

Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política: “La política en entredicho.  
Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”.

Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella,  
Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.

“RÉGIMEN DE BIENESTAR DE ADULTOS MAYORES EN  
LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO (2011-2015)”

Autora: MARCHISIO, Romina J.

Mail: [rominamarchisio0503@gmail.com](mailto:rominamarchisio0503@gmail.com)

Institución: Universidad Nacional del Comahue- Centro Universitario Regional Zona  
Atlántica. Universidad Nacional de Río Negro. Sede Atlántica

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Sub- Área temática: Políticas Sociales

## **RÉGIMEN DE BIENESTAR DE ADULTOS MAYORES EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO (2011-2015).-**

### **RESUMEN.-**

Esta ponencia, resulta de la investigación llevada a cabo para realizar la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro, paulatinamente al trabajo llevado a cabo en el Proyecto de Investigación “Transformaciones del régimen de bienestar en Río Negro: desde 1980 hasta la actualidad” de la Universidad Nacional del Comahue.

La investigación se orientó a caracterizar el régimen de bienestar de adultos mayores en la Provincia de Río Negro, durante el período comprendido entre los años 2011-2015, en un contexto en el que el envejecimiento poblacional representa una preocupación para las sociedades del mundo entero.

Para llevar adelante el análisis, se consideraron dos variables: por un lado, la distribución de responsabilidades que realizan las políticas sociales y la legislación provincial (es decir, sobre que esferas sociales delega la provisión de bienes y servicios para adultos mayores en la Provincia y que procesos genera esa distribución); y, por otro lado, la capacidad que poseen los actores sociales de cada esfera para imponer sus intereses en la formulación e implementación de políticas para adultos mayores.

En esta ponencia, se hará una reseña del análisis resultante de la mencionada investigación, por lo que se buscará caracterizar aquella distribución de responsabilidades, así como exponer las principales conclusiones a las que se ha arribado, y los interrogantes que se plantean a futuro.

Palabras clave: Regímenes de bienestar- Adultos mayores- Esferas sociales- Actores sociales- Envejecimiento poblacional.

### **INTRODUCCIÓN.-**

Los regímenes de bienestar de adultos mayores han sido escasamente analizados, a pesar de que el fenómeno de envejecimiento poblacional<sup>1</sup> en los últimos años comenzó a ocupar la

---

<sup>1</sup> La población mundial atraviesa fenómeno denominado “envejecimiento poblacional”, que implica el descenso brusco de las tasas de natalidad y mortalidad, y el aumento de la esperanza de vida. Este fenómeno se traduce en el aumento de la población de 65 años o más, considerándose “envejecida” una población en la que los grupos de esa franja etaria superen el 7% del total de habitantes (INDEC). Según la Organización de las Naciones Unidas (1956), las poblaciones se pueden clasificar según la proporción de los grupos de edades:

*Sociedad joven:* aquella que tiene menos de un 4% de adultos mayores.

*Sociedad madura:* aquella que tiene entre un 4 y un 6,9% de adultos mayores.

atención de la comunidad científica social. Este fenómeno se perfila poco a poco como una problemática para los sistemas previsionales<sup>2</sup>, pero también para los regímenes de bienestar<sup>3</sup>. De acuerdo al buceo bibliográfico realizado, nos encontramos frente a dos grandes grupos de investigaciones y estudios relacionados a los adultos mayores: 1) los que analizan el cuidado de la salud y las emociones (desde la psicología o trabajo social), 2) los que describen políticas sociales específicas, haciendo especial énfasis en jubilaciones y pensiones; considerando la esfera estatal como principal productora de bienestar, dejando de lado que el Estado distribuye responsabilidades sobre las esferas mercantil, familiar y relacional<sup>4</sup> en la provisión de bienes y servicios para la tercera edad (vivienda, salud física y emocional, educación, esparcimiento -cultural, deportivo, recreacional-, otros).

El análisis de las responsabilidades que posee cada esfera social en los regímenes de bienestar<sup>5</sup>, permite evidenciar si las cargas sociales las asume el Estado, el mercado, la familia o las organizaciones sociales. Asimismo, cristaliza el modelo de Estado que lleva adelante cada gobierno a través de las políticas públicas<sup>6</sup> que implementa, así como la estructura

---

**Sociedad envejecida o longeva:** aquella que supera el 7% de adultos mayores.

<sup>2</sup> El envejecimiento poblacional genera que haya cada vez menos aportantes para cada vez más asegurados, y a su vez la flexibilización laboral tiene como consecuencia que la cantidad de personas con empleo registrado disminuya, y por lo tanto también la cantidad de gente que contribuye con la seguridad social

<sup>3</sup> En gran parte debido al desgaste del clásico régimen de bienestar donde la mujer era la que proveía cuidados casi de manera exclusiva y el hombre era el encargado de trabajar para aportar el ingreso económico para sostener esos cuidados. El principal interrogante entonces es ¿quién asume la responsabilidad de proveer bienestar a los adultos mayores en la actualidad?, teniendo en cuenta que la flexibilización laboral -y las limitaciones que sufre la seguridad social- imposibilita que las personas puedan sustentar en el mercado sus cuidados, por falta de ingresos.

<sup>4</sup> En términos de José Adelantado (2000), las esferas que componen a los regímenes de bienestar poseen sus propios vínculos de poder e intereses en su interior, y son:

a) Esfera mercantil: Esfera de producción e intercambio material. Los vínculos sociales están sustentados en la capacidad de participar en el mercado.

b) Esfera doméstico- familiar: Es la esfera que comprende el trabajo doméstico y de cuidados que se ha atribuido desde siempre a las mujeres, sin remuneración económica. Aquí los vínculos sociales son de tipo familiar y de dependencia.

c) Esfera relacional: Es la esfera donde se presentan las acciones sociales grupales que canalizan intereses y demandas materiales e inmateriales. Aquí podemos encontrar asociaciones formales y grupos comunitarios o informales. En ella se organizan grupos sociales basados en la solidaridad para la acción colectiva.

d) Esfera estatal: Esfera organizada por el poder político -se plasma en regulación normativa, procesos administrativos y gestión de recursos, programas y servicios-. Es la única que tiene la capacidad de regular las otras esferas (mediante impuestos, políticas públicas, leyes económicas; en virtud del monopolio legislativo que posee el Estado) distribuyendo la responsabilidad de la provisión de bienestar, por lo que puede redefinir la estructura social.

<sup>5</sup> Un régimen de bienestar es "un entramado institucional en el que se combinan recursos que provienen de sus productores principales: Estado, mercado y familia" (Gomiz Gomiz, José A, 2010, p. 87). Desde la perspectiva de Adelantado (2000), a estos se agrega el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil). Entonces, los regímenes de bienestar implican las distintas formas en que el Estado, la familia, el mercado y las organizaciones civiles asumen, comparten o se reparten las responsabilidades para afrontar las cargas relacionadas a los bienes y servicios necesarios para afrontar el cuidado de las personas.

<sup>6</sup> Las políticas públicas son entendidas por Adelantado como las únicas capaces de intervenir institucionalmente sobre las restantes esferas, es decir que, al ser un instrumento legal y formal, monopolizan la capacidad de definir las responsabilidades de cada esfera en la provisión de bienestar.

social<sup>7</sup> frente a la que nos encontramos. En este sentido, también es fundamental tener en cuenta el rol de los actores<sup>8</sup> de cada esfera, en cuanto el Estado no es un entramado institucional aislado, sino que está íntimamente relacionado con las otras tres esferas y sus actores.

Así, para llevar a cabo el análisis, es central tener en cuenta los procesos que generan las políticas<sup>9</sup> para adultos mayores; así como las diferentes capacidades que poseen los actores de cada esfera para imponer sus intereses en la formulación e implementación de políticas.

De esta manera, a continuación se exponen las acciones de la esfera estatal rionegrina en relación a la provisión de bienestar para los adultos mayores, y la distribución de responsabilidades que realiza sobre las restantes esferas. Posteriormente se describen las cargas asumidas por las esferas doméstico- familiar, mercantil y relacional en la Provincia,

---

<sup>7</sup> Adelantado (2000) afirma que la estructura social es la manera en que se relacionan las instituciones (familia, Estado, escuela, religión, mercado, etc.); es la que define como se organizan las prácticas de los actores y las instituciones, creando ejes de desigualdad que forman la identidad de los actores sociales. Es un sistema de posiciones jerárquicas, que deriva de un contexto institucional, con cierta estabilidad en el tiempo, pero con la capacidad de reestructurarse permanentemente, en base a la acción colectiva de los actores de cada una de las esferas sociales. Por ejemplo: la acción se puede ver condicionada por vivir en una sociedad donde predomine la familia mononuclear o la mujer ama de casa, o el Estado asistencialista o autoritario.

Así, la estructura social se sustenta en tres dimensiones:

- a) Las esferas: mercantil, doméstico- familiar, relacional y estatal.
- b) Ejes de desigualdad: Las posiciones jerárquicas de los actores se analizan en función de los ejes de desigualdad, que atraviesan todas las esferas, y pueden ser por clase social, género, etnia o edad.
- c) Actores colectivos: las estructuras sociales generan actores colectivos que influyen transversalmente en las esferas. Son “manifestaciones” de la estructura social en la acción, a la vez que inciden en ella.

<sup>8</sup>Repetto (2004) establece que son actores de política pública las personas o grupos que se ubican estratégicamente en el sistema de decisiones y que poseen cierta cuota de poder en la definición de políticas. Los actores deben contar con ciertas atributos para constituirse en actores de política pública, debiendo poseer:

- a) Capacidad de negociación,
- b) Capacidad de interpretación del contexto e imposición de cosmovisiones,
- c) Capacidad de representación,
- d) Capacidad de movilización social y de acción colectiva

Durante el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, se producen vínculos sociales dinámicos y complejos entre los actores de las esferas: desde funcionarios y burócratas habilitados constitucionalmente, hasta las personas de la sociedad civil (empresarios, sindicales, medios de comunicación, centros de investigación, personas movilizadas) (Stein y Tommasi, 2006). El vínculo –o su ausencia- entre ellos también es fundamental para entender la incidencia de los actores en la formulación e implementación.

<sup>9</sup> En términos de Adelantado (2000), las políticas sociales pueden generar los siguientes procesos, de acuerdo a las políticas que se implementen y la distribución que estas realicen sobre la provisión de bienestar:

- Mercantilizar o Desmercantilizar: si las políticas sociales convierten un bien o servicio en una mercancía comercializable; o lo quitan del mercado.
- Estatalizar o Desestatalizar: si colocan bajo la órbita del Estado bienes o servicios, convirtiéndolos en derechos sociales; o bien eliminan derechos o los convierten en mercancías.
- Familiarizar o Desfamiliarizar: si colocan bienes o servicios en la órbita familiar; o bien los traslada a otras esferas cuando antes se encontraban bajo la responsabilidad de las familias.
- Comunitarizar o Descomunitarizar: si otorgan responsabilidades al tercer sector para la provisión de bienestar, trasladando a su cargo bienes o servicios; o bien se las retiran.

