

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Título de la ponencia:

Centros Residenciales para adultos mayores: Estado, Política Social y Ciudadanía en la
intervención social de la vejez en la Ciudad de Buenos Aires

Autores: Gentile, Micaela; Palumbo, Joseph y Rodríguez Sol

Correos: gentile.micaela@gmail.com sol.rodriguez@senado.gov.ar
j.a.palumbo@hotmail.com

Eje 11: Estado y Políticas Públicas

Introducción

La presente ponencia nace de una preocupación por la situación de los adultos mayores y el respeto a su condición de ciudadanos. Por las mismas características de este grupo etario, su posición relativa en relación a las estructuras de poder y la manera en que es entendido social y culturalmente, sostenemos que hace falta un abordaje especial para poder entender y erradicar las desigualdades que afectan específicamente a la vejez. Es más, como detallaremos adelante, en países como la Argentina con patrones demográficos que muestran una tendencia al envejecimiento poblacional, estas consideraciones se vuelven centrales dado que implican problemas prácticos que demandan soluciones políticas.

Para ubicar estas preocupaciones en un contexto concreto y de allí considerar las implicancias para la realidad social de la vejez, hemos tomado como objeto el Programa Centros Residenciales para Adultos Mayores del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es un caso significativo desde nuestro punto de vista porque permite ver los vínculos que existen entre dos problemas sociales cuya intersección es poco considerada en la literatura académica: la tercera edad y la vivienda. Se pretende por un lado analizar esta política pública en términos de su referencia específica al problema de la vivienda para los adultos mayores, y al mismo tiempo establecer algunas áreas de debate para pensar la intervención estatal en la vejez en general.

En la primera sección, abriremos algunos ejes conceptuales que servirán para el análisis crítico del programa en cuestión y las bases de la intervención pretendida. En segundo lugar, detallaremos el programa en términos de su funcionamiento y procederemos a un esbozo una serie de observaciones con respecto al mismo basadas en análisis documental de la política y entrevistas con funcionarios directivos del programa. Por último, plantearemos algunas líneas de investigación que surgen de este análisis, a fin de contribuir a la generación de conocimiento acerca de la situación de los adultos mayores y su abordaje desde las políticas públicas.

Aproximación conceptual al concepto de vejez y su vinculación con la noción de vulnerabilidad social.

En las últimas décadas, tanto el concepto de vejez como las características propias del ser viejo, han sido abordadas analíticamente desde diversas perspectivas teóricas. Esta relevancia denota el carácter inevitable del proceso de envejecimiento de las personas como el acelerado desarrollo e impacto del envejecimiento poblacional, sobre todo en América Latina, donde el mismo ha tenido lugar con mayor velocidad que en los países europeos. Tal y como afirma el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC, 2011) “el nivel de envejecimiento que Europa logró en dos siglos lo alcanzará América Latina en apenas 50 años, lo que significa que tendrá menor tiempo para adaptar sus sistemas al nuevo escenario”. De esta manera, el fenómeno de la vejez ha sido abordado desde múltiples disciplinas tales como la demografía, la psicología, la gerontología, la sociología, desde las políticas públicas, entre otros.

Ahora bien, para poder entender de qué hablamos cuando hablamos de vejez es necesario especificar que la edad de la vejez se puede definir desde diferentes enfoques. Siguiendo a Huenchuan y Rodríguez-Piñero (2010) la edad de la vejez puede ser conceptualizada de tres maneras diferentes: cronológica, fisiológica y socialmente. La primera, esencialmente biológica, se refiere a la edad vivida en años. Es la que conocemos como la edad del calendario. En segundo lugar, la edad fisiológica, se encuentra relacionada con la edad cronológica, pero se vincula particularmente al envejecimiento físico. Por último, la edad social se vincula a ciertas actitudes y maneras de “ser” que se vinculan a una determinada edad cronológica.

