, sino se quedaban. Había gente que iba a pasar el día ahí, no participaba de ningún taller, simplemente era ir de lunes a viernes de 7 de la mañana a 8 de la noche a estar, a estar con gente. Entonces creo que ahí está el tema de la esencia del Espacio Illia, es la sociabilización (E102)

De acuerdo con informantes clave, en 2019 en el Espacio Illia Córdoba cursaron de manera presencial 4200 personas mayores, y otras 2000 quedaron sin cupo para realizar talleres. Así, descartada la experiencia en territorio mediante convenios con Centros de Jubilados, el Espacio Illia no necesita desplegar estrategias para alcanzar a más beneficiarios ya que naturalmente alcanza sus límites físicos todos los años.

Una de las características principales de este programa es la interacción directa entre el Estado y los beneficiarios. Esto implica dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, una mayor restricción en la capacidad de ofrecer beneficios, ya que la estructura física pone un límite a la cantidad de beneficiarios, límite que podría sortearse trabajando articuladamente con otras instituciones. Y en segundo lugar, hay una gran injerencia del equipo técnico en la calidad de la propuesta. Al contrario de los talleres dictados en los Centros de Jubilados, donde el Estado interactúa con la institución y la institución

selecciona al tallerista, en el Espacio Illia es el Estado quien selecciona a los talleristas. Existe a tales efectos un equipo interdisciplinario que los capacita y supervisa la interacción con las personas mayores: “para decidir si una propuesta queda o no, una de las variables que es importante es cómo está escrita la propuesta, si realmente tiene el enfoque que nosotros queremos gerontológico, que tenga objetivos claros, que tenga una metodología adaptada” (EI03).

En cuanto a la forma de incorporación de las opiniones y preferencias de las personas mayores, no se encuentran mecanismos institucionalizados (como podría ser encuestas o relevamientos), sino que se depende del diálogo generado entre los trabajadores del Espacio con los asistentes. De esta manera se definen los tipos y cantidad de talleres. Lo mismo sucede para el reporte de situaciones irregulares por parte de las personas mayores, no hay mecanismos específicos de queja que permitan evaluar medidas, los asistentes se dirigen a los trabajadores ya sea personalmente o por las redes sociales oficiales del Espacio.

3.4 Resumen Capítulo Tres

El Capítulo Tres pretende ilustrar la tendencia de las políticas públicas de vejez en la provincia de Córdoba y los elementos que permitieron la creación y puesta en marcha del Plan Córdoba Mayor con sus características. En este sentido, se parte de un escenario de dispersión y descoordinación de las iniciativas dirigidas a personas mayores, de modo que convivían distintos enfoques y maneras de interpelar a los destinatarios dentro del aparato estatal provincial. El crecimiento de las políticas de vejez tuvo hasta 2018 tres focos principales: el Ministerio de Desarrollo Social con la implementación de medidas asistenciales; la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo con iniciativas apuntadas al fortalecimiento institucional; y la Caja de Jubilaciones que mediante el Espacio Illia implementó actividades de recreación e integración, con una fuerte presencia en el interior provincial.

En este repertorio de políticas públicas pueden encontrarse algunas dirigidas a las personas mayores directamente, otras intermediadas a través de municipios o comunas, y otras dirigidas a organizaciones de personas

mayores. Y a su vez los objetivos variaban desde el apoyo para la supervivencia (prestaciones dinerarias, comedores) hasta la búsqueda de crear comunidad y fomentar la participación. Se trataba de políticas públicas sin un control centralizado que implicaban duplicidades e ineficiencias por parte del gobierno provincial.

La creciente instalación del enfoque de derechos a nivel internacional, coronada por la sanción de la ley 27.360 de adhesión a la Convención Interamericana en 2017, generó un contexto de toma de decisión para una política pública que expresamente reconociera este enfoque. De esta manera se centralizó la política pública de vejez en el Plan Córdoba Mayor radicado en el Ministerio de Desarrollo Social, avalado simultáneamente por la detección de personal altamente calificado en la materia, sobre todo profesionales de las ciencias sociales capacitados en gerontología comunitaria. Así, a excepción de la gestión del Espacio Illia en sus dos sedes que continúa bajo administración de la Caja de Jubilaciones, Córdoba pasó a tener un único marco de referencia para la política de vejez en todas sus aristas.

Consecuentemente, este capítulo analiza también las políticas existentes con posterioridad a la creación de dicho Plan, abordando su institucionalidad y la división en tres ejes; así como las actividades conservadas por parte del Espacio Illia. El apartado 3.3. es una descripción relativamente acabada de las líneas de acción del Ministerio de Desarrollo Social y la Caja de Jubilaciones en materia de vejez, desde una perspectiva del *policy-maker*.

En el mismo se analizan diversas fuentes de información: la más importante son los informantes claves que aportaron a la reconstrucción de las líneas de la política y su funcionamiento; pero también se analizan portales de prensa y de transparencia, brochures institucionales provistos por informantes claves, memorias del Plan Córdoba Mayor, y ejecución presupuestaria.

Capítulo Cuatro Voces de los beneficiarios

Durante los apartados anteriores se analizó la política pública desde su diseño, considerando los componentes, público objetivo, finalidad y modalidad de interpelación a la persona mayor; y para ello se tuvo en cuenta la información oficial disponible publicada, y los testimonios de informantes claves pertenecientes a la administración pública provincial. Es decir, tomando la clasificación del *stakeholder analysis*, se abordó la política pública desde la perspectiva del *policy-maker*. Sin embargo es necesario, sobre todo tratándose de un estudio con enfoque de derecho, considerar y analizar la perspectiva del beneficiario.

El presente análisis contiene los puntos de vista de beneficiarios pertenecientes a Centros de Jubilados que reciben beneficios del Plan Córdoba Mayor. Fue imposible en el contexto de esta investigación incluir beneficiarios del Espacio Illia, ni de los otros programas del Plan Córdoba Mayor, como Centros Integrales o beneficiarios individuales de las líneas de asistencia. Ello se debe a que son personas mayores que no necesariamente se encuentran organizadas y que al momento de escritura de este trabajo tampoco están asistiendo a espacios comunes en donde pudieran ser entrevistadas. De esta manera, se aclara que este capítulo sólo corresponde a las líneas de actividades realizadas con Centros de Jubilados por parte del Plan Córdoba Mayor.

Dado que los beneficiarios no necesariamente realizan la distinción entre líneas del Plan, y es factible que como instituciones sean destinatarios de más de una medida de estos organismos, el análisis se organiza más por los campos semánticos expresados por los beneficiarios entrevistados, que por la referencia a la estructura programática del Plan Córdoba Mayor. Dentro de los discursos existen tres ejes que encuentran coincidencias en las voces de los entrevistados: reflexiones en torno la participación; la falta de correlación entre el discurso político y los hechos; y el rol de los Centros de Jubilados en las comunidades.

4.1. Inventar la pólvora

Antes del Plan Córdoba Mayor, el estado provincial articulaba actividades con los Centros de Jubilados mediante el la Red de Amigos del Espacio Illia. El traspaso a la lógica ministerial del Plan Córdoba Mayor fue percibido por muchas instituciones como algo negativo, especialmente en los Centros de Jubilados del interior provincial. Los requisitos del Ministerio para obtener los beneficios y la exigencia para algunos Centros de Jubilados de disminuir la cantidad de talleres en relación a los que dictaban con el Espacio Illia, fue determinante para que casi la mitad de Centros de Jubilados no continuara prestando los beneficios post Plan Córdoba Mayor: “tendrían que haber dejado eso que funcionaba bien, podía mejorar pero funcionaba bien. No querer inventar la pólvora cuando ya estaba inventada” (PM04). Los entrevistados coinciden en señalar una serie de puntos que fueron experiencias negativas y desgastantes para los Centros de Jubilados en el traspaso.

El primero de ellos es la comunicación. La forma en la cual los Centros de Jubilados fueron informados de la discontinuidad de la Red de Amigos y el traspaso al Ministerio fue mediante una comunicación electrónica -WhatsApp o email. Esto creó una gran incertidumbre sobre la posibilidad de continuar con los talleres y el trabajo que se realizaba. Se acusa una falta de información transparente y oportuna sobre los nuevos procedimientos para la inscripción a talleres

“estaban comenzando los talleres, y todavía no se sabía si se usaban las mismas listas de alumnos y asistencia del Espacio Illia o iban a ser otros, si los recibos iban a ser los mismos, las exigencias, nada, no había información. Ponen una ventana nueva en un colegio y vienen con el bombo, platillo, cartel a inaugurar, gastan el doble de lo que salió la ventana. ¿Y para hacer lo que hicieron nos avisan por WhatsApp?” (PM04).

Esto genera no sólo problemas organizativos para las instituciones, sino una desconfianza hacia el Ministerio que redundo en muchos Centros de Jubilados absteniéndose de los beneficios.

Es importante destacar que todos los entrevistados señalaron el profesionalismo y la buena voluntad de las personas que trabajan en el Plan

Córdoba Mayor para resolver problemas y generar acuerdos. Sin embargo, se encuentra como algo negativo la falta de procedimientos claros: se descartan los procedimientos instalados por la Red de Amigos, incluyo aquellos que no representaban una importancia estratégica (como por ejemplo la modalidad para tomar asistencia en los talleres). A ello se suma también el hecho de que en ocasiones el Ministerio demora en la transferencia de los recursos (los informantes claves indican que en agosto de 2021 se terminaron de pagar saldos correspondientes al año 2020). Esto genera mayor confusión en los procedimientos y obliga también a las instituciones a buscar mecanismos para afrontar la irregularidad en los ingresos.

El segundo punto es la proyección colectiva: uno de los principales sentimientos de malestar, especialmente de los Centros de Jubilados del interior, es la discontinuidad de las actividades de participación multitudinarias. Mediante la Red de Amigos, el Espacio Illia creó una dinámica de sorteos, concursos, viajes, publicaciones, etc, que tenían como finalidad juntar a las personas mayores de distintos lugares. Muchas veces, la forma de acceder a esos encuentros era mediante la participación en un concurso (de recetas, de cuentos, de música), o la ejecución de alguna habilidad (encuentros de coro, danzas, pintura). Esto daba a las personas mayores un motivo para la participación que va más allá de la mera asistencia al evento.

“El comentario de todas las personas, ¿cuándo va a haber concurso? Porque a la gente le gusta participar, al adulto mayor le gusta estar activo, escribir, que lo escuchen cantar, me entendés, todo eso ya no se hace y es una pena” (PM03).

