

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Las políticas sociales focalizadas : estudio de caso:
programa de asistencia a la vejez**

Adriana Cecilia Posse Rodríguez

Tutor: Ana Marcela Dutour Mele

2009

ÍNDICE.

Presentación de la Monografía.....	3
Pregunta Problema.....	5
Objetivos de la Monografía.....	6
Estrategia Metodológica.....	6
Capítulo I. El Devenir Histórico de la Protección Social.....	7
1.1 La Ciudadanía Social y las Políticas Sociales.....	7
1.2 El Modelo de Protección Social Uruguayo.....	11
1.3 De la Providencia a la Desresponsabilización Estatal.....	13
1.4 Distintas miradas acerca del papel de la Focalización en las Políticas Sociales	17
1.5 ¿Ante el advenimiento de un Nuevo Modelo de Prestaciones Sociales? ...	21
Capítulo II. Un Programa Focalizado.....	24
2.1. Los Adultos Mayores Indigentes.....	24
2.2 El Programa de Asistencia a la Vejez.....	27
2.3 Tensiones Identificadas.....	30
2.3.1 Comprensión general del Programa y su vínculo con la Pensión a la Vejez	31
2.3.2 Necesidad de Integralidad.....	33
2.3.3 Los Criterios Focalizadores.....	35
2.3.4 Entrevista Domiciliaria vs. Visita Inspectiva.....	40
2.3.5 ¿El Derecho Social como Facultad o como Concesión Estatal?.....	41
2.4 El Trabajo Social en la ejecución de un Programa Focalizado	45
Reflexiones finales.....	49
Bibliografía.....	52
Anexos.....	55

PRESENTACIÓN DE LA MONOGRAFÍA.

El presente trabajo es la Monografía Final para la obtención del título de grado en la Licenciatura en Trabajo Social.

Se pretende abordar una política social, el Programa Asistencia a la Vejez, seleccionada particularmente por su carácter focalizado.

El tema se encuentra enmarcado en las políticas sociales introducidas por el Gobierno del FAEPNM (Frente Amplio. Encuentro Progresista. Nueva Mayoría.) las cuales suponen, desde el discurso de los gobernantes, la intención de generar un nuevo modelo de protección social, más equitativo y que brinde mayores oportunidades de movilidad social a la población en general.¹

Se intentó dilucidar las tensiones que generan las políticas focalizadas a través de un estudio de caso: el Programa de Asistencia a la Vejez enmarcado en el Plan de Equidad e implementado por el Ministerio de Desarrollo Social.

La intención es que, a través del análisis, se identifiquen particularidades que den cuenta de las tensiones que aparecen en la implementación de un Programa claramente focalizado como es el elegido. Se retoman las discusiones acerca de la pertinencia de esta modalidad de política social para el logro de equidad social en un contexto socioeconómico como el uruguayo, develándose así la concepción de ciudadanía que promueve.

Se entiende a la tensión como un *“Estado latente de oposición u hostilidad entre personas o grupos humanos como naciones, clases, razas, etc.”*² Aunque no se aplicará el término con tal rigurosidad, si se entiende a las tensiones como esa contrariedad latente, que si bien no se manifiesta de manera rápidamente aprehensible por el investigador, se expresa en el quehacer cotidiano de los actores que implementan los programas y en el alcance y resultados de los objetivos propuestos.

¹ *“En pocas semanas iniciaremos la implementación de los principales componentes del Plan de Equidad que materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de desigualdad como condición de un país integrado e incluyente (...) Ahora nos abocaremos a la transformación del sistema de protección social, atendiendo a las limitaciones que aún impiden el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los ciudadanos, pero concientes de todas las oportunidades que tenemos para ir al fondo en el despliegue de políticas sociales universales y estructurales expresadas en el conjunto de reformas sociales y económicas en curso;...”* (Presidente Tabaré Vázquez en Prólogo de la 3° Edición del Plan de Equidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la República. Edición IMPO. Pág. 3 y 4)

² Extraído de: Diccionario de la Real Academia Española Vigésima segunda Edición. <http://buscon.rae.es/draeI/Srvlt/ObtenerHtml?LEMA=tensi%C3%B3n&SUPIND=1&CAREXT=10000&NEDIC=No>. Acceso julio de 2009.

¿Es realmente la focalización un mecanismo de redistribución de la riqueza en un país capitalista y tercermundista como el nuestro? ¿Qué tan efectivas son este tipo de políticas para el logro de equidad social? ¿Disminuye la desigualdad social o solo aplaca necesidades de la extrema pobreza que se perciben como “intolerables” por la sociedad? Y si es así ¿cuái es ese ímite tolerable?

Se parte del supuesto de que las políticas focalizadas generan tensiones, -como se fundamentará a lo largo del trabajo- y que es necesario tenerlas en cuenta cuando se participa en la implementación de políticas de este tipo así como también en los estudios de impacto de las mismas, resultando pertinente el análisis de caso de un programa particular para recoger elementos que contribuyan a la discusión acerca del tema.

El mismo es interesante tanto a nivel profesional como personal, profesional porque las políticas sociales son el marco institucional en el que el Trabajador Social se desenvuelve, tanto en lo que se refiere a su elaboración, implementación y ejecución. Estas dan cuenta del modelo de desarrollo del país que el gobierno pretende instalar en lo que refiere a la promoción de ciudadanía y al abordaje de los problemas que derivan de la cuestión social, a su atención específica y a su disciplinamiento.

A nivel personal, habiendo estado inserta en parte del proceso de implementación del Programa de Asistencia a la Vejez, surgen cuestionamientos ante situaciones dadas en la cotidianeidad del trabajo, en donde a diario es necesario tomar decisiones sobre la vida de las personas que solicitan los subsidios, desde un lugar “extraño”, puesto que si bien es de “poder”, se está sujeto a disposiciones que exceden a los actores que hacen funcionar estos programas y que tienen más que ver con la “forma” de la política, paradigma que la construye y legitima, que con el propio accionar técnico.

¿Hasta donde la profesión posee la autonomía suficiente para trascender los posicionamientos institucionales y priorizar a los sujetos en los procesos de implementación de las políticas sociales?

Es interesante por tanto “la política” en general, el ida y vuelta que se produce con los sistemas políticos partidarios de la democracia capitalista y su traducción en sistemas y modelos políticos específicos tanto a nivel estatal (que se continúa en el tiempo) y los que se definen por momentos gubernamentales (ya sea por cuestiones electorales o por negociaciones particulares entre diferentes actores) más allá de las identidades o mitos fundacionales tanto de izquierda como de derecha.

El documento se encuentra conformado por dos capítulos.

En el primero, se presenta un breve recuento histórico del modelo de prestaciones sociales uruguayo, la crisis en los '70, el nuevo paradigma de los '90, para derivar en la actualidad; el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y el Plan Nacional de Equidad, en donde se encuentra enmarcado el Programa seleccionado. Se introducirán, a su vez, algunas conceptualizaciones necesarias para comprender este proceso en determinado contexto socio-histórico.

A lo largo del capítulo, además, se plantean las discusiones existentes acerca de la focalización, algunas de las críticas y bonanzas más importantes para, de esta manera, obtener ciertos elementos que sirvan para el análisis.

En el segundo capítulo se presenta una aproximación al concepto de Adulto Mayor, se describe el Programa en cuestión y se realiza un análisis de los elementos más importantes identificados de la investigación. Las tensiones que emergen son problematizadas y evaluadas intentando trascender el discurso de los entrevistados para comprender nuestro objeto en su complejidad. Posteriormente se reflexiona acerca del rol del Trabajador Social en estos sistemas de protección focalizados.

Se realizan por último algunas conclusiones para otorgar un cierre al trabajo realizado sin pretender dar por finalizada la temática e intentando dejar planteados los cuestionamientos que surgieron en el proceso de enseñanza / aprendizaje en el que se constituyó la elaboración de esta monografía.

PREGUNTA PROBLEMA:

¿Cuáles son y cómo se manifiestan las tensiones que, a partir de su carácter focalizado, aparecen en la implementación del PAV (Programa de Asistencia a la Vejez)?

Objetivos de la monografía.

Son tres los objetivos que se intentaron alcanzar en el desarrollo del trabajo. Como objetivo general:

● *Discutir la pertinencia de las políticas focalizadas en sistemas de protección que promueven la equidad social en un contexto social como el uruguayo.*

Y un segundo objetivo que, siendo más específico, fue el medio para la obtención del primero:

● *Identificar y problematizar las tensiones que aparecen en la implementación del PAV que deriven exclusivamente de su carácter focalizado.*

A partir de la definición de estos objetivos se dará lugar a un tercero:

● *Lograr una aproximación al papel que juega el Trabajo Social en este tipo de Política Social.*

Estrategia Metodológica.

Este trabajo se constituyó como un estudio de caso único y cualitativo, habiendo desarrollado el análisis histórico del objeto identificando y problematizando sus determinantes.

Se incorporó de esta manera:

- Revisión bibliográfica y documental en general.
- Relevamiento empírico de datos por medio de entrevistas abiertas, de corte cualitativas, a algunos técnicos y profesionales que participan o participaron en la ejecución del Programa y a cargos políticos que lo crearon y lo implementan actualmente en el Ministerio de Desarrollo Social.
- Análisis general de toda la información recabada que contribuya a un adecuado abordaje del objeto de investigación.

Capítulo I: *EL DEVENIR HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.*

1.1 La Ciudadanía Social y las Políticas Sociales.

Es necesario, para introducirnos en el tema, comenzar con el desarrollo de algunos conceptos que surgen en el siglo XX con la aparición, en los países occidentales, de los llamados Estados de Bienestar.

Se comenzará esbozando el concepto de “propiedad social” abordado por Robert Castel, el cual surge como contraposición al concepto de “propiedad privada”.

Robert Castel (2003) plantea que en la época “premoderna” los individuos se encontraban “asegurados” por su pertenencia directa al linaje, la familia y los grupos de proximidad, denominando a estos últimos “protecciones de proximidad”.

Es en el nacimiento de la modernidad que surge la “sociedad de individuos” en donde pasa a ser la propiedad privada la que otorga “seguridad social” a los individuos (cuando este se enferma y no puede trabajar por ejemplo). Será la propiedad privada, por tanto, quien tenga la potestad de otorgar el estatus de ciudadano. De esta manera, la seguridad no es un estado “natural” de los individuos sino que es generada de alguna manera por la propiedad, los individuos “naturalmente” viven continuamente en el “riesgo”.

“Se podría caracterizar un riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si uno no está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad.” (Castel, 2003:35)

Era por lo tanto necesario ser individuos para ser ciudadanos, y el individuo debía ser independiente, esta independencia, según plantea Robert Castel (2003) retomando a Hobbes, era otorgada por la propiedad privada. Es entonces, con el surgimiento de la cuestión social³, como consecuencia del desarrollo industrial, y luego de grandes e históricas luchas reivindicativas por parte de los sindicatos, que comienza a tomar cuerpo en el siglo XIX la noción de Propiedad Social.

³ “... se refiere a los aspectos derivados del proceso de constitución y desarrollo del propio capitalismo...” (Pastorini, 2001: 1) la contradicción capital / trabajo, la lucha de clases, y otros fenómenos que de forma más amplia también la constituyen. Los problemas sociales que esta acarrea preparan el terreno para la acción estatal la cual debe necesariamente atenuar estos fenómenos y garantizar el control social.

“Se trata, podríamos decir, de la invención de un equivalente, o de un análogo de la propiedad para los no-propietarios, y que se obtiene no ya por la posesión de un patrimonio sino a partir del ingreso en sistemas de protección”.
(Castel y Haroche, 2003:38)

Es de esta manera que, para Castel, se construyen posesiones sociales, derechos sociales, será esta propiedad la que garantice la seguridad de los ciudadanos. Este estado de protección contra los riesgos sociales será una construcción histórica que dará lugar al nacimiento de un sistema complejo de protecciones relacionadas en general directamente con el trabajo asalariado.

Para el autor, el principal rol del Estado será el de “reductor de riesgos” habiendo sido determinado este por dos factores, el del crecimiento y el de la inscripción de los individuos en colectivos protectores como ser los sindicatos principalmente.

Para entender el surgimiento de los derechos sociales es necesario introducirnos en la concepción de ciudadanía. Será Marshall quien, en Inglaterra, en la década del '50, pretende explicar como, junto con la evolución misma del capitalismo, se dió lugar al desarrollo de la democracia y los derechos del hombre.

El autor, si bien se declara alejado de las posturas socialistas de la época, teoriza sobre el devenir histórico del surgimiento de los derechos y como, de esta manera, la ciudadanía se amplía a cada vez más sectores de la población europea.

Describe el surgimiento de cada uno de los tipos de derechos y lo corresponde con un siglo en especial, aunque no lo hace de manera estricta puesto que establece varias salvedades.

Así, para el autor, corresponde al siglo XVIII el nacimiento de la ciudadanía civil relacionada con un amplio conjunto de libertades individuales (de expresión, de pensamiento, religión) y otros derechos (a la propiedad, a la justicia) que van de la mano con las revoluciones burguesas. (Marshall y Bottomore, 1998)

Posteriormente, en el siglo XIX, surgirán los derechos políticos que no terminarán de universalizarse hasta el siglo XX, dentro de estos tenemos fundamentalmente el derecho al ejercicio del poder político y al sufragio (a elegir y ser elegido). Todos estos derechos planteados, según Marshall, no podrán efectivizarse hasta la llegada de los derechos sociales que otorgarán cierta igualdad de oportunidades, especialmente en lo que tiene que ver con el acceso a la educación que derivará en la “verdadera” libertad de elección.

Al respecto aclara: *“habrá que tratar estos períodos con una razonable elasticidad, y hay cierto solapamiento evidente, sobre todo entre los dos últimos.”* (Marshall y Bottomore, 1998:27)

La educación de los niños hoy es el derecho de los hombres del mañana para el ejercicio pleno de los derechos civiles.

