

## Mesa 21 - Evaluación de Políticas Sociales

**Algunas reflexiones en torno a la implementación de políticas sociales en escenarios de vulnerabilidad urbana y pobreza persistente a partir de una experiencia de trabajo en un programa nacional de adultos mayores en una villa miseria de CABA.**

### **Autores:**

-Di Meglio, Juan Francisco ([dimeglio.juan@gmail.com](mailto:dimeglio.juan@gmail.com))<sup>1</sup>

**Institución:** Facultad de Trabajo Social-UNLP

### Resumen:

A partir de la experiencia de trabajo en un programa de alcance nacional destinado para adultos mayores que habitan en un asentamiento informal de la Ciudad de Buenos Aires, nos proponemos reflexionar sobre la pobreza como fenómeno social, la vejez y la intervención social en estos escenarios.

**Palabras claves:** Vejez - Pobreza - Intervención Social -

### Introducción.

El proceso de envejecimiento de la población es una de las tendencias demográficas que presenta la actual estructura social de Argentina en el siglo XXI. Este fenómeno ha traído consigo repercusiones de distintas dimensiones en la sociedad y se ha posicionado como un desafío para la agenda pública de los problemas sociales. Desde el año 2003 hasta 2015, el estado nacional ha intentado ubicarse como articulador de la trama social a partir de la búsqueda por recuperar el empleo y el fomento de políticas de inclusión. En esta línea, y concretamente sobre la población adulta mayor, se han desarrollado en distintas

---

<sup>1</sup> Lic. en Trabajo Social (FTS-UNLP). Maestrando en Trabajo Social (FTS-UNLP).

etapas una serie de “moratorias jubilatorias” que le permitió acceder a la jubilación a quienes estaban en edad pero no tenían la totalidad de los aportes económicos requeridos para la misma.

Como consecuencia de estas nuevas moratorias nos encontramos con la conformación de un universo de personas jubiladas que portan trayectorias sociales diversas, en su mayoría signadas por la informalidad y que, en la actualidad, conviven paradójicamente con situaciones de pobreza persistente e inclusión. En este escenario donde se combinan y se entrelazan problemáticas específicas de un sector etario con otras de tipo estructural es que surgen nuevos desafíos para los profesionales y científicos de la intervención social.

El presente trabajo tiene la intención de reflexionar sobre estos nuevos desafíos, nutriéndose de la experiencia concreta de la gestión y ejecución del Programa Nacional de Detección y Atención de Poblaciones Vulnerables del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI), experiencia realizada en Ciudad Oculta, un asentamiento ubicado en el barrio de Villa Lugano (Capital Federal).

### Algunas categorías para pensar la pobreza.

Es harto discutido en el ámbito de las ciencias sociales la serie de transformaciones ligadas a la ejecución más cruda del neoliberalismo como modelo socioeconómico en el país y la región. Producto de esto se vislumbran fenómenos que mantienen preponderancia en las formas, novedosas algunas de ellas, que adquiere el Estado en su intervención con los sectores populares. Esta intervención, tras la llamada territorialización de los sectores populares (Svampa 2005), está signada por determinados arreglos cualitativos en el ámbito barrial, necesarios para la implementación de políticas públicas como el plan que en este trabajo presentamos.

Ubicamos la exclusión social y la vulnerabilidad como categorías que atraviesan la intervención en lo social en los escenarios de pobreza persistente. La pobreza persistente, como menciona Adriana Clemente (2014), tiene como característica la persistencia en el tiempo y no puede medirse solo por ingresos; es por eso que nos interesa mecharla con las categorías mencionadas al comienzo de este párrafo.

