



Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: Escucha activa: análisis y consideraciones de una política pública para la tercera edad (período 2022-2023)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Carina Magalí Velo

Juan Ignacio Salerno Ercolani, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2024

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Facultad de Ciencias Sociales

Subsecretaría de Maestrías y Carreras de Especialización

Secretaría de Estudios Avanzados

*Trabajo de Investigación Final (TIF) para optar al título de
Especialista en Estudios Políticos*

Escucha Activa

Análisis y consideraciones de una política pública para la tercera edad (período 2022-2023)

TESISTA: Carina Magalí Velo

DNI: 33405420

EMAIL: carina.velo@gmail.com

COHORTE: 2019

TUTOR: Juan Ignacio Salerno Ercolani

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2024

RESUMEN

Este trabajo procura analizar a *Escucha Activa* como política pública, considerando sus resultados obtenidos en el contexto de pandemia y postpandemia por COVID 19 para la población de adultos mayores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se evalúan comparativamente políticas similares aplicadas en otros países, como antecedentes o réplicas que toman a este caso ejemplar como inspiración. Partiendo desde la concepción teórica tripartita de Estado - mercado y familias, se observa cómo las políticas públicas en un Estado de Bienestar se desarrollan, se adaptan y varían desde la propia experiencia en el campo, pudiendo darse por finalizadas a corto plazo por los cambios en los fundamentos impartidos en la dirección gubernamental de las distintas áreas de la Administración Pública Nacional. De todos modos, quienes participaron del proceso como implementadores o usuarios, calificaron la experiencia como positiva para el abordaje de las demandas sociales de la tercera edad, colaborando en la resolución de trámites, en la oferta de actividades culturales y en la contención ante situaciones que pudieran incluir la depresión, la soledad y hasta la violencia hacia los mayores.

Palabras claves: adultos mayores, políticas públicas para la tercera edad, soledad no deseada, envejecimiento poblacional.

ABSTRACT

This work intends to analyze *Escucha Activa* as a public policy, considering its results obtained in the context of the COVID 19 pandemic and post-pandemic for the older adult population of the Autonomous City of Buenos Aires. Similar policies applied in other countries are comparatively evaluated, as antecedents or cases that take this example as inspiration. Considering the tripartite theoretical conception of State - market and families, it is observed how public policies develop, adapt and vary, based on experience in the field, and can end in the short term due to gubernamental changes in the different areas of the National Public Administration. In any case, those who took part of the process as implementers or users, rated the experience as positive in handling the social demands of older people, collaborating in resolving procedures, offering cultural activities and supporting situations that could include depression, loneliness and even violence towards older people.

Keywords: older adults, public policies for the elderly, unwanted loneliness, population ageing.

Índice

Resumen	2
Abstract.....	2
1. Introducción.....	4
1.1 Presentación del tema	4
1.2 Problema de investigación.....	6
1.3 Objetivos de la investigación.....	6
1.4. Fuentes utilizadas	7
1.5. Hipótesis de la investigación	8
1.6. Estrategia metodológica	8
1.7. Estructuración del trabajo	9
2. Desarrollo	10
2.1 El derecho a la vejez.....	10
2.2. La tercera edad y las tendencias en políticas públicas.....	11
2.3. Escucha Activa, territorio y características	14
2.4. Escucha Activa en el escenario actual y desde la teoría de Esping-Andersen	19
2.5. Buenas prácticas en atención a adultos mayores	22
2.5.1. La Plataforma Integrada de Servicios de Atención en Costa Rica	25
2.5.2. Propuesta de Intervención a través del Acompañamiento Telefónico en Chile	26
2.5.3. Estrategia de acompañamiento gerontológico vía telefónica en México	27
3. Conclusiones.....	30
3.1. Análisis de resultados y comparativa	30
3.2. Síntesis.....	31
3.3 Alcances y limitaciones	32
3.5. Nuevos interrogantes	34
4. Referencias bibliográficas	35
5. ANEXOS	38

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación del tema

En la actualidad, las personas mayores (65 años o más) constituyen el grupo de edad que crece más rápido en el mundo según la Organización de las Naciones Unidas, estimándose que para el 2050, el número de personas mayores superará al de adolescentes y jóvenes (entre los 15 y los 24 años). Por consiguiente, algunas regiones, como Europa y Asia Oriental, ya se enfrentan a un reto considerable a la hora de apoyar y atender a esas personas pues, a medida que la esperanza de vida sigue aumentando, el rol de las personas mayores en las sociedades y las economías sea cada vez más importante¹.

Según estadísticas del Banco Mundial, desde la década del 60 a la fecha, el porcentaje de personas mayores de 65 años ha ido en un avance sostenido y significativo, alcanzando el 10% sobre la población mundial. En Argentina, ese porcentaje es aún mayor, con una cifra cercana al 12%, en Chile un 13%, y en Uruguay un 15,58% de adultos mayores sobre su población total².

De este modo, se espera que la población mundial aumente en dos mil millones de personas, de los 7.700 millones actuales a 9.700 millones en 2050, antes de alcanzar un máximo de casi 11.000 millones a finales de siglo, a medida que siga disminuyendo la tasa de fecundidad. Durante este período, se prevé que la población mundial será cada vez más urbana y que la población de 65 años o más superará en número a la de menores de 5 años.

En este contexto, el objetivo de la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos para personas mayores es “promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad”.

En consecuencia, es obligación de los Estados parte la adecuación de la legislación y la promoción de políticas públicas que den garantía del goce de estos derechos. Argentina dio a esta Convención jerarquía constitucional en el año 2017, y en ese marco, cuenta con normativa nacional y de cada uno de sus niveles legislativos.

¹ <https://www.un.org/es/un75/shifting-demographics>

² <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2022&start=1960&view=map>

Así, cada instancia de gobierno y ejecución de políticas públicas debe abordar las problemáticas de este grupo social de diversas formas, partiendo de visiones y construcciones que pueden otorgar rasgos identitarios condicionantes dado que la calidad de vida de las personas mayores no sólo influye en su cotidiano propio, sino también en el de aquellas personas que hacen parte de su círculo social y, en mayor o menor medida, su cuidado.

Uno de los conceptos clave para este grupo etario es el de “soledad no deseada”, planteada como la sensación subjetiva de tener menor afecto y cercanía de lo deseado en el ámbito íntimo, relacional y/o comunitario³. Se entiende que este es un padecimiento fuertemente vivenciado por los mayores de 60 años de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según un estudio realizado en el escenario post-pandémico (Secretaría de Bienestar Integral, 2022).

Considerando que la necesidad de comunicación es clave para el ser colectivo y los andamiajes comunitarios, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) creó en 2022 *Escucha Activa*, un programa que permite a los adultos mayores de la ciudad acercar sus inquietudes, problemáticas o aquello que necesiten comunicar mediante la habilitación de la Línea (147). Esta política pública se centra en la disposición un canal de diálogo de conversación libre, intenta brindar herramientas básicas de asistencia y posibilita la escucha directa.

Al respecto, en concordancia con Faletto (1990), puede decirse que es muy importante que la eficacia administrativa se coordine con la "eficacia social" -o incluso en algunos casos se subordine a ella- que es decisiva para lograr la coherencia entre la gestión estatal y los objetivos, políticas económicas y sociales que deben regirla, suponiendo cierta sensibilidad respecto a las demandas sociales.

Si bien puede entenderse que las demandas sociales se expresan mediante las formas organizadas de la sociedad, también lo hacen por medio de orientaciones generales y específicas que el gobierno imprime a la acción del aparato del Estado. Por ello, la legitimidad de un programa gubernamental en el sistema democrático se refuerza por medio de políticas concretas formuladas por el aparato del Estado y dirigidas por el gobierno, que la burocracia debe, en su momento, llevar a la práctica (Faletto, 1990).

³ Un *metaanálisis* realizado por un equipo de la Universidad Brigham Young (Utah, EEUU) comparó los efectos de la soledad y el aislamiento con el tabaco, de cara a tener un mayor riesgo de mortalidad. Según concluyeron, estos eran equiparables a fumar 15 cigarrillos al día. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25910392/>

1.2 Problema de investigación

A partir de estadísticas recientes presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en 2022, mediante el parámetro comparativo con la década del 50, cuyo promedio de esperanza de vida en Argentina era de 57 años para los hombres y 61 para las mujeres, en la actualidad, este dato ha arrojado la cifra de 72 y 79 años respectivamente⁴.

En cuanto a la distribución geográfica, los índices de envejecimiento poblacional también han variado según el último censo registrado a nivel nacional. Dicho análisis ha demostrado que, en 1914, el noroeste y el litoral concentraban la mayor cantidad de personas mayores de 60 años del país, pero a partir de 2010, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se colocó en el podio con un 22% de este segmento etario, seguido por la provincia de Santa Fe con un 16%.

Asimismo, en cuanto a la población objeto, el censo de 2022 también ha demostrado que las personas mayores de 60 años padecen más limitaciones y carencias que la población más joven, por ejemplo: el 42% afirma padecer algún dolor o malestar, el 30% algún problema en la movilidad, el 21% ansiedad o depresión, el 17% algún problema en relación con las actividades cotidianas y el 8% algún problema en el cuidado personal.

En este sentido, se plantearon las siguientes preguntas de la investigación:

- ¿Qué características tiene la población para la que se planifica esta política pública?
¿Cuál es su contexto?
- ¿Cuán efectivos fueron los resultados iniciales según lo esperado y lo obtenido por el organismo ejecutante?
- ¿Hubo políticas públicas similares en otros países? ¿En qué se asemejan y en qué difieren? ¿Qué similitudes o diferencias tienen sus poblaciones o territorios?

1.3 Objetivos de la investigación

Como objetivo general, se estimó el poder “estudiar y analizar la propuesta de *Escucha Activa*, las características del territorio donde se aplica, contexto de inserción y sus resultados, para poder compararla con políticas públicas similares a fin de conocer las tendencias en el campo”.

En cuanto a los objetivos específicos de la investigación, los mismos se basaron en:

- Estudiar y analizar la propuesta de *Escucha Activa*.

⁴ https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/dosier_personas_edad_2022.pdf

- Caracterizar el territorio para el cuál se planificó esta política pública y analizar su pertinencia.
- Comparar estos datos obtenidos con otros equivalentes o similares de otros países que puedan dar cuenta de las tendencias de las políticas públicas en esta materia.
- Analizar la efectividad alcanzada respecto a la expectativa y el ciclo de la política pública.

1.4. Fuentes utilizadas

El abordaje del presente trabajo se realizó a través de una investigación de tipo cualitativa bajo un enfoque descriptivo que permitió aplicar la técnica de análisis de caso sobre la política pública *Escucha Activa* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y su potencial comparación con otras experiencias internacionales.

Como fuentes primarias, se realizaron cuatro entrevistas en profundidad, dos a agentes implementadores de la política en la organización gubernamental y dos a usuarios anónimos del servicio ofrecido por la línea 147 para los adultos mayores⁵.

A continuación, se detallan algunas de las preguntas que se realizaron a los entrevistados:

Agente implementador:

- ¿Cómo podría describir a la propuesta de Escucha Activa en cuanto a su pertinencia y diseño?
- ¿Cómo definiría el territorio para el cuál se planificó esta política pública?
- ¿Tiene conocimiento de políticas públicas que posean la misma orientación?
- En cuanto a la implementación: ¿podría describir la efectividad alcanzada respecto a las expectativas del diseño? ¿Considera que ha tenido resultados efectivos?

Usuario:

- ¿Cómo podría describir a la propuesta de Escucha Activa en cuanto a su experiencia en la atención?
- ¿Cómo calificaría el servicio brindado según las necesidades de los adultos mayores?
- ¿Considera que es una política pública que podría prolongarse en el tiempo?

