

**Adultos Mayores sin cobertura previsional en
Argentina: de la negación de su visibilidad a la
posibilidad de su construcción como problema social.
Una mirada desde el Trabajo Social**

Por Mariano Alejandro Barberena

marianobarberena@hotmail.com

Maestría en Servicio Social

Pontificia Universidad Católica de San Pablo. Año 2001.

RESUMEN

La presente disertación trata acerca de que es lo que hace que una cuestión y no otra se constituya como problema social. Se indaga una cuestión en particular que es por qué los adultos mayores sin cobertura previsional, no se han constituido como problema social para la política pública en la Argentina.

En primer término se analizan diferentes abordajes en las ciencias sociales a partir de algunos autores que han considerado a los problemas sociales como una construcción.

En segundo término se hace un breve recorrido histórico de las distintas formas que en Argentina se ha constituido como problema social la cuestión de los adultos mayores sin ingresos.

En tercer término se utiliza en análisis político del discurso para analizar la conformación de una formación discursiva hegemónica, que ha anudado el significativo tercera edad al significado jubilados en la Argentina. Dicha formación discursiva ha generado una frontera donde mas allá de ésta hay otro invisible que son los adultos mayores sin cobertura previsional. Por lo que se analizan los mecanismos que hacen que esta población esté invisible en los discursos de funcionarios y políticos; en las políticas para la tercera edad y en la construcción y los usos que de ésta se hacen.

En cuarto término se analizan las posibilidades de su construcción como problema social; a partir de inferencias sobre cuales son las razones por las que no se ha constituido como problema social; a partir de la posición de algunos actores significativos y particularmente se vislumbra la intervención del trabajo social como posibilidad de hacer visible lo que está invisible.

Desde el punto de vista metodológico tomé un campo material amplio en el que me valí de diversas fuentes: recopilé documentos (leyes, proyectos de ley, programas sociales), estudié la historia de las instituciones, hice entrevistas, recopilé artículos periodísticos y trabajos especializados. En el trabajo se presenta una descripción y análisis de toda esta complejidad.

Lo que motiva este trabajo es una preocupación surgida de la intervención profesional como asistente social de un centro de salud del Municipio de Florencio Varela en la Provincia de Buenos Aires. La finalidad de este trabajo está determinada por un modo específico de ver surgido de la intervención. Este horizonte está enmarcado en la pregunta acerca de qué políticas públicas podrían atender mejor las condiciones de vida de los adultos mayores sin cobertura previsional que constituyen hoy en Argentina 1.700.000 personas.

Sumario

Introducción

Capítulo I

Los problemas sociales como construcción. *Abordajes relevantes en las Ciencias sociales: algunos autores. .*

1. Remi Lenoir
2. Murray Edelman
3. Guillermo O Donnell
4. Reflexiones sobre las propociones conceptuales de los autores

Capítulo II

Adultos Mayores sin ingresos: *diferentes formas de plantear el problema social como construcción en la Argentina*

1. La perspectiva paraestatal: La Sociedad de Beneficencia
2. La Fundación Eva Perón.
3. La creación del INSSJyP : *el origen de la invisibilización de los adultos mayores sin cobertura previsional.*
4. Del Servicio Nacional del Anciano a la Subdirección de Ancianidad.
5. Los años 90: la creación de programas alimentarios para la Tercera Edad.

Capítulo III

La invisibilidad de los adultos mayores sin cobertura previsional en la actualidad.

1. La invisibilidad en el discurso de funcionarios y dirigentes políticos: los límites como frontera en la formación discursiva hegemónica.
2. La invisibilidad en las políticas dirigidas a la tercera edad.
3. La invisibilidad en la construcción de los problemas y de los usos sociales
4. La atención de la salud de los Adultos Mayores sin Cobertura Previsional una expresión de la invisibilidad.

Capítulo IV

Adultos Mayores sin cobertura previsional su posibilidad de construcción como Problema Social.

1. Inferencias acerca de por qué los adultos mayores sin cobertura previsional no son considerados problema social.
2. El debate de dos posiciones posibles: invisibilidad – visibilidad
3. La Posibilidad de propuestas incluyentes activas: El Seguro de Desempleo y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos.
4. La visibilidad como posibilidad en la intervención del Trabajo Social

Consideraciones Finales

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Mi trayectoria profesional comienza en 1990, aprobé la residencia de trabajo social del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, desempeñándome como profesional en un centro de salud del municipio de La Plata durante tres años.

Desde 1993 hasta 1998 estuve trabajando en un centro de salud, del municipio más pobre de la provincia de Buenos Aires.¹ Mi inserción profesional se vio facilitada por tres aspectos: la tradición sanitarista en el municipio, la importante inserción de los trabajadores sociales en el sistema de salud local y la formación que contaba al haber concluido la residencia de trabajo social del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

En un Centro de Salud se trabaja con la estrategia de atención primaria de la salud, tradicionalmente gran parte de las intervenciones se concentran casi exclusivamente en los programas materno - infantiles. Vale decir que la mayoría de la población que concurre son mujeres embarazadas y mujeres con sus niños.

El deterioro de las condiciones de vida de toda la población, que pueden ser leídas con diferentes categorías (exclusión, vulnerabilidad, precarización), rompe con la "tradicción" materno infantil de un centro de atención primaria de la salud. El centro de salud se transforma en una de las pocas caras visibles del Estado desertor y comienza a recibir nuevas y mayores demandas. Estas nuevas demandas presentan nuevos desafíos a la intervención. Existe por lo tanto una relación entre nuevas y mayores demandas con una menor capacidad de dar respuestas donde se puede apreciar como el Estado se retira. Una de las expresiones del retiro del Estado son los procesos de descentralización. La descentralización, tiene un origen legítimo, que es la necesidad de acercar los niveles de decisión a los niveles de ejecución de manera de adecuar una mirada que si fuera sólo desde el nivel central puede no tener en cuenta lo local/zonal.

Se descentraliza al municipio la "atención de lo social". En el caso de Florencio Varela el sistema con mayor cobertura a su interior es el sistema de salud. Por lo tanto se podría leer como un proceso de descentralización de la atención de lo social se descarga sobre el sistema de salud en el caso de este municipio.

Al interior del sistema de salud, la "identidad atribuida"² al trabajo social esta muy vinculada a la idea de "resolución de los problemas sociales", por lo que se va transformando en la puerta de entrada de lo que en forma de demanda expresa la emergencia de la nueva cuestión social

Se transformará también, el trabajador social en un territorio, en el ejecutor de las políticas sociales, en los años 90 predominantemente focalizadas, que originadas en otros niveles de gobierno (nacional, provincial) intentan dar respuesta a éstas nuevas demandas.

Las expresiones de la nueva cuestión social en la vida cotidiana tienen como eje articulador la sobrevivencia y una de las formas que toma esta demanda es lo alimentario. Se va transformando la importancia de lo alimentario entre los programas sociales, aumenta el peso de los mismos entre el conjunto de los programas sociales. Un fenómeno en los años 80 es la centralidad que adquieren los programas alimentarios dentro de las políticas sociales. Esto ocurre al mismo tiempo que se retira el Estado de los programas de vivienda, agua potable, entre otros. Podrían leerse estas transformaciones como un indicador del deterioro de las condiciones de vida. También se podría leer en la relación entre el origen en que surgen estos programas muy relacionados al contexto y las características que éstos presentan a lo largo del tiempo. Como características centrales de los programas alimentarios en la Argentina a lo largo de la historia se podría apreciar: 1) éstos surgen a partir de las diferentes crisis, se agregan como capas

¹ Se trata del Municipio de Florencio Varela, según el Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires de 1997, este municipio se ubicaba en el último lugar entre todos los municipios.

² Expresión utilizada por la Dra. María Lucia Martinelli para referirse a las funciones instituidas históricamente al asistente social. Seminario de Posgrado : "El debate contemporáneo en Trabajo Social: rupturas y continuidades". Dictado por las Dras. María Lucia Martinelli y Carmelita Yazbek, en la ciudad de La Plata, entre los días 18 al 23 de noviembre de 1996.

geológicas, hay superposición y recreación de los mismos. 2) Ningún programa desde su diseño pretende cubrir la totalidad, por lo que están pensados desde la complementariedad. Esta complementariedad es doble: por un lado de la dieta familiar, por el otro con los programas provinciales y municipales. 3) En relación a las dependencias de los programas hay un altísimo nivel de fragmentación y superposición. 4) Hay un divorcio entre la situación nutricional que muchas veces no tiene que ver con los programas alimentarios. Esto no significa que los programas alimentarios se tengan que convertir en nutricionales. 5) Hay dificultades de aplicación de criterios técnicos en los programas. Por ejemplo los criterios de distribución en salud están más tecnificados (la disputa política no se da en las vacunas). 6) La cobertura de los mismos fue disminuyendo desde el primer gran programa alimentario nacional, el PAN a los que siguieron después. 7) El valor monetario por unidad de prestación va disminuyendo desde el valor en el origen del programa y el que tiene posteriormente, con el mismo dinero se atienden más beneficiarios.

En los programas materno infantiles, lo alimentario, era sólo un componente de dichos programas. Al estar trabajando con grupos en situación de exclusión algunos, precarización o vulnerabilidad³, lo alimentario se transforma en mucho más que un componente de un programa. Lo alimentario se transforma en una de las respuestas típicas. Empieza a formar parte de los “quehaceres” cotidianos del trabajador social. En los años 90 surgen en Argentina dos programas alimentarios para la tercera edad, el Pro Bienestar dirigido a los jubilados y pensionados del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y el Programa Apoyo Solidario al Mayor (ASOMA), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, dirigido a los adultos mayores sin cobertura previsional

A partir de esta situación, heterogeneización de grupos y demandas, empecé a tomar contacto con otra población, que no concurría al centro de salud : las personas mayores de 60 años. Los grupos de la tercera edad abren nuevos interrogantes para la intervención. Por un lado porque la institución no la consideraba "población beneficiaria", por el otro representa interrogantes para la intervención. Al desarrollar nuevas formas de registro, se pueden realizar nuevos análisis que posibilitan nuevas intervenciones⁴. Estas nuevas intervenciones, tiene que ver con el desarrollo de nuevas capacidades profesionales: el desarrollo de la observación, de la mirada y fundamentalmente de la escucha. Lo primero que registro es que se trata de un grupo claramente en situación de exclusión económica (generalmente, sin pensión ni jubilación), luego que en su mayoría se trata de migrantes de otras provincias. El presente de las personas mayores se fué transformando en el horizonte de sentido de muchas de las intervenciones como profesional. En principio porque advertí que es sólo es el presente lo que tienen. Las historias de vida de los sujetos con los que trabajaba, me permitió acceder a temáticas tan caras a la historia argentina como la del federalismo. A partir de allí profundicé las lecturas de producciones en ciencias sociales, agregándole otra mirada. La problemática de la tercera edad en situación de exclusión y en situación de vulnerabilidad, me llevó a estudiar las producciones en ciencias sociales en relación a la tercera edad. Me encontré con que el grupo social con el que trabajaba no era tratado apropiadamente en dicha literatura. Se generaban situaciones de invisibilidad. Se igualaba la tercera edad a jubilación. Sólo en algunos pocos trabajos se mencionaba la situación de los mayores de 60 años sin pensión ni jubilación. Estaba totalmente ausente desde los programas sociales una perspectiva que considere a los adultos mayores sin cobertura previsional como sujetos históricos.

Esta disertación plantea esta situación de invisibilidad, es por la negativa, por aquello que no ha llegado a constituirse como problema para la sociedad. Esto que me lleva por un lado a analizar qué es lo que hace que una cuestión y no otra se constituya como problema para la

³ No estriba en atributos intrínsecos a los individuos sino en las condiciones de fortaleza o debilidad que tienen los individuos para enfrentar cambios externos en virtud de su trayectoria y desempeño social

⁴ Carballeda Alfredo. “Lo social y la intervención”. Revista Escenarios. Escuela Superior de Trabajo Social . Universidad Nacional de La Plata. 1998.

sociedad. Y por el otro analizar la cuestión concreta de los adultos mayores sin cobertura previsional como población invisible o invisibilizado desde las tomas de posición que desde el Estado se concretan en diferentes políticas.

Las producciones bibliográficas acerca de la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional son escasas ya que, como se desarrolla en la disertación se ha constituido una formación discursiva hegemónica que iguala tercera edad a jubilados. Siendo muy extensa la literatura sobre la tercera edad que ha estudiado los problemas socio- sanitarios, en los programas destinados a su atención esta se ha detenido en los jubilados y pensionados en la Argentina. Son numerosos los estudios sobre el sistema de seguridad social. Pero son muy escasos los trabajos sobre la población de adultos mayores⁵ excluída del sistema de seguridad social. Si es importante remarcar algunos trabajos que claramente distinguieron el sistema de seguridad social de la cobertura que este presenta.⁶ El interés que presentan estos trabajos para la disertación es la consideración de la población excluída del sistema previsional. Esta cuestión que parece obvia, no lo es ya que lo que se va a sostener en la disertación es que se ha generado una formación discursiva hegemónica que ha establecido una frontera. En esta formación discursiva hegemónica se ha anudado el significativo tercera edad al significado jubilados. Por lo cual las personas de la tercera edad que no han accedido a la jubilación se han transformado en un “otro”, invisible. Invisible para los beneficios que desde las políticas públicas se generan. Invisible en el discurso de los actores en los que se ha encarnado esta formación discursiva hegemónica.

Un antecedente en el tratamiento de la cuestión de las personas que han quedado excluidas de los sistemas formales de protección y que por lo tanto se han convertido, en el mejor de los casos, en objeto de las políticas asistenciales y promocionales, lo constituye el trabajo de Emilio Tenti Fanfani “Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención”. Este trabajo compuesto por dos volúmenes afirma que en la Argentina

*“se va consolidando un sistema de nacional de enseñanza, luego un sistema nacional de salud, otro de seguridad social, más o menos en ese orden cronológico.... Pese a la incorporación progresiva de amplios sectores de la población a esos sistemas de prestación de servicios, la cobertura de los mismos nunca es total. Los grupos poblacionales excluídos son objeto de una intervención pública de tipo global, no especializada y difusamente dirigida a atender el problema general de la pobreza. En este trabajo se privilegia el análisis de estas estrategias que a los efectos prácticos se reúnen bajo la denominación de políticas asistenciales y promocionales.”*⁷

Las políticas asistenciales dirigidas a los adultos mayores sin cobertura son analizadas en el volumen 2 referido a la “Protección del anciano”⁸. En el se detallan las acciones realizadas por el Servicio Nacional del Anciano, luego transformado en Subdirección de Ancianidad de dependencia nacional.

⁵ Se entiende por adultos mayores a las personas de 60 años y más, siguiendo las pautas de los servicios estadísticos de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas reconocen que existe una terminología muy variada para designarlos y opta por la de “personas mayores” pero en todas los trabajos hacen referencia a las personas de 60 años y más. Véase “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”. Naciones Unidas 12 de agosto de 1995. En Hechos y Derechos: año internacional de las personas de edad. Publicación del Ministerio del Interior de la República Argentina, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales 1999.

⁶ Isuani Ernesto, Golbert Laura, Feldman Jorge. trabajo “Maduración y crisis del sistema previsional argentino.” Biblioteca Política n 236. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires 1988. Otro antecedente lo constituye el trabajo de Jáuregui Marcela. “Crisis y reformulación del régimen previsional Argentino”. Cuaderno n 15. Idep. Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) . Reimpreso marzo de 1994.

⁷ Tenti Fanfani, Emilio. “Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención/1”. Biblioteca Política.n 255 Centro Editor de América Latina. 1989 Buenos Aires

⁸ Tenti Fanfani, Emilio. “Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención/2”. Página 121.Biblioteca Política.n 256 Centro Editor de América Latina. 1989 Buenos Aires

Esta disertación tiene por objeto ser un estudio sobre las características de invisibilidad de los adultos mayores sin cobertura previsional, en el contexto de las políticas nacionales y provinciales de la tercera edad en Argentina, y la posibilidad y necesidad de su constitución como problema social para su inclusión en la agenda social. Sostengo como hipótesis que las políticas sobre la tercera edad en Argentina entienden a esta como igual a jubilados y excluye a los adultos mayores sin cobertura previsional. Y que hay una formación discursiva hegemónica que anuda el significante tercera edad al significado jubilados estableciendo una frontera que invisibiliza a los adultos mayores sin cobertura previsional para la política pública. Esta construcción discursiva tiene un fuerte carácter excluyente.

Esta disertación tiene por objetivo identificar esta población, comprender, analizar, buscar y vislumbrar caminos para otras posibilidades de intervención. Así como de manera más general contribuir a un conocimiento objetivo, crítico de ese objeto. Esta contribución se direcciona fundamentalmente hacia tres áreas; en el área del Servicio social por la posibilidad en la intervención de dar visibilidad como problema social a la cuestión de los adultos mayores sin cobertura; en el área de la Política Pública en su reconocimiento como problema y para la temática de los adultos mayores sin cobertura previsional sobre la complejidad de elementos que intervienen en que no se haya constituido como problema. Sobre lo que indago es acerca de la intervención de un actor que es el Estado

Desde el punto de vista metodológico, esta disertación se vale del análisis político de las formaciones discursivas hegemónicas, cuyo objeto es la articulación entre discurso y hegemonía en la producción de condiciones/problemas sociales y la constitución de sujetos.

Entre los antecedentes que gozan de mayor legitimación en esta perspectiva, nos encontramos con el pensamiento de Michel Foucault, en cuanto a la producción de un determinado “orden de discurso”. El autor sostiene que en toda sociedad la producción del discurso está controlado, seleccionado y redistribuido a través de ciertos procedimientos.

Esos procedimientos funcionan como principios de limitación o sistemas de exclusión, y como modos de control y delimitación del discurso. Entre ellos debemos destacar los procedimientos externos o de exclusión que establecen lo que puede ser dicho y los límites de la palabra. Entre los procedimientos de exclusión, las prohibiciones (cuyos objetos son la sexualidad y lo político) se establecen también hacia objetos, rituales y privilegios para el sujeto que habla. De este modo Foucault plantea la cuestión de la “*voluntad de verdad que da sentido a todas las exclusiones y prohibiciones y que es una producción histórica que se apoya en un soporte institucional ejerciendo presión y coacción sobre otros discursos.*”⁹

Por otro lado, teniendo en cuenta los estudios críticos que superan la perspectiva lingüística de F. de Saussure, es posible sostener que el anudamiento necesario entre un determinado significante y un significado guarda un interés ideológico, ya que establece un orden de significación, a través del lenguaje, que opera por sucesivas clausuras de sentido; esto es, al anudar un significante y un significado, de paso se soslaya la variabilidad y conflictividad de las condiciones materiales de una realidad sociocultural, estableciéndose fijaciones y estabilidades, bajo la forma de estatutos. Un “estatuto” (de *statuere*: estatuir) implica que algo ha sido instituido, naturalizado o congelado, donde había (y hay) variabilidad y procesualidad. Es un equilibrio precario o momentáneo (que se pretende permanente y estable) de algo que es dinámico y variable.

En América Latina han resultado de interés respecto a esta problemática, las significativas investigaciones del hispano-colombiano Jesús Martín-Barbero¹⁰. Partiendo de estudios semiológicos, el autor procura comprender las articulaciones entre cultura, comunicación y política en las formaciones hegemónicas, donde el proceso comunicacional, lejos de quedar reducido a un problema de medios de comunicación, es entendido como un proceso de producción social de sentidos. En esta línea, Martín Barbero provoca un

⁹ Foucault M, El Orden del Discurso, Buenos Aires. Editorial Tusquets 1992.

¹⁰ Véanse sus trabajos *Procesos de comunicación y matrices de cultura*, México, Felafacs - G. Gili, 1989, y *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, México, G. Gili, 1987.

desplazamiento en los estudios culturales de la comunicación, al abandonar una perspectiva que pone énfasis en la comunicación como proceso de dominación y rastrear de qué modos la dominación (antes que nada) se conforma en un proceso de comunicación, que hace que existan elementos en los dominados que trabajan a favor del dominador y de la dominación¹¹. En este sentido, el autor introduce el concepto de “mediaciones”, según el significado que a él le atribuye Raymond Williams, crítico de la Escuela de Birmingham. Williams explica que mediación no significa (como algunos autores sostienen) un acto de intercesión, como algo que está o se coloca en el medio entre dos elementos, reconciliando esos elementos extraños u opuestos; esta es una noción idealista de mediación. Antes bien, para Williams (asumiendo ideas de T. Adorno), mediación es algo intrínseco a un proceso o a determinadas propiedades, no separable, que se halla en el propio objeto¹². En términos de Martín-Barbero, mediación es la zona de articulación entre la producción de sentidos de los sectores dominantes y la producción de sentidos de los sectores dominados. El campo de las mediaciones se halla constituido por los dispositivos a través de los cuales la hegemonía transforma desde dentro el sentido del mundo y de la vida cotidiana¹³.

Resulta necesario atender a los significativos aportes de Ernesto Laclau acerca del análisis político del discurso. Lo que Ernesto Laclau y Chantal Mouffe denominan “formación social”, en cuanto referente empírico, va transformándose y constituyéndose, por la mediación del discurso y de un mundo de significaciones, en una “formación hegemónica”, un orden total que articula diferencias propias del referente empírico¹⁴ y que va produciendo estatutos (que van conformando un orden de discurso hegemónico). La consecuencia directa de una formación hegemónica, es el establecimiento de verdaderas fronteras que a la vez le permiten significarse a sí misma, al constituir cadenas de equivalencias que construye aquello que está más allá de sus propios límites como algo que esa formación hegemónica no es.¹⁵ De modo que si bien existen diferencias en la formación social, en tanto referencia empírica, esas diferencias no están designadas sino como algo que está más allá de los límites de la formación hegemónica. Esto quiere decir que donde hay límites (considerando una formación social) la formación hegemónica establece fronteras.

Para Laclau, las fronteras de las formaciones hegemónicas se producen en la medida en que se establecen cadenas de significados, donde la posibilidad (determinados significados posibles) deviene necesidad (esos significados se hacen necesarios, excluyendo otros). Esos significados están articulados entre sí en la formación hegemónica. El término “articulación” no alude a un acoplamiento (a la manera de los vagones de un tren) sino que alude a la interinfluencia y la intermodificación entre determinados elementos. Sostienen Laclau y Mouffe que la articulación establece una relación tal entre elementos, que la identidad de estos resulta modificada como resultado de ella; y que el discurso, precisamente, es la totalidad estructurada resultante de la práctica articuladora.¹⁶

Lo que queda fuera del orden de discurso hegemónico, es decir (en términos de Laclau) los *elementos* diferentes que no se articulan discursivamente, pero que constituyen una referencia empírica, muchas veces es producido como objeto de “pánico moral”. El *pánico moral* es uno de los efectos más inmediatos de la totalización discursiva hegemónica, que hace que el soslayo del “otro” sea a la vez productivo: es la producción de un imaginario de amenaza, y por tanto de rechazo, de una condición sociocultural, de acontecimientos o episodios, de grupos o personas,

¹¹ Barbero, J., “De la comunicación a la filosofía y viceversa: nuevos mapas, nuevos retos”, en M. C. Laverde Toscano y R. Reguillo (eds.), *Mapas nocturnos*, Bogotá, Fundación Universidad Central y Siglo del Hombre editores, 1998.

¹² Williams, R., *Marxismo y literatura*, Barcelona, Península, 1980; pp. 115-120.

¹³ Barbero, J., *De los medios a las mediaciones*, p. 207.

¹⁴ Laclau, E. y Ch. Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, Madrid, Siglo XXI, 1987; p. 164.

¹⁵ *Ib.*, p. 165.

¹⁶ *Ib.*; p. 119. Además sostienen los autores que los *momentos* son posiciones diferenciales, en tanto aparecen articuladas en el interior de un discurso; y, por el contrario, los *elementos* son todas las diferencias que no se articulan discursivamente (p. 119).

frente a los cuales la ideología pretende sensibilizar moralmente a toda la sociedad¹⁷. Pero otros tantos *elementos* terminan siendo no pensados, no dichos, como si no existieran. De modo que las cadenas de equivalencias en la producción de una determinada formación hegemónica, terminan por sobrepasar e incluso perder la referencia empírica, contribuyendo a la producción de condiciones y de problemas sociales determinados.

Las articulaciones entre los discursos políticos y los sujetos es un aspecto de interés para nuestro análisis. Laclau y Mouffe sostienen que la práctica política no reconoce, en primer término, intereses de clase a los que luego representa, sino que ella constituye los intereses que representa¹⁸; de modo que los intereses e incluso los problemas sociales son, en definitiva, contruidos o producidos por el discurso político, y en segunda instancia ese mismo discurso asume su representación. Lo que hace, en definitiva, el discurso político, es hegemonizar determinadas demandas e intereses que han sido producidos. Los sujetos, entonces, se constituyen discursivamente y, con referencia a esos discursos, lo hacen en la medida en que se reconocen en los intereses producidos. El discurso político construye/produce los problemas a la vez que constituye sujetos de esos problemas.

Un novedoso aporte sobre esta problemática lo realiza Slavoj Žižek, de la escuela lacaniana eslovena, cuya reflexión es esencialmente filosófica y política¹⁹. El autor sitúa en el pensamiento filosófico dos grandes polos: uno es el constituido por el debate Habermas-Foucault, y su opuesto está representado por el debate Althusser-Lacan. Para Žižek, tanto Habermas como Foucault, para explicar la realidad sociopolítica, recurren a plataformas extralingüísticas, tanto al sostener el ideal de comunidad intersubjetiva de comunicación transparente (Habermas), como al afirmar la posibilidad del sujeto de constituirse a sí mismo en modos de vida “marginales” (Foucault). En cambio, en el otro polo, el sujeto se constituye por medio de un reconocimiento (falso): el proceso de interpelación ideológica por medio del cual el sujeto se “reconoce” como el destinatario de un llamamiento²⁰. De esta manera, aparece en Žižek un nuevo elemento a tener en cuenta en el análisis político de las formaciones discursivas hegemónicas: la articulación entre interpelaciones y reconocimientos. De modo que el discurso hegemónico va produciéndose al interpelar a los sujetos (constituyendo sus intereses, sus problemas), y los sujetos se “reconocen” como tales en esa interpelación (aunque este sea un reconocimiento falso).

Si consideramos las políticas hegemónicas en su carácter de formaciones discursivas, como interpelaciones, como constituyente y productora de determinados intereses y problemas

¹⁷ Sobre la noción de «pánico moral», véase Cohen, S. [1972], *Folk Devils and Moral Panics*, Oxford, Martin Robertson; en O'Sullivan, T. y otros, *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*, Buenos Aires, Amorrortu, 1997. El concepto es sumamente importante en los estudios culturales. En este marco, se ha sostenido que determinados discursos son capaces de movilizar un pánico moral alrededor de determinadas cuestiones o grupos, a los que se los hace depositarios de un síntoma de conflicto social; en definitiva, la producción de pánico moral opera como reforzamiento de la ideología, en la medida en que naturaliza determinadas situaciones o condiciones que aparecen en procesos, sectores o personas (cf. Curran, J., “Repensar la comunicación de masas”, en J. Curran, D. Morley y V. Malkerline (comp.), *Estudios culturales y comunicación*, Barcelona, Paidós, 1998; y Hall, Stuart y otros [1978], *Policing the Crisis*, Londres, Macmillan; en J. Curran, D. Morley y V. Malkerline (comp.), citado.

¹⁸ Cf. Laclau y Mouffe, *Op. cit.*; p. 139.

¹⁹ S. Žižek, con Laclau, pertenece a la corriente *antidescriptivista* en el análisis político. Para esta corriente, los nombres no implican rasgos descriptivos ni se refieren a objetos del mundo real que exhiben esos rasgos. Por el contrario, el nombre se refiere al objeto sólo mediante lo que llaman “bautismo primigenio”, de modo que los nombres siguen refiriéndose a *ese objeto* aunque todos los rasgos descriptivos del objeto en el momento del “bautismo” hayan desaparecido. De allí que lo central en esta corriente sea determinar qué es lo que en el objeto, más allá de sus rasgos descriptivos, constituye su identidad, es decir, lo que constituye el correlativo objetivo del “designante rígido”, teniendo en cuenta que el objeto, entonces, se construye discursivamente (Cf. Laclau, E., “Prefacio”, en S. Žižek, *El sublime objeto de la ideología*, México, Siglo XXI, 1992).

²⁰ Žižek, S., *Op. cit.*; pp. 23-25.

(soslayando, dejando fuera o ignorando otros problemas de una formación social), nos encontramos que esas “políticas” son establecidas bajo la forma de regulaciones (también reglas o prescripciones) para la vida social y para su ordenamiento. El análisis de las “regulaciones” ha sido objeto de diversos trabajos en el campo de los estudios culturales. En esta perspectiva, las regulaciones pueden ser explícitas o implícitas.²¹ Las regulaciones explícitas tienen un alcance y unas consecuencias directas sobre nuestros actos sociales, nuestros discursos particulares y nuestras representaciones simbólicas. En cambio, las implícitas son reglas fundamentales o básicas²², que constituyen los marcos y los límites (también los transformados en fronteras, según Laclau y Mouffe) más amplios de las interacciones sociales. En este último caso, su naturaleza es predominantemente tácita y no está regularmente sometida a examen; por lo que contribuyen significativamente a concebir al mundo como algo que “se da por descontado”, como algo naturalizado o congelado, posible de acceder e interpretar de acuerdo a los estatutos producidos. Estas son el tipo de regulaciones que construyen y transmiten con mayor capilaridad tanto el sentido colectivo como el sentido individual de «normalidad» y «regularidad», ordenando y enmarcando nuestras expectativas e imaginarios acerca del mundo y de la vida.

Entonces desde el punto de vista metodológico a partir de considerar un análisis político del discurso, se analiza como la construcción de un problema social va conformando un andamiaje discursivo. Para esto utilizo discursos y realizo inferencias de porque los adultos mayores no se han convertido en un problema social.

En esta disertación me propongo demostrar que he hecho una aporte original en un vacío en el conocimiento. Esta vacío es la ausencia, la no constitución de los adultos mayores sin cobertura previsional como sujeto. Considero que identifiqué una pregunta relevante (o problema) que no ha sido previamente respondido y argumenté que merece ser respondido. Siguiendo a Landi según quien “*un tema se convierte en problema cuando se transforma en pregunta para la sociedad*”.²³ Esta pregunta se podría expresar en ¿Qué es lo que ha hecho que las condiciones materiales de vida de los adultos mayores sin cobertura previsional en la Argentina no se hayan constituido como problema?

Para los demás procedimientos metodológicos tomé un campo material amplio en el que me valí de diversas fuentes: recopilé documentos (leyes, proyectos de ley, programas sociales), estudié la historia de las instituciones, recopilé artículos periodísticos, trabajos especializados e hice entrevistas. Los entrevistados fueron trabajadores sociales de diferentes niveles de la administración pública que se desempeñan en relación con los adultos mayores sin cobertura previsional o que trabajan en áreas relacionadas con la tercera edad. Entrevisté a siete trabajadores sociales de la Secretaría de tercera edad de la Nación, de la ex Dirección Nacional de ancianidad, de la Subdirección de la Tercera edad de la Provincia de Buenos Aires, del Programa Pro Bienestar del INSSJyP, de Centros de salud que ejecutan el ex Programa Asoma, del Servicio Social de un Hospital General de Agudos y a un trabajador social responsable de la tramitación de pensiones en un Municipio del Gran Buenos Aires. Las entrevistas fueron semi abiertas a partir de una orientación que abarcaba aspectos de la formación de grado, la historia profesional, la memoria institucional sobre políticas implementadas y las inferencias con respecto a las razones de porqué no se ha constituido como problema. El procedimiento fue grabar las entrevistas y transcribirlas a partir de lo cual se trabajó con análisis político del

²¹ Véase O’Sullivan y otros, *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*, citado; pp. 301-ss.

²² Cicourel, A., *Method and Measurement in Sociology*, Nueva York, Free Press, 1964; citado por O’Sullivan, T. y otros, *Op. cit.*

²³ 23 Landi Oscar. “El discurso sobre lo posible”, en *Qué es el realismo en política?* De varios autores. Ed. Catálogos. Buenos Aires, 1984. El autor sostiene que “*la tematización y la destematización de los hechos sociales. La hegemonía política tiene su clave en el éxito de uno o varios sectores sociales para definir el temario público de la sociedad. Un hecho no es de por sí un tema, hay que constituirlo como tal, y para ello se entablan fuertes conflictos en el plano discursivo y cultural. A tal punto que la hegemonía se define por lo que se excluye del temario público, por lo que no alcanza a constituirse como pregunta y problema de la sociedad. En este sentido, tematizar es dar realidad a un hecho*”

discurso. En el trabajo se presenta una descripción y análisis de toda esta complejidad. Esto me llevo a un mapa de situación de los adultos mayores sin cobertura en la Argentina, particularmente con un análisis detallado en la Provincia de Buenos Aires. He arribado a un mapa de situación por vía de la ausencia, por lo invisible o invisibilizado, un mapa de situación de cuáles son las condiciones histórico materiales por las que se llega a este mapa.

Este mapa de situación me permite un recorrido alrededor de lo que es mi objeto de estudio, a saber: cómo se construye como problema social hoy, desde la política pública, la cuestión de los adultos mayores sin cobertura.

Considero que es pertinente la temática para el trabajo social por la importante inserción en el campo de las Políticas Sociales para la tercera edad que se remonta a por lo menos los años cuarenta.²⁴ Si consideramos que las primeras unidades académicas en Argentina tienen su origen en la década del treinta²⁵, se puede observar que esta inserción, se remonta prácticamente a toda la vida profesional. Particularmente me interesa la inserción, mucho más acotada que la del campo de la tercera edad, en las políticas dirigidas a la población de adultos mayores sin cobertura previsional que tradicionalmente fue constituido por las políticas asistenciales.

También la pertinencia de la temática está en la importancia que siempre tuvo para el trabajo social la preocupación por problematizar lo dado como natural por lo que tuve en cuenta el trabajo de Estela Grassi quien se pregunta

*" por qué, tratándose de un campo profesional cuyo objeto son las diversas manifestaciones del conflicto y la contradicción de relaciones sociales, expresadas (o conceptualizadas) como "problemas sociales", hay, sin embargo, tan poco (o nada) de aporte por parte de los trabajadores sociales, en el conocimiento de su propio objeto".*²⁶

Por lo cual es pertinente por cuanto en esta disertación se trabaja en los porqué una cuestión no ha llegado a constituirse como problema.