La vulnerabilidad entonces será entendida como las situaciones en donde grupos, hogares o individuos están más expuestos a ser afectados por cambios en sus condiciones de vida, por lo cual, se hallan en una situación de mayor inseguridad (Kaztman 1999). Kessler (2009) considera a la vulnerabilidad como un proceso cuyo desenlace es la exclusión social. El autor, a partir de un estudio de las potencialidades y limitaciones de esta noción, considera que el uso del concepto permitió dotar de sentido una serie de cambios macro y micro sociales para su articulación con políticas sociales novedosas. A partir de una mirada retrospectiva, se pueden encontrar tres tendencias innovadoras sobre la exclusión:

- En tanto que no se la acota a una carencia económica, permite potenciar acciones que tienden a la inclusión, reinserción y promoción social.
- Al considerar la exclusión social como desenlace de un proceso de vulnerabilidad, se toman medidas tendientes a proteger puestos de trabajo vulnerabilizados.
- El sujeto de la exclusión no son sólo individuos, sino también grupos sociales (poblaciones en términos de los Programas Sociales) y territorios. Esta conceptualización permite utilizar políticas focalizadas ya no en sujetos sino en áreas.

Agregamos que, en su especificidad urbana, es necesario pensar a la vulnerabilidad desde su expresión en las llamadas “zonas de relegación”, las cuales serán entendidas como aquellas que han sufrido desertificación organizativa (Wacquant 2001), una acelerada segregación de personas que acumulan desventajas en sus procesos de integración relacional y su inserción laboral, teniendo como consecuencia la generación de focos duros y estructurales de exclusión debido a las implicancias del crecimiento desigual y la rigidización de la estructura social (Diloretto y otros, 2013). Dicho proceso se expresa a través de una sociedad segmentada y una cartografía urbana dividida, entre otros tantos fenómenos, en donde Ciudad Oculta aparece como manifestación de los mismos.

Ciudad Oculta: proceso de conformación del asentamiento, la vejez y sus relaciones

Partiremos de explicitar algunas características y datos sobre el territorio donde fue realizada la experiencia. El barrio de Villa Lugano se destaca por la fuerte presencia de urbanizaciones informales desarrolladas a partir de la década de 1940, denominadas bajo la tipología de “villas de emergencia”. El barrio contiene en sus límites cuatro de las veintitrés villas existentes en la Ciudad de Buenos Aires, entre ellas, la “Villa 15” o más conocida como “Ciudad Oculta”. En el conjunto de los barrios del corredor sudoeste, el crecimiento de la población ha sido relativamente lento desde el año 1980. Sin embargo, en Villa Lugano, entre los años 1991 y 2001, la población ha crecido un 6,4%. Dicho salto en el crecimiento se explica fundamentalmente por el aumento de la población en villas de emergencia. Según las estadísticas oficiales del Gobierno de la Ciudad, se registra aproximadamente que un 10 % de las personas que habitan el barrio son adultas-os mayores (65 años o más), contando además el barrio con una importante población de origen paraguayo.

Por otra, el barrio está compuesto predominantemente por población de nivel socioeconómico bajo y concentra la mayor cantidad de emprendimientos de vivienda social. Si bien existen nuevos proyectos que intentan dar una respuesta a la situación habitacional de las urbanizaciones informales, la falta de una aplicación efectiva consolida un escenario de crecientes demandas y ausencia de soluciones integrales.

Ciudad Oculta merece un párrafo aparte en tanto puede tomarse como una de las manifestaciones más gráficas de la desigualdad en América Latina proliferándose como una de las tantas villas que hay en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la más rica del país. En ese sentido, las dificultades de accesibilidad al suelo urbano han dejado a un alto porcentaje de ciudadanos en situación de ilegalidad/informalidad. La villa en tanto espacio de interrelaciones sociales en un territorio determinado, presenta una forma particular de expresión de los problemas sociales al constituirse en un lugar social donde se objetivan las manifestaciones de la Cuestión Social contemporánea (Carballeda, 2006). La villa constituye no sólo un enclave de pobreza dentro de la ciudad sino también un espacio estigmatizado en donde la trama cultural construye una identidad también estigmatizada en sus habitantes.