⁵ Entrevistas disponibles en el apartado de ANEXOS (punto 5).

- ¿Ud. cree que es un servicio efectivo que cubre las demandas de la población de adultos mayores? ¿Es un espacio de contención social?

- ¿Considera necesario realizar mejoras en el servicio brindado en “Escucha Activa”?

En cuanto al enfoque teórico, se recurrió como guía al análisis y la clasificación potencial de la intervención de los Estados de Bienestar utilizada por Gösta Esping-Andersen (1993), cuya tipología incorpora el carácter societal en el análisis de la problemática, que hasta ese momento se había centrado en el rol del Estado. Este autor introduce una base tripartita para examinar los modos en que se reparte la producción de bienestar: Estado – mercado - familias.

Asimismo, se recabó información a través de fuentes secundarias como son las publicaciones internacionales en las que se analizan las políticas para la tercera edad y las líneas informativas realizadas a nivel del gobierno local.

1.5. Hipótesis de la investigación

Como una respuesta a los interrogantes planteados, se estableció la siguiente hipótesis principal:

Escucha activa es una política pública que considera el creciente envejecimiento de la población que habita la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, facilitando la difusión de políticas públicas ya existentes o la creación de nuevas adecuadas a la demanda del propio territorio y población, además de servir como antecedentes de futuras iniciativas en otros países y poder nutrirse de otras del mismo modo.

Acerca de las hipótesis secundarias, se plantearon las siguientes afirmaciones:

- La característica poblacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires requiere de políticas públicas que den cuenta del paulatino cambio demográfico en aspectos etarios.
- *Escucha Activa* puede ofrecer un mapa de necesidades, dar a conocer políticas públicas faltas de difusión o ser el puntapié para la creación de nuevas acciones, permitiendo la planificación de nuevas políticas adecuadas a las demandas de la tercera edad.
- *Escucha Activa* se nutrió de antecedentes internacionales para su desarrollo y funciona de inspiración para la creación de políticas públicas similares.

1.6. Estrategia metodológica

La investigación se estructuró a partir de un enfoque metodológico de carácter cualitativo para obtener información sobre de la política pública de *Escucha Activa* y los resultados obtenidos en el periodo 2022-2023, procurando información específica y los conceptos clave que permitan

alcanzar una comparación con otras políticas públicas de corte similar en el ámbito internacional.

La modalidad de la investigación adoptada fue de tipo bibliográfico y de campo a partir de la realización de entrevistas en profundidad a dos agentes implementadores y a dos usuarios del servicio⁶. De este modo, puede decirse que las fuentes fueron de carácter secundario y primario, surgidas del propio trabajo de investigación mediante la aplicación de un cuestionario con preguntas abiertas a los entrevistados.

El tipo de investigación llevado a cabo fue descriptivo para definir la implementación del programa en el territorio mencionado, correlacional para observar el impacto de este sobre la población objetivo del mismo y comparativo con referencia a antecedentes y experiencias internacionales relevantes de similar caracterización.

Como variables de estudio se consideraron las siguientes: a) las políticas públicas para la tercera edad; b) la producción de bienestar; c) el envejecimiento poblacional; d) las demandas sociales; e) los servicios públicos de atención telefónica.

1.7. Estructuración del trabajo

En los próximos apartados del trabajo de investigación final, se presenta la contextualización de la problemática de acuerdo con los derechos y las características de la población objeto en relación con las demandas sociales y el rol del Estado en la producción de bienestar.

Luego, se analiza la política pública de *Escucha Activa* en línea con los objetivos y las hipótesis planteadas a priori de la investigación. Los mismos se sustentan en la definición conceptual elaborada en el enfoque teórico.

Finalmente, los fundamentos metodológicos dieron lugar al relevamiento de las opiniones de los entrevistados que permitió el análisis de los resultados, la comparación con otras experiencias y la obtención de las respectivas conclusiones.

⁶ Entrevistas disponibles en el apartado de ANEXOS (punto 5).

2. DESARROLLO

2.1 *El derecho a la vejez*

La vejez, concebida como la última etapa del ciclo vital, comienza alrededor de los sesenta años, según menciona en su trabajo Isolina Dabove (2023), abogada e investigadora principal del CONICET, siendo un ciclo que dura entre veinticinco y treinta años en las personas. Se caracteriza por cambios a nivel físico, cognitivo, emocional, social, económico y jurídico. La científica afirma que el derecho de la vejez es una nueva rama del derecho, de carácter transversal, donde se estudia la condición jurídica de las personas mayores y sus vacíos normativos que las alcanzan, promoviendo el desarrollo de herramientas para la solución de los conflictos que plantea el envejecimiento poblacional.

El reconocimiento del derecho a la vejez en Argentina surgió en 1992, cuando el especialista en filosofía del derecho Miguel Ángel Ciuro Caldani (CONICET) planteó la necesidad de desarrollar el derecho teniendo en cuenta la etapa final del ciclo vital de las personas, tal como existe el derecho para las infancias y el inicio de la vida⁷. Su discípula, Isolina Dabove, trabajó en dicho sentido para el establecimiento de los “Cinco principios a favor de las personas de edad”, mediante una resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991.

El primer eje aborda la problemática de la discriminación por vejez y el derecho a igual reconocimiento como persona y a su autorrealización. El segundo, comprende los derechos humanos de autonomía, referidos básicamente a la independencia, las libertades y los derechos patrimoniales. El tercero se refiere a los derechos humanos de participación, vinculados a las relaciones familiares o socioafectivas, a la inclusión social, económica y cultural, y a la participación política.

En cuarto lugar, los derechos sociales fundados en las exigencias de la igualdad material, la seguridad social y los cuidados (de largo plazo -domiciliarios, o en establecimientos- en situaciones de emergencias, y de los cuidados paliativos). Por último, estudia los sistemas de protección y garantías para asegurar la dignidad, el acceso a la justicia y el desarrollo político de acciones positivas o afirmativas, de promoción de la igualdad.

⁷ <https://www.conicet.gov.ar/isolina-dabove-una-cientifica-que-vela-por-los-derechos-humanos-de-las-personas-mayores/>

Sin embargo, mucho antes de ello, Argentina había solicitado un reconocimiento mundial de los derechos para las personas mayores en septiembre de 1948, cuando el gobierno argentino envió una propuesta a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que se analice la posibilidad de aprobar el decálogo de los derechos de la ancianidad, cuya redacción y proclama había sido realizada por Eva Perón, el 28 de agosto de ese año.

Aunque estos derechos fueron incorporados a la Constitución Argentina en 1949, y luego fueron sintetizados en el artículo 14 bis de la actual Carta Magna. Décadas después, en 1982, la Asamblea General de la ONU aprobó el Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento: el primer documento jurídico que se creó en alusión a la temática, y en 2002, se aprobó el Segundo Plan de Acción.

En nuestro país, el derecho a la vejez adquiere una gran relevancia dado que casi el veinte por ciento de la población es mayor de sesenta años y el noventa por ciento de los amparos judiciales son aquellos relativos a la salud dado que “no hay leyes claras que lo regulen” (Dabove, 2023). La realidad demuestra una vacancia de jurisprudencia y de desarrollo dispositivos jurídicos y de políticas públicas para resolver los problemas que la ciencia detecte y para garantizar la calidad de vida de las personas mayores y el respeto de sus diversidades a través del derecho.

A nivel local, la protección a las personas mayores está reconocida en el Artículo 41° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996:

La Ciudad garantiza a las personas mayores la igualdad de oportunidades y trato y el pleno goce de sus derechos. Vela por su protección y por su integración económica y sociocultural, y promueve la potencialidad de sus habilidades y experiencias. Para ello desarrolla políticas sociales que atienden sus necesidades específicas y elevan su calidad de vida; las ampara frente a situaciones de desprotección y brinda adecuado apoyo al grupo familiar para su cuidado, protección, seguridad y subsistencia; promueve alternativas a la institucionalización.⁸

En dicho contexto, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el responsable de promover el bienestar de los Adultos Mayores mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (Garcés, 2014), a partir de la elaboración de leyes de servicios sociales que reconocen derechos sociales a la ciudadanía.

2.2. La tercera edad y las tendencias en políticas públicas

Las "cuestiones" según Oszlak y O'Donnell (1995) son las necesidades y demandas socialmente problematizadas, cuyo "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución". Constituye un proceso en el que los diferentes actores afectados positiva o

⁸ <https://consejo.jusbaires.gob.ar/app/uploads/2023/12/Constitucion-CABA-Lectura-facil.pdf>

negativamente por la cuestión toman posición frente a la misma. Por consiguiente, las decisiones que se tomen podrían modificarán el entramado social y los problemas planteados en la arena política.

Esta concepción de la política estatal o pública puede entenderse como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 112). Este conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Así, el Estado -diferenciado, complejo, contradictorio- aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión pues su intervención supone una toma de posición activa o pasiva, que puede implicar desde el inicio de una cuestión, su legitimación, aceleramiento o su bloqueo en los casos de inacción, dejando que la cuestión se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o para preservar o aumentar los recursos políticos del régimen.

En cuanto al concepto de bienestar, este puede entenderse como la capacidad –desigualmente distribuida– para enfrentar la incertidumbre, brindando respuesta a los diferentes riesgos a los de la vida como la enfermedad, la vejez, el desempleo, etc. (Gunturiz Rodríguez et al, 2018). Así, cada colectivo afronta los riesgos asociados y produce bienestar a partir de múltiples interdependencias en forma de reglas, expectativas, valores y normas sociales, desplegando los respectivos arreglos sociales específicos.

De este modo, la combinación de prácticas de asignación de recursos existentes en un cierto momento para una determinada sociedad corresponde a cierto régimen de bienestar (Gösta Esping-Andersen, 2001). En este sentido, la tipología construida en 1990 se ha convertido en un punto de referencia al incorpora el carácter societal en el análisis de la problemática mediante una base tripartita para examinar los modos en que se reparte la producción de bienestar: Estado - mercado - familias. De allí surge la mezcla de lo privado y lo público, cuyas dimensiones claves son el grado de desmercantilización (al momento en que la intervención estatal introduce grados de autonomía entre el intercambio mercantil y el manejo de los riesgos) y los modos de estratificación.

En este punto cabe destacar que la introducción de los modernos derechos sociales implica una pérdida del estatus de mera mercancía que se produce cuando se presta un servicio como un

asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado. Sin embargo, puede ser que la mera presencia de la asistencia o seguridad social no produzca necesariamente una desmercantilización importante con relación al mercado de trabajo y a los sistemas domésticos de cuidado y protección según los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales.

Así pues, el Estado de Bienestar puede entenderse como un sistema de estratificación mediante la estructuración de la ciudadanía según su acceso a los recursos públicos destinados a la provisión de bienestar, tanto sea por necesidad, por contribución y asociación a una ocupación o corporación, o por la pertenencia a una comunidad o ciudadanía. Por ende, la desmercantilización y la estratificación social permiten a Esping-Andersen (2014) analizar ordenamientos cualitativamente diferentes de los modos de provisión de bienestar entre Estado, mercado y familia, agrupándolos en tres tipos de regímenes de bienestar: liberal, conservador y socialdemócrata.

Entonces, desde el modelo planteado por este autor, puede decirse que el modelo familiar ha sufrido una transformación radical en las últimas décadas a partir de la incorporación de la mujer al mercado laboral, el descenso de la natalidad y las crecientes dificultades económicas que afronta la familia media. Dichas causas, sumadas al envejecimiento poblacional, apuntan la necesidad de buscar soluciones que garanticen la supervivencia del Estado del Bienestar en el futuro dado que “al modelo liberal le es cada vez más difícil superar las desigualdades y la pobreza crecientes” (Gösta Esping-Andersen, 1999, p. 197).

