



*Estudios / Investigaciones*

**POLÍTICAS SOCIALES,  
DESIGUALDADES  
Y VULNERABILIDADES**

Estudios de caso en el Gran La Plata

*María Susana Ortale  
María Eugenia Rausky  
(compiladoras)*

**FaHCE**  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y  
CIENCIAS DE LA EDUCACION



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# **POLÍTICAS SOCIALES, DESIGUALDADES Y VULNERABILIDADES**

Estudios de caso en el Gran La Plata

*María Susana Ortale*  
*María Eugenia Rausky*  
(compiladoras)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Federico Banzato  
Diseño de tapa: D.G.P. Daniela Nuesch  
Corrección de estilo: Lea Hafter

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en Argentina  
©2018 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1641-9

Colección Estudios/Investigaciones, 66

---

**Cita sugerida:** Ortale, S. y Rausky, M. E. (Coords). (2018). *Políticas sociales, desigualdades y vulnerabilidades: Estudios de caso en el Gran La Plata*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones ; 66). Recuperado de <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/114>

---



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**

*Decana*

Prof. Ana Julia Ramírez

*Vicedecano*

Dr. Mauricio Chama

*Secretario de Asuntos Académicos*

Prof. Hernán Sorgentini

*Secretario de Posgrado*

Dr. Fabio Espósito

*Secretaria de Investigación*

Dra. Laura Rovelli

*Secretario de Extensión Universitaria*

Mg. Jerónimo Pinedo

*Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión*

Dr. Guillermo Banzato

# Índice

Introducción	
<i>María Susana Ortale y María Eugenia Rausky</i> .....	7
Detrás de las callejeadas. Políticas destinadas a niños/as en situación de calle en La Plata, 1983-2015	
<i>María Eugenia Rausky, María Laura Crego y María Laura Peiró</i> .....	23
“ <i>Me tiene que salir la sin aportes</i> ”: Políticas de transferencia de ingreso a la vejez en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social	
<i>Florencia Bravo Almonacid</i> .....	59
Salud pública y atención primaria de salud. Las intervenciones en una localidad de la periferia de La Plata durante 2010-2015	
<i>Diana Weingast</i> .....	83
Derechos de mujeres y prácticas médicas. Humanización de la atención médica de partos	
<i>Belén Castrillo</i> .....	115
Voces en disputa. Abortos no punibles en Argentina: análisis de los argumentos sostenidos por referentes de los sistemas de salud y justicia	
<i>Hernán Caneva</i> .....	151

Las políticas de conciliación trabajo/ familia: una materia pendiente en Argentina. Análisis a partir de las gestiones empresariales desarrolladas en una empresa petrolera en los últimos 40 años <i>Leticia Muñiz Terra</i> .....	179
Respuestas egoístas a propuestas altruistas. Consideraciones sobre destinatarios de programas de economía social <i>Matías J. Iucci</i> .....	199
El problema del acceso a la vivienda en sectores pobres: un estudio sobre la implementación del Programa Federal de Viviendas en la periferia de la ciudad de La Plata <i>Amalia Eguía, Susana Ortale y María Eugenia Rausky</i> .....	217
Los autores .....	243

# Introducción

*María Susana Ortale y María Eugenia Rausky*

## **Presentación**

Este libro es resultado de estudios realizados en el marco de dos proyectos de investigación: “Políticas sociales en el Gran La Plata. Estudios de caso y reflexiones teórico-metodológicas” (2014-2015), acreditado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y “Género y edad en estudios de caso sobre pobreza y políticas sociales en el Gran La Plata (2007-2014)” (PIP CONICET 2012-2014).

Ambos<sup>1</sup> estuvieron radicados en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS), unidad de investigación del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, UNLP/ CONICET) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

Los objetivos de tales proyectos tuvieron continuidad con el interés del equipo en problemáticas que conjugan pobreza, desigualdad y políticas sociales, sobre las cuales venimos trabajando desde larga data y cuyo interés siempre ha sido develar la heterogeneidad de experiencias de quienes ocupan las posiciones más desfavorecidas de la sociedad; los mismos estuvieron dirigidos a analizar las políticas sociales implementadas en el Gran La Plata y sus efectos en las modalidades de participación de los distintos actores involucrados, en sus relaciones, en las condiciones de vida de los hogares y/o de sus miembros, considerando las particularidades étnico-nacionales, etarias y de género. El interés cognitivo estuvo ligado, además,

---

<sup>1</sup> Dirigidos por la Dra. Amalia C. Eguía y la Dra. María Susana Ortale.

al propósito de contribuir a orientar acciones del Estado encaminadas a reducir la pobreza y a remover desigualdades de distinto tipo en ámbitos domésticos, barriales y laborales.

Si bien el período abarcado se concentra en las políticas implementadas entre 2003 y 2015, algunas indagaciones se retrotraen al inicio del período democrático posterior a la última dictadura militar. Tal historización se justifica en la necesidad de reconstruir los procesos y contextos que permiten comprender los sentidos –no lineales ni unívocos– de las intervenciones sociales sobre determinada cuestión social para arribar al entendimiento de las mismas en la actualidad. Dichas aproximaciones develan los procesos conducentes a forjar determinadas representaciones (sobre los niños, el trabajo) alertando sobre miradas estáticas y ahistóricas sobre grupos, instituciones, cuestiones sociales. Frente a ellas, que suelen anclar interpretaciones en categorías fijas, abren la mirada a las posibilidades de agencia de sujetos y grupos.

De tal modo, y siguiendo a Oszlak y O'Donnell:

(...) las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad (...) y sus mutuas interrelaciones (1984, p. 108).

## **Orientación general de las políticas sociales del período**

Con relación al período de los gobiernos kirchneristas, se reconoce ampliamente que los procesos de movilización social previos, acontecidos en nuestro país a partir de 2001 permitieron visibilizar en el espacio público un sinnúmero de reclamos por derechos al trabajo, a la salud, a la alimentación, a la vivienda. Distintas organizaciones, muchas de ellas políticas, comenzaron a desarrollar actividades territoriales relacionadas con problemáticas relativas a la inestabilidad laboral, irregularidad en la tenencia de la vivienda, precarias condiciones habitacionales y ambientales, desplegando estrategias de sensibilización sobre dichas problemáticas tendientes a su resolución, incluyendo acciones territoriales y la movilización de vecinos en los barrios.

Frente a las políticas desarrolladas en la etapa previa –en las que, tal como plantea Fernández Soto (2009), el sujeto de la política social es el pobre individualizado, ubicado en los límites de la supervivencia física, repelido de los mecanismos de integración del mercado de trabajo, sujeto definido no por los derechos que posee, sino por las carencias que individualmente demuestra, o que exhiben las zonas donde territorialmente sobrevive–, a partir de 2003 el Estado promovió políticas sociales que se diferenciaban de las previas *anteriores* (fragmentadas, asistencialistas y enfocadas a paliar la pobreza extrema) proponiendo afianzar un sistema integral de protección social que garantizara los derechos económicos, sociales y culturales, atendiendo a las contingencias que afectan a las personas en las diversas etapas de la vida, y a aquellos derechos incumplidos que reclamaban respuesta (derecho al trabajo *decente* y a un hábitat *digno*). Las mismas aspiraban a tener un carácter universal y a consolidar un modelo de ciudadanía emancipada (Bustelo, 1998). En su definición, y en la implementación de los programas, subyacían los compromisos internacionales asumidos y ratificados por nuestro país y demandas de diversas organizaciones de la sociedad civil.

Trabajo y familia –instituidos tradicionalmente como dominios naturales de varones y mujeres respectivamente– fueron los ámbitos centrales que guiaron la orientación de las acciones de desarrollo social en el país, acompañadas de políticas que buscaron fortalecer los servicios sociales universales de salud pública y, especialmente, en el ámbito de la educación. Todas ellas se acompañaron de un fuerte reconocimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en su desarrollo y del lenguaje de derechos (Arcidiácono y Zibecchi, 2008).

La estrategia oficial plantearía a las políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y ellas se constituirían inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica se buscaría incrementar el empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales, sin descuidar el sostenimiento de los programas de transferencia de ingreso.

En el año 2009, luego de la crisis mundial, el gobierno nacional reorientó las políticas socio-laborales iniciadas en el año 2003. Es así como en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, se lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PIScT), teniendo como

requisito conformar cooperativas de trabajo. El propósito de este programa fue “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social” generando “nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores”. Integrando el Argentina Trabaja, en 2013 se implementó el programa nacional “Ellas hacen”, destinado a mujeres para formar cooperativas y trabajar en la mejora de sus barrios, capacitarse y terminar sus estudios primarios y/o secundarios. Respecto de esos y otros programas de desarrollo socio-productivo, se plantea el problema de la sostenibilidad de los emprendimientos del sector de la Economía Social (Hoop, 2010).

Los lineamientos iniciales de las políticas laborales, que intentaban ampliar sobre bases más amplias el seguro social contributivo de cuño bismarckiano, se revelaron estructuralmente limitados y escasamente desmercantilizadores, en la medida en que sostenían la centralidad del principio contributivo como eje organizador de la protección social (Alonso y Di Costa, 2011). Con relación a ello, estos autores plantean que el mayor salto en las políticas sociales de la gestión kirchnerista se daría en torno del principio contributivo del seguro social: en la cobertura de jubilaciones y pensiones (“Plan de inclusión provisional”); así como, ya durante la gestión de Cristina Fernández, por la universalización de las asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo). Ambas iniciativas de amplios alcances introducen cambios significativos con el principio contributivo como mecanismo central para acceder a la protección social. Instalan puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento tradicionales del sistema de políticas sociales incorporando al compromiso redistributivo a los trabajadores informales y desocupados.

Para el año 2004, más de un 30% de los adultos mayores de 65 años no percibía jubilación. El incremento del número de jubilados y también de beneficiarios de pensiones no contributivas implicó un notable salto en el padrón de jubilados y pensionados, siendo las mujeres las más beneficiadas por esta política.

De tal modo, al estar dentro del ámbito de la seguridad social, cuyo principio de estructuración es la contribución, origina derechos, otorgando el status jurídico de jubilado a grupos antes excluidos.

Si bien la universalización del Plan de Inclusión Previsional ha resultado limitada (aparece garantizado solo para una cohorte) ha sentado las bases para operar una ruptura más amplia con los requisitos ocupacionales como mecanismo de acceso a la protección social.

Respecto de las familias, fue a través de su protección y promoción que se tendía a “la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social”. Uno de los núcleos de respuestas oficiales estuvo vinculado con la asistencia alimentaria en diferentes modalidades y otro con la generación de niveles mínimos de ingresos a través de diferentes planes de transferencia con condicionalidades (PTC), cuestionados por algunos autores (Cruces, Epele y Guardia, 2008; Pautassi y Zibecchi, 2010).

Si bien las políticas que había llevado a cabo el Estado durante los primeros años de la gestión kirchnerista (Seguro de Empleo y Capacitación, Plan Familias por la Inclusión Social –producto de la reconversión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) produjeron mejoras en la situación socioeconómica de las familias, reduciendo los niveles de pobreza e incrementando la ocupación, todavía persistían situaciones de desigualdad que había que atender.