La relevancia de la temática podría agruparse de la siguiente manera:

Relevancia por la envergadura de la problemática, relevancia por la deuda que la política pública tiene con la problemática y relevancia para el trabajo social por la posibilidad que tiene en la producción de conocimientos con relación a la problemática.

Esta disertación tiene la siguiente estructura:

En el capítulo I, trabajo sobre tres autores que han tratado a los problemas sociales como construcción éstos presentan diferentes características, y éstas tienen que ver con distintos énfasis puestos: Remi Lenoir, va a considerarlo como objeto de estudio de la sociología, y lo toma como ejemplo testigo de las dificultades con que se encuentra un investigador frente a su objeto de estudio. Murray Edelman, va a poner el énfasis en la utilización que se haga de lo que se construya como problema social. Guillermo O Donell, pondrá el acento en la política pública como creadora de problemas y como constructora de la agenda de temas. En el capítulo se analizan el desarrollo de cada una de las perspectivas, las temáticas comunes a los tres autores y el programa de investigación que de cada uno de ellos se desprende para estudiar los problemas sociales como construcción. En el capítulo II se describe un breve recorrido histórico del planteamiento de la cuestión, a manera de vía de accesos de cómo se llegó al mapa de situación

²⁴ Véase en el trabajo de Ferioli Nestor. La Fundación Eva Perón/2. Biblioteca Política Argentina n 294, el autor dice "Desde el día en que la Fundación publicó que otorgaría las pensiones, los **asistentes sociales** comenzaron a visitar los hogares comprobando que los solicitantes cumplieran con los requisitos para ser beneficiados (...) Los ancianos que lo deseaban podían trabajar, ya que el Hogar contaba con taller de cestería, fábrica de escobas, imprenta sastrería, huerta, criadero de aves y porquerizas. El trabajo era optativo y remunerado; a cada anciano se le pagaba el setenta y cinco por ciento de lo producido. A través de charlas que estaban a cargo de **Asistentes Sociales**, se intentaba establecer "el deber de ser útiles a sí mismos y a la comunidad en la medida de sus propias fuerzas".

²⁵ La carrera de asistente social con carácter universitario es la Universidad de Buenos Aires fue creada en 1935 y la de la Universidad de La Plata en 1938. La primera carrera de asistente social es la del Museo Social Argentino. Por lo tanto nos referimos a una inserción en un campo desde la primera profesionalización.

²⁶ Grassi Estela. "La implicancia de la investigación social en la práctica del Trabajo Social". En Revista Margen n 9. Buenos Aires 1995

actual. Se hace un recorrido por las diferentes Instituciones, normativas y programas sociales que contemplaron a los adultos mayores sin cobertura previsional. Este recorrido abarca las intervenciones en lo social desde las perspectivas paraestatales: La Sociedad de Beneficencia. Pasando luego a las intervenciones estatales en la cuestión detallando aspectos discursivos y acciones concretas de la Fundación Eva Perón. Las intervenciones en lo social de la dictadura de Onganía: la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados (INSSJyP). Las acciones del Servicio Nacional del Anciano, sus modificaciones en los años ochenta. Y por último las políticas alimentarias destinadas a la tercera edad en los años 90.

En el capítulo III, con el marco del análisis político del discurso y la referencias teóricas planteadas en el capítulo 1 se describen las diferentes formas en que se torna invisible la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional. Describiendo la invisibilidad en : los discursos de actores que inciden en la formulación de las políticas públicas; en las políticas públicas que los excluyen, en las que no tienen en cuenta sus características y en las que por su debilidad en cuanto cobertura real los dejan invisibles; último en la construcción y los usos que como problema se hace de esta población que los mantiene invisibles y por último la situación de salud de esta población como una expresión de su invisibilidad.

En el capítulo IV se analiza la posibilidad de que la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional se constituya como problema. Esto se hace desde un análisis a partir de inferencias de por qué no se ha constituido como problema; un análisis de la posición de dos actores significativos que sostienen como concepciones la visibilidad y la invisibilidad; de analizar una perspectiva de inclusión presente en la propuesta política de Seguro de Desempleo y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos y un análisis de la intervención del trabajo social como posibilidad de hacer visible lo invisible.

CAPITULO I

Los problemas sociales como construcción. *Abordajes relevantes en las Ciencias sociales: algunos autores*

En este capítulo se hace una reseña sobre algunos autores que dentro de las ciencias sociales han trabajado la cuestión de los problemas sociales considerando, explícita o implícitamente, a éstos como una construcción. Este capítulo no pretende ser una revisión exhaustiva de todo lo que hay escrito al respecto sino la presentación de algunos autores que nos brinden una referencia teórica. La selección de estos autores nos presentan diferentes perspectivas que estarán relacionadas distintos énfasis puestos al considerar a los problemas sociales como construcción.

El primero de los autores considerados Remi Lenoir²⁷, va a considerar los problemas sociales como ejemplo testigo de las dificultades con que se encuentra un investigador frente a su objeto de estudio. El segundo de los autores trabajados Murray Edelman²⁸, va a poner el énfasis en la utilización que se haga de lo que se construya como problema social. Su mirada se inscribe dentro de su obra que analiza “La construcción del espectáculo político”. El tercero de los autores trabajados es el politólogo argentino Guillermo O Donnell²⁹, pondrá el acento en la política pública como creadora de problemas y como constructora de la agenda de temas.

Estos autores presentan cuestiones similares en algunos aspectos. El hecho de que algunas cuestiones se constituyan como problemas y otros no según O Donnell responde a “*que ninguna sociedad posee ni capacidad ni recursos para atender la lista de problemas ... por lo tanto solo algunos serán problematizados*”. No sólo algunas cuestiones serán construidas como problema sino que necesariamente éstas no son las que perjudican de manera mas intensa o a mayor cantidad de gente. Señala Edelman “*si son construcciones no necesariamente son los más perjudiciales*”. Landi señala que esto dependerá de las relaciones de fuerza en un momento determinado; es más, dice que el temario público es un indicador de que sectores han podido construir una determinada hegemonía.

“La hegemonía política tiene su clave en el éxito de uno o varios sectores sociales para definir el temario público de la sociedad. Un hecho no es de por sí un tema, hay que constituirlo como tal, y para ello se entablan fuertes conflictos en el plano discursivo y cultural. A tal punto que la hegemonía se define por lo que se excluye del temario público, por lo que no alcanza a constituirse como pregunta y problema de la sociedad. En este sentido, tematizar es dar realidad a un hecho”.³⁰

Se pueden observar referencias de dos los autores que además de considerar que los problemas sociales son una construcción señalan que ésta se da en un proceso. Para O Donnell,

²⁷ Lenoir Remi. “Objeto Sociológico y Problema Social” en Introducción a la práctica sociológica. México. Siglo XXI editores, 1993. En el libro escriben varios autores: Champagne, Patrick, Dominique Merllié y Louis Pinto.

²⁸ Edelman Murray, Capítulo 2 “La construcción y los usos de los problemas sociales”. En “La construcción del espectáculo político”. Editorial Manantial. Buenos Aires 1993.

²⁹ El texto trabajado corresponde a O’Donnell Guillermo y Oslak, Oscar. “Estado y política estatal: hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES – CLACSO N° 4. Buenos Aires, 1976.

³⁰ Landi, Oscar. “Reconstrucciones: las nuevas formas de la cultura política”, Punto Sur, Bs. As. 1988

el proceso en el que una cuestión se transforma en problema, podría ser el ciclo de su “*surgimiento, desarrollo y resolución* “.Lenoir distingue tres fases en este proceso una primera fase que es la de la construcción, reconocimiento, “*hacer visible un problema, la parte por la cual se lo convierte en “digno de atención*”. Una segunda fase parte de legitimación en la que define como un verdadero trabajo de promoción para insertarlo en el campo de las preocupaciones sociales. Este es un trabajo específico de enunciación y de formulación pública. Y una tercera fase que es la de institucionalización que tiende a fijar las categorías que han hecho visible el problema.

Al analizar este proceso señalan que intervienen diferentes actores. Estos contribuirán a que la agenda de cuestiones problematizadas sea cambiante. Cambiante como el río de Heráclito que nunca es el mismo³¹. Se irá constituyendo una agenda de problemas cuya frontera será cambiante. Según O Donnell, “*el universo de problemas es cambiante y los comportamientos (decisiones y acciones) de diferentes grupos sociales tienden a modificar el mapa de relaciones sociales*”. Para Lenoir lo que se designa como problema social varía según espacios y regiones y a lo largo del tiempo. Edelman reflexiona sobre el límite en el número de cuestiones que las personas advierten.³²

La agenda al crear un mundo dominado por un grupo particular de problemas lo que hace es crear apoyo para cursos de acción específicos. Por lo tanto se pueden analizar “*las estrategias discursivas en la construcción y en los usos de los problemas sociales ... estas pueden tomar forma de apelación a la amenaza del bienestar, o tácticas que describen logros u ocultan efectos contraproducentes...*”³³

Lo que trato de dilucidar en esta disertación son los mecanismos que una formación discursiva utiliza. El registro y análisis de estos mecanismos constituyen una posibilidad para la intervención del trabajo social como constructora y sostenedora de una cuestión problematizada o como cuestionadora de una cuestión instituida como problemática. Uno de los mecanismos que señala Edelman es la “*Construcción de razones para los problemas*” . Estas pueden ,según el autor, al evocar el origen del problema atribuir culpas y elogios, pueden construir autoridades o justificar soluciones. Lenoir señala que uno de los mecanismos es la creación de criterios, clasificaciones. Explicita que en los fundamentos sociales de la creación de criterios, en la elaboración de clasificaciones se van a generar “*dominios del saber*”. Estos dominios del saber se van a vincular con la aparición y consolidación de especialistas e instituciones especializadas.

Lenoir utiliza conceptos ligados a lo bélicos y sugiere que los mecanismos de construcción de un problema social se pueden investigar, “*analizando los agentes que llevan adelante las luchas, las armas que utilizan y las estrategias que ponen en práctica*”.

Se desprende de su propuesta de analizar “*como se fueron instituyendo en las reglamentaciones y en los organismos*” que lo que se estudia al ver lo instituido, Es el pliego de condiciones puesta por el vencedor.

En este sentido O Donnell sugiere “*focalizar la trayectoria de una cuestión, o sea su surgimiento, desarrollo y resolución*”. Haciendo referencia que al hablar de resolución no se dice que desaparece como tal, sino sólo su dimensión problemática. La desaparición de la cuestión problemática puede deberse a que otros “*problemas más visibles*” han monopolizado la atención, porque se ha concluido “*que nada puede hacerse con ella; o porque el sector que*

³¹ Ferrara, Floreal. “Teoría Social y Salud”. Editorial catálogos. Es la metáfora utilizada por el autor para señalar su concepción de salud, dinámica, cambiante. “La salud es la capacidad de lucha individual y social para modificar las condiciones que limitan la vida”. Con esta concepción se contrapone a la concepción de la OMS que señala la salud como equilibrio, Ferrara señalará la salud como conflicto, si hay capacidad de modificar las condiciones que limitan la vida, hay salud. .

³² Edelman, Murray. La construcción y los usos de los problemas sociales” página 36 “ Parecería haber un límite en el número de cuestiones que las personas advierten y por las que se preocupan, con independencia de su gravedad, Anthony Downs, ha escrito sobre los “ciclos de atención a las cuestiones”: al cabo de cierto tiempo una cuestión empieza a aburrir al público y es reemplazada por alguna otra, aunque no haya quedado resuelta.

³³ Edelman Murray. Op. cit

hacia el planteo ha sido reprimido, eliminado o desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores”.

Uno de los aspectos a considerar, que remarcan todos los autores como un hito, es el momento de consagración estatal de una cuestión como problema social. Este constituye un punto privilegiado para explicar porque algunas llegan a constituirse como problemas y otras no.

Los autores trabajados coinciden en que una de las explicaciones de porqué una cuestión no se transforma en problema, sobre todo desde los sectores más conservadores, es señalarla como “inevitable”. Lo inevitable puede ser construido y una de las formas será naturalizarlo, presentarlo como catástrofe, se lo hace equivaler a un desastre natural. Esta equivalencia al “naturalizar” deshistoriza. Edelman sugiere que al presentar los “acontecimientos como crisis” suele enunciarse como inevitable aquello que acontece a los sectores más desfavorecidos, “*los problemas perjudiciales para la gente de poca influencia suelen ser los que se tratan como incontrolables, fatales, invisibles*”.³⁴

Es interesante el aporte de Jesús Martín Barbero al analizar la lógica del acontecimiento, describe que el acontecimiento en épocas anteriores eran asociados a las catástrofes y que hoy la lógica del acontecimiento ha sido recreada en la era de la comunicación de masas.

*“Durante siglos los verdaderos acontecimiento fueron aquellos que introducen brutalmente el desequilibrio rompiendo la inercia de la vida: catástrofes, calamidades climáticas, avatares demográficos. La fuente principal es la naturaleza y no la historia. Introduce lo nuevo, lo desconocido, por lo que será objeto de ritos que lo controlen, que eliminen su poder corrosivo de la estabilidad y el equilibrio.”*³⁵

Según Barbero lo que caracteriza hoy al acontecimiento es la imprevisibilidad (más acontecimiento cuanto más raro), la implicación (la cantidad y calidad de las personas implicadas por el acontecimiento), la tercera característica señala el autor es su paradoja: acontecimiento hoy es lo que vive en y de la noticia. Transformado en noticia el acontecimiento sale de la historia para entrar en la banalidad, para insertarse en el ciclo de consumo, para integrarse en el ritmo y el valor de la cultura de masas.³⁶

Con relación a porqué las propias personas perjudicadas no reclaman para que su cuestión sea resuelta algunos autores imputan a estos sectores una lógica que actúa a partir de calcular su propia fuerza. Edelman sostiene “*que quienes suponen que no pueden influir no reclaman por más grave que éstos problemas sean*”. García Canclini sostiene que las masas latinoamericanas “*.. ante la hegemonía política que no logran modificar, la transacción consiste por ejemplo, en aceptar arreglos personales para obtener beneficios de tipo individual. Sin embargo el sentido de estos actos se empobrece si sólo los interpretamos dentro de un esquema de dominación subordinación. Una mirada más amplia y minuciosa a las interacciones cotidianas revela que los países latinoamericanos son sociedades híbridas donde se cruzan todo el tiempo formas distintas de disputar y negociar el sentido de la modernidad.*”³⁷

El escritor y periodista argentino Rodolfo Walsh imputa una lógica de sobrevivencia en el actuar de las masas, que ante una hegemonía que no logran modificar los hace replegarse a conservar lo que tienen “*Cabe suponer que las masas están condenadas al uso del sentido común ... En suma, las masas no se repliegan hacia el vacío, sino al terreno malo pero conocido, hacia relaciones que dominan, hacia prácticas comunes, en definitiva hacia su propia historia, su propia cultura, su propia psicología, o sea los componentes de su identidad social y política hacia la esencia*

³⁴ Edelman Murray. Op. Cit.

³⁵ Barbero Jesús Martín. Procesos de Comunicación y Matrices de Cultura, Editorial Gilli, 1987.

³⁶ Barbero Jesús Martín. Op. Cit.

³⁷ García Canclini, Nestor. “Consumidores y Ciudadanos”. Editorial Grijalbo. México. 1995.

del repliegue, que consiste en desplazarse de posiciones más expuestas hacia posiciones menos expuestas.”³⁸

1 . Remi Lenoir

Remi Lenoir llama problemas sociales a “*lo que en un momento determinado constituyó una “crisis” del sistema social*” (Lenoir, 1993, p. 58). Esta definición señala el autor está “*reforzada*” por la utilización que hacen las instituciones del “sociólogo”, éstas esperan “*que les ayude a resolver un “problema” por definición “social”*”.

En este sentido, la relación con lo institucional, la definición reforzada, y ligada a la resolución de problemas, al menos en Argentina, pueda vincularse más al “asistente social” que al sociólogo, por dos motivos: porque la carrera de sociología se crea 20 años después que las de asistente social, y por el definido carácter interventivo con los problemas sociales diferente al del sociólogo.

Señala el autor que al menos en una de las acepciones de lo que se entiende por problema social, se lo podría definir como “*aquello a lo que se enfrentan profesionalmente los trabajadores sociales*”, entiende por éstos a los asistentes sociales, educadores especializados, o sea aquellos que se caracterizan por su carácter interventivo en lo social.

Describe dos acepciones posibles de problema social, a saber:

“*La primera, heredada de esta “economía social” como ciencia auxiliar de la economía política cubre bastante bien el campo del que tratan “la ayuda social” (los pobres, los casos “sociales”, los marginales, etc), la seguridad social (la vida fuera del trabajo, en especial la vida familiar y la de las personas de edad, etc), en suma, los problemas a los que se enfrentan profesionalmente los trabajadores “sociales” (asistentes sociales educadores especializados, etc) y que tratan de resolver las políticas y las leyes sociales.*”

“*La segunda acepción proviene de otro sentido que este término tenía ya en el siglo XIX: cercano al de “socialismo, de “cuestión social” o de “encuesta social”, se encuentra aún hoy en expresiones como “derecho social”, “conflicto social”, etc. Este término designa entonces todo lo que pone de manifiesto las relaciones entre grupos sociales, en particular las relaciones entre los empresarios y los asalariados, es decir, el conjunto de condiciones de trabajo dentro de lo que se denomina el “mundo del trabajo”.*”

En realidad la segunda acepción involucra a la primera, la concepción del problema social ya sea como conflicto (que remite al funcionalismo), como derecho social van a definir políticas sociales orientadas a la reducción de la “problematicidad” o al garantismo.

Al investigar los problemas sociales como construcción Lenoir introduce “*el hecho de que él está ante representaciones preestablecidas de su objeto de estudio que inducen la manera de aprehender y, por lo mismo, de definirlo y de concebirlo*”. Y señala citando a Durkheim en Las reglas del método sociológico, señalando que las representaciones preestablecidas son como “*un velo que se interpone entre las cosas y nosotros y que nos las encubre tanto más cuanto más transparente creemos que es este velo*”. “*Pero Durkheim precisa que no basta con separar pura y simplemente las “falsas evidencias” y el “yugo de las categorías empíricas que una larga costumbre acaba muchas veces por volver tiránicas”* . Estas prenociones tienen un fundamento y una función social y de ahí la fuerza que poseen: “*Productos de la experiencia vulgar, (ellas) tienen ante todo por objeto poner nuestras acciones en armonía con el mundo que nos rodea; (ellas) están formadas mediante la práctica y para ella*”, lo cual les confiere esta especie de “*justeza práctica*” que hace tanto más difícil deshacerse de ellas porque se han convertido en *triviales, evidentes consabidas, legítimas.*” (Lenoir, 1993, p.59)

Las precisiones que señala Lenoir sobre las prenociones nos indican un camino para poder estudiar y comprender los mecanismos que se ponen en juego en el proceso de

³⁸ Rodolfo Walsh. Se trata de un documento escrito por Rodolfo Walsh el 13 de Diciembre de 1976, dentro de los documentos críticos de la conducción de la Organización Montoneros . Ver en “Rodolfo Walsh, vivo”. Página 222 Ediciones de La Flor. Buenos Aires 1994.

construcción de un problema social. “Los “problemas sociales” están, en efecto, instituidos en todos los instrumentos que participan en la formación de la visión común del mundo social, ya se trate de los organismos y de las reglamentaciones que tratan de resolverlos, ya se trate de las categorías de la percepción y de pensamiento que le corresponden.” (Lenoir, 1993, p. 59) Por lo tanto el estudio de la génesis e historia de los organismos, de las reglamentaciones se transforma en una de las vías de acceso a como una cuestión llega a ser problematizada. Presenta mayores dificultades de aprehender las “categorías de percepción y pensamiento”, el ejemplo que cita el autor en este caso es la noción de accidente de trabajo. La búsqueda del origen del accidente se desplaza de la imputación a faltas personales a las condiciones de trabajo. ¿Quién cambia a quien? ¿La representación de las causas del accidente cambia las reglamentaciones y los organismos? o ¿los organismos van cambiando la representación de las causas del accidente? . Lenoir señala que “Lo que se designa “problemas sociales” varía según épocas y las regiones ...” y que “un mismo problema social puede estar constituido por razones diferentes.” (Lenoir, 1993, p.61)

En este sentido nos brinda una vía de acceso para entender que hay diferentes visiones que se pueden corresponder con diferentes actores³⁹, o que un mismo actor inclusive puede tener diferentes visiones de lo que se considera un problema social. E inclusive que esto es una frontera cambiante en el tiempo y en las regiones. Por lo tanto el estudio del proceso de construcción de un problema social debe contemplar las variaciones y la posibilidad que una cuestión que no es considerada como problema social en un discurso no implica que no forme parte de una cultura y pueda, a poco de andar, conformar parte del discurso⁴⁰.

Lenoir nos brinda precisiones sobre los fundamentos sociales en la “creación” o “construcción” de criterios: “Los principios de clasificación del mundo social, hasta los más naturales, remiten siempre a fundamentos sociales. , ... los estigmas físicos y más generalmente las propiedades biológicas, como el sexo y la edad, sirven muchas veces de criterios de clasificación de los individuos en el espacio social. La elaboración de estos criterios está en general asociada al surgimiento de instituciones y agentes especializados que encuentran en estas definiciones el recurso y el fundamento de su actividad. Estos principios de clasificación no tienen, pues, su origen en la “naturaleza”, sino en un trabajo social de producción de poblaciones que llevan a cabo, según criterios jurídicamente constituidos, diferentes instituciones, de las que las más conocidas y las más estudiadas son el sistema escolar, el sistema médico y los sistemas de protección social”.(Lenoir, . 1993, p.62)

El autor ha trabajado “la invención de la vejez” y plantea la inconsistencia de construir grupos a partir de la edad “Maurice Halbwachs se asombraba de que se pudiera hacer de la edad el principio de formación de grupos con una cierta “consistencia social. La edad no es un dato natural, aún cuando sirva de instrumento para medir la evolución biológica de los individuos como la de los animales: instrumento de medida no podría dar cuerpo a lo que mide. Es más: la edad no es un dato inmediato de la conciencia universal. “Un individuo humano aislado, privado de toda relación con sus semejantes y que no se apoyara en la experiencia social, no sabría siquiera que tiene que morir (...). Ésta es por lo tanto una noción social, establecida en comparación con los diversos miembros del grupo” (Halbwachs, 1935^a, p.118).¿Cómo no tener en cuenta la diversidad de las clases sociales, de las profesiones, de los medios urbanos y rurales?”

³⁹ De Marco Patricia: trabaja el caso de la maternidad adolescente y plantea . ¿Un problema para quién?. Revista Margen N 1.

⁴⁰ Para conceptualizar la dinámica de las cuestiones que pueden no formar parte de la agenda hoy, pero pueden llegar a estar mañana es interesante el concepto de cultura política de Oscar Landi, : “lo político no es un atributo natural de ciertos enunciadores o temas; la definición de lo que es y lo que no es político en la sociedad en un momento dado, es producto de los conflictos por la hegemonía entre los diferentes sectores sociales. Lo que reconocemos como campo político no es un hecho dado, sino un producto, la frontera entre lo político y lo no político es histórica y cambiante, según sean los distintos regímenes políticos y sus principios de legitimidad. “Cultura Política un concepto sutilmente ambiguo” en Reconstrucciones: las nuevas formas de la cultura política. Editorial Puntosur. 1988.

Esta consideración hace poner en cuestión el propio criterio de agrupamiento que estoy estudiando como caso de construcción de un problema social. Sin embargo la categoría “adultos mayores sin cobertura previsional” permite hacer visible lo que sostengo está invisible, que no toda la tercera edad son jubilados. Es que no todos los adultos mayores son jubilados. Y sí, a partir de un agrupamiento por edad “la tercera edad” se iguala, en argentina, a jubilados. Al discutir una primera invisibilización – podría decir los adultos mayores no jubilados-, posteriormente se puede discutir el agrupamiento por el rasgo biológico de la edad. La suerte de estos “pobres” va a estar mejor comprendida en la historia de los pobres estructurales, en la pertenencia de clase, etc. De los 10 millones de pobres en Argentina, un millón y medio tal vez sean los “adultos mayores sin cobertura previsional”, que como característica saliente es que sólo tienen presente. Lo que invisibiliza es el preconcepción de “tercera edad” como igual al de jubilados. Invisibiliza naturalizando. En la ilusión de una armonía en la que está implícita la ilusión de la igualdad.

Lenoir estudia la construcción de la vejez como un ejemplo de construcción de un problema social y señala que *“... no se puede tratar “la edad” de los individuos como una propiedad independiente del contexto en el que adquiere sentido, y esto tanto más cuanto que la fijación de una edad es producto de una lucha que enfrenta a las diferentes generaciones.”*(Lenoir, 1993, p. 65)

El autor emparenta su estudio con los planteos de construcción social de la realidad, no sólo se contruirán problemas, se construirán normales, anormales, exitosos, fracasados *“El estudio del surgimiento de un problema social es en este aspecto uno de los mejores reveladores de este trabajo de “construcción social de la realidad”, para retomar el título de la célebre en sociología (Berger, Luckmann, 1986), ya que condensa todos los aspectos de este proceso. Y tratándose de un problema social, el objeto de investigación del sociólogo consiste ante todo en analizar el proceso mediante el cual se construye y se institucionaliza lo que en un momento dado del tiempo se constituye como tal.”* (Lenoir, 1993, p.71).

Lenoir señala que desde las “perspectivas constructivistas del análisis de los problemas sociales como la de Herbert Blumer: no todo puede ser constituido como “problema social”

“Frente a estas dobles abstracciones, el sociólogo tiene que llevar a cabo un doble movimiento que implica romper con las definiciones socialmente admitidas del fenómeno que él estudia por demasiado generales y/o históricas. El primero consiste en observar las diferencias entre los grupos sociales con respecto a su objeto (según el caso, la mortalidad, la edad, la jubilación, la evolución de los salarios a lo largo del ciclo de vida, etc). El segundo apunta a colocar de nuevo estas diferencias en los conjuntos más generales, a los que podemos denominar “contexto”, en los que se desarrolla el fenómeno observado. En consecuencia, tal vez no sea tanto en el hospicio de ancianos donde se pueda comprender la evolución de las maneras de hacerse cargo de la vejez como en las transformaciones de las relaciones de fuerza entre generaciones en las familias, que a su vez son resultado de factores externos a la vida familiar. De manera que el estudio sociológico de la vejez remite a tomar en cuenta factores que han modificado aquello que Durkheim denomino los “modos de solidaridad”, es decir, “la naturaleza de los lazos que unen a los individuos” en un grupo dado”. (Lenoir, 1993, p.70)

Lenoir señala las etapas de construcción y de legitimación en la construcción de un problema social. *“Si un problema social es, como toda problemática sociológica, producto de una construcción, no por ello los principios dejan de ser diferentes. Un problema social no es únicamente el resultado de un mal funcionamiento de la sociedad, sino que supone u verdadero “trabajo social” en el sentido de Durkheim, cuyas dos etapas esenciales son el reconocimiento y la legitimación del “problema” como tal. Por una parte, el “reconocimiento”: hacer visible una situación particular, convertirla en “digna de atención”, supone la acción de grupos socialmente interesados en producir una nueva categoría de percepción del mundo social a fin*

de actuar sobre este último (Goffman, 1975). Por otra parte, la legitimación: ésta no induce necesariamente a partir del simple reconocimiento público del problema, sino que supone una verdadera empresa de promoción para insertarlo en el campo de las preocupaciones “sociales” del momento. En suma, a estas transformaciones objetivas, sin las que no se plantearía el problema, se agrega un trabajo específico de enunciación y de formulación públicas, es decir, una empresa de movilización: las condiciones sociales de esta movilización y de su éxito son otro aspecto del análisis sociológico de los problemas sociales,”(Lenoir, 1993, p. 80)

Lenoir al desarrollar la génesis social de un problema social señala que *“en el trabajo de formulación pública pueden los actores del campo político encontrar en la constitución de un problema social una causa de interés general que defender”*, agregando que el énfasis va a estar, para estos actores, en cuanto este problema esté integrado a la problemática general del momento. Al estudiar dentro de la génesis social la capacidad de *“presión y expresión”* de los diferentes sectores, señala que éstas se deben estudiar:

“.. describir la génesis de u problema social supone el estudio de estos intermediarios, culturalmente favorecidos, que cumplen la función de portavoces. “Así como también a los sectores que no disponen de “medios sociales ni de instrumentos de acceso a la expresión pública”. (Lenoir, 1993, p. 82)

Destaca en el análisis la estrecha relación con la agenda pública que debe tener un tema para ser considerado problema, *“para que un “problema” adopte la forma de u problema social no basta con que encuentre agentes socialmente reconocidos como competentes para examinar la naturaleza del problema y proponer soluciones aceptables: hay que imponerlo de alguna manera en la escena de los debates públicos.”(Lenoir, 1993, p. 84)*

Señala en un punto al que denomina *“Consagración estatal y trabajo de legitimación”*, la importancia de la política pública como constructora de problemas sociales. *“Una de las fases esenciales de la constitución de un problema como problema social es su reconocimiento como tal por las instancias estatales”(Lenoir, 1993, p. 86)*

Lenoir describe que es útil para comprender, lo que está en juego en la construcción de un problema social, analizar el proceso por el cual medidas aisladas y dispersas acceden al estatuto de medidas políticas. Menciona como ejemplo el estatuto que alcanza la problemática de la vejez a partir del llamado Informe Laroque⁴¹ elaborado por una comisión de especialistas que provoca *“el cambio en la concepción de la temática que pasa del sustento de la vejez indigente al la inserción de las personas de edad en la sociedad”*.

Al terminar su formulación de la genesis social de los problemas sociales Lenoir plantea una secuencia según la cual: Un problema social ha encontrado una formulación pública, ésta ha sido evocada, impuesta en la agenda y se ha legitimado como tal. Queda una tercera fase que es el proceso de Institucionalización *“que tiende a paralizar y a fijar las categorías e acuerdo con las que se ha planteado y resuelto el problema hasta el punto de hacerlas evidentes a todos”*. La complejidad de la institucionalización no va a ser la del problema en si, sino la de *“representaciones ya constituidas que tienen formas diversas”*, discursos, instituciones, formas de redistribución del poder.

El autor hace mención a los mecanismos de *“la burocratización de las relaciones sociales”* describiendo como *“los sistemas de seguros”* se transforman en *“los modos de resolución de los problemas sociales que entraron en funcionamiento desde finales del siglo XIX en todos los países industrializados.”* Señala que *“el rasgo principal, de esta nueva tecnología*

⁴¹ Este informe es conocido como “Informe Laroque”, por el nombre del presidente de la comisión. La “comisión de estudio de los problemas de la vejez” (1960 – 1962) estuvo integrada por especialistas de ciencias sociales Pierre Chevy, director adjunto del INSEE, Louis Chevalier, profesor de historia en el College de France, Pierre George, profesor de geografía en la Sorbona, Jean Fourastié, economista, profesor en el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios. Además los dos especialistas más autorizados y famosos: Francois Bourliere, titular de la primera cátedra de geriatría en la Facultad de Medicina de Paris, y Alfred Sauvy, profesor del College de France (participantes y promotores de la Jornadas científicas sobre el envejecimiento en 1948” citado en Lenoir Remi

social” es el pasaje de la responsabilidad del ámbito familiar a la obligación del estado. Esta tecnología social modifica las relaciones sociales en tanto “*a diferencia del acto caritativo, acto singular que pone en relación a un particular con otro particular, los seguros sociales ponen en relación a detentadores de derechos y a agentes socialmente encargados de clasificar a los individuos en las categorías jurídicas que les corresponden*”. (Lenoir, 1993, p. 93)

Es interesante el aporte que hace Pierre Salama al contraponer los modos de resolución en lo local y en lo nacional, como éstos pueden reafirmarse desde una concepción que reproduce “la lógica del seguro” o la “lógica de la caridad”. “*Pero existe una larga tradición histórica que hace del nivel local el espacio de la caridad, en oposición al nivel nacional, que se transformará en el de los derechos sociales*”.⁴² En este sentido cobran importancia los análisis de las políticas públicas Nacionales y Provinciales en relación al grupo elegido para este estudio y no las políticas del nivel local.

2. Murray Edelman

Otro de los autores trabajados es **Murray Edelman** quien nos aporta una perspectiva muy interesante al analizar los problemas sociales como construcción ya que lo hace desde una mirada que pone el acento en las estrategias discursivas que se ponen en juego en la construcción y los usos de los problemas sociales. En esta mirada sobre los “usos de los problemas sociales” el autor enumera una serie de usos, que me permito agruparlos en :

- Características que presentan estos usos de los problemas sociales
- Estrategias discursivas de los usos de los problemas sociales
- La agenda como escenario de diferentes usos de los problemas sociales

El va a señalar que “*estas diversas construcciones y usos de los problemas sociales por lo general actúan en conjunto y no como influencias únicas. Se evocan recíprocamente, o se complementan, racionalizan, desplazan o califican entre sí*”. Y que por lo tanto es posible leer a “Los problemas sociales como textos”. Por lo que la construcción de problemas es “un modo de actuar estratégicamente” y que “también suele ser un modo de excluir la atención sistemática a la historia y la estructura social”.

Características que presentan estos usos de los problemas sociales

Edelman señala a “Los problemas como construcciones ideológicas” y afirma que “*los problemas entran en el discurso y por lo tanto en la existencia como refuerzos de las ideologías*”. Por lo tanto lejos de naturalizar los mecanismos por los cuales una cuestión se constituye en problema, señala que “*Si los problemas sociales son construcciones, es evidente que las condiciones que perjudican a las personas no necesariamente se convierten en problemas*”. En este sentido y en relación con esta disertación el autor hablará de “Las condiciones perjudiciales que no se convierten en problemas”. En el ejemplo que presenta se vislumbra como cuestiones que no se transformaron en problema en un tiempo si se los considera luego, y esto va a reforzar también un discurso ideológico. El autor presenta como ejemplo “*la matanza de indios no fue un problema mientras se estaba produciendo, sino sólo después de haber pasado a ser un hecho consumado*”. Un ejemplo en latinoamérica podría ser como la cuestión de los dictadores latinoamericanos no fueron un problema para EEUU, Inglaterra, España o la URSS en su momento, y sí después en nombres de los crímenes de lesa humanidad, son juzgados.