Entendidos como sujetos de derecho, los adultos mayores son concebidos a su vez como sujetos de desarrollo con participación en su comunidad a pesar de todos los problemas y desafíos que la sociedad les presenta. La necesidad del abordaje de las áreas prioritarias definidas en la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de Madrid (2002) requiere de un enfoque integral, cuyas políticas públicas para la tercera edad pueden definirse como aquellas acciones organizadas por el Estado para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos.

Estas políticas permiten tener una visión del “Estado en acción” a través de las diferentes posiciones que éste adopta respecto de la cuestión del envejecimiento. En dicho marco, las políticas públicas destinadas a los Adultos Mayores deberían promover el mejoramiento de su calidad de vida, su participación e integración en espacios de socialización y una mayor autonomía y autoestima de acuerdo con las variables político, culturales, sociales de una nación, provincia o estado autónomo (Garcés, 2014).

Más aún, la realidad de las personas de la tercera edad demanda la preocupación pública y privada en situaciones donde las falencias o debilidades de los Estados y las sociedades latinoamericanas no permiten cumplir con las demandas emergentes de las poblaciones en condición precaria. "Constatamos que en nuestros países las personas adultas mayores vivimos una situación de larga injusticia, discriminación y vulneración de nuestros derechos sociales, económicos, políticos y culturales" (Declaración de Lima, 2001).

Siguiendo a Navarro (2004), puede decirse que la concepción predominante ha sido la construcción de la vejez como carencias de todo tipo: económicas, físicas y sociales. Las primeras expresadas en falta de ingresos, las segundas en falta de autonomía, la tercera en falta de roles sociales. De este modo, se define la intervención en políticas públicas a partir de lo que las personas mayores no poseen en comparación con otros grupos sociales de acuerdo con un modelo androcéntrico de la organización y funcionamiento de la sociedad.

2.3. Escucha Activa, territorio y características

Escucha Activa surgió luego de la pandemia de COVID 19 como un espacio de diálogo y acompañamiento para personas mayores brindado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con el fin de fomentar su integración a través del diálogo y de la empatía. Su principal objetivo es que este grupo poblacional reciba un acompañamiento afectivo que ayude a motivarse, estimularse, orientarse ante determinadas situaciones y contribuya a reducir la sensación de soledad subjetiva (poseer menor afecto y cercanía de lo deseado en el ámbito íntimo, relacional y/o comunitario) y el aislamiento (Vázquez, s.f.).

La propuesta de Escucha Activa es altamente pertinente y está diseñada con un enfoque claro y directo para abordar la problemática de la soledad no deseada en personas mayores. Esta realidad es especialmente alarmante en este grupo etario, ya que la soledad impacta de manera notable en su salud y bienestar. El programa fue diseñado como una respuesta a esta necesidad urgente ofreciendo un espacio de diálogo y acompañamiento para personas mayores, lo cual es fundamental para su integración y construcción de redes sociales (Daroca, 2024, Entrevista N°1, agente implementador).

Previo al diseño de la política pública a nivel local, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Bienestar Integral, llevó adelante la primera encuesta postpandemia a vecinos mayores de 60 años sobre soledad no deseada en personas mayores, considerando que la Ciudad de Buenos Aires es uno de los distritos más envejecidos del país: 1 de cada 4 vecinos tiene 60 años o más. Entre los resultados se obtuvo que más del 50% de las personas encuestadas presentaron sentimiento de tristeza de manera recurrente.

Escucha Activa fue concebida en octubre de 2022 como un canal de recepción de las demandas de las personas mayores que requiere articulación y coordinación con diversas áreas de gobierno. La colaboración requirió de 174 niveles de articulación capaces de proteger la información sensible, y abordar las problemáticas que pueden o no, ser competencia de la Dirección General de Ciudad Amigable para las Personas Mayores.

La colaboración interna de las áreas competentes fue vital para establecer los criterios de atención garantizando que fueran amigables con las personas mayores. *Escucha Activa* fue “diseñada para atender las necesidades de las personas mayores que se contactan para conocer la oferta programática o para averiguar por servicios de asistencia” (Entrevistado N°2, agente implementador).

La política partió de dos procesos en simultáneo, por un lado, se realizaron pruebas piloto para la prueba de la iniciativa por parte de personas mayores, indispensables para el diseño del servicio y, por otro lado, se articuló la colaboración intergubernamental con el objetivo de poner a disposición todas las herramientas disponibles para el segmento. Del diseño y desarrollo de esta política, participaron asociaciones de personas mayores, usuarias frecuentes de otras actividades de la dirección como “centros de jubilados, centros de día”, asistentes a talleres y espacios de formación que brinda la Secretaría de Bienestar Integral (2022).

En cuanto a su metodología, el programa fue pensado para promover la participación e integración social, y brindar un ambiente amigable a los adultos mayores que marquen el #147 (Opción 5). También se puede acceder al servicio desde otras localidades de Argentina, marcando un número alternativo: #08009992727 (Opción 5). Del otro lado de la línea, hay un operador del centro telefónico que ha sido capacitado por especialistas en gerontología para escuchar atentamente e identificar las necesidades e intereses de la persona que llama, contando con acceso a todos los programas y actividades que se realizan en Buenos Aires para mayores de 60 años (Vázquez, s.f.).

Los motivos de las llamadas pueden ser diversos, como en el caso de los usuarios entrevistados que se presentan a continuación:

Cuando llamé la primera vez no entendía bien de qué se trataba, me habían invitado a comunicarme un día que asistí a una actividad en el centro de Jubilados al que iba, y en ese momento no me contacté. Yo vivo sola, mi marido falleció en la pandemia y me costó mucho reactivar mi vida. De a poquito empecé a salir con ella a caminar, a las salidas del centro y algún que otro viaje. Cuando ella se fue a vivir con su hija a Córdoba, yo volví a quedarme encerrada porque no quería moverme sola. En ese momento encontré el papelito que me habían dado ese día y decidí llamar (Entrevistada N°3, 2024, Usuario).

Llamé a Escucha Activa porque necesitaba hacer un trámite de renovación de registro y no había manera de que en la opción de 147 de esos trámites entendieran que yo no sé usar la computadora para hacer los trámites que me pedían, y como yo soy jubilado, no tengo que pagar la tasa para el registro. No había caso, me pasé toda una mañana intentando pedirle al chico que entendiera que necesitaba otra solución o asistencia porque mis hijos trabajan y tienen sus problemas y no me pueden llevar a preguntar personalmente algo que debería ser más sencillo. Se me cortaba la comunicación, y después me era imposible. En una de esas tantas llamadas, escuché que decía la opción 5 para personas mayores... yo tengo 73 años así que por ahí me podían asesorar en ese lugar. Me atendieron muy bien y les expliqué que tenía una limitación para realizar el paso del trámite requerido, y me dijeron que, a través de ellos, podían pedir que alguien nos asesorara de manera personalizada con los trámites (Entrevistado N°4, 2024, Usuario).

De esta forma, el equipo de operadores ejerce una escucha atenta, activa y empática, libre de prejuicios y pensada para ser un espacio de acompañamiento y contención. Para todas las etapas de implementación, se realizaron testeos territoriales del dispositivo. Luego, el análisis y seguimiento constante de las problemáticas presentadas es parte de la metodología aplicada en el desarrollo del Programa, y en cuanto a la difusión, se realizaron múltiples acciones tanto territorial como virtual a través de las redes de comunicación oficiales de las diferentes reparticiones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Acerca de la experiencia en la atención, ambos usuarios entrevistados coincidieron en la amabilidad y capacidad de resolución brindada por la opción 5 de Escucha Activa.

Al principio, me preguntaron datos personales que yo no entendía, pero después la chica que me atendió me empezó a contar todas las actividades que había para nosotros los jubilados cerca del barrio. Me contó todo lo que podía hacer cerca de casa y me contó que siempre llamaban muchas personas con situaciones parecidas a la mía. Me hacía acordar a mi nieta, una dulce la chica que me atendió. Me dijo que me podía comunicar siempre que tuviera ganas de charlar o me sintiera sola, o incluso si me sentía mal y tenía ganas de averiguar si había alguna salidita o actividad cerca, cuando tuviera ganas.

Fue muy atenta y se notaba que me estaba escuchando. Fue distinto a las veces que llamaba al 147 por otros trámites o denuncias, se notaba que sabían hablar con personas grandes, porque el trato era muy cordial y atento. La experiencia fue muy buena, tenían una serie de propuestas como teatro, cine, arte, radio, gimnasia, talleres de cocina saludable y muchas cosas que yo ni sabía que había gratis, y cerca de casa. Ese día también me invitó a participar de un sorteo para ir al teatro, la verdad que me pareció muy buena la atención, cuando me di cuenta había hablado como media hora con la persona que me atendió (Entrevistada N°3, 2024, Usuario).

Me pareció muy bueno, la atención muy cordial, me atendió un muchacho que después de solucionar mi consulta, me ofreció conocer lo que ofrecía el Gobierno para las personas mayores. La verdad es que me sorprendió la experiencia y le agradecí por un lugar en el que sean atentos y escuchen a la persona que llama, no traten de dar una respuesta automática igual que la grabadora donde hay que apretar números y no entienden nada (Entrevistado N°4, 2024, Usuario).

En el territorio, se visitaron espacios en desarrollo de la Secretaría de Bienestar Integral, como talleres y capacitaciones de inclusión digital, se promovieron y realizaron espacios de formación en organismos públicos sobre atención gerontológica, talleres y mesas de trabajo con centros

de salud, coordinadores de centros de día y coordinadores de centros de jubilados, entre otros. Se realizaron actividades de difusión y explicación del programa, además de las ya mencionadas capacitaciones periódicas que se realizan en el marco de la actualización constante a operadores del 147.

Acerca del territorio para el cuál se planificó esta política pública, el entrevistado N°1, como agente implementador, se remitió a las encuestas sobre soledad no deseada que justificaron la creación del programa Escucha Activa. “Estas encuestas revelan una imagen alarmante de la soledad no deseada en la población de Buenos Aires, lo que subraya la necesidad y relevancia del programa” (Derocha, 2024).

En cuanto a sus resultados, desde el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han informado que ha tenido un alcance y recepción generalizada, superando las expectativas de la Secretaría al tratarse de una política recientemente desarrollada, cuyo canal del programa “ha recibido más 30.000 llamadas, de las cuales un 63.3% corresponden a mujeres y un 36.7% a hombres” (Gómez, 2023, p. 7). La realización de la consulta tuvo una edad promedio de 72 años, mayormente relacionadas con el dispositivo en sí, la solicitud de información sobre cursos y actividades para mantenerse activos y socializar, y la demanda de consejos o asistencia ante cuestiones de la vida cotidiana.

Continuando con la difusión y promoción ampliada en distintas localidades, se esperó un impacto gradual con el objetivo de reducción de la soledad no deseada en las personas mayores. En la etapa inicial, el eje estuvo en el testeo territorial basado en la recolección de los comentarios, la difusión y la implementación articulada entre áreas. Ésta dio cuenta de la necesidad de realizar mesas de trabajo articuladas para el seguimiento de las situaciones de intervención, la importancia de protocolizar y estandarizar las derivaciones entre el sistema de cuidados, las inscripciones a los distintos programas y la actualización constante de la información brindada por el operador a la persona mayor que se comunica.

Escucha Activa centraliza en un solo canal de comunicación, todos los servicios e información disponible con la que cuenta la Ciudad de Buenos Aires para la asistencia y el acompañamiento de personas mayores. El 147 es una vía de comunicación habitual con el Gobierno de la Ciudad que lleva más de 10 años de implementación y que ha resultado efectivo para sostener el vínculo con la ciudadanía de CABA.