Los índices de inflación observados a partir de 2007, la brusca desaceleración económica desde el último trimestre de 2008 y el incremento de la pobreza, fueron el acicate para la implementación de otro PTC que instaura también una ruptura con el principio contributivo: la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH), focalizado en los niños cuyos padres no fuesen asalariados registrados, extendiendo las asignaciones por hijo a trabajadores informales y a desocupados.

Cabe decir que en 2008 la incidencia de la pobreza en el grupo de 0 a 14 años era muy superior a la incidencia entre los adultos, habiéndose profundizado la brecha respecto de años anteriores (CEPAL, citado por Cecchini y Martínez, 2011). El establecimiento en 2009 de la AUH vino a subsanar tal situación (González, 2010), quebrando la segmentación inequitativa de las transferencias de asignaciones familiares existente hasta el momento.

Se optó así por universalizar un mecanismo de protección social no contributivo a partir del subsistema de la seguridad social, colocando las nuevas asignaciones bajo la administración de este. La AUH representó el reconoci-

miento de un derecho para todos los niños/as, independientemente del lugar que ocupen sus padres en el mercado de trabajo.

Los cambios observados permitieron reparar la principal inequidad que ha caracterizado a la seguridad social latinoamericana y argentina en particular: una cobertura restringida a los trabajadores formales y a quienes pudieran acreditar un historial laboral estable y regular. De aquí que, además del carácter universal, atenúan la desigualdad categorial (Tilly, 2000), puesta de manifiesto en la diferenciación aportante/no aportante. En tal sentido, la noción de desmercantilización resulta útil para caracterizar al Plan de Inclusión Previsional como la Asignación Universal por Hijo.

La condicionalidad de la AUH se sustenta –como otros PTC utilizados por una elevada proporción de países latinoamericanos– en una perspectiva tendiente a aliviar situaciones de pobreza actual pero también y fundamentalmente –y en esto reside su particularidad y diferencia respecto de las políticas previas– a la ruptura de su reproducción generacional.

Estos programas asignan una suma de dinero a las familias de menores recursos para financiar parte de su consumo a cambio de que cumplan ciertas condiciones relacionadas con la inversión en “capital humano”. En general, la mayoría de los mismos condiciona las transferencias al cumplimiento de la asistencia escolar de la población menor de edad y la realización regular de controles de salud en niños y embarazadas. Su meta, además de reducir la pobreza en el corto plazo, es acrecentar el “capital humano” y romper con el “círculo vicioso de la pobreza” en el largo plazo.

En síntesis, las críticas de las que han sido objeto los PTC se relacionan con el haber regresado a las mujeres a la esfera privada, colocándolas en una situación de inferioridad para la participación política y social (Pauttasi, 2009; Zibechi, 2008). También, con el hecho de estar basados en un diseño conceptual que revela una interpretación paternalista y desde arriba de las necesidades de los sectores pobres, cuyos patrones de comportamiento son considerados obstáculos en la superación de la pobreza, por lo que se pretende modificarlos, a través del cumplimiento de una serie de obligaciones a fin de ser merecedores de la ayuda (Bayón, 2013).

Para comprender y dimensionar el alcance de este escenario en términos de avances en el logro de la equidad de género y las conquistas en el campo de los derechos de niños, adolescentes y adultos mayores de hogares pobres

—excluidos normativamente de las lógicas reproductivas y productivas y por tanto subordinados y desiguales en distintos sentidos—, consideramos que el análisis de las relaciones que establecen los individuos en el seno del hogar y en otros ámbitos sociales posibilita desbrozar la complejidad de las desigualdades sociales y de la heterogeneidad de las condiciones de vida en la pobreza.

Con relación a la vida en la pobreza, las implicancias de la concentración de los hogares pobres en sectores periféricos de la ciudad, con infraestructura y servicios deficitarios, en su vida cotidiana, en las sociabilidades, en la salud de sus integrantes, en las relaciones intra y extrabarriales, desempeñan un papel clave en la (re)producción de la desigualdad social. La segregación urbana tiene múltiples repercusiones en la vida social y en la dimensión simbólica de la segregación.

Cabe entonces mencionar otra de las políticas sociales que, reconociendo un piso de protección social alineado a un conjunto de derechos (vivienda, servicios e infraestructuras): el Plan Federal de Viviendas, el que ha contribuido a disminuir el déficit habitacional, facilitando el acceso a una vivienda y ofreciendo soluciones de infraestructura básica.

Asumimos que cualquier iniciativa encaminada a remover desigualdades y a establecer relaciones sociales más equitativas deberá tener en cuenta que todos los espacios (hogar, trabajo, escuela, barrio, instituciones de salud) son productores/reproductores de órdenes de clase, de género, de edad, etc., y que la intervención en alguno de ellos tendrá eco —reacciones, limitaciones, negociaciones— en los otros.

En tanto las desigualdades sociales, étnicas, de género y edad se construyen desde dimensiones económicas y culturales, la identificación analítica de las políticas sesgadas, sea hacia la redistribución o hacia el reconocimiento de las diferentes problemáticas y necesidades de esos grupos, permite identificar en qué medida contribuyen o no a la discriminación y/o al mantenimiento de la desigualdad (Fraser, 1997).

En tal sentido, y como señalamos arriba, en los capítulos se refleja la indagación en las modalidades de participación de hombres y mujeres de distintos grupos de edad, tanto en políticas sectoriales como en programas sociales destinados a grupos específicos y su repercusión, sea en las condiciones de vida de los hogares, en la situación de sus miembros y/o en la conformación de identidades y de relaciones sociales y políticas.

## **Breves consideraciones sobre los capítulos**

Como enunciamos inicialmente, siguiendo las líneas de investigación que llevan adelante los integrantes del equipo, quienes analizan políticas sectoriales (trabajo, salud, educación, alimentación, vivienda) y políticas dirigidas a grupo poblacionales vulnerables (barrios pobres, niños y jóvenes que viven y/o trabajan en la calle, adultos mayores) o las dinámicas entre los actores involucrados (Estado, organizaciones políticas o sociales, referentes barriales, destinatarios), en este libro presentaremos el análisis realizado por algunos de ellos.

Se cree que en el marco de un contexto de *institucionalización* y *formalización* de la política social, se vuelve clave desentrañar las condiciones objetivas y los sentidos implicados en los procesos de implementación de tales políticas.

A fin de comprender y dimensionar el alcance de tal escenario en términos de avances en la superación de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión, en el logro de la equidad de género y de derechos de niños, adolescentes y adultos mayores de hogares pobres –excluidos normativamente de las lógicas reproductivas y productivas y por tanto subordinados y desiguales en distintos sentidos–, planteamos actualizar conocimientos sobre algunas problemáticas previamente indagadas e incorporar otras cuya novedad deriva de cambios legislativos que avanzaron en el reconocimiento de derechos.

La obra contiene el análisis de las siguientes políticas sectoriales: trabajo, salud, educación y vivienda, dirigidas a grupo poblacionales con vulnerabilidades específicas: hogares pobres, niños y jóvenes que viven y/o trabajan en la calle, adultos mayores pobres, mujeres en edad reproductiva. Considerando las desigualdades sociales, étnicas, de género y etarias, se indagan los efectos de las mismas en las condiciones de vida, de trabajo, en las relaciones sociales, en la configuración de identidades, en la consecución de derechos económicos, sociales y culturales, meta de cualquier política social comprometida con el logro de igualdad, inclusión e integración social.

Las investigaciones, más allá de sus diferencias, tienen una perspectiva común, y es la presencia de una mirada socio-antropológica que subraya la necesidad de volver la atención sobre las prácticas, las relaciones sociales y la conformación de las subjetividades de los actores sociales implicados en políticas y programas.

Los capítulos siguen la lógica de los estudios de caso que, tal como señala Stake (2005), es sumamente rica para comprender, por ejemplo, la dinámica y funcionamiento de programas, como lo hace este libro. Se encontrarán –siguiendo la clasificación del autor– estudios de caso intrínsecos, basados en la necesidad de destacar las particularidades del objeto de estudio seleccionado y conocer sobre ese caso particular, y estudios de caso instrumentales, desde los que se destaca la necesidad de comprender procesos generales mediante el estudio de un caso particular, es decir, el caso es la excusa para dar cuenta de procesos generales.

Los trabajos, de carácter cualitativo, se basan en el análisis de múltiples fuentes de recolección y producción de información: datos estadísticos, documentos, observación y entrevistas en profundidad dirigidas a aprehender puntos de vista de destinatarios, funcionarios, técnicos y ejecutores locales de programas sociales.

Los ocho capítulos que lo integran transitan diversas cuestiones.

Con relación a la edad, una de las manifestaciones del tránsito por la experiencia de pobreza durante la infancia y la juventud, está representada por aquellos que viven y/o trabajan en las calles. La preocupación por el estudio de dicho grupo poblacional en el campo de las ciencias sociales muestra un creciente interés por su conocimiento desde al menos los años ochenta del siglo pasado.

Así, el capítulo de María Eugenia Rausky, María Laura Crego y María Laura Peiró focaliza en el análisis de los modos en que el Estado provincial y municipal han problematizado e intervenido sobre los “niños/as en situación de calle” en el ámbito de la ciudad de La Plata desde la recuperación democrática hasta el año 2015. Tal recorrido, basado en la reconstrucción de experiencias locales de intervención estatal, permite visualizar la construcción del problema de los niños en situación de calle en las últimas tres décadas, los abordajes y dispositivos que se propusieron para su atención y las concepciones que subyacen sobre la niñez y la situación de calle.

A su vez, la prolongación de la esperanza de vida ha hecho de la vejez una cuestión social. Esta etapa, caracterizada por la transición a la inactividad laboral y la disminución de las posibilidades de generación autónoma de ingresos, es particularmente problemática cuando se trata de personas pobres. En situaciones de pobreza, la vejez genera situaciones de inseguridad eco-

nómica y una mayor vulnerabilidad, pudiendo ser revertidas solo a partir de acciones estatales de protección social. Tal es la problemática abordada por Florencia Bravo Almonacid. Ella ilustra sobre las políticas de transferencias de ingreso contributivas y no contributivas dirigidas a los adultos mayores: el Programa de Inclusión Previsional, la Pensión No Contributiva a la Vejez (PNCV), el Servicio Socio Sanitario para la Tercera Edad (SATE), implementadas por distintos organismos y niveles de gobierno en el partido de La Plata. La información secundaria referida a la cobertura de los mismos, se acompaña de aquella que permite comprender las formas de acceso a los programas, las barreras que lo limitan y su importancia en las condiciones de vida de las personas mayores.