“La obligación de mejorarse y civilizarse es, pues, un deber social, no solo personal, porque la salud de una sociedad depende del grado de civilización de sus miembros, y una comunidad que subraya esa obligación ha empezado a comprender que su cultura es una unidad orgánica y su civilización una herencia nacional.” (Marshall y Bottomore, 1998:35)

En este último siglo se dará la aparición de los derechos sociales y en este caso Carmen Midaglia los conceptualiza, explicando a Marshall, como *“los que aseguran mínimos de bienestar que permitan a los individuos disfrutar de los avances ‘civilizatorios’, de manera de establecer mecanismos básicos de integración social y, simultáneamente, crear las condiciones para el ejercicio de los otros derechos.”* (Midaglia, 2001:167)

Marshall plantea el derecho a un mínimo garantizado de seguridad y de bienes y servicios esenciales o una renta monetaria mínima para gastos básicos, para de esta manera compartir la herencia social y vivir la vida de un ser “civilizado” conforme a los estándares predominantes en la sociedad. *“...significa exigir un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos.”* (Marshall, 1998:20)

Esta clasificación, si bien deriva del proceso experimentado por Inglaterra particularmente, no pierde validez para conceptualizar a la ciudadanía social y su surgimiento en las sociedades occidentales.

Eduardo Vasconcellos (2000) entiende que la concepción de ciudadanía de Marshall significó, en su momento, una ruptura con el discurso liberal estableciendo la responsabilidad del Estado de proveer a los ciudadanos de una mínima protección social que el mercado por sí sólo no fue capaz de proveer.

Por otra parte Vasconcellos, retomando a Mishra, indica la existencia de una afinidad con el funcionalismo, estableciendo que el desarrollo de los derechos de la ciudadanía de Marshall es evolucionista, lineal y progresivo. A su vez entiende que no tiene en cuenta el proceso de incorporación de los derechos sociales como conflictivo:

“Mishra indica que en el caso de Inglaterra esa linealidad ocurrió con la expansión de los derechos civiles y políticos, pero la extensión de los derechos sociales difícilmente podría ser explicada de ese modo, pues su historia fue saturada de altos y bajos, cuya dinámica no es explicada por Marshall”
(Vasconcellos: 2000: 92)

Podemos entender entonces que Marshall no toma en cuenta la lucha de clases como factor determinante en la obtención y conquista de los derechos sociales.

Vasconcellos (2000) establece también que la teoría de Marshall no es capaz de explicar el caso de los “países socialistas” por ejemplo en lo que refiere a la intervención estatal a nivel social. Es por tanto que la teoría marshalliana se vincula históricamente a la socialdemocracia y al keynesianismo.

Es interesante la perspectiva marxista, en lo que refiere a las funciones que cumplen los sistemas de protección en las sociedades capitalistas, puesto que se parte de una concepción que cuestiona el rol del Estado, y lo plantea, no solo como garante de derechos, sino como organismo legitimador por excelencia del sistema capitalista monopolista mundial. Estos sistemas de protección se traducen, según Pastorini (2000) en políticas sociales las cuales son producto de negociaciones entre las clases dominantes y las subalternas.

Esta perspectiva introduce la lucha de clases como elemento sustancial a la hora de explicar el surgimiento y desarrollo de las políticas sociales:

“...no se trata de una relación unilineal en la cual las clases subalternas ‘conquistan’ y el Estado ‘concede’, sino de un proceso conflictivo atravesado por luchas de clases, donde los diferentes grupos insertos obtienen ganancias y pérdidas, al mismo tiempo que luchan y presionan, ‘conquistan’ y ‘conceden’ alguna cosa a los demás sujetos involucrados.” (Pastorini, 2000: 227)

Por otra parte Pastorini (2000) concibe a las políticas sociales como legitimadoras del orden socio-político-económico. No solo prestan servicios, sino que además, abaratan el costo de la fuerza de trabajo, socializando los costos de su reproducción y manutención e interviniendo en el aumento de la demanda efectiva. Plantea que no tienen

un efecto redistributivo como aparentan, puesto que, solamente disminuyen dichos costos que antes eran de exclusiva responsabilidad de los empleadores.

Criticando posturas clásicas como la de Marshall, Pastorini (2000) desacredita la visión del Estado como un representante del “bien común”, articulador de todos los intereses y demandas de la sociedad en su conjunto, en una perspectiva “deseconomizada” y “despolitizada” que muestra un ilusorio contexto de baja conflictividad sociopolítica.

“El Estado liberal justifica, por un lado, sus políticas sociales con el discurso de la igualdad de oportunidades, del libre acceso de los individuos a los bienes disponibles, del pleno desarrollo de sus capacidades, y por otro, con el discurso del trabajo, del esfuerzo y de la desigualdad que fundamenta la desigualdad social.” (Faleiros, 2000: 65)

1.2 El Modelo de Protección Social Uruguayo.

Uruguay se ha caracterizado a lo largo de su historia institucional por la constitución temprana de un sistema de protecciones sociales que logró cierta cobertura y distribución del ingreso entre sus ciudadanos incluyéndose dentro de lo que Fernando Filgueira (1998) denominó Universalismo estratificado.⁴

Los modelos de prestaciones sociales de los países de América Latina se desarrollaron a partir de la implementación de los llamados Modelos de Sustitución de Importaciones (siendo así el caso de Uruguay), en donde no existieron Estados de Bienestar propiamente dichos sino Estados, que, en mayor o menor medida, lograron una cobertura universalizada de derechos sociales en algunos sectores particulares de sus clases subalternas.

⁴ Como investigador destacado sobre el tema tenemos a de Gosta Esping Andersen y su clasificación de los regímenes de Estados de Bienestar. Él los divide en: Liberales, Socialdemócratas y Corporativistas, para esto, considera el grado de estratificación y de desmercantilización de los riesgos que brindaron a sus ciudadanos ciertos los países de Europa occidental. Tiene en cuenta el “cómo” del gasto social y no tanto el “cuánto”.

Por otro lado los estudios de Filgueira parten de los de su antecesor: el chileno Carmelo Mesa-Lago, quien hace una clasificación específica para latinoamérica y sus MSI (Modelos de Sustitución de Importaciones), partiendo de sus orígenes históricos y alcance de sus sistemas de protección social. Los distingue en: pioneros o altos, intermedios y tardíos o bajos, Uruguay se encontraría entre los pioneros junto con Argentina, Chile y Brasil.

“En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado asumió el rol de absorber la mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social”. (Filgueira, 1998:78)

Para su clasificación Filgueira (1998) tiene en cuenta tanto la cantidad como la calidad del gasto público social. Los indicadores que toma son la cobertura, el gasto y su distribución sectorial y en niveles de prestación de servicios centrándose para esto en el caso de la educación.

La tipología queda planteada como: Universalismo estratificado, integrado por Uruguay, Argentina y Chile, en donde la mayor parte de la población se encontraba protegida aunque de forma diferenciada por los sistemas de protección; los regímenes duales, integrados por Brasil y México, con una gran estratificación puesto que existe la universalización de los servicios sólo en algunos aspectos como la educación y la salud pero a su vez diferenciados según el territorio y el sector productivo, existe una marcada heterogeneidad territorial de los servicios y sectores de la población totalmente desprotegidos; y por último los regímenes excluyentes, integrados por República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, *“estos poseen sistemas elitistas de seguro social y salud y dual en materia de educación”* (Filgueira, 1998:91), se basan en políticas elitistas en donde la mayor parte de la población no posee cobertura.

Entonces en Uruguay, si bien hubo una cobertura universalizada importante en la población, esta se dió de manera estratificada o diferencial de acuerdo a los sectores que tuviesen o no actores de peso (sindicatos fundamentalmente) en las arenas de poder a la hora de negociar tales prestaciones y seguros. Por otro lado los sectores que quedaron por fuera de las protecciones fueron los asalariados rurales y los trabajadores informales.

“La Interacción entre políticas de integración social, un sistema de partidos precozmente institucionalizado y organizaciones robustas que representaban los intereses de los trabajadores dio como resultado un país que se concibió a sí

*mismo como país modelo. Así, Uruguay ha exhibido históricamente niveles relativamente altos de desarrollo humano,...*⁵

1.3 De la Providencia a la Desresponsabilización Estatal.

Es a partir de los años 70' que, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, el sistema de protecciones comenzará a ponerse en cuestión.

La crisis del petróleo y el despegue de desarrollo tecnológico a nivel mundial dio comienzo a procesos de importantes cambios en el capitalismo. Se globaliza e internacionaliza la economía mundial y se pasa de un modelo de acumulación rígido a uno flexible, dirigido principalmente a la concentración del capital (a través del aumento de las fusiones entre las empresas) de las multinacionales que realizan sus inversiones a lo largo y ancho del planeta, disminuyendo cada vez más los costos, a través del abaratamiento de la mano de obra y la exoneración de impuestos a las inversiones en los países subdesarrollados. (Antunes, 2000)

Se despliega en el sistema una lógica destructiva del capital que, según Antunes (2000), se manifiesta con un avance exacerbado de la tecnología en el sistema productivo lo cual produce un acelerado deterioro del medio ambiente y, por otro lado, se disminuyen y precarizan los derechos y las condiciones laborales. En las fábricas se pasa de un modelo "taylorista - fordista" a uno "toyotista" que flexibiliza la producción conservando un pequeño grupo de trabajadores estables y tercerizando al resto según las necesidades productivas del mercado. Se promueve además la capacitación de los empleados en el sector servicios.

En los países subdesarrollados se encuentran dos tipos extremos de trabajadores, unos con trabajos más intelectuales, estables y mejor remunerados y otros (en mayor cantidad sin duda) con trabajos manuales, con poca calificación, flexibilizados, tercerizados, sin derechos laborales e inestables. Se asiste por tanto a que *"cada vez menos hombres y mujeres tienen un trabajo fijo y estable y cada vez más hombres y mujeres viven la precariedad del desempleo estructural."*⁶

⁵ Extraído del Informe de DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY 2008. POLÍTICAS, POLÍTICAS Y DESARROLLO HUMANO. PNUD. URUGUAY. Coordinación General del Informe: Constanza Moreira. Pág. 20. <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewId=502>

⁶ Extraído de: Entrevista a Ricardo Antunes. Revista PAMPA Año II/ n.3. diciembre, 2007. Bs. As. Argentina. En <http://www.dariovive.org/notas/antunes.html> Acceso 27/08/2009

El advenimiento de los gobiernos neoliberales en Europa y Estados Unidos y de sucesivas dictaduras militares en Latinoamérica marcarán un antes y un después en los modelos de desarrollo llevados adelante hasta el momento y dará comienzo a un proceso de retracción de Estado tanto en la economía como en el campo social.

“En 1984, el organismo creado por Anthony Fischer (el mentor de Margaret Thatcher) y William Casey (que poco después llegaría a ser director de la CIA) para aplicar los principios de la economía del mercado a los problemas sociales, puso en órbita Losing Ground, la obra de Murray que serviría de “Biblia” a la cruzada de Ronald Reagan contra el Estado providencia. Según este libro, aparecido en el momento oportuno para dar un aval pseudo científico a la enérgica política de descompromiso social llevada a adelante por el gobierno republicano (con el asentimiento del Congreso, de mayoría demócrata), la excesiva generosidad de las políticas de ayuda a los indigentes sería responsable del asenso de la pobreza en los Estados Unidos: recompensa la inactividad e induce la degeneración moral de las clases populares...”
(Wacquant, 1999:25-26).

El camino hacia la desresponsabilización estatal será sostenido desde diversos ejes, desde la crítica a las “excesivas” protecciones a los trabajadores hasta a las asistencias a los más pobres por “desestimular” el trabajo. Desestimará, por tanto, las causas estructurales que hacen a estas situaciones necesitadas de protección, debido a su grado de exposición a los avatares del mercado. Los sindicatos como actores colectivos fundamentales en la lucha por los derechos sociales entran en un proceso de debilitamiento frente a las desregulaciones laborales impuestas por los gobiernos neoliberales.

Comienza de esta manera un proceso que Castel (2003) denomina de “competencia entre iguales” puesto que:

“...Lo que se juega a través de la mutación del capitalismo (...) es fundamentalmente la imposición de una movilidad generalizada de las relaciones laborales, de las carreras profesionales y de las protecciones asociadas al estatuto del empleo. Dinámica profunda que es, simultáneamente, de descolectivización y de aumento de la inseguridad.” (Castel, 2003:58)

Es de esta manera que llegamos a los años 90' y junto con ellos a la concreción de un nuevo paradigma que venía siendo pregonado en lo referido al accionar estatal en materia de políticas públicas, como ya dijimos, tanto a nivel económico como social. Se intentará cambiar, como expresa claramente Filgueira (1998) de un modelo estadocéntrico a uno mercadocéntrico.

Según Midaglia (2001) desde la Nueva Derecha se sostiene como impactos desfavorables derivados directamente del modelo de bienestar a: -la constatación y agudización de ciertos niveles de desigualdad y exclusión social; -promoción de clientelas pasivas ajenas a las obligaciones; -y a un papel tutelar e interesado de las burocracias públicas. Proponen, por otro lado, programas llamados "Workfare" compuestos por trabajos temporales o de apoyo a determinadas actividades laborales, otorgando a su vez salario y recalificación laboral.

Por otra parte, Midaglia explica que desde la Nueva Izquierda habrá una posición más dubitativa sobre el tipo de ciudadanía social consagrada haciendo propuestas tales como: 1- necesidad de repensar la ciudadanía sin renunciar a sus contenidos históricos; 2- los derechos deben preceder a las obligaciones; 3- y democratización y descentralización de los servicios sociales dándole participación a los usuarios.

En resumen, en el campo de lo social concretamente desde los gobiernos neoliberales se apuntará a la implementación de políticas sociales de corte descentralizado, focalizado, integral, participativo y privatizado dando lugar en la polémica al enfrentamiento de falsos opuestos⁷ (Midaglia, 2001). Se generaliza la posición, de que el modelo de bienestar se encontraba caduco, y que no daba lugar a la participación. Todas las posiciones coincidían en que la deuda social de pobreza estructural era producto de este antiguo modelo y que, por lo tanto, había que cambiar la estrategia para gastar menos y abarcar solo a la población específica merecedora de subsidios, a través de programas focalizados y, por lo tanto, mayormente eficientes.