Escucha Activa ofrece un espacio de contención, acompañamiento y atención ante situaciones de vulnerabilidad pensado específicamente para personas mayores. La propuesta incluye la posibilidad de difundir en función del interés de los usuarios, las actividades que lleva adelante en toda la Ciudad la Secretaría de Bienestar Integral, y además incorporar actividades y propuestas participativas de otras Secretarías como las que realiza Cultura o Participación Ciudadana (Entrevistado N°2, 2024, agente implementador).

A futuro, se planteó el fortalecimiento institucional de áreas que tengan atención a personas mayores, con el objetivo de concientizar a los equipos de agentes que prestan servicios en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en primera instancia, y luego poner a disposición de otras localidades, la herramienta de manera progresiva en favor de la disminución de la soledad no deseada y el aislamiento en las personas mayores. “Existen en el mundo experiencias de cercanía con la población de personas mayores que comparten características con *Escucha Activa*, sin embargo, este servicio fue diseñado con la posibilidad de incorporar cada vez más servicios disponibles del Gobierno de CABA” (Entrevistado N°2, 2024, agente implementador).

En cuanto a los inconvenientes detectados, Vázquez (s.f.) señala a la brecha generacional entre las personas mayores usuarias del servicio, y los operadores de la línea #147 como una de las fundamentales. También, otra de las principales dificultades surgió producto de la gran cantidad de información que se centraliza a través del operador en la línea, lo que obliga a mantener las bases de datos actualizadas con días, horarios, direcciones, teléfonos, correos, etc. Ello ha requerido un nivel de coordinación entre reparticiones que resultó en una estrategia de afrontamiento de estandarización de la actualización de la información.

De todos modos, Vázquez (s.f.) aclara que resultó posible abordar este desafío a través de una instancia de testeo territorial, donde las personas fueron invitadas a probar la plataforma, realizando una devolución con comentarios que se tradujeron en espacios de capacitación a los operadores del centro telefónico. Por ejemplo, los usuarios entrevistados en la presente investigación coincidieron sobre las buenas cualidades de la política, sin mencionar la necesidad de mejoras significativa en el servicio de *Escucha Activa*.

A mí me gustó, me atendieron muy bien y muy rápido, y las chicas me ofrecieron todo lo que había para hacer en grupo o al aire libre o en lugares cerrados para hacer actividades y talleres y cosas recreativas así que no sé qué se podría mejorar, hay de todo para hacer para quien tiene ánimos y ganas de salir. Quizás estaría bueno que también pudieran llamar por teléfono a otra gente que no se anima a llamar o que no conoce. Los domingos son días difíciles para cuando uno no tiene con quien compartir el día de la familia y atienden de lunes a viernes, pero a mí me sirvió mucho llamar todas las veces o para hacer algo o simplemente para charlar un rato (Entrevistada N°3, Usuario).

La verdad es que el servicio fue muy bueno en mi experiencia, no tengo quejas. La atención fue muy buena, muy amena, el muchacho que me atendió comprendió muy bien lo que yo necesitaba. No me interioricé mucho en las otras áreas que ofrecía el servicio, pero lo que yo necesitaba me lo resolvieron muy bien y muy atentamente. El muchacho además me preguntó por mis intereses y mis hobbies, y nos quedamos conversando un rato largo sobre viajes y pesca después de realizar el trámite, así que me distrajo del enojo (Entrevistado N°4, Usuario).

Como desafíos propios de esta política pública se resalta a la necesidad del cambio de la percepción pública y la lógica de utilización que se tenía de la línea #147 como centro de

llamadas del Gobierno de la Ciudad, al que las personas mayores tendían a considerar como dificultoso y en algunos casos no resolutivo. Sin embargo, *Escucha Activa* planteó una dinámica diferente a los usuarios, con operadores instruidos y capacitados para entablar una conversación con la persona que llama, que puede hablar libremente y sin limitaciones de tiempo.

Así, puede considerarse una experiencia innovadora porque resignifica una herramienta que ya es conocida mayoritariamente por la población y brinda un servicio efectivo para cubrir las demandas de la población de adultos mayores mediante un espacio de contención social telefónico.

Si, creo que es un espacio para contener algunas demandas, como la de la soledad, la necesidad de hablar con alguien, saber que una no está solita en el mundo, por decirlo de alguna manera... Este número es muy bueno porque se puede averiguar en un mismo lugar todo lo que uno necesita saber, sólo marcas 1-4-7 y 5. La otra vez no me podía comunicar para sacar un turno con el otorrino y desde ahí me comunicaron y pude pedir mi turno. Falta mucho trabajo igual porque hay gente que la pasa mal y por ahí con un llamado no alcanza a veces, pero sí contiene en ese sentido de tener una charla agradable con alguien (Entrevistada N°3, Usuario).

Creo que sirve para asistir y ayudar a las personas que tienen dificultades con trámites y con servicios del Gobierno de la Ciudad. También sirve mucho para la gente a la que le gusta hacer actividades recreativas y sociales en lugares, sobre todo la gente que vive sola o tiene sus hijos fuera... (Entrevistado N°4, Usuario).

2.4. Escucha Activa en el escenario actual y desde la teoría de Esping-Andersen

Siguiendo las tendencias demográficas y económicas del Estado de bienestar, Gösta Esping-Andersen (2008), dentro de la teoría tripartita de Estado-mercado y familias, plantea el escenario de una “sociedad sin hijos”, lo cual significará básicamente una sociedad cuya población estará reduciéndose hacia términos dramáticos, tratándose de algo muy negativo en términos macroeconómicos, con una población extremadamente envejecida, en instituciones de cuidados a causa de la distribución de los riesgos y de las necesidades sociales.

Mientras en la época dorada del Estado de Bienestar, aquellos que estaban en situación de mayor riesgo eran las poblaciones mayores, actualmente la incidencia del riesgo social está bajando en el ciclo de vida a escalas de edad más tempranas, en familias jóvenes y en niños pequeños. Es aquí donde la tasa de pobreza aumenta más, cuyos ingresos están reduciéndose cada vez más.

Así, teniendo en cuenta que el Estado de Bienestar fue construido para tratar una estructura de riesgo de la generación de nuestros padres o abuelos, en la actualidad, la nueva estructura de riesgos hace que el Estado no alcance a cubrir las nuevas necesidades. En consecuencia, según Gösta Esping-Andersen (2008), el gran desafío sería establecer un paquete de políticas coherentes para un Estado de bienestar del siglo XXI con cinco ingredientes básicos:

- Primer ingrediente: invertir en las infancias pues significa un cambio del sesgo tradicional de transferir ingresos para los pobres y especialmente un cambio hacia los servicios proporcionados a las familias.
- El segundo ingrediente sería invertir en las mujeres a fines de que se conviertan en las heroínas de la sociedad postindustrial como la clave de un nuevo equilibrio de bienestar.
- El tercer ingrediente: combatir el impacto de la clase de origen en las posibilidades y oportunidades de los niños.
 - Otro ingrediente: la necesidad de un nuevo sistema de evaluación del riesgo, una nueva solidaridad, un nuevo contrato social.
- Y quinto: la necesidad de nuevo sistema de contabilidad social (p. 5).

Un factor para analizar es lo que Gösta Esping-Andersen (2008) denomina como “suerte generacional” (p. 9). Por ejemplo, en los años 50 y 60, los mayores en aquella época sufrían un riesgo enorme de pobreza, pero empezaban a trabajar, justo después de la Segunda Guerra Mundial, con empleo fijo, buenos salarios y trabajo estable. Esto les permitió acumular muchos recursos a lo largo de sus vidas, convirtiéndose en una generación muy afortunada.

Sin embargo, los que han retirado en los años 50 y 60 tuvieron mala suerte, llegando a la edad adulta en la Primera Guerra Mundial, pasando su primera juventud durante la gran depresión de los años 30, y culminando con la Segunda Guerra Mundial. Estas generaciones acumularon poco y fueron pobres en su vejez, pero mucho peor se vislumbra el escenario de los que hoy en día están naciendo. Por ejemplo, si el 30% de los hijos en España tiene un fracaso escolar antes de acabar la escuela secundaria, posiblemente ese 30% será una generación muy desafortunada.

Con relación al envejecimiento de la estructura social argentina (especialmente la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), puede decirse que posee un crecimiento exponencial significativo que requiere un nuevo enfoque de las políticas públicas que se adapte a la nueva realidad y se adapte según las necesidades de estos “nuevos actores” sociales, que antes no generaban inquietudes ya que las tasas de natalidad eran porcentualmente más significativas y la esperanza de vida de un adulto era menor.

Actualmente las estadísticas se invirtieron y muestran un envejecimiento demográfico notorio, lo que supone extender el mayor tiempo posible la actividad vital óptima de las personas, incentivando a los adultos mayores de 60 a extender su calidad de vida y la productividad, procurando el bienestar físico y psíquico, que les permitan la independencia y una participación social por más extendida bajo el concepto de envejecimiento activo, flexible y adaptable a los cambios sociales que cada vez se producen con mayor intensidad en menores períodos de tiempo (Gómez, 2023).

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires destinó parte del presupuesto proveniente, tanto del Ministerio de Salud como del Ministerio de Desarrollo Social a través de la Secretaría de

Bienestar Integral y la Dirección General de Ciudad Amigable para Personas Mayores, en actividades, lugares y profesionales, especialmente capacitados para el acompañamiento de la sociedad de la tercera edad que se encuentren transitando emociones cómo no sentirse parte de la sociedad, generando sentimientos de tristeza y soledad.

Escucha Activa centraliza en un solo canal de comunicación, todos los servicios e información disponible con la que cuenta la Ciudad de Buenos Aires para la asistencia y el acompañamiento de personas mayores. El 147 es una vía de comunicación habitual con el Gobierno de la Ciudad que lleva más de 10 años de implementación y que ha resultado efectivo para sostener el vínculo con la ciudadanía de CABA. Escucha Activa ofrece un espacio de contención, acompañamiento y atención ante situaciones de vulnerabilidad pensado específicamente para personas mayores.

La propuesta incluye la posibilidad de difundir en función del interés de los usuarios, las actividades que lleva adelante en toda la Ciudad la Secretaría de Bienestar Integral, y además incorporar actividades y propuestas participativas de otras Secretarías como las que realiza Cultura o Participación Ciudadana. Escucha Activa fue diseñada para atender las necesidades de las personas mayores que se contactan para conocer la oferta programática o para averiguar por servicios de asistencia (Entrevistado N°2, agente implementador).

Así, la implementación de *Escucha Activa* como un dispositivo mediante el cual se puedan englobar todas estas políticas existentes y generar una política de comprensión integral de la realidad de las personas mayores de calidad, produce un impacto entre las problemáticas que acontecen a la tercera edad, con el objetivo de que las personas mayores reciban un acompañamiento afectivo que las ayude a motivarse y estimularse, las oriente ante determinadas situaciones y contribuya a reducir la sensación de soledad y el aislamiento.

Si bien podemos decir que el enfoque es racionalista y que su surgimiento deviene de un contexto único que fue la pandemia COVID-19, ya que no hubo registros previos de algún suceso similar, esta política pública es también de carácter incrementalista ya que la propuesta si bien tiene enfoques innovadores, también propone utilizar o ajustar políticas públicas preexistentes, es decir que comparte la idea “seamos racionales cuando sea posible, utilicemos el incrementalismo cuando sea oportuno, seamos racionales ante lo nuevo e incrementales ante lo estable” (Gómez, 2023, p. 4).