El bloque de capítulos que podríamos ubicar en el campo de la salud advierten de manera elocuente sobre la potencia que tiene aún en la organización social la naturalización del rol de las mujeres en la reproducción y en el cuidado infantil. A partir de un minucioso y prolongado trabajo etnográfico, Diana Weingast analiza el desarrollo de políticas públicas implementadas en un CAPS y sus efectos en el fortalecimiento institucional, en el control de la población, en la manifestación de conflictos entre usuarios y equipo de salud, y en el solapamiento de acciones de los tres niveles de gestión (nacional, provincial y municipal). Permite recrear el proceso de mejoras en la accesibilidad y calidad de la atención y comprender más cabalmente cómo ello se relaciona con los procesos de autoatención de problemas frecuentes en los niños.

Los siguientes capítulos se vinculan con avances legislativos recientes en los derechos sexuales y reproductivos. El capítulo de Belén Castrillo, centrado en el análisis de instrumentos que operativizan la política de humanización de la atención de partos de bajo riesgo, da cuenta de los avances de los cuestionamientos a las prácticas obstétricas hegemónicas en medicina y de los conflictos que ha generado su aplicación en maternidades públicas de La Plata, a las que asisten mayoritariamente mujeres de sectores pobres. En el capítulo de Hernán Caneva sobre abortos no punibles (ANP) en nuestro país se analizan los argumentos sostenidos por referentes de los sistemas de salud y justicia poniendo en foco las apropiaciones e interpretaciones de la ley por parte de estos dos actores. Ellas permiten entender la brecha que separa las normativas que regulan la aplicación de los ANP en nuestro país y su efectiva

realización, limitando el acceso a ANP particularmente a mujeres de grupos vulnerables. Continuando con los problemas que derivan de tal naturalización y que se manifiestan en la participación de las mujeres en el trabajo extradoméstico, Leticia Muñiz Terra y Matías Iucci presentan los resultados de sus estudios, realizados en ámbitos claramente diferentes: la primera en una empresa y el segundo en un ámbito barrial organizado alrededor de políticas de economía social. Muñiz Terra analiza, con profundidad histórica, las políticas de conciliación trabajo/familia habilitadas por una empresa petrolera (YPF). Caracteriza las políticas de gestión de la mano de obra, la organización y el manejo de la fuerza de trabajo a lo largo de tres momentos: la etapa estatal (1970-1991), el período de privatización (1991-2012) y la fase mixta (desde 2012 hasta el presente) con el objetivo de identificar si en tales etapas se desarrollaron estrategias que permitieron a las mujeres la conciliación trabajo/familia, conocer sus particularidades y sus transformaciones en el tiempo. La autora concluye sobre las debilidades de las mismas y sobre los condicionamientos que aún imprime la empresa a la incorporación de las mujeres. Iucci desplaza la indagación del trabajo de las mujeres al territorio en el que tienen anclaje un conjunto de políticas sociales nacionales ligadas a la economía social: Argentina Trabaja y el Banco Popular de la Buena Fe. Su foco además, también desplaza el interés en las posiciones, relaciones e identidades de género involucradas en el trabajo extradoméstico. Recuperando la rica y profunda experiencia de campo llevada a cabo en Berisso, se nutre de la relación entablada con una informante para reflexionar sobre los valores transmitidos por dos programas: solidaridad, altruismo, bien común, confianza, reciprocidad, compromiso, desinterés, etc. Omnipresentes en cualquier política, como en cualquier relación social, ellos sobrevuelan en los otros capítulos sin constituirse en focos de discusión como es aquí el caso. Iucci trata de cuestiones en apariencia transparentes en sus sentidos y manifestaciones, sumamente permeables al sentido común y cuyas interpretaciones, cualesquiera sean, suelen etiquetar maniqueamente tipo de personas en virtud de cualidades morales, y se pregunta acerca de cómo esto es interpretado e incorporado en la vida cotidiana de su informante.

El libro cierra con un capítulo que trata de una política que respondió, al menos parcialmente, a resolver el reconocido déficit habitacional en nuestro país, no solo de viviendas sino también de obras de infraestructura y servi-

cios. El aumento de asentamientos urbanos y villas de emergencia en la década de 1990, especialmente en las periferias de las grandes ciudades (Cravino, del Río y Duarte, 2008) revitalizó las demandas y reivindicaciones sobre el derecho a una vivienda y a un hábitat digno. Las mismas tuvieron como respuesta, a partir de 2004, el desarrollo de un Programa Federal de Viviendas, que se planteó como articulación con programas de empleo, específicamente los vinculados a las cooperativas, reduciendo el desempleo y favoreciendo la paulatina incorporación de trabajadores informales al mercado laboral formal. El “Programa Federal de Construcción de Viviendas” (PFV) incluyó un conjunto de subprogramas, uno de los cuales se implementó en Barrio Esperanza, barrio en el que desarrollamos desde 2001 tareas de investigación y de extensión. Barrio Esperanza representaba una de las tantas configuraciones espaciales producto del desarrollo segregado de la estructura urbana y de modos informales de habitar la ciudad. En el capítulo se caracterizan los cambios que se produjeron en las condiciones de vida y en las relaciones sociales en hogares pobres de dicho barrio a partir de la implementación en 2006 del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios del PFV. Se analiza la forma en que los integrantes de esos hogares experimentaron el pasaje de un asentamiento de viviendas precarias construido sobre tierras fiscales, hacia un barrio urbanizado, con acceso a servicios y con viviendas edificadas con materiales más resistentes, y se reflexiona, con base en distintas acepciones referidas a la inclusión/exclusión social, sobre los efectos del programa en la disminución de la pobreza, en el avance en el derecho a la vivienda y en la constitución de identidades sociales y de estigmatizaciones, que distinguen no solo un nosotros/otros entre el barrio y el afuera sino al interior del primero, vinculadas especialmente a las interacciones cotidianas entre “nacidos y criados” y vecinos de larga data migrantes de países limítrofes.

Cada uno de los capítulos puede dar cuenta de la gran cantidad de problemas sociales irresueltos que emergen en nuestra sociedad y que plantean lógicamente una necesidad de intervención, más aun en un período como el que aquí se analiza, en el que la visión estatista de la sociedad se ha constituido en un rasgo de la época. Analizar el ámbito de las políticas y programas sociales nos ha permitido examinar cómo el Estado va estableciendo y delineando sus agendas y tomando decisiones en distintas esferas de la vida social. Aquí se

evidencian aquellas decisiones ligadas a los intentos por enfrentar la carencia e insuficiencia de ingresos en los sectores pobres, los problemas derivados del déficit habitacional, las dificultades que conlleva la conciliación trabajo-familia, las particularidades de los procesos de salud/atención/enfermedad, en un sentido amplio, los graves inconvenientes a los que grupos de edad vulnerables y dependientes como los niños/as y los adultos mayores se ven expuestos, etc. En este sentido, cada capítulo posibilita dialogar en un nivel muy concreto –los casos de estudio– y pensar acerca de los desafíos que el Estado nacional enfrenta para promover políticas inclusivas. De su lectura transversal se desprenden algunas consideraciones que es necesario destacar. Por un lado, varios de los casos aquí expuestos dejan entrever la necesidad de recuperar las miradas que en torno a estos procesos tienen los diferentes actores que allí participan: los que diseñan, ejecutan, median y son destinatarios de las políticas, quienes evalúan y significan a las mismas de maneras muy disímiles. Consideramos que reunir estas distintas visiones contribuye a delinear un mapa complejo sobre el funcionamiento de las políticas y los programas, así como a poner de manifiesto los límites que, en distintos sentidos, presentan los modelos de políticas diseñados “de arriba hacia abajo” (Guy Peters, 1995). Por otro lado, los casos de estudio también permiten subrayar otra cuestión: la deuda que aún se arrastra para con la sociedad en términos de generar intervenciones públicas integrales que puedan resolver los complejos problemas de las sociedades de nuestro tiempo. Si bien la coordinación no garantiza integralidad per se, sí contribuye a ella, y ese es un problema que evidencian algunos capítulos: propuestas que se superponen, que se discontinúan, que piensan las áreas de la vida social de manera escindida, etc., persistiendo por tanto ciertos patrones tradicionales de funcionamiento de la política social.

Cabe enfatizar que el enfoque de derechos que orientó las políticas del período contribuyó a resignificar y a actualizar discursos sobre “viejos problemas”, expresados en “clave de derechos” (Smulovitz citado en Pautassi y Gamallo, 2012), y ocupó un lugar creciente en el campo de las disputas políticas. Ello permitió la transformación de problemas en demandas, ampliando el alcance de los derechos a prácticas previamente no reguladas y posibilitando judicializar nuevas esferas de la vida social. En concordancia con los planteos de Pautassi y Gamallo (2012), pese a los avances en materia

de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, resta un importante camino por recorrer: la persistencia de esquemas asistencialistas, las lógicas clientelares, la falta de participación de los destinatarios de las políticas en su construcción y las falencias en materia de información, no se han sorteado. Así, este libro busca dar indicios para pensar la cuestión social en los últimos tiempos.

## **Bibliografía**

- Alonso, G. y Di Costa, V. (julio, 2011). *Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010)*. Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Chaco.
- Anzorena, C. (2010). Mujeres: destinatarias privilegiadas de los planes sociales de inicios del siglo XXI. Reflexiones desde una perspectiva crítica de género. *Revista Estudios Feministas*, 18.
- Anzorena, C. (2010). Las políticas de género y el género en las políticas a inicios del siglo XXI: una bisagra entre la reducción de las políticas de género y la ampliación de las políticas sociales. *Conflicto social*, 4.
- Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (2008). La sociedad civil y los programas sociales: alcances, limitaciones y desafíos desde un “Enfoque de Derechos”. *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, 2.
- Bayón, M. C. (2013). Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales. *Estudios Sociológicos*, 31(31).
- Bustelo, E. (1998). Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En E. Bustelo y A. Minujin (Ed.). *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF-Santillana.
- Bustos, L. (2009). El lugar de las mujeres pobres: el caso de las beneficiarias de planes sociales. *La Aljaba*, 13.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cravino, C., del Río, J. P. y Duarte, J. I. (octubre, 2008). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Ponencia presentada en el IV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda en la Facultad de

- Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UBA. Buenos Aires.
- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008). Los programas sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina. *Serie Políticas sociales*, 142.
- Fernández Soto, S. (2009). Políticas de transferencia de ingresos en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *Revista de Políticas Públicas*, 13(2).
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Goren, N. (agosto, 2011). *La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?* Ponencia presentada en el 10mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Buenos Aires.
- González, R. (2010). Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. Instituto para el Desarrollo Económico de América Latina (IDEAL). *Equidad para la Infancia en América Latina*. Recuperado de <http://equidadparalainfancia.org/programas-de-transferencias-condicionadas-la-asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social-en-argentina-388/index.html>
- Guy Peters, B. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, 4(2).
- Hoop, M. (2010). *Potencialidades y limitaciones de las políticas de desarrollo productivo en Argentina 2003-2009*. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Sociología de la UNLP en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En B. Klisberg y J. Sulbrandt (Comp.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Pautassi, L. (2009). *Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (Ed.) (2012). *¿Más derechos menos marginaciones?*

- Políticas sociales y bienestar en La Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L. y Zibechi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *Serie Políticas Sociales*, 159.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo*, 109.
- Stake, R. E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Zibecchi, C. (2008). Pobreza, ciudadanía y género. Algunas consideraciones acerca de las mujeres “beneficiarias” de programas de transferencia condicionada de ingresos. *Pensares*, 5.