"A finales del siglo XX se pudo apreciar un giro en los sistemas de prestación y protección social donde, a impulso de las recomendaciones del Consenso de Washington, sistemas de ppss centralizados, sectorializados, con pretensión de universalidad y administrados desde la órbita estatal, con las

⁷ Público vs. privado; universalización vs. focalización, centralización vs. descentralización, participación vs. imposición estatal.

matrices previamente descritas, han dado paso a sistemas de ppss descentralizados, integrales, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado". (Martínez, 2006:14)

Según Filgueira (1998) preferentemente desde las corrientes liberales y desde las agencias internacionales de crédito se argumentó que las nuevas propuestas permitían corregir inequidades, mayor eficiencia en la asignación y prestación de recursos y mayor participación de los ciudadanos en el diseño, gestión y evaluación de los nuevos programas sociales. Todo esto sin tener en cuenta el endeudamiento generado con dichas agencias en la implementación de tales programas y el fracaso que posteriormente se constató, concretamente en lo referido a la reducción de la pobreza, puesto que no sólo se mantuvo numéricamente sino que aumentaría en la década de los '90.

"...en un amplio conjunto de trabajos se sostiene que la pobreza en Uruguay descendió ininterrumpidamente desde el advenimiento de la democracia en 1985 hasta 1994, momento en que la tendencia se revierte y, a partir de 1995, la proporción de hogares pobres comienza a aumentar. Este aumento se acelera a partir de la recesión económica de 1999 y presenta un fuerte salto en 2002, año en que el desencadenamiento de la crisis financiera y sus efectos sobre el resto del sistema económico llevaron a un fuerte aumento del desempleo y a una abrupta caída del ingreso de los hogares." (Vigorito y otros, 2005: 2)

Siguiendo esta línea, se plantea que la crisis del 2002 no fue un simple cambio de tendencia en la evolución de los indicadores sino que la tendencia, que ya se encontraba presente, se intensificó y profundizó con la crisis.

Carlos Barba (2004) plantea por su parte que las expectativas puestas en la liberalización del comercio y en las reformas sociales de los 90' no han dado frutos puesto que, aunque esta década se haya caracterizado por la reanudación del crecimiento económico en América Latina, no existió una reducción de la pobreza y la desigualdad social sino todo lo contrario.⁸

⁸ Ver anexo 1.

1.4 Distintas miradas acerca del papel de la Focalización en las Políticas Sociales.

Se llega de esta manera a un punto central de la monografía. Para abordar el papel de la focalización en las políticas sociales resulta necesario profundizar en las siguientes perspectivas que, entre otras, plantean algunos elementos en los que se debe poner especial atención a la hora de realizar el análisis del PAV.

Focalizar quiere decir: “*Centrar, concentrar, dirigir*”⁹, pudiéndose exponer muchos más sinónimos que den cuenta de su función. Esto le permite al planificador de políticas públicas definir su población objetivo de manera exacta¹⁰, población en la que pretende ejercer un impacto determinado con su intervención, maximizando recursos estatales escasos para asuntos de bienestar.

De esta manera uno de los motivos principales por el que se encontró a la focalización como una estrategia adecuada para enfocar los programas sociales son los costos fiscales, que parecen ser menores a los de las políticas universales y que, como se sostuvo, garantizaban una mayor eficiencia en su llegada a los sectores más pobres. (Filgueira, 2001)

Gustavo Leal estableciendo la necesidad de este tipo de programas plantea:

“...el nuevo modelo de Estado de bienestar no puede estar apoyado en un gasto público creciente. No hay reforma posible sin una recomposición del gasto en lo que refiere a eficiencia y eficacia concentrándose en los destinos con mayor efecto distributivo y los sectores más pobres.” (Leal, 2007:67)

Siguiendo esta línea Gimenez y Aranguiz establecen que el antiguo modelo de prestaciones era excluyente por naturaleza debido a que, si bien las políticas sociales eran universales, las poblaciones de menores recursos igualmente no accedían a estas.

“...las políticas universales en el contexto de una economía con alta concentración de riquezas e ingreso, resultan contraproducentes respecto de la equidad, pues ellas tienden a reproducir el mismo patrón al distribuir los

⁹ Extraído de: Diccionario de la Real Academia Española Vigésima segunda Edición. <http://buscon.rae.es/draeI/GUIBUSUusual> Acceso julio de 2009.

¹⁰ Aunque no tan exacta en los hechos como se establecerá a lo largo del trabajo.

beneficios, siendo limitados los beneficios que llegan a los grupos más pobres.”

(R. Gimenez y E. Aranguiz, 1996:9)

Estos autores plantean de esta manera que el universalismo atenta *in recto* a la equidad puesto que acentúa la desigual distribución de los recursos apreciándose esto como injusto y no logrando un beneficio para la sociedad en su conjunto.

La bondad que otorga la focalización tiene su base en que se establecen criterios técnicos que impiden la inclusión de población no-objetivo. Un ejemplo claro es que a partir del establecimiento de un “tipo de pobreza”, que puede ser la indigencia en el caso del programa que analizaremos, que quedará determinada de antemano y será por tanto pasible de medición; otro “tipo de pobreza” no podrá ser confundida con esta a la hora de establecer que persona es beneficiaria y quien no. De esta manera se pretende garantizar la asignación racional de los recursos estatales.

Según Filgueira, la selección de la población se puede hacer desde distintos criterios, desde la oferta, la demanda o por áreas geográficas, derivando de esta manera a distintos problemas técnicos y considera que *“Las ventajas de la focalización son menos claras en los casos de identificación por la demanda y cuando la modalidad predominante es de transferencia de ingresos o servicios individualizados.”* (Filgueira, 2001:157) Se refiere de esta manera a que se corre el riesgo de dejar potencial población beneficiaria fuera y de inclusión de sectores a los cuales no correspondería el subsidio.

También se argumenta que las políticas focalizadas son aun más pertinentes si se efectúan en contextos de ajuste estructural puesto que en estos casos la población que suele verse más afectada son los sectores pobres en general.¹¹ (R. Gimenez y E. Aranguiz; 1996)

A continuación nos detendremos a reflexionar sobre los análisis de diversos autores, que realizaron una problematización sustantiva, acerca de las ya mencionadas tensiones que genera la implementación de este tipo de políticas.

La socióloga Silvia Duschatzky realiza una serie de reflexiones acerca de los “programas” implementados en la Argentina con esta característica. Comienza planteando que *“...los programas sociales ‘pretenden atender un determinado problema o necesidad insatisfecha a fin de elevar el impacto potencial per cápita’”* (Duschatzky, 2000:15), esto le sugiere que la pobreza termina siendo reducida a una individualización de los problemas

¹¹ Políticas anticíclicas que se utilizan en contextos de recesión económica.

puntuales¹², lográndose a partir de esto sólo una multiplicación de los programas en la medida en que se puntualicen uno a uno los problemas que desmejoran la calidad de vida de los pobres. Afirma que los programas sociales nunca podrán constituirse como pasaportes a las oportunidades puesto que los “excluidos” *“ven pasar ‘el mundo’ pero no circulan por él y convertirse en beneficiarios efectivos no supone franquear las distancias que los separan de los ‘otros’.”* (Duschatzky, 2000:16)

Se introduce aquí el concepto de “exclusión” y se encuentra implícito en la palabra “otros”, ¿quienes serán “ellos” entonces?, ¿los desafiliados que define Castel? ¿Los que surgen desde la necesidad del sistema de que existan para no tener nada, perpetuando así la contracara de la pobreza?¹³

Duschatzky (2000) plantea que es más sencillo colocar la cuestión de la pobreza en los márgenes de la cuestión social, atendiendo a sus manifestaciones a través de políticas focalizadas, que intervenir en los procesos que la producen desde un tratamiento más político que técnico. Introduce como punto de inflexión que la generación de este tipo de programas despoja a la pobreza de sus aristas políticas, legitimando las políticas dominantes y produciendo identidades tuteladas.

Aparece la noción de la existencia de un capital social a estimular el cual potenciaría una “alteridad incluyente” en la población pobre *“donde los individuos son despojados de sus condicionamientos históricos, socioeconómicos y culturales”* (Cardarelli y Rosenfeld, 2000:38), esto hace que, de alguna manera, aparezcan como iguales en el pensamiento y en la norma de las políticas públicas disimulando así la desigualdad económica y social.

Cardarelli y Rosenfeld (2000) introducen el concepto de “ciudadanía asistida” la cual potencia el Estado a través de la Políticas Sociales, esta lógica no entiende a la ciudadanía social como habilitante de los derechos civiles y políticos sino que aportará simplemente a la construcción de sujetos sociales con mayores competencias para moverse en el universo de la inmediatez.

Por otro lado Filgueira plantea que otro de los riesgos de suma importancia de la focalización es el de la estigmatización *“erosionando así las bases mismas de la*

¹² Esto se seguirá planteando en varios autores que trabajan este tema, *“...los programas y proyectos sociales se han subsumido mayoritariamente en los aspectos psicosociales de la pobreza (o de la indigencia) construyendo una perspectiva valorativa centrada en la solidaridad entre pares y en la elevación de la ‘autoestima’.”* (Cardarelli y Rosenfeld, 2000:24)

¹³ El concepto de exclusión es utilizado para determinar las poblaciones a las cuales se dirigen las nuevas políticas sociales, se utiliza para los análisis y medición de la pobreza y la planificación de programas dirigidos a estos. *“La tendencia a la búsqueda de modelos formales de intervención profesional aparece reforzada por el soporte necesario a la focalización, que va a requerir: sistemas de información y vigilancia, sistemas de medición y sistemas de selección (inclusión-exclusión)”*. (L. Vecinday, 2004: 9-10)

construcción de ciudadanía social.” (Filgueira, 2001:157). Considera que tampoco es generadora de capital político debido a que las poblaciones a las que se dirigen son de capital político bajo o nulo.

Duschatzky (2000) entiende que se puede estar legitimando la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera pública y cristalizar un imaginario social polarizado, el Estado no hace otra cosa que dividir a sus ciudadanos según su condición social.

“Aunque suene paradójico, la focalización puede convertirse en una figura de exclusión: exclusión de la complejidad que envuelve la problemática de la pobreza y exclusión del estatus de ciudadano, gracias a la atribución de un estatuto especial conferido a ciertos grupos poblacionales. El fantasma de la exclusión se alimenta de la retórica ambigua de la discriminación positiva mediante la cual pretende compensar las desventajas que sufren algunos grupos sociales en materia de trabajo, educación y salud.” (Duschatzky y Redondo, 2000: 139)

Tenemos también el planteo de Ximena Baraibar (2003) quien establece en su artículo *“Las paradojas de la focalización”*, de forma muy rigurosa, los efectos que produce este tipo de políticas. Es destacable en particular el planteo que realiza acerca de la generación de una *“subjetividad agradecida”*.

“De esto surge, que los programas focalizados están fuera de la lógica de los derechos sociales, lo que genera una subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada.” (Baraibar, 2003:11) Observando que se perciben los subsidios como caridad de parte del Estado y no como derechos sociales exigibles.

Duschatzky (2000) entiende que el agradecimiento surge de manera sutil, cuando los bienes que se obtienen no se encuentran disponibles para el conjunto de la población, por lo que, ante el miedo a la pérdida, a no llegar a cumplir con todos los requisitos, y al no legitimarse a través del derecho, se promueve este tipo de subjetividad en la que el bien termina percibiéndose como un acto de gracia por parte del dador.

Por otro lado Ivonne Martínez sostiene que los países europeos aplican programas focalizados como complementos de sus matrices de bienestar, utilizándolos como redes de contención. El problema en Latinoamérica es que este tipo de programas se utilizan en países que no completaron sus matrices de bienestar y por lo tanto se arriesgan a

convertirse en Estados “mezcladores”. Esto produce diversos impactos: (1) *“Islitas de ‘coberturas’ en océanos de NBIs (Necesidades Básicas Insatisfechas)”* (Martínez, 2006:15); (2) a nivel macro: no producen resultados cuantitativos visibles; (3) a nivel micro: generan “Competencia” entre los pobres; (4) se perciben absurdos cotidianos por parte de los operadores terminales; (5) e *“instalan una visión sociotécnica de la tragedia de los comunes.”* (Martínez, 2006:15)

Indica también que se produce un desincentivo en el beneficiario a dejar de ser pobre, el mejoramiento de las condiciones de vida puede implicar ser despojado del beneficio o subsidio que a través de la comprobación de medios demostró ser merecedor. (Martínez, 2006) Es así que se establecen figuras enmarcadas en categorías jurídico-administrativas dentro de las cuales el solicitante de los servicios debe acomodarse para su continuidad dentro de los programas. *“El ciudadano ‘objetivo de las propuestas’ aparece más como un consumidor de la oferta de los programas que como un sujeto de derechos sociales y políticos.”* (Cardarelli y Rosenfeld, 2000:59)

1.5 ¿Ante el advenimiento de un Nuevo Modelo de Prestaciones Sociales?

De esta manera llegamos al triunfo de la izquierda en el año 2004, en un contexto de cambios políticos regionales, en donde el descrédito hacia los gobiernos neo liberales, que propiciaron la crisis del año 2002, dio lugar en el Uruguay a un cambio de color político. Es así que el 1º de marzo de 2005 asume un Presidente del partido de coalición de izquierda por primera vez en el Uruguay: el Dr. Tabaré Vázquez.

Llega de esta manera la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) el cual tendrá la responsabilidad de implementar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en el mes de abril de ese mismo año. Este se encontraba compuesto por una serie de programas sociales de corte focalizado a la extrema pobreza o indigencia y mantiene las características de privatización de los servicios, aunque con regulación estatal (al menos en lo formal). La gestión de lo que fue el Ingreso Ciudadano, por ejemplo, fue realizada directamente por el MIDES (con mano de obra rentada y voluntaria, especialmente en los “desembarcos” realizados el primer año), mientras que la del resto de los programas es realizada por parte de ONGs. y diversas Organizaciones de la sociedad civil o de lo que podría llamarse Tercer Sector.

“Estos lineamientos directrices si bien comportan relativas novedades, lejos están de llegar a conformar un nuevo modelo¹⁴ en ppss. (...) Digámoslo: la izquierda llega con propuestas programáticas pero sin un modelo de políticas sociales, que se pretenda alternativo”. (Pérez y Martínez, 2005:4-5)

Es importante mencionar que según el INE¹⁵ en su Informe de Evolución de la Pobreza presentado en julio de 2007 la extrema pobreza se redujo en unos 2 puntos (del 3.43 al 1.36%) y la pobreza en unos 5 puntos (del 29.23 al 24.33%) queriendo esto decir que por lo pronto, aunque la desigualdad haya crecido, logró su cometido en los sectores de extrema pobreza, que ciertamente era a donde apuntaba el Programa Ingreso Ciudadano (de transferencias monetarias) el cual era lógicamente de carácter focalizado.