El sentimiento de pertenencia a un grupo humano, la adscripción a una identidad social, es siempre determinado por un contexto debido a nuestro carácter multidimensional. Sin embargo, la mayoría de las personas elegimos identidades

relacionadas al espacio territorial. El ser social está profundamente ligado al segmento urbano al que le toca vivir. El lugar de residencia junto al origen social, el tipo de experiencias y la posición ocupada en los distintos ámbitos sociales que han transitado van forjando formas casi inconscientes de mirar el mundo y de representarse en él. Este proceso va originando disposiciones de percibir, actuar, demandar, que varía según las clases sociales.

Las personas mayores que allí habitan, atraviesan numerosas condiciones adversas. Para satisfacer sus necesidades desarrollan estrategias generando o seleccionando satisfactores por medio de la combinación de las posibilidades a su alcance y a través de un entramado de actividades que las relacionan con los demás agentes sociales. Asimismo, para garantizar su subsistencia económica y la del grupo familiar desarrollan prácticas cotidianas diferenciadas según el género, autonomía, jubilación, años de residencia en el lugar, creencias y nacionalidad.

En algunos casos las personas mayores se convierten en el sostén económico del hogar aportando el único ingreso estable con su haber jubilatorio, generando esto un quiebre en las temporalidades clásicas de gestión de la reproducción social doméstica que instaló en su momento la sociedad salarial. En esta misma línea, y en materia de reflexión de género, nos encontramos con casos de inversión en los roles que tradicionalmente impone la cultura patriarcal en tanto que aparecen las mujeres, jubiladas tras las moratorias, como proveedoras frente al varón que, por motivos varios, aún no accede a la seguridad social.

### La implementación de Políticas Públicas y la Intervención Social en estos escenarios

Nuestra experiencia de trabajo se enmarca en el Programa Nacional de Detección y Atención de Poblaciones Vulnerables (PPV) programa del INSSJP, dirigido a los afiliados que pertenecían al área de cobertura de una boca de atención ubicada en el barrio, lindante a Villa Lugano, de Mataderos.

El PPV se plantea brindar atención sociosanitaria a afiliados del INSSJP en situación de vulnerabilidad social residentes en localidades con bajos niveles de accesibilidad a prestaciones médicas y sociales, es desde esa lógica que fuimos convocados como trabajadores sociales para intervenir.

Entre las principales herramientas metodológicas que utilizamos aparecen la encuesta socio-sanitaria, construida y delimitada institucionalmente, y la entrevista, instrumento

clásico del trabajo social. Desde una definición teórica metodológica a la entrevista la entendemos como un constructo comunicativo y no un simple registro de discursos que “hablan al sujeto”. Los discursos no son así preexistentes de una manera absoluta a la operación de toma que sería la entrevista sino que constituyen un marco social de la situación de la entrevista. El discurso aparece como respuesta a una interrogación difundida en una situación dual y conversacional, con su presencia y participación, cada uno de los interlocutores (entrevistador y entrevistado) co-construyen en cada instante ese discurso (...)(Valles citando a Alonso,1999; 230). A la intervención, por su parte, la definiremos como “un instrumento de transformación no solo de las circunstancias donde concretamente actúa, sino también como un dispositivo de integración y facilitación del diálogo entre diferentes lógicas que surgen de distinta forma comprensiva explicativa, no sólo de los problemas sociales, sino de las Instituciones en si mismas. De allí que la Intervención en tanto dispositivo, entendiéndolo desde la perspectiva de Michel Foucault, sería una trama de relaciones que se pueden establecer entre componentes diversos. De este modo la Intervención da cuenta de una importante capacidad para articular y generar diálogos entre diferentes instancias, lógicas y actores institucionales”<sup>2</sup>.

En este encuadre, el PAMI considera como condiciones generales del servicio de detección y atención a poblaciones vulnerables a 1) Afiliados en situación de vulnerabilidad social o con altos niveles de aislamiento. 2) A poblaciones que estando en condiciones de acceder a la Obra Social carezca de ella. 3) Afiliados con inaccesibilidad o dificultades en el acceso a las prestaciones médicas y sociales, y aquellos quienes requieran de información acerca de sus derechos como ciudadanos afiliados al INSSJP<sup>3</sup>. Surge de la inquietud por parte de la Sub-gerencia y de otros actores institucionales, sobre la necesidad de salir al territorio y darle un encuadre de trabajo sistemático, delimitando los siguientes objetivos:

\*Informar a la población destinataria del Programa sobre las prestaciones del Instituto.