Estos eventos no resultaban meramente recreativos, sino que construían un sentido de comunidad, de colectividad entre las personas mayores y entre las instituciones: “con el Espacio Illia los adultos mayores habíamos encontrado un espacio de resignificación de lo que era considerada la vejez (...) Creo que por primera vez nos vimos beneficiarios de algo que era realmente para nosotros” (PM01).

Esta pérdida y vuelta a la atomización de los Centros de Jubilados fue reportada con más intensidad en el interior, ya que hay menos opciones disponibles para el encuentro que en la capital:

“se centralizó todo en Córdoba capital y el interior volvió a ser potrero como fuimos siempre, como somos para la mayoría de los gobernantes tanto nacionales como provinciales, somos potrero. Yo sé que están viajando, los están llevando pero solamente a los de Córdoba capital” (PM02)

Retomando la clasificación de la participación realizada en el Capítulo Dos, el Plan Córdoba Mayor trabaja con los Centros de Jubilados fomentando una participación de tipo más pasiva (desarrollo de relaciones sociales e involucramiento en actividades de ocio), que es beneficiosa para las personas mayores, pero no necesariamente genera sentimiento de colectividad. De este modo, al no crearse estas instancias de intercambio, no hay espacio para una participación de implicancia en proyectos colectivos, ayuda mutua, transmisión de saberes ni poder en la toma de decisiones sobre cuestiones que les conciernen.

Los Centros de Jubilados vienen creando estrategias para la participación interna desde hace años, buscando las maneras para atraer más afiliados, dictando talleres mediante instituciones de distinta índole como PAMI, universidades, e incluso privados con colaboración económica de los asistentes a los talleres. Es por ello que la demanda hacia el Estado provincial es la de sostener estos otros espacios, más inaccesibles para ellos, de producción y participación colectiva.

4.2. Una aceituna negra cada cuatro años

Otra de las cuestiones que surgió con fuerza en las entrevistas a beneficiarios fue la incoherencia entre el discurso político y las acciones del Estado en todos sus niveles, municipal, provincial y nacional.

PM. ¿Comiste alguna vez aceituna negra?

E. Sí

PM. Viste que cuando terminás de tragar y empezás a degustar tienen un sabor agradable y cuando las tragaste tiene un sabor amargo. Bueno, ese es el sabor que quedó en más de uno. Si yo tengo que pedir algo, que el adulto mayor no sea un tema de campaña. (PM01)

Se reconoce el avance en la forma de abordar la vejez, incluso se incorporan en los discursos de los entrevistados los conceptos propios de las perspectivas de derechos o del envejecimiento activo. Sin embargo, se denuncia que las políticas públicas no acompañan esta importancia que se declara discursivamente. Todos los beneficiarios entrevistados manifiestan que “la política” se acuerda de ellos cada cuatro años, para las elecciones.

A ello refiere la cita anterior: los ciclos políticos impactan en los despliegues de política pública, en las formas de interpelar a las personas mayores por parte de los Estados. En el caso específico de los Centros de Jubilados del interior, la aceituna fueron las actividades de participación colectiva llevadas adelante por el Espacio Illia con anterioridad, y desarticuladas con una perspectiva política que no incluyó la opinión de los beneficiarios. El sabor amargo es la prevalencia de las lógicas de poder por las cuales las políticas públicas son evaluadas de acuerdo a la conveniencia política/partidaria y no a sus resultados.

A su vez, como muchas instituciones de la sociedad civil, y especialmente las instituciones que tienen escaso o nulo poder de movilización, los Centros de Jubilados dependen de intermediarios políticos para mejorar sus condiciones, acceder a beneficios, o facilitar trámites en los organismos gubernamentales. Esto genera que, en épocas de elecciones, aquellos intermediarios y sus superiores se apoyen en los Centros de Jubilados para hacer sus propias campañas, generando promesas o comprometiendo recursos que después difícilmente se implementan.

“No vienen porque sí, por amor al arte, a ver qué necesitás o si existís o no existís, entonces bueno, tratamos de estar cuando nos invitan [a actos] y aunque sea hacer locuras, obras de teatro, cantar a coro, a ver si después se acuerdan” (PM03).

Esta desarticulación entre discurso y hechos es denunciada por las personas mayores ya que atenta contra el cumplimiento efectivo de sus derechos: “a todos lo que me quieran escuchar, digo que el adulto mayor no sea palabra de campaña. Que no sea palabra de campaña, que vuelva a ser lo que habían empezado a considerar, un ser vivo con necesidades” (PM01). De esta manera, los aparatos políticos interpelan a las personas mayores de una manera utilitaria, como un medio para conseguir un fin que no necesariamente

es el bienestar de las personas mayores. Se discontinúa la interpelación como sujetos de derecho para dar lugar a la interpelación como clientes, que prestan a los gobernantes una fachada para generar contenido político a cambio de soluciones prácticas (o promesas de soluciones).

Sin embargo, la época electoral también es percibida por los representantes de los Centros de Jubilados como una ventana de oportunidades en donde colocar sus necesidades en agenda:

Usá la política para otra cosa, o sea, vos podés sacar la foto, a mí es algo que no me interesa es que facturen o no facturen con el beneficio que me dan a mí, yo lo que necesito es el beneficio. La factura es una cuestión de ellos (PM02)

Esto muestra asimismo una lógica utilitaria por parte de las instituciones también, intentando generar agenda propicia para impulsar los intereses de los Centros de Jubilados.

4.3. Puente a la vejez

Finalmente, otro grupo de reflexiones de los beneficiarios es en torno al rol que asumen los Centros de Jubilados en la atención y acompañamiento a las personas mayores. En muchos casos se manifiesta que los Estados nacional y provincial cuentan con programas para personas mayores, pero que hay dificultades en la penetración de los mismos: por desconocimiento, impedimento o analfabetismo digital, muchas personas mayores no acceden a los beneficios que se encuentran disponibles. En este sentido, el Centro de Jubilados funciona como difusor, moderador y organizador de muchas de estas iniciativas:

De PAMI anotamos, sacamos nosotros los turnos para que la gente vaya a la farmacia a vacunarse. Nos ofrecieron de PAMI si queríamos anotábamos gente y después íbamos con el listado y sacábamos los turnos. Estuvimos haciendo también las tarjetas el año pasado, el carnet nuevo de PAMI viste que antes era el papelito blanco y después salió la tarjeta. Bueno había muchas que no sabía cómo entonces nosotros tomábamos los datos, íbamos a PAMI,

dejábamos todos los datos y a los 3 o 4 días íbamos a buscar y repartíamos (PM03).

Los Centros de Jubilados conocen con detenimiento la calidad de vida y necesidades de las personas mayores, y es por ello que generan mecanismos para prestar servicios a sus afiliados, muchas veces de manera complementaria a los servicios estatales. Reconocen, asimismo, que a veces hay dificultades para el trabajo conjunto con el Estado, aumentando el riesgo de que las personas mayores se encierren sobre sí mismas sin permitirse la recepción de mayores y mejores beneficios:

Por lo general quienes están al frente de todas estas cuestiones privadas son adultos mayores y entonces qué pasa, siempre se da vuelta sobre lo mismo y los viejitos nos ponemos celosos sobre lo que hacemos. Entonces para llegar a conjugar todo lo que es ámbito privado con público se hace difícil por eso. Pero de cualquier manera nosotros empezamos, en definitiva todos estamos peleando o luchando por lo mismo nada más que uno del ámbito oficial, otros del privado (PM05)

La cantidad y calidad de los servicios prestados por cada Centro de Jubilados depende no sólo del caudal de socios y las posibilidades económicas; sino también de la habilidad de gestión de las personas mayores que los encabezan. De esta manera se puede registrar una enorme disparidad en las condiciones y actividades que llevan adelante, pasando desde Centros que prestan servicios de odontología, clínica médica, especialidades médicas, prestan elementos ortopédicos (camas, asientos sanitarios, sillas de rueda), masajes, fisioterapia y actividades recreativas; a otros que simplemente se constituyen como un espacio de socialización sin mayor sofisticación.

Esto refuerza la idea de que los Centros de Jubilados son aliados estratégicos en la política de vejez, y que es fundamental apoyar y promover su desarrollo, y en particular el desarrollo de sus dirigentes. Estos espacios son imprescindibles para la política pública ya que se trata de una población dispersa, diversa y no nucleada en otras organizaciones. En palabras de una de las informantes claves,

los Centros de Jubilados somos un puente, somos empleados de ustedes [los funcionarios y políticos] y a la vez socios porque

nosotros estamos haciendo el trabajo con el adulto mayor, no ustedes. Ustedes nos tienen que ayudar para que hagamos un buen trabajo, entonces bueno, no se olviden de eso” (PM03).

Considerando esta circunstancia, hay una demanda de facilitar los procesos de formalización para que los Centros de Jubilados puedan acceder a los beneficios y, sobre todo, que puedan actualizar las prestaciones que realizan a sus socios. Hay una petición de que se consideren las situaciones específicas de los Centros de Jubilados y especialmente de aquellos Centros que no se encuentran formalizados, pero que aún así prestan servicios a personas mayores. La solución debe ser pensada desde la integralidad, contemplando las diferencias y las necesidades específicas de las instituciones: “Hay Centros que ni luz tienen, no les podés pedir que te manden un mail, pobres viejos, si están llevando a cargar las baterías para tener un poco de luz a la noche” (PM02). Por el trabajo que estas instituciones realizan con las personas mayores en lugares a los cuales el Estado alcanza difícilmente, es que deben tenerse en cuenta mecanismos para atender la particularidad.

Dentro de los discursos de los informantes clave, se detectan en este sentido dos coincidencias. Por un lado, una demanda de reconocimiento del rol y la importancia de los Centros de Jubilados. Los dirigentes tienen claridad sobre la relativa vacancia de instituciones públicas y privadas que se dediquen exclusivamente a las cuestiones propias de las personas mayores. Eso hace que se exija un reconocimiento como interlocutores válidos, como actores de importancia en una sociedad.