Leticia Pérez (2009) en su trabajo *“Desigualdad y política social: la integración social en cuestión. El caso uruguayo”* afirma que los grados de desigualdad social han crecido puesto que desde la segunda mitad de la década de los 90' existe una leve tendencia concentradora en la distribución del ingreso que se incrementó significativamente en el 2002. Por otra parte el índice de Gini pasó de 0,412 en 1991 a 0,450 en 2002, luego 0,447 en 2006 y en el 2007 asumió el valor de 0.457.¹⁶

El PANES estaba previsto con una duración de dos años, aunque en realidad termina ejecutándose hasta comienzos de año 2008, comenzando así a dar lugar a la implementación de un Plan Nacional de Equidad que se presupone de carácter universal y estructural.¹⁷

En materia de Políticas Sociales, específicamente las de combate a la pobreza, la implementación concreta se encontrará dada por el MIDES con la incorporación de programas nuevos: el Programa de Asistencia a la Vejez y el de Asignaciones Familiares Mejoradas, la eliminación de otros, como el Ingreso Ciudadano (pilar del PANES) y la transformación (o cambio de nombre) de otros: el Programa Construyendo Rutas de

¹⁴ Tal como lo fue el Estado de Bienestar, o como se puede interpretar a la Renta Básica Universal.

¹⁵ Información extraída de la 3° Edición del Plan de Equidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la República. Edición IMPO.

¹⁶ Anexo 2

¹⁷ Objetivo General del Plan de Equidad: Asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y de todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere: - a servicios sociales universales, - a ingresos a través de trabajo digno, - a prestaciones sociales básicas. Pág. 18. Ídem 14.

Salida que pasa a llamarse Uruguay Integra y el Programa Trabajo por Uruguay pasa a denominarse Uruguay Trabaja¹⁸.

Cabe señalar que el Plan de Equidad es un Plan de Gobierno que se encuentra compuesto por un lado, por los llamados "Componentes Estructurales de la Matriz de Protección Social"¹⁹ que son: la Reforma Tributaria, la Reforma de la Salud, revisiones de las políticas de empleo, nueva política de vivienda y hábitat, la Reforma Educativa y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Y por otro, los "Componentes Específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social" que son definidos como un conjunto de medidas y estrategias de acción conformadas por: régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); seguridad alimentaria; políticas de educación para la infancia y adolescencia; políticas asociadas al trabajo protegido; promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; políticas de promoción e inclusión social; y políticas de atención de la discapacidad.

¹⁸ A partir de la promulgación de la Ley "Uruguay Trabaja", se establecen algunos cambios normativos sustantivos dirigidos a la desregulación laboral de los beneficiarios. Los participantes, a diferencia del Programa anterior, tendrán tan solo el derecho a aporte jubilatorio, por tratarse de un Programa socioeducativo "la prestación no posee naturaleza salarial ni retributiva" (Artículo 8, anexo III. Proyecto de Ley "Uruguay Trabaja", Pág.94, ídem15).

¹⁹ Ídem 15.

Capítulo II: *UN PROGRAMA FOCALIZADO.*

2.1 Los Adultos Mayores Indigentes.

Antes de introducirnos en la descripción del Programa de Asistencia a la Vejez (PAV) resulta ineludible realizar un acercamiento teórico previo a la población que se encuentra dirigido: los adultos mayores indigentes.²⁰

Si bien el problema planteado en esta Monografía no se refiere al análisis de la vejez como cuestión en sí misma sino como población objetivo de una política social, resulta importante adentrarse en un acercamiento teórico que nos aproxime a nuestro objeto con una mirada crítica, que ayude a desnaturalizar preconceptos adquiridos desde lo cotidiano y de manera irreflexiva.

Será necesario además caracterizar a la vejez indigente para responder la pregunta acerca de ¿porqué fue necesaria la creación de un Programa que proteja a este sector? ¿Cómo es que estos adultos mayores llegaron a estar desprotegidos de un Estado que se caracteriza por tener su mayor cobertura en este sector? ¿Cómo quedaron excluidos de la herencia del antiguo Estado protector?

Comenzaremos conceptualizando a los adultos mayores.

Existe la convención de considerar que una persona es anciana o adulta mayor luego de cumplir los 65 años, debido a que se maneja esta edad como la “edad retiro”²¹ en la cual pasan de ser individuos “activos” para convertirse en “inactivos” dentro de nuestras sociedades. (Muñiz, 2000)²²

El estado de ancianidad a su vez se define por varios factores desde los biológicos hasta los psicológicos así como también los factores sociales delineándose, según Muñiz, por tres tipos de edades: - la edad cronológica, - la fisiológica o biológica, y – la psicológica.

A la vejez se le atribuyen distintos significados dependiendo de la mirada. Por un lado se le atribuyen rasgos propios de las minorías en lo que refiere al “reconocimiento de

²⁰ Vale aclarar que se maneja los términos de manera indiscriminada: adulto mayor, anciano o “la vejez” como estado.

²¹ También se maneja el término edad burocrática como veremos más adelante.

²² “Por adultos mayores se entiende a aquellas personas residentes en el país que hayan cumplido sesenta y cinco años, según reza la Ley N° 17.7961”. (Extraído de Perfil social de los adultos mayores en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. MIDES. 2008. Página 3)

derechos civiles y políticos; su contribución a los procesos sociales queda invisibilizada y un sinnúmero de estereotipos y mitos tienden a mostrarlos como personas incapaces, declinantes, egoístas, pobres y con escaso interés por permanecer integrados socialmente.” (Yuni, 2000: 187) Por otro lado se opone una imagen positiva, como un período de creatividad, de potencialidades, en donde se alcanza la sabiduría.

José Yuni (2000) considera que mirar a la problemática de la vejez desde alguno de estos polos es un reduccionismo asociándose la edad biológica y el status de “viejo” en un proceso de naturalización del envejecimiento. Considera, retomando a Bourdieu, que el concepto de vejez es por tanto una construcción social “en la dinámica e interacción de la lucha entre jóvenes y viejos”. (Yuni, 2000: 188)

“La edad cronológica es, desde esta perspectiva, un ‘dato biológico socialmente manipulado y manipulable’ y, por lo tanto, capaz de adquirir nuevos significados y ser investida de nuevos sentidos.” (Yuni, 2000: 188 – 189)

Verónica Filardo y Carlos Muñoz (2003) plantean esta cuestión problemática en lo que refiere a la utilización adecuada de los términos “juventud” y “vejez” puesto que estos conceptos adquieren diversos significados dependiendo del ámbito en que se utilicen:

“... se hace necesario trabajar la idea de la heterogeneidad de la ‘vejez subjetiva’ y aun de la ‘vejez social’, si es que asumimos con Bourdieu que la edad efectivamente define principios de clasificación legítimos al interior de cada campo, que a su vez se corresponden con las relaciones que establecen los agentes que lo interrogan o que participan en él. En este sentido, además cada campo (que es irreductible a otros) definirá sus propias clasificaciones legítimas, así como sus capitales específicos y su propio interés que lo definirá, que revela las diferenciaciones o distinciones que se otorgan a los agentes a partir de la edad y por tanto a la vejez.” (Filardo y Muñoz, 239:2003)

De esta manera, ser joven, no significará lo mismo en diferentes contextos, por lo que también ser viejo se definirá de acuerdo a la cultura o ámbito al cual nos estemos refiriendo. Plantean la idea de dejar de hablar de “vejez” para hablar de las “vejeces”.

Consideran también tres tipos de edades (las cuales forman las dimensiones de su esquema y el cual se manifiesta de manera interrelacionada): la edad biológica, que queda determinada por los factores ambientales y los genéticos; la subjetiva, la

autoimagen y la identidad generada por el sujeto; y la social, en donde aparecen los status – roles preestablecidos.

De esta manera para los autores *“La edad burocrática o asignada no es una dimensión en sí, sino un indicador que vincula las tres dimensiones, vinculando las edades biológica, subjetiva y social.”* (Filardo y Muñoz, 2003:243)

Observan la distinción entre dos aspectos: la vejez en tanto “producto” y en tanto “proceso”. En el primero se refiere a la construcción de la vejez tal y como se la conoce y en el segundo se refiere a *“las políticas y movimientos que buscan modificar las demografías, las ideologías o las leyes de envejecimiento de uno o varios campos dados.”* (Filardo y Muñoz, 2003: 250)

Esta construcción social en la época actual esta marcada por un rechazo a la vejez exaltando la juventud en todas sus formas y pretendiendo retrasar esta fase (al menos visiblemente), por la que todo ser humano transita, a partir de los avances científicos y tecnológicos. (Muñiz, 2000) Se considera en tanto al “viejo” como no servible, no útil e improductivo.

Los ancianos que, en general, quedan por fuera del manejo de herramientas tecnológicas (aunque existen numerosas excepciones) y que además no lograron cierto desarrollo intelectual y físico en su juventud, sufrirán un deterioro de funciones más marcado aún. Entonces, si se habla de personas que vivieron toda su vida en condiciones de extrema pobreza o indigencia el proceso de envejecimiento se producirá también de forma más acelerada

Esto es de suma importancia en la medida de que estamos hablando de personas que se encuentran pasando por un período en la vida que es ya por definición de vulnerabilidad, enfrentando todo tipo de pérdidas y comenzando a vivir en un estado de mayor dependencia desde lo económico hasta en lo físico, presentando una tendencia también a padecer enfermedades psíquicas.

Los adultos mayores a los cuales se encuentra dirigido este Programa se encuentran en situación de indigencia, esto es: que viven en un hogar en condiciones de vulnerabilidad tanto económicas (perciben un ingreso menor a \$1900 per cápita), de infraestructura (su vivienda se encuentra en condiciones de deterioro, es inundable, construida con materiales inadecuados, peligro de derrumbe, etc.), viven hacinados, con escaso nivel educativo y poseen una ausencia de redes sociales y culturales a las cuales tengan posibilidad de recurrir, aparte de, probablemente, vivir en un barrio segregado y estigmatizado.

Estas personas se desempeñaron toda su vida en trabajos tales como: empleadas domésticas, cocineras y peones de estancia, forestales, etc. como veremos más adelante. Personas a las cuales se les manifestaba que le hacían los descuentos legales en su empleo (fábricas, etc.) y que cuando van a realizar el trámite para la jubilación en BPS toman conocimiento de la ausencia de los aportes.²³ Lugares en los cuales “pierden”, (por accidentes, incendios, etc.) los registros de toda una vida de trabajo.

Población caracterizada por vivenciar la coyuntura sociopolítica de reestructuración del capital durante los últimos 30 años, a lo largo de toda su vida laboral.

2.2 El Programa de Asistencia a la Vejez.

El Programa de Asistencia a la Vejez (PAV) surge de la necesidad de otorgar cierta “cobertura” a los adultos mayores que al no poseer los 30 años de cotización para acceder a una jubilación y habiendo trabajado gran parte de su vida de manera informal se encuentran hoy desprotegidos y en situación de indigencia.²⁴

Es importante subrayar que si bien en Uruguay el porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza y extrema pobreza es mínimo con relación al total de adultos mayores del país, - puesto que como ya sabemos Uruguay presenta una población envejecida la cual, en su mayoría, logró formar parte de un sistema de bienestar más abarcativo -, sería necio desconocer a una población que no logró acceder a este sistema por pertenecer a grupos que no tuvieron voz para hacer valer su necesidad de protección ante los riesgos. Según la Dirección General de Evaluación y Monitoreo del MIDES:

“Mientras el porcentaje de adultos mayores en relación a la población total es de 15% considerando el total de las localidades de 5000 y más habitantes, este porcentaje baja a 2,3% en la población ubicada en el primer quintil de

²³ Extraído del Documento de Sistematización. Seguimiento Operativo del Plan de Equidad. Período Junio 2008- Mayo 2009. Realizado por el Equipo de Trabajadores/ ras Sociales del Convenio ADASU- MIDES. Montevideo. Junio de 2009.

²⁴ Actualmente se han realizado algunas reformas importantes en lo que refiere a la jubilación. Por un lado, se redujo la cantidad de años de trabajo a treinta, y por otro, se cambió la legislación acerca de la jubilación por edad avanzada: además de poseer 70 años y 15 de servicio también se puede realizar el trámite con 69 y 17 años de servicio y 68 y 19 años de servicio. A partir del 2010 también se podrán jubilar con 67 años de edad y 21 años de servicio, 66 y 23 y 65 y 25 respectivamente.

hogares bajo la línea de pobreza y a 1% en los hogares en situación de indigencia".²⁵

Se entiende que la pobreza en el Uruguay se encuentra relacionada negativamente con la edad (infantilización de la pobreza) pero dentro de lo que fue la población PANES encontramos que, en los adultos mayores que se registran, se encuentra predominando (en un 58%) el grupo que corresponde a la población objeto del PAV: personas de entre 65 y 70 años. Esto quiere decir que efectivamente se detecta una población desprotegida del sistema de seguros sociales sin contar que el Ingreso Ciudadano, como ya establecimos, se encontraba dirigido a hogares en situación de indigencia.

"Cabe destacar que a medida que nos concentramos en poblaciones más pobres, la incidencia de los adultos mayores más jóvenes (los que tienen entre 65 y 69 años) aumenta".²⁶

Por otro lado como resultado de este estudio también se detectan las ocupaciones predominantes entre los adultos mayores que lo integraron: *"se observa que 7 de cada 10 mujeres adultos mayores tuvo su última ocupación desempeñándose como personal doméstico, mientras que entre los varones predominan los peones agropecuarios, forestales y afines (32%)"*.²⁷ Todas ocupaciones que se caracterizaron siempre por su informalidad y falta de acceso a derechos laborales constatándose lo que mencionábamos en el punto anterior.

Por su parte la CEPAL (2007) manifiesta la existencia de un nuevo reto para los países ante el envejecimiento demográfico inminente, debiendo avanzar en la construcción de un nuevo sistema de protección social más solidario e inclusivo, intentando que el empleo sea efectivamente la entrada al mismo y generando un nivel mínimo de ingresos para personas en edad avanzada. Todo esto planteado como un ideal que pretende establecer un compromiso entre los países.

Actualmente las personas con los sistemas vigentes actuales, - junto con la precarización y desregulación laboral, que termina promoviendo el trabajo informal -,

²⁵ Extraído de Perfil social de los adultos mayores en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. MIDES. 2008. Página 5

²⁶ Ídem 25. Pág. 13

²⁷ Ídem 25. Pág. 25.

deben empezar a realizar sus aportes desde los comienzos de su vida laboral para de esta manera evitar la pobreza cuando sean mayores.