Por su parte, Paula Aranibar (2001) sostendrá que el abordaje social de la vejez se puede realizar utilizando como punto de partida la edad o la estructura social. Es así que distinguirá entre las líneas teóricas que utilizan la edad como punto inicial a las teorías de la modernización, aquellas vinculadas a las nociones de cohortes o generaciones y a las basadas en el ciclo de vida. Mientras que en aquellas teorías que se basan en la estructura social se destacan la gerontología crítica, la teoría del retraimiento, y las líneas teóricas de abordaje cultural.

Por nuestra parte, coincidimos con María del Carmen Ludi (Ludi, 2013:2) en cuanto “la vejez se configura como una construcción socio-cultural, sobredeterminada por dimensiones contextuales socio-económico-político-culturales que atraviesan la vida cotidiana; de allí que el envejecer sea un proceso particular y complejo, que comprende diferentes aspectos: físico-psicológico-social y emocional, constituyéndose en una experiencia única”. Esto significa que entenderemos la vejez como una

construcción social que configura determinadas características particulares en torno a la identidad del ser viejo, que cambian de un momento histórico a otro, de una región a otra, de una clase social a otra, convirtiéndose la cultura en un factor esencial de dicha construcción.

Asimismo, es importante destacar que partimos de una conceptualización que se opone a aquella que entiende a la vejez como un momento de carencias de todo tipo, es decir, carencias económicas, sociales, culturales, fisiológicas, entre otras. Por el contrario, sostenemos que tales carencias, si existen, no tienen vinculación directa y unívoca con la edad, sino que se vinculan con las trayectorias vitales previas del adulto mayor, esto es, a diferencias de clase, de género, de etnia, de trayectorias laborales, de condiciones sociosanitarias de vida, de vivienda, entre otras.

Y es en este punto donde se convierte en necesario detenerse para comprender la noción de vulnerabilidad social y su vinculación con la vejez. En consonancia con lo anteriormente expuesto, definir a los adultos mayores como un grupo vulnerable por se es invalidar un análisis profundo que permita distinguir las características particulares de cada situación. La vulnerabilidad social remite a los diferentes activos con los que cuenta un individuo o grupo determinado que le permiten afrontar cambios en el contexto social donde viven y se desarrollan. Dichos activos no son sólo económicos, sino que la vulnerabilidad social es un fenómeno multidimensional que alude a la carencia de recursos de todo tipo: culturales, sociales, familiares, educativos, etc.

Otra cuestión importante a destacar es que la vulnerabilidad social no significa pobreza. Ambos conceptos se encuentran estrechamente vinculados pero cada uno tiene sus características intrínsecas. La pobreza remite a la ausencia de recursos económicos, mientras que la vulnerabilidad social es un concepto más abarcador que toma en cuenta múltiples dimensiones de una realidad determinada, específicamente, la cantidad y calidad de activos con que cuenta un individuo o grupo específico. Sin embargo, creemos que la noción de vulnerabilidad social puede abrir puertas a la hora del estudio de la pobreza en la vejez, ya que los métodos tradicionales de medición de la pobreza, como ser la Línea de Pobreza o el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, no son enteramente exhaustivos en la caracterización de los adultos mayores como pobres. En este sentido, la Línea de Pobreza no tiene en cuenta los diferenciales en la conformación de las canastas básicas de los adultos mayores con respecto a los de una familia tipo, mientras que determinados indicadores del método NBI, como ser el hacinamiento, la

carencia de vivienda o la escolarización, no pueden aplicarse a la mayoría de los adultos mayores.

Entonces, volviendo a la noción de vulnerabilidad creemos que “es posible, entonces, decir que efectivamente hay grupos de adultos mayores con características especiales que los hacen vulnerables, pero también hay grupos de personas mayores que no presentan estas características y por lo tanto no son especialmente vulnerables frente a otros grupos de edad [...] y que los factores de vulnerabilidad tendrán distinto ‘peso’ o serán menos relevantes en dependencia de otras variables ajenas a la edad, como el género, la clase, la etnia y la zona de residencia” (Aranibar, 2001: 38)

Esta caracterización de la vejez tiene múltiples consecuencias para pensar la política pública, y más específicamente, la implementación de políticas sociales para los adultos mayores: rechazar una relación directa e inevitable entre la edad de las personas y sus condiciones de vulnerabilidad es rechazar la inevitabilidad de tal situación e identificar responsabilidades, intervenciones y ausencias del Estado en cuanto su rol fundamental como garante de los derechos de las personas.