Siguiendo a Gómez (2023), puede afirmarse que, desde el inicio esta política pública, se pensó en poder llegar a la ancianidad desde un lugar ya conocido como es la línea telefónica ya que muchos adultos mayores tienen dificultades para la conectividad digital de redes sociales e internet, o simplemente no poseen a alguien que los ayude en esas áreas. Por ello, se implementó *Escucha Activa* en favor de asesorar en cuestiones digitales “como sacar un turno para un trámite, guiar para la conectividad a internet o simplemente para escuchar lo que los adultos mayores tienen para decir, pero no encuentran donde ni a quién” (p. 5).

En cuanto a la implementación y la efectividad alcanzada respecto a las expectativas del diseño, uno de los agentes implementadores consideró que ha arrojado resultados efectivos dado que

“tuvimos una excelente recepción como programa, tanto en la cantidad de llamados como en la opinión del público objetivo”.

Sin embargo, considero importante destacar que medir una política pública de esta índole únicamente por el volumen de llamadas es un enfoque incorrecto. Siempre me he centrado en la experiencia del usuario, y hemos tenido numerosos casos de personas que, gracias a Escucha Activa, pudieron romper el hielo y tener su primera conversación en días, semanas e incluso meses, después de largos períodos de soledad no deseada. Personalmente, considero que tuvimos resultados efectivos, pero fue un proceso complejo el armado de la línea y el entrenamiento de los operadores para poder lograrlo y siempre hubo y hay espacio para perfeccionar el servicio (Entrevistado N°2, agente implementador).

Con respecto a la calificación sobre el servicio brindado según las necesidades de los adultos mayores, los usuarios entrevistados lo caracterizaron como un muy buen servicio con el asesoramiento adecuado, preciso y cordial, que esperarían su continuidad en el tiempo.

La verdad muy buen servicio, porque a nosotros a veces no nos entienden o no nos tienen paciencia cuando tenemos alguna pregunta o alguna necesidad, y en este número, todas las veces que llamé, me trataron muy bien. Me escuchaban lo que yo respondía, la chica entendió muy bien que a mí me costaba mucho salir después de la pandemia y que a veces me siento mal, no estaba apurada por terminar el llamado o resolver el trámite y ya, sino que estaba ahí para escuchar. Hubo una respuesta amable para cada consulta, hablaban despacio para que se entienda bien, se tomaron el trabajo de buscar bien las direcciones de los lugares más cerca de casa para que no tenga que viajar, para mí, fue excelente (Entrevistada N°3, Usuario).

... a veces llamas para preguntar cómo se hace algún trámite y te empiezan a decir que te metas en la página de la www y a los dos minutos de decir letras ya me perdí porque no entendí nada. Todo te piden que sea por la computadora o por el celular y no se tiene en cuenta que no todos los sabemos usar para los trámites. Pero en la opción 5 del 147 a mí me atendieron muy bien y a después me llamaron por teléfono para asesorarme con el trámite y lo pude hacer después de renegar unos cuantos días. En ese sentido puedo calificar como muy buena en cuanto al asesoramiento con el trámite... considero que sí podría prolongarse en el tiempo y en las otras opciones. El servicio de contactarse por teléfono para la atención personalizada en trámites me sirvió muchísimo también, yo creo que hay gente que no lo conoce todavía y que seguramente le podría solucionar muchas cosas (Entrevistado N°4, Usuario).

2.5. Buenas prácticas en atención a adultos mayores

Como antecedente, se puede mencionar a la experiencia en innovación social correspondiente al Ciclo 2006-2007 para el Acompañamiento Telefónico a Mayores (ATM) implementado en la provincia Córdoba, Argentina, como un servicio gratuito que prestaron 62 adultos mayores voluntarios, en su mayoría mujeres. El servicio se dividió en turnos de tres horas para la atención de líneas telefónicas gratuitas que acompañen a personas mayores solas, angustiadas, en crisis o con la necesidad que alguien los escuche.

El proyecto fue coordinado por la ONG Centro de Promoción del Adulto Mayor (CEPRAM), institución que seleccionó a los voluntarios, los capacitó y luego les dio seguimiento en su labor. La capacitación buscó desarrollar las herramientas necesarias para contener e intervenir en las

crisis de personas mayores que se comunican con el programa. Una vez concluido este proceso, se firmó un “contrato” de trabajo por un año, estableciendo el procedimiento predefinido que debían los voluntarios seguir para abordar una llamada.

En casos, el psicólogo supervisor podría escuchar la llamada para luego hacer apreciaciones, sugerencias o críticas constructivas. Mensualmente y de forma aleatoria, un psicólogo seleccionaba fichas de evaluación y volvía a llamar al consultante para evaluar su grado de satisfacción y la eficacia de la ayuda recibida.

Por otra parte, en el marco de la Red Mundial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, en el año 2010, en la Ciudad de Mendoza⁹, se implementaron programas con miras a conectar ciudades, comunidades y organizaciones de todo el mundo que compartan el objetivo de hacer de sus respectivas comunidades, un lugar excelente para todas las generaciones, basado en el concepto de envejecimiento activo y saludable, maximizando las oportunidades de inclusión.

El Programa Fonoamigo fue creado y puesto en marcha en el marco de Ciudades Amigables con las Personas Mayores bajo el objetivo general de superar la soledad de los adultos mayores, promoviendo un mejoramiento en los niveles psicológico y emocional, a través del acompañamiento telefónico. La propuesta es para toda persona adulta, mayor de 60 años, sin patologías psiquiátricas, sola, en especial sin red familiar continente o que pasa gran parte del día sin compañía, dependiente o auto válida, residente de la ciudad de Mendoza. De este modo, en las comunicaciones telefónicas se pretende principalmente intervenir sobre los recursos personales del adulto, para la resolución activa de sus propios problemas o dificultades cotidianas.

Por su parte, considerando que la Ciudad de Buenos Aires “es la ciudad más longeva del país y lidera las de América Latina” (Entrevistado N°2, agente implementador), puede mencionarse que allí se implementó por primera vez en agenda de gestión del gobierno local a las problemáticas asociadas al bienestar emocional-luego de la pandemia-, por lo que *Escucha Activa* es una política recientemente desarrollada, que hasta el momento ha tenido un alcance y recepción generalizada que viene superando las expectativas de la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno de la Ciudad (Gómez, 2023).

Escucha Activa no es un programa único en el mundo; durante su formulación, nos conectamos con referentes de iniciativas similares a nivel global. Ejemplos de estos programas: Silbernetz

⁹ <https://ciudaddemendoza.gob.ar/secretaria-de-gobierno/subsecretaria-de-inclusion-y-desarrollo-humano/adulto-mayor/>

en Alemania (programa muy similar a EA), la Global Initiative on Loneliness and Connection en el Reino Unido, entre otros (Deroca, 2024, Entrevistado N°1, agente implementador).

También puede mencionarse que, en el año 2022, en la provincia de Jujuy¹⁰ se habilitó un número para denunciar y proteger a adultos mayores que sufren situaciones de violencia, brindándoles contención y acompañamiento dado que ellos no visibilizan esos problemas y no denuncian cuando sufren abusos y maltrato.

Dicho canal estima poder garantizar la restitución de sus derechos a través de un equipo interdisciplinario que atiende sus demandas con el fin de contener a esta población y brindar un proceso de escucha en todas las localidades de la provincia sobre las situaciones de violencia que sufren los abuelos y que incluyen el abuso psicológico, el maltrato verbal y el abuso económico mediante un equipo interdisciplinario compuesto de profesionales en abogacía, trabajo social y psicología.

A nivel internacional, se han detectado otras políticas públicas destinadas a los adultos mayores, persiguiendo su inclusión y bienestar según las características del contexto de envejecimiento progresivo de la población mundial de acuerdo con el desarrollo del marco normativo internacional, que ha servido de plataforma para impulsar el avance de una nueva institucionalidad desde la cual ha sido posible generar políticas públicas bajo el enfoque de derechos (Huenchuan, 2006).

Al respecto, pueden mencionarse de manera ejemplar las siguientes políticas públicas del Cono Sur son:

- La instalación de un Sistema Progresivo de Atención que tenga su prioridad en el cuidado comunitario, a través de los servicios de apoyo en domicilio y los centros de día, dejando como última instancia la institucionalización en residencias de larga estadía.
- Formar cuidadores/as domiciliarios/as necesarios/as para que las personas mayores en situación de dependencia puedan envejecer en sus casas, fortaleciendo de esta manera el derecho a vivir en sus hogares.
- La garantía de los derechos humanos en los cuidados a largo plazo sobre todo en las residencias de larga estadía.

¹⁰ <https://www.todojujuy.com/jujuy/adultos-mayores-linea-telefonica-denunciar-maltrato-n221732>

- Sensibilizar a la población sobre la cultura del buen trato de manera de contribuir a generar en la sociedad una modificación de la imagen de la vejez, ayudando a enriquecer a la sociedad a través de la integración de las personas mayores en los espacios públicos.
- Fomentar la participación de las personas mayores como personas activas en la trama social, especialmente en los espacios institucionales donde se diseñan, implementan, evalúan y monitorean las políticas públicas que les atañen (Consejos de Mayores).

2.5.1. La Plataforma Integrada de Servicios de Atención en Costa Rica

En el seno de la administración de justicia de Costa Rica, se han implementado acciones afirmativas en la última década para garantizar el acceso de las personas mayores a la justicia, planteando la obligación del juez o la jueza de trasladarse al sitio donde se encuentra la persona mayor, ofreciendo una atención prioritaria. Se contempla la ejecución del trámite de los expedientes judiciales de las personas mayores y la implementación de una línea telefónica de especial de atención para obtener información.

La puesta en marcha de una plataforma integral de servicios posee la finalidad de que la persona mayor no tenga que desgastarse recorriendo cada una de las oficinas gubernamentales y acceda en un mismo espacio a todos los servicios que requiere para hacer efectivos sus derechos (Chavez Cervantes, 2014). Ello permite un abordaje integral, por medio de una atención personalizada y jurisdiccional de asesoría jurídica y atención social y psicológica por parte de equipos especializados.

Esta plataforma se rige por los principios de la descentralización de los servicios, su gratuidad y la accesibilidad sin discriminación de la población en condiciones de vulnerabilidad. El modelo de la plataforma coloca a la persona como el centro del proceso, quien es asistida por equipos interdisciplinarios que facilitan la coordinación con otros servicios interinstitucionales para garantizar el acceso a la justicia.

Por ejemplo, dentro de la plataforma pueden agregarse oficinas de la mujer u otro tipo de oficinas administrativas y servicios no judiciales para realizar los diferentes trámites con jueces o juezas de cada especialidad (penal, de familia, de pensiones alimentarias, de violencia intrafamiliar). De este modo, se facilita el trabajo en redes, asegurando la transversalidad y la transdisciplinariedad institucional y los servicios continuos y sostenibles a lo largo de todo el proceso, con un claro enfoque de derechos humanos, favoreciendo la aplicación de medidas

alternativas como la conciliación y la justicia restaurativa, que buscan fortalecer el tejido social, tanto de la persona víctima como de quien agrede.

En Costa Rica se ha logrado implantar este sistema sin reforma legal de por medio, y se ha apostado por una sana y correcta administración de los recursos públicos para brindar y garantizar efectivamente los derechos de las personas mayores. Por consiguiente, si la persona va a denunciar penalmente se le toma la denuncia, si se trata de un caso de violencia doméstica también se le brinda el acompañamiento psicológico y todos los actores involucrados se reúnen en el mismo espacio —jueces, fiscales y defensores públicos.