“En un contexto de envejecimiento de la población, de escasa cobertura de la seguridad social y de problemas de regulación del mercado laboral, las pensiones no contributivas son un instrumento clave para disminuir las desigualdades y dotar de mayor autonomía económica a los sectores más vulnerables de la población.”²⁸

La idea inicial planteada en el Plan de Equidad es disminuir la edad mínima para la obtención de la Pensión a la Vejez de 70 a 65 años la cual es tramitada en la actualidad directamente en el Banco de Previsión Social.

“En este sentido, sin perjuicio de analizarse cambios en el régimen de pensiones a la vejez, teniendo en cuenta el debate actual sobre seguridad social, se habrá de establecer, entretanto, una prestación no contributiva cuyo monto será equivalente al de las pensiones por vejez, a fin de contemplar las situaciones de los adultos mayores en condiciones de extrema pobreza y que no cuenten con ningún beneficio de la seguridad social al acogerse de dicha prestación”.²⁹

Es por tal motivo que se crea un Programa transitorio de Asistencia a la Vejez otorgando un subsidio a los adultos mayores de 65 a 70 años de edad que se encuentren en condiciones de extrema pobreza. Se estimaron en su momento unas 1200 asistencias teniendo en cuenta la población ya relevada en el anterior Ingreso Ciudadano.

Las personas, para acceder al subsidio, “deben” carecer de recursos para subvenir sus necesidades vitales e integrar hogares que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida, lo cual se establece por criterios estadísticos.³⁰

En el artículo 8 de la Ley se plantea que si las personas mantienen sus condiciones originales que dieron origen al subsidio al cumplir 70 pasarán a cobrar automáticamente la Pensión a la Vejez.

²⁸ Extraído de “Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades”. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2007.

²⁹ Ídem. 15. Pág. 41

³⁰ Extraído de Anexo II de Ídem 15. Proyecto de Ley creando un subsidio de Asistencia a la Vejez.

El Ministerio de Desarrollo Social será el organismo facultado para “*verificar y controlar los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios*”³¹, por otro lado, se tiene en cuenta que si ya poseen ingresos inferiores al monto establecido se podrá recibir solamente la diferencia.

Vale aclarar que para la obtención de la Pensión a la Vejez en BPS, a diferencia del PAV, los criterios son rígidos y poseen mayor nivel de control. Para la obtención de la Asistencia, como ya establecimos, la evaluación y otorgamiento la realiza el MIDES, teniendo en cuenta múltiples factores que se vincularán exclusivamente con el hogar en el cual la persona se encuentra viviendo en ese determinado momento. Se toman en cuenta la redes en general pero no se examina a los familiares “obligados”, puesto que este concepto no se maneja en la evaluación realizada por el MIDES.

Por otro lado, para la evaluación que realiza BPS para la obtención de la Pensión (a partir de los 70 años) se toman, entre otros requisitos, declaraciones juradas de los hijos y demás familiares obligados. En el caso de que aparezcan, alguna de estas personas, en los registros de BPS cobrando alguna suma elevada, según los parámetros considerados para el acceso al subsidio, queda automáticamente denegada la solicitud.

2.3 Tensiones Identificadas.

Para poder identificar algunas tensiones que el PAV produce y reproduce en el proceso de su implementación, se realizaron entrevistas sobre las cuales se analizaron algunos conceptos que aparecen en los discursos de los entrevistados.³²

Las entrevistas fueron realizadas a actores que forman o formaron parte del proceso de implementación del Programa, en diferentes niveles de responsabilidad y contacto con los sujetos de derecho y con un papel muy específico la ejecución del mismo. Ellos fueron:

- Cargos políticos de confianza que implementan el Programa: la Subsecretaria del Ministerio, quién, personalmente, (junto con la Directora de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social. DINACIS) estudiaba los informes de campo y decidía

³¹ Ídem. 15, Pág. 88.

³² Anexo 3.

en última instancia que persona se encontraba incluida en el PAV³³; el Director de la Unidad de Seguimiento de Programas, encargado del trabajo de campo en lo referente a las entrevistas domiciliarias y aplicación de formularios de AFAM, PAV y otros programas en todo el país; y el Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas, encargado del diseño de los formularios, sistematización de los datos recabados en campo y aplicación de los algoritmos que actúan como los instrumentos cuantitativos focalizadores en los diferentes programas.

- Cuatro técnicos y profesionales, entrevistadores de campo del Programa, todos ellos tercerizados por la Pro Fundación para las Ciencias Sociales, pertenecientes a distintas disciplinas de las Ciencias Sociales.

- Y por último, se entrevistó a dos trabajadores sociales que también realizaban entrevistas domiciliarias en el interior del país, quienes se encontraban, también tercerizados, contratados a través de un convenio con la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU) y el MIDES.

Profundizando en el análisis de las entrevistas se destacaron estas áreas como ilustrativas de las tensiones que caracterizaron al PAV en esta investigación.

2.3.1 Comprensión general del Programa y su vínculo con la Pensión a la Vejez.

En lo que refiere a la descripción del Programa, los entrevistados manejan las características ya expuestas en el punto anterior: para qué existe el PAV, cuáles son sus objetivos, cuál es la población objetivo a la que se encuentra dirigido. En general se valora como fortaleza la sola existencia de un Programa que proteja a estos adultos mayores, destacándolo como un "debe" del Estado uruguayo para con esta población.

La diferencia encontrada entre los cargos políticos responsables y los cargos profesionales y técnicos ejecutores, es el destaque que se realiza por los primeros con respecto al "descubrimiento" de la población objetivo a través del relevamiento realizado en el PANES y la necesidad de "*cubrir ese agujero*"³⁴ en la malla de protección social. Es interesante también cuando se destaca, por parte del entrevistado, que este Programa

³³Esto fue realizado por ellas a lo largo del primer año de implementación del Plan de Equidad, actualmente, para hacer esta tarea, se encuentra constituido un equipo enmarcado dentro de la Unidad de Seguimiento de Programas.

³⁴Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas.

“funciona porque va colgado del trabajo de campo de AFAM³⁵”, lo que muestra sutilmente una contradicción entre ese “debe” del Estado y el interés político real de proteger a este sector de la población.

“Sabemos que compite con un proceso de revisión si querés del gasto público social donde se constata que hay una relación muy asimétrica entre los rubros que van para la población adulta mayor y los niños o sea, en términos generales podríamos decir que el proceso de infantilización de la pobreza también es producto de un gasto organizado de esa manera y que al sector al que más deberíamos atender en términos porcentuales es a los niños.”³⁶

Aparece en este punto una “competencia porcentual” entre los niveles de pobreza de los distintos sectores etarios. Es interesante como a partir de este tipo de argumentos se determina a que sectores se focalizan las protecciones. Puede ser esta una de las explicaciones por las cuales la edad de la Pensión a la Vejez no se bajó efectuando el PAV como de “enlace” para finalmente percibir la Pensión. La subsecretaria menciona que se le está poniendo una “trampa” a la Pensión, puesto que las personas que cobran la Asistencia, al cumplir 70 años, automáticamente pasan a percibir la Pensión.

La misma entrevistada explica que la discusión de la seguridad social realizada en el 2007 no logró un acuerdo para disminuir la edad de la Pensión a la Vejez estableciendo que *“La disminución de la edad de 70 a 65 años de la Pensión a la Vejez está planteado a mediano plazo, es decir, a ejecutar en el próximo período.”³⁷*

En este aspecto todos los entrevistados ven como positiva la existencia del Programa debido a la rigidez existente en el BPS para el acceso a la Pensión y una forma de flexibilizarla fue la incorporación de la gente a través del PAV.

Esta “trampa” si bien es positiva para la población que logra ser objetivo del PAV también parece injusta para a las personas que, por tener más de setenta años, deben tramitar la Pensión en el marco del BPS. ¿Qué pasa entonces con esas personas que, por tener un hijo que percibe cierto sueldo pero con quien no tiene relación afectiva, o que, simplemente tiene su propia familia y no puede ayudarlo, queda sin acceder a la

³⁵ Asignaciones Familiares Mejoradas.

³⁶ Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas.

³⁷ Subsecretaria del MIDES.

pensión?³⁸ Esas personas son potenciales beneficiarios del PAV, puesto que viven en un hogar en situación de indigencia, pero por haber superado la edad quedan entre la población no objetivo. Por otra parte debido al equilibrio entre los “criterios subjetivos y objetivos”, los cuales desarrollaremos más adelante, se encuentran personas que no entrarán al PAV y aun menos posibilidades tienen de obtener el derecho a la Pensión, luego de los 70 años, debido a la rigidez del trámite en BPS.

2.3.2 Necesidad de Integralidad.

Se detecta como fortaleza el despliegue realizado para llegar al interior del País, alcanzando lugares casi inaccesibles, en donde, en el caso de obtener el derecho, se les transforma la cotidianeidad a las personas. Esto también pone en cuestión la necesidad de que el Programa no se acotase solo a una transferencia monetaria, como explica un trabajador social entrevistado: *“el Programa era una prestación económica, no apuntaba a otra cosa que, indudablemente a la población a la que vos llegabas había que llegar con otra batería, yo creo que, de respuestas, pero bueno, eso ya creo que no era el objetivo de este Programa”*³⁹.

Con respecto a esta idea de integralidad existieron diversas opiniones. Se destaca nuevamente la diferencia entre la percepción de los cargos políticos, -quienes alejados del trabajo de campo en general, conciben la política de una manera más integralizada⁴⁰-, y la de los técnicos y profesionales que realizan el trabajo de campo, manifestando que en la llegada a los hogares, había una ausencia de respuestas aparte de la evaluación puntual realizada para el acceso al subsidio.⁴¹

³⁸ Existe también la imposibilidad de estas personas (por limitaciones físicas o psíquicas) de poder siquiera acceder a la excesiva documentación requerida por BPS.

³⁹ Trabajador Social en convenio con ADASU.

⁴⁰ La subsecretaria del MIDES considera que la política social PAV es integral por algunos beneficios que se obtienen con el cobro de la prestación: *“las personas que reciben Asistencia a la Vejez tuvieron derecho a esos bonos de alimentación que se entregó a fin de año a los jubilados y pensionistas; tienen derecho al bono cultural, lo hemos acordado con el BPS; tienen derecho a las bonificaciones para los lentes y las prótesis, o sea, van ejerciendo los derechos entendiendo que es un Programa de protección social. Pero además tratamos de coordinar con los programas del propio MIDES vinculados a los programas de integración social para decirlo...”*(Subsecretaria del MIDES) En algunos momentos se percibe falta de información con respecto a los beneficios que provee el Programa, por ejemplo el Director de la Unidad de Seguimiento manifiesta que, a través de este Programa, se puede acceder a las viviendas del BPS, se corrobora luego con la subsecretaria la información errónea, pues del BPS solo acceden a los ya mencionados derechos.

⁴¹ Existió la intención por parte del Equipo de Trabajadores Sociales de realizar intervenciones y acompañamientos a las personas que se entrevistase en los casos que fuese necesario, en los hechos esto

Existió la excepción del Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas, quién estableció que para él la necesidad de integralidad es una aspiración del MIDES más que un hecho:

“...creo que hay que integralizarlo, como siempre. Creo que primero que nada reconocer que los programas que nosotros estamos manejando son primeros programas, yo creo que hay que hacer toda una generación de programas, de nuevos programas, que tengan una visión sobre la persona, la persona y la familia específica, cualitativa. Una transferencia monetaria que es lo que estamos haciendo es muy útil, en muchos casos yo creo que más útil que ninguna en el sentido que provee agentes de herramientas...”⁴²

Por otro lado solo una de las técnicas que realiza trabajo de campo estableció que:

“Es un Programa que intenta reinsertarlos digamos en otros aspectos que mejorarían su calidad de vida, no solo una prestación económica, sino que hay programas de salud a los cuales pueden ser derivados así como de educación y vivienda que harían que fuera una atención más integral a las personas que están en esa situación”⁴³

Aunque manifiesta haber tenido muchos problemas con las coordinaciones y derivaciones de las situaciones complejas detectadas en campo, considera que hay muy buenas ideas pero que no funcionan de manera adecuada debido a la burocracia existente: *“Las oficinas están y los programas están, el tema es encontrar la mejor manera de que rindan...”⁴⁴* De esta manera se focalizan los programas, todos dirigidos a atender una necesidad específica de la población, todos desconectados entre si. ¿Existe entonces la oportunidad de visualizar a los sujetos en su complejidad? ¿Cómo complementar los diferentes programas sin una concepción de totalidad de los sujetos? Aquí se manifiestan las “islas de cobertura” de Ivonne Martínez (2006).

no se concretó. Esto puede comprobarse en el objetivo específico 3 del llamado a Trabajadores Sociales de ADASU. Documento de Sistematización. Seguimiento Operativo del Plan de Equidad. Período Junio 2008-Mayo 2009. Realizado por el Equipo de Trabajadores/ ras Sociales del Convenio ADASU- MIDES. Montevideo. Junio de 2009.

⁴² Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas.

⁴³ Técnica entrevistadora tercerizada por Pro Fundación para las Ciencias Sociales.

⁴⁴ Técnica entrevistadora tercerizada por Pro Fundación para las Ciencias Sociales.

También aparece la “visita de seguimiento”⁴⁵ que plantea la subsecretaria, detectándose una confusión en la información acerca de la funcionalidad de la misma. Los cargos políticos la conciben básicamente como un insumo para la generación de otras políticas sociales, además de un instrumento de evaluación de la propia política. Surgen dudas al respecto, puesto que pareciera ser también un elemento de control, casi de carácter inspectivo con la sola finalidad de corroborar la situación de indigencia.

2.3.3 Los Criterios Focalizadores.

Con respecto a los criterios que determinan la inclusión de las personas en el Programa existen múltiples miradas, desde la percepción de una inexistencia de criterios claros, flexibilidad y discrecionalidad de los mismos, hasta la sensación de su absoluta rigidez.

Lo que se evalúa, sintetizando las perspectivas de los entrevistados, es una disociación clara entre los criterios objetivos, también llamados por ellos, más cuantitativos; y los subjetivos, más cualitativos.