El acceso a la vivienda como condicionante de la vulnerabilidad social en la población de adultos mayores.

Partiendo de estas consideraciones acerca del significado de la vulnerabilidad social y su intersección con la vejez, será oportuno examinar cómo estos conceptos entran en diálogo con el acceso a la vivienda para conformar una problemática específica que atañe a los adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad social. A su vez, este análisis nos acercará a una manera de entender el sentido de la intervención estatal en la vejez y sus vínculos con la problemática de la vivienda, específicamente con respecto al programa bajo consideración.

Tal como ya hemos destacado, las situaciones de vulnerabilidad social vividas por los adultos mayores se encuentran intrínsecamente vinculadas con las trayectorias de vida de estos actores, que asimismo resultan de los contextos socio-económicos y/o culturales, que en mayor o menor medida han condicionado su acceso a diversos tipos de capital. Entonces, es de esperar que la dificultad de acceder a una vivienda durante la vida laboral activa impacte en la situación habitacional de los individuos cuando lleguen a la tercera edad.

Al tratarse de un bien que sería una de las más importantes reservas de patrimonio particular para los sectores de ingresos medios y bajos, consideramos que la carencia de vivienda propia es un factor especialmente perjudicial que puede contribuir a las situaciones de vulnerabilidad social en la población de adultos mayores. Para entender algunas de las causas de este dilema para esta población, conviene puntualizar ciertos factores que restringen el acceso a la vivienda propia en América Latina, y especialmente en la Argentina.

Por un lado, debido en gran parte a las transformaciones sociales y económicas de los años 90, los hogares argentinos han visto la disminución de su capacidad de ahorro de manera progresiva. Por otro lado, la cuestión de los mecanismos de financiación para aquellos sectores de la población que no pueden acceder a la vivienda propia mediante compra directa merece una especial atención. Tal como observan Banzas y Fernández (2007: 44), varios son los factores que descalifican a numerosas personas como sujetos de crédito para la financiación del techo propio; entre otros se hallan: el hecho de no disponer de ingresos mínimos debidamente registrados para acceder a un crédito en el mercado privado (a su vez vinculado con la prevalencia del empleo informal en la región), la falta de ahorros previos sustanciales para pagar el porcentaje requerido “al boleto” (ya que la financiación de la vivienda no suele ser del 100%) y otras trabas administrativas propias de este sector de servicios financieros.

Mientras estas observaciones dan cuenta de los factores que obstaculizan al acceso de la vivienda desde el lado de la demanda, hay ciertos fenómenos recientes que se deben resaltar desde el lado de la oferta. Varios autores (Pereira e Hidalgo, 2008; Herzer y Di Virgilio, 2011) han demostrado que el carácter del mercado inmobiliario en Argentina (y en el área metropolitana de Buenos Aires en especial) se ha transformado, orientándose más en años recientes a la construcción de propiedades consideradas “de lujo” (ya sea en torres, condominios o en urbanizaciones cerradas). Esto, si bien es resultado en parte de la limitada capacidad de generación de demanda por los sectores de ingresos medios y bajos, también se ha visto influido por la liberalización económica en general, que ha permitido la (re)priorización de la especulación y de la maximización de rentabilidad en el sector inmobiliario.