Según datos estadísticos de la plataforma, entre diciembre de 2011 y el 23 de mayo de 2014, 292 personas mayores son o han sido parte de procesos judiciales de violencia intrafamiliar y 281 han denunciado delitos ante la Fiscalía (Chavez Cervantes, 2014). Un aspecto importante de una plataforma integral de servicios es que fortalece la participación ciudadana en la mejora del servicio que se presta (garantía ciudadana) y permite evaluar el tipo de atención brindada para disponer adecuadamente de medidas correctivas del desempeño. En ese sentido, del total de personas mayores atendidas, el 60% ha evaluado la atención como excelente y un 37% como muy buena, es decir que el grado de satisfacción de los usuarios de edad avanzada con el sistema alcanza el 97% de la población atendida.

2.5.2. Propuesta de Intervención a través del Acompañamiento Telefónico en Chile

Un estudio realizado durante la pandemia por COVID-19 en Chile señaló que el aumento de la soledad en este periodo se dio tanto entre las personas adultas mayores que vivían solas como en las que vivían acompañadas, a través de sentimientos de falta de compañía, aislamiento y escasa integración, dependiendo de su situación residencial.

Como contrapartida, se planteó a la integración social como la posibilidad de que la persona reciba diversos tipos de apoyo, lo que facilitaría su vida cotidiana a través de un consejo u otro tipo de ayuda para que la persona pudiera recurrir. Sobre este aspecto, uno de los grupos que más resultó afectado en este periodo fueron las personas adultas mayores, y que perdieron la disponibilidad de estar integradas en sus comunidades y de contar con apoyos sociales diversos (León Aguilera et al, 2021).

En este contexto, el acompañamiento telefónico apareció como un dispositivo de intervención para generar efectos positivos y mejorar la percepción de la soledad, favoreciendo el intercambio intergeneracional a través del voluntariado, creando sinergias, tanto para las

personas voluntarias como para las personas acompañadas. Dicho contacto intergeneracional se fue evidenciando conforme avanzaba la cuarentena, pues a mayo tiempo de encierro, más personas jóvenes se acercaban al acompañamiento telefónico mayor (ATM).

El ATM representó la estrategia de intervención pensada por la Fundación Amanoz, basada en un modelo psicosocial de intervención, encuadrada dentro de la Psicología Social, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de estas. Este dispositivo fue totalmente virtual y se reclutaron personas voluntarias de diversas edades, quienes completaron su ficha de postulación online, tras una entrevista telefónica, y recibieron una capacitación básica.

Luego de este proceso, cada persona voluntaria fue asignada a una persona adulta mayor para llamar telefónicamente, constituyéndose una dupla. Las llamadas debían realizarse al menos una vez a la semana, durante el periodo del estudio. El estudio se realizó entre abril y junio de 2020, utilizando un muestreo no probabilístico y por conveniencia que alcanzó a 124 personas adultas mayores chilenas (más de 60 años), que participaron voluntariamente en el estudio tras ser derivadas de municipios de la Región Metropolitana y del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), durante el primer semestre del año 2020.

En cuanto a los resultados de la investigación sobre el dispositivo ATM a la luz de la multicausalidad de la soledad (León Aguilera et al, 2021), puede decirse que, si bien no se logró la significancia estadística, se evidenció en un grupo que mejoró la sensación de soledad percibida en medio de un contexto de aislamiento impuesto por la COVID-19.

Estos resultados alientan sobre la posibilidad de investigar e invertir en dispositivos a distancia (virtuales o telefónicos) para personas adultas mayores, con la intención de intervenir en las variables soledad-afectos y contribuir a fomentar emociones positivas. Asimismo, pueden reducir la soledad subjetiva o emocional, contribuyendo al aumento de emociones positivas y la red social, desde el punto de vista de la integración comunitaria según se ha reportado en diversos estudios y metaanálisis (Cattan et al., 2005 en Pinazo y Bellegarde, 2018).

2.5.3. Estrategia de acompañamiento gerontológico vía telefónica en México

A través del Programa de Acompañamiento Gerontológico Telefónico (AGT), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), brindó orientación preventiva contra el coronavirus, así como monitoreo de riesgos y de depresión a más de 100 mil personas mayores derechohabientes se han realizado pruebas de COVID-19 y de depresión en el marco de la pandemia por COVID-19. En dicho contexto, los Estados pusieron en marcha

medidas para dar respuesta a los problemas más urgentes de la emergencia y así proteger los derechos de todas las personas, especialmente a los grupos y comunidades que viven en situaciones de vulnerabilidad, incluyendo a las personas mayores (Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la Situación de las Personas Adultas Mayores, 2022).

Para minimizar los efectos de la pandemia en la salud mental, la Dirección Normativa de Salud del ISSSTE, puso en marcha el Programa Integral de Salud Mental (PISM) para los tres niveles de atención del Instituto: Promoción, prevención y atención de los/as derechohabientes. De este modo, el ISSSTE ha implementado el Programa de Acompañamiento Gerontológico Telefónico (AGT) como una línea de acción para el bienestar.

Las personas encargadas de implementar la atención telefónica y brindar orientación preventiva contra el coronavirus, así como monitoreo de riesgos de COVID-19 y depresión, fueron trabajadores del ISSSTE, quienes integran los Módulos Gerontológicos, el Programa de Envejecimiento Saludable y el Programa ECOS para el Bienestar de las 35 representaciones Estatales y Regionales del ISSSTE en el país.

En 2020, según datos del ISSSTE, se realizaron 14.131 mil detecciones de depresión de forma presencial y a través del Acompañamiento Gerontológico Telefónico 49.915 dando un total de 64.046; mientras en el primer semestre del 2021 se realizaron 36.701 detecciones de depresión siendo el 72% a través del AGT¹¹. Se logró identificar que el 10,3 % de los pacientes presentaron síntomas moderados y 5,2 % síntomas altos; ambos grupos fueron orientados sobre estrategias para afrontar su situación y los segundos, referidos para atención telefónica con especialistas del área de Salud Mental.

Además de los tamizajes, la atención que otorgó el Instituto vía telefónica incluyó: orientación COVID-19 para personas mayores de 60 años – limpieza de bastones, de sillas de ruedas, higiene de manos y cómo deben de cumplir esta sana distancia-; recomendaciones de adherencia y continuación al tratamiento llevado en Módulos Gerontológicos; confirmación de comprensión y eliminación de mitos; integración familiar y comunitaria e información preventiva de violencia en esta edad.

Entre las conclusiones de la política implementada, se obtuvo que la estrategia ha generado muchos beneficios cuando las personas mayores se empoderan, a partir del compromiso social

¹¹<https://iberoamericamayores.org/2022/04/17/mexico-issste-implementa-estrategia-de-acompanamiento-gerontologico-via-telefonica-durante-el-aislamiento-social-por-la-pandemia/>

de los voluntarios que trabajaban de su casa, mejorando así la salud mental de toda la comunidad.

3. CONCLUSIONES

3.1. *Análisis de resultados y comparativa*

En líneas generales, puede concluirse que la creación de una política de carácter innovador como *Escucha Activa* generó un quiebre en la forma de tratar las cuestiones sociales relacionadas al bienestar emocional y psicológico de los adultos mayores. Asimismo, marcó el eje del camino a seguir bajo la necesidad del fortalecimiento institucional de áreas de atención a la tercera edad, con el objetivo de concientizar a los equipos de agentes que prestan servicios en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en primera instancia, y luego poner a disposición de otras localidades de manera progresiva.

Su objetivo principal apuntó a la disminución de la soledad no deseada, el aislamiento en las personas mayores y su impacto, abarcando una problemática cuyo eje está basado en la salud integral de las personas mayores, considerando la teoría tripartita de Estado - mercado y familias. En este escenario progresivo de una “sociedad sin hijos”, con un posible impacto negativo en términos macroeconómicos, se presenta una población envejecida, acrecentando la distribución de los riesgos y de las necesidades sociales.

En dicho marco, el tipo de escucha que el programa ofreció (puntualmente la contención brindada por el personal hacia los adultos), también permitió observar que hay otras áreas descuidadas y desconocidas que afectan a la tercera edad, como es el caso de la violencia en adultos mayores, tanto en el vínculo familiar como en las instituciones de cuidado.

Sin duda, el acompañamiento telefónico es una herramienta de intervención gerontológica beneficiosa para las personas adultas mayores y, al igual que otros dispositivos, incluye la posibilidad de fomentar la integración social para lograr una mejor calidad de vida y mejor envejecer. Para lograr la integración social y paliar efectivamente la soledad, se debe utilizar mecanismos que trasciendan al ámbito familiar y posibiliten un mayor énfasis a los dispositivos grupales y comunitarios.

El acompañamiento telefónico es una posibilidad de intervención que puede ser muy útil en personas adulta mayores, incluso utilizable fuera de la pandemia, aunque se debe tener presente sus limitaciones, ya que la soledad es una variable multicausal y compleja (León Aguilera et al, 2021). De todas formas, en el caso de *Escucha Activa*, los agentes implementadores entrevistados coincidieron en la pertinencia de la política pública en cuanto a su diseño y puesta en marcha en el territorio caracterizado por la longevidad.

Quienes participaron del proceso y del ciclo de la política pública han podido afirmar que los resultados de la puesta en marcha de la opción telefónica 5, dentro de la línea 147, dieron cuenta de un proceso efectivo respecto a las expectativas de mejora vinculadas a la situación de aislamiento y soledad de los adultos mayores.

Por otra parte, los usuarios se mostraron satisfechos por la calidad de la atención brindada y por la existencia de un mecanismo planificado para su grupo etario, concibiendo sus necesidades, situaciones particulares y la oferta de actividades, trámites y recursos disponibles según con cada grado de demanda dentro de la circunscripción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En otros países, este tipo de políticas propias de un Estado de Bienestar se han considerado como antecedentes y también como continuadoras de esta buena práctica, tanto a nivel nacional como internacional. Una característica del envejecimiento en la región y el mundo, además de la rapidez con la que se está dando, es la feminización evidente que asume este proceso.

Sin embargo, siguen operando serias desigualdades para las mujeres producto de una historia que formó a las personas mayores bajo relaciones de género rígidas que desfavorecieron a las mujeres en todo lo relacionado a la esfera pública: menor acceso a la educación, al mercado laboral y a la participación política y social. Por otro lado, la mujer fue relegada a la esfera privada como protagonista del cuidado familiar y responsable de las tareas del hogar.

Ese mismo clima patriarcal expresado en lo cultural, social y político ayuda a comprender la falta de políticas públicas que han alimentado la brecha de género que se profundiza en la vejez y donde las desventajas para ellas son altamente alarmantes. En la actualidad, es importante que, además de la mirada de género, las políticas públicas añadan la perspectiva de diversidad sexual a los fines de incluir a todas las personas mayores que forman parte del colectivo de la tercera edad.

Adicionalmente, es necesario dar pasos para terminar de fortalecer la seguridad económica en las personas mayores, promoviendo una cultura del buen trato, su participación económica, social y la capacidad de poder envejecer en las casas a través de la formación y asistencia de cuidadores domiciliarios a fines de evitar las institucionalizaciones innecesarias (Roqué, Fassio, 2015).

3.2. Síntesis

Luego del análisis de la temática, los casos comparativos y el trabajo de campo, pudo sostenerse la hipótesis principal acerca de que Escucha Activa es *“una política pública pertinente que*

considera el creciente envejecimiento de la población fija de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que puede facilitar difusión de políticas públicas ya existentes o la creación de nuevas adecuadas a la demanda del propio territorio y población, además de servir como antecedentes de futuras iniciativas en otros países y poder nutrirse de otras del mismo modo”.

Por otra parte, en cuanto a las hipótesis secundarias, también se pudo concluir que, en un contexto de longevidad creciente, la característica poblacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires requiere de políticas públicas que den cuenta del paulatino cambio demográfico en aspectos etarios. Allí es donde políticas públicas como *Escucha Activa* pueden ofrecer un mapa de necesidades, dar a conocer políticas públicas faltas de difusión o ser el puntapié para la creación de nuevas acciones.