Los procesos no se dan de manera unilateral, ya que pueden converger dos o más. Es decir que, un mismo bien o servicio puede ser suministrado por más de una esfera a la vez (Adelantado, 2000).

De acuerdo a los procesos que predominen, estaremos frente a regímenes de bienestar mercantilistas, comunitaristas, familistas o estatistas.

para analizar luego los procesos del régimen de bienestar de adultos mayores en Río Negro y así exponer finalmente las conclusiones a las que se ha arribado.

## **1.- LA ESFERA ESTATAL RIONEGRINA.-**

Para comenzar con el análisis de las acciones de la esfera estatal provincial, es destacable que el artículo 35° de la Constitución de la Provincia de Río Negro, postule que “...*Las personas de la Tercera Edad, por su experiencia y sabiduría continúan aportando al progreso de la comunidad. Se les garantiza el derecho a trabajar y a gozar del esparcimiento, tranquilidad y respeto de sus semejantes. Tienen derecho a su protección integral por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer dicha protección, sin perjuicio de la obligación de subrogarse en el ejercicio de las acciones para demandar de los familiares obligados los aportes correspondientes...*” (Constitución de la Provincia de Río Negro. 1988). Con esta concepción, comenzó a perfilarse la intencionalidad que determinará la mayor parte de las políticas implementadas por el Estado rionegrino hasta nuestros días.

Hacia el año 2000, el Estado rionegrino delegaba la mayor parte de la producción de bienestar a la esfera familiar, argumentando la necesidad de paliar los efectos que había producido la mercantilización de la década anterior. La familiarización de las políticas públicas fue la estrategia que encontró el Estado de Río Negro para recuperar la legitimidad derivada de la crisis de los ´90. Sin embargo, transfirió a las familias la responsabilidad de proveer bienes y servicios, sin tener en cuenta que ésta no cuenta con los recursos necesarios para enfrentarlas, lo que genera tensiones e incertidumbre en el interior de esa institución (Villca y Gomiz Gomiz. 2006).

El organismo que por entonces fuera el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Provincia, comienza a implementar el Programa de Fortalecimiento Familiar, el cual defendía fuertemente la idea de que la institución familiar era el núcleo elemental para impartir valores. Las primeras manifestaciones de familiarización de la política social en la Provincia de Río Negro, no sólo se observan en la formulación de políticas: el nuevo horizonte de gestión implementado por la administración entrante en el año 2003<sup>10</sup> queda claramente materializado con la constitución del Ministerio de Familia<sup>11</sup>. El nuevo Ministerio, comienza

---

<sup>10</sup> Encabezada por el Gobernador de la Provincia de Río Negro, Dr. Miguel A. Saíz -Unión Cívica Radical (UCR), Alianza Concertación para el Desarrollo-.

<sup>11</sup> En el año 2003, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social se fragmenta en dos nuevos Ministerios con funciones específicas: el Ministerio de Salud y el Ministerio de Familia. En general, el Ministerio de Familia asistía en todo lo relacionado a la promoción de las familias y los grupos en situación de vulnerabilidad. En particular, se orientaba a intervenir en la protección y el desarrollo integral de la familia; políticas de género; prevención y rehabilitación de adicciones; y promoción de nuevas modalidades de participación de los sectores

a implementar una impetuosa política de familiarización, que tuvo como eje central el denominado Programa “Comer en Familia”<sup>12</sup>. El objetivo institucional coincidía con su antecedente más cercano, el Programa de Fortalecimiento Familiar, dado que buscaba lograr la autonomía de la familia para resolver sus propios conflictos, sin excluir a ninguno de sus miembros y asegurando su desarrollo pleno. Los objetivos se centraban en fortalecer los vínculos familiares y lograr la desinstitucionalización en casos específicos (Villca. 2006).

### ***1.a.- Políticas sociales y programas.-***

En la concepción que el Ministerio de Familia poseía sobre los grupos más frágiles, se destaca la especial atención que se presta a los adultos mayores, a través de la creación de la Dirección General de Adultos Mayores.

Para comenzar a describir las acciones implementadas por la esfera estatal provincial, se expone el cuadro N° 1, el cual presenta información relativa a la cobertura de jubilaciones y pensiones en la Provincia de Río Negro. A pesar de ser una política nacional, es necesario tener en cuenta su alcance para interpretar la protección brindada por el Estado Provincial en materia de pensiones y jubilaciones.

***Cuadro N° 1.- Cobertura total de jubilaciones y pensiones en la Provincia de Río Negro.***

	<b>Jubilación y/o pensión- Población de 65 años o más</b>	
	<b>Año 2001</b>	<b>Año 2010</b>
<b>Total</b>	38.346	52.482
<b>Percibe</b>	22.741	48.081
<b>No percibe</b>	15.605	4.404
<b>% Percibe</b>	60%	90%
<b>% No percibe</b>	40%	10,00%

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Instituto Nacional De Estadística y Censos (INDEC).

---

interesados en la problemática social. También, tutelaba las instituciones y hogares permanentes y transitorios e intervenía en la formulación de políticas sociales sobre la vivienda (Ley Provincial 3779). En el año 2011, con la nueva Ley de Ministerios (N° 4794), bajo un gobierno de distinto signo político (el 25 de septiembre de 2011, Carlos Soria gana las elecciones a Gobernador en Río Negro, siendo candidato por el Frente Para la Victoria, dándole fin a 28 años de gobierno radical en la Provincia), se desintegra el Ministerio de Familia y adquiere el nombre de Ministerio de Desarrollo Social, cuyas funciones son prácticamente las mismas que las del anterior organismo, siendo destacable su nueva denominación.

<sup>12</sup> El objetivo era eliminar progresivamente los comedores comunitarios para recuperar el espacio familiar con los hábitos alimenticios, en virtud de promotores comunitarios que capacitarían nuevamente a las mujeres en las tareas de cocina y tratamiento de alimentos. Los comedores pasarían a ser centros integrales de capacitación y participación comunitaria, ya que se incorporan actividades complementarias (talleres, actividades culturales, recreativas, deportivas y comunitarias). Además, proporcionaba un aporte alimentario a aquellos sectores en estado de vulnerabilidad social, preservando la integridad de la familia en la medida que la idea era que sus integrantes continúen “comiendo juntos” (Gomiz Gomiz 2007)

Por otra parte, el siguiente cuadro muestra la cobertura social en materia de salud para adultos mayores residentes en viviendas particulares en Río Negro.

**Cuadro N°2.- Adultos mayores en viviendas particulares de acuerdo a la cobertura social en salud en Río Negro.**

Grupo etario	Total población	Tipo de cobertura de salud				
		Obra Social (incluyendo PAMI)	Prepaga a través de obra social	Prepaga sólo por contratación voluntaria	Programas y planes estatales de salud	No posee ninguna de las anteriores
65-69	18.614	15.204	592	454	208	2.156
70-74	13.345	11.833	271	213	99	929
75-79	9.650	8.710	136	92	57	655
80 y más	10.876	9.785	106	127	161	697
<b>TOTAL</b>	<b>52.485</b>	<b>45.532</b>	<b>1105</b>	<b>886</b>	<b>525</b>	<b>4.437</b>

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Actualmente, la regulación de la producción de bienestar para la tercera edad en Río Negro, se realiza a través de dos mecanismos: el normativo (Leyes y Decretos provinciales) y el burocrático, plasmado por la Dirección de Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social provincial (mediante políticas públicas específicas). Los programas implementados por la Dirección desde el año 2011 son los siguientes:

**“...a) Hogar Proteccional o residencia de larga estadía del Adulto Mayor:** contempla la internación de aquellos ancianos desprotegidos económicamente o con ingresos mínimos y sin familia que pueda hacerse cargo de su cuidado. Además otro sector que ingresa a la residencia u hogar proteccional lo hace a través de los oficios judiciales y son los de mayor vulnerabilidad social.

En la organización se garantiza la calidad de vida del residente, desde una atención integral del adulto mayor, como sujeto de derechos...”. (Proyecto Institucional. Período 2011-2015. Dirección de Adultos Mayores. Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro).

**Cuadro N° 3.- Cantidad de beneficiarios de Hogares para adultos mayores por localidad.**

Localidad	Residencia	Cantidad de beneficiarios
El Bolsón	Quilla Hue	15
General Roca	Rosa M. Padín	26
	Cada	24
Cinco Saltos	Juan XXIII	17
Maquinchao	Cumelén	14
Viedma	S/N	99
<b>TOTAL</b>		<b>195</b>

Fuente: elaboración propia según datos proporcionados por la Dirección de adultos mayores.

*“...b) **Centros de Día:** su finalidad es propiciar la creatividad y permanencia del Adulto Mayor en su medio comunitario y familiar, prolongando por mayor tiempo posible su independencia, la que evitará las internaciones.*

*Estos dispositivos (...) funcionan desde las ocho de la mañana hasta las dieciocho, la gran mayoría de los adultos mayores participan en los espacio de recreación diversos.*

*c) **Institución Geriátrica:** son lugares de alojamiento y de convivencia para Adultos Mayores sin cobertura social y que requieran de cuidados especiales y/o específicos. Con requerimientos específicos de infraestructura, personal capacitado y profesionales médicos.*

*d) **Viviendas Tuteladas:** Las viviendas tuteladas son un dispositivo de atención habitacional que promueve la permanencia de los adultos mayores en sus comunidades a través de la oferta de algún grado de protección del hábitat ofreciendo ayuda en algunos servicios. (...) El objetivo de las viviendas Tuteladas es proveer servicios progresivos de satisfacción de diversas necesidades, posibilitando la autonomía del adulto mayor el mayor tiempo posible, generando seguridad y sintiéndose acompañado...” (Proyecto Institucional. Período 2011-2015. Dirección de Adultos Mayores. Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro).*

En palabras de quien se encontraba a cargo de la Dirección de Adultos Mayores al momento de la investigación, Sr. Germán Calvo, solo existían dos viviendas de este tipo en Río Negro hasta el año 2016, específicamente en la localidad de General Roca.