Y por otro lado, una intervención estatal de calidad: los apartados anteriores de este capítulo demuestran esto, la demanda de que las intervenciones sean de calidad, que tengan contenido y que mejoren efectivamente la calidad institucional de los Centros y la calidad de vida de los afiliados:

Los viejos no pueden sufrir en el Centro o en el lugar que va a hacer una actividad la misma falta que hay en su casa (...) yo no voy a hacer que un mayor se traiga una vela para poder ver lo que está haciendo, no puedo hacer que se traiga una frazada para envolverse las piernas porque no se puede pagar el gas. No puedo hacer que se traiga un abanico de su casa. Antes no

existían recursos, pero con los recursos que hay ahora no tengo por qué volver a ser primitivo. Tengo derecho a *aggiornarme* a los tiempos modernos (PM01)

No alcanza entonces con la mera transferencia de recursos, sino que se exige que los problemas y las soluciones sean pensadas integralmente, sumando el derecho a *aggiornarse* a la lista de derechos reconocidos para las personas mayores.

4.4. Resumen Capítulo Cuatro

Este apartado aborda la percepción de personas mayores involucradas activamente en Centros de Jubilados en relación con los beneficios y relaciones que se entablan con el Plan Córdoba Mayor. La narrativa de los beneficiarios aporta nuevas lecturas de la política pública que no surgen al analizar los datos provistos por el *policy maker*.

En primer lugar, se destaca un descubrimiento clave por parte de los beneficiarios, y es que la continuación o no de las políticas públicas no depende de su evaluación técnica o impacto en la población, sino de una conveniencia política que es detectada por ellos mismos. En este sentido, especialmente en los Centros de Jubilados del interior, se señalan incoherencias o desarticulaciones en la transición entre la Red de Amigos y el Plan Córdoba Mayor; las cuales tuvieron como resultado la reducción efectiva en la prestación de beneficios por parte del Ministerio a las instituciones.

En segundo lugar, en estos discursos se manifiestan las tensiones entre las lógicas que son impulsadas simultáneamente por el Estado provincial: por un lado el discurso de derechos que ha permeado discursivamente las actividades del Plan, y por otro lado las discontinuidades e ineficiencias que atentan contra el goce efectivo de los derechos de las personas mayores. Los beneficiarios reconocen y rechazan la interpelación utilitarista que la política hace de las causas de las personas mayores, aunque también las interpretan como ventanas de oportunidades para conseguir beneficios.

Finalmente, se pone en cuestionamiento el lugar que la política y los políticos otorgan a los Centros de Jubilados, y la recuperación que los beneficiarios hacen de estos espacios como canalizadores de necesidades y

oportunidades de mejora en la calidad de vida de la población mayor. Con ello se reivindica el lugar de interlocutor válido, que además se encuentra acompañando a un sector social que no encuentra muchas otras referencias de organización.

Capítulo Cinco El Plan Córdoba Mayor y el Espacio Illia bajo la lupa de la perspectiva de derechos

A lo largo de los capítulos anteriores se presentó por un lado una caracterización operacionalizada de las políticas públicas con enfoque de derecho, y por otro lado se realizó una descripción detallada de las políticas pública de vejez vigentes en la provincia de Córdoba: Espacio Illia y Plan Córdoba Mayor. En el presente capítulo se analiza la presencia de los elementos propios de la perspectiva de derechos en las políticas públicas seleccionadas. Para ello se busca la evidencia de la incorporación de mecanismos que apunten a cubrir los elementos de las políticas públicas con perspectivas de derecho, tomando como fuente la documentación oficial y la información provista tanto por los *policy-maker* como por los beneficiarios.

5.1. Marco legal e institucional adecuado

Uno de los pilares fundamentales de la perspectiva de derechos en las políticas públicas es, justamente, la creación de un marco legal que proteja la de los cambios partidarios y contextuales, pero sobre todas las cosas, que formalice los derechos de los destinatarios. Es decir, que resulte vinculante para el Estado, y no una cuestión dependiente de voluntad política.

Las políticas públicas de vejez en Córdoba cuentan con marcos legales subóptimos: en el caso del Plan Córdoba Mayor fue creado mediante Decreto N° 866/2018, no por una ley provincial. Esto limita la legitimidad del programa ya que se excluye de la discusión parlamentaria que implica su formalización mediante una ley; y lo hace susceptible de cambios, modificaciones presupuestarias e incluso derogación sin más participación que la del poder ejecutivo provincial.

Sin embargo, es de destacar que el texto del decreto recoge no sólo derechos específicos, sino que en los considerandos se trae a colación la ratificatoria a la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Este es un gran paso, justamente por tratarse de una convención que enumera una variada y amplia cantidad de derechos sobre los cuales los Estados se obligan a actuar. De modo que, si

bien el encuadre normativo no es óptimo, el texto es de avanzada y reconoce explícitamente los derechos de las personas mayores.

En cuanto al marco institucional en que se inserta el Plan Córdoba Mayor, puede rastrearse que su radicación en el Ministerio de Desarrollo Social responde a una decisión política. Se destaca que con el Plan Córdoba Mayor se creó la Secretaría de Políticas para Personas Mayores, un rango ministerial más elevado que el que normalmente cuentan las áreas de vejez en las administraciones subnacionales. La radicación en Desarrollo Social es de alguna manera una decisión tradicional, ya que en la mayoría de las jurisdicciones provinciales las políticas de vejez se llevan adelante desde ministerios que cumplen funciones semejantes (Desarrollo Social, Promoción Social, Desarrollo de la Comunidad, entre otras nominaciones).

Una de las conclusiones que pueden alcanzarse después de la descripción de la política pública es que el Ministerio de origen imprime cierta dinámica y priorizaciones a la política pública: las actividades de asistencia cuentan con mecanismos más aceitados y mejor priorizados por parte de la dirigencia política, mientras que las actividades de promoción no registraron crecimiento ni se vieron potenciadas en los últimos años. Consecuentemente se activan con más facilidad mecanismos para resolver las carencias que para potenciar las capacidades, lo cual evidencia la óptica desde la cual se aborda a la persona mayor. Históricamente en Argentina en general, y en Córdoba en particular, los Ministerios de Desarrollo Social trabajan con poblaciones vulnerables implementando estrategias de supervivencia y asistencia. Es por ello que es esperable un sesgo de estas características al colocar la política de vejez en su órbita.

Por su parte, el Espacio Illia cuenta con dos instrumentos claves que ayudan a su funcionamiento: por un lado, la normativa interna de la Caja de Jubilaciones para su creación en 1986, aunque la visión de la misma quedó superada en la práctica y sus fundamentos normativos no fueron actualizados para incluir los derechos de las personas mayores; y por otro lado la ley N° 9884 de 2010 que crea el Fondo de Financiamiento de Actividades Recreativas y Sociales mediante el cual se establece el mecanismo que financia sus actividades. Hay aquí, sin embargo, una paradoja: el mismo fondo fue modificado, también mediante ley, para disminuir la cantidad de dinero

destinado a las actividades del Espacio Illia⁴⁷, muestra de que incluso cuando los encuadres normativos son correctos, la voluntad política puede actuar en otras direcciones distintas a la cobertura de derechos.

En cuanto a la composición normativa que funda y actualiza el Espacio Illia, no hay un expreso reconocimiento de los derechos de las personas mayores. Se trata de normativas que instruyen la creación de espacios o del fondo de financiamiento, sin generar instrucciones sobre el contenido o la modalidad de las actividades que se llevarían a cabo en la institución. De este modo, la incorporación de los derechos de las personas mayores en el Espacio Illia ha sido discursiva más que formal.

Sobre su marco institucional, tal como se mencionó resulta una experiencia relativamente inédita a nivel subnacional en Argentina. Los fundamentos esgrimen que “son ineludibles para el Estado las tareas vinculadas al bienestar social de los jubilados de la provincia” (Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, 2013, pág. 191). Sin embargo, las actividades del Espacio Illia no se reducen únicamente a los jubilados provinciales y por su trayectoria y amplitud a la comunidad se han convertido en uno de los hitos más estables de la política pública de vejez en la provincia.

5.2. Estrategia integral, coherente y coordinada

En un contexto de recursos limitados y necesidades crecientes, la intervención estatal debe ser inteligente y planificada. La creación del Plan Córdoba Mayor implicó una división más o menos explícita en los alcances de las políticas públicas de vejez en Córdoba: por un lado, el Espacio Illia se dedica a talleres socio culturales directamente abiertos a los beneficiarios; y por el otro el Plan Córdoba Mayor se encarga de la vejez de una manera integral mediante la puesta en marcha de actividades de distinta índole: asistenciales, promoción de la salud, formación en la temática, articulación con instituciones que trabajan con personas mayores y con otros niveles de gobierno, etc. No se encuentran grandes duplicidades en las actividades llevadas adelante por el

47 Mediante ley 8024 de 2020 se oficializa que el Espacio Illia recibe el 20% del citado Fondo, mientras que el 80% restante se destina a solventar el déficit de la Caja provincial.

gobierno provincial. Estas duplicidades sí se encuentran interjurisdiccionalmente, ya que los beneficios son similares a los prestados por el gobierno nacional, por ejemplo a través de PAMI

Sin embargo, hay una falencia clara en la implementación de estrategias integrales, coherentes y coordinadas, que es la falta de evaluaciones de impacto sobre las políticas públicas. No se encuentran registros formales, ni los informantes claves mencionan instancias de evaluación de impacto de la política pública que permita medir efectivamente el cumplimiento de los objetivos de las mismas, en términos de mejora en la calidad de vida, sobrevivencia a las prestaciones asistenciales, autonomía de las personas mayores, desempeño de las instituciones (públicas y privadas) a las que se brindan beneficios, etc.

En otras palabras, no hay criterios formales y transparentes que permitan definir la mejor manera de implementar las actividades llevadas a cabo por el Estado, atentando de esta manera contra la integralidad, coherencia y coordinación de las políticas públicas.

5.3. Principio de igualdad y no discriminación

Las políticas públicas con enfoque de derecho deben generar criterios claros y transparentes de admisión en aquellos casos en que los beneficios no deban ser universales. En este sentido, las políticas públicas de vejez en Córdoba han avanzado mucho en incorporar estos principios a su funcionamiento.

En el caso del Espacio Illia, se trabaja especialmente el criterio de igualdad y no discriminación en la misma definición de los destinatarios: al abrir el acceso a los beneficios a personas sin importar su condición previsional se trabaja cumpliendo estos principios, con la razonable limitación del espacio físico. Aún queda el trabajo de incorporar a las personas que no son autoválidas, situación que de momento no se contempla en el desarrollo de las actividades.