Por ende, tanto implementadores como usuarios sostienen que esta política pública fue una herramienta de utilidad y de buenos resultados que permitió la planificación de nuevas estrategias adecuadas a la demanda del grupo poblacional objetivo. Con dicha finalidad, desde su creación, se nutrió de antecedentes internacionales para su desarrollo, funcionando de inspiración para la creación de políticas públicas similares.

En cuanto a los antecedentes y réplicas de las buenas prácticas para escuchar activamente las necesidades de la tercera edad, resulta de importancia que en cada país se analicen las acciones a implementar para que los derechos de las personas mayores sean efectivamente garantizados, puesto que no basta con la existencia de la norma o la enunciación de los derechos, faltan acciones firmes y una verdadera voluntad política para llevarlos a cabo.

En el ámbito internacional, es indispensable que en todos los instrumentos de orden vinculante que se elaboren a favor de las personas mayores se incorpore el tema estructural de la administración de justicia, porque no basta con desarrollar garantías, también debe indicarse con claridad la forma en que se van a hacer efectivas. Junto con ello, hay que insistir en la necesidad de ofrecer servicios integrados para las personas mayores como una medida efectiva para garantizar sus derechos.

3.3 Alcances y limitaciones

Resultaría de utilidad el poder crear un banco regional de buenas prácticas, que permita compartir experiencias que han resultado efectivas para la protección de los derechos de las personas mayores tanto a nivel judicial como administrativo, a fines de evitar aquellas que no han resultado apropiadas para otros países y replicar las que han impactado de manera positiva

en los servicios. Esa información y ese conocimiento deberían estar disponibles preferiblemente en línea, al alcance de todos los Estados y de las personas usuarias (Chavez Cervantes 2014).

Los países del Cono Sur atraviesan en la actualidad el envejecimiento de las personas y de las poblaciones. Tanto a nivel individual como poblacional -y por ende social-, el envejecimiento es un fenómeno ineludible ante el cual los gobiernos deberían aprovechar para invertir en el desarrollo social del país, de modo que las personas que lleguen a la vejez lo hagan con las mejores herramientas y la vivan en las mejores condiciones.

Para ello, resulta necesario que el abordaje de las políticas orientadas a las personas mayores se realice desde un enfoque gerontológico, que es la disciplina que estudia el envejecimiento y la vejez desde una perspectiva biopsicosocial, para poder brindar las mejores herramientas a estos fines. Más aún, el paradigma de los derechos humanos, para realizarse, debería complementarse con la perspectiva género y de diversidad sexual.

Desde luego, el presente estudio ha permitido un acercamiento a las problemáticas de los adultos mayores y las soluciones gubernamentales ofrecidas desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. De suyo, la exploración de estas realidades resulta fundamental para el diseño y evaluación de las herramientas de contención y prevención generadas desde la Administración Pública, tanto a nivel local como nacional, aportando la valiosa percepción desde el beneficiario con respecto a la intervención recibida.

Finalmente, cabe destacar que, durante la pandemia, el aislamiento y la soledad de los ancianos se intensificó, requiriendo de nuevas estrategias y nuevos circuitos de comunicación entre los diversos actores sociales. Por consiguiente, se implementó una nueva dinámica telefónica que pretendió prolongarse en el tiempo pero que en 2024 fue dada por finalizada por el cambio en la dirección gubernamental, acortando el ciclo de vida de la política pública por fuera de las expectativas de su diseño.

Sin lugar a duda, entre las limitaciones principales del presente estudio puede mencionarse que la política pública se convirtió en una estrategia de buenos resultados, pero de corto plazo, dadas las características actuales de la política económica relacionadas con la disminución del gasto público en torno a las demandas sociales, más allá de la concepción del Estado de Bienestar.

En cuanto a la metodología de la investigación, el trabajo de campo realizado podría haberse enriquecido con una mayor cantidad de entrevistados, generando así una mejor representatividad. De todos modos, la desfinanciación y posible baja del programa de *Escucha Activa* desafectó a agentes implementadores que podrían haber sido contactados, y limitó la

cantidad de usuarios que podrían haber recordado su utilización como para poder dar testimonio de ello.

3.5. Nuevos interrogantes

Como interrogante principal puede plantearse a cuál será la política o mecanismo continuador de *Escucha Activa* para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que deseablemente pudiera extenderse a nivel nacional, considerando otras experiencias detectadas en varias provincias que también han surgido en el contexto de pandemia por COVID 19.

Teniendo en cuenta que la población tiende a la longevidad y al envejecimiento progresivo, con una mayor representatividad de las mujeres, las necesidades de los adultos mayores se irán intensificando debido a las dificultades económicas, la violencia hacia los grupos más vulnerables, las desigualdades de género, y el avance tecnológico para las personas de otras generaciones no dependientes de la era digital.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amossy, R. y Herschberg Pierrot (s.f.). *Estereotipos y clichés*. Capítulo 4.

Archenti, N. y Piovani, J.I. (2018). *Manual de Metodología*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, Capítulo 15.

Constitución de Buenos Aires (1996), Boletín Oficial, 10 de octubre de 1996, Vigente, de alcance general.

<https://consejo.jusbaires.gob.ar/app/uploads/2023/12/Constitucion-CABA-Lectura-facil.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

Convención interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores. Recuperado de

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Chavez Cervantez, L. (2014). La Plataforma Integral de Servicios en Costa Rica: una herramienta para hacer efectivos los derechos de las personas mayores. En *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores*. Ciudad de México: Naciones Unidas / CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8bc8800a-3e94-4d64-8fe9-8f7fcf6b1cc8/content>

Faletto, E. (1990). *La especificidad del Estado en América Latina*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL N°38.

Florito, J. (2018). *El Cuidado de Adultos Mayores. Las Políticas del Cuidado en Argentina. Avances y Desafíos*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_635285.pdf

Garcés, R. (2014). *Políticas Públicas para la Tercera Edad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNSAM. Recuperado de:

https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/132/1/TLIC_EPYG_2014_GR.pdf

Gomez, M. C. (2023). *Análisis de políticas públicas. Propuesta: Escucha Activa*. Recuperado de: <https://docs.google.com/document/d/1m8oKI2BSLLAtHdsCjR4JCzXWmNCJEfPFPrqx3AHC58/edit>

Gösta Esping-Andersen (2004). *La política familiar y la nueva demografía*. Barcelona: Revista ICE, N°815. Recuperado de: <https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/657/657>

Gösta Esping- Andersen (1999). *Reestructuración de la Protección Social. Nuevas Estrategias De Reforma En Los Países Adelantados*. Brasil: IPEA Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/1674/S3092F825S_es.pdf#page=197

Gösta Esping-Andersen (1993). *Las tres economías políticas del Estado de Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons. Recuperado de: http://ikels-dspace.azurewebsites.net/bitstream/handle/123456789/999/Desarrollo_Institucional_y_Conflicto_De_la_geopolitica_a_la_distribucion_del_ingreso.pdf?sequence=4#page=231

Gösta Esping-Andersen (2008). Recuperado de: https://uom.uib.cat/digitalAssets/311/311236_ballester_lectura1.pdf

Gunturiz Rodríguez, M.; Gómez Cárdenas, C.; Puello-Socarrás, J.; Lucca, J. (2018). *El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, 8 (2), e044. En Memoria Académica. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9349/pr.9349.pdf

León Aguilera, D., Gómez Maldonado, E., Urrutia Quiroz, B., & Rojas G, N. (2021). Soledad en personas mayores: una propuesta de intervención a través del acompañamiento telefónico en Santiago de Chile. *Anales En Gerontología*, 13(13), 117–144. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/gerontologia/article/view/49684>

Navarro, S. H. (2004). *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de

Demografía (CELADE, CEPAL). Recuperado de:

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7193/S044281_es.pdf

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Roqué, M. y Fassio A. (2015). Políticas públicas sobre envejecimiento en los países del Cono Sur: sistema regional de información y aprendizaje para el diseño de políticas públicas en torno al envejecimiento. En *Sistema regional de información y aprendizaje para el diseño de políticas públicas en torno al envejecimiento*. Recuperado de:
<https://www.algec.org/biblioteca/POLITICAS-PUBLICAS-VEJEZ.pdf>

Secretaría de Bienestar Integral (2022). *La soledad no deseada en las personas mayores de CABA*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Vázquez, M. E. (s.f.). *Escucha Activa* (Destacues do Laboratório Latinoamericano de Participação Social em Saúde). Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VV.AA. (2018). *El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, vol. 8, nro. 2, e044. Recuperado de:
https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9349/pr.9349.pdf

VV.AA. (2007). *Introducción a la administración pública argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos, vol. 8, nro. 2, e044. Recuperado de:
https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9349/pr.9349.pdf

5. ANEXOS

Entrevista 1: *Agente implementador*

Tomas García Daroca. Coordinador del Programa Escucha Activa durante 2023

- ¿Cómo podría describir a la propuesta de Escucha Activa en cuanto a su pertinencia y diseño?

La propuesta de Escucha Activa es altamente pertinente y está diseñada con un enfoque claro y directo para abordar la problemática de la soledad no deseada en personas mayores. Esta realidad es especialmente alarmante en este grupo etario, ya que la soledad impacta de manera notable en su salud y bienestar.

El programa Escucha Activa fue diseñado como una respuesta a esta necesidad urgente ofreciendo un espacio de diálogo y acompañamiento para personas mayores, lo cual es fundamental para su integración y construcción de redes sociales.

- ¿Cómo definiría el territorio para el cuál se planificó esta política pública?

Para responder a esta pregunta, me remito a las encuestas sobre soledad no deseada que justificaron la creación del programa Escucha Activa. Estas encuestas revelan una imagen alarmante de la soledad no deseada en la población de Buenos Aires, lo que subraya la necesidad y relevancia del programa.

- ¿Tiene conocimiento de políticas públicas que posean la misma orientación?

Escucha Activa no es un programa único en el mundo; durante su formulación, nos conectamos con referentes de iniciativas similares a nivel global. Ejemplos de estos programas incluyen Silbernetz en Alemania (programa muy similar a EA), la Global Initiative on Loneliness and Connection en el Reino Unido, entre otros.

- En cuanto a la implementación: ¿podría describir la efectividad alcanzada respecto a las expectativas del diseño? ¿Considera que ha tenido resultados efectivos?

Tuvimos una excelente recepción como programa, tanto en la cantidad de llamados como en la opinión del público objetivo. Sin embargo, considero importante destacar que medir una política pública de esta índole únicamente por el volumen de llamadas es un enfoque incorrecto. Siempre me he centrado en la experiencia del usuario, y hemos tenido numerosos casos de personas que, gracias a Escucha Activa, pudieron romper el hielo y tener su primera conversación en días, semanas e incluso meses, después de largos períodos de soledad no deseada. Personalmente, considero que tuvimos resultados efectivos, pero fue un proceso complejo el armado de la línea y el entrenamiento de los operadores para poder lograrlo y siempre hubo y hay espacio para perfeccionar el servicio.

Entrevista 2: *Agente implementador (Anónimo)*

- ¿Cómo podría describir a la propuesta de Escucha Activa en cuanto a su pertinencia y diseño?