*“...e) **Capacitaciones:***

- Organización y desarrollo de talleres de formación a Operadores Comunitarios.*
- Planificación e implementación de jornadas de capacitación sobre temáticas específicas para personal, equipos de trabajo que aborden la temática del adulto mayor.*
- Sensibilización y concientización en temáticas del Adulto Mayor (envejecimiento, el buen envejecer, violencia, derechos entre otros) a la sociedad.*

*f) **Gestión y Asesoramiento:** sobre pensiones no contributivas Provinciales y Nacionales.*

*g) **Aporte Económico:** para el fortalecimiento de clubes, grupo de adultos mayores de tercera edad que destinen su accionar a los Adultos Mayores beneficiarios de Pensiones no contributiva Nacionales y provinciales y jubilaciones mínimas.*

*h) **Acompañamiento y Supervisión:** de eventos regionales y provinciales de carácter formativo, recreativos, deportivos, entre otros.*

*i) **Dispositivo de Emergencia y Atención en forma permanente:***

*- A través de un 0800- para realizar una denuncia por violencia, maltrato o abuso físico, moral, psíquico y económico.*

- *Creación guardias de Atención y Asesoramiento al Adulto Mayor...*” (Proyecto Institucional. Período 2011-2015. Dirección de Adultos Mayores. Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro).

j) **Programa de Promoción del Buen Trato hacia los Adultos Mayores:** hasta el año 2011 se denominaba “Programa de Prevención en el Abuso, Maltrato y Discriminación de Adultos Mayores”. Basado en la realización de campañas y actividades de prevención. Orientado a la población en general y específicamente a los adultos mayores.

Luego de exponer las políticas y programas implementados por la Dirección, resulta interesante la explicación que Calvo brindaba sobre cómo se planifican esas acciones. Al respecto, señalaba que “...*surgen siempre desde la Dirección. Y también tiene que ver con el trabajo cotidiano, con las demandas que se van detectando en el día a día. Se diagnostican las necesidades. Los municipios son los encargados de dar difusión a los programas. Siempre se trabaja con los municipios. En forma excepcional pueden llegar demandas a través de una ONG o una cooperativa, pero el principal detector son los municipios, por la proximidad que tienen con la población, son la estructura que tiene más posibilidad de detectar las problemáticas. En general los municipios se encargan de los recursos materiales y la dirección ofrece recursos institucionales, centros diurnos, cuidados médicos, alimentarios...*” (G. Calvo. Octubre 2016. En: Marchisio, R. 2016).

Es fundamental considerar esta manera de planificar acciones, ya que resulta crucial para entender la incidencia de los actores de las otras esferas en su formulación e implementación.

### ***1.b.- Legislación provincial***

En cuanto a las Leyes y Decretos vigentes en la Provincia de Río Negro relacionados a la provisión de bienestar para adultos mayores, existen los siguientes:

**Ley 3474/00:** Regula el régimen de cuidadores domiciliarios, en consonancia con la política implementada a nivel nacional. En este sentido, “...*cuenta con los objetivos de capacitar a miembros de la comunidad en cuidados domiciliarios de adultos mayores y personas con discapacidad y de brindar servicios de apoyo sanitarios y sociales a quienes requieran de un cuidado intensivo...*” (Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)).

Desde el año 2000, este programa era implementado por la Dirección Provincial de Adultos Mayores, sin embargo, desde el 2011 las capacitaciones comenzaron a ser impartidas por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP).

**Ley 3640/02:** Regula el funcionamiento de Hogares, Residencias, Centros de día y de servicios

de inserción familiar de adultos mayores de Río Negro.

**Ley 3937/04**: Crea el Sistema Integral de Protección a la Vejez (SIPROVE), destinado a brindar protección, asistencia y contención social a las personas mayores de sesenta (60) años que se encuentren en situación de indigencia o desamparo. Incluye pensión, asistencia médica, internaciones, asistencia alimentaria y social, y otros. Hasta diciembre de 2015, las pensiones otorgadas bajo este régimen ascendían a 340 en toda la Provincia, conforme datos proporcionados por la Dirección de Adultos Mayores.

**Decreto 225/07**: Se establece el protocolo para la implementación del Programa Nacional de Voluntariado Social para adultos mayores, explicitando entre sus objetivos la necesidad de fortalecer las organizaciones sociales que destinen acciones a los adultos mayores. Asimismo, promueve el trabajo entre instituciones del Estado y las organizaciones civiles y privadas, otorgando un lugar central al área gubernamental a cargo de las políticas para adultos mayores

**Decreto 317/08**: Convenio con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, para la implementación del Programa Nacional “La experiencia cuenta”. Su principal objetivo es la transmisión de oficios y saberes tradicionales de los adultos mayores a los más jóvenes. La idea central es canalizar la experiencia acumulada en una vida de trabajo mediante prácticas que conviertan a los adultos mayores en protagonistas sociales, al mismo tiempo que los más jóvenes puedan adquirir herramientas para mejorar su inserción en el mercado laboral, recuperando oficios tradicionales.

**Decreto 1247/08**: Convenio con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, para el equipamiento de tres hogares permanentes (mediante artículos de asistencia médica, artículos de jardín, electrodomésticos y artículos para reforzar la seguridad edilicia), en el marco del Programa “Fortalecimiento institucional”.

**Decreto 1487/11**: Convenio con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) para implementación de programa orientado a los adultos mayores en situación de mayor vulnerabilidad, promoviendo actividades de prevención y promoción de la salud para esa población en las áreas de Turismo, Recreación, Cultura y Deporte; buscando fundamentalmente, tal como lo expresan sus fundamentos, mejorar la calidad de vida del adulto mayor y de su entorno familiar.

**Ley 4946/14**: Crea el Registro Voluntario de Centros de Adultos Mayores de Gestión Social, brindando aportes económicos a establecimientos públicos o pertenecientes a organizaciones sociales, que presten servicios varios a las personas de la tercera edad en situación de riesgo social (residencias, centros de día, asilos o cualquier otra denominación). Esta contribución se orienta a cubrir los gastos en personal por parte de estos establecimientos.

**Ley 5071/15:** Garantiza el ejercicio de los derechos de los adultos mayores. Regula el funcionamiento de las instituciones que brindan servicios de atención integral y desarrollo para esa población. Crea el Consejo Provincial de Adultos Mayores.

La legisladora Viviana Pereira -autora del Proyecto que luego derivó en la sanción de la Ley 5071, en conjunto con el legislador Alejandro Marinao-, afirma que el su redacción ha sido elaboración de los asesores de ambos “...con la participación del equipo técnico y directivo de la Dirección de Adultos Mayores de la Provincia...” (V. Pereira. Octubre 2016. En: Marchisio, R. 2016).

## **2.- LA ESFERA DOMÉSTICO FAMILIAR RIONEGRINA.-**

En todo el mundo, la familia ha cambiado su estructura tradicional como consecuencia de la ruptura del modelo tradicional patriarcal y la concepción hombre proveedor- mujer cuidadora; de los cambios en el mercado laboral, producto de la globalización (creciente flexibilización laboral); del aumento de los índices de envejecimiento poblacional; de la inserción creciente de la mujer al mercado laboral; del aumento de las rupturas conyugales; de la disminución de los matrimonios; y del retraso de la fecundidad –en términos etarios-. También se produce un creciente acceso femenino a la educación y la consecuente legislación innovadora en cuanto a sus derechos -como el divorcio, la inclusión en el mundo del trabajo<sup>13</sup>-, la proliferación de anticonceptivos modernos que dan lugar a la planificación familiar, y otros (Vilca y Gomiz Gomiz. 2006). Todo ello implicó el surgimiento de nuevos tipos de familia no tradicionales. La incidencia de los cambios en la estructura familiar sobre la población más anciana es destacable, en cuanto la provisión de cuidados ha sido tradicionalmente asumida por la familia y especialmente por las mujeres. Con los cambios producidos, el cuidado de los adultos mayores pasa a ser también potestad de las restantes esferas, reconfigurando completamente el régimen de bienestar de adultos mayores. Sin embargo, en todas sus fórmulas o nuevos tipos en relación al modelo tradicional, esta institución continúa siendo central en la provisión de cuidados (Dameri. 2008).

El siguiente cuadro demuestra la totalidad de adultos mayores residentes en viviendas particulares, de acuerdo al tipo de hogar<sup>14</sup> y el vínculo o parentesco que los une al jefe o jefa de hogar.

---

<sup>13</sup> Aunque las condiciones de accesibilidad, calidad y equidad en el mercado laboral sean aún muy dispares entre géneros.

<sup>14</sup> De acuerdo a las definiciones del Censo Nacional de Población, Hogar y Viviendas 2010, Tomo I, Serie B2: **Hogares unipersonales:** solo cuentan con un integrante.

**Hogares multipersonales familiares:** las personas que los componen están vinculadas por relaciones de parentesco. Dentro de este tipo de hogar se encuentran:

**Cuadro N° 4.- Adultos mayores en viviendas particulares de acuerdo al tipo de hogar y vínculo o parentesco con el jefe o jefa de hogar.**

<b>Tipo de hogar y parentesco o vínculo con el/la jefe/a de hogar</b>	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Total</b>	<b>23.399</b>	<b>29.042</b>
<b>1. Hogar unipersonal</b>	4.148	7.495
Jefe/a	4.143	7.486
Servicio doméstico y sus familiares	5	9
<b>2. Hogar multipersonal familiar</b>	19.054	21.250
<b>2.1. Hogar nuclear</b>	12.981	11.036
Jefe/a	11.841	3.336
Cónyuge o pareja	1.102	7.646
Hijo/a o hijastro/a	38	49
Servicio doméstico y sus familiares	-	5
<b>2.2. Hogar extendido</b>	5.610	9.625
Jefe/a	3.625	3.404
Cónyuge o pareja	295	1.646
Hijo/a o hijastro/a	7	13
Yerno/nuera	37	71
Nieto/a	-	-
Padre/madre o suegro/a	1.056	3.506
Otros familiares	590	978
Servicio doméstico y sus familiares	-	7
<b>2.3. Hogar compuesto</b>	463	589
Jefe/a	244	190
Cónyuge o pareja	27	124
Hijo/a o hijastro/a	-	1
Yerno/nuera	1	-
Nieto/a	-	-
Padre/madre o suegro/a	28	91
Otros familiares	29	39
Otros no familiares	134	142
Servicio doméstico y sus familiares	-	2
<b>3. Hogar multipersonal no familiar</b>	197	297
Jefe/a	116	197
Otros no familiares	81	98
Servicio doméstico y sus familiares	-	2

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

- 
- Hogares nucleares: convive una pareja sola o una pareja con hijos, o un jefe con al menos un hijo. En ninguno de los hogares nucleares hay otros familiares o no familiares.
  - Hogares extendidos: aquellos donde convive el jefe con otros familiares (distinto del cónyuge e hijos) y no hay presencia de miembros no parientes del jefe de hogar.
  - Hogares compuestos: pueden presentar un núcleo completo o incompleto, pueden tener o no otros parientes del jefe de hogar y los caracteriza el hecho de tener otros miembros no parientes del jefe.
- Hogares multipersonales no familiares:** se conforman por dos personas o más. No hay relaciones de parentesco entre el jefe/a y el resto de los integrantes del hogar.