Asimismo, varios han concluido que los cambios experimentados en el sector inmobiliario han tenido como efecto el desplazamiento de cada vez más personas al mercado de alquileres, al verse imposibilitados de participar en la compra y venta de propiedades. Sin embargo, esta manera de satisfacer las necesidades habitacionales

también ha presentado serias desventajas para los sectores de más bajo ingresos. A partir de la liberalización de los precios de alquileres en 1977, y con especial incidencia en los últimos años, los hogares argentinos de inquilinos han visto una proporción cada vez más alta de sus ingresos totales destinada al pago del alquiler de su vivienda – en algunas jurisdicciones alcanzando más del 40% de los ingresos totales del hogar en promedio (Moya, 2012). Además, para los deciles de la población de ingresos más bajos, se observa en los grandes aglomerados urbanos del país que el valor promedio del alquiler en el mercado privado excede los ingresos percibidos por los hogares. Se estima que para una persona que vive del haber mínimo de pensión o jubilación, esta proporción podría ser aún más alta.

Obviamente, aquellos adultos mayores que no logran convertirse en propietarios de bienes inmuebles durante su vida laboral activa se encontrarán en una situación de relativa dependencia o del mercado privado de alquileres o de sus redes familiares, comunitarias y/o sociales para satisfacer sus necesidades habitacionales. Entonces, se plantea el interrogante: ¿de qué manera los adultos mayores de bajos recursos podrán satisfacer sus necesidades habitacionales frente a las circunstancias previamente destacadas?

Aquí surge la cuestión de la responsabilidad del Estado con respecto a la provisión de la vivienda digna para las personas mayores que carecen de este bien, reconociendo que el mismo es fundamental tanto para la satisfacción de las necesidades básicas como para la realización plena de los derechos sociales de esta población. En el siguiente apartado, elaboraremos sobre las intersecciones de estas nociones y una perspectiva de políticas públicas centrada en los derechos humanos.

Enfoque de Derechos y Vejez

Uno de los marcos analíticos que adoptamos en el presente trabajo es el enfoque de derechos, el cual comprendemos como la perspectiva que propone considerar a los tratados internacionales sobre derechos humanos como estándares a seguir en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas y de desarrollo económico.

Considerando que la edad de la vejez posee tanto un componente biológico y cronológico insoslayable, desde el punto de vista de los derechos humanos lo más importante es su construcción social. La definición cronológica de la edad es una cuestión sociocultural. Con lo cual la vejez puede constituirse “tanto una etapa de

pérdidas como de plenitud, todo depende de la combinación de recursos y la estructura de oportunidades individuales y generacionales a la que están expuestas las personas en el transcurso de su vida, de acuerdo a su condición y posición al interior de la sociedad. Esto remite a la conjugación de la edad con otras diferencias sociales –tales como el género, la clase social o el origen étnico– que condicionan el acceso y disfrute de esos recursos y oportunidades” (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010: 13)

Es en la conjugación particular de estas diferencias sociales que atraviesan a la vejez en donde el Programa Centros Residenciales se inscribe. La concepción acerca de dichas diferencias como necesarias de ser remendadas genera una intervención superficial y esporádica, contradictoria con un enfoque de derechos que brega por el adulto mayor como sujeto de derechos, que los posee y debe gozar de ellos.

Ahora bien, si consideramos que las problemáticas que definen a las políticas sociales son construcciones que representan concepciones de la realidad, el análisis debe iniciarse en las concepciones predominantes que configuran la construcción de la vejez. En esta línea, dos posturas contrapuestas delimitan el escenario posible de Programas y políticas públicas orientadas a la vejez.

Una de ellas concibe a la vejez como “una etapa de carencias de todo tipo: económicas, físicas y sociales, las primeras expresadas en problemas de ingresos, las segundas en falta de autonomía y las terceras en ausencia de roles sociales” (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010: 14)

Como contrapunto, el enfoque de derechos supone una reconfiguración paradigmática en este sentido, puesto que promueve el empoderamiento de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Es en este sentido que consideramos fundamental asociar la elaboración e implementación de políticas públicas de vejez con el enfoque de derechos, es decir que “...las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos” (Abramovich: 2006, 40).