Escucha Activa centraliza en un solo canal de comunicación, todos los servicios e información disponible con la que cuenta la Ciudad de Buenos Aires para la asistencia y el acompañamiento de personas mayores. El 147 es una vía de comunicación habitual con el Gobierno de la Ciudad que lleva más de 10 años de implementación y que ha resultado efectivo para sostener el vínculo con la ciudadanía de CABA. Escucha Activa ofrece un espacio de contención, acompañamiento y atención ante situaciones de vulnerabilidad pensado específicamente para personas mayores. La propuesta incluye la posibilidad de difundir en función del interés de los usuarios, las actividades que lleva adelante en toda la Ciudad la Secretaría de Bienestar Integral, y además incorporar actividades y propuestas participativas de otras Secretarías como las que realiza Cultura o Participación Ciudadana. Escucha Activa fue diseñada para atender las necesidades de las personas mayores que se contactan para conocer la oferta programática o para averiguar por servicios de asistencia.

- ¿Cómo definiría el territorio para el cuál se planificó esta política pública?
La Ciudad de Buenos Aires es la Ciudad más longeva del país, y lidera las de América Latina.
- ¿Tiene conocimiento de políticas públicas que posean la misma orientación?
Existen en el mundo algunas experiencias de cercanía con la población de personas mayores que comparten características con Escucha Activa, sin embargo, este servicio fue diseñado con la posibilidad de incorporar cada vez más servicios disponibles del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- En cuanto a la implementación: ¿podría describir la efectividad alcanzada respecto a las expectativas del diseño? ¿Considera que ha tenido resultados efectivos?
No responde.

Entrevista 3: Usuario (Anónimo)
- ¿Cómo podría describir a la propuesta de Escucha Activa en cuanto a su experiencia en la atención?
Ux1: Cuando llamé la primera vez no entendía bien de qué se trataba, me habían invitado a comunicarme un día que asistí a una actividad en el centro de Jubilados al que iba, y en ese momento no me contacté. Yo vivo sola, mi marido falleció en la pandemia y me costó mucho reactivar mi vida. De a poquito empecé a salir con ella a caminar, a las salidas del centro y algún que otro viaje. Cuando ella se fue a vivir con su hija a Córdoba, yo volví a quedarme encerrada porque no quería moverme sola. En ese momento encontré el papelito que me habían dado ese día y decidí llamar. Al principio, me preguntaron datos personales que yo no entendía, pero después la chica que me atendió me empezó a contar todas las actividades que había para nosotros los jubilados cerca del barrio. Me contó todo lo que podía hacer cerca de casa y me contó que siempre llamaban muchas personas con situaciones parecidas a la mía. Me hacía acordar a mi nieta, una dulce la chica que me atendió. Me dijo que me podía comunicar siempre que tuviera ganas de charlar o me sintiera sola, o incluso si me sentía mal y tenía ganas de averiguar si había alguna salidita o actividad cerca, cuando tuviera ganas. Fue muy atenta y se notaba que me estaba escuchando. Fue distinto a las veces que llamaba al 147 por otros trámites o denuncias, se notaba que sabían hablar con personas grandes, porque el trato era muy cordial y atento. La experiencia fue muy buena, tenían una serie de propuestas como teatro, cine, arte, radio, gimnasia, talleres de cocina saludable y muchas cosas que yo ni sabía que había gratis, y cerca de casa. Ese día también me invitó a participar de un sorteo para ir al teatro, la verdad que me pareció muy buena la atención, cuando me di cuenta había hablado como media hora con la persona que me atendió.
- ¿Cómo calificaría el servicio brindado según las necesidades de los adultos mayores?
Ux1: La verdad muy buen servicio, porque a nosotros a veces no nos entienden o no nos tienen paciencia cuando tenemos alguna pregunta o alguna necesidad, y en este número, todas las veces que llamé, me trataron muy bien. Me escuchaban lo que yo respondía, la chica entendió muy bien que a mí me costaba mucho salir después de la pandemia y que a veces me siento mal, no estaba apurada por terminar el llamado o resolver el trámite y ya, sino que estaba ahí para escuchar. Hubo una respuesta amable para cada consulta, hablaban despacio para que se entienda bien, se tomaron el trabajo de buscar bien las direcciones de los lugares más cerca de casa para que no tenga que viajar, para mí, fue excelente.
- ¿Considera que es una política pública que podría prolongarse en el tiempo?
Ux1: Si, por qué no. Estaría bueno que toda la gente que se siente mal o está sola y no tiene con quien conversar, sepa que puede llamar y charlar y averiguar de acuerdo a las cosas que le gusta hacer, si tiene cerca de su casa algo que le llame la atención. Creo que hay mucha gente que todavía no sabe que pusieron este número y es una pena. A mí me sirvió, y terminé animándome a salir de nuevo, y hasta me sirvió en alguna oportunidad en la que simplemente ya había hecho todo lo que tenía que hacer en casa y quería conversar de cosas triviales con las chicas que siempre eran muy amables. Es una buena

<p>herramienta porque aquí en la Ciudad, muchos vivimos solitos y nuestras familias tienen sus propios tiempos y trabajos, los chicos y nosotros nos quedamos solos.</p>
<p>- ¿Ud. cree que es un servicio efectivo que cubre las demandas de la población de adultos mayores? ¿Es un espacio de contención social?</p>
<p>Ux1: Si, creo que es un espacio para contener algunas demandas, como la de la soledad, la necesidad de hablar con alguien, saber que una no está solita en el mundo, por decirlo de alguna manera. Hay gente que la pasa muy mal o no puede salir de la casa porque se caen en la vereda o tienen alguna operación, o simplemente porque subir al colectivo es difícil o no alcanza para ir en taxi a todos los turnos con los médicos. Ahí es más difícil. Cuando no se tiene ayuda, cada cosa del día a día es muy complicada, ir a comprar, ir al médico, bañarse, todo. Este número es muy bueno porque se puede averiguar en un mismo lugar todo lo que uno necesita saber, sólo marcas 1-4-7 y 5. La otra vez no me podía comunicar para sacar un turno con el otorrino y desde ahí me comunicaron y pude pedir mi turno. Falta mucho trabajo igual porque hay gente que la pasa mal y por ahí con un llamado no alcanza a veces, pero sí contiene en ese sentido de tener una charla agradable con alguien.</p>
<p>- ¿Considera necesario realizar mejoras en el servicio brindado en “Escucha Activa”?</p>
<p>Ux1: A mi me gustó, me atendieron muy bien y muy rápido, y las chicas me ofrecieron todo lo que había para hacer en grupo o al aire libre o en lugares cerrados para hacer actividades y talleres y cosas recreativas así que no sé qué se podría mejorar, hay de todo para hacer para quien tiene ánimos y ganas de salir. Quizás estaría bueno que también pudieran llamar por teléfono a otra gente que no se anima a llamar o que no conoce. Los domingos son días difíciles para cuando uno no tiene con quien compartir el día de la familia y atienden de lunes a viernes, pero a mi me sirvió mucho llamar todas las veces o para hacer algo o simplemente para charlar un rato.</p>
<p>Entrevista 4: Usuario (Anónimo)</p>
<p>- ¿Cómo podría describir a la propuesta de Escucha Activa en cuanto a su experiencia en la atención?</p>
<p>Ux2: Llamé a Escucha Activa porque necesitaba hacer un trámite de renovación de registro y no había manera de que en la opción de 147 de esos trámites entendieran que yo no sé usar la computadora para hacer los trámites que me pedían, y como yo soy jubilado, no tengo que pagar la tasa para el registro. No había caso, me pasé toda una mañana intentando pedirle al chico que entendiera que necesitaba otra solución o asistencia porque mis hijos trabajan y tienen sus problemas y no me pueden llevar a preguntar personalmente algo que debería ser más sencillo. Se me cortaba la comunicación, y después me era imposible. En una de esas tantas llamadas, escuché que decía la opción 5 para personas mayores... yo tengo 73 años así que por ahí me podían asesorar en ese lugar. Me atendieron muy bien y les expliqué que tenía una limitación para realizar el paso del trámite requerido, y me dijeron que, a través de ellos, podían pedir que alguien nos asesorara de manera personalizada con los trámites. Me pareció muy bueno, la atención muy cordial, me atendió un muchacho que después de solucionar mi consulta, me ofreció conocer lo que ofrecía el Gobierno para las personas mayores. La verdad es que me sorprendió la experiencia y le agradecí por un lugar en el que sean atentos y escuchen a la persona que llama, no traten de dar una respuesta automática igual que la grabadora donde hay que apretar números y no entienden nada.</p>
<p>- ¿Cómo calificaría el servicio brindado según las necesidades de los adultos mayores?</p>
<p>Ux2: En primer lugar, estaría bueno que en todos los lugares a los que tenemos que estar llamando para turnos o trámites te atiendan prestando atención a que los que llamamos somos personas mayores. A veces llamas para preguntar cómo se hace algún trámite y te empiezan a decir que te metas en la página de la www y a los dos minutos de decir letritas ya me perdí porque no entendí nada. Todo te piden que sea por la computadora o por el celular y no se tiene en cuenta que no todos los sabemos usar para los trámites. Pero en la opción 5 del 147 a mi me atendieron muy bien y a después me llamaron por teléfono para asesorarme con el trámite y lo pude hacer después de renegar unos cuantos días. En ese sentido</p>

puedo calificar como muy buena en cuanto al asesoramiento con el trámite. Después, creo que está bueno para la gente que quiere salir y hacer actividades en los centros de jubilados, aunque yo no voy, me gusta quedarme en casa, leer, reunirme con mis amistades y nietos.

- ¿Considera que es una política pública que podría prolongarse en el tiempo?

Ux2: No me parece mal que funcione, me parece que también se podría ampliar a los otros números del 147 porque todos los que atienden el teléfono deberían tratar de manera amable cordial a todas las personas que llaman, no importa la edad que tengan, hay que tratar siempre bien a la gente. Es un servicio más donde está toda la información disponible para el que la necesita además, así que considero que sí podría prolongarse en el tiempo y en las otras opciones. El servicio de contactarse por teléfono para la atención personalizada en trámites me sirvió muchísimo también, yo creo que hay gente que no lo conoce todavía y que seguramente le podría solucionar muchas cosas.

- ¿Ud. cree que es un servicio efectivo que cubre las demandas de la población de adultos mayores? ¿Es un espacio de contención social?

Ux2: Creo que sirve para asistir y ayudar a las personas que tienen dificultades con trámites y con servicios del Gobierno de la Ciudad. También sirve mucho para la gente a la que le gusta hacer actividades recreativas y sociales en lugares, sobre todo la gente que vive sola o tiene sus hijos fuera. Muchos de mis amigos tienen hijos viviendo en el exterior hace mucho tiempo y se les van también las ayudas en los trámites de todos los días, como pagar un impuesto, o cuando querés dar de baja algún servicio porque te están cobrando mucho. Es complicado para la gente que no tiene a nadie. No puedo hablar por todos los adultos mayores porque no vivimos todos las mismas circunstancias, hay gente realmente que la pasa muy mal. En el edificio hay una señora que tiene 87 años, vive sola, no tiene familia y la ayudamos entre todos los vecinos, pero no puede salir a comprar, no tiene quién la lleve al médico, quién la visite. Con esas personas la verdad, es que no sé cómo se podría hacer para contenerla. Es algo que parece que nadie quiere hablar de las personas abandonadas por la sociedad.

- ¿Considera necesario realizar mejoras en el servicio brindado en “Escucha Activa”?

Ux2: La verdad es que el servicio fue muy bueno en mi experiencia, no tengo quejas. La atención fue muy buena, muy amena, el muchacho que me atendió comprendió muy bien lo que yo necesitaba. No me interioricé mucho en las otras áreas que ofrecía el servicio, pero lo que yo necesitaba me lo resolvieron muy bien y muy atentamente. El muchacho además me preguntó por mis intereses y mis hobbies, y nos quedamos conversando un rato largo sobre viajes y pesca después de realizar el trámite, así que me distrajo del enojo.