# “Me tiene que salir la sin aportes”: Políticas de transferencia de ingreso a la vejez en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social

*Florencia Bravo Almonacid*

En nuestra sociedad, la vejez se caracteriza por la transición a la inactividad laboral, lo que conlleva muchas veces tanto una disminución de los ingresos, como una restricción sobre las posibilidades de generación autónoma de los mismos. En particular, cuando esta etapa del curso de vida se transita bajo condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, la situación reviste mayor vulnerabilidad aun, cobrando central importancia las políticas de protección social.

Durante la anterior gestión de gobierno en Argentina<sup>1</sup>, el Estado otorgó especial centralidad a la implementación de políticas de protección social universalistas, dirigidas a diferentes grupos de edad. En este capítulo nos concentraremos en indagar sobre los modos en que el Estado ha intervenido a fin de paliar situaciones de vulnerabilidad para quienes se encuentran en la vejez –a través del estudio de una serie de políticas y programas de transferencia económica específicos– y cómo estos han cobrado significados heterogéneos por parte de quienes los ejecutan –técnicos– y quienes lo reciben –adultos mayores.

Sin lugar a dudas, las políticas de transferencia de ingreso bajo análisis se ligan con el reconocimiento que el Estado hace de un derecho social

---

<sup>1</sup> Se hace alusión al ciclo de gobierno que comprende los mandatos presidenciales de Nestor Kirchner y Cristina Fernández entre los años 2003 y 2015.

fundamental: la protección social de personas mayores. Ahora bien: ¿Cuáles han sido las opciones de políticas de transferencia de ingreso para la vejez en situación de vulnerabilidad? ¿Cómo impactaron en la cobertura de seguridad social para quienes están en este grupo de edad? ¿Qué características tuvo el acceso a dichas políticas para las personas mayores en situación de vulnerabilidad? ¿Cómo son significadas por actores estatales involucrados en la ejecución de las políticas y por personas mayores en condiciones de pobreza que han sido receptoras de las mismas?

Proponemos responder estos interrogantes desde una aproximación cualitativa, basada en el análisis de documentos y entrevistas, pero que se apoya también en una serie de datos estadísticos. El capítulo está organizado en tres partes. En la primera, se caracterizan tres políticas destinadas a los adultos mayores, el Programa de Inclusión Previsional (PIP), la Pensión No Contributiva a la Vejez (PNCV), el Servicio Socio Sanitario para la Tercera Edad (SATE), implementadas desde distintos organismos y niveles de gobierno, que incluyen sistemas contributivos de seguridad social y la asistencia social no contributiva. En una segunda parte, se analizan el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) a fin de tener un panorama sobre los alcances de la cobertura previsional de jubilaciones y/o pensiones, a nivel nacional y local. En la tercera y última parte se recupera el punto de vista de los técnicos de dos organismos públicos involucrados en el proceso de implementación de dichas políticas y de un grupo de personas mayores –todas ellas residentes en un barrio pobre de la ciudad de La Plata–<sup>2</sup> buscando dar cuenta de las formas de acceso, las barreras que lo limitan y su papel en las condiciones de vida de personas mayores.

---

<sup>2</sup> El barrio en el que se realizó el trabajo empírico abarca aproximadamente 40 hectáreas, situadas en su mayoría sobre terrenos fiscales. Según elaboraciones propias con base en datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 del INDEC, las viviendas con NBI son del 33,90%, porcentaje muy superior al del partido de La Plata (11,34%) y total país (9,13%). Solo el 2,05% de las viviendas posee cloacas, y el uso de garrafa como principal fuente para cocinar es del 82,46%. El análisis se realizó durante los años 2009/2013 en el marco de la tesis doctoral “Envejecer en la pobreza: prácticas y representaciones de personas mayores tendientes a su reproducción cotidiana en ámbitos domésticos y extradomésticos”.

## **1. Las políticas y programas de transferencia económica a la vejez**

### ***1.1. El sistema previsional y el Plan de Inclusión Previsional***

El sistema previsional argentino es uno de los más antiguos del mundo, desde fines de los años cuarenta tuvo una rápida extensión de la cobertura, y una década después alcanzaba a casi la totalidad de los trabajadores formales. En dicha década se registró un cambio significativo por el pasaje en una lógica de capitalización individual a una lógica de reparto como principio estructural de determinación del haber jubilatorio (Calabria y Rottenschweiler, 2015). Pero ya hacia fines de los años setenta, el sistema empezó a presentar importantes y crecientes déficits económicos. En 1980 se introdujeron cambios regresivos en la forma de financiamiento,<sup>3</sup> que no pudieron revertir la fragilidad financiera ni las fuertes bajas en los haberes jubilatorios (Arza citado en Calabria y Rottenschweiler, 2015). Durante los años noventa, en un contexto de hegemonía del pensamiento neoliberal, entró en vigencia la Ley nacional 24.241 por la cual se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que dispuso, como describe Cardozo (2009), la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debió optar: un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuyen con sus aportes al mantenimiento del sistema, y que era –y sigue siendo– administrado por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), y un régimen de capitalización individual basado en una cuenta de ahorro individual, en el cual los trabajadores y las patronales entregan a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) el manejo e inversión de los aportes a la seguridad social para obtener rentabilidad, a cambio de una comisión.

La Ley 24.241 a su vez endureció las condiciones de acceso a las prestaciones del régimen previsional, elevando de quince a treinta el requisito de años de aportes para acceder a una jubilación ordinaria, y ascendiendo la edad requerida para acceder a la jubilación en cinco años tanto para hombres como para mujeres (65 y 60 años respectivamente). Estos incrementos

---

<sup>3</sup> Los cambios en el financiamiento del sistema previsional giraron en torno a la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

en los requisitos jubilatorios, junto con el continuo deterioro del nivel de industrialización, sumado al agravamiento del problema del desempleo y la informalidad laboral durante la década del noventa, contribuyeron a generar una situación de desprotección social muy extendida.

En este marco, el Plan de Inclusión Previsional (PIP),<sup>4</sup> tuvo como objetivo –tal como su nombre lo indica– lograr la inclusión en el sistema previsional de personas que se encontraban en situaciones complejas por el incumplimiento de los requisitos previstos para el acceso a la prestación de vejez impuestos por la Ley 24.241. Los casos contemplados eran tanto las personas en edad jubilatoria a las que le faltaban o no tenían los años requeridos de aportes formales, como las personas con 30 años de aportes formales que no cumplían con la edad jubilatoria y se encontraban en situación de riesgo para conseguir nuevo empleo.

En el artículo 2° se contempló el acceso a la jubilación anticipada teniendo como requisitos: haber cumplido 60 años de edad los varones y 55 años de edad las mujeres, acreditar 30 años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes jubilatorios, acreditar encontrarse en situación de desempleo al día 30 del mes de noviembre de 2004.

En el artículo 6° se estableció que los trabajadores que durante el transcurso del año 2004 hubieran cumplido la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la Ley 24.241, tendrían derecho a inscribirse en una moratoria aprobada por la Ley 25.865 pudiendo pagar en cuotas la deuda reconocida por los años no aportados.

A partir de esta nueva legislación, las personas que cumplieran los requisitos arriba expresados, podían tener acceso a una jubilación.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El cual entró en vigencia a partir de enero de 2005 mediante la Ley nacional 25.994 y el Decreto 1454/05.

<sup>5</sup> Se debían seguir una serie de pasos que implicaban la adhesión a la moratoria (según los cambios en la misma, se prevé la incorporación de las cuotas de la moratoria que se descuentan de los haberes previsionales que se ajustan de acuerdo a los aumentos de la movilidad jubilatoria, como también en la tramitación que se realiza íntegramente vía ANSeS, sin mediaciones) y luego abonar la primera cuota y/o las cuotas previsionales correspondientes a los años que no hubieran entrado en la moratoria (debían abonarlos antes de iniciar el cobro del haber jubilatorio). Las restantes cuotas, luego de iniciar el cobro, se descontaban automáticamente y mensualmente del monto del haber jubilatorio.

Las jubilaciones realizadas mediante el plan tuvieron una cobertura de 2,3 millones de personas hasta abril de 2010. Las mujeres obtuvieron gran parte de estos nuevos beneficios, accediendo al 70% de los mismos (ANSES, 2010; Boudou, D’Elia y Lo Valvo, 2007). La Ley 25.994 tuvo vigencia hasta el 30 de abril de 2007 inclusive. Luego el PIP se apoyó en la Ley nacional 24.476 reglamentada por el Decreto 1454/05, que contemplaba la regularización de la deuda para períodos anteriores a 1994, lo cual restringía año a año la posibilidad de regularizar aportes a través de la moratoria. En el año 2014, luego de que comenzaran a mermar las tasas de cobertura previsional,<sup>6</sup> se implementó una nueva moratoria previsional –avalada por la Ley 26.970– donde se contemplaron regulaciones de deuda para períodos anteriores a 2004. Esta nueva apertura, con vigencia solo por dos años, se diferenciaba de la anterior principalmente porque focalizaba el acceso a personas en situación de vulnerabilidad incorporando una evaluación socioeconómica del solicitante.<sup>7</sup> Actualmente sigue en vigencia la moratoria de la Ley 24.476 que permite regularizar montos hasta el año 1993, pero como limita considerable y progresivamente la cantidad para regularizar los aportes, se estima que la cobertura tienda a descender nuevamente.<sup>8</sup> El monto percibido por la jubilación por moratoria equivalía al haber mínimo menos el pago de la cuota de la moratoria, que dependía de la cantidad de años incluidos y de la edad al realizar el trámite de jubilación. En marzo del 2015 la jubilación mínima fue de \$3.821 y el descuento en la moratoria equivalía aproximadamente al 18% (Curcio, 2011).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Según datos de la EPH, la tasa de cobertura a partir del año 2010 comenzó a disminuir hasta 3 puntos porcentuales en 2014 (Calabria y Rottenschweiler, 2015).

<sup>7</sup> Los cambios implementados en la última moratoria prevén la incorporación en las cuotas de la moratoria (que se descuentan de los haberes previsionales) se ajusten de acuerdo a los aumentos de la movilidad jubilatoria. También incorpora el tema de la tramitación que se realiza íntegramente vía ANSES, sin mediaciones.

<sup>8</sup> Calabria y Rottenschweiler (2015) señalan que antes de la implementación de la última moratoria del año 2014, el promedio mensual de altas de beneficios previsionales con moratoria fue disminuyendo de 27 mil en el año 2009, 22 mil en 2010, 16 mil en 2011, 14 mil en 2012, 11 mil en 2013 a 10 mil en 2014.

<sup>9</sup> La jubilación mínima con moratoria era de aproximadamente \$3133.22 (USD355) en 2015.