Esta perspectiva en la intervención estatal a través de la política pública permitirá empoderar a los adultos mayores, lo cual implica reconstruir el rol de beneficiarios para concebir a las personas mayores como sujetos de derecho, otorgándoles ciertas garantías y responsabilidades respecto de sí mismos, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones. (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010: 14) De esta manera, dejaremos de considerar a los adultos

mayores como una carga de la sociedad para valorizarlos como lo que realmente son: sujetos de derechos con múltiples aptitudes.

Por otra parte, basar la intervención en la vejez en un enfoque de derechos posibilitará la exigibilidad del mismo y, por ende, su justiciabilidad. El Estado no sólo debe garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales a través de acciones negativas, esto es a través de su no intromisión, si no que, fundamentalmente, debe emprender acciones positivas que aseguren el pleno ejercicio de los derechos en un marco de equidad social y de género.

Asimismo, el enfoque de derechos no pretende una igualdad formal garantizada por el pronunciamiento de los derechos de todos y todas, sino que, primordialmente, apunta a la consecución de una igualdad material, esto es, a la garantía efectiva del ejercicio de los derechos en condiciones de equidad social y de género.

El interrogante queda abierto al análisis: la propuesta de intervención en la vejez del Programa Centros Residenciales ¿se esgrime consonante o discordante con el Enfoque de Derechos?

Programa “Centros Residenciales para Adultos Mayores”

En el marco de la Subsecretaría de Tercera Edad del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se crea el programa Centros Residenciales para Adultos Mayores el cual obtuvo su nuevo reglamento en el año 2008 bajo la dirección política de Mauricio Macri.

El objetivo del mismo reside en “brindar asistencia integral a adultos mayores de ambos sexos, que carezcan de vivienda, cobertura social y estén en una situación de vulnerabilidad social y carentes de apoyo familiar”.

Dicho programa reviste un carácter multidimensional que ofrece servicios médicos, psiquiátricos, psicológicos, kinesiológicos, nutricionales, odontológicos, sociales y gerontológicos.

Los destinatarios son definidos como adultos mayores (60 años y más) que presenten problemas de alojamiento y se encuentren en situación de indigencia. Es significativo mencionar que bajo la Resolución 1678 en noviembre de 2008 se modificaron dos de los requisitos de ingreso, lo cual implicó un mayor alcance respecto de los destinatarios potenciales del Programa. En primer lugar, se disminuyó la edad de ingresos a los Centros Residenciales de 65 a 60 años, coincidente con la definición

demográfica de la vejez. En segundo lugar, la normativa original contemplaba la incorporación de los adultos mayores que se ubicaban bajo la línea de indigencia, siendo que, luego de la modificación, se incorporó a aquellos cuya condición socioeconómica estuviera bajo la línea de pobreza. A los fines de nuestro trabajo, una peculiaridad que debemos destacar es que los Centros Residenciales son de carácter mixto, lo cual significa que cuentan con adultos mayores dependientes, semidependientes e independientes en términos de poder desarrollar ANVD (actividades normales de la vida diaria), tales como alimentarse, vestirse o higienizarse.

Ahora bien, más allá del cumplimiento de las condiciones mencionadas arriba, para ser destinatario efectivo de este programa hace falta cumplir con otra serie de requisitos. En cuanto a la carencia de vivienda propia, eje que examinamos en la presente ponencia, no solo se tiene en cuenta la carencia de bienes inmuebles sino también la ausencia de una red de apoyo familiar capaz de brindar alojamiento (mediando instancias judiciales o no) y la ausencia de seguridad social, cuyo valor sea superior a la línea de pobreza. Respecto a esta última condicionalidad es significativo destacar que la Argentina presenta uno de los más altos índices de cobertura provisional de América Latina. Adicionalmente, no se debe contar con cobertura de salud que incluya la prestación de plazas de internación geriátrica.

Otro de los requisitos que se deben cumplir para acceder a los servicios brindados por el programa es poder demostrar residencia permanente como mínimo de dos años de antigüedad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuestión paradójica si consideramos que dos de los cuatro Centros Residenciales existentes están por fuera de esta jurisdicción (uno en La Plata, y otro en Ituzaingó, provincia de Buenos Aires).