Así, según los datos que se exponen en el cuadro anterior, cabe afirmar que, sobre un total de 54.337<sup>15</sup> adultos mayores que hay en la Provincia de Río Negro, 52.441 reside en viviendas particulares<sup>16</sup>. Con estos datos se deduce que 1896 adultos mayores se encontrarían viviendo entre instituciones públicas o privadas, y situación de calle.

Sobre el total de los que residen en viviendas particulares, 11.643 vive solo o comparte vivienda con personal de servicio doméstico<sup>17</sup>. 40.304 adultos mayores residen con algún familiar<sup>18</sup>, siendo jefes de hogar un total de 22.640 adultos<sup>19</sup>. Con lo cual, 17.664 adultos mayores se encuentran en residencias donde el jefe de hogar es algún familiar.

Por otra parte, el cuadro N° 5, expone la cantidad de adultos mayores en viviendas particulares, de acuerdo al tipo de cobertura social en materia de pensión y/ o jubilación.

Del total de adultos mayores que reside en viviendas particulares, sería interesante contar con información certera sobre cuántos de los 48.081 adultos que cobra jubilación o pensión, residen con familiares (jefes de familia), representando un ingreso a la familia con la que reside.

**Cuadro N° 5.- Adultos mayores en viviendas particulares en Río Negro.**

	<b>Población de + 65 años en viviendas particulares</b>	
	<b>AÑO 2001</b>	<b>AÑO 2010</b>
<b>Percibe jubilación o pensión</b>	22.741	48.081
<b>No percibe jubilación o pensión</b>	15.605	4.404
<b>TOTAL</b>	38.346	52.485

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional 2010.

El cuadro N° 6 evidencia la cantidad de adultos mayores que habitan en viviendas particulares, y que poseen alguna discapacidad o limitación permanente<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Todos los datos estadísticos de la presente, han sido extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

<sup>16</sup> Total varones: 23.399 - Total mujeres: 29.042

<sup>17</sup> Total varones: 4.148 – Total mujeres: 7.495

<sup>18</sup> Total varones: 19.054 - Total mujeres: 21.250

<sup>19</sup> Hogar nuclear: 11.841 varones y 3.336 mujeres.

Hogar extendido: 3.625 varones y 3.404 mujeres.

Hogar compuesto: 244 varones y 190 mujeres.

<sup>20</sup> El concepto de dificultad o limitación permanente alude a las personas que poseen certificado de discapacidad y las que sin poseerlo declaran tener una o más discapacidades o limitaciones permanentes para ver, oír, moverse, entender (Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2010).

**Cuadro N° 6.- Adultos mayores en viviendas particulares con alguna discapacidad o limitación permanente.-**

Sexo y grupo de edad	Población en viviendas particulares con dificultad o limitación permanente	Cantidad de limitaciones permanentes		
		Una	Dos	Tres o más
65-69	6.982	3.922	1.733	1.327
70-74	5.804	2.899	1.566	1.339
75-79	4.941	2.295	1.291	1.355
80 y más	6.910	2.552	1.858	2.500
<b>TOTAL</b>	<b>24.637</b>	<b>11.668</b>	<b>6.448</b>	<b>6.521</b>

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

De los datos aportados por el cuadro anterior, se infiere que sobre un total de 51.794 de adultos mayores que residen en viviendas particulares, y de 40.304 adultos mayores que conviven con familiares, 24.637 poseen discapacidades permanentes, con lo que su atención está completamente a cargo de la familia con la que reside, o de los familiares que están a su cargo, en el caso de aquellos adultos mayores que viven solo con un cuidador.

Por otra parte, el siguiente cuadro demuestra la participación en el mercado laboral de los adultos mayores que habitan viviendas particulares.

**Cuadro N° 7.- Participación de los adultos mayores en el mercado laboral, que se encuentran habitando viviendas particulares.**

Grupo etario	Total población	Población económicamente activa			Población no económicamente activa
		Total	Ocupada	Desocupada	
65-69	18.333	7.464	7.248	216	10.869
70-74	13.492	3.627	3.521	106	9.865
75-79	9.715	1.794	1.754	40	7.921
80 y más	10.901	1.073	1.053	20	9.828
<b>TOTAL</b>	<b>52.441</b>	<b>13.958</b>	<b>13.576</b>	<b>382</b>	<b>38.483</b>

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Entonces, del total de adultos mayores en viviendas particulares (51.974) y de los que conviven con familiares que son jefes/as de hogar (17.664), 13.576 se encuentran ocupados en el mercado laboral, lo cual representa un ingreso para la familia con la que reside, en aquellos casos donde comparten vivienda.

### **3.- LA ESFERA MERCANTIL RIONEGRINA.-**

La esfera mercantil adquiere un rol central en la provisión de bienestar durante el aperturismo<sup>21</sup> en todo el país, ocurriendo lo mismo en la Provincia de Río Negro.

---

<sup>21</sup> Cabe destacar que la presente se enmarca en los siguientes modelos de desarrollo, descriptos a grandes rasgos:

**1.- Bienestarismo keynesiano (1946-1972).** En palabras de Torrado (2010) con este modelo se produce: a) transferencia de mano de obra rural a urbana, en un contexto de plena ocupación, b) movilidad social caracterizada por la expansión de la educación formal y de los derechos sociales de las clases populares y obreras, y clases medias durante el desarrollismo, c) impulso de la demanda interna, la ocupación industrial y la acumulación, mediante la reasignación de recursos por parte del Estado –expropiación de la renta agropecuaria lograda con la nacionalización del comercio exterior y de la protección arancelaria, los créditos subsidiados, los privilegios fiscales, etc-, d) nacionalización y/o creación de empresas nacionales de servicios públicos, e) creciente asignación de recursos a la salud, la vivienda, la educación y la seguridad social.

**2.- Modelo aperturista neoliberal (1976- 2001).** La complejidad social, política y económica de la etapa desarrollista, abre las puertas para la instalación del modelo aperturista, a partir del año 1976, el cual con sus matices, estaría en plena vigencia hasta 2002 aproximadamente. Según Carlos Vilas (1997) este modelo se caracterizó por la desregulación de la economía, el desmantelamiento del Estado y el abandono de las funciones estatales de promoción e integración social. La política social comienza a sostenerse en tres pilares: privatización, focalización y descentralización. Torrado (2010) explica que este modelo, busca fundamentalmente que: a) la sociedad se regule básicamente a través de las leyes del mercado –cumple un rol esencial la privatización de empresas públicas, b) promueve los sectores más competitivos y la concentración del capital –con lo cual, la distribución del ingreso es regresiva y la movilidad social prácticamente imposible-, c) apertura cuasi ilimitada a las importaciones, d) contención del salario para evitar procesos inflacionarios y asegurar a la vez bajos costos de mano de obra a las empresas, e) principio de subsidiariedad del Estado y g) reforma financiera y abandono del modelo de promoción de la industria nacional. El gobierno menemista introduce cambios en las leyes laborales que produjeron (y aún hoy producen) un enorme impacto entre los trabajadores argentinos. Torrado (2005) explica que la situación de los adultos mayores se ve degradada notablemente por el deterioro del sistema previsional y del mercado de trabajo. Para el año 2002, el 30% de los adultos mayores era pobre y el 7% indigente. La década del '90 dejó sin cobertura a unas 775.000 personas en edad de jubilación. Arlegui (2009) expone que durante este modelo, las políticas se encuentran atravesadas por el paradigma que pondera los logros individuales efímeros y cortoplacistas. Este tipo de políticas contribuyó notablemente con el quiebre del entramado social, que concibe lo viejo como algo descartable e inútil.

**3.- Modelo Post- convertibilidad (2002- 2015).** Cecchini y Martínez (2011) afirman que comenzando la década del 2000, la política social comienza a orientarse -al menos desde su contenido discursivo- a la desigualdad existente. En esta etapa las personas dejan de ser consideradas consumidoras por parte del Estado, para transformarse de manera progresiva, en ciudadanos titulares de derechos.

Varesi (2012) plantea que el modelo post-convertibilidad inicia con la crisis de 2001. A partir de ese hecho, se abre paso a un modelo caracterizado por continuidades y rupturas respecto al modelo anterior. El autor destaca las políticas que marcaron ruptura en relación al neoliberalismo:

a.- Devaluación: generó un tipo de cambio competitivo a nivel internacional, lo cual dinamizó el sector de las exportaciones y una balanza comercial superavitaria. Asimismo, la modificación del tipo de cambio hizo que las importaciones fueran más caras, con lo que se produce un aparente fenómeno reindustrializador en algunos sectores. Esta medida generó elevados márgenes de ganancia para los productores exportadores. Asimismo, generó alzas en los índices inflacionarios.

b.- Retenciones a las exportaciones: las retenciones fueron eliminadas en la década del '90. Con su reimplantación en la post-convertibilidad, se pretendía limitar el impacto inflacionario –al reducir el precio obtenido por los exportadores, por lo que se desacoplan los precios internos a los externos-, y fundamentalmente gravar las enormes ganancias de los exportadores, como producto de la devaluación. Estos recursos serán transferidos a la amplia gama de políticas sociales que comenzarían a implementarse. Sin embargo, las retenciones afectan de manera completamente diferente a cada sector productivo.

c.- Default: también denominado “suspensión de pagos”. Roberto Lavagna, Ministro de Economía en 2003 propuso una quita del 75% sobre el valor nominal de los bonos, dando lugar a lo que fue el canje en el año 2005. Al finalizar el canje disminuyó la magnitud de la deuda externa, a pesar de que el ciclo de endeudamientos no finalizó. Sin embargo, en este modelo la deuda adquiere un rol diferente al que poseía en el modelo anterior, ya que dejaría de ser el articulador de la fuga de capitales. Asimismo, se destaca la cancelación definitiva de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, lo cual permitió cierto margen para la Política económica.

Durante el bienestarismo keynesiano las políticas públicas determinaron que sería la familia la principal proveedora de cuidados, siendo el Estado el encargado de la seguridad social de quienes se integraran adecuadamente al mercado laboral formal. Por su parte, el neoliberalismo también promovió la responsabilidad de las familias sobre sus adultos mayores, en cuanto la esfera mercantil adquirió enorme relevancia en la provisión de bienes y servicios. Es necesario tener en cuenta el contexto de crisis económica y social que caracterizó al período del aperturismo en Argentina, el cual impulsó un aumento considerable en la cantidad de hogares multipersonales familiares<sup>22</sup>, para la subsistencia económica. De esta manera, el hecho de que los bienes y servicios estuvieran a disposición en el mercado, implicó que las familias afrontaran esos costos. Incluso los gastos que surgían en relación a los aportes en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones<sup>23</sup>.

En el modelo de post-convertibilidad, sin embargo, la esfera estatal nacional volvió a asumir la responsabilidad de determinados bienes y servicios, promoviendo cierto proceso de estatalización. El caso de los adultos mayores no ha escapado a esta realidad, modificando las condiciones establecidas por los modelos anteriores, fundamentalmente en materia previsional<sup>24</sup>.