## **1.2. Las Pensiones No Contributivas a la Vejez y el Plan Servicio Socio Sanitario para la Tercera Edad (SATE)<sup>10</sup>**

Las Pensiones No Contributivas (PNC) son beneficios obtenidos sin vinculación con la trayectoria laboral formal, cuyas condiciones de adquisición responden a diferentes requisitos. El objetivo principal de esta política consiste en promover el acceso a derechos de personas en situación de vulnerabilidad social a través de la asignación de pensiones que no requieran de aportes para su otorgamiento (MTESS, 2012). El programa de PNC incluye siete tipos de beneficios, entre los que se encuentran las pensiones asistenciales por vejez, por invalidez, a madres de siete o más hijos, graciabiles a familiares de desaparecidos, a excombatientes de la guerra de Malvinas y las otorgadas por leyes especiales.

Como señalan Grushka y Bertranou (2004) las pensiones asistenciales a la vejez junto con las pensiones graciabiles son las más antiguas. La pensión asistencial a la vejez data del año 1948, con aplicación a partir de 1949. Tiene como marco la Ley Nacional 13.478, que estableció que a toda persona mayor de 60 años no amparada por un régimen de previsión se le confriese una pensión a la vejez. Al reformarse el sistema previsional en 1994, el programa de PNC fue separado de los programas contributivos, los cuales fueron reorganizados en el SIJP. A partir de enero de 1996 el programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, que hasta 1999 dependió de la Presidencia de la Nación, y luego del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Desde 1997, a partir del decreto reglamentario 432/1997, se dispusieron como requisitos elevar la edad a 70 años, ser argentino o naturalizado o extranjero con veinte años de residencia continuada en el país y no estar amparado en ningún beneficio previsional como tampoco el cónyuge del potencial beneficiario. Además, se transfirió la cobertura médico-sanitaria de los beneficiarios de estas pensiones, efectuada hasta ese momento a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI),<sup>11</sup> al Programa Federal

---

<sup>10</sup> El Servicio Socio Sanitario para la Tercera Edad, anteriormente era denominado Seguridad Alimentaria a la Tercera Edad. Las siglas utilizadas actualmente se corresponden con dicha denominación.

<sup>11</sup> PAMI es una obra social destinada a los jubilados y pensionados nacionales como también a las personas de 70 años y más sin obra social.

Incluir Salud (ex PROFE)<sup>12</sup> dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.

Cabe destacar que a partir del año 1994 la incorporación de nuevos beneficiarios a la pensión se generó solo a partir de una baja en el padrón, lo que produjo un estancamiento en el número de beneficiarios (Grushka y Bertranou, 2004). Fue recién a partir del año 2003 cuando se amplió dicho número: según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012) la cantidad de prestaciones para el total país era de 43.272 en diciembre de 2003, aumentando a 92.517 en diciembre de 2006, y descendiendo a 38.432 en junio de 2012. En el caso de la provincia de Buenos Aires, los beneficiarios de esta asistencia nacional eran 12.797 en 2012. El promedio de ingreso por una pensión no contributiva asistencial a la vejez en junio de 2012 era de \$1207,09.

Como señalan Ringold y Rofman (2008), los gobiernos provinciales cumplen un rol importante en lo que respecta a la protección social. Las autoridades de las provincias tienen la facultad de implementar sus propios programas de protección social, incluidas las transferencias de ingresos. El SATE es un ejemplo de ello, estableciéndose como un programa de transferencia económica implementado a partir del año 2003 por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires y administrado a través de los municipios de la provincia.<sup>13</sup>

Este programa está destinado a personas de 60 años y más que no posean jubilación, pensión ni otro plan social. Los requisitos para acceder al mismo son relativamente simples: se debe presentar el documento de identidad argentino y un certificado negativo de ingresos expedido por la ANSES. En la ciudad de La Plata, este plan se implementa y se tramita a través del municipio, en el Consejo Municipal de la Tercera Edad, ubicado en el centro de la ciudad. Según datos del Consejo, la cantidad de prestaciones rondaba las 1500 personas. Se destaca que el monto de ingreso a partir de junio de 2015 era de \$800 pesos

---

<sup>12</sup> PROFE fue un programa del Ministerio de Salud de la Nación que brindaba cobertura médica a las personas que poseían una PNC.

<sup>13</sup> El SATE tiene como antecedentes el plan ASOMA desarrollado durante los noventa, luego transformado en el programa UNIDOS, destinado a personas mayores en situación de pobreza de la provincia de Buenos Aires implementado con recursos económicos nacionales, que otorgaba alimentos y/o tickets o vales por alimentos. En el año 2003, luego de una evaluación que mostraba las heterogeneidades en los consumos alimentarios de los adultos mayores, principalmente por especificaciones por enfermedades, se modificó y se empezó a otorgar una transferencia económica, realizada a partir de ese momento con fondos provinciales.

bimestrales, sensiblemente menor que una jubilación mínima y que las PNC y que el programa no contempla ninguna prestación en el campo de la atención a la salud, cuestión particularmente sensible en esta etapa del curso de vida.

En síntesis, las políticas destinadas a la protección social a la vejez muestran heterogeneidades y cambios respecto a la concepción que el Estado tuvo sobre este grupo de edad, donde visualizamos divergencias en los criterios etarios, en los ingresos y características de las prestaciones, y en el tipo de sistema –contributivo o no contributivo. Se destacan los distintos cortes etarios de los que se ha valido para focalizar la población destinataria (60, 65 y 70 años y más), que fueron mutando producto de un aumento en las restricciones en el acceso durante los años noventa en las políticas contributivas y no contributivas, como luego de la crisis social y política del año 2001, donde se implementó una política focalizada para personas de 60 años y más. Se sostiene que el Estado ha definido cronológicamente la vejez desde las políticas de transferencia de ingresos, no respondiendo necesariamente con soluciones al aumento de la esperanza de vida producto del envejecimiento poblacional,<sup>14</sup> sino a coyunturas político económicas específicas y a la particularidad de la población destinataria.<sup>15</sup> Ahora bien, un cambio importante que muestran estas políticas bajo estudio fue la implementación del PIP que incorporó en la práctica a la categoría de jubilados no solo a trabajadores formales, sino también a informales y precarizados, a trabajadoras domésticas remuneradas y no remuneradas, desdibujando temporalmente las fronteras de los sistemas contributivos y no contributivos para la protección social de la vejez.

Una vez trazado el cuadro de situación sobre las políticas y programas de transferencia económica a la vejez, en el siguiente apartado ahondaremos en el alcance que efectivamente ha tenido el sistema de cobertura previsional.

## **2. Cambios y tendencias en la cobertura previsional**

Durante la década del noventa un dato sumamente destacable fue que la tasa de cobertura previsional fue disminuyendo progresivamente hasta llegar

---

<sup>14</sup> Los aumentos de la edad de acceso a pensiones contributivas como no contributivas debido al aumento de la esperanza de vida se han estado implementando en varios países, principalmente europeos.

<sup>15</sup> Actualmente se ha implementado la Pensión Universal para el Adulto Mayor, política no contributiva a la vejez, que fija una edad de acceso de 65 años y más.

a su nivel más bajo en el año 2002. Esta tendencia producida por los crecientes niveles de desempleo e informalidad laboral, junto con la reforma previsional de 1996, generó niveles altísimos de desprotección social en la vejez.

Atento a ello, en este apartado se analizan las tendencias de la cobertura previsional nacional para varones y mujeres durante el período 2001/2010, con base en datos del Censo Nacional de Hogar, Población y Vivienda del INDEC del año 2001 y 2010; y para abordar el impacto del PIP (implementado por primera vez en el año 2005), la percepción de beneficios previsionales en varones y mujeres durante el periodo 2004/2012<sup>16</sup> con base en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, del total de aglomerados urbanos y del aglomerado del Gran La Plata.

Si se analizan los datos del año 2001 se visualizan dos problemáticas: por un lado, el alto porcentaje de personas en edad jubilatoria sin cobertura, y por otro, la diferencia de cobertura entre varones y mujeres.

Cuadro N° 1  
Porcentajes de mujeres de 60 y más y varones de 65 y más,  
según percepción de jubilación o pensión. Total país

Sexo y grupo de edad	2001		2010	
	Percibe jubilación o pensión Sí	No	Percibe jubilación o pensión Sí	No
<b>Varones</b>				
65-74	64,58	35,42	85,21	14,79
75 y más	88,04	11,96	97,08	2,92
Total promedio de 65 y más	73,19	26,81	89,72	10,28
<b>Mujeres</b>				
60-74	49,17	50,83	83,74	16,26
75 y más	81,64	18,36	97,15	2,85
Total promedio 60 y más	60,08	39,92	88,29	11,71

Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Hogar, Población y Vivienda del año 2001 y 2010

<sup>16</sup> La elección de este periodo se corresponde con el año anterior de la implementación del PIP, año 2004, y el último año analizado, 2012.

En las últimas décadas las investigaciones sobre mercado de trabajo urbano han destacado el aumento de la participación femenina.<sup>17</sup> Sin embargo, a pesar de estos crecientes niveles de incorporación, durante la década del noventa las mujeres muestran una peor situación en cuanto a la condición de actividad, con mayores tasas de desocupación (Eguía y Piovani, 2003) y con una prevalencia de empleos sin beneficios sociales (Eguía, Piovani, Peiró y Santa María, 2010).

Los porcentajes de percepción de jubilación y pensión y la diferencia entre varones y mujeres se revierten en los datos censales obtenidos en el 2010, donde se observa un claro aumento en la percepción de jubilaciones y/o pensiones (alcanzando en la población de 75 años y más de ambos sexos una cobertura superior al 97%), y una merma pronunciada en la diferencia entre sexos, debido al aumento, cercano a los 30 puntos porcentuales, en la percepción de jubilación de las mujeres.

Ahora bien, si el cambio en la tendencia no se explica por una mejora en las características del mercado de trabajo femenino, como se sigue de los trabajos de Eguía y Piovani (2003), y Eguía et al. (2010), debemos indagar los cambios en las tendencias de la cobertura a partir de la implementación del PIP.

Según datos de la ANSeS (2010), del total de jubilaciones por moratoria para el año 2010 un 78% de sus beneficiarios eran mujeres. Durante el período 2004/2012, se evidencia un incremento estimativo en la percepción de 19 puntos porcentuales, distribuyéndose 25 puntos en las mujeres y 13 puntos en los varones. Este aumento de las jubilaciones de mujeres es 12 veces superior en puntos porcentuales respecto al incremento en la percepción de jubilación de varones, lo que muestra, desde el año 2011, una tendencia a equiparar los niveles de cobertura entre ambos sexos. Resulta interesante ver cómo una política destinada a paliar situaciones de vulnerabilidad de la población mayor ha tenido un impacto fuerte en el desigual acceso a la seguridad social para varones y mujeres.

---

<sup>17</sup> El aumento de la participación femenina se puede vincular con varios factores: los procesos de individuación y autonomía conjugados con el descenso y postergación de la fecundidad, la expansión de las credenciales educativas de las mujeres, la caída de los salarios, de la empleabilidad y estabilidad del trabajo de los hombres, el aumento de la tasa de divorcios y de los hogares monoparentales de jefatura femenina (CEPALcitado en Eguía et al., 2010).