\*Mejorar la accesibilidad a las prestaciones.

---

<sup>2</sup> Carballada, Alfredo. “La intervención en Lo Social, las Problemáticas Sociales Complejas y las Políticas Públicas”.

<sup>3</sup> Objetivos genéricos del programa extraídos de la página oficial del Instituto: [http://www.pami.org.ar/bot\\_servicios\\_prest\\_soc\\_det\\_aten\\_pob\\_vuln.php](http://www.pami.org.ar/bot_servicios_prest_soc_det_aten_pob_vuln.php).

El programa de PPV, siguiendo a Catini (2014), se plantea visibilizar las poblaciones que han sido históricamente postergadas para incluirlos en el menú prestacional del INSSJP.

En ese sentido se trabaja en terreno emplazados en un espacio referenciado en el territorio bajo nuevas formas asociativas que incluyen y combinan la presencia de organismos nacionales. En nuestro caso hicimos base en el barrio las Manzanas, un sector de Ciudad Oculta.

La misma Catini, Trabajadora Social del departamento de Seguridad Alimentaria de PAMI, agrega una cita que me parece clarificadora de cómo se ha expresado el campo problemático en terreno ya que la accesibilidad como la distribución territorial de los recursos han sido lo que han conformado el escenario donde se objetivan algunas de las principales manifestaciones de la Cuestión Social para el INSSJP: “Tanto en el ámbito de la atención local como en niveles centrales de gestión se tiende a repetir indefinidamente el esquema: responder a la demanda espontánea cotidiana sin cuestionar inequidades en el acceso y en la distribución territorial de los recursos” (2014:11).

Sobre esta base podríamos apoyarnos en Margarita Rozas (2001) para sostener teóricamente la forma en la que se intervino frente a esta realidad territorial. La autora menciona distintas premisas para una intervención entendida como campo problemático, nosotros nos gustaría resaltar una a la luz del trabajo realizado: “La perspectiva teórica que desarrollamos para la comprensión de la intervención profesional en tanto campo problemático sienta las bases para entender la particularidad de la cuestión social como apropiación teórica de la realidad. En tanto tal no existe una lógica interna que se formalice en una metodología de intervención o en implementación de modelos de intervención que puedan ser aplicados, su efectividad no depende de la adecuada aplicación de dichas metodologías. Por lo tanto solamente en la medida que exista una apropiación fiel de la realidad, se puede establecer procedimientos operativos que faciliten la intervención profesional. Dicho de otro modo, la preocupación por racionalizar y normativizar la intervención a través de metodologías formalizadas sin el contexto de explicación al que venimos haciendo referencia a lo largo de este trabajo, no aportan a la comprensión del campo problemático. Reconocemos que en los últimos tiempos recobran importancia los procedimientos formales como indicativos de una lógica a seguir para hacer eficiente la intervención profesional” (pág. 16).

Entonces, frente a una realidad caracterizada por la dificultad en el acceso, y la dificultad para usufructuar intervenciones satisfactorias con los dispositivos tradicionales del Instituto (dentro de las bocas de atención) es que el territorio se torna un lugar a la cual dar un contexto para, como mencionaba Rozas en el párrafo anterior, “una apropiación fiel de la realidad”. Por esto, entendiendo la importancia de lo local, es que se desarrolló una política de acercamiento a los afiliados y de fortalecimiento de las organizaciones representativas de los Adultos Mayores, promoviendo una participación atravesada por nuevas (y viejas) prácticas comunitarias. Partiendo de la idea de la complejidad de lo social, la obra social propició acciones conjuntas o articuladas entre distintos actores a fin de superar la fragmentación en la intervención y generar canales de accesibilidad para aquellos afiliados que no pudieran llegar a las prestaciones mediante los dispositivos tradicionales de atención. En ese marco, el Programa Nacional de Atención a Poblaciones Vulnerables (PPV) impulsa el relevamiento de población vulnerable a fin de poder implementar las líneas de acción tendientes a favorecer la inclusión de aquellos sectores de la sociedad que perdieron la participación de una o varias formas de relación social.