---

d.- Congelamiento y renegociación de tarifas: con la Ley de Emergencia se dejó sin efecto la indexación de tarifas mediante índices extranjeros, con lo que estas fueron desdolarizadas.

e.- Inversión pública: la inversión pública, fundamentalmente la destinada a la obra pública, aumentó considerablemente durante la post-convertibilidad. Además, las empresas estatales comenzaron a cobrar relevancia nuevamente mediante las reestatizaciones parciales y la creación de nuevas empresas públicas.

Sin embargo, Orlansky y otros (2009), explican que la post convertibilidad padeció enormes limitaciones en cuanto a la redistribución de la riqueza, en cuanto la estructura tributaria del modelo -cuyo carácter es agresivamente regresivo-, se transforma en garante de que la población más vulnerable económicamente de nuestro país no ascienda en la movilidad social. Entonces los sectores más pudientes son cada vez más favorecidos y el ingreso restante se distribuyó de un modo cada vez más parejo. Asimismo, si bien se registran avances en cuanto a las garantías y las mejoras laborales, el trabajo distó mucho de volver a erigirse como un mecanismo integración social eficaz, ya que los niveles de desempleo y pobreza continuaron siendo elevados, a la par de un sector amplio de la sociedad con ingresos insuficientes para atravesar la Línea de Pobreza (Orlansky, Grottola y Cantor. 2009).

<sup>22</sup>Definición extraída de documentación utilizada para realizar el Censo Nacional 2010 por parte del INDEC.

<sup>23</sup> Durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995), se modifica el sistema previsional mediante la Ley nacional 24.241, a través de la cual comienza a funcionar el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el cual permitía al trabajador optar por la permanencia en el sistema de jubilaciones del Estado o el pase a un sistema de capitalización individual, mediante ahorros personales, el cual sería administrado por empresas privadas (AFJP). Los trabajadores que ya habían aportado al anterior sistema de reparto estatal y optaban por adherir al nuevo régimen previsional, quedaban incluidos en un sistema mixto, en el que la AFJP pagaría una prestación según lo reunido en la cuenta personal desde 1994, mientras que el Estado pagaría otra prestación, a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en virtud de los aportes realizados por el trabajador hasta ese año. Si el trabajador elegía el régimen de capitalización privado, no podía retornar al sistema de reparto estatal (Fundación para el cambio. 2008). Sin embargo, no pasarían muchos años más para que ese sistema entrara en crisis y obligara a los gobiernos posteriores a realizar modificaciones en el mismo.

<sup>24</sup>La creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), mediante Ley Nacional 26.425 en el año 2009, ha significado el retorno a un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado, e implicó la reestatización del sistema previsional. Es así que durante la post- convertibilidad se desarrolló un proceso de expansión en el nivel de aportantes, beneficios y afiliados, retro trayendo la tendencia regresiva de la década del noventa. En este contexto de reformas del sistema previsional que se inicia en este período, se retoma el concepto de pensión no contributiva a la vejez instalado por Ley Nacional 13.478. Sin embargo, pese a que esas

De todas maneras, cabe destacar que, si bien la normativa aprobada y los debates instalados desde la esfera estatal en relación a la tercera edad presentaron un claro avance durante este modelo, en la práctica, la mayoría de bienes y servicios para esta franja etaria continuó en manos del mercado y las familias.

En la Provincia de Río Negro ocurrió exactamente lo mismo, siendo el servicio de residencias permanentes el que cuenta con mayor oferta, a cargo de la esfera mercantil principalmente, y de la esfera estatal en menor medida.

Hasta el año 2015, se encontraban funcionando 73 (setenta y tres) hogares o residencias permanentes privadas, cubriendo un total de 761 (setecientos sesenta y un) personas mayores en toda la Provincia. Esta información debe ser especialmente destacada, si se toma en cuenta que en Río Negro son 1896 (mil ochocientos noventa y seis) los adultos mayores que residen en instituciones permanentes o que se encuentran en situación de calle. Esto quiere decir que un 40,13 % del total, adquiere ese servicio en el mercado.

En este sentido, Germán Calvo destacaba que *“...no hay mucha oferta desde lo privado para los adultos mayores. Hay mucha residencia permanente, pero no hay centros diurnos, o de esparcimiento, o educativos para los adultos mayores. Para nosotros sería otro espacio, una alternativa positiva. Porque los adultos mayores son muy diversos en cuanto a sus niveles culturales y económicos. Y a veces los centros de día provinciales no cumplen con las expectativas y aspiraciones de todos. Las obras sociales también deberían intervenir en este sentido, y no solamente en cuestiones sanitarias o de cuidados...”* (G. Calvo. Octubre 2016. En: Marchisio, R. 2016). Con lo cual se afirma que, mayoritariamente, el mercado cubre necesidades relacionadas a la institucionalización permanente y a la salud.

Los adultos mayores acuden a los servicios de salud tanto en sistemas públicos y como en sistemas privados, a pesar de que la medicina especializada en gerontología aún se presenta como una alternativa nueva y por lo tanto, cuenta con escasa (cuasi nula) oferta por parte de ambas esferas. En este sentido, resulta emblemático el accionar de Casa del Jubilado Rionegrino –CaDeJuR-. Esta institución, si bien remonta sus orígenes a mediados de los ´90 y en forma de organización social, ya en el período analizado se transforma en un actor que ofrece sus servicios a través de la esfera mercantil, con una importante cobertura farmacéutica y médica.

---

pensiones datan de mediados del Siglo XX, es en esta nueva etapa de implementación que adquieren un récord en la cobertura, y un nuevo perfil de universalidad, incluyendo, como ya se citó, a todos aquellos adultos mayores que no habían aportado nunca al sistema de pensiones y jubilaciones correspondiente al mercado laboral formal. La protección previsional en Argentina fue ampliamente expandida en esos años. Este salto es una consecuencia de la implementación del Plan de Inclusión Previsional, que contempla la moratoria previsional, lo que permitió revertir la tendencia al descenso que venía produciéndose desde el año 1997 y que alcanzó su piso más bajo en el año 2002 (Forteza, P. y Potenza del Masetto. 2011).

Ahora bien, es necesario destacar la cobertura en materia de salud, mediante la obra social PAMI, la cual representa -en el período analizado- casi un 87 % del total de la población de adultos mayores, de acuerdo a los datos extraídos del cuadro N°2. Durante el período considerado, esta obra social cubre casi exclusivamente servicios relacionados a la salud (medicamentos, análisis, cuidadores, servicios de enfermería, ortopedia y otros)..

Según Cabrales Salazar (2013), el potencial para el mercado lo representan los adultos mayores de los sectores medios y altos de la población, en cuanto poseen pensiones o ingresos relativamente suficientes para adquirir bienes o servicios de la esfera mercantil. Asimismo, afirma que se debe tener en cuenta que un porcentaje considerable de los adultos de estos sectores sociales aún continúan trabajando, más allá de estar o no jubilados o pensionados, con lo cual su poder adquisitivo aumenta.

Plantea el autor que el mundo presenta tendencias hacia la prolongación de la juventud y la intención de mantener la calidad de vida, lo cual se ha transformado en una gran oportunidad para el mercado, especialmente en las áreas de entretenimiento, cirugías, turismo especializado, productos anti edad, el ahorro, medicinas paliativas y preventivas, gimnasios, alimentación, revistas. Incluso, afirma que los mercados deben repensar algunos bienes y servicios creados específicamente para gente más joven – tales como los automóviles, los teléfonos celulares y otros-.

Asimismo, expone que la población de adultos mayores se presenta como un segmento social poco explorado por el mercado, pero que en algunos casos se han presentado experiencias interesantes, como es en el caso de México, donde el mercado para adultos mayores ofrece servicios variados, reorientando incluso el concepto de casas de retiro por el de condominios, con servicios similares a hoteles.

En Argentina las empresas dedicadas exclusivamente a cubrir necesidades de adultos mayores son escasas, más aún en la provincia de Río Negro. Se destacan especialmente, como se ha mencionado, las residencias permanentes y las de atención a la salud.

Más allá de que los sectores medios y altos cuentan con los ingresos suficientes para adquirir cualquier otro bien o servicio, el mercado no posee un abanico amplio de oferta para este sector poblacional, posiblemente debido a la falta de investigación y a la persistencia de la concepción de la vejez como una etapa de la vida poco productiva. En contraposición, en México, el paradigma de Envejecimiento Activo<sup>25</sup> adquirió gran impulso los últimos años.

---

<sup>25</sup> El envejecimiento activo es entendido por la Organización Mundial de la Salud (2002), como la promoción óptima de las condiciones de salud y participación de los adultos mayores -incluyendo a los que necesitan asistencia especializada por sus condiciones físicas o mentales- para mejorar su calidad de vida, reconociendo su autonomía e independencia, a la vez que impulsando la solidaridad intergeneracional.

#### **4.- LA ESFERA RELACIONAL RIONEGRINA.-**

La lógica mercantilista y familista de las políticas públicas del aperturismo neoliberal, tuvo como consecuencia la proliferación de actores de los más diversos en la esfera relacional, quienes cobraron impulso en una sociedad en la que el Estado delegaba funciones a una institución familiar en crisis, y a un mercado al que la mayoría no podía acceder.

Con la post-convertibilidad, a pesar de que el contexto social y económico es más favorable, es la misma esfera estatal la que se encarga de promover a los actores de la esfera relacional.

Cecchini y Martínez (2011) afirman que las organizaciones sociales cuentan con escasos recursos para asumir la responsabilidad de la protección social. Sin embargo, se encargan de la provisión de otros bienes y servicios en algunos casos. En este sentido, el programa nacional de Turismo, a cargo de la Secretaría de Turismo de la Nación, que consiste en organizar viajes para personas mayores (jubilados, pensionados y personas mayores de 65 años), fue implementado por la Red de la Tercera Juventud<sup>26</sup> hasta el cambio de gestión gubernamental en diciembre de 2011. Esa organización, fue promovida hasta esa fecha por la Dirección General de Recreación y Turismo Social del Ministerio de Familia, funcionando casi como una dependencia estatal provincial. Tal es así que, durante el año 2011, Pablo Verani, quien entonces fuera Senador por la Provincia de Río Negro, propuso declarar de interés nacional el trabajo realizado por la Red de la Tercera Juventud.

Por su parte, según datos extraídos de las entrevistas con operadores y responsables de la Dirección de Adultos Mayores, este organismo coordina acciones con diferentes organizaciones sociales de manera permanente. Especial mención han realizado a una asociación cooperadora de General Conesa a la que le otorgaron un aporte para que continúen manteniendo una residencia. Sin embargo, destacan que la articulación de sus tareas se realiza sobre todo con municipios y no tanto con organizaciones de la sociedad civil.

