

Los modelos de justicia en las políticas sociales de Vejez en Uruguay

Autora:

Sande, Sandra: Docente Facultad de Ciencias Sociales-
Departamento de Trabajo Social (UdelaR) Contacto:
sandrasande@hotmail.com- cel (+598)99 127 184

Tema: Políticas integrales en el proceso de envejecimiento

Palabras claves: Vejez, Políticas Sociales, Justicia

Resumen:

Los modelos de justicia en las políticas sociales de Vejez en Uruguay

Uruguay es uno de los países más envejecidos de Latina. El porcentaje de mayores de 65 años alcanza el 19% de la población y la edad mediana de nuestra población es de 31 años. Los cambios demográficos se producen en un contexto de transformaciones sociales y culturales, destacándose la presencia significativa de mujeres en el mercado de trabajo y en lo "público" como consecuencia de esto, se dan modificaciones en la organización y funcionamiento de la sociedad, impactando fuertemente en la capacidad de cuidado de las familias.

Actualmente no se discute sobre la igualdad inherente a las personas: hay una especie de consenso sobre la igualdad esencial entre los seres humanos y como éstos deben ser tratados y respetados, supone una característica común que tenemos por nuestra condición de persona, el terreno de debate es cuál es el modelo ideal de justicia.

Las políticas sociales tienen por objeto de intervención, los problemas sociales, su objetivo es la igualación de oportunidades, de ahí que necesariamente tengan que pensarse desde la perspectiva del déficit de cuidados como problema colectivo que debe ser asumido por el Estado, como garante de los derechos de los dependientes, así como de las personas que cuidan. Las políticas sociales sobre la vejez deben constituirse en derechos ciudadanos, por lo que el enfoque de justicia que las políticas se planteen para construir esto, requiere de capacidad técnica y sobre todo de voluntad política.

A partir del análisis de las políticas que se han implementado se pueden distinguir cuatro tipos de modelos según la concepción de justicia y el tipo de prestación que se considere,,: medicalizado, mercantilizado, socializado y emergente.

La ponencia dará cuenta de los distintos modelos de justicia, para llegar a la propuesta del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) que se busca implementar en el país.

Índice

Introducción	3
Concepciones de Justicia	4
Reflexiones finales:	15
Bibliografía	18

Introducción

El envejecimiento de la población es uno de los mayores triunfos de la humanidad y también uno de nuestros mayores desafíos. Al entrar en el siglo XXI, el envejecimiento a escala mundial impone exigencias económicas y sociales a la sociedad. Al mismo tiempo, las personas mayores ofrecen valiosos recursos, a menudo ignorados.

En Uruguay, existe una pluralidad de organismos que “atienden” a la vejez en Uruguay, desde el Banco de Previsión Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, todos ellos con una sección dedicada al “adulto mayor”, muchas veces sin coordinación. Estas instituciones tanto del ámbito de lo público como privado, brindan diferentes tipos de prestaciones: asistenciales, educativas, sociales, laborales, recreativas, pero no tienen sistemas de comunicación que permitan que la información circule de manera eficiente, lo que conlleva a duplicar esfuerzos que muchas veces impiden el acceso real a los servicios existentes.

El concepto de ciudadanía apela a la constitución de individuos en sujetos y en actores sociales, en definitiva un sujeto con recursos culturales y sociales de los que disponer para posicionarse en la sociedad integrando su subjetividad. Es en ese sentido que esta forma de entender la ciudadanía, permite la acción social en la cotidianidad. La discusión puede centrarse en la dicotomía “cuidado-protección” y autonomía ¿Cómo se construye ciudadanía desde la no consideración del otro – por prejuicio o miedo- si no se les reconoce como sujetos de derecho? La Organización Mundial de la Salud sugiere que “podemos permitirnos envejecer” si los países, las regiones y las organizaciones internacionales promulgan políticas y programas de “envejecimiento activo” que mejoren la salud, la autonomía y la productividad de los ancianos. Se trata de políticas que han de tener por fundamento las necesidades reales, preferencias y aptitudes de las personas mayores, que además tengan presente el ciclo vital de cada cual, reconozcan la influencia de las anteriores experiencias vitales.

Las relaciones sociales encuentran en el envejecimiento a un sujeto histórico, concreto, particular, que se apropia de su ambiente inmediato y lucha por sobrevivir, mostrando su capacidad vital, superando la imagen prejuiciosa del viejo. Esta forma de entender la vejez, permite pensarla como una etapa de la vida, con limitaciones y potencialidades, en la cual la diversidad de situaciones vinculadas con el contexto social concreto, incide en el resultado.

Pero también es cierto que es una población vulnerable y que se necesitan políticas que impacten sobre la calidad de vida, y que protejan a los dependientes. Los cambios

demográficos y sociales inciden directamente en la capacidad de cuidado de las familias, quienes han sido históricamente las responsables de la atención de los dependientes, el déficit de cuidados que genera la capacidad disminuida de las familias implica la necesidad de encontrar respuestas colectivas.

Las soluciones que se han planteado hasta la actualidad ha sido dejar en manos de las personas y fundamentalmente de las mujeres, debiendo cubrir las necesidades de cuidado desde una diversidad de estrategias, que muchas veces dependen del mercado. Estas “soluciones” son parciales, onerosas y generalmente de mala calidad, pero sobre todo, no están pensadas desde la perspectiva de derechos.