Otra cuestión que señala Edelman es que al intervenir diferentes actores en la definición, de lo que es problema para algunos puede ser beneficio para otros, por lo tanto será importante considerar las lógicas e intereses en juego. El autor hace mención a “Los problemas como beneficios” indicando como ejemplo “*para los empleadores, el desempleo y la pobreza*”

⁴² Salama Pierre y Valier Jacques. Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo. Ciepp. Niño y Dávila Editores. 1996. Página 148.

significan costos laborales reducidos y una fuerza de trabajo dócil, incentivo éste que coexiste fácilmente con la simpatía personal por los infortunados". Edelman señala que al haber *"diversidad de significados intrínsecos de todo problema social"* aparecerán "Los problemas como formulaciones ambiguas" señala ejemplificando *"la seguridad nacional es un problema distinto para cada una de las partes interesadas, como las diversas ramas de las fuerzas armadas, la General Dynamica Corporation, los obreros de esa empresa, la Liga internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad"*. (Edelman, 1993, p.23).

En todo el desarrollo del autor va a estar la vinculación de lo que se construya como problema social con lo que se plantee como "solución". Define a lo que se llamará solución, implicará diferentes cursos de acción que se constituirán en motivo de disputas. En la estrategia discursiva de búsqueda de apoyo para un determinado curso de acción, según el autor se pueden encontrar alguno de los siguientes rasgos: Se centra en el nombre de una condición indeseable o de una amenaza al bienestar. Tenderán a describir logros, ocultar vacilaciones en la acción y minimizarán las cuestiones contraproducentes.

Estrategias discursivas de los usos de los problemas sociales

Estas estrategias constituirán diferentes mecanismos, el primero que menciona Edelman tiene que ver con "La construcción de razones para los problemas" la características de las construcciones *"son notables por la diversidad de causas y de ideologías a las que apuntan, no por su rigor, verificabilidad o poder explicativo. Las explicaciones culpan a las instituciones sociales, a las clases sociales, a quienes sufren o a quienes se benefician"*. Por lo tanto una de las posibilidades de leer una disputa podría ser el ver donde se ubica el origen del problema, al decir de Edelman *"evocar el origen de un problema es atribuir culpas y elogios"*.

En esta "construcción de razones para los problemas", Edelman complejiza el análisis e introduce la cuestión de la aceptabilidad de la premisa ideológica que implica una determinada razón. Y señala que *"los problemas son creados de modo tal que se pueden ofrecer razones particulares para la aceptación pública"*. En la búsqueda del apoyo general, deberá tener en cuenta que esta aceptación pública tiende a resistir *"la explicación de un problema social crónico"*. Señala que ésta explicación *"es ofrecida para que se la rechace tanto como para que se la acepte. Su función es intensificar la polarización y así mantener el apoyo de los adherentes de ambos lados."* En esta dimensión, Edelman, incorpora la idea de calculabilidad ya que sostendrá que *"la construcción de los problemas y de sus razones refuerza consecuentemente las escisiones sociales convencionales: esas divisiones de intereses de larga data en las cuales el poder relativo, las sanciones y los límites de la rivalidad están bien establecidos y son ampliamente reconocidos"*.

Otro de los mecanismos señalados por Edelman será "La constitución de autoridades" Esta foucoultiana idea de creación de dominios del saber, este ejército e especialistas, en palabras del autor *"el lenguaje que construye un problema y le proporciona un origen es también una justificación razonada para investir de autoridad a personas que afirman tener algún tipo de competencia."* Vuelve a plantear en este punto la cuestión de los intereses en la justificación de soluciones, y ejemplifica para señalar que las personas con credenciales tienen intereses creados en problemas específicos y en orígenes específicos de los problemas, a saber: *"¿es el problema la agresión extranjera o el militarismo norteamericano? ¿la tolerancia al delito o a la pobreza? ¿la violación de los derechos humanos y el despotismo en un país del tercer mundo o el apoyo a los rebeldes?"* La definición del problema genera autoridad, status, utilidades y apoyo económico, mientras que niega esos beneficios a los reclamantes competidores. No puede sorprender entonces que prácticamente toda comunicación política *"construya directa o implícitamente ciertos problemas como cruciales, mientras descalifica a otros"*.

Edelman llama la atención que una de la manera de estudiar cuáles son los mecanismos porque una cuestión se transforme en problema y otra no, y afirma que tendrán más posibilidades

de constituirse como problema aquellos que *“ofrecen oportunidades para el control de la conducta y el lenguaje a grandes cantidades de personas que tienen poco poder y podrían ser sospechosas, sobre otras bases: el foco en el problema refuerza las desigualdades establecidas.”* En ese sentido el maltrato a niños, como el abuso de drogas y la amenaza soviética, tendrán más posibilidades de constituirse como problema. *“En cambio, un esfuerzo serio tendiente a encarar la falta de vivienda entrañaría el reexamen de las instituciones económicas y sociales establecidas, con lo cual podría amenazar las desigualdades de poder existentes.”* En el marco de su trabajo de *“La construcción del espectáculo político”* señala la importancia de mirar *“el vínculo integral entre los reclamos relacionados con problemas y las asignaciones de valor por medio de la política. En esta forma de construcción es obvio que el lenguaje y los beneficios materiales forman parte de la misma transacción.”* Esto cobra importancia en esta disertación ya que se ha trabajado con discursos de autoridades políticas, y éstos tendrán interés en visualizar la conexión entre un curso de acción que beneficie a un grupo y un problema de interés más general. Edelman desarrolla en este sentido. “La construcción de los problemas para justificar las soluciones”, en la justificación de las soluciones señala Edelman que no puede solo apelarse a las teorías de la elección racional por cuanto se *“romantiza las bases de la acción gubernativa y por lo tanto precide incorrectamente cuáles políticas encontrarán abogados organizados y enérgicos.”*, señala como ejemplo *“el programa Medicaid no logró el apoyo político por enriquecer a médicos ricos sino por ayudar a los pobres”*.

En este sentido en el capítulo tres al trabajar la construcción de un problema social, el de los adultos mayores sin cobertura previsional, está el ejemplo de cómo se lo construye como problema para justificar una medida de gobierno. El caso que se quiere justificar es la supresión de la garantía estatal a los que ya tienen beneficio previsional. Es interesante ver como, esta cuestión, ya se la había utilizado, seis meses antes y treinta años antes para justificar otra medida. Cuando se analizan las cuestiones operativas, que otorgarían un beneficio a los adultos mayores sin cobertura previsional, queda claro que no se lo piensa resolver ya que las condiciones de acceso son difíciles.

Esto se relaciona con otra de las estrategias discursivas enunciadas por Edelman es “La construcción de gestos como soluciones” Señala Edelman que *“hay personas que se benefician, o piensan que lo hacen, con la creencia difundida de que un problema ha sido resuelto o que ha habido un progreso sustancial hacia su solución”*. Esto actúa para un gobierno como un *“un fuerte incentivo para describir como solución cualquier desarrollo asociado con el problema en términos lingüístico, lógicos o en la fantasía”*. En este sentido ejemplifica *“la puesta en vigencia de una ley que promete resolver o paliar el problema aunque haya pocas probabilidades de que logre su propósito. Aunque este recurso es vastamente reconocido, tiene una eficacia perenne para obtener la inactividad de los descontentos y la legitimación del régimen”*. En el caso que ocupa esta disertación se trabaja con las promesas de aumento a jubilados las últimas elecciones presidenciales en el último mes de campaña. Si bien en el caso de los adultos mayores sin cobertura, no hay un problema constituido, en el sentido que no hay una creencia difundida. Pero sirve para ejemplificar como un gesto que se presenta como solución. En reiterados casos se promete más de lo que entrega. El autor ejemplifica que *“en la diplomacia internacional la liberación publicitada de algunos presos es repetidamente descripta como un signo de progreso hacia derechos humanos garantizados, aunque continúe la tortura, el encarcelamiento de opositores o el asesinato. La programación destacada de una elección en un país del tercer mundo conocido por su gobierno despótico se acepta como un giro hacia la democracia.”*

Señala Edelman que *“La construcción de los problemas a veces lleva consigo u efecto perverso de más largo alcance: ayuda a perpetuar o intensificar las condiciones definidas como el problema...”*, llama a esto “La perpetuación de los problemas por medio de políticas para paliarlas” Es interesante el agrupamiento de pseudo soluciones que hace el autor cuando de manera tajante señala que las propuestas de cambio de actitudes para resolver problemas sociales crónicos son *“expresiones de la misma estructura de poder que crea el problema”*. Claramente

la intervención sobre las motivaciones y las actitudes remite en la tradición del trabajo social a las concepciones sostenidas desde el desarrollismo.⁴³

Edelman plantea a la agenda como escenario de diferentes usos de los problemas sociales. Los temas que aparezcan en la agenda, como aquellos que no aparecen y los diferentes usos que de éstos se hagan van a ser motivo de reflexión del autor, quien sostendrá que *“hay una competencia por los problemas públicamente discutidos”*. En este sentido, en esta competencia nuevamente los temas que aparezcan en la agenda no necesariamente serán los más críticos. Las formas de esta competencia pueden ser: que el surgimiento de un problema puede distraer la atención, o al menos reducir la atención de otro problema instalado previamente. “Los problemas como negaciones de otros problemas”, el silencio que evita a un determinado problema. Edelman habla de una *“función estratégica del lenguaje político”* y señala que *“cuando algunos llegan a dominar en las noticias y la discusión políticas, otros desaparecen del escenario”*. En este sentido Edelman, citando a Anthony Downs que ha escrito sobre los *“ciclos de atención de las cuestiones”*, indaga sobre las características en la *“recepción”*, afirmando que pareciera *“haber un límite en el número de cuestiones que las personas advierten y por las que se preocupan, con independencia de su gravedad, al cabo de cierto tiempo una cuestión empieza a aburrir al público y es reemplazada por alguna otra, aunque no haya quedado resuelta”*.

Introduce el autor el análisis de lógicas diferentes que se ponen en juego contraponiendo la gravedad de un problema con su contenido dramático. En este sentido ya se desarrollaron en este capítulo los aportes de Jesús Martín Barbero acerca de la lógica del acontecimiento. Ejemplifica como en nombre de *“un ataque de una potencia extranjera, se acallan problemas internos”*⁴⁴

Las disputas por crear apoyos para cursos de acción específicos, abarcarán al mundo de las noticias y de las encuestas de opinión. Lo que se disputará es la construcción del pasado y el futuro ya que estos son *“racionalizaciones de sus mundos sociales corrientes y de las políticas públicas que suscriben.”* El autor relativiza las encuestas de opinión al decir *“Por lo tanto pedirle a la gente en una encuesta que reaccione frente al nombre de un problema puede tener poca relación con sus reacciones mientras se dedica a sus asuntos cotidianos. La mención misma del problema provoca una reacción, de modo que su prominencia o ausencia en los medios o en otras situaciones es un elemento clave que la encuesta distorsiona inevitablemente”*. Estudios del estilo de sondeo de opinión pública recientes, de común publicación en los diarios hablan de *“temáticas que preocupan”*⁴⁵ las jerarquizan y muchas veces pasan a ser material de análisis de los partidos políticos. Giovanni Sartori⁴⁶ habla de sondeodependencia. Uno de los temas a analizar es la metodología ya que en muchos casos en las opciones invisibilizan, o en la formulación de las preguntas. Pero por otro lado se han transformado en termómetros insoslayables que marcan la relevancia de determinadas cuestiones.

⁴³ Cf. En Tenti Fanfani, E. Estado y Pobreza: Estrategias típicas de intervención. P. 81 *“El desarrollo de la comunidad ... pretende trabajar en el difícil nivel de las motivaciones, de los hábitos, de las actitudes y de las tradiciones rigurosamente solidificadas dentro de los sistemas imperantes”* citando a Max Neef, Manfred *“El desarrollo de la comunidad y la programación nacional de desarrollo.”* Documentos Técnicos UP/Ser. H/VII. 20.5. 1 de abril de 1964, OEA, Washington D.C. pág. 2.

⁴⁴ En la historia argentina reciente hay un claro ejemplo de cómo en nombre del ataque de una potencia extranjera se intentan acallar problemas internos. Dos días antes de el desembarco argentino en las islas Malvinas, había ocurrido la manifestación del 30 de marzo de 1982, una de las más importantes contra la dictadura.

⁴⁵ Diario Clarín del 27/9/98. Un estudio del CEOP presenta las principales preocupaciones de la gente la principal la constituye la desocupación sin embargo el Diario construye en su primera plana *“La seguridad al tope de las preocupaciones de la gente. Es un ejemplo de jerarquización y relevancia otorgada por un medio. Otro ejemplo utilizado en el capítulo tres se refiere a la población de adultos mayores sin cobertura previsional queda invisibilizado en la categoría jubilados como preocupación de la gente.*

⁴⁶ Sartori, Giovanni. Elementos de teoría política. Editorial Legasa. En el mismo presenta tres elementos que muestran la capacidad modeladora de los medios, las falsas estadísticas, la trampa de las encuestas y la construcción del mito del derecho a réplica.

Murray Edelman hace una distinción entre los conceptos de “problemas” y “crisis” sosteniendo que los problemas son crónicos y las crisis son agudas, dice que *““Problema” connota una condición resistente a la solución fácil porque deriva de rasgos institucionales de carácter enraizados.”* Y que las crisis anuncia inestabilidad y que habrá que soportar nuevas formas de privación durante cierto tiempo. En relación con “La definición de los acontecimientos como crisis” señala que *“la aparición de una crisis es un acto político, no el reconocimiento de un hecho o una situación raros”* y que esta construcción va a provocar una racionalización de las políticas y que particularmente van a hacerlo sobre los sectores más desfavorecidos ya que *“Las guerras, las recesiones, las depresiones, los temblores de tierra severos y los aumentos abruptos de los precios imponen cargas especialmente pesadas a los pobres y los débiles”* El hecho que se rotule un episodio como crisis y no otro *“...No provienen de conspiraciones sino de una estructura desigual de las oportunidades y protecciones, y de la ideología intrínseca de la interpretación del lenguaje que refuerza esa estructura desigual”*.

Los acontecimientos como crisis remiten a catastrofes, a una idea de lo inevitable, dice Edelman que generalmente se trata como inevitable, como catástrofe aquellos problemas que aquejan a los sectores más desfavorecidos. Por lo que una de las vías de acceso para analizar que temas no llegan a constituirse como problema son aquellos tratados como catástrofes connotados como fenómeno de la naturaleza. Es interesante hacer la aclaración que estudios realizados sobre el terremoto de Honduras del año 98 señalaron que de haber ocurrido en Bélgica en vez de 30.000 muertos hubiera habido decenas. Edelman señala que se afirma que hay cierta desatención por parte de los sectores perjudicados o cierta resignación. Edelman analizará “Las audiencias como creadores de problemas”, una de las características de un mundo integrado por *“noticias sobre asuntos públicos es que aparecen como relatos de acontecimientos muy alejados de la vida cotidiana”⁴⁷* por lo tanto hay una “devaluación de la experiencia cotidiana” pero este contenido en la construcción de noticias hará que quienes leen se centrarán en las realidades que las noticias construyen. Señala Edelman que la mayor parte de las preocupaciones y experiencias de la vida cotidiana no se ven reflejadas en los medios, solo en ocasiones pueden converger *“La mujer desempleada que ve por tv largas filas de solicitante del seguro de desempleo siente su preocupación reflejada en la vida de otros.”* Se trata de *“un mundo público del que las personas son más espectadores que participantes. La calidad de la vida cotidiana y del bienestar personal se convierten en un asunto privado divorciado del reino de los asuntos públicos, que es contruido como la esfera que realmente importa en cuanto a la política gubernamental”*. En esta *“construcción de problemas públicos”*, donde se *“denigra las preocupaciones de la existencia cotidiana”*, señala Edelman que aunque *“el espectáculo se desarrolla en un universo remoto, desalienta la resistencia a las condiciones inmanentes y racionaliza la aceptación del mundo tal como es”*. (Edelman, 1993, p.44).

A modo de Conclusión, el autor plantea que *“Un problema construido para justificar un curso de acción, por ejemplo, da origen a una explicación que racionaliza otras políticas. Gestos que tienen poco efecto sobre el problema al que apuntan pueden ocasionar nuevas políticas que quedan ligadas a un problema diferente. Problemas desplazados por otros más dramáticos, reaparecen en circunstancias modificadas, requiriendo nuevas explicaciones, nuevos gestos y tal vez otros desplazamientos, negaciones o una crisis, incluso mientras el espectáculo que prolifera devalúa la experiencia cotidiana”*. (Edelman, 1993, p.44)

Y en este sentido lo plantea como límite y posibilidad al decir: *“El desafío para quienes actúan y para quienes tratan de comprender consiste en reconocer la gama de significados y estrategias implícitas en cada ítem que emerge de la irradiación de los significantes”* (Edelman, 1993, p. 45)

⁴⁷

3 . Guillermo O Donnell

Guillermo O Donnell mira las políticas estatales desde su potencial importancia para vincular al Estado con la sociedad civil.⁴⁸ Desde esta mirada de las políticas estatales analiza que sólo un número de cuestiones va a ser problematizada⁴⁹ y desde allí nos propone como programa de investigación: seguir la trayectoria de una cuestión, su surgimiento, desarrollo y resolución. O Donnell entiende por cuestión o cuestiones a “ *a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados”.*” Y sostiene que en ese toda cuestión atraviesa un “*ciclo vital*”. Este ciclo vital , se extiende “*desde su problematización social hasta su “resolución”.*”⁵⁰

Anteriormente mencione que O Donnell nos plantea un programa de investigación, que se relaciona con esta disertación en cuanto estudio de los problemas sociales como construcción. Lo que nos propone el autor es estudiar el “El surgimiento histórico de una cuestión” “*en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el período previo al surgimiento de la cuestión. Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esta visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión.*” El autor considera que uno de los puntos a reflexionar es “*la capacidad de iniciación autónoma por el Estado*” . Más allá de haberlas iniciado o no el sugiere que miremos “la toma de posición por parte del Estado” entiende por esto que se “*explícita una intención de “resolverla” que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales.*” Esta explicitación que se concreta en un conjunto de decisiones incluye a “*una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión.*” Por lo tanto “*no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente*”

O Donnell pone énfasis en lo que otros autores llaman “la consagración estatal” de un problema social, y si bien dice que el Estado es un actor más, es el objeto de su reflexión. Y agrega que el actor-Estado interviene en lo que se construye como problema social tanto por acción como por omisión. “*En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen.*” (O Donnell, 1976, p. 23)

Cuando el autor habla de actores⁵¹ y analiza “las políticas o tomas de posición de otros actores sociales” No hará un análisis lineal entre el actor en relación a una cuestión y su propensión a movilizarse en defensa o cuestionamiento de dicha situación. Para O Donnell puede ocurrir que, “*el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera “natural”, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido*”. (O Donnell, 1976, p.24)

⁴⁸ O Donnell Guillermo. Op. Cit página 16

⁴⁹ O Donnell Guillermo. Op. Cit. “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes”.

Sólo algunas son “problematizadas”, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que pueda y deba hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación en la agenda de problemas socialmente vigentes”

⁵⁰ Odonell, Guillermo. Op. Cit Por “resolución” de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido “solucionada” en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelto porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquella, o porque se ha concluído que nada puede hacerse con ella, o porque se ha concluído que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución “sustantiva” hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de resolución.

⁵¹ El autor cuando menciona actores entiende por estos a “clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder”.

El autor sostiene que *“a menudo son otros actores, no “directamente” afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla.”* Es interesante en el programa de investigación que nos propone analizar la importancia de los trabajadores sociales como profesionales que tienen contacto directo con la situación, habrá que analizar también los intereses propios en juego.

O Donnell nos propone considerar a “Las políticas estatales como “nudos” del proceso social.”, él considera que *“la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, y que este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo”* Por lo que cada una de estas variaciones, *“nudos que pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: “hacia atrás”, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo y “hacia adelante”, en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a general y que significan desplazamientos hacia un próximo nudo”*. Por lo tanto el programa que nos propone al seguir la trayectoria de una cuestión es, toma de posición por parte del Estado, Nudo, Contribuciones, Nuevos Nudos.

O Donnell discute la idea de consenso en la definición de lo que se considera un problema social. Claramente más que en ningún otro caso es el triunfo de la concepción de unos sobre otros. Hace un aporte interesante al sostener que además de la posición de cada actor importa la percepción que cada uno tenga de cómo los restantes han definido la cuestión mientras analiza “Las definiciones sociales de la cuestión”.

El autor analiza “ las políticas estatales como generadoras de un doble proceso”, *“externas, sus tomas de posición suelen ser factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma” e internas “también generan procesos internos al Estado mismo. ... empezar a referirnos a “unidades y procesos burocráticos” internos al Estado”*.

En este sentido va a reflexionar sobre los aprendizajes que se hagan, o no, en cada uno de estos nudos. Al analizar “Los cambiantes actores del proceso social tejido alrededor de una cuestión”, el autor promueve que al investigar el surgimiento de una cuestión social, se puede estar mirando las distintas respuestas que se dieron desde diferentes actores. Estos pueden ser diferentes actores sociales y unidades estatales, que al correr del tiempo, estas respuestas, se transforman en modos de resolución. Estos modos de resolución también son una construcción, se va a ir nutriendo de respuestas que no se dieron todas simultáneamente. La pública toma de posición del Estado acerca de una cuestión tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. Pero no todas las respuestas relevantes para el tratamiento y resolución de la cuestión ocurren simultáneamente. Algunos actores se movilizan alrededor de ella más tardíamente, otros pueden “retirarse” y otros, por fin pueden ser excluidos. Esto se relaciona con la cambiante naturaleza de los actores a lo largo del proceso de resolución de una cuestión.

A manera de recapitulación el autor propone una serie de preguntas que podrán guiar la investigación, a saber:

“¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera posición identificable por parte del Estado?”

¿Qué podemos decir acerca de la definición de la cuestión por parte del Estado en ese momento?

¿Cómo influye esa toma de posición inicial por parte del Estado respecto de las de otros actores sociales? (redefinición y toma de posición respecto de la cuestión según los casos)

¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión? ¿qué recursos ponen en juego para ello? ¿que recursos ponen en juego para ello? ¿qué nos enseña esto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al Estado y de los estilos/preferencias trasuntados en sus políticas?_

¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del Estado? ¿Cuál es la diferenciación interna al Estado en términos de unidades que de

alguna manera se ocupan de la cuestión? ¿qué cristalizaciones institucionales se producen? ¿qué consecuencias tiene esto respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado? ¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales? ¿qué segmentos del proceso burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de que actores “privados”?

¿Suelen los patrones de conflicto, coalición y negociación centrarse en algún tipo de arena pública?⁵² ¿existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión?⁵³ ¿Cómo varía esto respecto de quién inició y quién mantiene vigente la cuestión? ¿Existen ciclos de atención prestada a la cuestión? ¿Qué factores contribuyen a posibles picos y baches de atención? ¿Qué cambios sociales e internos al Estado mismo son atribuibles a estos procesos? “

Según el autor estas preguntas que intentan delimitar procesos, van conformando un nuevo hito: *“la redefinición de la cuestión por parte del Estado.”* Esto puede ocurrir en diferentes formas, una toma de posición inicialmente vaga se especifica, cambio de definiciones específicas, definiciones conflictivas entre diversas unidades estatales que concurren (convergen) diferentes especializaciones, rutinas burocráticas y vinculaciones con actores sociales. Estos cambios son cambios en el contenido real de la política estatal, en el contenido –más o menos ambiguo y más o menos conflictivo dentro del Estado mismo, de su toma de posición frente a la cuestión.

Algunos cambios serán menos evidentes que otros, y algunos actores reaccionarán más rápidamente que otros, cuál es la flexibilidad de las políticas se pregunta O Donnell, así como también *“¿Qué se ha aprendido por parte de las unidades del Estado y de los actores sociales de la historia pasada de la cuestión, qué “lecciones” se han sedimentado de esa historia y como influyen ellas sobre las definiciones de la cuestión y sobre la estrategia de los actores?”* (O Donnell, 1976, p.32)

En el estudio de las políticas estatales, sostiene O Donnell éstas *“no deberían ser estudiadas con prescindencia de la (s) cuestión (es) que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de la cuestión, ni de las políticas adoptadas por actores sociales “privados”.... ...las secuencias de tomas de posición por parte del Estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización, la desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución...”* (O Donnell, 1976, p.33)

O Donnell se pregunta qué cuestiones *“merecen”* ser resueltas, y ante cuáles puede y debe intervenir el Estado, inclusive cuáles de éstas cuestiones deben ser creadas como tales por el Estado. Al hacer este análisis, reflexionará sobre las limitaciones que operan en la decisión de cada actor, éstas se deben en parte debido a la: *“incapacidad de procesar toda la información relevante respecto del conjunto de la agenda, el desconocimiento de muchas de las conexiones causales entre unas y otras cuestiones y la imposibilidad de predecir el comportamiento de otros actores respecto de cada una de las cuestiones”.* (O Donnell, año 1976, p.35).

Además de estas limitaciones y tal vez como consecuencia de éstas habrá un número de cuestiones que no serán decididas por el actor, pero en este mundo de *“racionalidad acotada”* dirá O Donnell es razonable suponer que:

⁵² Usamos aquí e término par referirnos a áreas institucionales del Estado.

⁵³ Nos referimos aquí a condiciones de suma cero o no en la posible resolución de la cuestión, divisibilidad o no de sus resultados, utilización preferencial de coerción, de ventajas económicas, de gratificaciones simbólicas o de políticas de bloqueo para resolverla.

- *La posición de cada actor tome respecto de una cuestión será en parte función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas (que incluyen no haber tomado posición) respecto de otras cuestiones.*
- *Con quién está aliado y con quién en conflicto en la cuestión A puede ser determinante de su comportamiento respecto de la cuestión B.*
- *Qué recursos tiene “invertidos” en A puede ayudarnos a explicar por qué no se moviliza respecto de B, aunque éste también sea importante objetivamente para el actor.*
- *Qué premisas y qué “lecciones” deriva de su acción respecto de A acerca de las características de otros actores, puede ser fundamental para la percepciones y cálculos que subyacen a su política respecto de B.*
- *Cuántas cuestiones puede un actor “atender” simultáneamente o, en otras palabras, qué movilidad tienen sus recursos, puede enseñarnos mucho acerca de su poder relativo.*

Por último en relación a la vinculación de la estructura social como contexto de la agenda se deberá mirar, *“quiénes son los actores potenciales respecto de una cuestión, qué recursos pueden movilizar, cuál es su significado (visibilidad, importancia, reconocimiento como tal) para esos actores, cuáles son los patrones más probables de su emergencia, tratamiento y resolución, son también función de factores ubicados al nivel más agregado de la estructura social.”*⁵⁴

O Donnell nos propone que si se quiere profundizar sobre las características de la intervenciones del Estado y su vinculación con “los problemas sociales” *“parece conveniente el empleo de una estrategia de investigación más inductiva y menos global de las categorías y en los datos que maneja”*.

4 . Reflexiones sobre las proposiciones conceptuales de los autores.

Aparte de la riqueza que aportan estos autores su elección en esta disertación la motiva el hecho de los mismos explícita o implícitamente nos proponen programas de investigación para la temática de los problemas sociales como construcción, a manera de síntesis éstas son las propuestas que se desprenden, a saber:

Lenoir nos propone investigar cómo lo que se va definiendo como problema social se va instituyendo en las reglamentaciones, en los organismos. También nos propone estudiar cuáles son las prenociones acerca de un determinado problema social.

Edelman: nos propone investigar cuáles son las estrategias discursivas desde diferentes actores referidas a un problema, nos propone un análisis político del discurso (que es diferente del análisis del discurso político); cómo se derivan de estos discursos determinados cursos de acción, como a éstos se los llamará soluciones nos propone estudiar, las soluciones como discursos, por lo que dicen, por lo que ocultan. Entonces nos brinda una serie de categorías fácilmente operacionalizables en el curso de la investigación, los gestos como soluciones, las razones para las soluciones, etc.

O Donnell, nos propone investigar la trayectoria de un problema, como surge, cuál es su desarrollo y resolución, desde una perspectiva de la política pública como constructora de problemas sociales, función privilegiada de la relación del Estado con la sociedad civil.

Esta disertación tomará las tres propuestas de los autores, vale decir, indagaré como desde la trayectoria de una cuestión en particular, los adultos mayores sin cobertura previsional.

⁵⁴ O Donnell, Guillermo. Op. Cit. “Designamos genéricamente con este término a un trazado de la estructura productiva, del régimen político, de la estructura de clases y del grado de movilización y organización de clases existente en un momento dado.

Haré un recorrido desde su surgimiento, desarrollo y resolución, poniendo un especial énfasis en el reconocimiento de la cuestión por parte de la política pública.. Analizaré programas sociales, documentos acerca de las funciones de diversos organismos públicos, reglamentaciones que los contemplen o que los excluyan. Por último realizaré un análisis político del discurso que evidencie los diferentes mecanismos de cómo esta cuestión en particular no ha sido constituida como problema.

CAPITULO II

Adultos Mayores sin ingresos: diferentes formas de plantear el problema social como construcción en la Argentina

Al seguir la trayectoria de una cuestión es interesante considerar los antecedentes de ésta antes de su consagración estatal.

“Desde el punto de vista del estudio de casos de políticas estatales, el tema sirve para alertarnos acerca de un aspecto de gran importancia: en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el período previo al surgimiento de la cuestión. Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esta visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este “período de iniciación” puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política.” (O Donnell, 1976, p.19)

1 . La perspectiva paraestatal: La Sociedad de Beneficencia

Las denominaciones de “ancianos sin recursos” es la que agrupa originariamente la primer preocupación sobre esta población. Las primeras intervenciones sobre la temática de “ancianos sin recursos” la podemos encontrar según Tenti Fanfani en la Sociedad que Beneficencia⁵⁵, éstos así como “*los enfermos, indigentes y huérfanos*” serán definidos como “*pobres no miserables*”.⁵⁶ Estas acciones tienen un carácter paraestatal ya que reciben un financiamiento público⁵⁷ y se gestiona desde una administración privada. Desde el punto de vista de la concepción desde la cual se interviene en lo que se considera sectores pobres se reproducen algunos patrones de la “vieja caridad cristiana”. El lugar que ocupan los “ancianos sin recursos” como objeto de las acciones de la Sociedad de Beneficencia es menor ya que sus primeros años de existencia van a estar predominantemente ocupados por la educación de la niñez. La preocupación por la temática de la educación de la niñez será desplazada en 1882, (en el contexto de la sanción de la ley 1420 de educación laica, obligatoria y gratuita) con el traspaso de las escuelas de la Sociedad al Consejo General de Escuelas. Recién en 1880 cuando con “*la federalización de la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el de la Nación acuerdan pasar la Sociedad de Beneficencia al ámbito de la Nación*” (Tenti 1989) y con el inmediato traspaso de escuelas antes mencionado, claramente las acciones de la Sociedad de Beneficencia se concentrarán en algunos asilos de menores, asilos de ancianos y en

⁵⁵ La Sociedad de Beneficencia fue creada por decreto el 2 de enero de 1823.

⁵⁶ Tenti Fanfani, Estado y Pobreza: Estrategias típicas de intervención. CEAL. Buenos Aires 1989. El autor sostiene que “Si en un principio la política social del Estado, en su faz de beneficencia pública, atendía distintos niveles de necesidades de los sectores sociales desfavorecidos (educación, salud, abandono, vejez, etc.) y lo hacía en forma indistinta, progresivamente fue construyendo necesidades específicas en objeto de políticas especializadas. Sin embargo, siempre existe un conjunto de necesidades y de personas que no son atendidas por los sistemas formales de prestación. Estas necesidades diversas y sectores marginados constituyen la materia propia de las políticas asistenciales del Estado”.

⁵⁷ Tenti Fanfani, idem. El autor sostiene que “..la mayor parte de los fondos de la institución provienen del presupuesto nacional. En el decenio que va de 1894 a 1903 se duplica con creces la cantidad recibida del Gobierno Nacional. Durante el mismo lapso la contribución privada, aunque tuvo una tendencia creciente, nunca alcanzó la cuarta parte de los recursos disponibles.”

algunas instituciones de salud. En el caso del campo de la salud rápidamente entrarán en colisión con las concepciones médico higienistas de fines del siglo XIX.

Por lo tanto los antecedentes en intervenciones sobre la temática de los “ancianos sin recursos”, van a ser pocas, y claramente se van a enlazar en la “*intencionalidad ideológico política porque se basa en una concepción moral de la miseria*” (Tenti 1989) . Estas intervenciones de lo que será la población objeto de la beneficencia, tendrán en común que “*al ser individuos que, por no estar en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales no tienen más remedio que acudir a la asistencia de la Sociedad*” (Tenti pág. 36). Se construirán dos tipologías básicas acerca de la miseria: la miseria por azar (por algún acontecimiento fortuito se llegó a esa situación) y la miseria moral. Esta construcción de categorías al evocar diferentes orígenes de lo que se define como problema, irá constituyendo diferentes intervenciones. Estas intervenciones diferenciadas que lo que tienen en común es una población en situación de pobreza tendrán continuidad en el tiempo, y allí podemos rastrear matrices⁵⁸ de pensamiento que nos permiten analizar posteriores intervenciones..

A manera de agregado a las formas de atención desde la perspectiva paraestatal valen las siguientes dos aclaraciones: La población mayor de 60 años en lo que fue el primer censo nacional en 1869 es de 68.617 personas una incidencia de apenas el 4% del total de la población que ascendía a 1.736.923 personas⁵⁹.

La imagen de la vejez que construirá la generación del 80 a través de su principal aparato ideológico, vale decir la educación, tendrá una revalorización del lugar del anciano. Este lugar es construido pero sobre la base de un anciano que tenía una integración social muy fuerte.⁶⁰ La cuestión social en los ancianos parece casi circunscripta al viejo mendigo.

Los primeros intentos desde el Estado

En 1934 encontramos en un proyecto de Ley de Asistencia y Previsión social en el que se detalla que “*todo argentino, (...) tiene derecho (...) a ser reconocido gratuitamente por las autoridades públicas en los actos de desamparo ocasionados por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez*” (artículo primero del artículo de ley citado)⁶¹

2 . La Fundación Eva Perón⁶²:

“Las acciones de Política Social, relacionadas con el gobierno Justicialista en el período 1945 – 1955, pueden analizarse desde dos perspectivas. Por una lado, nos encontramos con los planes quinquenales, estos, abarcan a todas las cuestiones del Estado, incluyendo a la Política

⁵⁸ Argumedo Alcira “El silencio y las voces en América Latina :notas sobre el pensamiento nacional y popular”. Ediciones del Pensamiento Nacional.1993. p.81 “La definición de matrices de pensamiento nos permite detectar las líneas de continuidad o ruptura de los valores, conceptos enunciados y propuestos pertenecientes a las principales corrientes ideológicas en las ciencias sociales y en el debate político de nuestro tiempo

⁵⁹ Muller María S y Pantelides Edith A, “Aspectos demográficos del envejecimiento” en Dimensiones de la vejez en la sociedad argentina. Compiladores René A Knopoff y María Julieta Oddone. Biblioteca Política Argentina N 311. CEAL. Buenos Aires 1991.