Desde la Dirección de Adultos Mayores afirman que, de acuerdo al registro que llevan, la existencia de Organizaciones No Gubernamentales orientadas a los adultos mayores es escasa en la Provincia. Expresan que las instituciones intermedias con más presencia en Río Negro son los clubes para adultos mayores, los cuales no están orientados a la población vulnerable. En ellos, por ejemplo, los adultos financian sus propios viajes; y realizan actividades diferentes a las que lleva a cabo la población a la que apunta la Dirección.

---

<sup>26</sup> La Red, es una ONG que funciona con 1 (un) coordinador provincial, 5 (cinco) coordinadores zonales y 80 (ochenta) coordinadores locales. Sus objetivos básicos son recuperar el rol activo del anciano, buscando una integración con la familia y la sociedad, promover mejoras en la calidad de vida de los adultos mayores, crear espacios de contención y capacitación, entre otras. Para llevar a cabo su objetivo, la Red recibía aportes no reintegrables del Ministerio de Familia, el cual además colaboraba en aspectos técnicos y económicos. Hasta el 2011 contaba con algo más de 500 (quinientos) adherentes adultos mayores (Marchisio y Radeland. 2011).

Por otra parte, la Red de la Tercera Juventud actualmente nuclea alrededor de 3000 abuelos que están en condiciones de costear cuotas que les permitan viajar. Hasta el año 2011 funcionaba gracias a aportes del Estado provincial, actualmente lo hace mediante el financiamiento de los adultos mayores que la integran.

Viviana Pereira, oriunda de la localidad de Cipolletti, quien ha integrado la Red Provincial de Ancianidad desde su conformación en el año 1997 (momentos en los que no era Legisladora) y quien fue Legisladora Provincial en el período 2011-2015, cuenta que esta red se conformó con el fin de lograr *“...un modelo alternativo e innovador para la atención de las personas mayores. El objeto de la red es dignificar la vejez recuperando el rol activo del anciano, integrando la familia, defendiendo el derecho a una mejor calidad de vida. A pedido del gobierno provincial en aquel momento nos reunimos representantes de las distintas localidades de la provincia y firmamos un acuerdo marco para conformar la red. Inmediatamente cada uno en su territorio trato de multiplicar esta propuesta. así lo hicimos en Cipolletti y conformamos la Red local de tercera edad en mayo de ese mismo año. Desde esa fecha, la organización conformada por representantes de los diversos Centros de Jubilados y grupos de la tercera edad. Se reúnen periódicamente para planificar actividades e intercambiar datos sobre recursos para la optimización de estos. Además se coordinan actividades permanentemente con la Red Provincial...”* (V. Pereira. Octubre 2016. En: Marchisio, R. 2016).

## **5.- LOS PROCESOS QUE GENERAN LAS POLÍTICAS EN LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.-**

En términos generales, la esfera estatal provincial ha estado en consonancia con el accionar de la esfera estatal nacional, a pesar de los matices y las particularidades que pudiera presentar. Sin embargo, en los años del bienestarismo keynesiano, el caso del régimen de bienestar de los adultos mayores tuvo sus propias características, a diferencia de lo que ocurrió con el de otros sectores (como el régimen de los hombres en edad laboral, los cuales fueron alcanzados por el estatismo del modelo nacional).

La Provincia de Río Negro fue institucionalizada definitivamente como tal en el año 1957<sup>27</sup>, en un momento en que el Estado de Bienestar estaba en su apogeo en Argentina y el mundo. De hecho, la Constitución sancionada en 1958 cristaliza el providencialismo del Estado

---

<sup>27</sup>Más allá de que la Ley de provincialización de los Territorios Nacionales fue sancionada durante el gobierno de J. D. Perón en 1955 (Ley Nacional 14.408, la cual determina la provincialización de los Territorios Nacionales de Formosa, Neuquen, Santa Cruz, Chubut y Río Negro), el Golpe de Estado encabezado por los generales Lonardi y Aramburu unos meses después haría que la medida quede en suspenso hasta 1957.

provincial. Sin embargo, más allá de las intervenciones del nuevo Estado rionegrino<sup>28</sup>, los adultos mayores recién encontrarán su reconocimiento en la Constitución Provincial después de la reforma de 1988. Hasta ese momento, este grupo social permaneció prácticamente invisibilizado para la esfera estatal provincial (sabiendo que allí donde el Estado no asume responsabilidades ni las distribuye expresamente, aparecen la familia, el mercado y las organizaciones sociales). La reforma de 1988 incluye el artículo 35º, estableciendo que los adultos mayores tienen derecho a trabajar, al esparcimiento, a la tranquilidad, al respeto por parte de sus semejantes y a la protección integral por cuenta de su familia, debiendo el Estado intervenir solo en caso de desamparo. Entonces, esa reforma constitucional cristaliza la familiarización y mercantilización<sup>29</sup> del régimen de bienestar de adultos mayores provincial. Es decir, evidencia la configuración de la distribución de responsabilidades por parte del Estado: las familias deben hacerse cargo de sus adultos mayores y el Estado solo hará lo mismo cuando los adultos no cuenten con familia y/o ingresos económicos.

En estos años, la seguridad social -jubilaciones, pensiones y obras sociales- eran prácticamente los únicos servicios de los que se hacía responsable la esfera estatal, y se encontraban bajo la órbita nacional, por lo que el rol del Estado provincial fue meramente residual<sup>30</sup> respecto a los adultos mayores hasta los comienzos del Siglo XXI, durante la post-convertibilidad.

Luego de la acentuada mercantilización del aperturismo de la década de los '90, el Estado rionegrino profundizó la familiarización de las políticas sociales en términos generales, ocurriendo lo mismo respecto a los adultos mayores. Cabe destacar que, en estos años se crea la Dirección General de Adultos Mayores.

Es posible realizar un análisis sobre las políticas implementadas por la Dirección de Adultos Mayores y la legislación vigente en materia de tercera edad.

Así, los Hogares protectores promueven la familiarización y la mercantilización, al presentarse como instituciones que brindan sus servicios solo a los adultos mayores que no cuenten con ingresos suficientes o con una familia que no pueda otorgar dicha prestación. Las instituciones geriátricas hacen lo propio al ocuparse de los adultos mayores sin cobertura social. Es decir que, quien no esté en condiciones de comprobar aquellas carencias (económicas o familiares), deben adquirir el servicio en el mercado.

---

<sup>28</sup>De corte modernizador y desarrollista, de la mano del flamante gobernador, Edgardo Castello, alineado al frondismo.

<sup>29</sup> Cuando el mercado cuente con bienes y servicios a disposición de los adultos mayores, y siempre que estos - o sus familias- tengan capacidad de ingresar al mercado para adquirirlos

<sup>30</sup> Su accionar se basaba fundamentalmente en la asistencia alimentaria.

Por otra parte, los Centros de Día promueven la idea de que las personas mayores permanezcan en su ámbito comunitario y familiar, brindando servicios recreacionales. Entonces, mediante este programa se promueve la estatalización del esparcimiento y la recreación, pero la familiarización en los bienes y servicios que sean necesarios para el momento de la vida que se encuentre atravesando el adulto mayor.

Las viviendas tuteladas, si bien son desfamiliarizadoras al buscar la independencia de los adultos respecto a sus familias, permitiendo que vivan en residencias completamente autónomas, actualmente solo existen dos para toda la provincia.

La gestión de pensiones no contributivas y el asesoramiento al respecto, evidencia la voluntad desde la esfera estatal de promover la seguridad social, más allá de que el servicio se encuentre bajo la órbita nacional.

El aporte económico para las organizaciones que presten servicios deportivos y recreativos para adultos mayores (que cuenten con pensiones no contributivas), es una acción de corte comunitarista para ese tipo de servicios. Incluso promueve la seguridad social, al establecer como requisito excluyente que la institución preste servicios solo a los adultos con ese beneficio. Lo mismo ocurre con el acompañamiento de eventos deportivos y culturales orientados a ese grupo etario.

Analizando la legislación vigente en materia de adultos mayores, es posible mencionar en primer lugar, el Decreto 225/07 mediante el que se aprueba el convenio con el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para la implementación del Programa Nacional “Centros de Voluntariado Social de Adultos Mayores”, establece entre sus fundamentos que serán destinatarios aquellos adultos que no cuenten con “...referentes significativos en condiciones de contenerlos y acompañarlos en esta etapa la que requiere una instancia máxima de cuidados especiales...” (Decreto Provincial 225/07. Provincia de Río Negro). En este sentido, el Anexo I de este Decreto, establece como algunos de los objetivos específicos del Programa, fortalecer las organizaciones orientadas a los adultos mayores e impulsar redes de facilitadores comunitarios. Promueve el trabajo conjunto entre instituciones del Estado y organizaciones civiles y privadas, otorgando un lugar preponderante al área gubernamental a cargo de las políticas para adultos mayores. De esta manera, es posible afirmar que este Decreto es comunitarizador, en cuanto las organizaciones sociales adquieren protagonismo en la conformación y funcionamiento de los Centros que instituye, a pesar de que la esfera estatal sea la primera responsable de estos.

El Decreto 317/08, mediante el que se aprueba convenio con la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, para implementar el programa “La experiencia cuenta”, se orienta a reinsertar a los adultos mayores al mercado laboral, mediante “...la recuperación de

*oficios tradicionales, rescatando los saberes y experiencias de los adultos mayores transmitiéndola a jóvenes y personas de mediana edad, quienes incorporarán nuevas herramientas de trabajo...*” (Decreto 317/08. Provincia de Río Negro). Por lo tanto, es mercantilista en el sentido de que el Estado solo asume responsabilidades para brindar bienes y servicios a los adultos mayores con carencias económicas y de vínculos familiares, y con este programa se garantiza un ingreso, a cambio de una prestación laboral. Aunque no se especifica claramente al respecto.

El Decreto 1247/08, está orientado a equipar tres hogares para adultos mayores, los cuales funcionan bajo la órbita del entonces Ministerio de Familia de la Provincia. Con lo cual, reafirma la estatalización del servicio de residencia para adultos mayores con escasos recursos, tal como se ha afirmado con anterioridad.

La Ley 3474/00 establece el régimen de cuidadores domiciliarios. Como funciones elementales de los cuidadores, se destacan las de acompañamiento para evitar la dependencia y la promoción de redes de apoyo al anciano en la comunidad en general y en la familia en particular. Se instituye la figura del “cuidador domiciliario con dedicación total” a quien comparte vivienda con el adulto mayor que se vale por sí mismo en la mayor parte de las actividades. En este sentido, se puede afirmar que esta Ley tiene un componente familista, dado que si bien el régimen comprende a cuidadores que se desempeñen en establecimientos estatales, privados o en viviendas particulares, en la práctica los casos de las familias que contratan estos servicios mediante la obra social estatal IPROSS son los más numerosos. En general se contratan para el cuidado de adultos mayores en horarios donde los familiares no pueden hacerse presentes o directamente porque viven solos.