¿Sujeto de derechos o derecho al Beneficio?

Como se ha expuesto en un apartado anterior, la vejez se construye socialmente, atravesada por diferencias de esta índole que deben ser abordadas. La cuestión que genera tensiones y determinaciones es el modo en que se concibe esta intervención. El enfoque de derechos se constituye como una de estas formas en que se concibe tanto la intervención a través de las políticas sociales como la definición de sujeto: beneficiario, merecedor, ciudadano.

Analizando la normativa vigente del Programa Centros Residenciales, así como la entrevista realizada a los funcionarios del mismo, transversalmente con el enfoque de derechos, se observan contradicciones como disparidades con este tipo de abordaje.

Respecto de la entrevista, ha sido reiterada la concepción acerca de la responsabilidad social de la segregación de los adultos mayores: “...*hay un común denominador que son abuelos rechazados, son personas de edad que no los quieren, los familiares nunca se hacen presentes, únicamente se hacen presentes cuando se enteran y les informamos que falleció su hermano o falleció tu padre*”; así como “*realmente tenés que luchar contra la sociedad, con los de afuera, con los de adentro*” (Funcionario Público Programa Centros Residenciales)

Colocar el foco de responsabilidad en la sociedad y en la familia supone correr al Estado como garante de los derechos, y deslindarlo tanto de sus obligaciones *negativas* como de las *positivas* (Pauttassi, 2010). Consecuentemente, esta toma de posición genera intervenciones configuradas en torno a la adopción de un rol de “rescatista” de una realidad necesitada de ser “*emparchada*” de las grietas que constituyen la desigualdad social.

Asimismo, y respecto al surgimiento del programa, su director general comenta: “*surge como una necesidad social y la necesidad social es lo que reclama la gente y termina siendo un pedido político-social, es decir que la política entra cuando la necesidad la requiere la gente a la política porque alguien se tiene que colocar la medalla....*” (Funcionario Público Programa Centros Residenciales) Por lo tanto, las políticas sociales serán paliativos a los rechazos que se generan desde otra esfera exterior, la social en este caso, asumidos como *dadivas* más que como responsabilidad y obligación positiva de restituir los derechos vulnerados.

Por otra parte, la Resolución N° 7 (GCABA/SSTED/08) que aprueba el reglamento (admisión, permanencia, egreso, derechos y obligaciones) establece requisitos a ser cumplidos por los adultos mayores que requieran el ingreso al programa. A saber:

“Podrán aspirar a vivir en Centros Residenciales para Adultos Mayores dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, las personas que así lo soliciten y cumplan con los siguientes requisitos:

- *Cumplir, conforme a la valoración integral del Equipo Interdisciplinario del Área Admisión de la Dirección General de Promoción y Servicios de la Subsecretaría de Tercera Edad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos*

Aires, con los indicadores exigidos para el ingreso en el Centro Residencial. El mismo contempla las siguientes variables: situación socio-familiar, situación de incapacidad física y psíquica, situación económica, vivienda. reagrupamiento familiar e integración en la comunidad, edad, evaluación de otras circunstancias.

- *Tener domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o justificar su residencia en ella durante los dos últimos años, por cualquier medio fehaciente.*
- *Ser mayor de 60 años.*
- *No poseer obra social o de salud que cubra la prestación de internación geriátrica, en forma directa o mediante subsidio, exceptuándose los casos en que exista un convenio de la misma con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*
- *Carecer de una red familiar o social continente que resulte obligada a darle asistencia y cuidado para realizar las actividades de la vida diaria de manera tal que la persona mayor pueda desenvolverse de manera digna y satisfactoria.*
- *Carecer de bienes propios y de ingresos económicos suficientes para su supervivencia. En el caso de que percibieran haberes previsionales de cualquier modalidad o tuvieran asignada pensión o dinero del exterior, o poseyeran un bien que produjera alguna rentabilidad, el monto total de ingresos por todo concepto no podrá superar el valor expresado en pesos de la medición actualizada de la línea de indigencia.*
- *No poseer vivienda.*
- *No padecer trastornos mentales o de conducta que produzcan problemas de integración social.*

Surge aquí una contradicción inmanente al enfoque de derechos tanto como a la concepción de los adultos mayores como sujetos de derechos: la vivienda, la alimentación, la salud, las necesidades básicas son derechos a ser garantizados por el Estado y gozados por los sujetos, razón por la cual no deberían establecerse como derechos cuyo goce estaría determinado por constituirse beneficiario de un programa al cumplir ciertos requisitos.