⁶⁰ Una investigación realizada por una de las investigadoras sociales en temas gerontológicos de mayor prestigio en argentina, María Julieta Oddone, analizó la presencia de los ancianos en los libros de lectura en tres periodizaciones, 1880 – 1930; 1940 – 1959; 1960 – 1980. En lo referido al primer período, describe una integración social importante del anciano en ideas fuerza como: ancianos en múltiples funciones, la palabra viejo no es un adjetivo descalificante, viejo es el educador el que trasmite valores, respeto a los mayores, reflexiones sobre la vejez la vida el sentido de la vida. Obviamente no se trata que porque lo dicen los libros de lectura del sistema escolar así lo sea pero habla de una consideración importante de la política pública. Ver Oddone J. La imagen de vejez en los medios de socialización: los libros de lectura y el teatro argentino (1880 – 1989). Gerontología, Nros. 1. 2 y 3. Marzo –noviembre 1990. Editado en San José de Costa Rica. 1994.

⁶¹ Cf. Tenti Fanfani op. Cit. P. 75.

⁶² La Dirección Nacional de Asistencia Social dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión es creada por la ley nacional 13.341 del 28 de septiembre de 1948, la Sociedad de Beneficencia pasará a depender de esa instancia nacional. Pocos meses antes mediante el decreto 20.564 del 17 de julio se concede personería jurídica a la Fundación de Ayuda Social. En 1950 se reforman los estatutos y pasará a llamarse Fundación Eva Perón. Tenti Fanfani idem pagina 77.

Social, a la Política Sanitaria, a la Política de Educación, etc. Por otra parte, la Acción Social también se expresa en relación a la Fundación Eva Perón. En esta última, nos encontramos con un accionar, en una primera etapa, no planificado, que fue definido por la propia Eva Perón como “ llegar a los lugares donde la Justicia Social aún no ha llegado.” (Carballeda, 1995, p. 22).

Durante el gobierno democrático del Presidente Perón se establecerán los “Derechos de la Ancianidad”, y donde puede encontrarse el origen de algunos Hogares de ancianos (que siguen en la órbita nacional), y el de los subsidios a la vejez primero y luego a la pensiones a la vejez. Es interesante remarcar que es por iniciativa del gobierno argentino, a través de su embajador ante las Naciones Unidas Enrique Corominas, que se incorpora en 1948 la Declaración de los Derechos a la Vejez.⁶³

Todo el reconocimiento de la problemática en este caso está atravesada por una concepción de derecho social desde una historicidad que fundamentará el carácter de reparación histórica. Esta concepción marcará la premura con que estas acciones deben llevarse a cabo, particularmente en el caso de los ancianos.

La concepción de derechos social: estará presente en :

- En la calidad de las prestaciones.
- En la construcción de sujetos “dignos” de recibir la ayuda social.

La perspectiva de la reparación histórica: estará presente en:

- La descalificación de las prestaciones anteriores por considerarlas indignas, y estar asociadas a una idea de limosna.
- En el concepto de que los ancianos “ya dieron todo lo que tenían para dar por la patria⁶⁴”, y que sólo está el presente y no se cuenta con el futuro

En el trabajo sobre la Fundación Eva Perón realizado por Nestor Ferioli⁶⁵ se puede apreciar el carácter de reparación histórica, “.. Para Evita, el Justicialismo había llegado para “reparar” todos los daños que la oligarquía y los gobiernos entreguistas “habían hecho al pueblo”⁶⁶. En la concepción de la Fundación esta reparación tomaba la forma de deuda :

*“Tenía que saldar una deuda con los **trabajadores**, según expresara, por eso intervenía en asuntos gremiales consiguiendo mejoras en las condiciones de empleo y remuneración. Tenía otra deuda con las **mujeres** porque habían sido, para ella, las grandes explotadas; porque durante años habían recibido menor paga que la de un hombre por igual trabajo y, encima, se las había marginado de todos sus derechos cívicos. Otra deuda era con los **niños**, porque durante “un siglo de gobiernos entreguistas se los había hambreado y explotado, siendo un niño “el más sensible y el menor responsable de esa situación”⁶⁷ y para ella el problema, el problema*

⁶³ En la página 618 del Anuario de las Naciones Unidas correspondiente a 1948, se señala que el 23 de septiembre de ese año la República Argentina trajo la cuestión ante la Tercera Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (documento A/621), celebrada aquel Año en el Palais de Chaillot, París, solicitando su inclusión en la agenda y sometiendo la Declaración sobre los Derechos de la Vejez (documento A/C.3/213 Rev.1). Durante la sesión nocturna de la Tercera Comisión del 22 de noviembre de 1948, el Embajador Enrique Corominas presentó el tema en nombre de la Argentina. El día 30, esta Comisión lo aprobó por 28 votos a favor y 10 abstenciones. De manera premonitory, el representante argentino expresó aquella noche, luego del veto, lo siguiente: “Señor Presidente, Señores delegados: deseo agradecerles a los señores delegados que han votado afirmativamente esta proposición argentina. Quiero igualmente agradecerles también a los señores delegados que se han abstenido, porque con el concurso de aquellos y de estos últimos hemos podido consagrar un legítimo derecho que algún día se incorporará a las legislaciones de todos los países.” Finalmente, el 4 de diciembre de 1948 el Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 213 (111), por 48 votos a favor, ninguno en contra y una abstención. Así, por intermedio de esta iniciativa argentina, se introdujo por primera vez en las Naciones Unidas la cuestión de las personas de edad. Los derechos contemplados en aquel ideal de 1948, se encuentran hoy en las 62 recomendaciones del Plan de Acción Internacional de 1982, así como en otros documentos posteriores.

⁶⁴ Eva Perón. Discurso citado en Ferioli Nestor. La Fundación Eva Perón/2. Biblioteca Política Argentina nn 294.

⁶⁵ Ferioli Nestor. La Fundación Eva Perón/2. Biblioteca Política Argentina nn 294. Página127

⁶⁶ Eva Perón, discurso extraído Ferioli Nestor. Op. Cit.

⁶⁷ Presidencia de la Nación : Escribe Eva Perón (Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires, 1951)

de la niñez desvalida era "un problema nacional y que los pueblos -o los gobiernos- que renuncian a resolverlo, renuncian al mismo tiempo al porvenir". Una cuarta deuda era con los **ancianos** ., "los últimos olvidados", los ancianos desvalidos que sentía que eran "para vergüenza nuestra, como una réplica dolorosa de lo que era la mayoría de los argentinos laboriosos" en la Argentina preperonista".⁶⁸

Para Eva esta deuda tenía un carácter particular en el caso de los ancianos, Norberto Alayón⁶⁹ cita palabras de Eva que dice: "no había país grande si no se empezaba por proteger y respetar a los ancianos; que no podía haber país grande si no se ayudaba al que todo lo había dado por la patria y, en el ocaso de su vida, se veía en la necesidad de recurrir a la ayuda de sus hermanos". Y agregaba en su concepción la descalificación de las formas de atención anteriores:

"Durante cien años el alma estrecha de los ricos, para acallar la voz de la conciencia, no concibió nada mejor que tratar a los pobres con migajas de limosna. Limosna eran no solamente las monedas miserables y frías que los ricos dejaban caer sobre las manos extendidas de los pobres. Limosna eran también los asilos escasos que construyeron con las sobras de alguna herencia millonaria."

Una de las preocupaciones centrales de Eva era como estas reparaciones se transformaban en acciones concretas, e insistía en las dificultades que ocasionaba para esta población que no se actuara con premura. Entre las acciones concretas la Fundación consiguió que se promulgara primero un subsidio a la vejez y luego una pensión a la vejez. Inauguró un geriátrico modelo que todavía hoy está en uso e incorporó los derechos de la ancianidad⁷⁰ en la Constitución de 1949.

Por otra parte se habían creado cajas jubilatorias de muchos gremios en 1946 pero las primeras jubilaciones saldrían recién en 1949; "esto irritaba a Evita que, con su ansiedad no entendía cómo los ex trabajadores podían esperar dos años para cobrar lo que la sociedad les adeudaba. Por esta razón puso en marcha en 1948 su ayuda social directa para los ancianos, entregando los primeros subsidios. En menos de un año la Fundación pasó de los subsidios a las pensiones a la vejez; éstas eran inembargables y se otorgaban y se otorgaban a los mayores de 60 años que no tuvieran beneficio jubilatorio ni bienes".(Ferioli op cit)

La declaración de los derechos de ancianidad

*"Pero antes de otorgar las primeras pensiones la Fundación había elaborado la "Declaración de los Derechos de la Ancianidad", un decálogo que especificaba los derechos de los ancianos y las obligaciones de la sociedad con ellos. Esos derechos fueron incluidos textualmente en la Constitución de 1949; y funcionarios peronistas se encargaron de hacerlo llegar a las Naciones Unidas y se afirma que "cincuenta y seis naciones expresaron su admiración (...) y muchas de ellas la adoptaron como legislación de fondo en sus propias patrias"*⁷¹

Este decálogo de protección a la ancianidad fue difundido por el gobierno peronista como una prueba más de la justicia social, y el gobernador de la Provincia de Buenos Aires -el coronel Mercante- decidió bautizar con el nombre "Los Derechos de la Ancianidad" al imponente parque de esparcimiento que se había construido en terrenos expropiados a la familia Pereyra Iraola (situado en el camino a la Plata). En su inauguración, el 24 de febrero de 1950, Evita expresó: "Estos árboles, esta tierra, estos campos, simbolizan y expresan la transformación vital que a través de la doctrina y la obra de Perón y su más preclaro colaborador, el coronel Mercante, se ha operado en todo el país. Lo que ayer fue el privilegio de potentados, es hoy patrimonio del

⁶⁸ Discurso pronunciado por Evita el 28 de agosto de 1948 al hacer entrega del documento "Declaración de los Derechos de la Ancianidad" al presidente de la república.

⁶⁹ Alayon Norberto. hacia la historia del trabajo social en la argentina. Celats ediciones.1980. páginas 99 y 100.

⁷⁰ Esto constituye un antecedente a nivel internacional sin precedentes. Valga observar que a nivel de cumbre internacional recién en 1972 hay un antecedente.

⁷¹ Martínez Paiva y Pizzuto de Rivero, op cit p. 112

pueblo. Lo que ayer fue simbolo de poder omnipotente de una minoría retrógrada, soberbia ante los humildes y servil ante los poderosos, es hoy lugar de esparcimiento de toda la clase trabajadora. Lo que hasta ayer fue monopolio de una oligarquía improductiva, fría y sin pasión nacional, vendepatria, ajena a todos los problemas y los dolores de los humildes, se denomina desde este momento Parque "Los Derechos de la Ancianidad".

Durante el año 1949 la Fundación seguirá entregando subsidios. Evita no pudo concretar las pensiones hasta mediados de 1950. El tres de julio de ese año entregó las primeras mil pensiones a la vejez en una emotiva ceremonia realizada en el Teatro Colón de Buenos Aires, y expresó: "(...) *Como presidenta de la Fundación de Ayuda social, he querido rendir este homenaje a la ancianidad, a esos ancianos de cabezas enblanquecidas por el tiempo ante los cuales una mujer se inclina reverente para decirles que pueden tener plena seguridad de que allí donde está Eva Perón estará una firme voluntad de servir incansablemente a los descamisados*".

Si bien la Fundación no pudo entregar las pensiones hasta un año y medio después de la Declaración de los Derechos de la Ancianidad, luego de dos meses de la mencionada proclamación, inauguró una obra que ni solucionaba completamente la problemática de la vejez, aportaba una solución a los ancianos bonaerenses: el Hogar de Ancianos "Coronel Perón" ubicado en la localidad de Burzaco de la Provincia de Buenos Aires⁷².

La Fundación definía a los antiguos asilos de ancianos dependientes de la Sociedad de Beneficencia como una cabal prueba de *"la falta de moral capitalista"*⁷³, porque no proporcionaba a los ancianos nada que los hiciera sentir parte de la sociedad. Para la beneficencia según la Fundación, un anciano era alguien que ya había dado todo lo que podía dar. La Fundación se disponía a *"otorgarles un habitat digno"*, y también a *"emplear prácticas de terapia ocupacional al fin de que el anciano se sintiera productivo de acuerdo a su capacidad"*

Sostiene Ferioli que *"esta fue una de las obras que despertó más elogios por parte de la militancia peronista de la primera hora, debido quizá, a su pronta inauguración luego de la proclamación de los "Derechos de la Ancianidad"; a propósito, en los patios se exponía una cerámica en la que figuraban los "Derechos ..." que había sido realizada y donada por los alumnos de la Universidad de Cuyo. También en el denominado "Libro de Oro" que se exhibía en la antesala del primer pabellón, figuraban las siguientes palabras: "Honrar, valorar y respetar a los ancianos que han dado todo en la vida, es una virtud de los pueblos grandes y de los hombres sabios y prudentes"; éstas habían sido escritas por el General Perón en su primera visita al Instituto"*.

A fines de 1954 la Fundación tenía en construcción otros tres Hogares de Ancianos en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Tucumán, que no llegaron a inaugurarse, ya que el golpe de estado de 1955 todavía las encontró en ejecución.

La Fundación gestionó y logró, por intermedio de la cámara de Diputados, la sanción de una Ley de Pensión a la Ancianidad.

3 . La creación del INSSJyP : el origen de la invisibilización de los adultos mayores sin cobertura previsional.

En Febrero de 1970 el gobierno de facto del general Onganía⁷⁴ sanciona la Ley 18.610 llamada ley de Obras sociales, en los fundamentos de la misma la dictadura argumenta, que lo

⁷² Ferioli Nestor. Op. Cit. Cita a Diario Democracia 27 de enero de 1949 "Ocupaba treinta y dos hectáreas y fue inaugurado el 17 de octubre de 1948. Seis pabellones de una planta eran rodeados por un imponente bosque. El cronista encargado de dedicarle el suplemento en rotograbado de los jueves del diario Democracia, detalló así una primera aproximación al Hogar: "Hermoso parque de añosa arboleda, con eucaliptus, ligustros, robles, encinas, pinos, cedros, abetos, aguairibays y cien especies más, todos ellos salpicados o circundando el verde cesped sobre el cuál se levantan los amplios pabellones de paredes blanquísimas, ventanales verdes y techos de tejas rojas"

⁷³ República Argentina: Fondazione Eva Perón, Casa di riposo per i vecchi e Cittá degli Studi (Servizio Internazionale Pubblicazioni Argentine), sin fecha. Citado por Ferioli Nestor. Op. Cit.

⁷⁴ Pocos días antes de ser derrocado, el Presidente Humbert Illia había sancionado una ley de medicamentos, la llamada Ley Oñativia (el 28 de junio de 1966) que limitaba el poder de los laboratorios extranjeros.

que se propone es “*dar cobertura a los sectores que aún no se encuentren amparados por ninguna obra social*”⁷⁵. En octubre de 1970 se promulgó el Decreto 4710 reglamentando la ley 18.610. El 14 de mayo de 1971 se sanciona la ley 19.032 y su decreto reglamentario 1157 que dispuso la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (I.N.S.S.J.P.). En el discurso inaugural el Ministro de Bienestar Social Francisco Manrique, promotor de esa iniciativa expuso “*El nuevo Instituto cuya creación saludamos con fundamentadas esperanzas prevé entre sus posibilidades la incorporación al sistema de las personas con 60 años o más de edad, o incapacitadas para trabajar o que gocen de pensiones gratificables a la vejez y/o leyes especiales con lo cual nuestro querido país verá completa la atención social de sus hijos de todas las edades, de todas las latitudes y de toda condición*”.⁷⁶

Tres cuestiones merecen reflexiones acerca de lo que rodea la creación de lo que será la obra social más grande de Latinoamérica:

- Una primera reflexión referida al contexto en el que surge, ya que comprender el carácter coyuntural con el que fueron tomadas algunas medidas, las marcas de origen que lleva, sirve para analizar la trayectoria de la cuestión problematizada.
- La segunda reflexión es acerca de las razones que a manera de diagnóstico socio sanitario impulsan la creación del Instituto. Efectivamente “*Previamente a la creación del Instituto no existía una atención médica especializada para la tercera edad*”⁷⁷
- Una tercera reflexión es que comienza a igualarse la cuestión de la tercera edad a la situación del jubilado. Las políticas de la tercera edad impulsadas por el Estado Nacional están excluyendo a los adultos mayores sin cobertura previsional.

La primera reflexión con relación a la creación de la Obra social de los Jubilados y Pensionados, se enmarcó en un contexto de negociación, luego del “Cordobazo”⁷⁸, entre los sectores vanguardistas⁷⁹ y la dictadura militar. Esta negociación se inscribe en un intento de la dictadura militar de búsqueda de legitimidad. Para muchos autores se trata de una legitimidad comprada ya que constituye “*una formidable transferencia de recursos del Estado a las Obras Sociales, un “pago por legitimidad.”*”⁸⁰.

La concepción de la dictadura autodenominada “Revolución Argentina” “*tendió a constituir a las “comunidades” y “grupos intermedios” (corporaciones, gremios y organizaciones sociales en general) en sujetos alternativos al sistema de partidos políticos típicos del régimen democrático de gobierno*”⁸¹. La “Revolución Argentina” había disuelto los partidos políticos y “*ya en 1967 Onganía había expresado su aspiración de gobernar con las organizaciones de los empresarios y de los trabajadores: “Los organismos de la comunidad debían encontrar un equilibrio de manera que ningún sector pueda abusar del otro y de esta manera encontrar el bien común”.*”⁸²

⁷⁵ Extraído de los fundamentos que acompañaron el proyecto de ley 18.610/70.

⁷⁶ Extraído del discurso publicado por el diario La Nación del 14/5/71.

⁷⁷ Gobert, Laura. El envejecimiento de la población y la seguridad social. En este trabajo Laura Golbert cita un estudio “sobre la salud de los ancianos” realizado por Mario Strejilevich en Diciembre de 1971. Boletín Informativo Techint n 251. Marzo de 1988.

⁷⁸ Cordobazo se denomina al episodio que sucediera en la localidad de Cordoba el 29 de mayo de 1969, revuelta civil protagonizada por obreros y estudiantes que constituyó un golpe mortal para el gobierno militar del General Onganía.

⁷⁹ Vanguardismo es una expresión creada entre otros por el escritor y periodista Rodolfo Walsh para hacer referencia a un estilo e negociación de la denominada en su momento “burocracia sindical” que arquetípicamente representaba Augusto Timoteo Vandor, Secretario General de la Unión de Obreros Metalúrgicos.

⁸⁰ Me refiero a la ley 18.610 de creación de obras sociales que significó una transferencia formidable de recursos del Estado a las obras sociales, un “pago por legitimidad”. Boletín Informativo Techint n 251. Marzo de 1988.

⁸¹ Tenti Fanfani, Emilio. “Estado y Pobreza: Estrategias típicas de intervención. Biblioteca Política n 255 página 87.

⁸² Gobert, Laura. El envejecimiento de la población y la seguridad social. Boletín Informativo Techint n 251. Marzo de 1988.

Entre la concepción de la dictadura y los elementos del contexto la resultante es una medida que de un fuerte carácter coyuntural tiene implicancias que trascendieron desde su origen por treinta años, hasta nuestros días. Un ejemplo de esto es la primera presidencia del INSSJP, a cargo de Francisco Manrique⁸³, con un claro propósito electoral ya que renunciaría a los trece meses para postularse como candidato presidencial.

La segunda reflexión tiene que ver con que la los fundamentos que dan origen a la creación del Instituto. La situación de salud de los ancianos estaba descuidada, en un trabajo de diciembre de 1971 se menciona la inexistencia de cátedras de geriatría en la facultad de medicina, la existencia e pocas entidades oficiales especializadas en geriatría, así como la atención especializada en los servicios de clínica de los Hospitales públicos y el desfinanciamiento de alguna de estas instituciones, así como la falta de regulación de instituciones que estaban en manos de congregaciones religiosas o de colectividades⁸⁴.

La tercera reflexión es que comienza a igualarse la cuestión de la tercera edad a la situación del jubilado. La concentración de recursos económicos, de profesionales que impulsa un diseño de organización novedoso va generando políticas altamente profesionalizadas de atención en una obra social cuya población tiene una composición predominante de adultos mayores. Pero estos beneficios no incluirán a los adultos mayores sin cobertura previsional por lo que se comienza a establecer un abismo entre las prestaciones para los adultos mayores con cobertura previsional y los que no la tienen. Se va estableciendo una frontera donde antes había un límite. Con un agregado importante, que es que la formidable masa de recursos que maneja el Instituto. Esta moldea la oferta de servicios para adultos mayores añadiendo una nueva lógica a partir de la aparición de un nuevo actor: los prestadores. Este nuevo actor impone una nueva lógica atravesada por la necesidad de rentabilidad. Los prestadores se convierten en un nuevo actor, con una importante capacidad de incidir en las políticas públicas. Por lo tanto sumada a esta la capacidad de incidir de los sindicatos y de las organizaciones de jubilados y pensionados, se conforma un bloque imposible de soslayar al analizar la disputa por los recursos que el Estado Nacional pueda o quiera destinar a la atención de la tercera edad.

La inserción de los trabajadores sociales

Hay una importante inserción en el INSSJyP de los trabajadores sociales desde sus orígenes. El ingreso en un inicio era por sistema de concursos⁸⁵. En relación a la formación en la temática de los adultos mayores *“Nosotros no tuvimos maestros en el tema, respecto a viejos. Nos fuimos autoformando, fuimos discutiendo entre nosotros, nos fuimos encontrando con otros profesionales”*⁸⁶.

Esta inserción era a una organización que *“... revolucionó la forma de atención de la salud. Un equipo de lujo. El diseño es de Mario Robirosa y Susana Benedit. Era un diseño crítico, hay instrumentos que ellos diseñaron que todavía están vigentes El diseño (del Instituto) fue muy interesante, fue mucho más allá, inclusive esos dirigentes no eran concientes de lo que tenían en sus manos el PAMI tiene un origen totalmente político, pero no podían no tenían idea como manejarlo, yo creo que los 70 le dan un modelo muy particular, porque se junta gente muy interesante, muy inquieta, que podría haber estado en otro sector no particularmente en tercera edad. Esto es una unión que potencia el cambio, la modificatoria. La revista Cabildo nos*

⁸³ El 11 de marzo 1973 en la fórmula presidencial Manrique – Martinez Raymonda obtuvo el 15 % de los votos ubicándose tercero con 1.775.867 sufragios. Es interesante analizar como medidas coyunturales tienen consecuencias que trascienden en el tiempo. Se creó y presidió la institución por un año y un mes, que cumple en el 2001 treinta años.

⁸⁴ Strejilevich, Mario. “Estado asistencial en gerontopsiquiatría en la Argentina”. Revista Argentina de Gerontología y Geriatría. Año 1, n 1. Diciembre 1971.

⁸⁵ Entrevista realizada a Jorge Paola “fueron ts que estaban insertos en la universidad los que llevaron al Instituto la selección por concursos, Nora Gonzalez Alsina y Susana Benedit”

⁸⁶ Entrevista realizada al trabajador social Jorge Paola, febrero de 2001.

sacó un artículo “pobres viejos le llegaron los concientizadores” estamos todos con nombre y apellido⁸⁷”.

El contexto en el que se insertan los trabajadores sociales coincide con los planteos de la reconceptualización “... El modelo de intervención que nosotros impulsamos para el PAMI, tiene que ver con la ideología de los 70 es decir la dupla Ander Egg - Kisnerman, esto es Servicio Social Pueblo. Metodológicamente el PAMI es eso. Y lo grupal, una ideología digamos progresista, en la medida trabajar para los más pobres⁸⁸”.

Considerando que en la actualidad hay (aproximadamente setecientos trabajadores sociales) trabajando en el Instituto. Al analizar porque el trabajo social tiene esta importante inserción el entrevistado infiere entre otros factores a la capacidad “de los profesionales del TS para generar algunas respuestas. Por ejemplo generar un campo en los geriátricos fuerte. Entablar relación en el mercado que manejan los dueños de hogares insertarse y generarle cierta imaginaria que los hace aptos para trabajar en este lugar” o a la “no respuesta del campo psicológico a la problemática concreta de la mayor parte de los viejos con dificultades económicas”. Y a que disciplinas como la sociología “se ubicaron en el plano de lo investigativo. No se ubicaron en el plano de la operatoria de la intervención, dejaron el plano de la intervención y los TS nos metimos de lleno en el plano de la intervención⁸⁹”.

4 . Del Servicio Nacional del Anciano a la Subdirección de Ancianidad.

El organismo nacional encargado de trabajar la cuestión de la ancianidad fue modificándose a lo largo del tiempo, “Comenzó en lo que se llamaba Asistencia Social en Avenida de Mayo, eran intervenciones sueltas. Pasó a ser Servicio Nacional del Anciano, después Subdirección de Ancianidad y después llegó a ser Dirección Nacional de Ancianidad Luego bajó de Dirección Nacional a Departamento en 1993.”⁹⁰. La principal tarea de estos organismos ha sido el trabajo con los antes once ahora diez hogares de ancianos.

Servicio Nacional del Anciano, dependió hasta 1973 de la Dirección de Asistencia Social, dependiente de la Secretaría de Promoción y Asistencia Social. A partir de ese año pasó a la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Un trabajo que representa un antecedente novedoso lo constituye la “ Primera Encuesta Nacional sobre recursos para Atención del Problema de la Ancianidad”,⁹¹

Durante el gobierno de Alfonsín, en 1983 se transforma en Subdirección de Ancianidad de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, “Es política de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia mantener estos hogares como centros piloto y de capacitación para que sirvan como modelo para los que operan en el ámbito de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires.”⁹²

La distribución geográfica de los Hogares no se corresponde con la función de un organismo nacional ya que los hogares están ubicados: uno en la Ciudad de Buenos Aires, , nueve en la provincia de Buenos Aires tres en el Partido de General San Martín, uno en José León Suarez, uno en Burzaco, otro en Bellavista, uno en General Rodríguez, otro en Carhue y otro en Gonzalez Chavez. Los hogares de Entre Ríos y Córdoba fueron transferidos a la provincia. Cualquier política diseñada desde el ámbito nacional debería tener un criterio a partir

⁸⁷ Entrevista realizada al TS Jorge Paola, febrero de 2001. .

⁸⁸ Entrevista realizada al TS Jorge Paola, febrero de 2001. .

⁸⁹ Entrevista realizada al TS Jorge Paola. Febrero de 2001.

⁹⁰ Entrevista a la trabajadora social Ana María Cichero, que se ha desempeñado, desde 1977 hasta la actualidad, en los organismos nacionales que con distintas jerarquías y denominaciones han atendido la temática de ancianidad. Entrevista realizada en febrero de 2001.

⁹¹ Servicio Nacional del Anciano. Subsecretaría del Menor y la Familia, Secretaría de Estado de Acción Social, Ministerio de Bienestar Social de la Nación, 1979.

⁹² Tenti Fanfani, Estado y Pobreza: Estrategias típicas de intervención. Tomo 2. Centro Editor de América Latina. Colección Biblioteca Política n 256, página 123. Buenos Aires, marzo de 1989.

del cual diseña su oferta institucional. Pareciera que la única lógica es la preexistencia de las instituciones que determina el programa en este caso.

Durante el Gobierno de Alfonsín se implementó un programa “Ayuda e investigación socioeconómica para ancianos” *“..se crea un programa de subsidios cuando sube Alfonsín, era un programa para evitar la internación, en la concepción que la internación es el último recurso, siempre es el último recurso, así que se trabaja para que el anciano quede dentro de la familia, dentro de su ámbito, cuando no se puede se impone la internación, entonces para poder evitar la internación surge este programa de subsidios”*⁹³. Este programa comenzó en 1984 y funcionó hasta mayo de 1992. *“Comenzaron siendo 600 ancianos y llegaron a ser 5000”*⁹⁴.

5 . Los años 90: los Programas Alimentarios para la tercera edad

Es importante observar que es recién en la década del 80 donde los programas alimentarios toman forma de política social, en la Argentina esto es novedoso. Esta aparición de programas alimentarios tuvo su primera expresión de envergadura en el Plan Alimentario Nacional (PAN) no incluyó entre sus beneficiarios a la tercera edad desde el principio. Sin embargo aparece la necesidad de que los adultos mayores en situación de pobreza sean incluidos, en un proyecto de comunicación *“solicitando se extiendan los beneficios del Plan Alimentario Nacional a personas carenciadas de la tercera edad”*.⁹⁵

Pero es recién en los años 90 donde van a tomar diseños especiales, imbuídos de la lógica de la focalización en un marco de restricción presupuestaria que se instala como regla de juego, como determinando el campo de lo posible.

El programa de Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA) tiene el siguiente origen: En 1993 el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, a través de la Secretaría de la 3era edad inicia el Programa ASOMA que se define como *“una articulación de medidas tendientes al logro de objetivos específicos para elevar las condiciones de vida de las personas de la tercera edad”*. Su objetivo *“es atender las necesidades esenciales de las personas mayores en riesgo social, para mejorar sus condiciones de vida y nivelar sus oportunidades de acceso a bienes y servicios”*⁹⁶.

El programa en su cobertura real le presta especial atención a la alimentación, lo cual se menciona en uno de sus objetivos específicos *“Garantizar una adecuada alimentación que cubra las necesidades nutricionales de todos los ancianos carenciados, con el fin de disminuir los riesgos que provoca la deficiente nutrición.”* Las modalidades de la Prestación es básicamente el bolsón o caja de alimentos (y en muy pequeño porcentaje comedores).

Aparte del alimentario y el de turismo social. Y en 1995 dos líneas de trabajo, la de "Iniciativa social" y la de "cuidadores domiciliarios". Sin embargo el componente alimentario es el que se extiende en la totalidad de los municipios del país. Se distribuye en aproximadamente cinco mil “unidades efectoras” siendo éstas instituciones de las más variadas (centros de salud, municipios, centros de jubilados, sociedades de fomento, etc).

Desde el punto de vista de la racionalidad de los programas sociales el asoma presenta dos grandes aciertos:

- La población objetivo a la que está dirigido: adultos mayores sin cobertura previsional. Esta población ha quedado invisible en el diseño de las políticas que han sido dirigidas a la tercera edad, ya que en muchos casos se ha igualado tercera edad a jubilados, y los adultos mayores sin cobertura quedan excluidos de algunos beneficios como los descuentos al pasaje de tren, o en

⁹³ El subsidio es equivalente en dinero a las pensiones a la vejez.

⁹⁴ Entrevista a Ana María Cichero. Realizada en febrero de 2001.

⁹⁵ Cámara de Diputados de la Nación. Malharro de Torres Margarita y Velazquez Hector. Orden del día 321/88 del 7/9/88 aprobado como resolución el 28/9/88.

⁹⁶ Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales. Programa Apoyo Solidario al Mayor (ASOMA)

algunos impuestos dirigidos a jubilados con la mínima. Una de las cuestiones que facilitó su ejecución fue el criterio de selección, ya que ha sido fácil de operacionalizar por cuanto que permite ser cruzado con los padrones de aquellos que tienen beneficio previsional.

- El criterio para asignar la cantidad de beneficiarios por provincia y por municipios respondió al mapa de necesidades básicas insatisfechas elaborado por el INDEC para los mayores de sesenta años con la información del censo nacional de 1991. Si bien el indicador de necesidades básicas insatisfechas puede presentar algunas falencias⁹⁷ ha sido un indicador relevado en todo el país y permite un criterio equitativo de distribución.

El Programa ASOMA en la historia de las formas de atención a los “adultos mayores sin cobertura” constituye lo que en términos de O Donnell llama un nudo⁹⁸, un momento de consagración estatal en el que la cuestión es problematizada. Es la primera prestación con una envergadura⁹⁹ importante de beneficiarios y con extensión en todo el territorio nacional. Además constituye una importante previsión presupuestaria con una continuidad de seis años, una permanencia sin precedentes.

Otro de los impactos ha considerar es que ha significado que muchos actores tomen contacto con la cuestión y ésta pueda ser problematizada. Éste constituiría un ejemplo de lo que O Donnell llama la “capacidad autónoma de iniciación del Estado” y los efectos sobre otros actores.

También ha puesto en evidencia aspectos frágiles de este, saber:

En cuestiones estructurales vinculadas a lo presupuestario que no ha permitido una prestación mensual. Al no haber tenido una racionalidad en la frecuencia, intervalos entre una entrega y la otra en un tiempo que ha variado pudiendo llegar a ser de seis meses, se ha dificultado por un lado la planificación y por el otro el hecho que se lo considere como un derecho adquirido. Esto ha ocasionado una debilidad en el programa por lo que siempre está más cerca de perderse que de mantenerse y crecer.

Un ejercicio interesante para hacer es comparar el crecimiento en el presupuesto entre dos programas que han tenido una población objetivo similar pero que, entre otras, ha presentado diferencias en cuanto que uno ha sido mensual y el otro no. El Programa Pro Bienestar y el ASOMA nacieron prácticamente en el mismo año, el primero con un presupuesto de veintinueve millones de pesos anuales y el segundo con un presupuesto de diecisiete millones, al cabo de seis años el primero tiene un presupuesto de 129 millones de pesos y el segundo de 21 millones de pesos. Otro análisis de la misma cuestión se puede hacer a partir de que en el primer caso hay un actor social y político fundamental que son los centros de jubilados y en el segundo no hay un actor social que se haya constituido como tal. O en relación al personal que atiende el primer programa, seiscientos técnicos de campo distribuidos en el territorio con dedicación exclusiva a tal fin y en el segundo programa el personal afectado a esta prestación tiene una dedicación limitada y disputada por otras tareas¹⁰⁰.

⁹⁷ Una de las falencias que puede presentar el indicador de NBI es que al estar muy sesgado por la situación de la vivienda, en el caso de los adultos mayores éstos pueden tener una casa que no los encuadra en éste indicador pero que corresponde a un nivel de ingresos de otro momento de su vida, y en su situación actual tener serios problemas para poder satisfacer las necesidades alimentarias.

⁹⁸ O Donnell nos propone considerar a “Las políticas estatales como “nudos” del proceso social.”, él considera que “la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, y que este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo”

Por lo que cada una de estas variaciones, “nudos que pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: “hacia atrás”, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo y “hacia adelante”, en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a general y que significan desplazamientos hacia un próximo nudo”.

⁹⁹ La población beneficiaria es en 1995 es de 146.285 y en 1999 de 197.000 beneficiarios. Siempre.