La Ley 3937/04 crea el Sistema Integral de Protección a la Vejez (SIProVe), el cual brinda asistencia financiera y contención social a los adultos mayores que se encuentren en situación de indigencia y que además no cuenten con un núcleo familiar que pueda contribuir con su bienestar económico y social. La asistencia incluye: subsidio mensual, asistencia médica del sistema de salud pública, internaciones, atención de necesidades alimentarias, contención en centros de día, asistencia social, reinserción a la comunidad y a su familia, colaboración con la obtención o el mantenimiento de una vivienda e inclusión en planes recreacionales. De esta manera, la estatalización de los servicios mencionados es clara, pero otra vez, destinada solo a una porción específica de la población de mayores de 65 años.

Por su parte, la Ley 3640 que regula el funcionamiento de hogares, residencias, centros de día y de inserción familiar, públicos y privados, en el artículo 9º establece que “...*en los hogares, residencias o centros de atención de adultos mayores, ingresarán adultos mayores que no reúnen condiciones para ser internados en otro tipo de establecimiento asistencial. Su*

*ingreso estará determinado por propia iniciativa o por familiares o tutores que serán los responsables...*” (Ley provincial 3640. Río Negro). Esta Ley es estatalista residual y mercantilista, ya que está orientada a promover el servicio en el mercado, cuando los ingresos propios o familiares permitan asumir sus costos, y, por lo tanto, su carácter también es estatalista residual.

Dentro del modelo de post-convertibilidad, el período que inicia en el año 2011 en Río Negro, presenta similitudes y diferencias respecto a la etapa anterior (2002- 2011). Así, en el último período, caracterizado por el cambio de gestión de gobierno, la Dirección de Adultos Mayores cuenta con un Proyecto Institucional en el cual plasma todas las políticas que se diseñaron en ese organismo, aunque no todas se implementan en la actualidad. Hasta ese momento carecía de documentación oficial que institucionalice los programas implementados. Es destacable que, al inicio de este período, el nombre del Ministerio en que se encuentra la Dirección haya cambiado su denominación tan marcadamente familista (Ministerio de Familia) por otro de corte netamente social o asistencial (Ministerio de Desarrollo Social). Este hecho demuestra la intención, al menos desde lo formal, de estatalizar determinados bienes y servicios, a partir de la asistencia social.

En cuanto a la legislación aprobada desde el año 2011, cabe realizar algunas consideraciones. El Decreto 1487/11, aprueba el convenio con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), el cual establece como objetivos generales el fomento de actividades de promoción de la salud entre los adultos mayores, fundamentalmente en áreas de turismo, recreación, cultura y deportes, favoreciendo la calidad de vida de esta población y de su entorno familiar. Sin embargo, sus acciones se orientan a la implementación de un programa de Turismo Social para los afiliados al INSSJyP en Río Negro. Se puede afirmar entonces que el servicio de turismo para adultos mayores está orientado a la estatalización, pero nuevamente nos encontramos frente a un programa orientado a un segmento social específico dentro de la población de adultos mayores. Sin embargo, este programa no se encuentra plasmado en el Proyecto Institucional de la Dirección de Adultos Mayores, y no es implementado en la actualidad.

La Ley provincial 4946, del año 2014, establece la creación del Registro Voluntario de Centros de Adultos Mayores de Gestión Social (CAMGS), para brindar colaboración económica a toda institución pública o perteneciente a organizaciones de la sociedad civil (residencias, centros de día, asilos o cualquier otra denominación) que brinde servicios de cualquier tipo para adultos mayores “*...en estado de vulnerabilidad social...*” (Ley 4946. Provincia de Río Negro). Esta contribución está destinada a cubrir los gastos en personal por parte de estos establecimientos. De esta forma, cabe afirmar que es una ley que apunta a la

comunitarización de los servicios que denomina, ya que promueve el financiamiento de instituciones de la sociedad civil que se inscriban en el Registro. Nuevamente solo contempla a aquellas que cubren a la población más vulnerable.

La Ley 5071/15, pretende erigirse como el marco normativo declarativo de los derechos de los adultos mayores. Establece que la Dirección de Adultos Mayores tiene la obligación de atender -directamente o delegando responsabilidad a organizaciones sociales- a aquellos adultos mayores que no cuenten con un grupo familiar o con recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, reafirmando las acciones estatales desde la reforma constitucional de 1988. Asimismo, la ley reconoce como derechos de todos los adultos mayores de la Provincia la integración, no ser maltratados, seguridad social, trabajo, salud, educación, vivienda, recreación y transporte público. Si bien universaliza estos derechos, tendiendo a la estatalización de los mismos, el artículo 2º es claro respecto al sector social al que la esfera estatal orienta sus bienes y servicios: nuevamente, adultos mayores vulnerables económica y socialmente.

Esta Ley, en el Título VI, también establece que las políticas públicas deben promover la participación de los adultos mayores, de los municipios y las organizaciones no gubernamentales, en su diseño e implementación. De esta manera, brinda un espacio central a los actores estatales municipales, a los actores comunitarios y a los adultos mayores para que logren conformarse en actores de política pública en los términos de Repetto (2004).

### **A MODO DE CONCLUSIÓN.-**

Según la clasificación de las Naciones Unidas, Río Negro es una sociedad envejecida, ya que la población de adultos mayores supera el 7% del total de la población (representando en la Provincia el 8,5% del total). Asimismo, el comportamiento de las tasas de natalidad, mortalidad y esperanza de vida indican que la tendencia es irreversible.

Ahora bien, cada modelo de desarrollo ha configurado la implementación de políticas públicas en el país y en la Provincia. Por ello, es necesario destacar que el período de análisis de este trabajo está comprendido fundamentalmente durante los últimos cuatro años del modelo de desarrollo de la post-convertibilidad en Río Negro (considerando la herencia que han dejado los modelos bienestarista y aperturista en el régimen de bienestar de adultos mayores provincial). Sin embargo, las políticas en la Provincia adquieren sus propias particularidades respecto al país.

Desde la formación del Estado rionegrino, los instrumentos legales, económicos y sociales de la esfera estatal han determinado que la familia es la principal unidad proveedora de bienes y

servicios de los adultos mayores, lo cual ha contribuido con las desigualdades al interior de la esfera doméstico familiar, dificultando la autonomía de la mujer. Esto ha sido así, a pesar de que con el envejecimiento poblacional en ascenso y los cambios producidos en la estructura familiar, los gobiernos estén obligados a diseñar políticas que contemplen el nuevo rol femenino y las tareas del hogar que tradicionalmente estuvieron asignadas a ellas.

Sin embargo, también es estatista, pero de carácter residual -por lo tanto, no universal-. Por este motivo, también es claramente mercantilista y familista, ya que el Estado solo asume responsabilidades en los casos en que los adultos mayores demuestren que no cuentan con ingresos ni con lazos familiares que puedan asumir las cargas de los bienes y servicios necesarios para la vida.

Por lo tanto, el régimen de bienestar de adultos mayores en Río Negro es fuertemente mercantilista y familista, con un estatismo residual (no desestatizador, si no estatismo focalizado) e indicios comunitaristas (que se evidencian a través de los aportes económicos que la esfera estatal realiza a las organizaciones que brinden servicios recreativos, deportivos y culturales para adultos mayores, o mediante la creación de los Centros de Voluntariado Social para Adultos Mayores).

Cabe destacar que la reforma constitucional de 1988 es el puntapié inicial para cristalizar las características de un régimen de bienestar de adultos mayores que, salvo específicas excepciones, se han sostenido desde la conformación misma del Estado provincial.

La CEPAL (2001) expone que las clases políticas latinoamericanas comparten el triste privilegio de omitir o comprender de manera distorsionada el fenómeno de envejecimiento poblacional, por lo cual han respondido a él de manera demagógica y con un sesgo fuertemente paternalista y asistencialista, como claramente se evidencia en el caso rionegrino. Asimismo, los postulados formales no siempre son empíricamente ejecutables. Esto queda en evidencia durante el aperturismo neoliberal en Argentina, modelo en el que se brindó jerarquía constitucional a Tratados Internacionales que garantizaban la protección de derechos, cuando en la realidad existía una enorme distancia para alcanzar estos enunciados (Arlegui. 2009). La misma distancia que puede existir entre lo que postulan las leyes de protección de adultos mayores en Río Negro, o la constitución de organismos como la Dirección de Adultos Mayores, y la realidad en la que se encuentra esta población etaria.

En cuanto a la incidencia de los actores de las esferas sociales, el entramado es bastante complejo. Los actores estatales son los que definen las políticas que implementa la Dirección de Adultos Mayores, tal cual lo han expresado los mismos actores estatales entrevistados durante la investigación. A pesar de que se brinda participación a Organizaciones de la Sociedad Civil y a adultos mayores en general, los actores tienen escasa influencia en esas

decisiones, ya que la Dirección formula e implementa políticas en base a las demandas que percibe como reales, a partir de los postulados de los diferentes organismos municipales o de algunas pocas organizaciones sociales.

Esto es así porque, tal como explica Repetto (2004), los actores estatales son las únicas autoridades formales para implementar políticas, esto es una característica intrínseca a ellos. Además, los adultos mayores son un grupo social con escasa capacidad de movilización como grupo poblacional, y por lo tanto, su capacidad de acción colectiva también es muy difícil de lograr, a diferencia de lo que ocurre con otros actores sociales. Esos posicionamientos desiguales de poder influyen directamente en su capacidad de negociación para representar sus intereses como grupo.

Similar situación se presenta con los actores de las esferas mercantil, relacional y doméstico-familiar en relación a los adultos mayores.

En primer lugar, los actores mercantiles cuentan con intereses creados sobre esta población, pero sobre bienes y servicios que brindan sin inconvenientes. Si bien la tercera edad se presenta como un nicho de mercado aún poco explorado y explotado, los servicios de salud y de residencias permanentes están a disposición del mercado. Por lo tanto, estos actores aún no poseen la necesidad de negociar y movilizarse, ya que las condiciones actuales les permiten continuar brindando los bienes y servicios que prestan desde siempre, sin ninguna dificultad. Habrá que analizar la posición que asuman cuando comiencen a proliferarse nuevos productos o servicios para esa franja poblacional.

En segundo lugar, si bien la esfera relacional en Río Negro ha aumentado considerablemente en los últimos años, también es cierto que no ha ocurrido lo mismo en lo que refiere a organizaciones sociales para adultos mayores específicamente. Acordando con el criterio de Fassio (2001), se afirma que las organizaciones civiles aumentan en número por la necesidad de participación y democratización, por la reducción de funciones por parte del Estado y por la articulación de acciones entre el mercado y las organizaciones sociales. Por lo tanto, tal vez es posible afirmar que la necesidad de participación de las personas mayores aún se encuentra invisibilizada, así como ocurre con la democratización de sus relaciones personales e institucionales (teniendo en cuenta su escasa capacidad de negociación y movilización). Asimismo, las funciones tradicionales del Estado en relación a la tercera edad han sido siempre focalizadas, la esfera estatal no puede reducir funciones de las que nunca ha sido responsable, por lo que no existe un área que reemplazar por parte de las organizaciones sociales. Por otra parte, como el mercado aún no ha explorado este grupo poblacional de manera organizada, tampoco se ha producido una articulación de las organizaciones sociales con el mercado.