Concepciones de Justicia

Las concepciones sobre lo que es bueno y justo han ido variando a través de la historia y en cada sociedad en particular. Esta discusión sobre lo que es “justo” ha acompañado la propia trayectoria de lo que se ha denominado “el periplo de la ciudadanía”. La dignidad es la base normativa que aseguraría la igualdad entre las personas, hay una relación entre ambas, si se toma a la persona como un fin en sí mismo, es así que del entramado surgen distintas posturas que buscan garantizar la realización efectiva de la dignidad.

Actualmente no se discute: hay una especie de consenso sobre la igualdad esencial entre los seres humanos y como éstos deben ser tratados y respetados. “El auto comprendernos como iguales se sustenta, a su vez, en una característica común que tenemos por nuestra condición de personas, y es que no tenemos precio o valor de cambio, sino que somos en sí mismo valiosos; nunca somos medios para algo más, sino fines en sí. Esto es lo que Kant denominaba dignidad” (Pereira, s/d) Lo que sí es terreno de debate es cuál es el modelo ideal de justicia.

Los pensadores de la antigua Grecia reconocían una justicia cósmica que ordenaba el universo, era un acto divino (Diké diosa de la Justicia) impuso un orden (Kósmos) sobre el caos. Esta concepción, estaba basada en un orden natural, donde lo justo es dar a cada uno “lo suyo”, entendido como un conjunto de bienes básicos (cuerpo, vida, conciencia) y también bienes materiales, sin los cuales no podría desarrollarse la vida de las personas. En “La República”, Platón establece una concepción filosófica de la justicia y para ello plantea la organización de un Estado ideal en el cual prevalezca la justicia, basado en el pensamiento de Sócrates: "Dar a cada quien lo suyo". Lo suyo es visto a la vez desde un sentido individual y otro social. En el primero se trata de someter nuestros instintos a la razón, mientras que en el segundo, se plantean la no mutua intervención entre los estamentos. La

justicia, en efecto, consiste en que cada hombre perteneciente a cada estamento haga lo que le corresponde.

Existe desde Aristóteles una distinción entre lo que se define como justicia distributiva y justicia retributiva. La primera sería la distribución justa de los beneficios y cargos entre un grupo de personas y la segunda es la administración justa del castigo. Aristóteles en su obra "La Política" plantea que el bien de la ciudad es la justicia, esto es el bienestar público. "La justicia, así entendida es la virtud perfecta. Es perfecta porque el que la posee puede practicar la virtud en relación a otro, y no sólo para sí mismo." (Aristóteles; 2007). La justicia como algo objetivo en relación a las personas y la idea de igualdad entre los iguales. "Lo justo distributivo, en efecto, se refiere a la distribución de las riquezas comunes, se hará según la razón que guarden entre si las aportaciones particulares". En definitiva "Lo justo coercitivo será, por tanto, el medio entre la pérdida y el provecho" (Aristóteles, 2007). Así en la Grecia antigua, sólo quienes eran propietarios (por pertenecerles esos atributos) fueron considerados hombres libres, ciudadanos, integrantes de la Polis. El surgimiento de la polis como estructura, dio lugar a un nuevo modelo de justicia, la "justicia política" dedicada a atribuir al Estado "lo suyo", lo que incluye bienes de uso común cuya distribución será políticamente dispuesta.

Como la idea de igualdad tiene diferentes interpretaciones se han conformado distintas respuestas sobre cuál es la concepción de justicia más apropiada para dar cuenta de ella. Se han planteado diferentes posturas, desde la igualdad de recursos, la de capacidades, de medios, de bienestar, de resultados y de oportunidades. Estos criterios de distribución justa reflejan otros tantos principios en épocas contemporáneas, fundamentalmente las concepciones sobre la convivencia social, unas basadas en la idea de libertad y otras basadas en la idea de igualdad (que da origen a las diferentes formas de liberalismo y socialismo).

La concepción liberal de Justicia, tiene como precursores las obras de Hobbes (1588-1579), Locke (1632-1704), Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823). A mediados del S. XVII, Hobbes asoció la idea de justicia a la de contrato social. La justicia no representa un hecho natural sino un derecho positivo. Su visión sobre el "estado de naturaleza" anterior a la organización social es la "guerra de todos contra todos". Plantea al derecho de naturaleza, como la libertad de utilizar el poder que cada uno tiene para garantizar la auto conservación. En la condición de estado de naturaleza todos los hombres son libres, y sin embargo viven en el perpetuo peligro de que acontezca una guerra de todos contra todos (bellum erga omnes). El pacto social surge de la necesidad de supeditar los apetitos naturales de los hombres a la razón y los intereses de seguridad.

En *Leviatán* (1651), Hobbes plantea el paso de la doctrina del derecho natural a la teoría del derecho como contrato social, desde el momento en que la sumisión por contrato de un pueblo al dominio de un soberano abre una posibilidad de paz, no es la verdad, sino el principio de autoridad (en tanto que sea garante de la paz) lo que constituye el fundamento del Derecho. A partir de este pacto cada uno cedía una cuota de sus derechos al conjunto del cual era parte. En la explicación de Hobbes cuando el hombre reconoce que no puede vivir en un estado de guerra continua, surge la ley de naturaleza, que limita al hombre a no realizar ningún acto que atente contra su vida o la de los otros. De esto se deriva la segunda ley de naturaleza, en la cual cada hombre renuncia o transfiere su derecho a un poder absoluto que le garantice el estado de paz. Así surge el contrato social hobbesiano.