¹⁰⁰ El personal que se constituye como la cara visible del programa asoma es sumamente heterogéneo puede estar compuesto por un asistente social, un empleado municipal, un voluntario de una organización religiosa y en todos los casos distribuyen su dedicación con otras tareas.

La participación de los trabajadores sociales en el Programa ASOMA

El funcionamiento del programa contempla diferentes niveles de ejecución, en cualquiera de estos niveles se puede observar la participación de trabajadores sociales.

UEC: Unidad Ejecutora Central

UCP: Unidad Coordinadora Provincial

UEL: Unidad Ejecutora Local

Uef: Unidad efectora

En un documento elaborado por la CEPAL en la que se evalúa el ASOMA, *"se recomienda que se incorpore , por lo menos, un Trabajador Social capacitado en los temas de tercera edad y nutrición para supervisar el terreno"*. En este sentido, en las UEL donde la selección de beneficiarios estuvo a cargo de TS es donde la población objetivo se convirtió en mayor porcentaje en población beneficiaria.

La participación en este programa representa un desafío para la intervención del trabajo social, en principio porque lo interroga acerca de otras dimensiones de la intervención aparte de la asistencial. Como segunda cuestión, lo pone en relación con un grupo con el que las políticas sociales no han constituido como sujeto.

El programa Pro Bienestar (Programa de Promoción del Bienestar de los Mayores)

Tiene su origen en octubre de 1992¹⁰¹, la Gerencia de Prestaciones sociales del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados PAMI, *"crea este programa de asistencia con el propósito de mejorar la situación de pobreza y aislamiento a la que se hayan sometidos los ancianos NBI afiliados al PAMI"*.¹⁰²

Las modalidades existentes son viandas, bolsones de alimentos o comedores.

Los beneficiarios definidos para 1995 son 360.024 ancianos, de los cuales 34.976 recibirán asistencia alimentaria en comedores y 325.149 por medio de las otras modalidades descriptas.

El Programa tiene como propósito *"elevar el bienestar de los beneficiarios del INSSJyP, en particular de los sectores más desahuciados como son los ancianos de más bajos ingresos que no cuentan con sostén familiar"*.¹⁰³ Y entre sus objetivos *"Alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios del Instituto que se encuentran desamparados y en situación de extrema pobreza"*.¹⁰⁴

El programa Pro Bienestar se inscribe en la organización del Instituto donde es uno de los cuatro programas, el de prestaciones médicas, prestaciones sociales, pro bienestar, programa comunitario.

Es importante señalar el punto de inflexión que constituye el Pro Bienestar en la historia del INSSJyP ya que este *"es una mirada fuerte a la pobreza"*¹⁰⁵ y en este nudo, al decir de O Donnell, es insoslayable que *"los centros de jubilados conforman un eslabón significativo en la estrategia del Programa, la puesta en marcha del mismo y la asignación de un fondo de 100 millones de dólares por año, dispone que los recursos sean canalizados a través de estas*

¹⁰¹ El Programa Pro Bienestar se crea por Resolución n 1517 del INSSJyP

¹⁰² Plan social Alimentario: diagnóstico y evaluación de programas con componentes alimentarios nutricionales. Octubre de 1995

¹⁰³ Varela, Amanda y otros. "El protagonismo de los Centros de Jubilados hacia el tercer milenio", septiembre de 1999, en Los Servicios Sociales para las personas mayores. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Abril 2000

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Enrevista realizada al TS Jorge Paola.

entidades representativas .”¹⁰⁶ Es importante destacar que la participación de los propios beneficiarios a través de 2634 los centros de jubilados. Otro dato que sirve para analizar como un programa puede constituir actores que representarán intereses es el hecho que la mitad de los centros de jubilados existentes actualmente en el país se crearon a partir de este programa.

La intervención del trabajo social en estos programas

A partir de las entrevistas realizadas con trabajadores sociales que participan en estos programas, se pueden enunciar los siguientes puntos

En el caso del ASOMA

El trabajador social que se desempeña en un centro de salud, absorbe esta nueva demanda que se genera en una institución acostumbrada a atender lo materno infantil. Una de las características de la intervención es que el TS es quien *"se hace cargo"*, existen algunos intentos de trabajo interdisciplinario que ya existían y lo que se suma es la población del adulto mayor. *"trabajamos bien con los viejos en las huertas junto con las familiar y también en la escuela"*¹⁰⁷.

Las dificultades enunciadas por el ts en relación a lo asistencial, coincide con la evaluación que de el programa realizó un agente externo:

Las dificultades en la periodicidad de la entrega, sin embargo es valorado por la entrevistada la continuidad inusual en los programas alimentarios sostenida en el ASOMA.

La otra dificultad tiene que ver con que la población objetivo supera la cantidad de cupos, en el caso de este barrio, con 72 cupos y una lista de espera de 102 personas. En relación a las cosas sencillas de mejorar, se menciona la posibilidad de garantizar medicaciones de bajo costo, de uso común a la edad, por ejemplo el enalapril que se puede comprar suelto y fraccionar. En general no se observan planificaciones del nivel municipal, pero si existieran previsiones no se tiene en cuenta la dación de medicación para la tercera edad al menos en el primer nivel de atención.

En relación a la calidad de la mercadería es notorio la disminución del costo del bolsón de \$ 25 en un inicio a \$15 en la actualidad. Se valora del ASOMA, lo bien focalizada que está su población objetivo, ya que a esta se la invisibiliza con los jubilados y pensionados, y la importancia que representó en la intervención profesional el ingreso al cotidiano de éste grupo etéreo.

Programa Pro Bienestar

El lugar que ocupa el ts, puede ser el de Técnico de Campo, o el de Coordinador del Pro Bienestar de una sucursal .

El caso de la ts entrevistado se desempeña como técnico de campo. El trabajo es con el centro de jubilados y consiste en el seguimiento, y acompañamiento de la selección de beneficiarios, altas y bajas, proceso de compra y entrega del bolsón.

El trabajador social entrevistado se desempeña en 14 centros de jubilados, y tiene bajo su supervisión 3000 beneficiarios aproximadamente. En principio se podría anotar como característica el alto grado de normatización de las tareas que tiene el PAMI, a saber:

- Las funciones del técnico de campo
- Los requisitos a cumplir por las entidades adheridas al programa, que incluye los requisitos de los beneficiarios, las cuestiones administrativas (solicitud, diligenciamiento de la solicitud, nomina de beneficiarios, firma del convenio)
- Los rubros en que se puede gastar, los requisitos para la compra de mercadería, requisitos contables y de registro y la forma de rendición de cuentas.

¹⁰⁶ Varela, Amanda y otros. "El protagonismo de los Centros de Jubilados hacia el tercer milenio", septiembre de 1999, en Los Servicios Sociales para las personas mayores. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Abril 2000.

¹⁰⁷ Entrevista realizada a la trabajadora social de un centro de salud. Enero de 2000

Con relación a la intervención no normatizada se destaca, la cuestión de los acuerdos de funcionamiento con cada uno de los centros, que difieren en cada uno de los 14 centros, y pueden variar en la forma de la selección, la forma de entrega.

En este sentido se menciona un condicionante de política sanitaria y que marca dos momentos diferentes en la ejecución del programa, uno de mayor flexibilidad y que alentaba la diferenciación de la composición del bolsón, donde se llegó a conformar un bolsón para diabético, uno para celíaco, etc. Y un segundo momento, donde hay una mayor uniformidad. Esto coincide con una baja en el precio del bolsón, que originalmente costaba 50\$ hasta llegar a hoy a 25\$. Es interesante la caracterización de los beneficiarios como muy heterogénea y que se diferencia por ejemplo en una mayor riqueza en la composición del bolsón en los sectores más pobres, y una mayor dificultad en la accesibilidad a los servicios de salud por motivos burocráticos y de trabas culturales.

Se menciona la falta de espacios de supervisión y de formación al interior de la institución y se resalta la formación de grado y la militancia política como las que permiten encontrar formas explicativas.

En relación con el trabajo interdisciplinario se menciona que primero debería coordinarse las prestaciones, médicas, con las sociales, con las comunitarias, y con el pro bienestar. En este sentido el vacío más grande en la imposibilidad de trabajar con las prestaciones médicas que al estar tan tercerizados es casi imposible ver al profesional que atiende al beneficiario.

Con relación a intervenciones típicas, en general las normatizadas, ej la exigencia del recibo de sueldo para la entrega del bolsón, cuanto tiempo se debe esperar al beneficiario. En general las intervenciones novedosas se pudieron hacer en dos o tres centros no en los 14. Por ejemplo en un centro que participaran sectores representativos de diferentes sectores del barrio, monoblokc, etc. Otra cosa es la necesidad de desarrollar y es una exigencia, el desarrollar capacidad de escucha en ese sentido menciona que le sirvió el trabajo con una psicóloga, en temáticas como la seguridad o las drogas para ver cuáles eran las percepciones.

Capítulo III

La invisibilidad de los adultos mayores sin cobertura previsional en la actualidad.

El propósito de este capítulo es el análisis de las condiciones, que se articulan entre sí y que confluyen en que la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional no se hayan conformado como problema social para la política pública.

Entre estas condiciones que analizaré me detendré en como contribuye cada una de manera diferente, y a la vez convergente en que esta invisibilidad se torne real.

La idea principal que recorre el capítulo tiene que ver con la conformación de un discurso hegemónico sobre la tercera edad en la Argentina. Un discurso hegemónico que a partir de el anudamiento entre el significante tercera edad y el significado jubilados establece una frontera, otro invisible, la parte de la tercera edad no jubilada.

Entonces trabajaré a partir de cómo opera este discurso hegemónico, y lo hace construyendo cadenas de equivalencias, por ejemplo tercera edad igual a jubilados; políticas para la tercera edad – políticas para los jubilados. O invirtiendo el significante reivindicación política de los jubilados como reivindicación política para la tercera edad.

Este trabajo lo hice analizando documentos (leyes, proyectos de ley, programas sociales), bibliografía sobre la tercera edad, entrevistas (a trabajadores sociales de, la Secretaría de Tercera edad de la Nación, de la ex Dirección Nacional de Ancianidad, de la Subdirección de la Tercera Edad de la Provincia de Buenos Aires, del Programa Pro Bienestar del INSSJyP, de centros de salud que ejecutan el ex Programa Asoma, del Servicio Social de un Hospital General de Agudos, responsable de la tramitación de pensiones); analizando recortes periodísticos. Esto lo hice agrupando las formas que este discurso hegemónico invisibiliza a los adultos mayores sin cobertura previsional en la Argentina. El estudio de las formas lo desarrollé de la siguiente manera:

- Registré y analice discursos de los principales actores que contribuyen a construir a la política pública (funcionarios y dirigentes políticos).
- Registré y analicé las políticas que o los excluyen directamente por lo cual están explícitamente invisibles; o los invisibiliza desde el diseño al no tener en cuenta sus características; o los invisibiliza por que no se plantea una cobertura real o de calidad.
- Registré y analicé los usos que se hacen de la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional que a manera de maniobras invisibilizan la posibilidad que se los construya como problema social.
- Analicé la situación de salud de los adultos mayores sin cobertura y como esta se va conformando como otra expresión de invisibilidad.

Tercera edad igual a jubilados: un anudamiento que clausura

En el marco del análisis político del discurso estoy afirmando que se ha generado una formación discursiva hegemónica que produjo un problema social: el problema de la tercera edad y ha constituido un sujeto: los jubilados. La elección de la categoría “adultos mayores sin cobertura previsional” no es casual sino que la he construido como respuesta a la igualación entre tercera edad y jubilados.

En la Introducción de esta disertación se hace referencia a que la relevancia de la temática se podía ver desde tres aspectos, el primero que señalaba es la envergadura de la cuestión. Estudios recientes indican que de 4.900.000 personas mayores de sesenta años que viven en Argentina, 1.700.000 no tienen pensión ni jubilación¹⁰⁸. Esta situación presenta diferencias entre provincias y al interior de cada una de las provincias. En las provincias de Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa el cincuenta por ciento de la población mayor de sesenta años no cuenta con cobertura previsional¹⁰⁹. Entre los distritos de la provincia de Buenos Aires que presentan situaciones más críticas podemos señalar el Partido de la Costa que tiene un

¹⁰⁸ Sin Privilegios. Consultora Equis. Artemio Lopez. Buenos Aires. Noviembre de 1999.

¹⁰⁹ Sin Privilegios. Consultora Equis. Artemio Lopez. Buenos Aires. Noviembre de 1999.

69 % o al de Florencio Varela que tiene un 44,8 % de la población mayor de sesenta años sin cobertura previsional.¹¹⁰ Otros trabajos oficiales se refieren a las personas mayores de 70 años sin cobertura previsional y cuantifican 312.000 personas.¹¹¹ Estos y otros estudios pueden ser motivo de polémica, no es objeto de este trabajo la dilucidación de este aspecto cuantitativo, que en ninguno de estos casos deja de ser relevante.

Me parece importante resaltar que la preocupación inicial que motiva este trabajo ya que surgió directamente de mi intervención profesional. Considero que es un aporte al trabajo social, el hecho que una cuestión que era socialmente significativa en la intervención profesional se confirma como algo socialmente relevante para el país. Esto muestra un camino para el trabajo social como constructor de una agenda social más incluyente y para la intervención la posibilidad de “.. hacer ver lo que no se ve”.

El segundo aspecto que en la introducción señalaba como relevante es la deuda de la política pública para con la problemática. En este sentido la formación discursiva hegemónica, que ha igualado tercera edad a jubilados y por lo tanto, ha clausurado a los adultos mayores sin cobertura previsional como parte de la tercera edad.

1 . La invisibilidad en el discurso de funcionarios y dirigentes políticos: los límites como frontera en la formación discursiva hegemónica

Señalábamos en la introducción que donde hay límites en la formación social (entendiendo por esta al referente empírico) la formación discursiva hegemónica establece fronteras y decíamos que para Laclau la fronteras de las formaciones discursivas hegemónicas se producen en la medida en que se establecen cadenas de significados, donde la posibilidad (determinados significados posibles) deviene necesidad (esos significados se hacen necesarios excluyendo otros). Esos significados están articulados entre sí en la formación hegemónica.

En el ejemplo de la tercera edad: Lo primero que se encuentra en la formación social son cuestiones diferentes o distintas (el jubilado, el no jubilado, que todos pueden ser parte de la tercera edad). Cuando se anuda el significante tercera edad- jubilado queda del otro lado de la frontera el no jubilado. Incluso esa variabilidad al no quedar registrada en el estatuto es como que no existiera como referente empírico, es lo que va construyendo la mirada. Si se iguala tercera edad a jubilado, el que no es jubilado no pertenece a la tercera edad. Entonces sobrepasa lo empírico. Sobrepasa la positividad y opera por la negatividad, se invisibiliza, como se puede ver desde diversos ejemplos. En una encuesta de opinión realizada por una prestigiosa consultora, se indaga acerca de cuáles son los principales problemas del país y jubilados aparece como una de las categorías utilizadas.¹¹² En el discurso inaugural de la 118 período ordinaria de sesiones en el congreso, el Presidente De la Rúa afirma: “*Está en marcha un plan integral de ataque a la pobreza, los jubilados y pensionados son prioridad para este presidente*”¹¹³. En esta prioridad definida por el presidente se excluyen los adultos mayores sin cobertura previsional, y en este sentido según el informe de una consultora “ *el 14,9 de los ancianos del país vive en hogares por debajo de la línea de pobreza*”¹¹⁴ . En el mismo informe se afirma que de los 4.900.000 personas mayores de 60 años que hay en Argentina 1.700.000.¹¹⁵ Por lo tanto en la

¹¹⁰ Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires 1997. Comisión de Ecología y Desarrollo Humano de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

¹¹¹ Indec.

¹¹² La consultora Graciela Roemers. Publicado en el diario La Nación el 13 de marzo de 2001.

¹¹³ Diario La Nación del 2 de marzo de 2000.

¹¹⁴ Sin Privilegios. Consultora Equis. Artemio Lopez. Buenos Aires. Noviembre de 1999.

¹¹⁵ Sin Privilegios. Consultora Equis. Artemio Lopez. Buenos Aires. Noviembre de 1999. “Como se ha observado a lo largo del trabajo la cobertura de tipo previsional es de singular importancia para el universo de personas mayores de 60 años de edad. El acceso a un régimen previsional, aunque en su gran proporción de remuneraciones exiguas, tiene directa relación con la situación de pobreza por ingresos de las personas del tramo de referencia por cuanto sólo 9 de cada 100 personas mayores de 60 años jubilados o pensionados del GBA convive en

población mayor de 60 años por debajo de la línea de pobreza se componen en gran parte por adultos mayores sin cobertura previsional que están siendo ignorados en el discurso del presidente. En el discurso pronunciado por el Secretario General de la Confederación General del Trabajo (CGT) Hugo Moyano, en la concentración popular contra con el FMI expuso:

*“La dictadura financiera mata niños, 55 niños mueren por día en nuestro país de hambre. La dictadura financiera tortura a nuestros jubilados, a nuestros hombres y mujeres al dejarlos sin trabajo”.*¹¹⁶

Quedan excluidos del universo construido por el secretario general de la central de trabajadores aquellos que ya no están en edad de trabajar que no son jubilados.

El Secretario de la Tercera Edad Victor Alderete enumera los logros de su gestión al frente del organismo que tiene por función planificar las políticas para la tercera edad en la Argentina y enumera los logros del gobierno con respecto a los jubilados.¹¹⁷

El anudamiento del significante tercera edad con un significado jubilado es tal que no sólo la política para tercera edad se iguala a política a jubilado sino que la política para los jubilados es exclusivamente la política para la tercera edad. Al cierre de la campaña presidencia el precandidato Eduardo Duhalde promete elevar el haber mínimo de los jubilados a 300 pesos.¹¹⁸ Este dinero surge de las arcas del Estado pero sólo atiende la cuestión de los jubilados. Otra denominación que invisibiliza a esta población es que en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires la comisión de tercera edad no existe y la que es referenciada como tal es la Comisión de Previsión Social.

2 . La invisibilidad en las políticas dirigidas a la tercera edad

Desde la perspectiva de las políticas públicas los adultos mayores sin cobertura previsional quedan invisibles en los siguientes aspectos: políticas que los excluyen directamente; políticas que supuestamente los consideran pero que no tienen en cuenta sus características en el diseño de las mismas; políticas que sí los incluyen pero que son intentos muy débiles desde el punto de vista de la cobertura o de la calidad de la prestación.

Políticas públicas que excluyen a los adultos mayores sin cobertura previsional:

Iniciativas que toman la forma de beneficios:

el descuento en los pasajes de trenes para los jubilados con el ingreso mínimo, en los descuentos de la tarifa del servicio de agua, en algunas ordenanzas municipales que exceptúan la tasa municipal a los jubilados con el ingreso mínimo, el ingreso gratuito a los partidos de fútbol, y a diferentes propuestas culturales. La población de adultos mayores sin ningún tipo de ingresos no cuenta con estos beneficios.

Políticas desde el Estado:

Cuando desde el Estado nacional el accionar de una gestión otorga un beneficio constituye un sujeto, de acuerdo a como haya sido definido el mismo puede excluir en su definición a un “otro” con similares características. En el caso tratado en esta disertación se puede observar como esto se ratifica discursivamente por ejemplo en el balance de la gestión del Presidente Menem expone como un logro “... el pago por parte del Estado de 20.265 sentencias a los

hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza. Lamentablemente en la Argentina, 1.700.000 personas mayores de 60 años no reciben jubilación ni pensión alguna, esto representa el 34.5% de las personas del tramo de referencia. Consecuentemente, producto central de la creciente falta de cobertura previsional, existen en la actualidad más de 739.000 personas de tercera edad en situación de pobreza, de los cuales 124.000 manifiestan dificultades de sobrevivencia por cuanto son indigentes”.

¹¹⁶ Discurso del 31/5/00 se puede consultar en www.revistalinea.com

¹¹⁷ Diario La Nación 23/9/97

¹¹⁸ Diario La Nación 22/10/99

*jubilados que significaron al Estado una erogación de 402 millones de pesos*¹¹⁹” hay una invisibilidad de los adultos mayores sin cobertura previsional que no han sido constituidos como sujeto y por lo tanto no son “merecedores” de una retribución dineraria financiada por el Estado. No hay un desconocimiento de la existencia de ese otro ya que dos años antes en un discurso el mismo Presidente afirmó “*se incorporarán al régimen jubilatorio 800 mil personas de la tercera edad que por diversos inconvenientes están al margen del sistema*”.¹²⁰ Hecho que nunca ocurrió. Vale aclarar que en forma progresiva el financiamiento del sistema previsional argentino¹²¹ “*además de los aportes y las contribuciones, se comenzaron a asignar recursos de impuestos como el IVA y el impuesto a las ganancias, y también recursos no tributarios como los provenientes de la privatización de empresas estatales.*”¹²² Por lo tanto, desde el punto de vista del financiamiento se va rompiendo el mito que diferencia los beneficios contributivos de los no contributivos. Un ejemplo extremo de esta situación, la podemos observar en información del proyecto de presupuesto 2000 con relación a las cajas de las fuerzas armadas y de seguridad; los ingresos por contribuciones estimados para 1999 – 2000 solo llegan a aproximadamente \$ 518 millones anuales, mientras que los egresos superarían los \$ 2000 millones¹²³. Por lo cual una fuente de financiamiento originada en gran parte en los impuestos al consumo y por lo tanto pagada en forma universal por todos los contribuyentes es distribuida selectivamente dejando fuera del beneficio al treinta por ciento de la población en edad de acceder al mismo.

Políticas que se supone que los incluye pero que no tienen en cuenta, en el diseño de las mismas, las características de los adultos mayores sin cobertura previsional.

En este sentido sistematicé algunos beneficios que se supone que si incluye a los adultos mayores sin cobertura previsional pero que no están contempladas las características de los mismos. Se podría sostener que en el diseño de políticas sociales, el anudamiento es tal, que se invierte la relación, se diseñan políticas para jubilados desde donde se deberían diseñar políticas para la tercera edad. Algunos ejemplos de esto son, “Los torneos de los abuelos bonaerenses”¹²⁴. “*Los no jubilados no participan ya que se necesita un mínimo de dinero para moverse*”¹²⁵. El desafío en el diseño de políticas recreativas debería, a partir de evaluar las experiencias realizadas, contemplar las características socioculturales de los adultos mayores sin cobertura. Otro caso de un beneficio que no ha tenido en cuenta las problemáticas del adulto mayor sin cobertura son

las becas para geriátricos “*.. como el requisito de la beca es que sea una persona mayor de 60 años, autoválida, sin problemas de salud físicos o psíquicos, cuando se presenta un caso de un*

¹¹⁹ Discurso del presidente Menem ante la Asamblea Legislativa. Diario La Nación 2 de marzo de 1999. Vale aclarar que se trata del último discurso de apertura de la Asamblea legislativa como Presidente, y que según el diario es presentado a manera de balance de la gestión del presidente durante 10 años en dos presidencias consecutivas.

¹²⁰ Discurso del Presidente Menem en el Hipódromo Argentino. Diario La Nación 23 de septiembre de 1997. Vale aclarar que un mes después habría elecciones por lo que tiene un claro sentido electoralista.

¹²¹ Según el Informe sobre Tercera Edad en Argentina año 2000 “*La previsión social en la Argentina es provista actualmente por una compleja gama de instituciones públicas y privadas. La mayor parte de la cobertura corresponde al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La cobertura de este sistema es obligatoria, salvo algunas excepciones, para todos los trabajadores autónomos y en relación de dependencia. La población exenta incluye al personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional, el personal en relación de dependencia de las fuerzas armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP). Página 108.*

¹²² Bertranou Fabio; Grushka Carlos; Rofman Rafael. Capítulo 2 :La previsión social en la Argentina: una mirada sobre las instituciones, las políticas públicas y sus desafíos. Informe sobre la Tercera Edad en la Argentina año 2000. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social.

¹²³ Bertranou F y otros. Op. Cit. P. 112

¹²⁴ Torneos de los Abuelos Bonaerenses, es un programa dependiente de la Subdirección de la Tercera Edad de la Provincia de Buenos Aires, eminentemente recreativo que contempla torneos de bochas, truco, presentación de obras de teatro, , pintura, consursos literarios,etc.

¹²⁵ Entrevista realizada a una trabajadora social de un centro de salud. Enero de 2000.

adulto mayor sin cobertura con algún problema de salud no existe el lugar de derivación ...”¹²⁶.

Esto constituye un caso de cómo interpelando a la política pública desde el lugar de la ejecución de determinado programa, se ponen en evidencia lógicas que están en el propio diseño. A continuación se analiza la situación de salud de los adultos mayores sin cobertura previsional como un ejemplo que permite analizar la falta de diseños de políticas que incluyan a esta población.

Políticas que incluyen a la población pero que son débiles, por baja cobertura o por prestar prestaciones de baja calidad.

Otra de las perspectivas para mirar como desde la política pública se ha constituido o no, como problema social, la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional es caracterizar a los programas.

En este sentido puedo afirmar que: a la precarización de la situación socioeconómica de los adultos mayores sin cobertura previsional se suma la precariedad en las formas de atención. Una de las cuestiones indicativas de esta precariedad es por ejemplo los perfiles técnicos o no y la dedicación que tiene el personal encargado de ejecutar los escasos programas, que como vimos en el capítulo 2, se dedican a esta población. En el caso de los programas alimentarios para la tercera edad. Mientras que en el Pro Bienestar, destinado a los jubilados, seiscientos técnicos de campo le dan unidad a la ejecución del programa, permiten un seguimiento exhaustivo del mismo, con la fortaleza de tener este personal exclusivamente dedicado a esa tarea. En el caso del programa Asoma el personal a cargo de la ejecución es de lo más heterogéneo (abarca desde una voluntaria de la iglesia católica, un empleado del galpón municipal, un asistente social), poco o nada se sabe de ellos, debe cumplir esta tarea entre otras que desempeña por lo cual la dedicación es relativa. Esta dedicación relativa también se podría leer como disputada en un contexto de fuerte fragmentación que instala con contrasentidos una lógica de la prioridad, donde disputan pobres contra pobres.

Otra de las vías de acceso es estudiar *“los gestos como soluciones”*¹²⁷, en este punto se analizan dos beneficios promulgados, dirigidos a los adultos mayores sin cobertura previsional. Estos beneficios que no cuentan con una cobertura real pero que pueden obturar el planteo del problema por considerar beneficio promulgado como beneficio otorgado. Uno de los beneficios estudiados es la Pensión a la vejez está promulgada por ley pero sólo acceden a ella 41.000 beneficiarios (de los 312.000 mayores de 70 años reconocidos oficialmente).¹²⁸ En el mismo tenor se puede analizar la pensión por vejez que otorga el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires. El otro beneficio analizado es la cobertura médica para mayores de 70 años otorgado por el INSSJyP para aquellos que no tuvieran cobertura. Los dos casos mencionados merecen un análisis de cuáles son los mecanismos para otorgar esos beneficios, los que distan de ser fáciles de acceder, según se desprende de una entrevista realizada:

*“.. las pensiones por vejez no salen, hace seis años te advertían que sólo tenían posibilidades de ser otorgadas para aquellas personas con más de 75 años que tuvieran mas de 80 por ciento de discapacidad hoy te dicen que tienen posibilidades de salir aquellas para mayores de 85 años con más de un 90 por ciento de discapacidad.”*¹²⁹

3 . La invisibilidad en la construcción y los usos de los problemas sociales

A partir de la idea de construcción y los usos de los problemas sociales planteada en el capítulo 1, donde se desarrolla la perspectiva de Murray Edelman. Trabajaré con tres de las ideas del autor analizadas desde la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional. Estas tres ideas están relacionadas entre sí y siguen una secuencialidad. A partir de que se

¹²⁶ Entrevista a una trabajadora social del Servicio Social del Hospital General de Agudos Alejandro Posadas. Febrero de 2001.

¹²⁷ Edelman Murray, op. Cit.

¹²⁸ Informe sobre tercera edad en la Argentina año 2000. Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social de la Nación.

¹²⁹ Entrevista la responsable de la tramitación de pensiones del municipio de Florencio Varela.

construyen razones para los problemas, se analizan las razones que sí involucran a los adultos mayores sin cobertura previsional en la formulación del problema. La segunda etapa de la secuencia tiene que ver con como a partir de las razones construidas se va conformando problemas, que en los casos analizados, justifican soluciones¹³⁰, se reflexiona como estas involucran a los adultos mayores sin cobertura previsional.

La construcción de razones para los problemas¹³¹

“Las explicaciones de los problemas sociales que persisten son notables por la diversidad de causas y de ideologías a las que apuntan, no por su rigor, verificabilidad o poder explicativo. Las explicaciones culpan a las instituciones sociales, a las clases sociales, a quienes sufren o a quienes se benefician. Evocar el origen de un problema es atribuir culpas y elogios.”(Murray Edelman, 1993, p.24).

Los Adultos Mayores sin cobertura previsional, particularmente aquellos que se encuentran en una situación de pobreza han sido visibles cuando se construyeron razones que fueron conformando como problema social la cuestión de la tercera edad. Se va constituyendo como problema y Argentina es efectivamente una de las poblaciones envejecidas de América Latina. La población de adultos mayores sin cobertura aparece en las razones que conforman el problema, a saber:

En los fundamentos de la ley 18.610, llamada ley de obras sociales, en el contexto de la dictadura de Onganía en la autodenominada “Revolución Argentina”, se llama la atención acerca de que gran parte de la población carece de cobertura social. Aquí la cuestión de la tercera edad como problema claramente se enmarca en la integralidad del problema de la salud de la población argentina. En los fundamentos de la ley 18.610 de febrero de 1970 se expresa que uno de los objetos de la medida es: “... dar cobertura a los sectores que aún no se encuentran amparados por ninguna obra social”¹³²

Los adultos mayores sin cobertura previsional están contenidos en las razones construidas al plantear el problema de la población que carece de cobertura social.

A los pocos meses, como se señalara en el capítulo 2, en octubre de 1970 se promulgó el Decreto 4710 reglamentando la ley 18.610. El 14 de mayo de 1971 se sanciona la ley 19.032 y su decreto reglamentario 1157 que dispuso la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (I.N.S.S.J.P.). En los fundamentos de la ley 19.032 elevada por el Poder Ejecutivo, refiriéndose a la situación de salud de la población : “La situación señalada es tanto más aguda si se advierte que el sector pasivo tiene, por su edad, mayor necesidad de prestaciones médicas,...”

La situación diferencial, en la problemática de salud, del sector de la tercera edad está reconocida en la ley que crea el INSSJyP. Pero la nueva institución es a mí entender el producto más acabado de la formación discursiva hegemónica que anuda el significante tercera edad a jubilados. A partir de allí todas las referencias a las políticas para la tercera edad tendrán en primer término, y la mayoría de las veces exclusivamente, como sujeto de su discurso a los jubilados. Si bien está la posibilidad de que los adultos mayores no jubilados se incorporen al Instituto desde su creación.

“ De acuerdo con la ley de creación del mismo, son beneficiarios titulares los jubilados y pensionados de Régimen Nacional de Previsión y su grupo familiar primario. El estatuto incluye una cláusula – la n 4- que autoriza al Directorio proponer en categoría de afiliado a cualquier

¹³⁰ Murray Edelman entiende por solución el seguir determinado curso de acción.

¹³¹ Edelman Murray, op. Cit.

¹³² Fundamentos de ley 18.610

*persona que, a pesar de no gozar e un beneficio jubilatorio, tenga más de 60 años o esté imposibilitada para trabajar o goce de leyes especiales a la vejez.*¹³³”

En el discurso inaugural del Instituto el Ministro de Bienestar Social Francisco Manrique, promotor de esa iniciativa expuso “*El nuevo Instituto cuya creación saludamos con fundamentadas esperanzas prevé entre sus posibilidades la incorporación al sistema de las personas con 60 años o más de edad, o incapacitadas para trabajar o que gocen de pensiones gratificables a la vejez y/o leyes especiales con lo cual nuestro querido país verá completa la atención social de sus hijos de todas las edades, de todas las latitudes y de toda condición*”.¹³⁴ Me interesa reflexionar sobre este extracto que ya se había mencionado en el capítulo 2 en razón de la importancia que adquiere que es el discurso del entonces Ministro de Bienestar Social de la Nación. La reflexión es acerca de la expresión “*nuestro querido país verá completa la atención social de sus hijos de todas las edades*”. Lo que está completo no tiene que ser completado. Por esto señalaba que es un anudamiento el de tercera edad a jubilados, que clausura, que establece fronteras donde antes había un límite. Y esto es más contundente cuando el que lo dice es el responsable de las políticas sociales de la Nación.

La construcción de los problemas para justificar las soluciones

Otra de las vías de acceso para ver la cuestión de la construcción y los usos de los problemas sociales es ver cuales son las vinculaciones entre los problemas y las soluciones, según Edelman en “*la mayoría de los textos académicos aceptan una concepción del vínculo entre los problemas sociales y los intentos tendientes a resolverlos*”. .. Incorporo la idea de los problemas como justificación de las soluciones por cuanto, se vincula con la cuestión estudiada, llamativamente aparecen los adultos mayores sin cobertura previsional mucho más veces vinculados a soluciones que se supone que los incluyen que al tratamiento de la cuestión en particular. Para ser más claro, dos veces que aparecen en el discurso del actual gobierno, lo hacen como parte de la justificación de un ajuste del gasto fiscal.

Es interesante la reflexión de Edelman acerca de los problemas que se construyen para justificar soluciones:

*“Pero la característica sorprendente del vínculo ente los problemas y las soluciones políticas en la vida cotidiana es que típicamente la solución viene primero, cronológica y psicológicamente”.*¹³⁵

La primera mención del gobierno sobre los adultos mayores sin cobertura previsional se hace el 29 de mayo de 2000 en el contexto del anuncio del “paquete de medidas” de ajuste del gasto público de 600 millones de pesos. Dentro de anuncio de catorce medidas, al interior de una de ellas se “*crea un beneficio universal de ochenta pesos mensuales al que tendrán derecho todos los ancianos que no tengan ingresos*”¹³⁶. Claramente la medida anunciada se enmarca en lo que Murray Edelman llama “*los gestos como soluciones*”. Por cuanto está hecha para no ser cumplida ya que el costo anual de este beneficio, sería de 300 millones de pesos en la versión más restrictiva¹³⁷. Es un caso arquetípico ya que se volverá a recurrir a este anuncio unos meses más tarde con motivo de dar a conocer la llamada “*reforma previsional*”. Dentro de esta reforma cuyo punto más saliente es la supresión de la Prestación Básica Universal (PBU) se anuncia la creación de “*un ingreso universal de 100 pesos para los mayores de 70 años sin ingresos*”.¹³⁸

¹³³ Golbert Laura. Boletín informativo Techint n 251. Enero Febrero de 1988. El envejecimiento de la población y la seguridad social

¹³⁴ Extraído del discurso publicado por el diario La Nación del 14/5/71.