Cuadro N° 2

Porcentajes de mujeres de 60 y más y varones de 65 y más según percepción de jubilación o pensión. Total de aglomerados urbanos

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mujeres	51,1	51,2	51,7	64,9	71,6	72,7	74	77,3	76,6
Varones	64,1	63,3	63,6	66,6	70,6	71,6	71,9	77,2	77,1

Fuente: elaboración propia con base en la EPH-INDEC trimestral

Si consideramos los datos de la EPH del INDEC correspondientes a los segundos trimestres desde el año anterior a la implementación del PIP, 2004 hasta el año 2012, del total de aglomerados urbanos del país, podemos apreciar un incremento en la percepción de jubilación y/o pensión de la población adulta mayor. El mayor aumento en la percepción para ambos sexos se ubica entre los años 2006 y 2008, superior a 13 puntos porcentuales, momento en donde se produce una estabilización. Entre 2008 y 2012 el incremento es solo de 5 puntos. Esta tendencia en la evolución de la percepción de beneficios previsionales coincide temporalmente con el comienzo de la implementación del PIP como también con los cambios y temporalidades de dicho programa.

Los datos para el Gran La Plata también muestran un incremento en la percepción de jubilación y/o pensión, estimándose en 13 puntos porcentuales entre el período 2004 y 2012, con un aumento de 22 puntos para las mujeres y 3 puntos para los varones.

Cuadro N° 3

Porcentaje de mujeres de 60 y más y varones de 65 y más según percepción de jubilación o pensión. Aglomerado Gran La Plata

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mujeres	53,9	53,0	58,9	62,5	68,8	78,5	76,6	77,3	76,6
Hombres	72,0	68,2	66,7	74,4	80,6	79,5	75,6	77,2	77,1

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH-INDEC trimestral

En síntesis, los datos presentados permiten visualizar que la puesta en marcha del PIP produjo un aumento de la cantidad de personas que perciben jubilación, principalmente de las mujeres. Tal como destaca Cardozo (2009)

el Plan de Inclusión Previsional actuó como una política de transferencia de corte universal hacia las personas mayores, aunque, es importante destacar como se señaló anteriormente, que este plan no introdujo cambios permanentes en el sistema previsional, dada su focalización temporal, punto débil y problemático para quienes se van incorporando a ese grupo de edad y que por distintas razones no tienen acceso a la protección social.

### **3. Las políticas en territorio: acceso, barreras y alcances de las políticas destinadas a la vejez**

Analizar las políticas de transferencia de ingresos desde una mirada integral implica incorporar las perspectivas de distintos actores involucrados en el proceso, por ello en esta sección se analiza el punto de vista de diferentes actores.

En una primera parte se expone la mirada de personal técnico –ANSeS y Consejo de la Tercera edad de la Ciudad de La Plata. En una segunda parte se da cuenta de la situación respecto a las políticas, programas y planes estatales de transferencia de ingreso de personas mayores en condiciones de pobreza. En este último caso, se realizaron entrevistas sobre distintas dimensiones de la vida cotidiana en la pobreza de personas mayores de un barrio de la periferia de la ciudad de La Plata.<sup>18</sup> Dicho barrio abarca aproximadamente 40 hectáreas, situadas en su mayoría sobre terrenos fiscales. Según elaboraciones propias con base en datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 del INDEC, las viviendas con NBI son del 33,90%, porcentaje muy superior al del partido de La Plata (11,34%) y total país (9,13%).<sup>19</sup>

#### ***3.1. Una mirada sobre el PIP: el caso de los técnicos***

Si nos centramos en el PIP, la mirada general de trabajadores técnicos de organismos estatales muestra valoraciones positivas. Se pondera el cambio

---

<sup>18</sup> Durante el trabajo de campo –2008 a 2013– se realizaron 30 entrevistas a 23 personas mayores, ya que en varios casos se realizaron re entrevistas para profundizar aspectos relevantes para la investigación. Este corpus se realizó en el marco de la tesis doctoral “Envejecer en la pobreza: prácticas y representaciones de personas mayores tendientes a su reproducción cotidiana en ámbitos domésticos y extradomésticos”.

<sup>19</sup> Solo el 2,05% de las viviendas posee cloacas, y el uso de garrafa como principal fuente para cocinar es del 82,46%.

de perspectiva en las políticas sociales hacia las personas mayores, sobre todo el pasaje de políticas focalizadas y asistenciales, hacia políticas universales y contributivas, así lo expresa una técnica de ANSeS

Se hizo accesible un beneficio previsional que no tuviera un carácter no contributivo, que no fuera una mera asistencia, sino encararlo desde un punto de vista de la seguridad social... hubo un cambio de perspectiva, dejar el mero asistencialismo para pensar desde la seguridad social, tiene otra dignidad para la persona y uno lo ve en el público permanentemente... es un beneficio contributivo, se da una facilidad para pagar para completar los aportes que estaban faltando (Entrevista a Técnica del ANSeS).

En este sentido, señalaron que acceder a una jubilación permite la obtención de prestaciones a servicios de salud y de otros servicios sociales, de gran importancia en esta etapa del curso de la vida.

La moratoria te permite, más allá de tener o no aportes, el beneficio de la jubilación, y te implica obra social, aguinaldo, y es una cobertura para gente mayor que antes estaba muy desprotegida (Entrevista a abogada del Consejo Municipal de la Tercera Edad).

Es importante destacar que las diferentes etapas de esta política social, entendidas a partir de los cambios producidos en la legislación del Plan, hicieron más restrictivo su acceso, principalmente por el achicamiento continuo del período de la moratoria.

Lo que pasa es que se fue modificando desde que se inició como amas de casa, la Ley... porque antes con la primera moratoria [Ley 25.994] entraba todo en moratoria, hasta el 2004, y de acuerdo a la edad era entre \$200 y \$300, no pasaba de ahí, pagabas la primera cuota y accedías a la jubilación, tardaba 2 o 3 meses en salirte, esto no varió. Ahora cambió, la moratoria es hasta el mes 9 del '93, entonces al hombre le entra todo en moratoria... paga solo la primer cuota, pero la mujer le quedan 5 años que lo que hay que hacer es comprar esos años. En definitiva ya sé que cuesta más, pero tenés la posibilidad de pagar... Lo que entiendo es que también a la gente le cuesta conseguir ese dinero (Entrevista a personal

técnico del Consejo Municipal de la Tercera Edad).

Los cambios se deben a un re emplijamiento de la moratoria, ajustar a la realidad, que no se podían hacer cuando lo que nos desbordada era la realidad... Hay cambios en qué períodos se pueden regularizar... lo que sí empieza a pasar, es que los que están cumpliendo ahora la edad jubilatoria, si no tienen otros aportes... el paso del tiempo la va llevando [a la Ley de moratoria] a su agotamiento (Entrevista a personal del ANSeS).

En relación con el impacto en los adultos mayores en situación de pobreza, el PIP se visualiza como un “mecanismo para la inclusión social de las personas mayores”, pero asimismo se consideran diferentes limitantes para su acceso, como el pago de la primera cuota de la moratoria por anticipado, el acceso a la información del plan por su forma de difusión y la realización de los trámites:

En todas las delegaciones [municipales] saben que acá hacen asesoramiento gratuito, mayormente vienen para acá y yo los asesoro, porque hay gente que no sabe, que lamentablemente desconoce, se cree que no tiene aportes y no les corresponde, y es para gente con aporte y sin aporte... Yo sé que mucha gente que no tiene conocimiento [del PIP]... hay gente que no entiende mucho [el procedimiento] entonces lo que hago, es que venga con un hijo, eso me pasa sobre todo con la periferia, pero el tema de los barrios no, por ahí ves gente que tiene la edad y no tiene nada (...). El ANSeS es muy limitado, no le da mucha información, del ANSeS lo manda a la AFIP, y de la AFIP lo manda para acá (Entrevista a personal del Consejo de la Tercera Edad).

Estos testimonios no hacen más que visualizar los diversos elementos que –desde el punto de vista de los agentes estatales– entran en juego en la incorporación al PIP de las personas mayores en situación de vulnerabilidad. Si bien su puesta en marcha ha logrado incorporar al sistema de protección social a muchísimos adultos mayores, los problemas en el acceso a la información, en el manejo de los saberes específicos para su tramitación y/o ingresos insuficientes para poder incorporarse a la moratoria, son destacados en tanto barreras objetivas que han limitado u obstaculizado su efectiva llegada a quienes más lo necesitan.

A continuación nos ocupamos específicamente de este punto, presentando la mirada de las personas mayores de un barrio con características de pobreza estructural de la ciudad de La Plata, que nos permite visualizar distintas estrategias, límites y posibilidades en el acceso a políticas de transferencias de ingresos a la vejez.

### ***3.2. La mirada de los destinatarios***

En esta sección presentamos las políticas de transferencia de ingreso para personas mayores que identificamos en el barrio durante el período de la investigación.<sup>20</sup> Primero los casos de jubilación, luego pensiones y finalmente planes y programas, que aunque no están destinados a este grupo etario, resultan importantes para comprender las políticas de transferencia de ingreso en estos sectores socioeconómicos.

Comenzamos este apartado con la historia de José,<sup>21</sup> que ilustra algunas cuestiones respecto de las estrategias de obtención de las políticas que interesa destacar en este capítulo:

En la primera charla que mantuvimos, José (65) comentó que había empezado a tramitar la jubilación, ‘la sin aportes’. Hacía más de 8 meses que se la estaba gestionando un abogado a quien había contactado a través de un comedor comunitario ligado al PJ. Él estaba ansioso porque ‘ya’ le tenía que salir. Nunca había tenido un empleo formal, así que era la primera vez que iba a tener una estabilidad de ingresos y beneficios sociales. Estaba cobrando el Plan SATE, por lo que percibía \$120 bimestrales.<sup>22</sup> Mientras charlábamos, algo llamativo era el tiempo de espera de la jubilación ya que generalmente demoraba mucho menos. Le pregunté si quería que averiguara en ANSeS el estado del trámite para saber cuán-

---

<sup>20</sup> Como se señaló en la introducción, el trabajo de campo se realizó durante los años 2008-2013 en el marco del desarrollo la tesis doctoral “Envejecer en la pobreza: prácticas y representaciones de personas mayores tendientes a su reproducción cotidiana en ámbitos domésticos y extradomésticos” del Doctorado en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP.

<sup>21</sup> El relato está elaborados en base a los datos producidos en las entrevistas, charlas informales y notas de campo de las observaciones. Está presentado en primera persona desde la investigadora, porque permite rearmar mejor la escena de interacción entre ella y los entrevistados.

<sup>22</sup> Monto correspondiente al año 2009.

to tiempo faltaba, al hacerlo, nos encontramos con una mala sorpresa: el trámite no estaba iniciado.