Para Locke, el contrato social es un nexo entre el estado natural y la “sociedad política civil”, por lo tanto la justicia social derivada de ese contrato tiene como objeto proteger los derechos y salvaguardar las propiedades que ya poseían en estado de naturaleza (los derechos y libertades naturales: vida, libertad y propiedad). La justicia es la libertad contractual y su salvaguarda es función del Estado. A partir de estas propuestas es que se formulan las teorías del liberalismo económico clásico (Smith, Ricardo, Malthus) quienes reconocen un Estado que monopoliza la violencia y protege los derechos individuales. El hombre tiene “naturales inclinaciones” que lo llevan a establecer un orden tal que promueve el bien común a partir de la “mano invisible” del mercado. Desde esta perspectiva, el hombre es un “homo economicus”, dotado de racionalidad, con capacidad de autodeterminación, al cual el Estado debe garantizarle la búsqueda de su interés personal, su libertad de contratación y su propiedad privada en aras del bien común. Para esta postura el concepto de justicia, es la justa propiedad de las cosas, a través de la justa adquisición y transferencia. La intervención del Estado sólo será la de garantía de los derechos civiles y políticos y de la conservación de la paz social para el desarrollo del libre mercado.

El modelo marxista deriva de las críticas al modelo liberal. Marx (1808-1883) ataca la interpretación del liberalismo sobre los derechos civiles y políticos, planteando que éstos son cuestiones superestructurales, formales y que no deberían vincularlos con los derechos sociales y económicos (infraestructurales). Para Marx, los orígenes de la injusticia social son infraestructurales y tienen que ver con la apropiación de los medios de producción por parte de grupos o sectores privados de la sociedad. Por lo tanto la crítica al liberalismo está dada por que la injusticia no es circunstancial sino de esencia. El hombre del modelo liberal es un individuo y no un “hombre social”. Para esta propuesta el Estado debería asumir el monopolio de la producción, incluyendo bienes y servicios de los diferentes sistemas socio asistenciales (salud, educación, trabajo). Para el modelo marxista, la justicia depende de

cómo se estructuren las relaciones de producción y la propuesta es que cada uno trabaje desde su capacidad y reciba desde su necesidad.

El modelo utilitarista de justicia, por su parte, fue el promotor de los llamados “Estados de Bienestar”. Es una posición intermedia entre la postura liberal y la socialista, se puede decir que surge como un intento de frenar el avance de las teorías marxistas en las primeras décadas del siglo pasado. Basada en las ideas keynesianas sobre los derechos sociales, económicos y culturales, con una ética utilitaria que se apoya en políticas sociales que desplazan el eje de análisis de la esfera de la producción, a la esfera del consumo. La idea de bienestar ha sido adoptada por los economistas para hacer referencia a aquello que es básico para el desarrollo de una vida, diferenciándolo de los medios de todo lo que es instrumental. El concepto de bienestar es un tipo de medida que asigna valor a los recursos; éstos son valiosos y deseados en tanto que producen bienestar. La teoría utilitarista sostiene que la justicia en las distribuciones debe ser definida exclusivamente en términos de alguna función del bienestar individual.

El concepto de igualdad tiene fuerza normativa en la discusión contemporánea. Las diferentes interpretaciones de la igualdad refieren a distintas concepciones de equidad. Hay tantas versiones de equidad como propuestas de tratamiento igualitario, las que tendrán diferentes significaciones “que encarnan en otras tantas propuestas de justicia explicadas en última instancia por lo que se denomina la base de información que cada propuesta maneja” (Pereira, s/d). Las bases de información pueden dar cuenta sobre los problemas de justicia distributiva y ordenarlas de acuerdo a las que utilizan, dejando fuera lo que no es importante para cada teoría. Pueden ser desagregadas en dos partes: una que selecciona las “características personales pertinentes” y otra que plantea cómo deben ser combinadas esas características. Ejemplo de la primera son las libertades individuales, los recursos, los derechos, las oportunidades y los bienes primarios y de la segunda, la prioridad de los máximos, la igualdad de resultado, etc.

Las teorías de bienestar plantean evaluaciones de justicia en el espacio de satisfacción personal con el parámetro de la utilidad. La igualdad de bienestar plantea que se trata a las personas como iguales cuando se les distribuyen recursos hasta que ninguna otra transferencia pueda hacerlos más iguales desde el punto de vista del bienestar. Desde este enfoque, la idea de que las personas pueden ser iguales desde el ingreso pero no tienen por qué serlo desde la justicia distributiva. Un ejemplo de esto son los viejos con discapacidad, ya que con un mismo ingreso, no pueden satisfacer sus necesidades de forma igualitaria con quien no tiene estas características, debido al costo que conlleva la propia circunstancia vital. La idea de igualdad desde el ingreso se ve cuestionada ya no sólo por las distintas

expectativas, sino por las necesidades diferenciadas con la inclusión de la variable dependencia.

El concepto de bienestar es una medida que asigna valor a los recursos. Para la igualdad distributiva, los recursos cumplen su función de medios para alcanzar la igualdad, únicamente si se logra el bienestar. Hay tres tipos de propuestas de igualdad de bienestar: el bienestarismo, el consecuencialismo y el utilitarismo. El primero plantea cómo evaluar el estado de las cosas, y tal evaluación debe ser desde el bienestar. Para el segundo, las acciones deben ser elegidas sobre la base de las consecuencias y finalmente para el utilitarismo, se centran en las consecuencias, pero sobre el bienestar. La diferencia fundamental entre el bienestarismo y el utilitarismo es la suma total de utilidades.