¹³⁵ Edelman Murray, op. Cit.

¹³⁶ Diario Página 12, del Martes 30 de mayo de 2000, página 3.

¹³⁷ El cálculo de los 300 millones de pesos se desprende de multiplicar el costo anual de cada beneficio (960 pesos) multiplicado por los ancianos mayores de 70 años que deberían recibirlo (312.000) según el Secretario de la Tercera Edad de la Nación.

¹³⁸ Decreto presidencial n° 1306 del 29 de diciembre de 2000.

Esta secuencia permite analizar varias cuestiones en relación a los adultos mayores sin cobertura previsional y su relación con la agenda pública. Permite reflexionar acerca de porqué no se ha constituido como problema social. Voy a analizarlo desde dos aspectos. Un primer aspecto tiene que ver con un planteo breve acerca de lo que se pretende justificar y el porqué de la elección de una medida que se supone favorece a los adultos mayores sin cobertura. Y un segundo aspecto en el que presento la posición de dos actores relevantes.

El primer aspecto a analizar es el siguiente: lo que se pretende suprimir, es una garantía del Estado a las jubilaciones futuras, esto es la Prestación Básica Universal (PBU). Esto constituye desde hace unos años una de las exigencias del FMI hacia la Argentina. El primer anuncio, del paquete de medidas que incluían de supresión de la PBU se hace el día anterior a que llegara a la Argentina una misión del FMI.¹³⁹ Esta medida, de supresión de la PBU, ya había intentado concretarla el gobierno anterior hace más de un año y en esa ocasión la medida anunciada para justificarla había sido otorgar un subsidio a la pobreza de cincuenta pesos a los jubilados que cobraran el ingreso mínimo (pasarían de 150 a 200 pesos).¹⁴⁰ Una de las cosas que se puede analizar de este cambio de “sujeto de beneficio” es que en el caso de los jubilados se trata de un sujeto constituido como tal, en el caso de los adultos mayores sin cobertura no. Si no se hiciese efectiva la medida, en el caso de los jubilados, al estar constituido como un actor político, este incumplimiento tendría consecuencias políticas. En el caso de los adultos mayores sin cobertura, al no estar constituido como sujeto no aparece “entre los cálculos de probabilidad” del gobierno la posibilidad de consecuencias en caso de no cumplirse con las medidas. Podría considerarse que éste cálculo de no implicancias políticas en caso de incumplir con un anuncio tiene un asidero en lo real, si se toma como ejemplo que hubo un anuncio de “que se incorporarán al régimen jubilatorio 800 mil personas de la tercera edad que por diversos inconvenientes están al margen del sistema”.¹⁴¹ Este ejemplo, que ya fuera mencionado en páginas anteriores, no fue cumplido, y no ha tenido ningún tipo de repercusión pública, ni ha sido motivo de reclamo de los supuestos beneficiarios, ni fue motivo de debate en la campaña política presidencial, al cumplirse los dos años del anuncio.

4 . La atención de la salud de los Adultos Mayores sin Cobertura Previsional una expresión de la invisibilidad.

La salud de esta población mencionada es atendida mayoritariamente en el sector de la salud pública. Es de observar que son casi inexistentes los programas de formación para médicos clínicos en la problemática de los adultos mayores. Máxime si se tiene en cuenta que en los últimos años las líneas de financiamiento para la atención de la salud estuvieron ligadas con lo materno infantil. Por lo cual tampoco el sector público cuenta con medicamentos destinados a esta población.

El núcleo duro de los problemas de salud en geriatría se considera que son los 75 años. En este sentido, recién en ese momento se empieza a hablar de personas que comienzan a dejar de ser autoválidas. Para extender todo lo posible el grado máximo de autonomía se han diseñado programas alternativos a las perspectivas asilares, del estilo de los cuidadores domiciliarios. Estos programas son recomendaciones de organismos o cumbres internacionales¹⁴² que han

¹³⁹ Diario Página 12, del Martes 30 de mayo de 2000, página 2

¹⁴⁰ Muchnik Daniel. En el artículo “Jubilaciones: la verdad a medias”, el periodista afirma “... Sin embargo, detrás del publicitado incremento de la jubilación mínima a 200 pesos por mes hay algo más. ...La misión del FMI estuvo en la Argentina hace pocos días y se reunió con los candidatos y técnicos de la Alianza y del PJ. En esos encuentros, el organismo financiero reiteró la necesidad de eliminar la prestación básica universal (PBU), que es la jubilación mínima que reciben los futuros jubilados.” Diario Clarín, 4 de julio de 1999.

¹⁴¹ Discurso del Presidente Menem en el Hipódromo Argentino. Diario La Nación 23 de septiembre de 1997. Vale aclarar que un mes después habría elecciones por lo que tiene un claro sentido electoralista.

¹⁴² Véase: Declaración de los Derechos de la Ancianidad, presentada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948; Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento. Naciones Unidas 1982 (Austria 26 de Julio de 1982).

opinado sobre el problema, éstos son prácticamente inexistentes en los adultos mayores sin cobertura previsional. En este sentido todos los programas destinados a prevenir la internación no indicada, han tenido un crecimiento importante, pero estos programas sólo en una pequeña medida y en forma muy poco sistemática han ido dirigidos a los adultos mayores sin cobertura previsional.

De esta manera, los problemas de atención de la salud de los adultos mayores sin cobertura previsional se podrían agrupar de la siguiente manera:

- Problemas de atención médica: falta de clínicos en el primer nivel de atención. Falta de estrategias de capacitación, para los clínicos, en atención del adulto mayor. Dificultades de relación con el segundo nivel. Falta de unidades especializadas en geriatría en el segundo nivel de atención.
- Problemas de accesibilidad al primer y segundo nivel de atención.
- Problemas de falta de medicamentos en el sector público para los adultos mayores sin cobertura previsional.
- Dificultades para garantizar los estudios complementarios.
- Escasas unidades que puedan evaluar demencia senil.
- Inexistencia o precaria presencia de programas de prevención de la internación para adultos mayores sin cobertura (cuidadores domiciliarios, etc)
- Inexistentes lugares de derivación, en el sector público, para los adultos mayores sin cobertura previsional, con problemas de salud física y mental.

Los estudios más recientes indican algunas de las características de la población de adultos mayores que se deberían considerar objeto de políticas sociales, gran parte de estos es coincidente con adultos mayores sin cobertura. Deberían ser objetos de las políticas sociales : los adultos mayores que viven solos y no tienen trama vincular, los que no tienen vivienda, los que no tienen ingresos.¹⁴³

Estos estudios han indicado que la persona que más se dedica al cuidado del adulto mayor es en primer lugar su cónyuge, en segundo lugar su hija mujer, en tercer lugar pares, nueras y recién en cuarto lugar su hijo varón¹⁴⁴.

Otra de las características ha tener en cuenta, es que se trata de un grupo mayoritariamente compuesto por mujeres¹⁴⁵. Por lo que las ancianas pobres, agregan a la feminización de la pobreza que se observa en otros grupos etáreos. Esta composición mayoritariamente femenina merece que se hagan estudios y análisis más detallados como el realizado por Mirta Burín en relación a la sobremedicación vinculada al género¹⁴⁶.

Considerando que para generar conocimiento socialmente significativo uno de los caminos es recoger la opinión de especialistas¹⁴⁷ sobre cuáles deberían ser las áreas prioritarias de investigación en la cuestión de los adultos mayores, a saber:

¹⁴³ "Estudio de la situación social de los adultos mayores". 1994. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Julieta Oddone y otros.

¹⁴⁴ "Estudio de la situación social de los adultos mayores". 1994. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Julieta Oddone y otros.

¹⁴⁵ Se trata de una tendencia mundial. De acuerdo a datos demográficos divulgados por las Naciones Unidas en 1995 en el mundo hay 302 millones de mujeres y 247 millones de hombres mayores de 60 años en el mundo.

¹⁴⁶ Véase Burin Mirta Cap. 9 "Mujeres y psicofármacos. La búsqueda de nuevos caminos" y Cap. 12 "Mujeres y psicofármacos: de los viejos criterios a los nuevos recursos"

¹⁴⁷ El especialista brasileiro Renato Vera recomienda tres líneas de investigación. Mesa redonda Políticas Sociales para el Adulto Mayor en el Mercosur. Quinta Conferencia mundial Sobre envejecimiento de la población. Mar del Plata, Argentina. Septiembre de 2000.

Áreas prioritarias de investigación

Tres áreas son prioritarias en el estudio de la salud de los adultos mayores, de acuerdo a la opinión de varios especialistas de la materia:

Epidemiología, en relación a las causas de muerte en diferentes sectores sociales y el desarrollo de la noción de expectativa de vida exenta de discapacidad llamada expectativa de vida saludable.

Demografía en relación a las tasas de crecimiento, de envejecimiento, por grupos etáreos, diferenciado por regiones, provincias y localidades e inclusive por barrios. La composición por género.

Ciencias sociales en especial las conceptualizaciones de precarización, vulnerabilidad y exclusión .

Tendencias deseables en la atención de la salud: La tendencia en la atención de la salud de los adultos mayores, es la de los programas alternativos; (cuidadores domiciliarios), o instancias de internación intermedia (hogares de día, centros de noche, hogares abrigados y protegidos de puertas abiertas). Estos lugares aparte de la atención que recibe el adulto mayor sirven para aliviar la carga de los familiares a cargo. Todos estos programas tienen un costo menor que los tradicionales programas asilares o que la tradicional internación hospitalaria.

Hay un caso arquetípico, por la continuidad de la cuestión en el tiempo, es el de la problemática de la internación en los adultos mayores sin cobertura previsional. Es interesante observar como la preocupación por los ancianos internados durante largo tiempo en los hospitales ha sido motivo de interés de varias instituciones a lo largo del tiempo en la Argentina. Desde Sociedades científicas a organismos del Estado. Fustinoni uno fundadores de la Sociedad de Gerontología Argentina en 1948, decía en un discurso con motivo de los 40 años de la sociedad, que *“se observaba por aquellos años que muchos viejos vivían en el hospital desde hacía tres o cuatro años y que éstos estaban allí por pobres y no por enfermos”*.¹⁴⁸ Uno de los primeros estudios sobre la salud de los adultos mayores que se hace en diciembre de 1971¹⁴⁹ encuentra que habiendo pasado más de veinte años esta realidad se repetía: *“Por falta de un organismo centralizado de información es imposible saber exactamente cuánto tenemos en relación a la ayuda social y médica de los ancianos.... Sólo sabemos que hay decenas de hogares mantenidos por el Estado Nacional, las provincias o los municipios, otros por grupos religiosos y otros por entidades filantrópicas de colectividades (españoles, italianos, judíos, etc)....”*. O como lo manifiesta en una entrevista un trabajador social que se desempeñaba en el INSSJyP en 1971 *“veíamos como el hospital público se deterioraba y como había viejos y viejas viviendo hacia cinco años o más”*¹⁵⁰. Con el objeto de mostrar elementos de continuidad en la problemática es de observar que en los hospitales públicos de la provincia de Buenos Aires, esta cuestión se transforma para los Servicios Sociales en una demanda institucional –desocupar las camas-. En algunos casos la situación de salud no requiere de la continuidad en la internación, pero la internación se transforma en la salida de una problemática social marcada por la dificultad de la vivienda o de red de contención del adulto mayor. Los servicios sociales encuentran algún tipo de respuesta en el Consejo Provincial¹⁵¹, pero las becas otorgadas por este organismo son para personas mayores de sesenta años que sean autoválidos y no tengan problemas de salud física o mental. Por lo que *“constituye un problema sin respuesta el de los adultos mayores sin cobertura previsional que padecen de problemas de salud física o mental.”*¹⁵² Otro caso es el de los Hogares geriátricos que dependen Consejo del Menor y la Familia cuyas prestaciones tampoco contemplan a aquellos adultos mayores con problemas psíquicos o físicos y que aunque están dirigidos a la población sin cobertura han atendido a población con cobertura previsional del INSSJyP y del IOMA. Es interesante señalar que en ningún caso la población sin cobertura será atendida gratuitamente por los prestadores de éstas obras sociales.

En este sentido es válida la apreciación del Dr Barca, que cuestiona la racionalidad de los sistemas de internación, en cuanto a que *“... hay ancianos internados que no deberían estarlo, hay ancianos que no están internados y deberían estarlo y hay ancianos internados que deberían estarlo pero en Instituciones especializadas”*¹⁵³.

¹⁴⁸ Entrevista realizada al TS Jorge Paola.

¹⁴⁹ Strejilevich, Mario. “Estado asistencial en gerontopsiquiatría en la Argentina”. Revista Argentina de Gerontología y Geriatría. Año 1, n 1. Diciembre 1971.

¹⁵⁰ Entrevista realizada al Lic. En Trabajo Social Jorge Paola, Prof. Titular de la materia Políticas sociales para y con la Tercera Edad. Maestría en Gerontología. Facultad de Medicina Universidad Nacional de Córdoba.

¹⁵¹ El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, a través del programa de becas para geriátricos.

¹⁵² Entrevista a trabajador social que se desempeña en el Servicio Social del Hospital Nacional de Agudos Posadas. Enero de 2001.

¹⁵³ Clase dictada en el curso de posgrado “Gerontología e investigaciones sobre ancianidad en Argentina”, Flacso Bs As año 2000.

En el caso de los adultos mayores sin cobertura, son prácticamente inexistentes en el sector público estas instituciones especializadas que deberían atender por ejemplo las demencias señiles. Hay algunas tendencias inclusive peligrosas que han estado alentadas por fondos de programas públicos que sin ningún tipo de personal calificado ni espacio físico adecuado han dado alojamiento a este tipo de problemáticas¹⁵⁴. Un ejemplo de esto lo constituye “El Hogar San Roque” que alberga a 300 adultos mayores sin ningún tipo de condiciones auditables, ni de personal técnico especializado. Estas es un claro ejemplo de una tendencia hacia la medievalización de lo social. El problema es que junto con las medidas que supriman este tipo de instituciones, deben aparecer los lugares de derivación acordes a la problemática. Estas formas de resolución, han crecido como ejemplo de la falta de respuesta de la política social a una problemática. De no haber respuestas desde el sector público este podría constituirse como uno de los escenarios posibles, no deseables, de resolución de la problemática de los adultos mayores sin cobertura previsional que padecen problemas de salud física o mental.

El Trabajo Social desde su inserción en el campo de la tercera edad siempre ha trabajado impulsando modalidades de intervención alternativas a las asilares pero estas son escasas en el caso de los adultos mayores sin cobertura.

“... Porque nuestro lenguaje es un lenguaje no institucional, de manera que, si algo hay que hacer en política es hacer crecer las alternativas a la institucionalización; si la institucionalización de viejos todavía no es significativa en Argentina y aún hay terreno para hacer prevención hay que apostar desde el plano de la política ahí. En la Argentina se atienden menos de 50.000 personas en geriátricos (sobre 4.900.000 personas mayores de 60 años). Entonces con este lenguaje no institucional sos muy resistido por los dueños de geriátricos”¹⁵⁵

Otro caso es la problemática del adulto mayor sin cobertura previsional con algún tipo de problema de salud físico o psíquico, las “resoluciones” por fuera del Estado, se caracterizan por se sumamente precarias. Hay una “refilantropización de la política social”. En los casos de adultos mayores sin cobertura con problemas de salud psíquicos o físicos al no haber lugares de derivación en la órbita del Estado o éstos contar con muy pocas camas se recurren a otros recursos, que parecen marcar un retorno a la lógica de la caridad.

“ En algunos casos trabajamos con las hermanas de Calcuta, pero es para gente que son terminales, pero por ahí vos tenes gente que no es terminal, que es crónico pero no terminal ...”, *“No existe un geronto psiquiátrico del Estado. Ahí lamentablemente uno tiene que esperar que el psiquiatra haga un informe como de un perfil psiquiátrico y termina como un paciente psiquiátrico que es algo terrible”¹⁵⁶.*

Algunas reflexiones académicas solo se quedan en la condena de este tipo de resolución soslayando el tema que si estas formas crecen es porque no se ha dado otro tipo de respuesta desde la política pública, más grave aún es que este tipo de situación ni siquiera son objeto de reflexión de especialistas en la materia porque la academia está lejos de las condiciones materiales de vida de esta población. Es preguntándole al trabajo social que hace como se puede ir caminando desde la lógica de la intervención, que comprende saberes, hacia la lógica de investigación que construye conocimientos. Estos conocimientos podrán ir interpelando a la política pública. De esta manera, haciendo ver cuestiones socialmente relevantes, puede el trabajo social realizar un aporte como constructor de una agenda social más inclusiva

Desde la mirada de trabajadores sociales insertos en el campo de la salud se puede orientar una investigación sobre salud en la tercera edad. Llegando a diferentes conclusiones de las que llega por ejemplo la titular de sociología del envejecimiento de la carrera de sociología

¹⁵⁴ Me refiero al Hogar San Roque sito a la altura del km 38 de la ruta 2 que albergaba a cerca de 300 ancianos. También llamado “Hogar del Padre Tito”, calle 27 y 4 Barrio El Parque. Florencio Varela.

¹⁵⁵ Entrevista realizada al Trabajador Social Jorge Paola Ferbrero de 2001.

¹⁵⁶ Entrevista a una trabajadora social del servicio social de un Hospital General de Agudos.

de la Universidad de Buenos Aires, investigadora de FLACSO y una de las más prestigiosas especialistas en Gerontología de la Argentina:

“Es interesante observar que más allá de la crisis que manifiesta tener el sector ligado a la salud, la atención médica se encuentra garantizada para todo el grupo poblacional estudiado”¹⁵⁷

¹⁵⁷ Oddone Julieta. “Ancianidad y pobreza: un estudio en La Capital y el Conurbano”.Revista Encrucijadas de la Universidad de Buenos Aires nº 3. Enero de 2001.

CAPITULO IV : Adultos Mayores sin cobertura previsional su posibilidad de construcción como Problema Social.

En este capítulo se realiza un análisis sobre las posibilidades actuales de la construcción como problema social de la cuestión de los adultos mayores sin cobertura previsional. Este análisis se lleva adelante en primer término en inferencias de por qué no se ha constituido como problema para la sociedad. De manera de abrir caminos sobre la complejidad que hace que los adultos mayores sin cobertura previsional permanezcan invisibles para la política pública. En segundo término se analiza la posición de dos actores significativos en la construcción de la política pública, como debate de concepciones diferentes que lleva implícita dos posibilidades: la visibilidad y la invisibilidad. En tercer término se analiza la posibilidad de construcción como problema social de los adultos mayores sin cobertura previsional en la propuesta más seria de inclusión social en la actualidad en la Argentina que es el Seguro de Desempleo y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos. En cuarto y último término se analiza la intervención del trabajo social como posibilidad de contribución a hacer ver lo que no se ve, como aporte la construcción de una agenda social incluyente.

1. Inferencias acerca de por qué los adultos mayores sin cobertura previsional no son considerados problema social.

Lo primero que vamos a considerar es que lo que se considera problema social en una sociedad es una construcción y que ésta es cambiante. Que lo que se considera hoy problema social puede no considerarse mañana. En este sentido es válida la metáfora del río de Heráclito “*nunca el río es el mismo*”. Por lo que a partir del agrupamiento de razones (políticas, de institucionalidad y de mercado) que pueden tener continuidad las razones van a ser cambiantes. Encuentro agrupables cuestiones que tienen que ver con razones políticas, razones vinculadas a cuestiones de institucionalidad y razones relacionadas a cuestiones de mercado.

Dentro de las razones que tienen que ver con cuestiones políticas. Estas inferencias son por un lado, razones políticas que se relacionan con la cuestión de la historicidad de los sujetos. Y por el otro razones políticas derivadas de no haberse constituido como sujeto colectivo y por lo tanto sujeto político capaz de incidir en la agenda de cuestiones problematizadas por la sociedad. Razones políticas vinculadas a la propia historia de los sujetos. Es una historia dura, de desposesión, donde la historia de sus padres tiene que ver con la ausencia de “beneficios” donde la jubilación, uno de ellos, nunca existió.¹⁵⁸ Dentro de la propia historia es interesante pensar la inserción en el circuito de trabajo, cosecheros de algodón en el noreste, obreros de la construcción, empleadas domésticas. Sectores del trabajo caracterizados por el alto grado de informalidad, donde la jubilación es algo que casi no existe.¹⁵⁹ No se llegan a reunir los aportes previsionales,¹⁶⁰ o por la dificultad de comprobar años de trabajo efectivamente trabajados. Esta dificultad de comprobar años efectivamente trabajados puede deberse a que haya tramitar a legalizaciones de los certificados o que se tenga que ir a buscar a lugares distantes. Gran parte de la población de adultos mayores sin cobertura previsional está compuesta por migrantes internos, que al no contar con un ingreso se le dificultan las posibilidades de trasladarse para reconstruir los requisitos administrativos. El tener una histórica pertenencia a la pobreza estructural no cuentan en algunos casos con el capital cultural que permita vincularse con abogados

¹⁵⁸ Entre los ancianos que viven solos y corresponden al veinte por ciento más pobre, los que nos tienen jubilación duplican a los que la tienen. INDEC – Desarrollo Social. Encuesta a Hogares, 1997.

¹⁵⁹ Es interesante hacer un ejercicio que compare la proporción por ejemplo de obreros de la construcción en el total de la Población Ocupada y la proporción de obreros de la construcción entre los jubilados. Cabe mencionar que entre los sectores de la producción tienen los niveles más bajos de cobertura previsional se encuentran los peones rurales, los obreros de la construcción, las empleadas domésticas, los vendedores ambulantes. Un antecedente histórico que plantea una concepción en las antípodas es la promulgación del “Estatuto del peon rural” durante el primer gobierno peronista en 1949.

¹⁶⁰ La ley 24.241, llamada de “reforma previsional” elevó de 20 a 30 los años necesarios para poder jubilarse.

adiestrados en las cuestiones burocrático administrativas necesarias para poder acceder al beneficio.

Otro tipo de razones políticas son las derivadas de no haberse constituido como actor político y por lo tanto no haber incidido en la agenda de cuestiones que la sociedad problematiza. La práctica política, no reconoce en primer término intereses de clase que luego representa, sino que ella constituye los intereses que representa. De modo que los problemas sociales son en definitiva, contruidos o producidos por el discurso político, y en segunda instancia ese mismo discurso asume su representación. Lo que hace el discurso político, es hegemonizar determinadas demandas e intereses que previamente hayan sido producidas. Los sujetos entonces, se constituyen discursivamente y, con referencia a esos discursos, lo hacen en la medida que se reconocen en los intereses producidos. Al no estar constituido como actor político, ni existir otro actor que asuma su representación, lo que pasa es que no será constituido como intereses a representar por el discurso político. No existe la posibilidad por lo tanto de que se constituya discursivamente reconociéndose en los intereses producidos. Este hecho tiene consecuencias; al no haber sido constituido como actor político, de sujeto se transforma en objeto de la práctica política. Se lo cosifica en una secuencia en la que se naturaliza su situación, se lo culpabiliza de su situación y se lo criminaliza. Se lo culpabiliza cuando el adulto mayor pasa a ser responsable, de haber trabajado en el sector informal de la economía, de no tener las acreditaciones de los aportes patronales que hubieran hecho sus empleadores. Inclusive conteniendo componentes de autorresponsabilización, es decir la víctima se convierte en responsable de la propia situación. La única posibilidad de resguardo a la vejez que le queda es la pensión graciable, por lo cual queda a la merced de “los favores” de un dirigente político. Este acceso a un beneficio previsional, originado en un favor va dinamitando la lógica de la previsión social como un derecho, para acercarse a una concepción de la caridad, que siempre pide algo a cambio. Pasa a formar parte de los atendidos de favor y en este terreno queda librado a competir con otros grupos poblacionales como la infancia. A esta competencia por dádivas se agrega que lo hace en condiciones desventajosas puesto que queda relegado en la lógica de la prioridad. Por lo tanto los adultos mayores sin cobertura previsional son víctimas de una triple exclusión; quedan fuera de la previsión social como derecho; quedan fuera de la causa de la tercera edad por haberse igualado esta a jubilados; y en condiciones desfavorables de competir en la lógica de la prioridad.

Al analizar las razones políticas que hace que no se haya constituido como problema para otros actores se puede inferir acerca de qué hace que una formación discursiva se transforme en hegemónica. Al poner la mirada en el proceso de producción social de sentidos nos encontramos con que otros actores en los que se ha encarnado la formación discursiva hegemónica los que posiblemente hayan gestionado beneficios que invisibilizaron a los adultos mayores sin cobertura previsional. Probablemente sujetos que con preocupación legítima gestionan un beneficio. Un concejal de un municipio que hizo una ordenanza para conseguir que se haga un descuento de una tasa municipal para los jubilados con el ingreso mínimo, sin saberlo establece una frontera, ignorando que hay otro más allá de la frontera. Un jubilado que organiza una movilización para conseguir una reivindicación está peleando su lugar en la sociedad no es que esté queriendo apropiarse de algo que no es suyo. El discurso al hacerse hegemónico se cristaliza, la causa de la tercera edad se resignifica como causa de los jubilados. Pero está afuera del discurso de los dirigentes populares que no son ajenos a la formación discursiva hegemónica. Y a veces ni siquiera es tenido en cuenta como voto, no entra en la cacería de votos de los períodos electorales. Tal vez porque constituya un voto conservador, un voto que intenta conservar lo poco que tiene. Conserva su identidad cultural.¹⁶¹

¹⁶¹ La identidad cultural no debe ser interpretada como resignación, sino como sabiduría proveniente de experiencias históricas que hacen a formas de comportamiento que ante hegemonías políticas que no se logran modificar, se repliegan hacia si mismos. Ver página 23 de esta disertación.

La política al interpelar sujetos los constituye como tal. Pero un sujeto no interpelado como tal es un sujeto no constituido, un “otro” que queda del otro lado de la frontera. Si hay una frontera, ese sujeto que está del otro lado de la frontera es un extranjero, es tratado como un extranjero en su propia tierra. La metáfora del extranjero nos remite a pensar que es un extranjero. Según Simmel “*Un extranjero no es sólo alguien que pertenece al desconocido mundo exterior sino que es alguien que al quedarse fuerza a los locales a tomar posición*”¹⁶² Es interesante reflexionar sobre el que vino de afuera para quedarse. No es sólo que vino de afuera, sino que vino para quedarse. El adentro y el afuera lo marca cierta juridicidad. Lo que indica que el afuera, lo está también de esa juridicidad. Aquí se marca el otro aspecto vino para quedarse y esto fuerza a los locales a tomar posición. Este querer quedarse, e ingresar en el adentro, en la juridicidad es lo que presenta el conflicto. Es, siguiendo la metáfora, lo que puede constituir una declaración de guerra. Decíamos en la introducción, lo que queda fuera del discurso hegemónico, es decir (en términos de Laclau) los *elementos* diferentes que no se articulan discursivamente muchas veces son producidos como objeto de pánico moral. El *pánico moral* es uno de los efectos más inmediatos de la totalización discursiva hegemónica, que hace que el soslayo del “otro” sea a la vez productivo: es la producción de un imaginario de amenaza y por tanto de rechazo, de una condición sociocultural, de acontecimientos o episodios, de grupos o personas, frente a los cuales la ideología pretende sensibilizar moralmente a toda la sociedad.

El adulto mayor sin cobertura puede ser construido como una amenaza por el Sistema de Seguridad Social que como un extranjero (del sistema de seguridad social) que quiere ingresar, para quedarse. Puede ser construido como una amenaza a las posibilidades de financiamiento del Sistema. Si la formación discursiva hegemónica a través del anudamiento de un significante: tercera edad a un significado: jubilados, establece una frontera donde antes había un límite. La disputa por el territorio se extiende a toda la frontera. La frontera está compuesta por todo lugar donde el significante tercera edad vea amenazado su anudamiento a jubilados. Estoy afirmando que la forma en que se ocupa el Estado Nacional por la cuestión de la tercera edad se puede apreciar desde la forma que diseña su atención o no atención. Y agregó que se puede parangonar con las formas de la guerra de Clausewits. El lenguaje de frontera nos remite a lo que da sentido a la frontera que es nada más y nada menos que aquel que pueda amenazar el territorio. Según Clausewits las formas de la guerra son la ocupación del territorio; desarmar o vencer al enemigo; quebrarle su voluntad. Se ocupa el territorio (el jubilado monopoliza la atención de la preocupación del Estado por la tercera edad, que también es monopolio de las partidas presupuestarias asignadas a tal fin), se vence al enemigo y se lo desarma (cuando esta preocupación queda institucionalizada durante treinta años), se lo desarma moralmente, se quiebra su voluntad (cuando la precaria atención que se le presta se construya como dádiva alejada de la posibilidad de un derecho, cuando no se lo reconozca como sujeto y por lo tanto ni se lo constituya como referencia).

Entre las inferencias de porque no se ha constituido como problema analicé un segundo grupo de razones relacionadas con la Institucionalidad. Al analizar la importante institucionalidad que la atención de la problemática de la tercera edad tuvo y tiene en la Argentina nos encontramos con una de las claves para entender la cuestión. Lo que se afirma es que es la cuestión de los jubilados la que adquiere una importante institucionalidad en la Argentina y no la cuestión de la tercera edad. Claramente la institución que más ha tenido incidencia en la política para la tercera edad en la Argentina es el INNSSJP. El Instituto es la obra social más grande de latinoamérica. Es una obra social que atiende en su mayoría – no únicamente¹⁶³ - adultos mayores (que han podido jubilarse). Esta referencia parece insoslayable

¹⁶² Guidens A, citando a Simmel en “La vida en la sociedad Post tradicional”. Revista Agora. Buenos Aires. Verano de 1997.

¹⁶³ Comúnmente se asocia a la obra social sólo con los jubilados y pensionados. Dentro de su población atiende cerca de 500.000 personas que no son adultos mayores, constituyéndose en la segunda Obra Social de Argentina en atención de niños.

al preguntarse en que ha incidido esta para que la cuestión de los adultos mayores sin cobertura no se convierta en un problema social.

El Instituto ha manejado una formidable suma de dinero¹⁶⁴. Esta formidable masa de recursos materiales, humanos, ha logrado:

- Incidir en que se iguale jubilados a tercera edad. Esto ratifica y se autovalora “el Instituto” por el papel estratégico que desempeña en un país que envejece. Ya que aparece igualado a la preocupación misma.
- Los mejores profesionales especializados en tercera edad, en su mayoría han sido pagados por el Instituto. Y en su mayoría han desarrollado su vida profesional estudiando la problemática de la población beneficiaria. Estos estudios quedan presentados ante la comunidad científica nacional como estudios sobre la tercera edad. Son escasos, por no decir inexistentes los estudios que han incluido a los adultos mayores sin cobertura previsional.¹⁶⁵ Por lo tanto se podría sostener que este anudamiento entre el significativo tercera edad y el significado jubilados ha construido como una de sus cadenas de equivalencias el anudamiento, especialistas en tercera edad igual a especialistas en jubilados.

Una de las formas de construcción y usos de los problemas sociales según Murray Edelman la conforma “*la constitución de autoridades*” en palabras del autor “*el lenguaje que construye un problema y le proporciona un origen es también una justificación razonada para invertir de autoridad a personas que afirman tener algún tipo de competencia.*”. Estas autoridades no son ajenas a los intereses en la justificación de soluciones. Es importante agregar que el Instituto no sólo formó especialistas en “tercera edad” sino que dio origen a un nuevo actor, que se constituirá en autoridad con intereses bien claros en la justificación de soluciones: el prestador. Los prestadores incorporan una nueva lógica al sistema de atención, y los especialistas no van a estar ajenas a éstas por cuanto serán una fuente importante de trabajo.

Ha incidido la creación del Instituto en la creación de un mercado para los prestadores. Este ha condicionado la oferta de servicios para los adultos mayores a partir de la forma, el moldeado, que le han dado fundamentalmente los prestadores (cabría analizar la racionalidad o irracionalidad del mismo). Por lo cual se ha instalado un estándar de atención cuyo acceso está totalmente mercantilizado. Está cuestión trasciende a los jubilados y pensionados para impactar en los adultos mayores sin cobertura.¹⁶⁶ Los prestadores constituyen en un actor con mucho poder y con gran capacidad de incidir en las decisiones del Estado. Han crecido como sociedades con fines de lucro, han obtenido una tasa de ganancia sostenida durante treinta años. La puja por la cápita que pague el Instituto por afiliado se ha transformado en el eje de discusión de las prestaciones que éste realiza. El prestador ha adquirido una capacidad de negociación fortalecida por la continuidad y la transmisión de la experiencia que no ha tenido ni el Instituto ni los organismos del sector público. Es frecuente observar en Argentina un anuncio por un noticiero que los prestadores dejaran de prestar tal o cual servicio, inmediatamente el actor obligado a dar respuesta es el funcionario que intervenga en la cuestión. Ha habido pocas experiencias donde usuarios presionen con tanta efectividad a un prestador. Esta temática por la complejidad y la envergadura que presenta no será tratada en este trabajo. En lo que a este

¹⁶⁴ Mitad del consumo de medicamentos, 80 % de tratamientos oncológicos – por lo que debería estudiarse su responsabilidad en la conformación de uno de los sistemas de salud más ineficientes del mundo.

¹⁶⁵ Oddone J. Estudio de la situación social de los adultos mayores. 1994. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Oddone Julieta. “Ancianidad y pobreza: un estudio en La Capital y el Conurbano”. Revista Encrucijadas de la Universidad de Buenos Aires nº 3. Enero de 2001. Oddone J. Las ancianas pobres. Un estudio de casos. Pobreza urbana y Políticas Sociales. Boletín especial CEIL. 1995. Paniagua Mazorra, A. Consideraciones sobre el concepto de pobreza aplicado a los ancianos, en Revista Española de Geriátrica y Gerontología, N° 28. Oddone, J y Gimenez, D. Vejez y Pobreza en el área rural. Estudio comparativo entre una unidad pastoril y una agricultura. VIVIR en plenitud N° 50, año 12, Boletín SAGG.