En el caso del Plan Córdoba Mayor, ninguna de sus actividades tiene un trasfondo de universalidad, aunque también se registra un esfuerzo para definir de manera clara y transparente los requisitos de ingreso y acceso. Sin embargo, al no contar con información pública sobre los beneficiarios de

muchas de las actividades, es difícil juzgar su ajuste a este principio. De acuerdo a los informantes claves, el trabajo con los municipios y comunas se desarrolla de manera pareja entre los distintos colores políticos, aunque se reconoce que en algunos casos los pedidos originados en gobiernos locales del mismo color partidario que la provincia transcurren con mayor rapidez que los que provienen de otros partidos⁴⁸.

En el caso de las experiencias en Centros Integrales, se destaca positivamente la construcción y definición de los beneficiarios desde que entra en implementación en Plan Córdoba Mayor, en este caso redireccionando recursos hacia las personas mayores que antes eran destinados a otros grupos. Es decir, hay un esfuerzo porque las personas mayores queden dentro de la política pública dirigida hacia ellos, y también una serie de criterios socio económicos que hacen a la admisión en los padrones para ser beneficiarios.

En el caso de las transferencias a Centros de Jubilados, ya sea por la línea de Fortalecimiento o de talleres culturales, se insiste en la necesidad de revisar las exigencias formales para ser admitidos para los beneficios. En este sentido, cobra valor lo enunciado por Sepúlveda (2014): en una política pública con perspectiva de derechos, los errores de inclusión resultan menos problemáticos que los errores de exclusión. Como se mencionó anteriormente, los requisitos de ingreso para la transferencia monetaria resultan una barrera para el acceso a los beneficios por parte de muchas instituciones, especialmente aquellas que trabajan con poblaciones más vulnerables.

En definitiva, si bien se registran avances en la transparencia de los criterios y requisitos, es imperioso revisar los mecanismos que están generando exclusiones para corregirlos y acercar a la política pública a los principios de igualdad y no discriminación.

48 Si bien no hay datos lo suficientemente desagregados para verificar estas afirmaciones, en general se encuentran de acuerdo con los estudios de transferencias entre el gobierno provincial y los gobiernos locales en la Provincia de Córdoba: “la posibilidad de activar como bróker a un funcionario del GP [Gobierno Provincial] incrementa más de sesenta veces las chances de integrar el grupo de GL [Gobiernos Locales] favorecidos [con transferencias discrecionales]”. Para un análisis detallado, ver: Mazzalay, V., Nazareno, M. y Cingolani, M. (2017) Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional: Las relaciones provincia-municipios en el caso Córdoba, Argentina. *Latin American Research Review*.

5.4. No vulneración de derechos

La no vulneración de derechos refiere a las condicionalidades que se exigen para poder acceder a los beneficios, sobre todo a las transferencias condicionadas de dinero. Así, intentan evitarse dos situaciones: que los destinatarios deban “probar” la condición que los hace merecedores del beneficio (demostración de ingresos insuficientes, por ejemplo); o que la estructura política exija ciertas conductas o retribuciones a cambio de ser incluidos como beneficiarios de planes y programas estatales (clientelismo).

En el caso del Espacio Illia y el Plan Córdoba Mayor no se detectan en un primer análisis mecanismos de vulneración de derecho por condicionalidades. Si bien existen actividades focalizadas, las mismas cuentan con mecanismos de admisión transparentes y con equipos especializados para la inclusión de las personas en los registros de beneficiarios.

5.5. Participación

La participación es un derecho reconocido por la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; y un elemento de la política pública que prácticamente todos los autores mencionan como necesario para crear políticas públicas con enfoque de derecho. Siguiendo lo desarrollado en el Capítulo Dos, la evaluación de la participación en una política pública debe ser situada y contextualizada en relación con sus beneficiarios. En el caso de las personas mayores entran en juego los beneficios que la participación opera sobre sí mismos, además del grado de influencia que generan en su entorno. En este sentido, es importante relevar los tipos de participación propiciadas por las políticas públicas, los mecanismos institucionales que se despliegan a tales fines y la forma de interpelación que resulta de ello.

Las dos primeras formas de participación definida por Pérez Salanova son el *Desarrollo de relaciones sociales* y el *Involucramiento en actividades de ocio*. Tanto el Espacio Illia como el Plan Córdoba Mayor generan mecanismos aceptados que permiten la socialización y recreación de las personas mayores, especialmente a través de talleres culturales y socio-recreativos, viajes

grupales, espacios de conversación informal y encuentros eventuales. Esto genera numerosos impactos positivos por la socialización entre pares, la autonomía, la estimulación cognitiva, el sostenimiento de una actividad en el tiempo, la integración en las comunidades, etc. Esto se articula en el cumplimiento de los derechos a la participación e integración comunitaria (Art. 8 de la Convención Interamericana); a la cultura (Art. 21 de la Convención Interamericana); a la recreación, el esparcimiento y el deporte (Art. 22 de la Convención Interamericana), entre otros. Sin embargo, no se registran mecanismos robustos que construyan complejidad sobre la participación.

Las formas más sofisticadas, que incluyen la articulación de los beneficiarios entre sí y el relacionamiento con su entorno, no se encuentran sistematizadas ni en el Plan Córdoba Mayor ni en el Espacio Illia, y su existencia depende de la comunicación informal con los burócratas o de actividades puntuales. En el caso de la participación en términos de *Implicancia en un Proyecto Colectivo*, a excepción de casos puntuales, no se registran instancias en donde las personas mayores lleven adelante proyectos concretos con resultados identificables en el contexto de las políticas públicas analizadas. Como se argumentó con anterioridad, las instancias colectivas en donde personas mayores de distintas localidades y distintos Centros de Jubilados se encontraban con objetivos específicos fueron desarticuladas.

Lo mismo sucede con la participación del tipo *Ayuda a Otros y Ayuda Mutua*; y con la *Transmisión de Saberes*. Estas tres formas de participación enumeradas requieren no sólo de la presencia de personas mayores, sino también de otras instituciones o grupos con los cuales se intercambia e interactúa. Si bien existen iniciativas que pueden responder a este tipo de participación (del estilo campaña solidaria, encuentros intergeneracionales, concursos, etc), las mismas no están sistematizadas e incorporadas a la política pública como una práctica habitual con un objetivo específico. En otras palabras, se fomenta la participación de las personas mayores entre sí, entendida como un espacio de socialización, pero no como un espacio de producción de saberes, proyectos e ideas, ni de inputs importantes para la toma de decisiones de la política pública.

Esto quiere decir que la última forma de participación reconocida por Pérez Salanova, el *Aumento del poder en las decisiones sobre cuestiones que*

les conciernen no tiene una presencia importante en ninguna de las políticas analizadas. Si bien se destacan mecanismos participativos a los cuales acceden algunas personas mayores -especialmente el Consejo Provincial de Adultos Mayores en el seno del Ministerio de Desarrollo Social-, no existen instancias colectivas, sistematizadas y públicas en las cuales se canalicen las voces de las personas mayores. Esto, normalmente, termina reduciéndose a los diálogos informales entablados entre las personas mayores y los burócratas que llevan adelante la implementación de las actividades. No se registran encuestas, entrevistas, reuniones ni espacios en los cuales se invite a los beneficiarios a opinar sobre la calidad, cantidad, cobertura, modalidad, etc., de los beneficios que reciben.

Esto resulta especialmente relevante en la experiencia del Plan Córdoba Mayor, ya que se decidió la creación desde cero de una política pública unificada de vejez que abarque todos los derechos y toda la territorialidad. Sin embargo, ninguno de los informantes clave identificó momentos en donde se hubiera consultado a las personas mayores para influir en la forma de la política. La etapa de diseño de este plan incluyó un relevamiento de las capacidades del Ministerio, pero no incluyó un diagnóstico de las necesidades de las personas mayores contadas por las mismas personas mayores.

En conclusión, tanto el Espacio Illia como el Plan Córdoba Mayor fomentan un tipo de participación más pasiva, que si bien repercute positivamente en la vida de las personas mayores, no las coloca como interlocutores válidos a la hora de diseñar las políticas públicas. Se los interpela como sujetos de ciertos derechos (al ocio, al esparcimiento, a la socialización) pero no se los reconoce como capaces de aportar e influir en la implementación de la política pública.

5.6. Transparencia y acceso a la información

La transparencia y acceso a la información son una garantía para el buen funcionamiento de las políticas públicas, ya que dificultan el uso arbitrario de recursos y el abuso de poder por parte de los burócratas y políticos que llevan adelante las actividades. En el caso de las políticas públicas que aquí

analizamos, la cantidad de datos e información que se pone a disposición del público es limitada, y puede dividirse en dos categorías.

Por un lado, la información dirigida a los destinatarios de la política pública. En el caso del Espacio Illia se realiza una comunicación abierta y efectiva sobre las actividades que se llevan a cabo, la forma de inscripción, requisitos para ser alumno de los distintos tipos de talleres, horarios y vías de comunicación⁴⁹. Para ello utilizan redes sociales y la página web propia del Espacio.

En el caso del Plan Córdoba Mayor, la información se encuentra más dispersa, lo cual obedece a las numerosas actividades con públicos distintos que el Ministerio lleva adelante. Sin embargo, la información disponible en la web no aclara aspectos claves como requisitos, documentación a presentar, montos, criterios de elegibilidad, etc. En todos los casos se deja un teléfono o correo electrónico de contacto con el cual el destinatario de la política pública debe contactarse para averiguar. La dificultad para encontrar información clara, pública y accesible sobre las políticas públicas genera una interferencia en el ejercicio del derecho, fomenta la arbitrariedad y una desviación innecesaria en el recorte de los beneficiarios.

Por otro lado, se encuentra la información relativa al desempeño de las políticas públicas en sí, es decir, aspectos claves sobre ejecución presupuestaria, cantidad de beneficiarios alcanzados, tipos de tareas ejecutadas, producción de informes desde la administración pública, y finalmente evaluaciones de impacto de las mismas. En este sentido, ambas políticas públicas dan a conocer información parcial e inconsistente en el tiempo, tal como se aprecia en la descripción de la política en el Capítulo Tres. Las publicaciones no siempre respetan la misma información otorgada ni su forma de desagregar, no informan fehacientemente la unidad de medida que toman como referencia, etc.

Particularmente en el caso del Espacio Illia, se publican los datos oficialmente en el informe anual de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba. Allí se indican cantidad de talleres y cantidad de asistentes a los mismos, sin generar un análisis más profundo

49 A tales fines, ver <https://elillia.cba.gov.ar/Portal/>

sobre los datos. No se informa ejecución presupuestaria. En el caso del Plan Córdoba Mayor, el mismo cuenta con los mecanismos de transparencia comunes a toda la administración pública provincial: publicaciones que resumen la gestión mediante el portal de gestión abierta⁵⁰; y la ejecución presupuestaria mediante el portal de transparencia⁵¹.