Otro tipo de propuesta está dada por las teorías libertaristas. Estas toman como espacio para realizar evaluaciones de justicia el principio de la libertad negativa. Esto es, la no interferencia, restringe la posibilidad de que el Estado pueda interferir en el curso de acción que una persona decida tomar. Cualquier variante del libertarismo le atribuye a la persona el pleno derecho a la propiedad sobre sí misma. La propiedad de sí mismo, indica que alguien es legítimo propietario de un bien (que ha adquirido en una transacción voluntaria). La evaluación de justicia viene dada a través de las instituciones de la sociedad, y no va a depender de las consecuencias. Las teorías libertaristas rechazan el consecuencialismo y defienden los derechos humanos, pero al rechazar las consecuencias, los resultados son difíciles de evaluar. Se garantiza la libertad formal, pero no garantiza que se realicen estos derechos.

Las teorías de los medios consideran como forma de evaluar la justicia, un conjunto de medios como los son los recursos. El peso normativo está en los medios necesarios para “llevar adelante un plan de vida” y no en las preferencias de los individuos. La igualdad de medios se logra cuando la transferencia de recursos disponibles sea tal, que una ulterior iguale el conjunto de recursos que se poseen. Las dos propuestas más representativas de estas teorías son las de “justicia como equidad” de Rawls (1996) y la “igualdad de recursos” de Dworkin (1989)

La propuesta de Rawls supone a los sujetos como personas, es decir alguien que puede formar parte de la vida social y ejercer sus derechos: un ciudadano, “alguien que puede ser un ciudadano, esto es, un miembro normal y plenamente cooperante de la sociedad a lo largo del ciclo completo de su vida” (Rawls, 1996: 48). Las personas son concebidas como libres e iguales, y la base de esa igualdad está en sus facultades, las que son una capacidad para tener un sentido de la justicia y albergar concepciones del bien. La justicia

entendida como la capacidad de entender y actuar de acuerdo a una concepción pública de justicia que se define en términos equitativos de cooperación social. La concepción de “bien” es entendida como la de revisar, formar racionalmente una concepción de la propia ventaja, es decir lo que es valioso.

El autor parte de la idea de bienes primarios: estos son los medios necesarios para alcanzar los objetivos. Una persona moral podrá ser un ciudadano si cuenta con estos bienes. Los bienes primarios son de dos tipos: naturales (dotación natural: salud, talentos) y sociales (libertades básicas, acceso a posiciones sociales). Rawls, plantea que las instituciones sociales tienen incidencia sobre los bienes sociales. Su teoría da cuenta de la auto comprensión de las sociedades, y supone sujetos que son personas (toman parte de la vida social) y que ejercen y respetan los derechos.

La forma en que una sociedad asegure el control de estos bienes, devendrá en una distribución justa o no. Será justa si se orientan en base a los principios de justicia que habrán de ser elegidos en una situación hipotética definida como “posición original”. En este estado, las partes representan a los ciudadanos y son personas morales (por lo tanto libres e iguales). Tienen vedado el conocimiento de las circunstancias que pueden afectarles (y afectarles su elección), no saben su posición social, su sexo ni su concepción de bien, por tanto, la elección les conduce a asegurar todo lo que permita asegurar a alguien ser una persona moral una vez que saliese de esa situación. Los principios que elegirá garantizarán el ejercicio de las capacidades, por si al salir de la situación se estuviese en el peor escenario. Así se distribuirían los bienes sociales primarios y las libertades básicas, las oportunidades y ventajas económicas.

Las principales críticas que se realizan a esta postura tienen que ver con los menos aventajados, con los parámetros que utiliza Rawls para determinar quienes están peor, se mide en función de ingresos. Por lo que no se ven otras circunstancias que afectan a las personas y que son importantes en términos de justicia, como el género, la generación y la discapacidad, entre otros. Otra vertiente de la crítica y vinculada con la anterior, apunta al peso que tiene la posibilidad de comparación interpersonal, al reducir los bienes primarios a los sociales, ya que no mide más que ingreso. Otra crítica que se le realiza a esta postura tiene que ver con los límites a la desigualdad admitida. Algunas desigualdades son toleradas si contribuyen a mejorar la posición de los menos privilegiados, lo que habilita a un margen importante. Da lo mismo una diferencia grande que una pequeña, si en ambos casos se mejora la peor posición (sobre todo porque deja un margen de discrecionalidad al comportamiento personal).

La propuesta de Dworkin, (1993) tiene una intención igualitarista y propende a proveer arreglos institucionales para compensar a los que se encuentran en las situaciones más desfavorables. No existe merecimiento en tener una dotación natural debido a la suerte, por lo que no hay justicia en ello, ni pueden determinarse las diferencias con esta base. Por lo tanto, éstas deben neutralizarse. Para esta propuesta, hay dos mecanismos hipotéticos que deberán operar como guía para el diseño de las políticas públicas: el de subasta y el de mercado hipotético de seguros. Para Dworkin, esto hace indispensable que la igualdad deba ser evaluada a lo largo de la vida de las personas instalando mecanismos que puedan restablecerla. Para lograr esto plantea el diseño del “mercado hipotético de seguros”. Este mecanismo justifica la compensación de los afectados (contrarrestando la suerte y la dotación natural) distinguiendo lo que refiere a la persona y lo que refiere a las circunstancias. Lo que tiene que ver con la persona (preferencias, creencias) es su responsabilidad y no habilitaría a compensación alguna, pero aquello que queda por fuera de la persona, sus circunstancias, serían pasibles de ser compensadas favoreciendo a los más desventajosos y permitiéndoles llevar una vida digna.