En tercer lugar, la esfera doméstico- familiar se ha encargado históricamente del bienestar de sus adultos mayores, en virtud de una esfera estatal que, por acción expresa, ha delegado en ella mayores responsabilidades. Y, si bien la situación durante el período de la post-convertibilidad presenta algunas tendencias diferentes en relación al recorrido histórico realizado, lo cierto es que en la práctica, las familias continúan asumiendo la mayor parte de las cargas que derivan del bienestar de los adultos mayores. La ausencia de un criterio de exploración profunda sobre las necesidades de los mayores por parte del Estado y del mercado, hacen que sean los vínculos de parentesco los que garanticen finalmente necesidades como las de vivienda, prestaciones relacionadas a la salud y la alimentación (ante ingresos económicos insuficientes). Las familias asumen estas cargas como parte de una tradición estatal y social que las ubica en ese lugar, por lo que su capacidad de negociación, movilización y de representación de intereses se ve afectada en la formulación e implementación de políticas, ya que asumen como propias todas las responsabilidades.

La educación (a excepción del programa UPAMI, cuyos fondos son de origen nacional), el esparcimiento deportivo, turístico o artístico y las necesidades referidas a vivienda, quedan en manos de un mercado que poco ha explorado esas áreas y de un Estado que moviliza escasos recursos en esa dirección. Si bien la esfera estatal ha legislado e institucionalizado programas en ese sentido, no siempre son de efectiva implementación, en virtud de partidas presupuestarias que priorizan otras áreas sociales. Por su parte, los ingresos de los adultos mayores, salvo excepciones, son insuficientes para costear una vida con los bienes y servicios básicos, por lo que las familias nuevamente aparecen para afrontar las cargas de sus adultos mayores, población de escasa inserción en el mercado laboral. Las iniciativas en otros países resultan interesantes (incentivos a empresas que contraten adultos mayores), pero parecen muy lejanas para Argentina y Río Negro. El programa “La experiencia cuenta” es muy valioso en ese sentido, pero su cobertura es realmente escasa en relación a la población total de adultos mayores en la provincia.

Entonces, se puede afirmar que en Río Negro, los actores de las esferas mercantil, relacional y doméstico- familiar, no se constituyen en actores de política pública en relación al régimen de bienestar de los adultos mayores. Las políticas públicas destinadas a la tercera edad en la provincia, como sugiere Adelantado (2000), se orientan a regular conflictos sociales que pudieran presentarse en los sectores sociales cuyos lazos familiares e ingresos económicos se encuentren en situación crítica o sean directamente inexistentes. El problema reside en que la población en estas condiciones tiene poco conocimiento de los bienes y servicios a los que puede acceder mediante la esfera estatal. Por ello es que los actores estatales municipales son

el dispositivo más adecuado que encuentra, por el momento, la esfera estatal provincial para detectar esos casos.

Así, es posible definir las dimensiones de la estructura social de Río Negro en relación al régimen de bienestar de adultos mayores, de la siguiente manera:

a) Las esferas que adquieren protagonismo en la provisión de bienestar son mayoritariamente la esfera doméstico- familiar y la esfera mercantil, ya que la estatal solo interviene cuando los adultos carezcan de lazos familiares que les brinden los bienes y servicios necesarios para su vida o con ingresos que no les permitan adquirir los mismos en el mercado. Asimismo, la esfera relacional, si bien es promovida desde la legislación vigente, aún las organizaciones sociales orientadas a los adultos mayores son prácticamente inexistentes en la provincia.

b) Ejes de desigualdad: las posiciones jerárquicas de los actores sociales al interior de las esferas se cristalizan en la legislación vigente y la orientación manifiesta de la Constitución provincial: los adultos mayores se consideran sujetos de derecho de manera universal, pero la esfera estatal posee un rol residual en función de la clase social a la que aquellos pertenezcan. Por otra parte, la preponderancia del rol doméstico- familiar en la provisión de bienes y servicios a los adultos mayores, sitúa a las mujeres en un lugar desfavorable de la estructura social. Podría afirmarse entonces que los ejes de desigualdad en el régimen de bienestar de adultos mayores se producen por clase social para ese grupo, y por género en el caso de quienes los cuidan.

c) Actores colectivos: la estructura social no ha generado entramados de actores colectivos nuevos, aunque sí ha posicionado en un lugar preponderante a los actores estatales municipales, por constituirse como dispositivos de detección de demandas de adultos mayores en situación de vulnerabilidad económica y familiar.

Para finalizar, es posible afirmar que, si bien el modelo aperturista desgastó a la familia como unidad de producción y produjo modificaciones sustanciales en su estructura tradicional, la esfera doméstico- familiar continúa siendo aquella sobre la que recaen las principales responsabilidades en relación a la provisión de bienestar de sus miembros, con la existencia de un consenso social generalizado al respecto.

A futuro aparecen numerosos interrogantes que se relacionan con la fragilidad de las políticas implementadas durante la post- convertibilidad (en virtud de la tradición cortoplacista de las políticas públicas en Argentina) y la tendencia al ajuste económico en que se ha sustentado el nuevo gobierno nacional<sup>31</sup>. Las dudas surgen fundamentalmente en materia de seguridad

---

<sup>31</sup> La nueva gestión presidencial está a cargo del Ing. Mauricio Macri, quien asumió el 10/12/2015 y cuyo mandato finalizará el 10/12/2019.

social, lo que podría modificar la actual intervención provincial, empujándola a afrontar los costos sociales y económicos de su ajuste. Por las restantes políticas y programas, será necesario advertir si el accionar del gobierno provincial acompañará el ritmo de las decisiones nacionales para definir continuidades o rupturas en el régimen de bienestar de adultos mayores provincial.

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.-**

### **BIBLIOGRAFÍA**

Adelantado, J. (Ed). (2000). “Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España”. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.  
Adelantado, J. “Las relaciones complejas entre estructura social y Políticas Sociales”.

Arlegui, M. (2009). “*Capacidades y necesidades frente al envejecimiento. Situación de los Adultos Mayores en la Argentina en los aglomerados urbanos (2004-2006)*”. Tesis para la obtención del título de Magíster, de la Maestría en diseño y gestión de las Políticas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2011) “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Cecchini, S. y Martínez, R. CEPAL. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), división de Población. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), área de Población y Desarrollo. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas). (2001). “Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad”. Serie Población y desarrollo N° 22. Santiago de Chile: Viveros Madariaga, A.

Dameri, F. (2008). “Violencia familiar y vejez”. Tesina para la obtención del Título de Licenciada, de la Licenciatura en Psicología. Universidad de Belgrano. Facultad de Humanidades. Buenos Aires.

- Fassio, A. (2001). "Redes de organizaciones de adultos mayores: participación social y comunitaria de los adultos mayores como una alternativa de inclusión social en la Argentina actual". Revista de Estudios organizacionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ps. 30- 54. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Fassio, A. (2001). "Redes solidarias entre pares. ¿Una alternativa de inclusión social para las personas de edad?". Ponencia presentada en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector, Buenos Aires, 12 al 14 de Septiembre de 2001.
- Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, M. (2011). "Los principales programas de protección social de la Provincia de Río Negro". Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Programa de Protección Social. Área de Desarrollo Social. Documento de trabajo No 68. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gomiz Gomiz, A. y La Serna, C. (comp.) (2006). *Entre Siglos. Políticas Sociales en transición. La provincia de Río Negro*. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, serie políticas públicas. Gomiz Gomiz, A. y Villca, H. "Nuevos desafíos para las políticas sociales. Tendencias en Río Negro".
- Gomiz Gomiz, A. y La Serna, C. (comp.) (2006). *Entre Siglos. Políticas Sociales en transición. La provincia de Río Negro*. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, serie políticas públicas. Villca, H. "Al rescate de la familia: la familiarización de la política social en los umbrales del Siglo XXI".
- La Serna, C.; Peón, C. y Ase, I. (comp.) (2010) "Frente a la crisis ¿qué hacer con el Estado?". Córdoba, Ed. Instituto de Investigación e Información de Administración Pública.
- Gomiz Gomiz, J. (2010). "¿Hacia un nuevo equilibrio en la producción de bienestar?: Estado, mercado y familia".
- Marchisio, R. (2016). "*Características del régimen de bienestar de adultos mayores en Río Negro: 2011-2015*". Tesis para la obtención del título de Magíster, de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno. Universidad Nacional Río Negro. Sede Atlántica. Viedma, Río Negro.

- Marchisio, R. y Radeland, N. (2010). *“Envejecimiento Poblacional y Políticas para la Tercera edad: Río Negro en el nuevo siglo”*. Tesis para la obtención del título de Licenciado, de la Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad Nacional del Comahue. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Viedma, Río Negro.
- Orlansky, D., Grottola, L. y Cantor, M. (2009) “Argentina después de la crisis: continuidades y rupturas”. Política económica post convertibilidad. Comunidad universitaria de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.
- Repetto, F. (2004). “Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa”. Buenos Aires: Prometeo.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). “La política de las políticas públicas”. *Revista Política y Gobierno*. Volumen XIII. Nº 2. PP. 393-416
- Torrado, S (comp.) (2010). El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo I. Edhasa. Buenos Aires. Torrado, S. "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social".
- Torrado, S (comp.) (2010). El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo I. Edhasa. Buenos Aires. Torrado, S. "Nupcialidad y organización familiar".
- Torrado, S. (2005). “La Argentina, el ajuste y las metas del milenio”. Ponencia presentada en las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tandil.
- Varesi, G. (2012) “La configuración del modelo post- convertibilidad: políticas económicas y fracciones de clase en Argentina, 2002-2007”. Tesis para la obtención del grado de Magíster en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Vilas, C. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en: *Revista Desarrollo Económico* No 144 Bs. As.

## **FUENTES**

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) <http://www.anses.gob.ar>

Constitución de la Provincia de Río Negro (1988)

Instituto Nacional De Estadística y Censos (INDEC) <http://www.indec.gov.ar>

Legislatura de la Provincia de Río Negro <http://www.legisrn.gov.ar>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <http://www.desarrollosocial.gov.ar>

Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro (Proyecto Institucional. Período 2011-2015.

Dirección de Adultos Mayores)

Organización de las Naciones Unidas (ONU- UNESCO) <http://www.un.org/es>

Organización Mundial de la Salud (OMS) <http://www.who.int/es>