Como se indicó, en ninguno de los casos el grado de desagregación de los datos permite generar análisis sobre la priorización de las políticas públicas a través de la cantidad de destinatarios alcanzados, el presupuesto asignado y ejecutado, la estrategia de distribución de beneficios entre capital e interior, los tipos de beneficios, etc.

5.7. Rendición de cuentas y mecanismos de reparación

Finalmente, el séptimo elemento de las políticas públicas con perspectiva de derecho es contar con mecanismos de rendición de cuentas y reparación, situación que forma parte inherente del derecho mismo: la posibilidad de reclamo. Nuevamente no se detectan en las políticas públicas mecanismos específicos que habiliten el reclamo por parte de los destinatarios, más allá de los generales de la administración pública. De este modo ni en el Espacio Illia ni en el Plan Córdoba Mayor existen instancias específicamente dedicadas a captar reclamos, analizar daños y generar programas de reparación. Los destinatarios de la política pública cuentan con las herramientas generales de la población para lograr que sus puntos de vista sean considerados.

Se consultó a los informantes claves sobre la manera de detección y resolución de algunos conflictos, y sobre la existencia de instancias en las cuales las personas mayores puedan realizar un reclamo (desde una posible situación de maltrato en un taller cultural, la solicitud de pronto despacho ante un trámite administrativo demorado para acceder a un beneficio, o la impugnación de la exclusión de una persona o institución dentro de un determinado programa). En todos los casos se indicó que estas situaciones son captadas mediante el diálogo informal con los burócratas, lo cual nuevamente

50 <https://gestionabierta.cba.gov.ar/>

51 <https://transparencia.cba.gov.ar/MasterConsulta.aspx>

hace depender el ejercicio de los derechos de las personas mayores del voluntarismo de los burócratas y funcionarios.

Esta situación se complementa con la ausencia de mecanismos específicos en la provincia de Córdoba – como un área específica dentro de la Defensoría del Pueblo - que facilite las formas de acceso a la justicia y los mecanismos de reparación especialmente para las personas mayores.

5.8. Resumen del Capítulo Cinco

A lo largo de este capítulo se abordó cada uno de los elementos identificados como propios de las políticas públicas con enfoque de derechos en el Capítulo Dos, analizando su aplicación y ajuste tanto para el Plan Córdoba Mayor como para el Espacio Illia.

Elemento de la política pública	Plan Córdoba Mayor	Espacio Illia
Marco legal e institucional adecuado	Marco legal subóptimo (decreto en vez de ley). El decreto reconoce los derechos de las personas mayores. El marco institucional le aporta un sesgo asistencialista a las actividades de la política pública.	Marco legal subóptimo. Se garantiza la fuente de financiamiento mediante ley, pero no incorpora los derechos de las personas mayores al texto. El marco institucional resulta relativamente sui generis para el tipo de actividades que se llevan adelante.
Estrategia integral, coherente y coordinada	No se registran grandes duplicidades intrajurisdiccionalmente. No se registran mecanismos de evaluación de impacto que permitan determinar si la estrategia es efectiva e integral.	
Principios de igualdad y no discriminación	Se registra un esfuerzo por construir los perfiles de beneficiarios para las políticas focalizadas. Sin embargo, también se registran algunas diferencias en el acceso a los beneficios de acuerdo a criterios políticos; y al lugar de procedencia de los destinatarios (capital e interior)	Opera el principio de universalidad en la medida en la que no incluye requisitos de entrada más allá de la edad. Próximos pasos para incluir personas no autoválidas.
No vulneración de derechos	No se registran mecanismos de vulneración de derechos por condicionalidades.	
Participación	Se propicia una participación del tipo pasiva (Desarrollo de Relaciones Sociales e Involucramiento en Actividades de Ocio). La participación más sofisticada (Implicancia en un Proyecto Colectivo, Ayuda a Otros y Ayuda Mutua, y Transmisión de Saberes) son puntuales y no sistemáticas. Las personas mayores son interpeladas como sujetos de derecho al ocio y la socialización, pero no necesariamente como interlocutores válidos para construir políticas públicas. Se destaca la ausencia de mecanismos para la participación de tipo Aumento del Poder en las Decisiones sobre Cuestiones que les Conciernen.	

<p>Transparencia y acceso a la información</p>	<p>La información para los destinatarios es dispersa e incompleta. La información sobre el desempeño de la política pública incluye algunos números absolutos sobre alcance y el detalle de la ejecución presupuestaria, pero es incompleta, se presenta agregada y es inconsistente en el tiempo. La información disponible públicamente no permite realizar evaluaciones de impacto.</p>	<p>La información para los destinatarios es completa y de fácil acceso. La información de desempeño de la política pública sólo incluye números absolutos y ningún grado de desagregación. No se presenta información presupuestaria. La información disponible públicamente no permite realizar evaluaciones de impacto.</p>
<p>Rendición de cuentas y mecanismos de reparación</p>	<p>No se registran mecanismos especiales de rendición de cuentas ni reparación; más allá de los disponibles para toda la ciudadanía.</p>	

Tabla N° 11: Resumen de elementos de la política pública con perspectiva de derechos para el Espacio Illia y Plan Córdoba Mayor.
Elaboración propia

Capítulo Seis Reflexiones Finales

A lo largo del presente trabajo se presentaron numerosas ideas en torno a las políticas públicas de vejez y el enfoque de derechos. En el Capítulo Uno se destaca la importancia de abordar esta temática, especialmente en Latinoamérica, donde la población de personas mayores crece sostenidamente en el tiempo, y en donde las políticas de protección social y promoción de derechos no alcanzan a grandes partes de este colectivo.

A lo largo de Capítulo Dos se presentó un recorrido histórico sobre los conceptos y mecanismos de política pública diseñados para las personas mayores en Argentina a lo largo de los años, así como la manera en que estos mecanismos interpelan a las personas mayores. En este sentido, se hizo hincapié en las concepciones de persona mayor que informan las corrientes y tendencias políticas que se han sucedido en el tiempo, hasta llegar al complejo escenario actual en donde estos enfoques y modos de interpelar a sus destinatarios conviven y se tensionan. En particular se describió el enfoque de derechos, predominante en el campo discursivo actual. Este resulta un faro para alcanzar el pleno reconocimiento -y ejercicio- de los derechos de las personas mayores, concebidas justamente como un sujeto de derecho por sobre otros tipos de interpelaciones. El esfuerzo en este Capítulo recae en la operacionalización de los elementos que debe contener una política pública de vejez de acuerdo con la perspectiva de derecho.

El Capítulo Tres es la descripción empírica de la política de vejez en la provincia de Córdoba desde la perspectiva del *policy-maker*, y se divide entre las políticas previas a la implementación del Plan Córdoba Mayor en 2018, y el rearmado del escenario posterior a ello. En este sentido, se reconoce la vertebralidad de dicho Plan, ya que implicó un rediseño completo de la política de vejez en la provincia. El objetivo de este capítulo es describir el contexto habilitante de la toma de decisión política para la implementación del Plan y las nuevas líneas de acción que se implementaron desde su seno. Se describen asimismo los mecanismos de política pública implementados y la interpelación a la persona mayor que los informa, así como los interlocutores identificados para cada acción estatal.

En el Capítulo Cuatro se incorpora la perspectiva de los beneficiarios de la política pública, complementando la visión del capítulo anterior. Ello parte del reconocimiento de las personas mayores destinatarias de la política pública como interlocutores válidos para evaluar el cumplimiento y ejercicio de los derechos que el Estado debe resguardarles. Se presentan una serie de reflexiones comunes a las personas mayores entrevistadas que agregan sustancia a la forma de implementación del Plan Córdoba Mayor, sobre el cual no hay análisis de caso previos.

Finalmente, el Capítulo Cinco busca hacer un primer análisis de las iniciativas sobre vejez vigentes en la provincia de Córdoba utilizando los elementos de las políticas públicas con enfoque de derecho. Se elabora sobre la presencia o ausencia de los elementos identificados, considerando la información pública disponible y los datos otorgados tanto por los informantes claves burócratas y funcionarios, como por los beneficiarios de la política pública. Con ello, se marca una primera aproximación de los elementos presentes y faltantes en estas políticas, buscando abrir el debate sobre las brechas entre diseño e implementación.

Esto lleva a las reflexiones finales que se presentan sobre el presente trabajo, algunas de las cuales evidencian la necesidad de contar con más y mejor información para continuar evaluando las políticas públicas de vejez en Córdoba desde un enfoque de derechos. Las mismas se presentan agrupadas en tres puntos principales surgidas del análisis del Plan Córdoba Mayor y el Espacio Illia:

- El enfoque de derechos continúa siendo una aspiración conceptual sin definiciones sustantivas en la práctica.
- Puestas en tensión, la lógica política-partidaria se interpone al enfoque de derechos en las políticas públicas. La política pública de vejez en Córdoba reproduce tensiones presentes en el aparato estatal.
- Hay un sesgo asistencialista en la política de vejez: los programas con enfoque asistencialista cuentan con mecanismos más desarrollados y formalizados que los de promoción de otro tipo de derechos.

6.1. De aspiración a concreción: el largo camino desde enfoque al cumplimiento efectivo de derechos

Los avances en materia de política de vejez, tanto en Argentina como en la provincia de Córdoba, son innegables. Se pasó de estructuras excluyentes que entienden a las personas mayores como objetos de intervenciones necesarias para la sobrevivencia; a otras más complejas que hacen un abordaje desde la capacidad y la potencia. En este camino se han desplegado numerosos dispositivos de políticas públicas: desde asilos de ancianos hasta viajes turísticos grupales; desde transferencias de dinero a instituciones hasta actividades deportivas o socio-recreativas. En definitiva, la política pública se complejizó en la medida en la que se complejizó la forma de entender a las personas mayores, no ya como ancianos transitando sus últimos años de vida, sino como personas con derechos.

Como se expresó con anterioridad, esto obedece también a una tendencia internacional que desde hace al menos 20 años, cuando tuvo lugar la II Asamblea Mundial de Envejecimiento en Madrid, cuestiona los modelos para abordar la vejez en materia de política pública. El hecho de que estas discusiones hayan decantado en un enfoque de derechos dice mucho no sólo de la manera de interpelar a las personas mayores, sino esencialmente del rol de los Estados en esta ecuación.