Esta noticia conmocionó y entristeció mucho a José, quien pensaba que ese mes o el siguiente iba a obtener la jubilación. Frente a esta situación, solicitó que lo acompañe al estudio de abogados para saber qué había pasado. Lo pasé a buscar por su casa y nos tomamos el colectivo. Llegamos al estudio y rápidamente nos atendió uno de los empleados. Le llamó mucho la atención que José no hubiera ido solo, como las otras veces, cuestión que repitió bastante durante el tiempo que estuvimos ahí. Él nos explicó que no había empezado a hacer los trámites porque hacía poco tiempo que José había cumplido los 65 años, aunque habían pasado ya alrededor de cinco meses. Supuestamente ya habían realizado los registros en la ANSeS y pronto tomaría curso el trámite. El lenguaje que utilizaba el abogado era excesivamente técnico, de modo que no era difícil advertir que buscaba, adrede, ser inespecífico. Lógicamente, a José le molestó mucho esta situación porque se sintió engañado, por lo que le pidió no seguir el trámite con ellos. Fue una sorpresa cuando el empleado le dijo que no podía hacer eso ya que José les había firmado un pagaré en blanco, y por lo tanto era conveniente que siguiera con ellos. José negó haber firmado –él es analfabeto–, pero el abogado exhibió el pagaré con una cruz, según ellos, con la firma de José. Aunque se sintió estafado, frente a tal acorralamiento no vio otra opción que continuar con ese estudio jurídico. El abogado se comprometió a realizar el trámite de inmediato y nos pidió los teléfonos para mantenernos al tanto del avance de la jubilación. Finalmente a los 3 meses logró concretar el primer cobro de la jubilación.

Esta historia pone rápidamente en evidencia la extrema vulnerabilidad a la que están expuestas estas personas, no solo en términos materiales sino también simbólicos, y que termina dificultando u obturando el acceso a la protección social implementada desde el Estado. La poca información y el modo en que se trasmite, definitivamente atenta contra las posibilidades efectivas de incorporación al sistema, siendo los adultos mayores –como en el caso arriba presentado– muchas veces víctimas de extorsiones y chantajes que alteran profundamente su sensibilidad y credibilidad en el sistema.

Como se señaló en el primer apartado, los cambios en el sistema previ-

sional argentino desde el año 2005, a partir de la implementación del Plan de Inclusión Previsional, flexibilizaron los requisitos para el acceso a la jubilación ordinaria permitiendo un aumento en la cobertura previsional de varones y mujeres en edad jubilatoria. En el barrio, las personas mayores que obtienen ingresos del sistema contributivo nacional lo hicieron a partir de jubilaciones realizadas a través de dicha política.

Para dicha tramitación y obtención las personas mayores del barrio han seguido diferentes caminos, no exentos de problemas. Encontramos diferentes modos de conocimiento del plan como así también tres vías de acceso diferentes llevadas a cabo por las personas mayores:

-Vía comunitaria/territorial: "Trabajaba en el comedor de acá nomás... cocinaba... y nos avisaron de la nueva jubilación... la de amas de casa vio... llevamos los papeles y enseguidita nos salió, por suerte" (Entrevista a Felipa, 64 años).

La tramitación y posterior obtención de la jubilación –mediada por agrupaciones políticas– se desarrolló solo durante el primer año de la puesta en marcha del PIP, a partir de un convenio de la provincia de Buenos Aires con ANSeS, por el cual los municipios de la provincia subsidiaban la cuota inicial a las personas que carecían de recursos. Esta modalidad no presentó costos monetarios para su tramitación ni problemas asociados a la falta de información, y el tiempo de gestión para su obtención fue corto. Como observa Merklen (2005) las organizaciones de base territorial a partir del año 2000 se constituyeron como un actor de relevancia en las arenas locales y nacionales como también en la gestión de las políticas sociales. La organización barrial que articuló el PIP en el barrio no tuvo más inserción barrial desde el año 2008, cuando dejó de funcionar el comedor que organizaban. A partir de ese año ninguna otra organización política, social, estatal o no, gestiona o brinda información sobre el plan.

-Vía privada: Pedro se contactó con el abogado a través de un referente de un comedor. El trámite le tardó mucho tiempo, él no recuerda bien, pero estima unos 4 años. Recién le salió en el 2011, cuando lo entrevisté la primera vez lloraba porque no sabía nada del trámite, y solo cobraba el Plan mayores de 70 años (Nota de campo: 17 de mayo de 2009).

En este caso la jubilación por moratoria se tramitó por medio de la contratación de los servicios de abogados particulares. Esta modalidad fue la

que más se utilizó entre los entrevistados. Los contactos con los abogados se generaron de diversas maneras, principalmente por vínculos previos con vecinos y/u organizaciones barriales. Las personas mayores veían un aspecto positivo en esta vía de tramitación, ya que cubría el pago por adelantado de la primera cuota de la moratoria y de los honorarios de dichos profesionales –que se los descontaban de los primeros tres o cuatro haberes percibidos– según el tipo de convenio que realizaran. Entre las cuestiones negativas de dicha estrategia se visualizaban tanto aspectos económicos, como el costo total de esta modalidad, así como temporales, dado que el tiempo de obtención variaba entre uno y cuatro años según los casos, superando el tiempo promedio de obtención del PIP. Definitivamente, todo generaba situaciones de mucha angustia entre las personas mayores.

-Vía familiar:

- ¿Y cómo te enteraste de que estaba la jubilación?

- Mi hijo me alcanzó un papelito que decía en el diario, ¿viste? Que decía que aunque usted no tenga [aportes] este... y nos fuimos a 11 y 42, no 46, 46 [dirección ANSeS]...y nomás ahí nos dijeron que sí y la hicimos (Entrevista a Blanca, 66 años).

En esta modalidad, la transmisión de información del PIP como la tramitación es realizada por medio de los familiares –miembros o no del hogar– de la persona mayor (promovida en este caso por la publicidad de la agencia estatal). En ella se presentaban dos vertientes, una en que los familiares realizaban el trámite personalmente y otra en que los familiares contactaban a un abogado para realizarlo, pero estaban a cargo de las mediaciones. Se destaca que las redes familiares para la obtención del plan propiciaron una contención emocional muy importante, sobre todo al mantenerlos al tanto de la evolución del trámite, algo que diferenció esta estrategia de la anterior.

Una cuestión que resultó interesante fueron los distintos modos en los que se representó el PIP y sus diferentes momentos para los entrevistados. Había una clara distinción en la nominación entre mujeres y varones, en torno a la “jubilación para amas de casa” y la “jubilación sin aportes”, respectivamente.

Con relación a las pensiones ordinarias, durante el trabajo de campo encontramos que las pensiones por fallecimiento del cónyuge como las no

contributivas por discapacidad habían sido obtenidas por personas mayores del barrio. Solo mujeres tenían pensiones ordinarias, con el haber mínimo, otorgadas por las provincias de origen, ya que al momento del fallecimiento del cónyuge no vivían en el barrio. También encontramos pensiones no contributivas por discapacidad, que habían sido obtenidas hacía muy pocos años. Dichas pensiones fueron tramitadas por los familiares. Aunque la pensión no contributiva nacional a la vejez tiene una mayor trayectoria en nuestro país, en el barrio ninguna persona mayor la percibía.

Con relación a planes específicos, solo en el comienzo del trabajo de campo encontramos personas mayores que percibían el plan SATE. Durante los años 2008 y 2009, una trabajadora social del Consejo de la Tercera Edad de la Municipalidad de La Plata recorría determinados barrios de la ciudad con el fin de contactar personas mayores en situación de vulnerabilidad y sin ingresos para gestionar el plan. Luego de ello, no hubo ninguna persona que realizara esa vinculación territorial. Solo existe una difusión mediante las páginas web del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y del Consejo de la Tercera Edad de la Municipalidad de La Plata, una vía de acceso a la información que parece muy alejada para las personas mayores del barrio.<sup>23</sup> Desde el año 2010 ninguna persona mayor del barrio percibe este plan, debido al fallecimiento del titular o incorporación al PIP.

Una cuestión a destacar es la participación de personas mayores en distintos programas asistenciales no destinados específicamente a este grupo etario que fueron utilizados para la obtención de recursos monetarios y no monetarios. La gestión de distintos programas sociales tienen participación diferentes organizaciones barriales, situación que propicia una heterogeneidad de experiencias en su implementación (Delamata, 2004).

- ¿Y después recibe algún otro tipo de ayuda?
- Sí, a veces, algunas veces, no, no, no, no seguido, por ahí de la manza-

---

<sup>23</sup> Se destaca a su vez que, anteriormente, personal del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires recorría dos veces al año los municipios donde aplicaban una encuesta para determinar las *necesidades* de las personas mayores para visualizar posibles modificaciones, analizar las particularidades de la implementación municipal como también incorporar nuevas personas al plan. Actualmente estas salidas no se realizan –debido a recortes presupuestarios– y el pago de las cuotas del plan se depositan de manera irregular (la primera cuota del año 2015 recién se pagó en el mes de julio).

nera viste, voy a buscar la leche, dos días por semana te dan...

- ¿Y ahí se la dan regularmente?

- Sí, sí, a veces también te dan harina, a veces te dan fideos, aceite (Entrevista a Jorge, 68 años).

Jorge (68), que reside en un hogar unipersonal, asiste al comedor comunitario diariamente para almorzar y con menos frecuencia a la copa de leche a la tarde. Retira dos veces por semana un litro de leche y alimentos secos, como harina y fideos, que utiliza para su desayuno y cena. El contacto para el acceso al comedor como para el acceso al Plan Vida<sup>24</sup>, lo realizó a través de una vecina, quien le presentó al referente del comedor así como a la encargada del plan.

El acceso a dichos planes fue similar en todos los casos: a través de parientes o vecinos que los acercaron a los referentes de los comedores barriales quienes realizaban la gestión del plan. La ejecución de distintos programas asistenciales, como el Plan Vida, el Plan Trabajar y el Plan Barrios Bonaerenses, se inscriben en la historia, en el territorio y en la red de relaciones que caracterizan cada espacio social específico (Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano, 2002). La contraprestación de dichos planes de empleo consistía en actividades ligadas a las organizaciones barriales: reparaciones generales, realización de trabajos de construcción, en el caso de los varones, y la elaboración de comidas y limpieza del comedor, para las mujeres. La incorporación al plan por parte de las personas mayores no dejaba de ser informal, ya que no cumplían con los requisitos necesarios para acceder a ellos. La mayoría de los beneficiarios de estos planes, durante la etapa del trabajo de campo, obtuvieron la jubilación a través del PIP, lo cual redundó en un incremento significativo en sus ingresos y prestaciones sociales.

Del análisis realizado surgen dos interrogantes: ¿por qué acceden las personas mayores a distintos programas y políticas que no están destinados específicamente a su grupo de edad? Consideramos que hay dos cuestiones interconectadas que se ponen en juego en la obtención de diferentes programas y políticas e influyen en su accesibilidad: la centralidad de las redes de

---

<sup>24</sup> El plan se implementó en 1994 y continúa vigente, tras muchísimas modificaciones en cuanto a las prestaciones y modalidad de acceso. Se diseñó originariamente para embarazadas y niños/as de 0-5 años de edad.

ayuda para el acceso a los distintos programas se da fundamentalmente a partir de redes de parientes, vecinos/referentes; la apropiación de saberes de los referentes de distintas organizaciones políticas y barriales se centra en políticas destinadas a la niñez, juventud y programas de empleo transitorio y no en políticas destinadas a la vejez. La implementación de diferentes políticas se encuentra mediada en el territorio por diferentes actores, donde la falta de instituciones específicas para la vejez produce una barrera de acceso a las mismas.