El supuesto es que no se pueden transferir recursos personales, y por lo tanto no se puede compensar con recursos impersonales. Se pretende a partir de programas de transferencia de recursos, paliar la situación. Así, el mercado hipotético de seguros sería un agregado a la subasta, y permite a los participantes adquirir “pólizas de seguro” que protejan de riesgos (tanto accidentes como baja de ingresos) y que se logra a través del pago de primas. La igualdad de recursos entonces permite contrarrestar desigualdades ajenas a las decisiones de las personas. Las instituciones que intervienen en estos mecanismos son el mercado y el Estado y en la subasta, las cargas impositivas. Esta propuesta permite establecer compensaciones en, por ejemplo, el mundo del trabajo y la posibilidad de la discapacidad, porque impacta en una mayor sensibilidad a las diferencias interpersonales y tiene una distribución sensible a las decisiones de las personas. Aquí, puede verse la mayor dificultad de este modelo ya que supone sujetos razonables sin tener en cuenta que en la conformación de preferencias influyen el contexto cultural y el social, que genera diferentes preferencias adaptativas.

La igualdad de capacidades sostiene que el tratamiento igualitario se logra cuando la transferencia de recursos se utiliza para asegurar un conjunto de capacidades que permitan a las personas alcanzar lo que ellos consideran valioso. La teoría que trabaja este modelo es la de Amartya Sen (1995) y su propuesta del enfoque de las capacidades. Esta iniciativa intenta generar un marco normativo que permita una evaluación del bienestar de las personas. Al estar basada en las capacidades se enfoca en la libertad positiva, que es la

capacidad real de una persona de ser o de hacer algo, en vez de la libertad negativa, que se centra en la no interferencia, y pretende construir un criterio objetivo de bienestar. El concepto de “capacidad” es lo que le permite evaluar la igualdad. Supone colocar el énfasis en políticas distributivas desde los medios a lo que éstos significan para las personas, ya que depende del desarrollo de sus capacidades el poder transformar los mismos medios en diferentes logros. Para Sen, la vida se puede entender como un conjunto de logros (tener buena salud, participar, estar alimentado), en la medida que estos funcionamientos son constitutivos del estado de los sujetos, la evaluación del bienestar tendrá que tenerlos en cuenta. Las posiciones individuales deben ser evaluadas entonces, por la libertad que se tiene de elegir entre distintas formas de vida y no sobre los recursos que se poseen. La libertad está representada por la capacidad para conseguir combinaciones diferentes de funcionamiento. Esta propuesta intenta tener en cuenta la variabilidad entre las personas, y entiende la capacidad en cuanto a mínimos, ya que no todos los aspectos son importantes en términos de justicia

François Dubet (2011) plantea una crítica a la igualdad de oportunidades basada en un racconto histórico de lo que fueran las luchas del movimiento obrero y los avatares de la “cuestión social” y realiza una propuesta que privilegia el modelo de igualdad de posiciones. Una primera cuestión a plantearse es que la igualdad de posiciones “es un derecho derivado del trabajo” (Dubet; 2011:24), y que está dirigida a “desmercantilizar” el acceso a ciertos bienes. La igualación viene dada más que por el ingreso, por el acceso a determinados servicios (transporte público, servicios públicos, educación, etc.) que contribuyen a la superación progresiva de las inequidades sociales. La igualdad de posiciones (y la redistribución) remiten a una concepción que combina un sistema de clases y de conflictos de clases. No se plantea la igualdad social porque los individuos sean iguales sino porque “los trabajadores contribuyen a la producción de la riqueza y el bienestar colectivo, y por eso la sociedad les debe algo” (Dubet; 2011:25). Es necesario tanto reducir la desigualdad entre las posiciones sociales como que cada persona esté en un lugar aceptable y asegurado, aunque signifique una postura conservadora, plantea el autor. La igualdad de oportunidades “desenmascara las discriminaciones e injusticias escondidas detrás del orden de las posiciones” (Dubet; 2011:106). Desde el punto de vista de las minorías, el asegurar la posición excluye a una posición subordinada es decir, los prejuicios no pueden ser minimizados y esto genera desigualdades incluso intolerables.

Se puede plantear que al defender las propuestas de las posiciones, se mantienen los privilegios históricos (hombre blanco, occidental y calificado). Propender a limitar estas discriminaciones se hace indispensable por parte de las instituciones asegurando el acceso

a la justicia, el empleo, la educación y la salud. Bregar por la igualdad de posiciones “tiene como efecto debilitar la pareja formada por las diferencias y las desigualdades”. (Dubet; 2011; 108). Ambas posturas, pueden ser igualmente deseables, pero se debe priorizar a la hora de elaborar políticas públicas, establecer jerarquías para comprometer la acción política. En la actualidad, plantea el autor, hay una primacía de la propuesta de igualdad de oportunidades. Se prefiere el mérito, la libertad de empresa y la responsabilidad individual en un modelo que se apoya sobre una “competencia equitativa”, si bien denuncia discriminaciones inaceptables (que el modelo de posiciones “calla”).