El derecho tiene dos caras: por un lado, los sujetos titulares de los derechos -en este caso las personas mayores- y por otro lado el sujeto obligado; obligado a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos en cuestión. De este modo, abrazar esta perspectiva supone una gran exigencia para los Estados, ya que quedan obligados a comportarse siguiendo los más severos estándares y dando lugar a las personas destinatarias de la política pública a exigir su cumplimiento de manera efectiva.

Una de las características notorias de esta perspectiva es que libera a los Estados para la implementación de las medidas que consideren necesarias y suficientes en la tarea de cumplir con los derechos de las personas mayores. Existe una enumeración de derechos, pero no una estandarización que defina los aspectos que las políticas públicas deben incorporar para ser acordes al enfoque de derechos. Así, cada Estado cuenta con la libertad de implementar

medidas diseñadas para sus poblaciones, atendiendo a las particularidades de cada caso. Este elemento conceptual, que es importante, lleva sin embargo a una carencia conceptual que se intenta abordar en el presente trabajo, que es la falta de criterios más o menos unificados para considerar y eventualmente evaluar a las políticas públicas con enfoque de derechos.

Es decir, no existen operacionalizaciones del enfoque de derechos ampliamente aceptadas y en circulación, que indiquen los criterios mínimos y no negociables de una política pública enmarcada en dicho enfoque. Esto es así para todos los grupos de personas protegidos por los derechos humanos puntuales -mujeres, niños, migrantes, personas con discapacidad, etc-; lo que hace que no haya estándares comunes para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados.

Aún así, hay elementos de la política pública que sí cuentan con gran acuerdo y respaldo conceptual y práctico, como por ejemplo la participación de las personas involucradas en la política pública. Y también hay otros aspectos que se definen como básicos por tratarse de Estados de derecho, como el acceso a la justicia y la reparación.

Tanto el Plan Córdoba Mayor como el Espacio Illia incorporaron discursivamente el enfoque de derechos; en particular el Plan Córdoba Mayor a través de su explícito reconocimiento en el Decreto provincial que le da origen. Esto genera un cambio en el paradigma de la política pública, especialmente porque se comenzó a pensar de manera integral la problemática de las vejezes. Y si bien se hizo un esfuerzo por diseñar una política pública atendiendo a los derechos reconocidos en la Convención Interamericana, no se incorporaron todos los mecanismos, ni siquiera los mecanismos básicos reconocidos como fundamentales para el ejercicio de los derechos.

Esto demuestra que existe aún una brecha entre la adopción discursiva del enfoque y la traducción práctica en las políticas públicas. La ausencia de elementos tan reconocidos y aceptados como la participación y la rendición de cuentas dan evidencia del camino que aún queda por construir en materia de políticas de derechos. En definitiva, tanto el Plan Córdoba Mayor como el Espacio Illia procuraron con mayor o menor éxito poner en marcha mecanismos para alcanzar los beneficios a las personas mayores; pero no implementaron aquellos mecanismos por los cuales las personas mayores

pueden generar incidencias sobre la política pública. Hay un avance en la forma en la que se llega a los destinatarios de la política, pero no se permite un retorno, el sistema sigue impermeable a la participación, queja o denuncia por parte de los beneficiarios.

Esta primera aproximación a las políticas públicas evidencia una brecha entre su adscripción conceptual, su diseño y su implementación. Esta situación debe ser explorada con mayor profundidad, para lo cual es necesario contar con instrumentos de medición de impacto y, sobre todo, acceder a las percepciones de las personas mayores beneficiarias de todas las líneas del Plan Córdoba Mayor.

6.2. La política primero: cómo la lógica política prevalece sobre el enfoque de derechos

A lo largo de estas páginas se mencionaron distintos momentos en los cuales la lógica política pone en tensión e interfiere con la lógica del enfoque de derechos. De la recolección de datos disponibles y por la reconstrucción realizada por los burócratas, funcionarios y beneficiarios, se detecta que la política pública de vejez en la provincia de Córdoba tiene un doble movimiento en relación con el enfoque de derechos: su incorporación en el diseño de la política pública y el quehacer cotidiano de las instituciones no logra vencer a la lógica política que gobierna la toma de decisiones. Esto se acompaña de un estilo narrativo acorde al enfoque de derechos que penetró en muchas capas de la política y los discursos políticos, pero que no siempre se acompaña de acciones sustantivas que conlleven al reconocimiento de derechos y la interpelación de las personas mayores como sujetos de derecho.

Una de las principales metas del enfoque es blindar el ejercicio de derechos por parte de la población de las intromisiones y arbitrariedades de las cuales la política partidaria está poblada. A tales fines se propone una serie de herramientas y elementos que deben estar presentes para conservar el ejercicio del derecho, resguardándolo de los cambios políticos y gubernamentales.

La política pública de vejez en la provincia de Córdoba muestra otra realidad. Si bien se fundamenta explícitamente en el enfoque de derechos, no

implementa todos los elementos necesarios para garantizar su ejercicio pleno por parte de las personas mayores. Y más aún, se detectan situaciones concretas en las cuales los criterios de conveniencia política⁵² priman por sobre la lógica de derechos.

Tal es el caso de la desintegración de la Red de Amigos del Espacio Illia. Esta política pública que existió entre el 2013 y el 2017 implicó la extensión de beneficios a más de 300 Centros de Jubilados e instituciones en la provincia, la mayoría de ellas ubicadas en el interior. Si bien su constitución no reconoció explícitamente la perspectiva de derecho (es anterior a la Convención Interamericana), muchas de sus actividades interpelaron a las personas mayores como sujetos autónomos, capaces y con potencialidad. Se destaca en este sentido la intención de construir una comunidad de encuentro entre personas mayores de distintos orígenes; las convocatorias a concursos que promovieron la producción y transmisión de saberes; y la creación de un consejo de participación de personas mayores que, si bien no tuvo influencia en la toma de decisiones, presentó un primer espacio de representación de las voces de los destinatarios de la política pública.

Este programa fue desarticulado sin registros de una evaluación técnica ni de impacto que justificara esta decisión. Se interpreta, entonces, que la radicación institucional en la Caja de Jubilaciones jugó un papel importante en la toma de decisiones, situación que obedece a la lógica política y no se sustenta en el enfoque de derechos. Más aún si se considera que no se logró montar nuevamente una estructura semejante en el marco del Plan Córdoba Mayor. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social implementó un programa con Centros de Jubilados para el dictado de talleres socio recreativos, no se logró el mismo alcance, ni se continuaron la totalidad de las prácticas positivas en términos de participación e integración entre las personas mayores. Por el contrario, se pusieron en práctica criterios más restrictivos de acceso a los beneficios, se disminuyeron los beneficios prestados y se discontinuaron los espacios de encuentro y construcción colectiva.

52 Se entiende a la lógica política como aquella fundamentada en la conveniencia partidaria-electoral de los altos mandos de la administración pública (ministros y gobernador).

Un segundo ejemplo en donde la lógica política prima por sobre el enfoque de derechos es en el trabajo conjunto entre el Estado provincial y los municipios y comunas. Se registra que en algunos casos la cantidad y asiduidad de los beneficios varía de acuerdo a los colores partidarios de los gobiernos locales. Si bien esta es una lógica extendida y que no se limita al ámbito provincial ni a las políticas públicas de vejez, es una evidencia de los criterios que priman en las tomas de decisiones en el marco de la política pública.

El impacto que esta prevalencia de la lógica política tiene por sobre la lógica de derechos debe ser entendido en la manera en que se afectan los derechos de las personas mayores que son destinatarias de beneficios, cuyo ejercicio el Estado provincial se encuentra obligado a garantizar siguiendo los principios de igualdad y no discriminación.

Estas situaciones reflejan asimismo lo enunciado con anterioridad: que las distintas formas de política pública no se suceden, sino que conviven, son contradictorias y entran en tensión. La resolución de estas tensiones a favor de la lógica partidaria-electoral implica entonces que la interpelación de la política pública a las personas mayores varía: no siempre son observadas como sujetos de derecho sino que en ciertas circunstancias son clientes, consumidores, objetos de intervención e incluso en algunos casos, sujetos omitidos por el Estado.

Aún así, como sucede con frecuencia, donde existen mecanismos excluyentes, existen también otros inversos que dan batalla por la inclusión. Y en este sentido es imprescindible destacar cómo la administración pública se arma de herramientas para desarmar las arbitrariedades. Los registros tanto de los burócratas como los beneficiarios reconocen que las redes informales dentro de la administración pública juegan un rol fundamental en el ejercicio -no ideal, pero posible- de los derechos por parte de las personas mayores. Son los mismos trabajadores del Estado provincial quienes empujan expedientes, flexibilizan requisitos de admisión, recurren a favores personales para expedir trámites, comprometen fechas de pago, persiguen los pagos, y una larga lista de acciones que mantienen a la política pública funcionando.

Así, dentro del Ministerio de Desarrollo Social se suceden aquellas tensiones que señalan Oszlak y O'Donnell, y el campo de la política de vejez es

uno de lucha de poderes. En este sentido, la burocracia funciona generando acercamientos y de alguna manera subvirtiendo jerarquías de estatus, al modo de las *burocracias plebeyas* descritas por Perelmiter (2016, pág. 9): “Sus prácticas habituales asignan valor positivo a objetos, personas o actividades *no* valorados socialmente, y lo hacen precisamente *por eso*”.

Ante la falta de mecanismos formales de canalización, comunicación, participación y diálogo, se encuentran mecanismos informales de voluntades que en muchos casos hacen que los beneficios lleguen a donde tienen que llegar. En otras palabras, en algunos casos el ejercicio de sus derechos por parte de las personas mayores depende del voluntarismo de los burócratas y funcionarios más que de la institucionalidad, restringiendo a su vez las garantías sobre dichos derechos.