¹⁶⁶ Valga el ejemplo: si en casi todas las rutas cobran peaje y no hay muchos caminos alternativos, puedo no moverme o elegir una ruta que no cobre, pero si quiero hacer el traslado de la forma más rápida y sencilla tengo que pagar.

trabajo respecta, es claro que si este actor con gran incidencia en la toma de decisión de los organismos estatales ha conquistado un pago por afiliado resistirá cualquier medida que pueda significar un modelo de prestación alternativo. Un caso estudiado recientemente es el crecimiento de los hogares geriátricos a partir de la existencia del Instituto que no se condice con las necesidades recomendadas sino que ratifica un modelo de prestación en beneficio de sociedades con fines de lucro. Las modalidades que a bajo costo pueda desarrollar el sector público va de suyo que rápidamente estarían cuestionando la racionalidad de los sistemas de prestación. Máxime cuando es el propio estado el que está financiando el 70 % de las prestaciones del Instituto como lo ha reconocido recientemente un informe de la Secretaría de la Tercera Edad de la Nación. Este financiamiento por parte del Estado rompe el mito de los sistemas de previsión contributivos y no contributivos. Tampoco este será tema de desarrollo de este trabajo ya que constituiría un tema en sí mismo, pero ha sido un tema tratado con gran seriedad por El Informe Nacional sobre la Tercera Edad.¹⁶⁷

El otro aspecto a considerar es con relación a las otras instituciones que ha creado el Estado para atender a los adultos mayores y que no excluyen (como sí lo hace el INSSJyP) a aquellos sin cobertura. Cómo característica saliente es que se trata de instituciones débiles, desde los presupuestario, desde la cobertura de sus programas y de la calidad de sus prestaciones. La Secretaría de la Tercera Edad con rango de Secretaría de Estado que tiene un presupuesto exiguo. El programa Apoyo Solidario al Mayor (ASOMA)¹⁶⁸ constituyó el intento institucional más importante desde el punto de vista de la cobertura de los beneficiarios. Este programa de alguna manera conformó una suerte de interpelación a los adultos mayores sin cobertura previsional, desde la política pública, y llegó a tener 197.000 beneficiarios¹⁶⁹. Pero este programa tiene debilidad institucional desde el punto de vista de lo presupuestario. Esto se ve reflejado en una precariedad de la calidad de las prestaciones, un promedio de siete entregas de alimentos anuales. A esto se suma la inexistencia de propuestas de asistencia técnica que llegaran a las unidades efectoras del programa.¹⁷⁰ Esto ocasionó que por ejemplo no se conformara una red de experiencias y de referentes institucionales a pesar de haber tenido siete años de continuidad. Es importante aclarar las fortalezas del programa en relación a la selección de la población objetivo (personas mayores de sesenta años sin cobertura previsional) y la distribución en todo el territorio del país de acuerdo al mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Desde su inicio en la Subsecretaría de la Tercera Edad dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social generó una serie de iniciativas embrionarias de lo que debería ser una política que contenga a los adultos mayores sin cobertura. Entre ellas un subprograma de entrega de medicamentos que tuvo su origen en 1998. Este subprograma tenía por objeto garantizarle la entrega de medicamentos básicos a todos los beneficiarios del programa ASOMA. Este Programa llegó a tener una cobertura del veinte por ciento de los beneficiarios del programa lo que constituye una experiencia importante pero que corre el riesgo de establecer otra frontera en este caso entre los que son beneficiarios y la “lista de espera”.¹⁷¹ Se trabajaron algunas

¹⁶⁷ Secretaría Nacional de la Tercera Edad y Acción Social. Informe Nacional de la Tercera Edad año 2000.

¹⁶⁸ El Programa ASOMA Resolución 1166/95 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

¹⁶⁹ Siempro. Minsiterio de Desarrollo Social de la Nación.

¹⁷⁰ La terminología utilizada por el programa Unidad Efectora es el lugar último de distribución, donde el beneficiario retira la caja de alimentos. Llegaron a constituir 5000 unidades efectoras, son escasos los registros de las direcciones, los responsables. Cuando me refiero a la inexistencia de líneas de asistencia técnica lo hago agregando que llegaran a las unidades efectoras. Desde el nivel central se llevaron adelante líneas como la de iniciativas sociales, turismo, vestimenta, pero en ninguno de los casos la cobertura sobrepasa el 10% de los beneficiarios. Un caso aparte es el del llamado ASOMAMED destinado a la provisión de medicamentos a partir de un acuerdo con la industria farmacéutica que llegó a cubrir el 20 % de las unidades Ejecutoras (en terminología del programa la provincia, municipio u ONG encargada de brindar la prestación). Hubo experiencias de educación nutricional sustentadas desde el trabajo de practicantes de la Universidad con muy buenos resultados pero no se llegó a trabajar con más del 2% de la población.

¹⁷¹ Las “listas de espera” están precariamente registradas, pero constituyen aquella demanda relevada. Cabe aclarar que en muchos casos al mantenerse cupos fijos las listas de espera no se relevan para no “generar expectativas en la población en espera. Ya ha sido suficientemente estudiado en el sector salud lo que constituye la

experiencias de talleres de educación alimentaria, así como la elaboración de materiales gráficos impulsados desde el programa. Y algunos pequeños proyectos de “iniciativas sociales”, en el área de vestimenta, apoyo a hogares de día municipales. Se iniciaron importantes trabajos de coordinación con lo que era el programa de cuidadores domiciliarios. Y se colaboró en la elaboración del Plan Nacional de Mayores. Considero que fueron ideas embrionarias y que seguramente despertaron la inquietud por la temática en mucha gente.¹⁷² Cuando me refiero a la debilidad en la asistencia técnica es porque habiendo sido un programa que llegó a todos los municipios del país¹⁷³, no guardaba relación con las propuestas del organismo nacional ni con los perfiles que lo llevaban adelante. Considero que constituye un nudo en la historia de las políticas dirigidas a los adultos mayores sin cobertura.

Retomando los aspectos del programa ASOMA indican una débil institucionalidad, el no haberse constituido como una entrega mensual de la prestación alimentaria no ha permitido que se la considere como un derecho adquirido por lo que siempre está más cerca de perderse que de mantenerse y crecer. Una reflexión interesante es acerca de la evolución de los presupuestos de los programas Pro Bienestar y el ASOMA que se hiciera en el capítulo dos.¹⁷⁴ Otra debilidad que es propia de los programas alimentarios y del hecho que no hayan sujetos constituídos como actores es la disminución del valor del bolsón.¹⁷⁵ El Programa Asoma se fusiono en el Programa UNIDOS¹⁷⁶ en junio de 2000. Mantiene los beneficiarios inicialmente junto con otro programa alimentario nacional que atendía a los chicos de 0 a 5 años. La nueva unidad de atención pasa a ser la familia. En este sentido considero que es un error perder la identidad de los que constituyó un avance en la materia. Ya que uno de los riesgos que se corre es que se genere fragmentación en la población. Que se haga elegir en términos de prioridad entre una familia numerosa y un viejo. Esto significa un retroceso, de una previsión presupuestaria, que tuvo una continuidad – se mantuvo- durante seis años. Porque al disolverse, o mejor dicho fusionarse los programas no se ha evaluado que al ser la familia la receptora se altera un orden. No se ha evaluado la significación para toda la relación familiar que deje de ser el adulto mayor quien aporta el bolsón de alimentos a la mesa familiar. Tampoco se ha evaluado cuál es la situación actual, si la cantidad de beneficiarios adultos mayores ha retrocedido.¹⁷⁷

Otra de las debilidades propias de la falta de institucionalidad es la falta de poder de los profesionales (u otras personas) diferentes de los beneficiarios que consideran el problema. Y esto es un interrogante para la intervención por cuanto tal vez signifique falta de ejercicio de poder. Es considerado problema por técnicos (mayoritariamente trabajadores sociales),

demanda oculta. Sin embargo a pesar de estas limitaciones en el caso del distrito en el que me desempeñé la lista de espera llegaba a igualar la cantidad de beneficiarios.

¹⁷² Mi caso particular es uno de ellos, como tantos otros. Por otra parte la existencia del Programa generó la creación del área de tercera edad de muchos municipios, así como en la pastoral de por ejemplo Cáritas San Miguel. Esto puede ser reflexionado como efectos de la capacidad de iniciación autónoma del Estado. Como efecto movilizador y que concita adhesiones a partir de la formulación de políticas. Estas cuestiones no han sido evaluadas en siete años de programa y puede constituir otro ejemplo de la precariedad en la calidad de las prestaciones.

¹⁷³ Pocos programas nacionales en la década del 90 tuvieron el privilegio de llegar a todos los municipios del país. Sería objeto de otra ponderación la poca importancia de este aspecto sin duda relevante, de la dirigencia política.

¹⁷⁴ El Programa Pro Bienestar y el ASOMA nacieron prácticamente en el mismo año, el primero con un presupuesto de veintinueve millones de pesos anuales y el segundo con un presupuesto de diecisiete millones, al cabo de seis años el primero tiene un presupuesto de 129 millones de pesos y el segundo de 21 millones de pesos. Otro análisis de la misma cuestión se puede hacer a partir de que en el primer caso hay un actor social y político fundamental que son los centros de jubilados y en el segundo no hay un actor social que se haya constituido como tal.

¹⁷⁵ El programa comenzó teniendo un valor por bolsón de 25 y hoy se encuentra en 15\$. Lo mismo ocurrió con el Pro Bienestar que comenzó con un valor de 59 pesos el bolsón y hoy se encuentra en 22 pesos. Anteriormente con el Plan Alimentario Nacional. Merecería ser objeto de reflexión y de relación con la debilidad de los actores.

¹⁷⁶ Decreto N° 547/00 del Poder Ejecutivo Nacional. Creación del Sistema Alimentario Federal (SAF) y del Programa Unidos. 7 de Julio de 2000.

¹⁷⁷ El programa UNIDOS en el único caso de la Provincia de Buenos Aires, mantiene en un 100% como criterio de selección del mismo a los adultos mayores sin cobertura previsional.

empleados por el Estado que desempeñan entre muchas otras tareas la de atender a la población desde instituciones que no han diseñado instrumentos para atenderlos (se podría analizar la inexistencia de capacitaciones para los clínicos, cuantos hospitales tienen consultorios especializados, la falta de medicamentos para adultos mayores en los efectores de salud pública – las últimas líneas de financiamiento han tenido que ver con lo materno infantil-). Un rasgo comparable es la dedicación de profesionales al seguimiento de programas alimentarios en el caso de Pro Bienestar y el ASOMA que ya fue mencionado en el capítulo dos.

En el marco de los análisis de porque no se ha constituido como problema la cuestión de los adultos mayores sin cobertura , se puede exponer razones de mercado. En este sentido se podría afirmar que los adultos mayores sin cobertura previsional no son importantes para el mercado, puesto que prácticamente no consumen. Porque a partir de la existencia del INSSJyP se creo un mercado que condiciona la oferta de servicios para los adultos mayores.

2. El debate de dos posiciones posibles: la invisibilidad – la visibilidad

Lo que voy a analizar es la posición de dos actores relevantes. Uno es el de la diputada América Gonzalez¹⁷⁸ y el otro es el Secretario de la Tercera Edad de la Nación Licenciado Aldo Isuani.

América Gonzalez reconocida integrante de la comisión de la tercera edad de la Cámara de Diputados de la Nación. Llegó a diputada¹⁷⁹ a partir de ser un personaje conocido de la televisión encargada de un espacio denominado “El rinconcito de los jubilados”, en el que ejerce una función de “defensora de los jubilados” haciendo gala de su condición de abogada especialista en temas previsionales.

América Gonzalez se opone a la reforma previsional, por un lado por no estar de acuerdo con la supresión de la Prestación Básica Universal (PBU), siendo fiel al programa de la Alianza que ella conforma y en el que claramente se sostiene esa posición, que el presidente electo desconoce. Pero por otro lado se opone al ingreso universal para los mayores de setenta años que no cuenten con ninguno. Al describir su fundamentación un diario expresó “se mostró contraria además a la creación de la Prestación Universal que estableció el decreto reformista, y que es una asignación de 100 pesos destinada a mayores de 75 años que no hayan aportado al sistema jubilatorio y no tengan inmuebles a su nombre.

“.. Eso es un engendro, porque en definitiva es una pensión no contributiva, que ya existe para los pobres de pobreza total con más de 70 años. Si ya existe, ¿Para qué quieren ponerla dentro del sistema jubilatorio?”¹⁸⁰.

Ella no está igualando derecho promulgado a beneficio otorgado. Pero merecería que alguien de la Comisión de Tercera Edad de la Cámara de Diputados analizara los beneficios que cobran solo 41.000 personas de 312.000 potenciales beneficiarios. Pero América Gonzalez está convencida que la cobertura previsional en la Argentina no es lo que plantean diversos estudios sobre el tema, inclusive los organismos oficiales. En un artículo señala *“Hoy el sistema previsional argentino tiene una cobertura que alcanza al 92 por ciento de la población mayor de 65 años”*.¹⁸¹ Afirmación sin ningún asidero real en los estudios sobre la cobertura previsional en la Argentina. Más allá que la diputada es una especialista en el tema y que ha ejercido una importante oposición a los intentos de reforma que perjudican a los jubilados, y que señala los aspectos la debilidad de los mecanismos para el supuesto “ingreso universal” cuando sostiene que :

¹⁷⁸ Presidenta de la Comisión de Tercera Edad de la Cámara de Diputados de la Nación.

¹⁷⁹ El tema de la construcción de un personaje que actúa en defensa de los jubilados y que luego se proyecta a la política, tiene varios ejemplos a analizar en la historia argentina sobre todo en el distrito de capital federal, Manrique, Santiago De Estrada, el partido blanco de los jubilados, América Gonzales, Semino

¹⁸⁰ Diario El Dia, 24 de febrero del 2001. “El Frepaso presentará su propio proyecto de reforma previsional”.

¹⁸¹ América Gonzalez. Nota de opinión firmada, titulada “Jubilaciones: otro sacrificio”, diario Clarin 22 de noviembre de 2001.

“Dada la cobertura que hoy alcanza al sistema, con beneficios contributivos promedio de \$345 y no contributivos de \$145 —con PAMI incluido—, la implementación de un beneficio universal de \$100 para mayores de 75 años que no tengan ingresos resulta insignificante. En realidad, estamos sacrificando a los trabajadores que se van a jubilar a partir de marzo de 2001, reduciendo su prestación en un 20% promedio, contra la promesa que dentro de 15 años se ampliará la cobertura no contributiva. Y habría que preguntarse, también, por qué deberíamos creer que dichos beneficios no contributivos se transformarán en una realidad, cuando el sistema previsional se modifica (siempre en perjuicio de los beneficiarios) cada dos por tres, sin consulta legislativa¹⁸²”.

La diputada mantiene su cualidad crítica cuando analiza el sistema previsional pero no lo es de igual manera en relación con la situación de los adultos mayores sin cobertura previsional, este subconjunto del conjunto tercera edad. En este sentido es que me parece interesante la reflexión, máxime teniendo en cuenta que se trata de la Presidenta de la Comisión de Tercera Edad de la Cámara de Diputados de la Nación.

El otro actor relevante que voy a analizar es el Secretario de la Tercera Edad de la Nación el Licenciado Aldo Isuani. Isuani luego de pronunciado el primer paquete de medidas que incluía el ingreso universal de ochenta pesos, lo toma como un hecho y redobla la apuesta en el sentido de proponer que ese ingreso sea de cientocincuenta pesos, lo que rápidamente fue respondido por autoridades del Ministerio de Economía de la Nación como inviable. Esta propuesta fue publicada en varios medios nacionales. La secretaria profundizó el planteo y por primera vez se difundieron datos oficiales acerca de los adultos mayores sin cobertura que disponía el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos desde tres años antes.

*“... Uno de cada tres adultos mayores de 65 años no posee jubilación ni pensión en la Argentina, cifra que refleja a las claras el estado de desprotección de los ancianos en nuestro país. Entre las personas de más de 70 años, actualmente existen 312.000 adultos en esa condición. El costo de otorgarles un subsidio por 150 pesos mensuales demandaría al Estado 561.600.000 pesos, el 0,19% del PBI. Así no quedaría nadie sin cubrir”, señaló el secretario de Tercera Edad y Acción Social, Aldo Isuani. En ese sentido, el funcionario adelantó que estudia elevar al Congreso un proyecto para instrumentar una prestación universal por ese monto, destinada a los mayores de 70 años sin beneficios previsionales, propios o del cónyuge. Luego, en el largo plazo, el subsidio se extendería a los ancianos de entre 65 y 70 años... El diagnóstico es concluyente: la cobertura disminuye de manera directamente proporcional con la posición en la escala social. Por eso, no sólo debemos pensar en aumentar a los jubilados, sino en extender las prestaciones”, indicó con los datos en la mano Isuani, cuya oficina depende del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente”.*¹⁸³

Lo expuesto es otro ejemplo de construcción de razones para los problemas y de problemas para justificar soluciones (entendiendo por esta el seguir determinado curso de acción) Considero que es un nudo este planteo en el tratamiento de la temática por la capacidad de iniciación autónoma del Estado. Estas afirmaciones las está haciendo un Secretario de Estado de la Nación. En este sentido es importante retomar lo planteado en el Capítulo 1 acerca de la importancia de estudiar el surgimiento histórico de una cuestión, detenernos en la consagración estatal de la cuestión y poder establecer los nudos más importantes en la trayectoria de esa cuestión.

“en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el período previo al surgimiento de la cuestión. Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esta visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión”.

¹⁸² América Gonzalez. Nota de opinión firmada, titulada “Jubilaciones: otro sacrificio”, diario Clarin 22 de noviembre de 2001

¹⁸³ Diario La Nación, 8/8/2000. “Estudian subsidiar ancianos sin jubilación”

El autor nos propone detenernos en lo que él conceptualmente define como “la capacidad de iniciación autónoma por el Estado” Más allá de haberlas iniciado o no Guillermo O Donnell sugiere que se mire “la toma de posición por parte del Estado” entiende por que en esta se “explícita una intención de “resolverla” que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales.”

Es importante para esta disertación señalar que cuando se menciona a Aldo Isuani se trata de un Secretario de Estado¹⁸⁴ con profundo conocimiento de la temática por cuanto ha escrito uno de los más completos trabajos sobre la “Maduración y Crisis del sistema previsional en la Argentina”. Este trabajo es uno de los pocos antecedentes que mira el sistema previsional desde la cobertura del mismo. Para esto utiliza un concepto: Población Potencialmente Jubilable. La pregunta que atraviesa el trabajo mencionado y que intenta dar cuenta de la situación de la tercera edad en la argentina en ese momento, es la siguiente:

¿En qué medida la sociedad argentina está cubierta frente a los riesgos de la vejez, muerte o invalidez mediante las prestaciones que otorga la previsión social? Dar cuenta de la cobertura de la población requiere de la elección de algún elemento de medición¹⁸⁵.

El instrumento que utiliza es una estimación, resultante de la Población Potencialmente Jubilable y los beneficiarios del Régimen Nacional de Previsión. Siguiendo la línea de esta disertación, los adultos mayores sin cobertura previsional son interpelados en este trabajo.

Un dato revelador es que el sólo rango de un organismo no garantiza el tratamiento de la cuestión, a manera de ejemplo se puede mencionar la creación de la Secretaría de la Tercera Edad de la Nación. Esta secretaría había sido creada en mayo del año 1997 y en el balance de su primera gestión de más de dos años enumeró sólo las acciones llevadas adelante para los jubilados, porque no hubo otras. En ese momento quien era Secretario¹⁸⁶ de la Tercera Edad de la Nación también era el Presidente del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Es la expresión institucional del anudamiento del significante tercera edad y el significado jubilado.

3. La Posibilidad de propuestas incluyentes activas: El Seguro de Desempleo Y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos

Esta constituye la propuesta política más seria, en términos de inclusión social, en la actualidad en Argentina.¹⁸⁷ Es una propuesta que busca legitimidad a través de la firma de un millón de ciudadanos para poder ser considerada en un referéndum nacional que se desarrollaría el 10 de diciembre de 2001. En esta propuesta se contempla la inclusión en el mismo de los Adultos mayores sin cobertura previsional junto con aquellos jubilados y pensionados que cobran haberes mínimos, junto a todos los niños del país y junto a los jefes de hogar desocupados.

Entre sus objetivos se propone dos:

¹⁸⁴ El Secretario de la Tercera Edad de la Nación Lic. Aldo Isuani

¹⁸⁵ Isuani Ernesto, Golbert Laura, Feldman Jorge. Maduración y crisis del sistema previsional argentino. Biblioteca Política n 236. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires 1988.

¹⁸⁶ En ese momento el Secretario de la Tercera Edad de la Nación y presidente del INSSJyP era Victor Alderete hoy investigado por enriquecimiento ilícito.

¹⁸⁷ No es casualidad que esta población en esta propuesta ya que se encuentran antecedentes sobre la temática de adultos mayores excluidos del sistema previsional en el centro de estudios de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) uno de los miembros fundadores de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)..El Instituto de Estudios sobre el Estado y Participación (IDEP) dependiente de ATE tiene un trabajo en el que se señala “El constante incremento de beneficios del Sistema Nacional de Previsión Social se tradujo en niveles creciente de cobertura en la población potencialmente jubilable. Hasta llegar a un 62,3% en 1990. Aún cuando este promedio puede considerarse bastante alto, evidencia que queda en el país un sector apreciable de ancianos que aún no tienen acceso a jubilación o pensión. Esta situación de desprotección se agrava aún más al desagregar el promedio nacional ya que este oculta profundas desigualdades regionales” Jáuregui Marcela. “Crisis y reformulación del régimen previsional Argentino”. Cuaderno n 15. Idep. Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) . Reimpreso marzo de 1994

- Garantizar que ningún hogar argentino quede por debajo de la línea de pobreza que establece el INDEC
- Garantizar que todo ciudadano argentino por el sólo hecho de serlo, pueda acceder al mejor nivel de vida posible en términos sanitarios y educacionales, así como tener garantido un haber mínimo frente a las contingencias de la vejez, la invalidez o la muerte. Esto supone independizar el acceso a las distintas coberturas sociales de la posición que se ocupe en el mercado laboral. Dada la crisis de empleo, acceder a la ciudadanía social deberá depender del sólo hecho de haber decidido vivir en este país.

La propuesta de la CTA incluye a los siguientes sectores:

Seguro de empleo y formación para los jefes de hogar desocupados de \$ 380. Esto requiere, suponiendo que el 34,4 % de los desocupados actuales (722.400) son jefes de hogar, de \$ 3.569 millones.

Asignación de un subsidio de \$60 por hijo para todos los menores entre 0 y 18 años. El costo fiscal bruto de esta asignación asciende los U\$S 8.807 millones. Sin embargo pueden estimarse ahorros por \$ 2.670 millones ya que esta asignación reemplazaría las actuales asignaciones familiares y otros programas asistenciales. Por lo tanto el costo fiscal neto de la propuesta planteada asciende 6.137 millones.

Recapitalizar el sistema público previsional con el objeto de extender la cobertura a todos los mayores de 65 años y mejorar el haber mínimo. En este punto nos planteamos una estrategia en tres etapas siendo la primera de aplicación inmediata. Estas son:

- *expandir la cobertura previsional.* Este objetivo se funda en la certeza de que aproximadamente el 30% de la población mayor de 65 años carece de cobertura previsional. Estamos hablando aproximadamente de un millón de personas que, entendemos, tienen una mayor presencia en los hogares de bajos recursos.
- *Elevar el haber mínimo a \$ 350*
- *Elevar el haber mínimo a \$ 450*

Lo más interesante es por un lado que la propuesta incluye su forma de financiamiento asignando partidas presupuestarias ya existentes y modificando el sistema impositivo en algunos rubros que significan una restitución de impuestos existentes hasta hace diez años que fueron resignados por el Estado en favor de los sectores más concentrados de la economía. Por otra parte la propuesta la virtud por un lado de al unir la situación de los adultos mayores sin cobertura previsional con la gran mayoría de los jubilados y pensionados, que perciben los menores ingresos, lo que le da una unidad la cuestión de la pobreza en la tercera edad. Y por el otro construye, entre tercera edad, niñez y jefes de hogar desocupados; un conjunto más amplio de la cuestión de la pobreza en la Argentina desde una perspectiva de la inclusión.

4. La visibilidad como posibilidad en la intervención del Trabajo Social

Uno de los objetos de este trabajo es acentuar las posibilidades de contribución del trabajo social en la construcción de lo socialmente significativo, en el otorgar relevancias, de construir lo socialmente relevante. La posibilidad de contribuir a la construcción de una agenda social más incluyente a partir de hacer ver lo que no se ve, lo que no se ha constituido como problema. ¿Cómo establecer la relevancia de lo construido como problema en la intervención? ¿Cómo saber si estos problemas son los más perjudiciales?

Podría estimarse que los mayores problemas son:

- Aquellos que pudiendo tener solución no la tienen (se podría decir que si no tienen solución no son problema)

- Aquellos que afectan a mayor cantidad de personas (análisis que relacionan la poca cantidad de recursos que se destinan a los problemas que afectan a la mayoría de las personas).¹⁸⁸
- Aquellos que afectan con mayor gravedad
A partir de esto se pueden establecer relaciones:
- Cantidad y gravedad
- Evitabilidad (o resolución) esfuerzo que significa
- Consecuencias.

Siempre que se habla de consecuencias, se hace un ejercicio, que consiste en hipotetizar que hubiera sucedido si hubiera sido de otra manera. La sola hipótesis puede ser leída como una interpretación de lo que hubiese sucedido. Y por lo tanto en la interpretación de una historia. Estas interpretaciones son interpretaciones disputadas. El resultado de esta disputa va a ser lo que se considere como socialmente relevante.

Lo socialmente relevante no lo va a ser porque lo determine el trabajo social, al estilo del desarrollismo donde es la prevalencia de lo “técnico” era la que dictamina cuáles son las necesidades y cuales las formas de resolución.¹⁸⁹ Sino que, su capacidad de otorgar otras relevancias diferentes a las socialmente instituidas están dadas por la inserción profesional y la posibilidad de producción de conocimientos, en el lugar donde opera, donde trabaja. Posibilidad que no es de una disciplina sino que es la de un acercamiento a las condiciones de vida de los hombres. Freire sostenía en el capítulo uno de su *Pedagogía del Oprimido* que:

*“Tanto la humanización como la deshumanización, dentro de la historia, en un contexto concreto real, son posibilidades de los hombres ... que si ambas son posibilidades, solo la humanización responde a la vocación de los hombres. Vocación negada en la injusticia, en la explotación, en la opresión, en la violencia de los opresores. Vocación afirmada en el ansia de libertad, de justicia, de lucha de los oprimidos por la recuperación de la humanidad despojada”*¹⁹⁰

Esta posibilidad pensada desde dentro del trabajo social implica recuperar saberes y miradas sobre la historia, saberes de la historia profesional, porque no es solo el lugar el que nos da ese privilegio. El lugar privilegiado se lo da al trabajo social la recuperación histórica de una mirada desde una matriz de pensamiento donde la posibilidad (determinados significados posibles) no devenga necesidad (que esos significados se hagan necesarios excluyendo otros).

No es privativo del trabajo social, pero si es tener claro que son las disciplinas llamadas a intervenir, las que tienen posibilidades singulares de transformación. Los maestros, los educadores, los médicos generalistas, los sanitaristas, los enfermeros, los trabajadores sociales, entre otros. En el caso de los trabajadores sociales, recrear los debates contra la refilantropización de lo social, diciendo que esto ya existió, que las damas de la alta sociedad, o las intervenciones aisladas teñidas de un supuesto apoliticismo no son nuevas, que si en este momento brotan de legitimidad tiene también que ver con una matriz histórica.

Las formas de construcción colectiva de la profesión han crecido y aparecen nuevas formas como los núcleos de investigación de la PUC de San Pablo, los equipos de investigación constituidos en los últimos años en diversas unidades académicas o en las publicaciones de trabajo social de los años noventa como la revista *Margen* o la revista *Desde el Fondo* de la Universidad de Entre Ríos.

¹⁸⁸ El campo de la salud ha generado este tipo de análisis donde se relacionan la gran cantidad de recursos que se destinan a enfermedades que afectan a pocas personas y la poca cantidad que se destina a los problemas por los que mueren las grandes mayorías. Además ya son clásicos los análisis que comparan la cuantiosa cantidad de recursos que se destinan a los últimos minutos de vida en contraposición con las ínfimas cantidades para prevenir enfermedades que afectan a millones de personas.

¹⁸⁹ Tenti Fanfani Emilio. *Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención*. P.

¹⁹⁰ Freire Paulo. *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI. Argentina, 1985.

Es importante señalar como un hito la conformación de un grupo de reflexión, en el año 2000, en el Consejo Profesional de Graduados en Servicio Social o Trabajo Social de Capital Federal, acerca de la intervención con y para la tercera edad.¹⁹¹

Así como recuperar propuestas que colegas, especialistas en el campo de la tercera edad, han hecho con el objeto de optimizar las políticas sociales de este campo. En un trabajo que se titula *“Es imprescindible la articulación a fin de pensar Políticas Sociales para la tercera edad”* sugiere lo siguiente: *“El trabajo parte de la base de la fragmentación y desarticulación de las Políticas Sociales en nuestro país y de la actual inexistencia de una Política Social integradora para la tercera edad”*.¹⁹²

La sistematización de éstas tomas de posición por parte del Estado, con una mirada puesta en la cobertura real de los beneficios que originan, constituye, considero uno de los aportes de esta disertación. La sistematización de acciones, que coordinadas o no, se llevan adelante desde el sector público, representa retomar planteos de la historia del trabajo social. Estos planteos giran con relación a la necesidad de coordinar y articular acciones con otros trabajadores sociales de otras instituciones, así como con otras disciplinas. Y en relación a que esta articulación y coordinación puede hacerse hoy marcando la premura que exigen hoy las condiciones materiales de existencia de las clases populares en América Latina.

*“No es el trabajo social que se incuba en la teoría y que sólo está designado a aplicarse en la práctica cuando haya cambiado la sociedad. ..Su carácter es actual, en cuanto actual es también el proyecto popular, que no espera un mañana anhelado, sino que se constituye como real en el presente.El Trabajo Social Alternativo (TSA) es ante todo, una tarea orgánica, propia de profesionales que participan en gremios y asociaciones. Más aún, más organizaciones deben aliarse, a distintos niveles, con otros profesionales (médicos, enfermeras, abogados, maestros ..) que participen del mismo enfoque y del espacio laboral común: sólo así pueden empujar eficazmente para crear espacios institucionales en que los recursos (materiales, técnicos, humanos..) se articulen al servicio de la organización popular .”*¹⁹³

No afirmo en este trabajo que el trabajo social sea un constructor de agenda, como la creación de una nueva gran misión a la que esta llamado a cumplir, sino que atravieza la disertación la posibilidad de contribución a hacer visible lo invisible. Separado de la omnipotencia de quien descubre y es él el que lo hace, y de la impotencia que llama a la quietud en la intervención por lo que está determinado desde lo que sea considerado como problema social. Una de las posibilidades de la intervención es hacer visible lo invisible, en argentina trabajos como las producciones de los tesis de la maestría de trabajo social UNLP/PUCSP el de Alfredo Carballeda en relación a las construcciones discursivas que dan forma a lo social en la historia argentina, como el trabajo de Nicolas Rivas que pone en evidencia la densidad de cuestiones que atraviesa la intervención profesional en la autoconstrucción de viviendas y sugiere la aguda reflexión sobre la misma como posibilidad, así como el trabajo de Claudia Belzitti que ahonda en las formas concretas de las marcas que deja el HIV y demuestra desde su espacio de intervención la importancia de comprender las diferentes significaciones posibles. Es romper con lecturas que por detenerse en lo general dejan de lado, congelan. Es romper con una tradición de producción de lo académico donde en las grandes afirmaciones se pierde la singularidad del sujeto y generar la producción teórica como alimento de la intervención. Por lo que considero que el aporte de este trabajo es la posibilidad de hacer visible lo invisible, como desde la intervención se pueden ir construyendo visibilidades. La frase aquella de Adorno que no hay lugar para la poesía después de Auschwitz es trasladable a los estilos de producción

¹⁹¹ El Consejo Profesional organizó, en septiembre de 2000 un curso sobre “Políticas sociales con y para la tercera edad”, esta iniciativa surgió como propuesta de un núcleo de estudio sobre la temática que tiene como finalidad incidir en la toma de decisiones en las políticas sociales del sector.

¹⁹² Paola Jorge. “Es imprescindible la articulación a fin de pensar Políticas Sociales para la tercera edad”. En revista Gerontología Mundial. Noviembre de 1998.

¹⁹³ Maguiña, Palma D, Quiroz T, Urrutia C, Varas N. Trabajo Social Alternativo y Proyecto Popular. Celats. Revista nº 28

académicas donde la situación social ya no deja lugar para miradas elegantes y prolijas de hablar de lo social sin hablar de las múltiples formas del sometimiento y no es la falta de rigurosidad lo que promulgo sino el esfuerzo puesto en la finalidad que debe orientar las producciones y ahí si trabajar con rigurosidad.

Es una guerra sin cuartel a miradas de la política pública donde priman lógicas de presentación, donde más que “políticas de la indigencia son indigencias de la política”, donde lo que es increíble es a lo que reducen algunos dirigentes “progresistas” el margen de lo posible.

El continuo retroceso de lo social que viven nuestros países, es una derrota política donde varias de las batallas se pierden por no considerar los saberes generados desde la intervención en lo social (y no me refiero solo a las profesionales). Miradas centralizadas, pero no como una mirada del conjunto sino como un centro donde no se llega a ver la periferia. Una mirada que se instala en el centro de la comodidad, en el centro de las visiones donde “todos somos economistas” parodiando y repitiendo como comedia el “todos somos judíos” del mayo francés que indicaba que una injusticia hecha en cualquier parte era una injusticia hecha a todos. Se asume con gran facilidad, y comodidad, el lugar del poder. Todos son contadores, gendarmes del margen de lo posible. En nombre de la “prioridad” se instalan contrasentidos. El costo social de optar en nombre de una prioridad invisibiliza de establece las reglas de juego de las opciones en falsas dicotomías.

Pero es la intervención en lo microsocioal, que alimenta lo macro la que debe pintar de grises la emergencia de las singularidades. No como lógica cultural que hace aparecer los “derechos difusos” cuando se evaporan los derechos sociales. Sino como la batalla sobre la concepción de lo social, se da contra las formas que recrean la caridad el cara a cara que construyen una refilantropización. Ya no alcanza tampoco con el garantismo de la tecnología del seguro, sino de formas que indaguen en las nuevas identidades desde una nueva concepcion integradora de nación.