La postura favorable a la propuesta de igualdad de posiciones se basa en dos motivos: 1- que invita a fortalecer la estructura social con su consecuente beneficio para los individuos, acrecienta la cohesión social al no comprometerse en una competencia que conlleve al triunfo social. Se crea un sistema de derechos y de obligaciones que lleva a enmarcar lo que se tiene en común, buscando la calidad de la vida social. Esto repercute en la autonomía de las personas “soy tanto más libre de actuar cuando menos me veo amenazado por desigualdades sociales demasiado grandes.” (Dubet; 2011: 116) y 2- se constituye en la mejor manera de realizar la igualdad de oportunidades. Al definirse las oportunidades como la posibilidad de elevarse en la estructura social (por el mérito), esto será más fácil de realizar si las posiciones no están tan separadas.

Modelos de atención y de políticas

Las políticas públicas son el conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar aquellas cuestiones que en un momento determinado, los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios, las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra a las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuados, en definitiva, los grados de desigualdad socialmente admitidos (Grassi; 2004, Hardy; 2001, Midaglia;2001)

Las políticas sociales son aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención, los problemas sociales, su objetivo es procurar la igualación de oportunidades y la eliminación de situaciones de dominación estables, maximizando la igualdad de oportunidades y minimizando las posibilidades de relaciones de dominación. Se puede decir que las políticas sociales son un proceso redistributivo de bienes y servicios que se definen por el criterio de asegurar a toda la población un mínimo de satisfacción de las necesidades básicas, con un principio de intencionalidad hacia la equidad, reconociendo que los sistemas sociales generan desigualdades (Herrera Gómez; 2003, Lahera;2004, Maingon;1992, Arriagada;2006, Gosta;1999,Aguierre;2005). Intervienen en ellas entre otros, el Estado, la

población, las decisiones, los recursos y los políticos de turno. Son acciones de impacto en la estructura, que son desarrolladas por el Estado en la medida que su alcance y sostenibilidad dependen de él, como agente con la suficiente capacidad y legitimidad como para asumir la responsabilidad y lograr el alcance a nivel del territorio de las naciones.

La historia de los países ha demostrado que esta configuración, aun siendo singular en cada caso, puede ser comprendida a partir de algunas características que conforman los modelos de protección social, en definitiva, las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas que tienen como objeto de intervención los problemas sociales y el objetivo de procurar la igualación de oportunidades y el proceso de redistribución de bienes y servicios. En la actualidad se asiste a procesos de reconversión productiva que cuestionan la pertinencia de los estados de bienestar en lo que tiene que ver con la sustentabilidad económica de los modelos así como con sus rendimientos.

Al ponerse en cuestión dichos modelos, surge como consecuencia nuevos parámetros de protección, cuya lógica es proporcionar programas focalizados dirigidos a sectores pobres y una propuesta política que apunta a una redistribución del poder estatal que se expresa en la creciente presencia de organismos internacionales y agencias de ayuda, reposicionando la función estatal en materia social. Las políticas sociales pueden ser vistas como la forma en que se gestiona el tipo de organización que la sociedad adopta y su finalidad en la gestión del desarrollo social tiene cuatro orientaciones: las demográficas, las de bienestar social, las laborales y las de integración social. Se puede definir como “la intervención en la realidad, mediante acciones que asignen recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza (Franco, 2001)

Las políticas sociales han ido variando a través de los años, siguiendo al modelo de desarrollo que el Estado iba adoptando. Desde la década del treinta y hasta la del setenta del siglo pasado, el Estado implementó prestaciones centralizadas de servicios de salud, educación y seguridad social de carácter universales. A partir de los setenta se comienza a transitar, también en el país, la denominada “crisis de los Estados de bienestar” conteste con la crisis del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones.

Se ha criticado al Uruguay “proteccionista” fundamentalmente a partir de la ineficiencia del Estado en la provisión de los servicios públicos. Las propuestas clientelistas, así como la presión de la ciudadanía por más y mejores servicios, generaron un tipo de respuesta burocrática y corporativa que incidió en la ineficiencia y generó una ruptura del consenso sobre los beneficios de un Estado intervencionista. Durante los años noventa del siglo

pasado primó una visión generalizada a partir del Consenso de Washington, que concebía a las políticas sociales desde la protección social y una visión de gerenciamiento que visualizaba a la protección social y al Estado de bienestar como un mecanismo que enlentecía el crecimiento económico y cuyo rol debería ser el sostén de la población que no lograban incluirse en la sociedad. Subyace en esa propuesta una justificación normativa que consiste en asegurar que los individuos de una sociedad alcancen el estándar de vida considerado básico en esa sociedad, para evitar situaciones de privación extrema.

La creación de un nuevo consenso sobre las formas de intervención del Estado apeló a la disminución de las acciones, sobre todo en aquellas áreas donde el mercado o la sociedad civil podrían actuar. La propuesta fue de un Estado en las funciones indelegables (Estado mínimo) y se pasa a una descentralización de funciones a partir de la privatización y tercerización. Aparecen en escena las políticas focalizadas hacia los grupos vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad y los viejos.

En el Uruguay, la atención a la dependencia en la vejez ha estado fuertemente sostenida en la familia y en la atención primaria a la salud. Ha sido un problema privado y sanitario. Esta situación ha conllevado a que la atención a las situaciones de vulnerabilidad, fragilidad y dependencia, esté claramente signada por la desigualdad. La atención que se recibe depende de las circunstancias, peripecias y capacidades de las familias y los individuos. Se recibirá una mejor atención a partir del mercado, o a partir de un costo personal en las familias, centrado fuertemente en las mujeres. La privatización del cuidado conlleva a costos económicos, relacionales, emocionales y psíquicos, tanto para quienes son cuidados, como para quienes cuidan. Las repuestas dadas por el Estado uruguayo han sido pocas, hay un único Hospital Centro Geriátrico en todo el país. La población que atiende es de la capital, dejando sin cobertura a los demás departamentos, por razones obvias de infraestructura y recursos.