Teniendo en cuenta el valor de un emplazamiento territorial es que se implementa el PPV bajo nuevas formas asociativas que incluyen y combinan la presencia de organismos nacionales bajo la CENOAC con la novedad del INSSJP y la coordinación de organizaciones sociales referenciadas en el territorio.

## CONCLUSIONES

La Argentina ha sufrido un proceso de fragmentación y polarización social que se manifiesta en los territorios y las poblaciones descritas en este trabajo.

Este proceso produjo el emplazamiento de las clases sociales en urbanizaciones precarias en las que se observa un distanciamiento social y simbólico de otras zonas no estigmatizadas. No obstante la cercanía física el uso y la accesibilidad diferenciada de los bienes y los espacios genera territorios diferentes, habitados de manera diferentes. Se observó en el territorio la reproducción de patrones de segregación conformando barrios relegados, en donde sus pobladores no encuentran en la institucionalidad administrativa preexistente las posibilidades de acceder al menú prestacional del INSSJP-PAMI, lo cual motivó la motorización del PPV en Ciudad Oculta.



Esta situación genera el desafío de pensar estrategias que favorezcan el acceso a bienes colectivos y servicios sociales las cuales implican la adopción de enfoques territoriales de intervención.<sup>4</sup>

### Bibliografía.

Carballeda, Alfredo. “La intervención en Lo Social, las Problemáticas Sociales Complejas y las Políticas Públicas”.

Carballeda, Alfredo (2015) Los adultos mayores en un mundo fragmentado. Una perspectiva desde la Intervención Social. En: Revista Margen Nro 78.

Catini, María Alejandra (2014). Herramientas georeferenciales de gestión para orientar Políticas Públicas. Probar que la realidad es transformable. En: Revista Debate Público Nro 7.

Diloretto, María G. y otros (2013) “Reflexiones sobre la estructura social argentina. La desigualdad social en debate en el escenario post neoliberal”

Dirección de Estadísticas de CABA

Kessler, G. (2009) “Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?” Artículo presentado en el Seminario Internacional RC2001 FONCyT 2009 —Reactualización de los debates sobre la estructura y la movilidad social, IIGG/FSOC/UBA.

Rojas Soriano, Raúl (1989). Investigación social teoría y praxis. Editorial Plaza y Valdez. México. p 139-140.

Rozas Pagaza, Margarita (2001). La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social. Ed. Espacio, Buenos Aires.

---

<sup>4</sup> Cabe aquí el planteo de un dilema recurrente, se puede decir que atañe al trabajo social y al diseño y gestión de políticas sociales en general: el pasaje “del concepto al enfoque”. Desde hace algunos años el enfoque o abordaje territorial es utilizado para el análisis de situaciones y al mismo tiempo como herramienta para la intervención social. Específicamente el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha hecho del abordaje territorial uno de sus principales ejes de interpretación e intervención, pero también muchos estudios relacionados sobre todo con el desarrollo rural.

*“La diferencia fundamental entre el uso y el significado conceptual e instrumental del territorio es que el sentido analítico requiere que se establezcan referencias teóricas y aún epistemológicas que puedan ser sometidas al examen de la experimentación empírica y, después, reconstruidos de forma abstracta y analítica. El uso instrumental y práctico no requiere estas prerrogativas y, por eso, se puede hablar en enfoque, abordaje o perspectiva territorial cuando se indica a una manera tratar fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (que puede ser demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) donde se producen y se transforman”.* (SCHNEIDER S, PEYRÉ TARTARUGA I.G 2006:13)

Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del Neoliberalismo*. Ed. Taurus, Buenos Aires.

Valles, Miguel (1999). *Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Ed. Síntesis, Madrid.