A nivel provincial y municipal solo se encuentra el plan SATE como programa específico para este grupo de edad, y que podría haberse constituido en un plan para las personas mayores pero o no hay información disponible en el barrio o, si la hay, se procura gestionar otros planes dado el bajísimo ingreso económico de la prestación. Por último, como ya señalamos, muchos de los entrevistados que tenían diferentes planes sociales se incorporaron a la jubilación a partir del PIP, mientras que los entrevistados que tenían pensiones –contributivas o no contributivas– no lo hicieron.

Una situación compartida por personas mayores del barrio es la falta del documento nacional de identidad. Dicha carencia –pensando en términos estrictamente prácticos– imposibilita el acceso a una jubilación, pensión o programa social. Los motivos por los que no contaban con su DNI se relacionaban con el extravío, la no tramitación del mismo o la llegada irregular desde otros países. Cualquiera fuera el motivo, la falta de información sobre los mecanismos para su gestión o la imposibilidad de solventar los costos derivaba en que estas personas mayores no contaran con su documento. En barrios pobres, la no posesión de DNI es característica de distintos grupos de edad. Se destaca que una de las entrevistadas no lo tuvo en todo el transcurso de su vida, lo cual es un indicio de posible exclusión en distintas esferas: el acceso a la escuela, al empleo formal, a los programas y políticas sociales, a la salud (sin soslayar la cuestión de la identidad).

## **Reflexiones finales**

A lo largo de este capítulo buscamos indagar sobre los modos en que el Estado intervino activamente sobre un grupo de edad específico: aquellos que se encuentran en la vejez, etapa caracterizada por el paso a la inactividad, la dependencia y la creciente vulnerabilidad. Desarrollamos un análisis

y caracterización de un conjunto de políticas y programas de transferencia económica específicos; vimos cuál ha sido su impacto concreto –en términos de alcances en la población– y cómo han cobrado significados heterogéneos por parte de quienes los ejecutan –técnicos– y quienes lo reciben –adultos mayores.

Conforme los resultados del trabajo, nos parece pertinente retomar a Ringold y Rofman (2008), quienes sostienen que la combinación de la seguridad social y la asistencia social, ejecutadas tanto a nivel nacional como provincial, resulta en un esquema de protección social complejo, caracterizado por diversas instancias e instrumentos de aplicación. En este sentido, la integración de los distintos organismos y niveles de gobierno en pos de asegurar la coherencia entre los distintos programas destinados a la población mayor requiere una atención particular.

Los programas de protección social en Argentina parecen funcionar, en su mayoría, como sistemas independientes con escasa interacción entre ellos. Coincidiendo con este análisis, Lloyd-Sherlock (1997) y Toledo (2004) observan limitaciones en las políticas asistenciales a la vejez, en relación con el problema de acceso a información y asesoramiento de dichos beneficios para los adultos mayores en situación de pobreza, algo que en nuestro trabajo también pudimos corroborar. En este sentido, Lloyd-Sherlock (1997) destaca fuertemente la fragmentación y la confusión burocrática de los distintos niveles gubernamentales intervinientes.

En esta investigación se visualizaron algunas características de tres políticas estatales, el PIP, el PNCV y el plan SATE. El análisis mostró que la puesta en marcha del PIP produjo un aumento de la cantidad de personas que perciben jubilación y/o pensión, principalmente de las mujeres, mitigando desigualdades de género en el acceso a la seguridad social. Sin embargo, dada su focalización temporal, no introdujo cambios permanentes en el sistema previsional, dejando pendiente el interrogante por el acceso de quienes están en edad de acceder al sistema pero no reúnen los requisitos para hacerlo.

Los programas de transferencia económica no contributivos, nacionales y provinciales tienen poca o nula difusión en los barrios pobres, al menos en aquellos ubicados en la periferia de la ciudad de La Plata, lo que trae aparejado dificultades para su acceso por parte de las personas mayores en situación de pobreza.

Queda pendiente analizar el impacto de la última moratoria del PIP, que dada sus modificaciones podrían mitigar algunas de las barreras de acceso de las personas mayores en situación de pobreza, y las tendencias del sistema previsional por fuera de dichas modificaciones.

## **Bibliografía**

- ANSES (2010). Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad. *Observatorio de la Seguridad Social*. Recuperado de [http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cobertura%20SIPA\\_Cuadernillo.pdf](http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cobertura%20SIPA_Cuadernillo.pdf)
- Boudou, A., D’Elía, V. y Lo Valvo, E. (2007). El plan de inclusión previsional. Resultados preliminares. *Estudios especiales de la seguridad social*. Buenos Aires: ANSES.
- Calabria, A. y Rottenschweiler, S. (2015). Los desafíos del sistema público de salud en Argentina de cara al futuro: cobertura y financiamiento. *MPRA (65524)*. Recuperado de <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65524/>
- Cardozo, N. (2009). *Reformas a los sistemas de pensiones en Chile y Argentina 2003-2008. Un abordaje comparado*. Trabajo presentado en la XVI Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Colonia, República Oriental del Uruguay.
- Cravino, C., Fournier, M., Neufeld, M.R., y Soldano, D. (2002). Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes. En L. Andrenacci (Coord.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Curcio, J. (2011). Descripción del Sistema de Seguridad Social. En C. Danani y S. Hintze (Coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Delamata, G. (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba-Libros del Rojas.
- Eguía, A. y Piovani, J. (2003). Género, pobreza y trabajo en el Gran La Plata (1988-1999). En S. Masseroni y M. Bendini, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales*.

- Documento de trabajo (35). Buenos Aires: UBA.
- Eguía, A., Piovani, J., Peiró, M.L y Santa María, J. (2010). *Empleos de calidad: diferencias inter e intra-género en el Aglomerado Gran La Plata (Buenos Aires, Argentina). Análisis de tendencia y comparación 1992-2002/ 2003-2006*. Trabajo presentado en IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. La Habana: ALAP.
- Grushka, C. y Bertranou, F. (2004). Beneficios sociales y pobreza en Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas. Trabajo presentado en I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). Caxambu: ALAP.
- Lloyd Sherlock, P. (1997). *Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores - Ciepp.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- MTESS (2012). Boletín estadístico de la seguridad social. Secretaría de Seguridad Social. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess\\_2trim\\_2012.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_2trim_2012.pdf)
- Ringold, D. y Rofman, R. (2008). Argentina: políticas de transferencias de ingreso hacia el bicentenario. En G. Cruces, J. M. Moreno, D. Ringold, D. y R. Rofman, (Coord.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Toledo, E. L. (2004). *Acciones estatales y no estatales destinadas a adultos mayores pobres en el ámbito rural y capital social: estudio de casos: comunidades rurales de los departamentos Gral. A.V. Peñaloza y Famatina en la provincia de la Rioja, Argentina (Tesis de Maestría)*. FLACSO, Programa Argentina, Buenos Aires, Argentina.

## Los autores

### **Dra. Florencia Bravo Almonacid**

Socióloga. Docente del Departamento de Sociología y de la Maestría en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP. Becaria posdoctoral del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de vejez, pobreza y desigualdad social.

### **Lic. Hernán Andrés Caneva**

Sociólogo. Doctorando en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP. Becario de finalización de doctorado de CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al análisis de discursos e imaginarios sobre el aborto en Argentina.

### **Lic. Belén Castrillo**

Socióloga. Doctoranda en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación en Sociología de la Salud se vinculan con la atención de embarazos y partos.

### **Lic. María Laura Crego**

Socióloga. Becaria doctoral de CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de juventud, educación, pobreza y desigualdad social.

### **Dra. Amalia Eguía**

Antropóloga y socióloga. Profesora Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE-UNLP) y en diversos posgrados de universidades nacionales. Investigadora del CONICET y directora del Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-CONICET/UNLP). Investiga temáticas de pobreza y desigualdad social, mercado de trabajo y género.

### **Dr. Matías José Iucci**

Sociólogo. Docente del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP. Becario Post-doctoral del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de políticas sociales, pobreza y desigualdad social.

### **Dra. Leticia Muñiz Terra**

Socióloga. Profesora Adjunta del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FaHCE-UNLP, entre otras unidades académicas de universidades nacionales. Investigadora del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios del trabajo, la perspectiva biográfica, y la desigualdad social.

### **Dra. María Susana Ortale**

Antropóloga. Profesora Titular del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP, entre otras unidades académicas de universidades nacionales. Investigadora de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Sus temas de investigación se vinculan con pobreza, desigualdades y políticas sociales, abordando especialmente problemáticas alimentarias y de cuidados en la infancia.

**Lic. María Laura Peiró.**

Socióloga. Docente del Departamento de Sociología la FaHCE-UNLP. Personal de Apoyo CONICET con sede en el IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de trabajo se vinculan al área de metodología de las ciencias sociales y a los estudios sobre juventud, trabajo y pobreza.

**Dra. María Eugenia Rausky**

Socióloga. Profesora Adjunta del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP. Investigadora del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de niñez, pobreza y desigualdad social.

**Mgter. Diana Weingast**

Antropóloga. Profesora Adjunta de la FaHCE y de la Facultad de Psicología de la UNLP. Integrante del Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil (CEREN) perteneciente a la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC/PBA). Sus temas de investigación centrados en la Antropología de la Salud se vinculan con pobreza y estrategias de atención a la salud/enfermedad.

Se cree que en el marco de un contexto de “institucionalización” y “formalización” de la política social, orientada a afianzar un sistema integral de protección social que garantizara una serie de derechos, se vuelve clave desentrañar las condiciones objetivas y los sentidos implicados en los procesos de implementación de tales políticas.

A fin de comprender y dimensionar el alcance de tal escenario en términos de avances en la superación de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión, en el logro de la equidad de género y de derechos de niños, adolescentes y adultos mayores de hogares pobres -excluidos normativamente de las lógicas reproductivas y productivas y por tanto subordinados y desiguales en distintos sentidos-, planteamos actualizar conocimientos sobre algunas problemáticas previamente indagadas e incorporar otras cuya novedad deriva de cambios legislativos que avanzaron en el reconocimiento de derechos.

La obra contiene el análisis de las siguientes políticas sectoriales: trabajo, salud, educación y vivienda, dirigidas a grupo poblacionales con vulnerabilidades específicas: hogares pobres, niños y jóvenes que viven y/o trabajan en la calle, adultos mayores pobres, mujeres en edad reproductiva. Considerando las desigualdades sociales, étnicas, de género y etarias, se indagan los efectos de las mismas en las condiciones de vida, de trabajo, en las relaciones sociales, en la configuración de identidades, en la consecución de derechos económicos, sociales y culturales, meta de cualquier política social comprometida con el logro de igualdad, inclusión e integración social.