El modelo médico al colocar el foco en el tratamiento y en la gestión de los problemas como si fueran enfermedades, sostiene que las soluciones están más dentro del individuo que de la sociedad, esto llevaría nuevamente al desentendimiento de la responsabilidad social sobre la dependencia. El Estado uruguayo ha actuado a lo largo del tiempo en la provisión de situaciones sociales a través de la provisión de bienes y servicios (Filgueira; 2006, Hernandez; 2000; Paredes; 2006 y 2008, Midaglia; 2001, Huenchuan; 1999, entre otros) articulados al mundo del trabajo. Las políticas pioneras en materia de vejez fueron las de seguridad social. Esta forma de provisión ha beneficiado históricamente a las “corporaciones y las clases medias y medias bajas que percibían ingresos generalmente de la función

pública y de las jubilaciones. Ello se complementó con un pilar básico del modelo que fue la prestación

Los Estados actuales tienen como rol específico y normativo cubrir ciertos riesgos contingentes que enfrentan las personas a lo largo de la vida. Esos riesgos son de distinta naturaleza y se dan en función del lugar específico donde las personas ubican su trayectoria vital y pueden vincularse al desempleo, la enfermedad, la discapacidad o asociarse al derecho a tener un retiro pago una vez alcanzada cierta edad. “Estamos ante un sistema de prestaciones que se podría calificar de dual, en el sentido de que conviven políticas que mantuvieron el universalismo clásico, aunque revisado, junto con nuevas políticas focalizadas dirigidas a los sectores pobres (Midaglia 2006)” (Perdomo:2009:60)

Reflexiones finales:

La justicia, como consenso en términos de dignidad humana, es difícil de cuestionar, lo que es materia de argumentación son las bases normativas que aseguren la igualdad. La propuesta de las capacidades de Sen, aporta a entender la necesidad de tener en cuenta la variabilidad entre las personas y la capacidad en cuanto a mínimos, pero no puede olvidarse, nos dice Dubet que no sólo es necesario reducir la desigualdad entre las posiciones sociales, como que cada persona esté en un lugar aceptable asegurado, porque eso brindaría a quienes están peor posicionados como los viejos con discapacidad, la posibilidad de respuesta a sus necesidades.

Es necesario profundizar en el conocimiento sobre el envejecimiento y la vejez, entendiendo que promover el envejecimiento exitoso, en el sentido de evitar las patologías que nos llevan a transitar una vejez dependiente, es parte del accionar en la vida cotidiana.. Ser “viejo” no es sinónimo de dependencia, ni de vulnerabilidad, pero también es cierto que debemos dar cuenta como sociedad que no hemos encontrado la clave para, cuando se aúnan la vejez y la dependencia, ofrecer las ayudas necesarias. La vejez asusta, la discapacidad aterra, la vulnerabilidad nos acerca a la fragilidad humana y la dependencia nos confronta éticamente ¿somos capaces como sociedad de abordar la dignidad humana sin romper con nuestros estereotipos?

El recorrido por las diferentes concepciones de justicia, da cuenta de lo que cada particular tiempo histórico ha entendido como “lo justo” y como cada sociedad ha concebido la construcción de la compleja condición de “persona”. No es lo mismo ser un discapacitado,

que una persona con discapacidad, y no es sólo una construcción del lenguaje, es una concepción de dignidad. Nombrar no es ingenuo.

En el contexto histórico los comportamientos sociodemográficos dan cuenta de una particular situación del país, que no se ha visto acompañada en su correlato por las políticas públicas. Se habla incluso de dos modelos de transición demográfica en el país, y sin embargo en torno a la vejez, se puede pensar en un imaginario social que permea los diferentes sectores. Si bien, se puede pensar en un modelo diferencial de apoyo, según los sectores, la responsabilidad del “cuidado”, de la dependencia ha sido en Uruguay, un problema “privado”. La dependencia no ha sido un “problema social”, sino un problema de las personas y de las familias. Se ha tratado a partir de las políticas públicas de cubrir algunos aspectos, aparece en los Estados la atención a la Seguridad Social y se promulgan leyes que van en el sentido de la protección de las personas en situación de vulnerabilidad. Pero lo que se debe atender, lo que se tiene que proteger es a las personas, que estando en situación de vulnerabilidad, tienen el derecho de ser protegidos, no importa su peripezia, ni si tiene familia o no, o las circunstancias de éstas.

Desde el advenimiento de los gobiernos de izquierda en nuestro país, se han instrumentado distintas políticas para combatir la pobreza extrema y particularmente para las personas mayores que no cuenten con los años de aportes previsionales suficientes (ya sea porque se encontraban fuera del sistema por voluntad propia, como así también muchas situaciones en las cuales se les realizaban las retenciones al trabajador que luego no eran volcadas al BPS) se estableció una pensión no contributiva para los mayores de 65 años. El requisito para incorporarse es el haber integrado una familia que cobró el plan de emergencia y la propuesta es que se irán incorporando paulatinamente el resto de los mayores de 65 años que demuestren la carencia. En este sentido, la asistencia a la vejez evita bajar la edad “legal” para ser beneficiario de la pensión a la vejez, lo cual implica discrecionalidad, al no ser un derecho, lo puede quitar el gobierno de turno.