Desde los cargos políticos en general se entienden a ambos “tipos” de criterios como en un equilibrio ideal. El formulario se visualiza como el criterio cuantitativo, puesto que de allí surgirá el número del algoritmo que indicará, de acuerdo a las variables que mide, si la persona debe integrar o no el PAV. Acompañando al formulario está el informe social, considerado el criterio cualitativo, subjetivo, el cual, si no se contradice demasiado con el formulario, y luego de una lectura crítica por parte de los decisores finales, define la situación de inclusión o exclusión al Programa.

El formulario relevará datos personales, nivel educativo, cobertura de salud, existencia de discapacidades, estado de actividad e ingresos, de todos los integrantes del hogar. Además habrá una hoja de vivienda que indaga el nivel de confort, relación con la vivienda, acceso a servicios, materiales de la vivienda y nivel de mantenimiento o deterioro de la misma.⁴⁶ La realización del informe buscará reflejar aquellos datos que no aparecen en el formulario pero que también, según el criterio del entrevistador, determinen la situación de indigencia o no del hogar. El entrevistador en el informe

⁴⁵ Es una nueva entrevista en el domicilio que se les realiza a las personas que ya se encuentran cobrando la Asistencia a la Vejez, la cual, generalmente, pasó a cobrar directamente al terminar el PANES. Se aplica el mismo formulario de la inscripción y se realiza un informe social más profundo en donde debe aparecer el impacto que tuvieron las prestaciones en el hogar y la corroboración del mantenimiento del mismo en situación de indigencia para, en ese caso, continuar en el Programa.

⁴⁶ Ver Anexo 4. Formulario de Asistencia a la Vejez.

realizado deberá expedirse, considerando a la situación como positiva, para ingresar al Programa, o negativa.

También existe una evaluación de la base de datos del PANES, en caso de que se hayan inscripto, y se evalúan los cambios entre los datos del formulario PANES (realizado tres o cuatro años atrás) y del PAV, si existen contradicciones importantes el formulario vuelve a campo para que se indague el “porqué” de esos cambios.

Existen varios puntos aquí para analizar.

Es interesante como se percibe de manera tan distinta la existencia o no de criterios claros. En los tres cargos políticos entrevistados, se denota la creencia sólida de la efectividad de su sistema focalizador, puesto que consideran al informe social como un complemento que les reafirma lo que establece el algoritmo o les hace rever algunas situaciones.

“Hay uno que está claro que es el algoritmo, o sea, el criterio es que la persona esté en extrema pobreza, ese es el criterio, por lo tanto tenés un parámetro claro que es el algoritmo que te dice que si o que no, y tenés un complemento de ese algoritmo que es el informe social que dice que esa persona está en extrema pobreza.”⁴⁷

En el caso de que existan contradicciones en general los informes vuelven a campo, esto provoca otro tipo de tensiones puesto que deslegitima la profesionalidad o criterio técnico de los entrevistadores.

“yo miro el informe, en el informe tengo claramente que el algoritmo no le da y el informe dice claramente que es una persona en situación de pobreza no de extrema pobreza, entonces en esos casos muchas veces nosotros ponemos con claridad, subrayamos “hogar en situación de pobreza” o sea que el requisito es estar en extrema pobreza.”⁴⁸

El Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas establece por su parte que el algoritmo solamente orienta, no define, ahí la importancia del informe, aunque en realidad no establece claramente que es lo que define a la extrema pobreza:

⁴⁷Subsecretaria del MIDES

⁴⁸Subsecretaria del MIDES

“siempre existe una delicada tensión social sobre que es extrema pobreza, que es verdad también es muy difícil de explicar y aparte tiene muchas de las cuestiones que nosotros objetivamos como ciertos criterios y siempre los criterios tienen una parte arbitraria y la gente tiene también ese sentimiento de sentirse mal, de sentirse pobre, de sentirse... que bueno que ta, que lo tienen todos los programas focalizados.”⁴⁹

La importancia del informe no queda del todo clara pues el entrevistado lo compara con el algoritmo y manifiesta que este último es la herramienta racional, esto provoca incertidumbre ya que si el algoritmo es la herramienta “racional” se establece indirectamente que el Informe es la herramienta “irracional”. El Director de la Unidad de Seguimiento de Programas, por su parte, describe al algoritmo como el instrumento frío. Entonces, ¿de que se está hablando? ¿La pobreza en este Programa se “siente”? ¿No se “mide”? Entonces, para algunos de los entrevistados políticos, establecer una mirada subjetiva ¿implica introducir irracionalidad al Programa?

Se entiende que existe una suerte de intento de superar la implementación de un Programa focalizado de manera rígida, como lo fue el PANES, pero introduciendo una mirada casi filantrópica en el discurso de los políticos. Esto no quiere decir que se haya podido trascender en los hechos esa rigidez, puesto que en el trabajo de campo tanto la importancia del informe como los criterios utilizados no aparecen tan claros.

Por otra parte los que realizan esos informes cualitativos son profesionales y pre-profesionales⁵⁰, por lo que se percibe también cierto descrédito a la objetividad de la información recogida y solo queda validada en la medida en que no se contradiga con el algoritmo.

Según la mayoría de los entrevistados no existió tal claridad en los criterios de inclusión del PAV, ya que cuando comenzaron a trabajar en el Programa, solo se les informó que la población objetivo era la misma que la del PANES. En el caso de los contratados por Pro – Fundación, la mayoría ya había trabajado en lo que fue la selección del PANES por lo que expresaron tener cierta acumulación y experiencia que les permitía, en algunos casos hasta “mecánicamente”, realizar el informe y expedirse en los casos

⁴⁹ Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas.

⁵⁰ En el caso del convenio con Pro- Fundación para las Ciencias Sociales se contrató a profesionales con menos de un año de recibidos y estudiantes avanzados de las carreras de Psicología, Sociología, Ciencias Políticas y Trabajo Social, la mayoría de ellos ya se encontraba trabajando en las visitas domiciliarias del MIDES con contratos de becarios.

“más claros”. No les sucedía esto en las situaciones dudosas, es aquí en donde plantean la ausencia de criterios o la necesidad de recurrir a la discrecionalidad:

“Una tranca es eso, que no se establezcan bien los criterios por parte de la Institución. Que eso, ir armando los criterios a medida que vueiven los informes y ves que tal cosa no le cerró a Ana que es la que lee los informes y ahí es como que uno se va armando un esquema de la población a la que se quiere llegar. Eso es como lo más difícil, lo más difícil no, que tranca, que no haya algo que aúne así, nunca hubo algo que, como que ta te fuiste haciendo y dijeron la misma población del Plan de Emergencia y ta y nada más.”⁵¹

Con respecto a cual es el aspecto de la entrevista domiciliaria que se toma en cuenta en mayor medida, aparecen distintas posturas. Unos manifiestan tener en cuenta todo para realizar la evaluación, otros tienen en cuenta en mayor medida el tema de la vivienda, otros el tema de las redes de contención, en un caso aparece como fundamental el tema de la nutrición. Luego de evaluar las respuestas de los entrevistados se percibe un aspecto ineludible en todos los casos: los ingresos.

El Programa actualmente establece que, para acceder al beneficio, no puede existir un ingreso superior per cápita de aproximadamente \$1900⁵², ese sería el tope, el cual es excluyente; cumpliendo este requisito continúan evaluando el resto de los aspectos del hogar y dentro de estos, un aspecto sumamente relevante es el tema de la vivienda. En el caso del tope del ingreso se encuentran distintas formas de incorporarlo en la evaluación realizada en el informe de los entrevistadores. En algunos casos si superan el tope por un monto mínimo y las condiciones son muy precarias se realiza el informe como positivo, como es el caso que plantea el Trabajador Social entrevistado: *“capaz alguien se pasaba \$300 y veía que la situación era caótica para el tipo, trataba de adecuar el formulario a la información que me pedía la Institución para que no encuentren obstáculos a la hora de hacerle la transferencia.”⁵³* Esto es posible en el caso de que BPS no tuviese acceso a la información, como en trabajos informales, en otros casos, simplemente se intenta a través de la argumentación establecer la necesidad de la transferencia del dinero al hogar. En

⁵¹ Técnica entrevistadora tercerizada por Pro Fundación para las Ciencias Sociales.

⁵² Es importante tener en cuenta que el monto varió, durante el 2008 y en lo que va del 2009. En junio de 2008 el monto se encontraba en los \$1300 aproximadamente, en diciembre del mismo año lo suben a \$2200 pero en marzo de 2009 lo vuelven a bajar a \$1700. Actualmente, en el mes de setiembre, se volvió a subir el monto a \$1900. Es importante destacar que existió un desconocimiento por parte de los entrevistados los motivos de los cambios realizados en esta cifra.

⁵³ Trabajador Social en convenio con ADASU.

este último caso no aparece un conocimiento certero de si se tomaba en cuenta o no la sugerencia del entrevistador.

Este punto es importantísimo, en la medida en que se posee la incógnita de si los informes son tenidos realmente en cuenta en la decisión final, poniendo en manifiesto la ausencia de una comunicación fluida entre los decisores finales y los entrevistadores, contradiciéndose a su vez con la supuesta importancia del documento expresada por los cargos políticos.

Mediar entre la perspectiva de los solicitantes y la normativa focalizadora del Programa desembocaba, para la Trabajadora Social entrevistada, en ciertos absurdos, en los que era necesario transmitir la idea a los solicitantes de que, para esta política, una pareja con un ingreso de \$5000, que no era propietaria y que probablemente sufrieran de alguna enfermedad (característico de la edad), no adquiere el derecho al subsidio porque se considera que “deberían” poder vivir bien con ese ingreso.

Por otro lado aparece la vivienda, y con ella, la “impresión” que les provoca el lugar. En este aspecto aparecen tantas percepciones como personas entrevistadas, encontrándose aquí la máxima expresión de lo “subjetivo” de la entrevista domiciliaria. Uno de los entrevistados ilustra claramente esta cuestión cuando establece: *“Hay como una especie de criterio inconsciente que pesa gracias a la acumulación que tiene la mayoría de todos trabajando acá, ya hace bastantes años y como que mide a ojo un poco la indigencia se mide a ojo, cosa que es una discrecionalidad total porque depende del ojo con que se mire también.”*⁵⁴

La consideración del lugar en el que vive el solicitante, así como la posterior realización de la entrevista, es vivida como una cuestión en la que se pone en juego la sensibilidad y los prejuicios de los entrevistadores. Ellos en la realización del informe deben sugerir la incorporación o la exclusión de la persona en el Programa, debiendo de alguna manera, encasillar esa situación. Algunos de los entrevistados lo consideran un tema superado puesto que lograron cierto acostumbramiento con respecto al rol esperado. La mayoría pone en cuestión la ausencia de uniformidad de criterios, principalmente en los casos considerados “dudosos”. Se percibe cierta “injusticia” debido, no solo a la percepción de una ausencia de objetividad en la decisión, sino también, cuando existía la dualidad de que en unos aspectos correspondía la inclusión y en otros

⁵⁴ Técnico entrevistador tercerizado por Pro Fundación para las Ciencias Sociales.

aspectos no, encontrándose aquí cierta dificultad para “encasillar” a las situaciones de los sujetos.

2.3.4 Entrevista Domiciliaria vs. Visita Inspectiva.

Otro tema que aparece claramente es el de la “actitud” con la que se realiza la entrevista domiciliaria, aquí aparece la dicotomía señalada por la Trabajadora Social entrevistada entre si se realizaba una “visita” o una “entrevista domiciliaria”. Esto marca la diferencia para ella, entre una actitud inspectiva, de control del Estado en el interior de los hogares a los que subsidia, y una entrevista domiciliaria que recoge no solo lo relevado en el formulario, sino las potencialidades y las carencias de la situación evaluada.

“Porque nosotros muchas veces, incluso los Trabajadores Sociales llegamos con preconceptos y decimos “Pa!” entramos a, y eso son las visitas, ahí está la diferencia, para mí, entre la entrevista y la visita. Si yo llego a revisar, como están las camas, como está el baño, si tiene agua, si no tiene agua, y hago una visita, hago un relevamiento, una visita para relevar cosas económicas me pierdo la detección de la situación de pobreza, porque no está solamente en eso, la pobreza es la falta, la carencia, o la disminución en las capacidades o en las potencialidades que tiene un ser humano para enfrentarse a sobrellevar su vida cotidiana y eso no me lo dice si la sábanas están limpias o están sucias, si la cama está tendida...”⁵⁵

Para ella, la entrevista se realizaba en el marco de un acontecimiento de suma importancia para los sujetos, en donde ellos recibían al Estado en su casa constituyéndose en un desafío el poder “captar” su vida cotidiana.

Esta es una tensión que se vincula con la polémica “comprobación de medios” de los hogares, tan necesaria en la implementación de las políticas focalizadas, aspecto que, ineludiblemente, autoriza al Estado a hacer tantas visitas como sean necesarias a los hogares a fin de realizar una adecuada selección.⁵⁶ En la realización de un estudio muy riguroso de los informes por parte de los decisores finales se encuentra que, dicha

⁵⁵ Trabajadora Social en convenio con ADASU.

⁵⁶ Como se puede comprobar en la entrevista realizada a la subsecretaria, donde aparece la anécdota de una situación a la cual se le realiza la visita más de tres veces para determinar su inclusión o no al Programa en una actitud casi detectivesca.

evaluación, está caracterizada por el detallismo expositivo de la situación y la búsqueda de coherencia interna de lo resuelto:

“...nos hemos mirado absolutamente todos los formularios, y ponemos nuestras opiniones y todo eso porque nosotros lo que hacemos es mirar el formulario, mirar el resultado del corrimiento del algoritmo, ir al formulario PANES, porque mayoritariamente fueron o protagonistas del Plan o se inscribieron y les fue denegado. Para mirar, para ver si hay contradicciones, para ver que cambios hay y por lo tanto en muchos casos, pedir una segunda visita, cuando se nos genera una incongruencia con las declaraciones juradas anteriores de estos hogares, porque hay algunos que tienen más de una, entonces nosotros decimos bueno, vivía con la hija, el nieto, era propietaria, que pasa?, Ahora está en la misma dirección y sin embargo es ocupante, la casa es más chica, no está la familia, entonces a veces te aparece que hay una pieza al fondo hecha donde esa persona está, ¿y qué pasó con su vínculo familiar, qué pasó con esto, que pasó con lo otro? Que no quiere decir que porque exista el vínculo familiar no le vayamos a otorgar la transferencia monetaria, pero no es lo mismo tener redes que no tener redes!”⁵⁷

Se reafirma en esta cita la paranoia y desconfianza existente con respecto a los potenciales sujetos beneficiarios⁵⁸, apareciendo una nebulosa que no deja ver a los sujetos como ciudadanos ya portadores inherentes de esos derechos.