Esta situación de voluntarismo también fue registrada en reiterados aspectos de las políticas públicas analizadas. El primero de ellos es en torno a la participación: las personas mayores no son consultadas, no son convocadas a participar ni a elevar sus opiniones sobre las políticas públicas que les conciernen. Sin embargo hay canales de diálogo informal en donde algunas personas mayores pueden volcar sus impresiones. Por su parte, la burocracia plebeya se muestra atenta, genera activamente estos espacios de diálogo informal e intenta volcar lo que allí detectan en la implementación de la política pública. Es decir, se encuentra “orientada a la producción de vínculos de apego, a salvar distancias” (Perelmiter, 2016, pág. 9)

Un segundo aspecto en donde el voluntarismo interviene es en torno a los mecanismos de reclamo (no así de reparación): hay una escucha activa por parte de los burócratas sobre los problemas e inquietudes de las personas mayores beneficiarias tanto del Espacio Illia como del Plan Córdoba Mayor. Sin embargo no en todos los casos cuentan con las herramientas o autoridad suficientes para tomar decisiones, cambiar procedimientos o criterios, cuestiones necesarias para revertir estas situaciones.

Es entonces el Estado mismo quien en un nivel macro privilegia las cuestiones políticas por sobre el enfoque de derechos, y en un nivel micro genera estrategias informales tendientes a la garantía de los derechos reconocidos.

En definitiva, se registra una tensión: el enfoque de derechos fue asumido como marco teórico y conceptual para el diseño de la política pública de vejez en la provincia, y logró una penetración discursiva importante. Esto debe ser considerado un avance, ya que en este marco se idearon programas con objetivos y criterios de inclusión claros; y se reconvirtieron espacios en donde la política pública actuaba interpelando a la persona mayor desde la carencia, empezando a reconocer también sus potencias y derechos. Aún así, la penetración discursiva no emparda con la práctica: cuando colisionan, la lógica política se interpone a la lógica de derechos.

6.3. Qué política para qué vejez: sesgos asistencialistas en la política pública

La implementación del Plan Córdoba Mayor implicó una revisión integral de la política de vejez en Córdoba, de modo que es importante analizar su composición y la priorización de los temas que abordó. En este sentido, se detecta un eje de asistencia, uno de participación, y finalmente uno de vinculación con la comunidad. Sin embargo, aspectos asistenciales se detectan también dentro los otros ejes dos y tres del Plan, por ejemplo dentro del Eje Dos se encuentra la política de Centros Integrales que son comedores para personas mayores; encontrándose algunos de ellos en la transición a convertirse en centros que aborden un rango más amplio de necesidades que la emergencia alimentaria.

Los registros disponibles, así como la descripción de los informantes claves, hacen resaltar un aspecto: hay cierta tensión entre una perspectiva focalizada-asistencial y una universal-de promoción hacia adentro de la política pública. Y en líneas generales, dicha tensión se resuelve a favor de las actividades asistenciales: estos programas lograron mantenerse en el tiempo, cuentan con mayor solidez y menor disputa conceptual.

En este sentido, replicando la argumentación iniciada por Danone para describir las reformas operadas por la política de vejez a nivel nacional, el campo de la política pública con enfoque de derechos continúa siendo un terreno de disputa. Las políticas de promoción, socialización e integración

social dirigidas a personas mayores tienden a verse eclipsadas por las emergencias que atienden las políticas asistenciales.

No es este un argumento en contra de la política pública asistencialista ni focalizada: por el contrario, las condiciones socioeconómicas de buena parte de la población de personas mayores, sumado a las deficiencias de los sistemas de salud que deberían proveerles, hacen imprescindible un abordaje de estas características. Y el Plan Córdoba Mayor lo hace de una manera más o menos satisfactoria, ya que los dispositivos de política pública que interpelan a las personas mayores desde sus carencias se encuentran identificados, definidos y reportados con claridad.

Sin embargo, como se estableció con anterioridad, un enfoque no desplaza al otro; y este abordaje no debiera realizarse en detrimento de otro tipo de actividades que interpeleen a la persona mayor desde sus posibilidades y no desde sus carencias. Las actividades de promoción que se llevan adelante en el marco del Plan Córdoba Mayor son limitadas, fragmentadas y mayoritariamente concentradas en la capital provincial. Aún más, se disminuyó la colaboración con otro tipo de instituciones, como pueden ser Colegios Profesionales u ONGs, que también trabajan con la promoción de personas mayores, ya que se colocaron criterios más restrictivos de entrada a los programas. Simultáneamente, el Estado se ha retirado de la intervención en la calidad de las políticas públicas de promoción, sobre las cuales no hay control, evaluaciones de impacto ni instrumentos que permitan medir el alcance de las medidas. La presencia del Espacio Illia, que incorpora otro tipo de dispositivos, no alcanza a revertir esta tendencia ya que concentra sus actividades en dos localidades de la provincia.

Esto resulta especialmente importante si se considera el tamaño de la población al que se dirigen estas políticas públicas; y los efectos que tienen en la vida de las personas. Si bien no se trata de supervivencia, se trata de calidad de vida y de integración social. La digitalización y la posibilidad de utilizar medios tecnológicos para comunicarse -especialmente importante desde el surgimiento de la pandemia-, es algo que puede ser impulsado desde este tipo de políticas y que termina, a la larga, impactando positivamente en la salud de las personas mayores. Aún así, de acuerdo a estudios conducidos por el Defensor del Pueblo en 2021, apenas el 57% de las personas mayores de 65

años cuenta con conexión domiciliaria de internet⁵³, con menor incidencia a mayor edad de las personas.

En otras palabras, la implementación de dispositivos de política pública que interpelen a las personas mayores desde sus capacidades puede tener implicancias mucho más profundas que la mera socialización; ya que permite a las personas mayores mantenerse integradas en la sociedad. Esto que actualmente se ve como un desafío, será una necesidad fundamental a medida que la población mayor crece en tamaño y en años de vida. Es necesario entonces equilibrar los tipos de prestaciones del Estado, acompañando a las políticas públicas focalizadas con otras de alcance universal.

53 Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba (04 de octubre de 2021) *En Córdoba, solo la mitad de los adultos mayores cuenta con acceso a Internet*. Disponible en: <https://www.defensorcordoba.org.ar/noticia/2178/En-Cordoba-solo-la-mitad-de-los-adultos-mayores-cuenta-con-acceso-a-internet>

Epílogo: La resiliencia institucional en el marco de la pandemia Covid-19

El presente trabajo pretendió centrarse en el cambio generado en el diseño e implementación de la política de vejez en la provincia de Córdoba a raíz del surgimiento del Plan Córdoba Mayor. Pero sería intelectualmente deshonesto dar cierre al estudio sin una mención a las transformaciones que debieron sucederse en todos los planos a raíz de la pandemia de Covid-19, que comenzó poco antes del segundo aniversario de dicho Plan. Por tratarse de poblaciones de riesgo de este nuevo virus, las personas mayores se volvieron foco de los más diversos despliegues gubernamentales y fueron justamente las áreas dedicadas al trabajo con personas mayores las que sufrieron los impactos más profundos.

Estos cambios sucedidos de manera abrupta requieren de nuevos conceptos y herramientas para evaluar el desempeño de las instituciones, al menos en dos aspectos claves: la adaptación a la emergencia, es decir, la reconfiguración repentina de las actividades con el objetivo de abordar la nueva circunstancia; y la vuelta a la normalidad, la capacidad de comenzar a reincorporar las actividades habituales -o versiones adaptadas de ellas- a medida que la emergencia se volvía parte de la cotidianeidad. Y, por sobre ello, la capacidad de las instituciones de incorporar las lecciones aprendidas, de generar mecanismos innovadores para abordar problemáticas añejas.

Es en este contexto que resulta valioso el concepto de resiliencia, originalmente acuñado como un término para observar a los individuos; pero llevado a la ciencia política para describir la reacción de los Estados ante situaciones complejas. La resiliencia organizacional “se define como la capacidad de anticiparse a las amenazas potenciales, de hacer frente con eficacia a los acontecimientos inesperados y de aprender de ellos para producir una capacidad dinámica dirigida a facilitar el cambio de la organización” (Duchek en CEPAL, 2021: pág. 50); y debe ser observada en tres momentos: la previsión, la respuesta y la adaptación.

En este sentido, es necesario hacer una breve descripción de las transformaciones que sufrieron el Ministerio de Desarrollo Social y el Espacio Illia a la luz de la emergencia pandémica, de las estrategias institucionales con las que se abordó dicha emergencia, y de la (im)posibilidad de volver a prestar los bienes y servicios normales que se abandonaron por la pandemia. Es

preciso destacar que estas reflexiones se elaboran en base a las entrevistas con informantes claves pero que requieren un nivel de estudio y evaluación más profundo para alcanzar conclusiones válidas y generalizables.

Espacio Illia

En marzo de 2020 el Espacio Illia paralizó sus actividades, al igual que todas las reparticiones de gobierno; y retomó el dictado de talleres socio culturales de manera virtual, dirigidos a las personas mayores que ya estaban inscritas en los talleres de ese año. Esto se hizo de la mano de una intensa campaña de acompañamiento para la alfabetización digital de las personas mayores; eje que ya se trabajaba desde esta institución con anterioridad. Esto permitió que al momento de la pandemia buena parte de los asistentes contaran con algún grado de conocimiento que permitiera continuar el contacto con talleristas y personal del Espacio Illia.

Para el año 2021 los talleres virtuales ya fueron intencionalmente planificados desde el inicio del año, dando la posibilidad de inscribirse a personas de cualquier lugar e incorporando en alguna medida a las personas no autoválidas, que desde su hogar podían sumarse a las clases. Se propiciaron también otros espacios de encuentro informal, ya que se detectó que muchas de las personas mayores necesitaban tener un espacio de encuentro y conversación con pares, independiente del contenido que se pudiera aprender en un taller. Ya para el año 2022 las actividades fueron planificadas con modalidad mixta, considerando que el gran avance en la vacunación de personas mayores permite presencialidad.

Así, se retomaron algunos talleres en las sedes del Espacio Illia, con prioridad para aquellos que requieren interacción física, por ejemplo talleres de baile, y se sostuvieron las instancias virtuales para todas las personas mayores de cualquier parte que quisieran sumarse a esa propuesta. Si bien los cupos presenciales no son aún los mismos que previos a la pandemia, puede concluirse que actualmente el Espacio Illia amplió la prestación de sus servicios al retomar la presencialidad e incorporar la virtualidad para alcanzar a más beneficiarios. Si bien la virtualidad genera alguna exclusión, más evidente a mayor edad de los beneficiarios; tiene también sus ventajas en términos de derechos: los talleres son accesibles para personas mayores de cualquier parte

de la provincia de Córdoba, y se incluye dentro de los beneficiarios a las personas no autoválidas, que quedaban excluidas en la presencialidad prepandémica. De este modo se reduce en algún grado la brecha existente entre las prestaciones a las personas mayores de capital y del interior provincial.