Las condicionalidades prescriptas para ser cumplidas por los adultos mayores que “*aspiren*” a ser incluidos como beneficiarios del programa son inherentemente contradictorias a un enfoque de derechos que concibe a los sujetos como sujetos de

derechos, no merecedores por requisitos, y los cuales tienen capacidades de exigibilidad y no solo de meras garantías. (Pauttassi, 2010)

Por otro lado, y yendo a la variable analizada en la presente ponencia, si bien esta política pública reconoce la vivienda como un factor integral en el bienestar de los adultos mayores, sostenemos que no se trata de una política habitacional propiamente dicho. Observamos que el mismo diseño del programa plantea la respuesta estatal a la falta de vivienda en conjugación con necesidades médicas, alimenticias, psicológicas, entre otras. Es decir, no es un programa que se propone a abordar el déficit cuantitativo de viviendas para la población de adultos mayores como un problema que en sí merece una asignación significativa de recursos.

Por otro lado, se debe destacar que una consideración del peso cuantitativo de la población objetivo está en gran parte ausente de esta política. Como observa el Director General del Programa con respecto a las posibilidades de atender al problema social que pretende abordar, la infraestructura y los recursos destinados “son mínimos con respecto a las necesidades que hay.” El funcionario también señaló la presión demográfica en contextos como el caso argentino, que subraya como factor decisivo en la calidad de la intervención pretendida. Dicho eso, hemos podido identificar a una tensión entre la cantidad de recursos destinados al programa y el tamaño y características propias de la población objetivo, la cual constituye una clara limitación al alcance del programa.

Esto, a su vez, remite a la cuestión de la voluntad política de destinar recursos a este tipo de programa y cómo esa voluntad es influenciada por concepciones acerca del carácter social de los problemas de la vivienda y de la vejez. Varios supuestos con respecto a la construcción social del ser viejo subyacen esta política pública. Por ejemplo, al fijar como requisito mínimo para acceder a los Centros Residenciales que el adulto mayor no cuente con apoyo familiar o redes de apoyo social establece claramente que la cuestión del alojamiento de los adultos mayores es, y debe seguir siendo, un aspecto del bienestar cuya satisfacción depende del entorno privado.

De igual manera, la Resolución N° 7 (GCABA/SSTED/08) que aprueba el reglamento del Programa Centros Residenciales destaca que el mismo constituye un recurso de última instancia, siendo agotadas todas las posibilidades de su satisfacción. Entonces, se concibe al rol del Estado, explícita e implícitamente, no como un garante de un derecho social fundamental (en este caso, el de la vivienda digna), sino como una respuesta condicionada a una situación extrema de exclusión social que atañe tanto al adulto mayor, como a todo su entorno familiar y social.

Conclusiones:

Los ejes a través de los cuales hemos analizado el Programa Centros Residenciales que el Gobierno de la Ciudad implementa permiten afirmar lo esbozado preliminarmente: ha quedado evidenciado que el programa se esgrime como una política de corte coyuntural y limitada en el alcance multidimensional que pretende abarcar en detrimento de una propuesta en el discurso de integralidad que debería estar basada en la concepción del adulto mayor como sujeto de derechos.