2.3.5 ¿El Derecho Social como Facultad o como Concesión Estatal?

La idea de un Estado administrador de recursos escasos predomina sobre la de garante de derechos, sobre la figura de asegurador de aquellos mínimos sociales que proponía Marshall. Recurrir al Estado parece cada vez más solicitar algo que no es merecido, algo que no corresponde. Implica la humillación de exponerse a que el Estado

⁵⁷ Subsecretaría del MIDES.

⁵⁸ “...yo que se yo tengo que ir a tu casa a ver como vivís, si yo no voy a tu casa te tengo que creer, si yo te tengo que creer bueno habrá quien diga lo que corresponde y quien no. Hoy por hoy tenemos una población muy bien educada porque el PANES visitó los hogares una, dos y tres veces, hicimos 220.000 visitas. La gente sabe que entra en un programa de estos y la van a ver a la casa, mañana, dentro de seis meses pero la van a visitar a la casa, así que no puede decir un disparate mayor.” Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas.

se introduzca en la vida cotidiana de los sujetos y decida si este “necesita” o no de su “derecho”.

En el discurso de la Subsecretaria aparece que su noción de exclusión se encuentra vinculada con el no-ejercicio de los derechos, lo cual parece complejo y abarcativo pero que sufre de una reducción conceptual cuando se intenta acotar la asignación de derecho solo a las personas designadas por los programas como indigentes. El hecho de no incluir a los potenciales ancianos indigentes, que aun no lo son, pero que lo serán próximamente, limita los impactos del Programa a subsidiar simplemente la supervivencia y nunca el pleno ejercicio de derechos como idealmente se pretende.

Esta concepción de ciudadanía tutelada y asistida por el Estado se retroalimenta con la generación de subjetividades agradecidas ya que es el Estado el que aparece como “salvador”. Estado que se “conmueve” y le da cabida a excepciones como la situación del niño que necesitaba una prótesis de un ojo y fue cubierta por el MIDES⁵⁹, o el excesivo detallismo pretendido con las situaciones decadentes y morbosas descritas en los informes, para corroborar así las situaciones de extrema pobreza. Esto recuerda a la Edad Media cuando era necesario “mostrar” la necesidad para acceder a la asistencia a través de la caridad:

“La impotencia del cuerpo, la vejez avanzada, la infancia abandonada, la enfermedad (preferentemente incurable), los defectos y las mutilaciones (preferentemente intolerables a la vista) fueron siempre los mejores pasaportes para ser asistido. Pongamos entre paréntesis una eventual complacencia con lo mórbido. De todas maneras, estos signos de disminución física permitían advertir de inmediato que la incapacidad para trabajar, a la que estas minusvalías condenan, no era voluntaria.” (Castel; 1997:49).

¿Cuál es el límite entonces entre la actitud “dadivosa” y el reconocimiento del otro como sujeto de derechos? Ese niño consiguió esa prótesis porque su madre o padre supo como y donde recurrir para cubrir su necesidad, y a su vez, demostró que su hijo era merecedor de la misma. ¿En qué medida no es injusto con otras personas que en su misma situación no saben como hacer escuchar su voz ante el Estado? ¿El Estado reconoció un derecho o solo fue “sensible” al conmoveerse con la situación? ¿Es para esto que los informes son tan importantes para los cargos políticos? Entonces, ¿porqué no

⁵⁹Anécdota relatada por la Subsecretaria.

existe un espacio dentro de la jornada laboral de los entrevistadores para reflexionar acerca de las situaciones enfrentadas a diario, para de esta manera, informar sin caer en la exposición de las miserias de los sujetos entrevistados?⁶⁰

Se puede corroborar que el PAV no tuvo una adecuada difusión, puesto que los primeros subsidiados fueron las personas que, cumpliendo el requisito de la edad, eran beneficiarios PANES; luego las visitas eran realizadas a las personas que, en la misma situación, iban cumpliendo la edad requerida; y por último se comenzaron las visitas a los nuevos inscriptos, quienes se enteraban de la existencia del subsidio solamente en las oficinas territoriales del MIDES, BPS o en el propio MIDES central.

"Igual no creo que se llegara a toda la población porque en realidad no hubo publicidad ni nada, en realidad la gente que llega derivada del BPS que por lo general no acceden al beneficio y sobre todo SOCAT, después la gente, toda la gente que cobraba Plan de Emergencia mayores de 65 años cobran la Asistencia a la Vejez y la mayoría de la gente no sabe lo que cobra en realidad porque fueron a cobrar el Plan de Emergencia en enero y en enero tienen \$3000, entonces cuando fuimos a hacer visitas de seguimiento veíamos que la gente no sabía lo que estaba cobrando... (...)

Eso que no lo difundieron, obviamente porque no hay plata sino hubieran hecho como el Plan de Emergencia, como que se habla de que existe esto, como uno de los logros del Ministerio de Desarrollo, pero nunca hubo algo..."⁶¹

Aquí la entrevistada establece claramente la carencia existente por parte del MIDES en la correcta difusión del PAV, esto imposibilitó a mucha gente a inscribirse para acceder al derecho de ser visitados al menos. Se vuelve a percibir que el desconocimiento de los derechos imposibilita ya no solo su ejercicio sino simplemente a ser considerados como potenciales beneficiarios. La imposibilidad de otorgar más de cierto número limitado de subsidios provocó el no- acceso siquiera a la inscripción por parte de muchas personas.⁶²

El Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad introduce una visión que de cierta manera, devuelve la responsabilidad a la sociedad civil:

⁶⁰ Uno de los trabajadores sociales plantea la inexistencia de un espacio adecuado para la realización de los informes, los cuales eran hechos en la camioneta camino a la siguiente entrevista.

⁶¹ Técnica entrevistadora tercerizada por Pro Fundación para las Ciencias Sociales.

⁶² Actualmente se conoce que las inscripciones han aumentado de manera significativa, y por consecuencia las visitas, debido al "sorpresivo" aumento de presupuesto del PAV en el año 2009.

“Donde hay que redistribuir, donde existen conflictos sociales de forma permanente entre sectores, entre clases o mediados por aparatos burocráticos que los imposibilitan, y ahí es donde vos decís “Ah, ta bárbaro toda la lógica del derecho” pero yo diría que el concepto mínimo para manejar es el derecho efectivo y la responsabilidad de eso es la responsabilidad social, no solamente la responsabilidad del Estado, porque el Estado está compuesto por personas en su trabajo cotidiano, o sea, todo bien, la superestructura, patatín, patatán, pero adentro de cada organismo funcionan personas que en cada uno de sus actos decide. Y es responsabilidad de todos, o sea que nosotros salgamos a la calle y veamos un niño pidiendo y no digamos que ese es un niño de mi sociedad, yo le puedo echar la culpa al Estado si se quiere pa conformarme, pa consolarme, no estoy diciendo que las personas por sí mismas puedan arreglar un programa social...”⁶³

El entrevistado introduce la perspectiva que responsabiliza a la sociedad civil tanto como al Estado, lo cual parece legítimo, pero con una postura que claramente disocia a los derechos. Por un lado, como ideales y por otro, en la gris realidad en la que no se efectivizan cuando se trata de sujetos en “extrema vulnerabilidad”. ¿Es esta la razón por la que se naturaliza la idea de una dualidad entre ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda? ¿Es este el camino para lograr la equidad social tan pretendida?

Se entiende que el Programa actúa en situaciones muy puntuales, tanto que hace difícil considerarlo como parte de un sistema de protecciones general, y constituyéndose a su vez como un derecho social. Para algunos de los entrevistados era necesario aclarar esto a las personas: *“esto es un derecho, esto no es caridad ni filantropía, no, no, esto es un derecho”⁶⁴*

En el caso de la trabajadora social⁶⁵ esto le sugirió algunos cuestionamientos relatando que, habitualmente, se manejaba entre ellos el concepto de que el Programa “otorgaba” un beneficio, cuando en realidad ella creía que se debería entender que se “habilita” un derecho, para reconocer de esta manera el estatus del otro:

“Yo si me paro en el lugar del beneficio estoy concediendo desde un lugar de poder y estoy desconociendo, estoy poniendo en situación de subalternidad

⁶³ Director de Asesoramiento Técnico de la Unidad de Seguimiento de Programas.

⁶⁴ Trabajador Social en convenio con ADASU.

⁶⁵ Trabajadora Social en convenio con ADASU.

al otro. Si yo restituyo derechos estoy, de alguna manera, llevando al otro a un status superior, le reconozco que tiene derechos.”⁶⁶

Todas estas tensiones que se manifiestan en el marco de la realización de las entrevistas domiciliarias y la selección posterior de los “beneficiarios”, ponen en cuestión el hecho de considerar estos programas como Derechos Sociales, puesto que sería un derecho que no es habilitable para quienes no “muestren” adecuadamente su necesidad.

En síntesis este “derecho” es habilitado en una concesión puntual que el Estado hace cuando “verifica” que se encuentra ante una situación de extrema pobreza basándose en los criterios algo difusos destacados anteriormente.

2.4 El Trabajo Social en la ejecución de un programa focalizado.

La discusión acerca de las políticas sociales focalizadas se encuentra instalada en la academia desde hace tiempo, pero cuando llega la hora de la generación de políticas sociales se vuelven a repetir los mismos esquemas que se critican. El paradigma instaurado desde el Consenso de Washington con los gobiernos neoliberales, penetró con tanta fuerza en los nuevos sistemas de protección que ya existe el sobre entendido de que las políticas focalizadas son el único camino para redistribuir y asegurar la Equidad pretendida por los gobiernos progresistas de la región, haciendo hincapié en aspectos tales como el de la promoción de ciudadanía y el impulso de microemprendimientos, proyectos productivos, cooperativismo social, etc.

Como plantean diversos autores, como Duschatzky (2000) y Montaña (2000), la concepción de la auto generación del sustento como la única manera de cubrir las necesidades insatisfechas responde, a la concepción de individualización y psicologización de la pobreza que consigue, de esta manera, evitar los cambios sustanciales que, a nivel político deben enfrentarse para iniciar un camino certero hacia el pleno ejercicio de los derechos.

Es poco auspicioso pensar que en la actualidad, y durante un buen tiempo a futuro, será necesario que el Trabajo Social continúe insertándose en los ámbitos de planificación, implementación y evaluación de este tipo de políticas sociales focalizadas por lo que se hace imprescindible la continua reflexión del quehacer profesional.

⁶⁶Trabajadora Social en convenio con ADASU.

En el caso del PAV, nos encontramos con un grupo de profesionales que se insertan al Programa a través de un convenio generado entre la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU) y el MIDES.

Al comenzar el proceso se presenta un Proyecto el cual habría de implementarse mientras durase el convenio, el mismo elaborado por los trabajadores sociales planteaba una serie de propuestas dirigidas a intervenir en el proceso de implementación del Plan de Equidad.

El objetivo general del llamado a los asistentes sociales fue la provisión de un servicio técnico profesional para el fortalecimiento del Plan de Equidad como articulador del sistema nacional de protección social. A partir de esto se debía realizar la evaluación de la condición de vulnerabilidad de los hogares potenciales aspirantes de los Programas; garantizar el ejercicio de los derechos sociales apoyando en su inserción en los diversos programas del sistema nacional de protección; la realización de seguimientos de estos hogares brindando orientación técnica sobre las situaciones sociales de riesgo; apoyo y asesoramiento a la subsecretaría del MIDES en lo referido al trabajo de seguimiento a los hogares; y la realización de los informes técnicos correspondientes.⁶⁷

Lo anteriormente planteado responde a una intención por parte de los trabajadores sociales de posicionar a los profesionales *“desde una estrategia de intervención más amplia que no implique solamente la ratificación o rectificación de la condición de vulnerabilidad de los hogares. Intentando superar la aplicación de un conjunto de técnicas o herramientas que condujera a la cosificación de los sujetos de acción.”*⁶⁸

Se parte desde una concepción bastante diferente del sentido del quehacer profesional, puesto que la demanda específica del MIDES se plantea de manera bastante más acotada y puntual: *“apoyo al proceso de identificación de los hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica y al ejercicio de sus derechos sociales, en el marco de la consolidación del Plan de Equidad como instrumento articular de las políticas sociales.”*⁶⁹

Según lo planteado en el documento, además de lo expresado por los trabajadores sociales entrevistados, la negociación de la demanda derivó en un *“Alejamiento progresivo de la propuesta de trabajo inicial”*⁷⁰, habiendo logrado: contribuir a actualizar la base de datos de MIDES; detectar las situaciones de vulnerabilidad; y se brindó a la

⁶⁷ Extraído del Documento de Sistematización. Seguimiento Operativo del Plan de Equidad. Período Junio 2008- Mayo 2009. Realizado por el Equipo de Trabajadores/ ras Sociales del Convenio ADASU- MIDES. Montevideo. Junio de 2009.

⁶⁸ Idem 57. Pág. 7 y 8.

⁶⁹ Idem 57. Pág. 7.

⁷⁰ Idem 57. Pág. 17.

subsecretaría los insumos que apoyan la implementación de las políticas sociales. Se establece que en el cotidiano accionar aparecieron carencias que determinaron ciertas limitaciones al trabajo de campo realizado como por ejemplo la falta de espacios para la planificación y coordinación.

Los profesionales en el documento de Sistematización plantean que se debió privilegiar la dimensión asistencial y promocional por sobre la investigativa y educativa. El trabajo acotado a la inmediatez produjo un repliegue del quehacer profesional traduciéndose en un servicio puntual en el proceso de implementación del Programa. Se detectaron situaciones complejas que fueron derivadas pero no existió la oportunidad de intervenir debido a los requerimientos institucionales.

Por lo que puede observarse aparece cierta imposibilidad de cambiar la dinámica de trabajo planteada por la institución, lo que no permitió el desarrollo de los objetivos propuestos en el comienzo del convenio, aunque se destaca como elemento importante la fortaleza que les significó estar respaldados por la Asociación de Asistentes Sociales (ADASU), destacándose que se logró evitar la precarización del trabajo constituyéndose a su vez en un legitimador del quehacer profesional diario.