Plan Córdoba Mayor

Las actividades normales del Plan Córdoba Mayor también se paralizaron en marzo de 2020, con una diferencia sustantiva: por el tipo de servicios que presta, especialmente en su Eje 1 de Asistencia, el costo de discontinuar la relación con los beneficiarios de los programas es mucho más elevado, llegando incluso al riesgo de vida. El desafío no fue sólo para este plan sino para la totalidad del Ministerio de Desarrollo Social, ya que presta servicios a un número elevado de personas de distintas características; y por su naturaleza es el organismo que lidia con las situaciones de riesgo y emergencia social.

Como primera medida, ya en el mes de mayo de 2020 se conformó un programa de emergencia denominado Mayores en Red, que funcionó como un *call center* de acompañamiento telefónico dirigido a personas mayores de 60 años, activo las 24 horas. Allí se canalizó toda la ayuda no médica para personas mayores, otorgando información y apoyo psicológico. El personal del Plan Córdoba Mayor, capacitado en enfoque de derechos y gerontología, fue el encargado no sólo de coordinar este mecanismo, sino también de asistir a los otros Ministerios para incluir una perspectiva gerontológica en las medidas que se implementaron, especialmente trabajando con el Ministerio de Salud.

Ello generó, por supuesto, una redistribución de los recursos humanos y financieros para la atención de las problemáticas y urgencias provenientes de la pandemia; con especial foco en las consecuencias psicológicas del aislamiento obligatorio en las personas mayores; que en muchos casos dependen de asistencia de familiares o cuidadores para llevar adelante sus vidas. La inmediatez de esta respuesta es destacable, ya que se puso en marcha esta red apenas un mes después del inicio de la pandemia, y se buscó imprimir un enfoque gerontológico en el abordaje de estas situaciones.

Otros programas encontraron formas alternativas de alcanzar a los destinatarios. Por ejemplo los Centros Integrales pasaron de la modalidad comedor a la modalidad viandas, o cajas de alimentos, pero no discontinuaron los beneficios. Incluso se utilizaron las redes construidas en este contexto para acompañar a personas mayores con dificultades especiales, para anotar y acompañar la logística de la campaña de vacunación, etc.

Esta capacidad de reacción tuvo como contracara una ralentización en los servicios no asistenciales que dependen del Ministerio de Desarrollo Social, y una marcada lentitud en la vuelta a la normalidad para la prestación de servicios a personas mayores, municipios, comunas e instituciones. Por ejemplo, los talleres culturales dictados en Centros de Jubilados recién se convirtieron a la virtualidad en la segunda mitad del 2020; y para el año 2021, cuando la pandemia no fue una contingencia imprevisible, también se demoró el inicio de los talleres hasta el segundo semestre. También el trabajo con municipios y comunas se vio restringido, ya que desde marzo de 2020 hasta julio de 2021 no se pudieron crear nuevos expedientes para gestionar bienes o servicios en el Ministerio. Es decir, los municipios y comunas no pudieron ingresar pedidos de, por ejemplo, insumos ortopédicos o cuidadores domiciliarios durante ese período de tiempo.

Esta capacidad de montar sistemas de emergencia y dar apoyo específico a otras áreas de gobierno de manera rápida y efectiva puede relacionarse con el trabajo de diagnóstico realizado por el Ministerio de Desarrollo Social al momento del diseño del Plan Córdoba Mayor. En esa instancia se relevaron los recursos, conocimientos y especialidades de los equipos de trabajo, de modo que el Ministerio tenía claridad sobre las capacidades institucionales disponibles para generar la respuesta a la emergencia.

La capacidad de dar respuesta ante situaciones de alta complejidad como la que se atravesó a nivel mundial desde el 2020 depende de muchos factores. A medida que las actividades vuelven a la normalidad y los riesgos asociados a la pandemia decrecen, es necesario generar investigaciones que aporten datos concretos sobre la actuación de las distintas áreas del Estado, considerando que esto tiene un impacto directo en la calidad de vida de poblaciones directamente interpeladas por sus políticas públicas.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 35-50.
- Arcidiácono, P. (2008). Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina.
- Bacon, C. (1996). *Manual de Auditoría Interna*. México: Limusa.
- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. (2013). *La Caja 100 años: vieja y cordobesa*. Córdoba.
- Carballeda, A. (1995). Política social, subjetividad y poder: la acción social de la Fundación Eva Perón. *Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*(7/8).
- Cardozo, N. D. (2013). Seguridad social y vejez en Argentina: un análisis de las políticas públicas a la luz de las recomendaciones internacionales. 7° *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Bogota.
- Causapié Lopesino, P., Balbontín López-Cerón, A., Porrás Muñoz, M., & Mateo Echanagorria, A. (2011). *Envejecimiento Activo. Libro Blanco*. (P. Causapié Lopesino, Ed.) Madrid: Imserso.
- Cetrángolo, O., & Gruska, C. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión*. Santiago.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*.
- Córdoba, G. d. (2017). Presupuesto 2017 - Descripción y metas por Jurisdicción y Programa.
- Cruz, N. (01 de octubre de 2006). *La investigación exploratoria*. Obtenido de Gestiopolis: <https://www.gestiopolis.com/la-investigacion-exploratoria/>
- Dabove, M. I. (2013). Ciudadanía y derechos fundamentales de las personas mayores: de las políticas gerontológicas al derecho a la vejez. *Revista de la Facultad*, IV(1), 19-36.
- Danone, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*(12).
- Dvoskin, N. (2016). La reforma previsional del macrismo: el retorno de la estigmatización en la política social. *Épocas. Revista de Ciencias Sociales y Crítica Cultural*, 3.

- Elder, C., & Cobb, R. (1984). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77-104).
- Fassio, A. (2012). Participación en la formulación de políticas públicas. El caso del Consejo Federal de los Mayores. *Transformaciones*(50), 94-101.
- Giménez Mercado, C., & Valente Adarme, X. (2010). *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*. Caracas: Cuadernos del CENDES.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc. Graw Hill.
- Huenchuan Navarro, S. (2013). *Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos en personas mayores*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Huenchuan Navarro, S. (2014). Políticas de Vejez en América Latina: elementos para su análisis y tendencias generales. *Notas de Población Vol. 31 N° 78*, 155-182.
- Manzo, A. (2012). La crisis del neoliberalismo en Argentina. Una mirada retrospectiva sobre las causas del default 2001. Buscando razones para entender el quiebre en nuestro país y con el FMI. *Revista Internacional de Historia Política e Cultura Jurídica*, 4(2).
- Mariluz, G. R. (2009). Estado, política y vejez. La política social para la tercera edad en Argentina desde el Virreynato del Río de la Plata hasta el año 2000. (C. d. CIOBA, Ed.) *Documentos*(41).
- Marzioni, S. (2019). Políticas de vejez en el nivel de gobierno subnacional. Aportes para la reconstrucción de su itinerario en la ciudad de Santa Fe. *Ciudadanías*(5), 73-100.
- Mazzalay, V., Nazareno, M., & Cingolani, M. (2017). Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional: Las relaciones provincia-municipios en el caso Córdoba, Argentina. *Latin American Research Review*, 52(3), 304–318.
- Mazzetti-Latini, C., & Crissi-Aloranti, C. (Enero-Julio de 2018). El envejecimiento poblacional como componente del ordenamiento territorial en Córdoba, Argentina. *InterSedes*, 19(38).
- Messina, G. (2014). Transformaciones y reformas en el sistema de pensiones argentino entre 2003 y 2013. Evaluando las políticas de inclusión más allá de lo contributivo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(11), 43-56.
- Oddone, M. J., & Pochintesta, P. A. (Junio de 2017). Actitudes de los adultos mayores de la ciudad de Buenos Aires ante las políticas y los programas para la vejez. *Perspectivas en Psicología*, 14(1), 105-114.

- Oszlak, O. (2011). El rol del Estado: micro, meso, macro. *Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública*. Resistencia, Chaco.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.
- Páez Salvador, M. d. (2014). *Políticas Públicas del Buen Vivir para la población adulta mayor aplicadas en la ciudad de Quito durante el período 2011-2012*. Quito.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM.
- Pérez Salanova, M. (diciembre de 2015). Envejecimiento y participación. Retos para un ejercicio plural de la ciudadanía. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Regazzoni, C. (2011). La Argentina y el envejecimiento poblacional. Connotaciones estratégicas para la educación, la economía y el desarrollo. Buenos Aires: CAEI (Centro Argentino de Estudios Internacionales).
- Repetto, F. (Junio de 2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia*(47), 89-130.
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135-156.
- Rodríguez-Rodríguez, V. (2018). El marco de las políticas de vejez en Europa. *Panorama Social*, 147-160.
- Roffman, R., & Apella, I. (2016). La protección social en Argentina en un contexto de transición demográfica. (B. Mundial, Ed.) *Apuntes*, XLIII(78), 80-120.
- Roqué, M., Ordano, S., & Fassio, A. (2013). *Plan Nacional de las Personas Mayores 2012-2016*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Schuster, F., Pérez, G., Peryra, S., Armesto, M., Armelino, M., García, A., . . . Zipcioglu, P. (2006). *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Segura Cuenca, M. d. (2015). *Calidad de vida y participación social de los mayores de las Aulas Universitarias de la Experiencia de la Universidad Miguel Hernández de Elche*. Elche.
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales N° 189*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Suriano, J. (2001). La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina moderna. *Cliclos*, XI(21), 123-147.
- Thwaites Rey, M. (1999). El Estado: notas sobre su(s) significado(s). Mar del Plata: UNMDP.
- Tisnés, A., & Salazar-Acosta, L. M. (2016). Envejecimiento poblacional en Argentina: ¿qué es ser un adulto mayor en Argentina? Una aproximación desde el enfoque de la vulnerabilidad social. *Papeles de Población*, abril/junio(88), 209-236.
- Tosoni, M. M. (2009). Empobrecidos, vulnerables pero organizados. Los centros de jubilados y las experiencias de participación de los sectores populares. Buenos Aires.
- Veronelli, J. C., & Veronelli Correch, M. (2003). *Los orígenes institucionales de la salud pública en la Argentina* (Vol. 2). Organización Panamericana de la Salud.
- Zolotow, D. (2001). *Hogares de ancianos en Argentina: datos estadísticos*. Obtenido de <https://gerontologia.org/portal/archivosUpload/uploadManual/Hogares-de-ancianos-en-Argentina.pdf>