Diversas son las contradicciones emergidas entre la letra del documento oficial, el discurso de los funcionarios responsables del programa y el efectivo alcance e impacto de esta política pública:

- **Multidimensionalidad / Integralidad / ¿Universalidad?**

En cuanto a la integralidad de la atención, si bien el programa se fija como objetivo principal el brindar una asistencia de este tipo, y, en los centros residenciales el tipo de asistencia es diversa, consideramos que la intervención no dista de ser superficial si se la analiza desde una perspectiva de derechos y a la luz de cada uno de los aspectos que pretende abordar. Además, al no tomar la vivienda como una necesidad básica e independiente que merece una atención estatal en ausencia de los otros factores estipulados por la política, se imponen condiciones al derecho a la vivienda de una manera que no es consistente con una perspectiva que considera que los derechos humanos son inseparables.

- **Condicionalidades de acceso al programa contrarias a la concepción de sujeto de derecho, ciudadano**

El programa posee como puerta de acceso al mismo una serie exhaustiva de requisitos los cuales deben reunir los aspirantes a ser beneficiarios que definirían un sujeto en situación de vulnerabilidad social, que siguiendo el discurso de los funcionarios públicos fue configurado de ese modo por el accionar expulsivo de su núcleo familiar y social.

Cabe aquí preguntarse cuál es la concepción previa y cuál es la posterior al ingreso al Programa del adulto mayor en situación de calle. En suma, es un ciudadano privado del goce de derechos vulnerados que deben ser restituidos pero para lo cual debe cumplir condiciones que le posibiliten ese ejercicio.

- **Deslinde de obligaciones del Estado positivas y negativas**

Tal y como se desprende del análisis anteriormente expuesto, según la concepción de los funcionarios públicos responsables de la implementación del programa de Centros Residenciales, el rol que ocupa el Estado en la intervención social hacia la vejez en condiciones de vulnerabilidad social, es un rol subsidiario, secundario. La situación actual vivida por los adultos que viven en los centros residenciales públicos de la Capital Federal es “culpa”, es responsabilidad de sus familiares directos e indirectos.

Aunque se reconoce que la carencia de vivienda en la población de adultos mayores tiene su origen en la confluencia de factores de nivel macro y nivel micro, los requisitos del programa parecen desatender esta realidad. Es decir, consistente con nuestro análisis, hemos sostenido que existe una estrecha vinculación entre el entorno social de los adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad social y los límites impuestos por este tipo de situación que seriamente dificulta el acceso a la vivienda por esta población. Sin embargo, según estos mismos directivos, es más importante un cambio cultural para modificar el rol de la sociedad y de la familia frente a los adultos mayores. Ahora bien, el Estado ¿se convierte sólo en una configuración de instituciones formales o debería velar por los derechos vulnerados de este sector de la población?

Bibliografía

- Aranibar, P. (2001). *“Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina”*, Santiago de Chile: Serie Población y Desarrollo, CEPAL.
- Banzas, A. y Fernández, L. (2007). *“El financiamiento a la vivienda en Argentina: Historia reciente, situación actual y desafíos”*, Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Documento de Trabajo N° 18.
- Repetto, F., Potenza, F., Marazzi, V. y Fernández J. (2011). *“Políticas y acciones orientadas a la Tercera Edad”*, Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Trabajo N° 75.
- Herzer, H. y Di Virgilio M. (2011). “Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué.” (Di Virgilio, M. Ed.), *La problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: Sociales en debate*. Buenos Aires: UBA Sociales Publicaciones.
- Huenchuan, S. y Rodríguez-Piñero, L. (2010). *“Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección”*, Santiago de Chile: CEPAL, Colección Documentos de proyectos.
- Ludi, M. del C. (2013). *“Envejecimiento activo y participación social en sectores de pobreza. Una mirada desde el Trabajo Social”*. Jornadas de Sociología. UBA.
- Moya, R. (2012). *“The Rental Market in Argentina: An Assessment Study”*. Banco de Desarrollo Interamericano. Nota Técnica N° IDB-TN-371.
- Pauttassi, Laura (Coord.) (2010) *“Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina”*. Buenos Aires: Biblos.
- Pereira, P. e Hidalgo, R., Eds. (2008). *“Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina”*. San Pablo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