A diferencia de los empleados por la Pro- Fundación para las Ciencias Sociales, los trabajadores sociales tuvieron la oportunidad de participar en reuniones con los principales responsables de la implementación del Programa, generando de esta manera, instancias de intercambio acerca de los diferentes aspectos que hacían a la cotidianeidad del trabajo.

Es notable pensar que en el marco de una política de Estado de este tipo y en convenio con la propia Asociación de Asistentes Sociales no se haya podido establecer una negociación de demanda que valorase en mejor medida el aporte del Trabajo Social. Lo ejercido por parte de los profesionales distó mucho de lo que cualquier Trabajador Social establecería como específico de la disciplina.

Por lo pronto y de manera sabia se logró asentar una sistematización que demuestra que, si bien el trabajo concreto se redujo a la aplicación de formularios y eventuales derivaciones, se mantuvo la reflexividad en torno a la práctica, lo cual no es menor en una inserción tan vinculada a lo netamente asistencial e inmediato.

Es destacable también como, en los dos trabajadores sociales entrevistados, se percibe la permanente necesidad de romper con el pensamiento inediatista y estereotipado del rol que debe cumplir el Trabajo Social en el accionar profesional, fundamentalmente en la actitud de subrayar la perspectiva de derechos sobre la

dubitativa, tanto en el asesoramiento realizado a los sujetos, así como en la continua reflexión sobre la concepción misma de la “visita” o “entrevista domiciliaria”. Se cree que es aquí en donde el Trabajo Social cumple un rol ético fundamental para con los sujetos de intervención en este tipo de programas.

REFLEXIONES FINALES.

La realización del presente trabajo implicó, en un comienzo, entender porque fue necesaria la participación del Estado en el bienestar social y de esta manera aprehender el papel que juegan las políticas sociales en nuestro tiempo. Para esto se buscó reconocer el concepto de ciudadanía y propiedad social a través de los planteos realizados por diferentes autores problematizando las distintas miradas.

Vimos que las políticas sociales focalizadas son producto, en buena parte, del cuestionamiento realizado al antiguo sistema de protección el cual, si bien logró cierta distribución y cobertura, mantuvo una deuda social de pobreza estructural ineludible. También fue una de las maneras de racionalizar el gasto público social el cual, como se observó, era considerado excesivo en el antiguo sistema de protecciones.

La reestructuración del capital marcó un antes y un después en la concepción del mundo del trabajo y flexibilizó y precarizó el acceso al mismo. No es casual encontrarnos que buena parte de la potencial población objetivo de este programa debió atravesar este proceso, por ejemplo, las personas despedidas de antiguas industrias que nunca generaron el aporte suficiente para la jubilación, no logrando luego, una adecuada reinserción. En el caso de los sujetos en situación de indigencia, a los que efectivamente debe llegar el Programa, se visualizó a personas que probablemente nunca lograron una adecuada inserción en el mercado laboral, en una informalidad transmitida ya por generaciones.

El asenso de un gobierno de izquierda generó la expectativa de romper con esta lógica instaurada a partir del consenso de Washington que responsabiliza e individualiza a la pobreza, no reconociendo sus verdaderas determinantes, las cuales, comprobamos, tienen más que ver con la lógica destructiva de acumulación del capital que por decisiones personales.

A lo largo del trabajo se reflexionó acerca de estas determinantes pero también se indagó en los orígenes de la instauración de los derechos sociales, los cuales antiguamente eran de responsabilidad exclusiva de las protecciones cercanas, llámese caridad o filantropía para pasar a institucionalizarse a través de la presencia del Estado, ya no solamente como simple espectador, - antiguo juez y gendarme -, sino como agente garante de la supervivencia de las clases subalternas, evitando de esta manera la sublevación, expresión extrema de las contradicciones.

Se logró una aproximación al modelo de prestaciones llevado adelante en Uruguay que particularmente obtuvo cierta distribución y universalización entre sus ciudadanos enmarcado en una tradición que privilegia al Estado como agente distribuidor por excelencia de bienestar social.

Se recorrió junto con Antunes la reestructuración del capital de los años 70 y el cambio de paradigma en la concepción de un Estado mínimo, sucedido con los gobiernos neoliberales en el primer mundo y posteriormente en los países subdesarrollados. El paradigma hace cambiar ideológicamente la concepción de ciudadanía social manejada hasta el momento caracterizando a las políticas sociales desde una perspectiva más empresarial de eficacia y eficiencia. La descentralización, la tercerización, la focalización y la precarización pasan a ser los nuevos caminos para la obtención de bienestar, fundamentalmente enfocados a los sectores más pobres y desde una perspectiva de discriminación positiva.

Se pudo realizar una aproximación teórica a las políticas focalizadas, sus fundamentos y principales críticas, que determinan ciertos impactos, -los cuales pueden manifestarse en tensiones -, que, aunque no previstos, hacen a la concepción de ciudadanía y a la pretendida búsqueda de equidad social de los gobiernos actuales.

Enmarcamos la llegada del primer gobierno de izquierda en el país, el cual en su pretendida búsqueda de equidad continua implementando políticas sociales con las características ya mencionadas.

Se realizó una aproximación al concepto de adulto mayor, particularmente indigente y obtuvimos el cuadro de las personas en situación de vulnerabilidad en este período de su vida; también visualizamos la necesidad de crear un programa de este tipo, en el análisis de datos del PANES realizados por el MIDES y la contrariedad que presentó la imposibilidad de bajar la edad para la obtención de la Pensión que otorga BPS.

En el análisis de las entrevistas se lograron aprehender aquellas “tensiones” provocadas por el Programa, las cuales eran sentidas de manera muy diferentes si se trataba de cargos políticos o si se trataba de técnicos y profesionales, ejecutores del trabajo en campo. Se identificaron fundamentalmente las tensiones manifestadas en el trabajo concreto y se contrapusieron los discursos.

Se puede concluir al respecto que el avance realizado en términos discursivos, a nivel estatal, no se condice con lo verificado en el trabajo concreto, puesto que si bien (también en el discurso), se intenta continuamente trascender las lógicas inmedatistas y reduccionistas de la realidad, el sistema que se utiliza en pro de obtención de resultados

cuantitativos, - que son los que se presentan en el control de los gastos estatales y para ranquear a nivel internacional en desarrollo humano -, se contraponen con un trabajo de calidad con los sujetos de derechos e integrarlos parece ser una tarea ardua.

Las políticas sociales focalizadas por sí solas, demuestran su imposibilidad de contribuir en un desarrollo sustentable en lo que refiere a cobertura y protección social. El círculo se cierra cuando la imposibilidad de establecer criterios claros impiden la propia efectividad de los instrumentos focalizadores reduciéndose de prestaciones estatales a un mero reparto de recursos escasos que poco se diferencia con las acciones caritativas de las Iglesias. No es para nada ilegítimo tener la intención de alimentar a las personas y mejorar al menos minimamente su calidad de vida, pero hay que reconocer que muy lejos se está de establecer un sistema de protecciones que “contenga” a los sujetos, al menos desde una perspectiva de social democracia reductora de riesgos.

Programas como el PAV van a ser sumamente necesarios en la medida que las soluciones con respecto al trabajo se reducen a generación de empleo de baja calidad en los cuales, no solo se remunera con salarios reducidos, sino que se caracterizan también por su transitoriedad e inestabilidad. La pretensión de proyección a futuro es cada vez más reducida y la inseguridad social que planteaba Castel se ha convertido en regla para vivir en el mundo del capitalismo monopolista.

Se concluye por tanto que el rol del Trabajo Social pasa a ser cada vez más protagonista en lo que refiere fundamentalmente a la concepción de los sujetos como centrales en los procesos de intervención y en la defensa de sus derechos (ya no universales) para, de alguna manera, contrarrestar esta lógica inediatista que encasilla e inmoviliza a los sujetos.

BIBLIOGRAFÍA.

- ANTUNEZ, Ricardo.(2000) *"Trabalho e precarizacao numa ordem neoliberal"*. En *"La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo."* Ed. CLACSO. Brasil.
- Baraibar, Ximena. (2003) *"Las paradojas de la focalización"*. En Revista Ser Social N°12. Universidad de Brasilia. Brasil.
- BARBA, Carlos.(2004) *"Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington"*. En Revista Espiral N° 31. Universidad de Guadalajara. México.
- BORGIANI, Elizabete; MONTAÑO, Carlos.(2000) *"Metodología y servicio social"*. Ed. Cortez. Brasil.
- CASTEL, Robert.(2003) *"La inseguridad social"*. Ed. Manantial. Buenos Aires.
- CASTEL, Robert.(1997) *"Las Metamorfosis de la Cuestión Social"*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- CASTEL, Robert; HAROCHE, Claudine.(2003) *"Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo"*. Ediciones HomoSapiens. Argentina.
- CARDARELLI; ROSENFELD.(2000) Capítulo 1. *"Con las mejores intenciones."* En *"TUTELADOS Y ASISTIDOS. Programas Sociales, Políticas Públicas y subjetividad."* Ed. PAIDOS. Buenos Aires.
- DUSCHATZKY, Silvia.(2000) Introducción y junto a Redondo, P. Capítulo 3. *"Las marcas del Plan Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas."* En *"TUTELADOS Y ASISTIDOS. Programas Sociales, Políticas Públicas y subjetividad."* Ed. PAIDOS. Buenos Aires.
- FALEIROS, Vicente de Paula.(2000) *"Las funciones de la política social en el capitalismo."* En *"LA POLÍTICA SOCIAL HOY"*. Ed. Cortez. Sao Pablo.
- FILARDO, Verónica; MUÑOZ, Carlos.(2003) *"Vejez en el Uruguay. ¿Hacia una sociología de las relaciones de edad?"* En *"EL URUGUAY DESDE LA SOCIOLOGÍA. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación."* Departamento de Sociología. FCS. Udelar. Uruguay.
- FILGUEIRA, Fernando.(2001) *"Between a rock and a hard place"*. En *"Ciudadanía en tránsito."* Montevideo. Banda Oriental.

- FILGUEIRA, Fernando.(1998) *“El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”*. En *“Ciudadanía y Política Social Latinoamericana.”* Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica.
- GÖSTA ESPING-ANDERSEN.(1993) *“Los tres mundos del Estado de Bienestar”*. Ed. Alfons el Magnanim. Valencia.
- JIMENEZ, R.; ARANGUIZ, E.(1996) *“Equidad, Focalización y Política Social.”* En Revista de Trabajo Social N° 68. Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- LEAL, Gustavo.(2007) *“La reforma social en Uruguay. El desafío de hacer una prioridad política a la inclusión social”*. En *“Mesa de diálogo: Políticas de inclusión social. Análisis y propuestas.”* Serie Políticas Públicas. Ed. Trilce. Uruguay.
- MARSHALL, T.H.; BOTTOMORE, T.(1998) *“Ciudadanía y Clase Social”*. Ed. Alianza. Madrid.
- MARTÍNEZ, Ivonne.(2006) *“Los enredos de la focalización. Artigas vs. Buchanan”*. En Revista de Trabajo Social Año XX. N° 37. Montevideo.
- MIDAGLIA, Carmen.(2001). *“La ciudadanía social en debate”*. En *“Ciudadanía en tránsito.”* Montevideo. Banda Oriental.
- MIDAGLIA, Carmen.(1997). *“Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión”*. En Revista Fronteras No. 2. FCU. Montevideo.
- MUÑIZ, Serrana.(2000) *“El lugar que ocupa el anciano en la sociedad uruguaya. Una mirada desde el Trabajo Social.”* Monografía N° 5. Serie Monografías de Estudiantes. DTS. FCS. Udelar. Uruguay.
- PASTORINI, Alejandra.(2001) *“Las Paradojas de la Nueva Cuestión Social”*. En: Revista del Departamento de Trabajo Social. N°4. FCS. Udelar. Montevideo.
- PASTORINI, Alejandra.(2000) *“Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites de la categoría ‘concesión-conquista’.”* En *“LA POLÍTICA SOCIAL HOY”*. Ed. Cortez. Sao Pablo.
- PÉREZ, Leticia.(2009) *“Desigualdad y política social: la integración social en cuestión. El caso uruguayo”*. Mimeo. Río de Janeiro.
- PÉREZ, Leticia; MARTÍNEZ, Ivonne.(2005) *“Desde el Sur, apuntes para un borrador. Sistematización comparada de nuevas experiencias en PPSS implementadas en Argentina y Brasil.”* Montevideo.
- VALLES, S. Miguel.(2007) *“Técnicas cualitativas de investigación social”*. Ed. Síntesis. S.A. España.

- WACQUANT, Loïc.(1999) *“Las Cárceles de la Miseria”*. Ed. Manantial. Argentina.
- YUNI, José.(2000) *Capítulo 4. “El mito del eterno retorno. Educación, subjetividad y adultos mayores”*. En *“TUTELADOS Y ASISTIDOS. Programas Sociales, Políticas Públicas y subjetividad.”* Ed. PAIDOS. Buenos Aires.

Fuentes Documentales.

- 3° Edición del Plan de Equidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la República. Edición IMPO.
- *“Construcción de puentes de la asistencia crítica a la inclusión social”*. Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social. Ministerio de Desarrollo Social.
- Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda Edición <http://buscon.rae.es/drae/> Acceso julio de 2009.
- Documento de Sistematización. Seguimiento Operativo del Plan de Equidad. Período Junio 2008- Mayo 2009. Realizado por el Equipo de Trabajadores/ ras Sociales del Convenio ADASU- MIDES. Montevideo. Junio de 2009.
- Entrevista a Ricardo Antunes. Revista PAMPA Año II/ n.3. diciembre, 2007. Bs. As. Argentina. En <http://www.dariovive.org/notas/antunes.html> Acceso: 27/08/2009.
- *“Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades”*. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2007.
- Informe de DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY 2008. POLÍTICAS, POLÍTICAS Y DESARROLLO HUMANO. PNUD. URUGUAY. Coordinación General del Informe: Constanza Moreira. <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewId=502> Acceso: 2/09/2009.
- *“Perfil social de los adultos mayores en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)”*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. MIDES. 2008.
- Vigorito, Andrea. Rubio, Mónica. Arim, Rodrigo. Amarante, Verónica. *“POBREZA, RED DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN URUGUAY”*. Serie Estudios Económicos y Sociales. BID. Febrero 2005. Extraído de: <http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxxpp001.aspx?1,7,142,0,S,0,MNU;E:40;11;MNU;> Acceso: agosto de 2009.