Si se suma a la problemática de las políticas focales de trasfondo económico, la carencia de soportes sociales que “amortigüen” las dificultades que atraviesan los sujetos debido a la edad y sus consecuencias, no estaremos atendiendo la problemática de la vejez vulnerable. Es necesario construir un marco para el desarrollo de las potencialidades personales, es decir, potenciar la trayectoria vital de las personas, asegurando siempre el acceso al bienestar. En el cuidado a la dependencia, la familia ya se encuentra al máximo de su capacidad de cuidados. Es necesario trasladar la responsabilidad de la atención a la dependencia a la esfera pública y en mayor medida hacia la esfera social, basculando entre

lo sanitario y lo social, encontrando la forma de integrarlo en un sistema de cuidados. El planteamiento estatal del problema de la dependencia debería abordar el traslado de la responsabilidad desde la familia a la sociedad y de la atención desde lo médico a lo social, cuando éste sea el caso. No son las personas en situación de vulnerabilidad, dada por la dependencia quienes deben dividir sus necesidades entre lo social y lo sanitario, sino que la respuesta debe incluir a ambas, evitando el peregrinaje de las personas en busca de soluciones.

Se requieren enfoques integrales, que procuren la equidad asociando las acciones frente a los pobres con la reforma y reforzamiento de las instituciones de seguridad social. El riesgo a futuro es acentuar la segmentación de las instituciones sociales entre quienes estén asegurados y quienes son asistidos temporalmente y esto, con la posibilidad cierta de que una nueva decisión política los deje sin protección. Es necesario entonces una politización de estos temas, dejar al mercado la respuesta sobre la vejez con discapacidad, es dejarse permear por la lógica del capital y entender que las circunstancias de vida de las personas dependen de su “proyecto” y que la responsabilidad por el cuidado de los viejos con dependencia es un problema privado.

Una propuesta para “pensar” políticas públicas con respecto a la vejez necesitada de cuidados, debe incluir el fortalecimiento de la estructura social generando más cohesión social en torno a un sistema de derechos que impacte en la calidad de vida de esta población y su correlato en términos de autonomía. Apelar a la igualdad de oportunidades es deseable, para ello siguiendo a Dubet, es necesario que las posiciones no estén separadas. La recorrida por la trayectoria de las políticas sociales para la vejez en Uruguay, da cuenta de lo poco que esta problemática “importa” en términos de política pública. El diagnóstico existe, la problemática está instalada, las respuestas se hacen esperar.

Bibliografía

Arim R, et al (2009) "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión" Cepal división de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

Aristóteles (2007) : "La Política" ; <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/>

Aristóteles (1996) " El arte de la retórica" traducción de ignacio graveró, Buenos Aires: Eudeba

Cepal (2006) "Programas sociales y transferencias de ingresos" en: Uruguay serie políticas sociales No 146.

Dubet F. (2011) "Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades" Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Dworkin R. (1993) "Los derechos en serio" Madrid: Planeta Agostini.

Fraser N.(1997) "Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista" Bogotá: Siglo del Hombre.

Franco R. (1996) "Los paradigmas de la política social" Cepal Revista 58.

Franco R. (2001) "Temas de Trabajo Social: debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea", en: Equipo de Trabajo Social del ciclo básico (organización y compilación) Montevideo: DTS-FCS-UDELAR.

García S.; Rovira A.; Sammarco I. (coord) (2009) "Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento. Primer debate nacional sobre Políticas Sociales, envejecimiento y territorio", Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

García C. y Ribero, S. (1994) "Análisis de los procesos de comunicación e interacción Institucional. Estudios de Situación Hospital Piñeyro del Campo" en Revista de Trabajo Social, Año VII, N°13.

Hobbes, T. (1990) "El Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil" Mexico: Fondo de Cultura Económica

Honneth, A. (2007) "Reificación: Un estudio en la teoría del reconocimiento" Buenos Aires: Katz editores.

Honneth, A (2010) "Reconocimiento y menosprecio. sobre la fundamentación normativa de una teoría social" España: katz editores

Marx, K y Engels F. (1990) "Manifiesto del partido comunista" U.R.S.S: Editorial Progreso.

Marx, K. (1967) "El capital" España: siglo XXI.

Marx,K. (1968) "La ideología alemana" Montevideo: Ed. Pueblos Unidos

Midaglia C. y Antía F. (2007) "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social" Montevideo: Revista uruguaya de Ciencia Política – ICP.

Midaglia, C., et al(2006) "Las tercerizaciones de las prestaciones sociales: un debate político inconcluso" Montevideo: Informe de consultoría,Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Paredes, M. (2010) "Indicadores socio demográficos de envejecimiento y vejez en Uruguay: Una perspectiva comparada en el contexto latinoamericano" Montevideo: Lucida ediciones

Pereira G. (s/d) "Concepciones de justicia contemporáneas. Justicia y Equidad" Depto. de Filosofía de la práctica. Montevideo: UDELAR.

Pereira G. (2010) "Las voces de la igualdad. Bases para una teoría crítica de la justicia" Montevideo: Proteus.

Platón (1992) "La República". México: Editores mexicanos unidos.

Rawls J. (1996) "El liberalismo político" España: Ed. Critica.

Rawls j. (2002) "La justicia como equidad. Una reformulación" España: Ed. Paidós.