En lo social, la concepción del sanitarista argentino Floreal Ferrara que nos plantea la salud como conflicto “como la capacidad individual y social de modificar las condiciones que limitan la vida”, nos indica un camino. El registro y el análisis de las condiciones que limitan la vida, el registro y análisis de las capacidades para modificar esas condiciones deben posibilitar nuevas formas de intervención en lo social. Plantea un camino de pensar estratégicamente, de estudiar las reglas de juego a partir de conocer los resultados y desarrollar capacidades que permitan ir modificando esas reglas de juego. Nunca desde la caridad, la falsa generosidad diría Freire, se reconstruye la humanidad, o la salud según Ferrara.

Hacer ver lo que no se ve, descubrir la filigrana de la guerra en los tiempos de paz . En este trabajo me propuse trabajar sobre como se plantea esta batalla en la construcción y los usos de los problemas sociales, que, por definición constituyen el objeto de intervención del trabajo social. Pretendo hacer un elogio de la intervención, de la que se hace, no de la que se dice que se hace. Un elogio de la legitimidad social que tienen las preocupaciones que surgen de la intervención; un elogio de la investigación, que surgida como preocupación inicial se transforma en la finalidad de la investigación. Como un camino, no el único, para contribuir a construir una agenda social incluyente. Reproducimos muchas veces la lógica de la presentación de la academia para presentar experiencias que “cierren”. Y pocas veces hablamos de lo que trabajamos. Este trabajo, parece invadido de un tedio, el de luchar con lo cotidiano, con el absurdo, que es el de tratar de decir algo de lo que no se ha constituido como problema. Como diría el pensador argentino Dolina es situarse en el centro de la incomodidad y no en la galería de los grises administradores.

El impregnarnos con la historia de los sujetos con los que trabajamos nos enseña y nos sitúa. Nos da una agenda que jerarquiza lo que desde otros lugares pueden ser subestimando como “pequeñas batallas”, “apenas intentos reformistas”, “parches” en la más simplista de las observaciones. Lo que le da la jerarquía a las pequeñas batallas es la finalidad. Es aquella intervención que lo que proporciona es un alivio, nada más y nada menos. Las posibilidades de la intervención son pequeñas construcciones que permiten aliviar, que no es poco, marcan

caminos posibles para las políticas y generan pequeñas visibilidades. Tal vez estas pequeñas intervenciones construyen visibilidades efímeras a partir de no forma parte de la agenda. Probablemente este sujeto se haya ido construyendo desde pequeñas intervenciones. Cada intervención de un trabajador social en salud, que lo incorpora en un programa alimentario, que construye un circuito para que el acceso a un medicamento sea posible; que lo incorpora en un programa de empleo o de vivienda que originalmente no estaba dirigido a él, va construyendo de forma efímera, va dando visibilidad a ese sujeto que estaba invisible

Es por ejemplo mejorar una respuesta de un medicamento lo que nos puede abrir la puerta a ir cuestionando un sistema de salud desde la accesibilidad. Y ahí no estamos solos, van a estar con nosotros los enfermeros, los médicos, los maestros. Nos hace enriquecer las tácticas y nos permite dimensionar la estrategia.

Pensando en términos bélicos, valoramos los avances en el territorio conquistado (valga decir un programa con un presupuesto asignado, la defensa de un equipo constituido en el trabajo, una organización social consolidada, los embriones de experiencias generadas en la práctica comunitaria), estamos atentos a lo que nos pueda hacer retroceder. Somos agudos en la crítica a las formas que pueda ir adquiriendo el territorio conquistado de manera que contribuya a una mejor ocupación y estamos alerta ante las críticas que puedan significar ceder en el territorio (de los tecnócratas de lo social, o profesionales de la academia, que nada entienden de significaciones). La historia de las conquistas sociales es una historia de miles de pequeños pasos la historia de los retrocesos suele ser bastante más brusca.

Consideraciones finales

Lo primero que puedo afirmar es que lo que define que es un problema social es una construcción. Lo segundo es que en esta construcción intervienen diferentes actores. Por lo tanto puede ser que existan concepciones diferentes acerca de lo que es un problema social. Lo tercero es que para cada actor esta consideración no es única ni permanente. Lo cuarto es que el que una cuestión sea considerada problema y no otra hay también intereses, por lo tanto se trata de una definición disputada que se mueve en una frontera que es cambiante.¹⁹⁴

La definición de esa disputa, lo que la sociedad considere problema social en un momento dado, tendrá diferentes implicancias que actúan a la manera de supuestos:

- Tiene por supuesto que al ser “considerado” como problema social la sociedad reconoce que es algo que debe ser atendido.¹⁹⁵
- También sostiene el supuesto que lo que debe ser atendido implica que se lo privilegiará entre otras cosas, por ejemplo en la asignación presupuestaria.
- Y que mientras no sea resuelto será un parámetro, algo que permitirá medir si los mecanismos de la sociedad tienen capacidad para solucionar lo que se ha considerado como problema.

En relación con el funcionamiento de este proceso en el que se construye un problema social. De lo que trató esta disertación es de poder decir algo, del cómo es de este proceso, lo que analizo son los mecanismos, en una temática en particular, los “adultos mayores sin cobertura previsional”.

Al intervenir diferentes actores en este proceso de construcción de un problema social, y al ponerse en juego diferentes mecanismos supuso diferentes problemas metodológicos ¿Quiénes son estos diferentes actores? ¿Cómo acceder a las lógicas de los diferentes actores? ¿Cómo se define que es un problema social?

En los textos consultados hay consenso en señalar que lo que se define como problema es el resultado de una correlación de fuerzas de la sociedad en un momento determinado, tanto que podría definirse que lo que se excluye del temario público refleja una determinada hegemonía.¹⁹⁶ Que fuera una determinada correlación de fuerzas lo que definía que es un problema social en un momento dado, no me decía nada de cuál es el mecanismo que hace que esto sea así. Y cuáles son los mecanismos que en cada actor definían que es un problema social. En este sentido se consideró que no existen linealidades; intereses – acción, sino tal vez motivaciones (que pueden ser reflejos de intereses). Estas motivaciones, pueden ser más de una en un actor, o podían cambiar, por lo tanto se puede hablar de papeles que desempeña un actor. Se podrían definir como escenarios los espacios donde desempeñan estos papeles los diferentes actores. Esta correlación de fuerzas tiene expresiones en las diferentes temáticas. Se podría considerar que los actores son con relación a una temática y con relación a la disputa de lo que se define como problema. El hecho que los actores sean con relación a la temática no define

¹⁹⁴ Cuando me refiero a que es cambiante quiero decir por un lado que algo que alguien considera que es un problema social en un momento dado, puede no serlo para ese actor en otro momento. Que inclusive en un mismo actor puede haber concepciones lógicas diferentes. Y por el otro estoy afirmando que intervienen varios actores; por lo tanto se trata de concepciones diferentes que irán definiendo un producto que será disputado y cambiante. Por lo que algo que no es considerado problema social para la sociedad en un momento dado luego puede ser considerado como tal.

¹⁹⁵ Se trata de una cuestión compleja ¿Cómo considerar que es lo que la sociedad considera como problema social?. Una de las formas instituidas es a través de los estudios de “opinión pública”. Algunos trabajos (encuesta Gallup o Roemers) vienen planteando que la cuestión de los jubilados, o educación son temas prioritarios. Otra cuestión es que aunque sean tenidos en cuenta y por lo tanto que la sociedad considere que debe ser atendido no quiere decir que esté siendo atendido. Esto no significa contar con partidas presupuestarias para atender dichas “prioridades”. Este tipo de estudios representan lo instituido, lo que es considerado actualmente como opinión pública. Un estudio serio de la cuestión requeriría otras consideraciones acerca de la representatividad, de la validez de estos estudios. Un análisis teórico importante es el de J Habermas “Historia de la opinión pública”, Ediciones G. Gili, México, 1986.

¹⁹⁶ Landi Oscar Op. Cit.

naturalmente quienes son los actores. Me encontré con la necesidad de identificar actores significativos con relación a como impactó en ellos la temática o como su accionar impactó en la temática. Lo que trabajé en esta disertación tiene que ver fundamentalmente con un actor, el Estado y con algunos de los actores que construyen la política del Estado (funcionarios y políticos). Cómo el Estado atiende tal problema. Por lo tanto lo que estuve analizando es la política pública como creadora o sostenedora de problemas oponiendo el "orden producido"¹⁹⁷ (propio de la instancia política) en contraposición a un "orden autorregulado" (propio del mercado). Podría expresarse en la contraposición orden natural versus orden construido, como devenir de la propia naturaleza o como devenir de la propia historia. En este sentido siempre el pensamiento conservador intentó "naturalizar" la desigualdad social, y enfrentado a esto se contrapuso una desigualdad histórica o una raíz histórica de la desigualdad. La construcción de las explicaciones, naturalistas o historicistas, se correspondieron a un momento en el que uno podría enmarcar cada una de las concepciones en el límite de lo pensable.

Uno de los problemas con los que me encontré, en el marco de esta disertación, es como trabajar con un referente empírico, una temática general como lo es la construcción de los problemas sociales. Por definición siempre el campo de preocupación va a ser mayor que el referente empírico. El referente empírico trabajado tiene que ver con una cuestión que no ha sido construida como problema social: los adultos mayores sin cobertura previsional.

La relevancia de la problemática de los adultos mayores sin cobertura previsional

Al estudiar en la construcción de un problema social: los adultos mayores sin cobertura previsional, existía un riesgo. El de constituir un grupo a partir de un rasgo biológico (la edad), o por falta de (cobertura previsional). Esta construcción es por oposición a lo que ha quedado ausente, invisible. Por eso me aproximé desde lo contrario, desde lo opuesto. Construí una categoría, la de adultos mayores sin cobertura previsional; lo construí por la negativa, para responder a una formación discursiva hegemónica que ha igualado en argentina tercera edad a jubilados y ha establecido una frontera que lo que marca es que detrás de la frontera hay un otro. Es relevante entonces en primer término por la envergadura se trata del treinta por ciento de los adultos mayores de 60 años en la Argentina. Es decir de aproximadamente 1.700.000 personas.

La relevancia de la temática para la política pública

¿Por qué estos viejos no son jubilados? ¿Quiénes son, cuál es su historia? ¿Cómo se los considera desde la política pública? ¿Cómo es que está ausente en los beneficios de la política pública? ¿Por qué están invisibles en los discursos de los políticos? ¿Por qué están invisibles en las producciones de los especialistas?

La respuesta a estos interrogantes es una deuda que la política pública tiene para con los adultos mayores sin cobertura previsional. Lo que desde la política se construya como respuesta, tiene la posibilidad de rastrear en la historia las reglas de juego que desembocaron en que se llega a determinada situación, tiene como posibilidad redistribuir los recursos de la sociedad de manera que no se establezcan fronteras entre un sujeto que va a ser poseedor y otro *desposeído*.¹⁹⁸

Este trabajo pretende decir que el diseño de políticas debe rastrear, como uno de los caminos, el indagar en los saberes que se han generado en las diferentes intervenciones profesionales con los adultos mayores sin cobertura previsional.

Relevancia para el Trabajo Social

El tercer aspecto señalado como relevante en la introducción, es la posibilidad del trabajo social en la producción de conocimientos con relación a la temática. Es con relación a que los

¹⁹⁷ García Delgado. Estado y Sociedad. 1996

¹⁹⁸ El término desposeído tiene una significación muy fuerte en la argentina ya que era utilizado por Eva Perón para designar aquellos que habían constituido "el otro lado" hasta la llegada del peronismo. El desposeído remite a alguien que es un sujeto con historia, quien fue despojado de lo que poseía. Desde estas denominaciones se puede fundamentar el carácter de reparación histórica que le imprime a la acción social el peronismo y que constituye un sujeto de derecho social.

saberes propios de la intervención puedan ser construidos como conocimiento en un proceso de investigación.¹⁹⁹

*“La intervención determina a la investigación en trabajo social, le señala su finalidad. En Trabajo Social investigamos para intervenir. La intervención determina modos específicos de ver”.*²⁰⁰

En este sentido me interesa resaltar que lo que motiva este trabajo es una preocupación surgida de la intervención profesional. La finalidad de este trabajo está determinada por un modo específico de ver surgido de la intervención. Esta finalidad está enmarcada en la pregunta acerca de qué políticas públicas podrían atender mejor las condiciones de vida de los adultos mayores sin cobertura previsional.

Es en este camino es que podemos responder la pregunta que hace Estela Grassi *“ por qué, tratándose de un campo profesional cuyo objeto son las diversas manifestaciones del conflicto y la contradicción de relaciones sociales, expresadas (o conceptualizadas) como "problemas sociales", hay, sin embargo, tan poco (o nada) de aporte por parte de los trabajadores sociales, en el conocimiento de su propio objeto”.*²⁰¹

La respuesta a este interrogante es que en la medida que el trabajo social deje que la intervención vaya marcando la finalidad²⁰² de lo que debe investigar e investigue irá construyendo conocimientos. Vale la aclaración que esta tradición de investigación que el trabajo social va construyendo, tiene la marca de origen de un tremendo esfuerzo por romper con la hegemonía de otras disciplinas sobre ella y de los propios impactos particulares que tuvo sobre la disciplina los procesos políticos recientes.²⁰³

La disertación pretendió reflexionar sobre una de las posibilidades de la intervención. La posibilidad de hacer ver lo que no se ve; lo que está invisible. Este hacer ver lo que no se ve como primer paso, reconocer un sujeto para que éste pueda ser sujeto de políticas. Considero que el aporte de esta disertación, es plantear que la visibilidad es el primer paso para la producción de conocimientos. Estimo que la relevancia tiene que ver con la puesta en escena, con hacer subir al escenario un actor que está oculto; y que mientras esté oculto no hay derechos sociales posibles.

Entonces planteo la intervención como posibilidad, como posibilidad de construcción de sujetos de conocimiento, que generará nuevos saberes que construirán nuevos sujetos de conocimiento. Planteo la intervención como constructora y sostenedora de la cuestión. En la medida que se hace visible lo que está invisible se va constituyendo alguien con características de ciudadanía. La intervención también hace visible la frontera. En este caso es cuestionadora de la legalidad; se trata de sujetos históricos que han construido el país; que ya dieron todo lo que

¹⁹⁹ La Trabajadora Social Nora Aquín sostiene acerca de la relación investigación – intervención *“...Una y otra responden a lógicas diferentes, tienen objetivos diferentes. La investigación responde a la lógica explicativa de por qué las cosas son o están como están, buscando respuestas fundadas a este problema. La intervención, en cambio responde a la modificación, a la transformación, a la restitución, al cambio, y su eje no está centrado en el espacio racional. Contiene a lo racional como mediación, pero se define en el campo de la práctica real”.* “La especificidad del Trabajo Social y la Formación Profesional”. Encuentro Académico Nacional de F.A.U.A.T.S. Editorial Espacio, Buenos Aires, 1996.

²⁰⁰ Nora Aquín. “La especificidad del Trabajo Social y la Formación Profesional”. Encuentro Académico Nacional de F.A.U.A.T.S. Editorial Espacio, Buenos Aires, 1996.

²⁰¹ Grassi Estela. “La implicancia de la investigación social en la práctica del Trabajo Social”. En Revista Margen n 9. Buenos Aires 1995

²⁰² Hoy podemos observar como desde producciones hechas por trabajadores sociales en el posgrado se van generando conocimientos socialmente relevantes, a partir de interrogar desde lo micro reclaman la necesaria complejidad que debe contemplar el diseño de programas sociales.

²⁰³ Sin hacer un melodrama, es claro que por ejemplo la última dictadura militar suprimió el campo de actuación del trabajo social, otras disciplinas pudieron tener otro tipo de resistencias por cuanto repliegue en grupos de estudio por cuanto su espacio de intervención no había sido suprimido.

tenían para dar y que pagaron cada día de sus vidas el financiamiento²⁰⁴ de beneficios para otros que ha ellos se les niega.

En relación con la pertinencia para el trabajador social se señalaba en la introducción la importancia de problematizar lo dado como natural presente en las mejores tradiciones de la disciplina. Se analizaron los mecanismos que intentan naturalizar deshistorizando la situación de los adultos mayores sin cobertura previsional en Argentina.

A la relevancia para el trabajo social se suma la pertinencia de la temática señalada en la introducción en cuanto a la importancia de su inserción en el campo de la tercera edad. Esta inserción se caracterizó por reforzar una perspectiva que ha enfatizado desde un primer momento la cuestión de la pobreza en la tercera edad. Es la mirada crítica, desde la ejecución de las políticas sociales la que puede cuestionar, puede romper, el anudamiento entre tercera edad y jubilados, hacer ver lo que no se ve. Es un desafío y una obligación por la ubicación que ha tenido el trabajo social en el campo profesional y porque otras disciplinas no han generado conocimientos sobre los adultos mayores sin cobertura previsional. Además se mencionaba con relación a la pertinencia la historia de la inserción de los trabajadores sociales en el campo de las llamadas políticas asistenciales. Este trabajo intenta ser un aporte a lo que todos los días se manifiesta apareciendo como parcelado y con la dificultad de tratar con algo que no ha sido construido como problema.

Percibo que quedan por investigar cuestiones a cerca de cómo acceder a la singularidad de estos sujetos; como también investigar cuestiones que puedan mejorar la calidad de vida de los mismos.

Sugerencias para futuras investigaciones:

- Las posibilidades de un diseño de políticas sociales que tengan en cuenta los saberes generados desde la intervención profesional.
- Investigar acerca de que insumos necesita el trabajo social para generar instrumentos, herramientas, metodologías para hacer visible aquello que está invisible.
- Investigar y escribir las historias de vida de los adultos mayores sin cobertura previsional.
- Investigar cuáles son las políticas de salud necesarias para esta población y los programas de rápida implementación en el corto plazo.
- Sistematizar las experiencias exitosas con adultos mayores sin cobertura previsional en relación con: prevención – atención – rehabilitación de la salud; Participación ciudadana; recreación y turismo; envejecimiento activo.
- Diseño de programas de: prevención – atención – rehabilitación de la salud; participación ciudadana; recreación y turismo; envejecimiento activo.
- Evaluación de la situación actual de la población de adultos mayores sin cobertura previsional en el actual programa alimentario UNIDOS en relación con el ex programa ASOMA (avances y retrocesos).
- Los adultos mayores sin cobertura previsional como actor político y las posibilidades de articulación política con otros sectores.

“La definición de matrices de pensamiento nos permite detectar las líneas de continuidad o ruptura de los valores, conceptos enunciados y propuestos pertenecientes a las principales corrientes ideológicas en las ciencias sociales y en el debate político de nuestro tiempo (Argumedo A; 1993; p. 81)

Hay una matriz de pensamiento nacional en Argentina que ha instalado que honrar, valorar y respetar a los ancianos es una virtud de los pueblos grandes y de los hombres sabios. Una matriz que sostiene que no hay país grande sino reconoce que si en quien ha dado todo por la patria hay una necesidad hay un derecho no cumplido. Que trascendió las fronteras de la

²⁰⁴ La estructura impositiva en la argentina es básicamente regresiva por lo que en su mayor parte está financiada por impuestos al consumo, un ejemplo de esto es el impuesto al valor agregado (IVA) por el que se paga el 21% del costo en cualquier consumo. Por lo que se siguiéramos el modelo previsional en Inglaterra, cualquier persona que demuestre que ha vivido treinta años en el país le corresponde por derecho una retribución. Le corresponde por derecho porque ya ha contribuido por demás a su financiamiento.

Nación y aportó, por su iniciativa, la incorporación de la Declaración de los Derechos de la Vejez en las Naciones Unidas. Una matriz que al construir la Nación construyó un nosotros a partir de la deuda con los sectores mas postergados de la sociedad, los trabajadores, las mujeres, los niños y los ancianos. Una matriz que sostiene que la Nación no es, como piensa el nacionalismo de elite, un conjunto de valores que hay que rescatar sino que es algo que está naciendo y que hay que construir.

BIBLIOGRAFIA

Alayon Norberto. Hacia la historia del trabajo social en la argentina. Celats Ediciones. Buenos Aires,1980.

Anuario de las Naciones Unidas correspondiente a 1948.

Aquín Nora. La especificidad del Trabajo Social y la Formación Profesional. Encuentro Académico Nacional de F.A.U.A.T.S. Editorial Espacio, Buenos Aires, 1996.

Argumedo Alcira. El silencio y las voces en América Latina :notas sobre el pensamiento nacional y popular. Ediciones del Pensamiento Nacional. Buenos Aires,1993.

Artemio Lopez .Sin Privilegios. Consultora Equis. Buenos Aires. Noviembre de 1999.

Barbero Jesús Martín De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía, México, G. Gili, 1987.

_____ Procesos de comunicación y matrices de cultura, México, Felafacs - G. Gili, 1989.

_____ “De la comunicación a la filosofía y viceversa: nuevos mapas, nuevos retos”, en M. C. Laverde Toscano y R. Reguillo (eds.), *Mapas nocturnos*, Bogotá, Fundación Universidad Central y Siglo del Hombre editores, 1998.

_____ El miedo a los medios: Política, comunicación y nuevos modos de representación. En La Nueva Representación Política en Colombia. FESCOL, IEP. Colombia 1997

Blaschetti Roberto. Rodolfo Walsh, vivo. Ediciones de La Flor. Buenos Aires 1994.

Burin Mabel. El Malestar de las Mujeres, la tranquilidad recetada. Paidos, Buenos Aires 1991.

Calcagno E. y Calcagno A. Versos para no pensar: Fábulas contemporáneas sobre economía y política. Editorial El Despertador. Buenos Aires 1989

Carballeda Alfredo. Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires 2000.

_____ “Lo social y la intervención”. Revista Escenarios N° 2. Escuela Superior de Trabajo Social . Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 1997.

_____ “Política Social, subjetividad y poder: la acción social de la Fundación Eva Perón. En MARGEN Revista de Trabajo Social, n 7 y 8. Buenos Aires. Argentina. 1995. www.margen.org

Castel Robert. La metamorfosis de la cuestión social.. Ed. Paidos. Buenos Aires 1997

Curran J, Morley D y Malkerdine V (comp.). Estudios culturales y comunicación, Barcelona, Paidós, 1998.

Decreto N° 547/00 del Poder Ejecutivo Nacional. Creación del Sistema Alimentario Federal (SAF) y del Programa Unidos. 7 de Julio de 2000.

Decreto N° 1306 del 29 de diciembre de 2000. Se crea un ingreso universal de la vejez.

De Marco Patricia. Maternidad adolescente : ¿Un problema para quién?. En Revista Margen N° 1. Buenos Aires. 1992

Declaración de los Derechos de la Ancianidad, presentada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948; Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento. Naciones Unidas 1982 (Austria 26 de Julio de 1982).

Edelman Murray. La construcción del espectáculo político. Editorial Manantial. Buenos Aires 1993.

Feroli Nestor. La Fundación Eva Perón/2. Biblioteca Política Argentina n° 294

Ferrara, Floreal. Teoría Social y Salud. Editorial catálogos. Buenos Aires 1986.

Fitoussi Jean Paul y Rosanvallon Pierre. La nueva era de las desigualdades. Manantial. Buenos Aires. 1997_

Fleury Susana. Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina. Lugar Ed. Buenos Aires 1997.

Foucault M. El Orden del Discurso, Buenos Aires. Editorial Tusquets 1992.

Freire, Paulo. Pedagogía del Oprimido. Siglo XXI. Argentina, 1985.

García Canclini, Nestor. "Consumidores y Ciudadanos". Editorial Grijalbo. México. 1995.

García Delgado Daniel y otros. Argentina tiempos de cambios. Editorial San Pablo. Buenos Aires, 1996.

_____ Estado y Sociedad. Ed. Tesis. Buenos Aires 1994

Giddens Anthony. Política, sociología y teoría social. Ed. Paidós. Buenos Aires 1997

_____ La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Taurus, Madrid, 1999.

_____ La vida en la sociedad Post tradicional. Revista Agora. Buenos Aires. Verano de 1997.

Gobert, Laura. El envejecimiento de la población y la seguridad social. Boletín Informativo Techint n 251. Buenos Aires, marzo de 1988.

Grassi Estela. "La implicancia de la investigación social en la práctica del Trabajo Social". En Revista Margen n 9. Buenos Aires 1995. www.margen.org

Habermas, Jurgens. Historia y crítica de la opinión pública. Ediciones G. Gili, México, 1986.

Hechos y Derechos: año internacional de las personas de edad. Publicación del Ministerio del Interior de la República Argentina, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales 1999.

- Heumann, Jorge. "La política social en los tiempos del cólera". En MARGEN Revista de Trabajo Social n 1. 1992. Argentina.
- Huergo Jorge. Comunicación/Educación. Ambitos, prácticas y perspectivas. La Plata. EPC Universidad Nacional de La Plata. La Plata 1997.
- Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires 1997. Comisión de Ecología y Desarrollo Humano de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.
- Isuani Aldo Ernesto, Golbert Laura, Feldman Jorge. Maduración y crisis del sistema previsional argentino. Biblioteca Política n 236. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires 1988.
- Jáuregui Marcela. "Crisis y reformulación del régimen previsional Argentino". Cuaderno n 15. Idep. Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) . Reimpreso marzo de 1994.
- Landi Oscar, Lechner Norberto y otros. "El discurso sobre lo posible", en Qué es el realismo en política? . Ed. Catálogos. Buenos Aires, 1984.
- _____Reconstrucciones: las nuevas formas de la cultura política. Editorial Puntosur. Buenos Aires1988.
- _____ Mirando las noticias. El discurso Político. Ed. Hachette, Buenos Aires, 1987
- _____Devórame otra vez. Buenos Aires. Ed. Planeta. Buenos Aires, 1993.
- Lenoir Remi, Champagne Patrick, Dominique Merllié y Louis Pinto. Introducción a la práctica sociológica. México. Siglo XXI editores, 1993.
- Ley Nacional 18.610
- Ley Nacional 24.241.
- Lojkin Jean. A revolucao informacional. . Ed. Cortez. Sao Paulo, 1995.
- Lozano Claudio y Feletti Roberto.El sistema previsional argentino: reforma y crisis. Cuaderno n 45. IDEP. Central de Trabajadores Argentinos . Buenos Aires.1996
- Maguiña A , Palma D, Quiroz T, Urrutia C, Varas N. Trabajo Social Alternativo y Proyecto Popular. Celats. Revista Acción Crítica n° 22.1987.
- Martinelli María Lucia. Servicio Social: Identidad y Alienación. Ed. Cortez .Sao Paulo, 1997.
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social. Informe Nacional de la Tercera Edad año 2000. Argentina.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC. Buenos Aires, Argentina 1997.
- Ministerio da Previdencia e Assistencia Social. Secretaria de Assistencia Social. Instituto de Estudos Especiais PUC/SP. Programas e servicos de protecao e inclusao social dos idosos. Sao Paulo.1998

Muller María S y Pantelides Edith A. Aspectos demográficos del envejecimiento. En Dimensiones de la vejez en la sociedad argentina. Compiladores René A Knopoff y María

O'Donnell Guillermo y Oslak, Oscar. "Estado y política estatal: hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES – CLACSO N° 4. Buenos Aires, 1976.

O'Sullivan, T. y otros. Conceptos clave en comunicación y estudios culturales. Buenos Aires, Amorrortu, 1997.

Oddone Julieta. "Ancianidad y pobreza: un estudio en La Capital y el Conurbano". Revista Encrucijadas de la Universidad de Buenos Aires n° 3. Buenos Aires. Enero de 2001.

_____ Dimensiones de la vejez en la sociedad argentina. Biblioteca Política Argentina n 311. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1991_

_____ "Estudio de la situación social de los adultos mayores". Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, 1994.

_____ Las ancianas pobres. Un estudio de casos. Pobreza urbana y Políticas Sociales. Boletín especial CEIL. 1995.

_____ Vejez y Pobreza en el área rural. Estudio comparativo entre una unidad pastoril y una agricultura. VIVIR en plenitud N° 50, año 12, Boletín SAGG.

Palma Diego. La práctica Política de los Profesionales. CELATS. 1985

_____ y Otros. En la búsqueda del trabajo social alternativo como un fenómeno histórico. CELATS, 1987.

Paniagua Mazorra, A. Consideraciones sobre el concepto de pobreza aplicado a los ancianos, en Revista Española de Geriátría y Gerontología, N° 28

Paola Jorge. "Es imprescindible la articulación a fin de pensar Políticas Sociales para la tercera edad". En revista Gerontología Mundial. Noviembre de 1998.

Pereyra, Víctor Osvaldo. "En las líneas de una hermenéutica del sujeto. El problema del orden en el Discurso Utópico renacentista." En Revista Oficios Terrestres n 4 La política en la cultura mediática. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. UNLP. 1997.

Plan Social Alimentario: diagnóstico y evaluación de programas con componentes alimentarios nutricionales. Octubre de 1995

Redondo, Nelida. Ancianidad y Pobreza: una investigación en sectores populares urbanos. Editorial Humanitas. Buenos Aires. 1990

Resolución n 1517 del INSSJyP de creación del Programa Pro Bienestar.

Resolución 1166/95 de creación del Programa ASOMA. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Revista Desde el Fondo. Revista de Trabajo social, Varios Números. Paraná. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos. www.margen.org

Revista Escenarios. Revista de Trabajo Social, Varios Números. La Plata. Escuela Superior de Trabajo Social. UNLP.

Revista Margen. Revista de Trabajo Social. Varios números. Bs.As. www.margen.org

Rivas Nicolas. "La intervención del Trabajo Social desde la perspectiva de los actores en un programa de autoconstrucción de viviendas y ayuda mutua: estudio de caso. Barrio Trujuy, partido de San Miguel. Provincia de Buenos Aires. Argentina 1996 – 2000." Tesis de Maestría. Programa de Maestría en Servicio Social. Pontificia Universidad Católica de San Pablo. Brasil. 2001.

Rozas Pagaza Margarita. La Pobreza detrás de las estadísticas. Biblioteca Política n 485. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1996.

Salama Pierre y Valier Jacques. Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo. Ciepp. Niño y Dávila Editores. Buenos Aires, 1996.

Sánchez Salgado, Carmen Delia. Gerontología Social. Editorial Espacio. Buenos Aires. 2000.

Santos Figueiredo y Encarnacao Fernanda. Modernidade e Gestao da Velhice. Edicao do Centro Regional de Seguranca Social do Algarve. Portugal. 1997.

Sartori, Giovanni. Elementos de teoría política. Alianza, Madrid. 1992

Scavino Dardo. La filosofía actual: pensar sin certezas. Paidós Postales. Argentina 1999.

Stolkiner Alicia. Tiempos Posmodernos: Ajuste y Salud Mental. Mimeo.

Strejilevich, Mario. "Estado asistencial en gerontopsiquiatría en la Argentina". Revista Argentina de Gerontología y Geriatria. Año 1, n 1. Diciembre 1971.

Tenti Fanfani, Emilio. Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención/1. Biblioteca Política. n 255 Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1989.

_____ Estado y Pobreza: estrategias típicas de intervención/2. Biblioteca Política. n 256 Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1989.

_____ y Varios Autores. Estado Democrático y Política Social. EUDEBA. Buenos Aires. 1989

Varela, Amanda y otros. El protagonismo de los Centros de Jubilados hacia el tercer milenio, septiembre de 1999. En Los Servicios Sociales para las personas mayores. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Abril 2000

Weber Max. Ensayos sobre metodología sociológica. Amorrortu. 1990

_____ Escritos políticos, (1921). Edición a cargo de J. Aricó. Folios Ediciones. México, 1982.

Williams Raymond. Marxismo y literatura, Barcelona, Península, 1980.

Zizek Slavoj. El sublime objeto de la ideología. México, Siglo XXI, 1992.

Periodicos citados

DIARIO LA NACIÓN VER EN www.lanacion.com.ar

Se citan los artículos que se encuentran en las siguientes ediciones

Diario La Nación, 8/8/2000. “Estudian subsidiar ancianos sin jubilación”

Publicado en el diario La Nación el 13 de marzo de 2001. La consultora Graciela Roemers. Utiliza como categoría de preocupación jubilados

Diario La Nación del 2 de marzo de 2000. En el discurso inaugural de la 118 período ordinaria de sesiones en el congreso, el Presidente De la Rúa afirma: “*Está en marcha un plan integral de ataque a la pobreza, los jubilados y pensionados son prioridad para este presidente*”.

Diario La Nación 23/9/97. Discurso del Presidente Menem en el Hipódromo Argentino. Diario La Nación 23 de septiembre de 1997.

Diario La Nación 22/10/99. Al cierre de la campaña presidencia el precandidato Eduardo Duhalde promete elevar el haber mínimo de los jubilados a 300 pesos

Discurso del presidente Menem ante la Asamblea Legislativa. Diario La Nación 2 de marzo de 1999. Vale aclarar que se trata del último discurso de apertura de la Asamblea legislativa como Presidente, y que según el diario es presentado a manera de balance de la gestión del presidente durante 10 años en dos presidencias consecutivas.

DIARIO CLARIN VER EN www.clarin.com.ar

Se citan los artículos que se encuentran en las siguientes ediciones

Diario Clarin 22 de noviembre de 2001. América Gonzalez. Nota de opinión firmada, titulada “Jubilaciones: otro sacrificio”.

Diario Clarín del 27/9/98. Un estudio del CEOP presenta las principales preocupaciones de la gente la principal la constituye la desocupación sin embargo el Diario construye en su primera plana “La seguridad al tope de las preocupaciones de la gente. Es un ejemplo de jerarquización y relevancia otorgada por un medio. Otro ejemplo utilizado en el capítulo tres se refiere a la población de adultos mayores sin cobertura previsional queda invisibilizado en la categoría jubilados como preocupación de la gente..

Diario Clarín, 4 de julio de 1999. Muchnik Daniel. En el artículo “Jubilaciones: la verdad a medias”, el periodista afirma “... Sin embargo, detrás del publicitado incremento de la jubilación mínima a 200 pesos por mes hay algo más. ...La misión del FMI estuvo en la Argentina hace pocos días y se reunió con los candidatos y técnicos de la Alianza y del PJ. En esos encuentros, el organismo financiero reiteró la necesidad de eliminar la prestación básica universal (PBU), que es la jubilación mínima que reciben los futuros jubilados.”

DIARIO El Dia Ver en www.diarioeldia.com

Se citan los artículos que se encuentran en las siguientes ediciones

Diario El Dia, 24 de febrero del 2001. “El Frepaso presentará su propio proyecto de reforma previsional”.

DIARIO Pagina 12 VER EN www.pagina12.com.ar

Se citan los artículos que se encuentran en las siguientes ediciones

Diario Página 12, del Martes 30 de mayo de 2000, página 3.

Diario Página 12, del Martes 30 de mayo de 2000, página 2

REVISTA LINEA se puede consultar en www.revistalinea.com

Discurso de Hugo Moyano del 31/5/00.