

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

# Asistencia Social y Matriz Neoliberal.

Melisa Campana.

Cita:

Melisa Campana (2015). *Asistencia Social y Matriz Neoliberal. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/863>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Debatir la Asistencia Social: una apuesta estratégica**

Melisa Campana. Docente de la Escuela de Trabajo Social (UNR). Investigadora Asistente CONICET. melisacampana@gmail.com

**Resumen:** A modo de “work in progress”, la ponencia se pregunta por el carácter estratégico de debatir públicamente el derecho a la asistencia social, en el marco de una disputa por el sentido de la protección social. Se comparten las primeras exploraciones sobre una cuestión polémica, con la intención de llamar la atención sobre las condiciones del debate sobre la AS, que no ha podido superar a lo largo de los siglos su posición marginal y asociada a la caridad, la beneficencia, la filantropía o el clientelismo. Asimismo, se analiza la tensión entre las dimensiones promocional y asistencial de las intervenciones del Estado en lo social, tomando como referente empírico la Secretaría de Promoción Social del Municipio de Rosario.

**Palabras claves:** asistencia – promoción – derecho

### **I. Introducción**

Lo que presento aquí se inscribe en un debate más amplio y aún incipiente en nuestro país sobre el *derecho a la asistencia social* y sobre el carácter estratégico del “rescate” de la AS de su histórico sesgo peyorativo y residual, en el marco de una disputa por el sentido de la protección social. Comparto las primeras exploraciones sobre una cuestión polémica, con la intención de llamar la atención sobre las condiciones del debate sobre la AS, que no ha podido superar a lo largo de los siglos su posición marginal y asociada a la caridad, la beneficencia, la filantropía o el clientelismo. Incluso la propia fobia del Trabajo Social hacia la dimensión asistencial de su intervención ha contribuido a retrasar la discusión de la AS como derecho en base a un modelo de servicio público universal.

Renegar de la asistencia, deslegitimarla como práctica válida y como campo de intervención, ha hecho muy difícil discutirla en clave de derechos, lo cual nos pondría en posición de analizar, al menos: el contenido de la asistencia (qué prestaciones ofrece, qué necesidades atiende, etc.); su estructura y organización dentro de la administración estatal (qué instancias estarán a cargo de su gestión, cuáles serán sus fuentes de financiamiento, etc.); la estructura, organización y gestión de

los servicios sociales (infraestructura, personal, normativas, etc.). Pensar la AS como derecho implica, ante todo, superar el *means testing* y luego clarificar los beneficios o prestaciones o servicios, a quién le competen, cómo y dónde se ofrecen, cómo se financian, cuáles son los criterios de acceso y permanencia, cuáles son los canales que garantizan su exigibilidad, etc.

Traducido al argumento desarrollado por Ana Arias -que enseguida ampliaré-, pensar la AS como derecho implica deslindar las dimensiones asistencial y promocional. Es esta última dimensión la que pone el acento en el sujeto asistido y en cómo modificarlo, transformarlo, moldearlo; a la sazón, dimensión promocional fogoneada por el discurso del desarrollo humano y la preponderancia de los aspectos no materiales de la pobreza.

Para mostrar la predominancia de la dimensión promocional tomaré como analizador la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario (en adelante, SPS), prestando atención a dos aspectos: su estructura programática y su estructura presupuestaria.

## **II. Asistencia y/o/ vs. Promoción**

Como bien ha mostrado mi colega Ana Arias (2012), históricamente el modelo de intervención sobre la pobreza en Argentina se ha construido en base a dos componentes centrales: la asistencia y la promoción social. Mientras la dimensión asistencial se asocia a la transferencia de recursos materiales (en especie o en dinero) y es definida como transitoria y paliativa, la dimensión promocional apunta a generar cambios a nivel de la subjetividad de los sujetos-objeto de las intervenciones y por ello se concentra en los aspectos “no materiales” de la pobreza.

En el caso del Municipio de Rosario es clara la preminencia de la dimensión promocional, lo que se observa en el diseño e implementación de políticas sociales pensadas más como espacio de resocialización que de compensación distributiva o de restitución de derechos. Profundizaré este punto en el próximo apartado.

Creo que, entre otros motivos, esa preminencia se ve reforzada por la hegemonía del discurso del Desarrollo Humano en nuestra región y en nuestro país. Considero que en el campo específico de la política social, la adhesión ganada en la última década por el *Human Development and Capability Approach* (HDCA) o Enfoque de Desarrollo Humano grafica la recomposición de la idea de los pobres como sujetos sin capacidades y el retorno a las interpretaciones desarrollistas que definían a los pobres a partir de despliegues culturales disfuncionales (Arias, 2011). No me

detendré en detalles sobre este enfoque, que ha sido ampliamente trabajado por Susana Murillo y Sonia Álvarez, por lo que doy por descontado que es por todxs conocido en esta Mesa.

Lo que Ana Arias (2012) ha denominado “modelo de asistencia y promoción” se funda en Argentina en la década del sesenta durante el desarrollismo, etapa en la que se instaura una forma institucional específica de tratamiento de la pobreza (Campana, 2011). Esta idea de promoción tendrá una fuerte impronta pedagógica y supondrá la posibilidad de modificación del sujeto y/o comunidad a ser “promovido”. La promoción no se propone una intervención reparadora sino transformadora, en el sentido de modificar características mentales y culturales de los sujetos. En consecuencia, los recursos no son respuestas, sino vehículos por medio de los cuales se puede lograr la transformación buscada. Como corolario, lo promocional se vincula a acciones que no impliquen recursos materiales, como por ejemplo el incentivo a estrategias de emprendimientos productivos, en contraposición a la entrega de bienes o de dinero. En síntesis, lo promocional supone “superar” la situación que lleva a depender de lo asistencial.

La asistencia queda, entonces, en un lugar denigrado, considerada como una acción provisoria hasta que los sujetos promocionen. Ya se sabe cuál ha sido, desde su nacimiento, el dilema central de la asistencia: o atender la mayor parte de las necesidades de los sectores pobres o de menores ingresos; o atender una parte de las necesidades de toda la población, independientemente de su posición en la estructura social. En otras palabras, o discutimos la capacidad protectora del Estado en relación a los derechos de toda la población, o la discutimos sólo en relación a los sectores pobres o de menores ingresos.

Pero, ¿discutimos poblaciones o prestaciones? En vez de centrar la discusión sobre los bienes y servicios a distribuir en el marco de la AS como política pública, la preocupación se ha enfocado históricamente en establecer quiénes son aquellxs consideradxs necesitadxs. Es decir que la AS se define más por la población de la que se ocupa que por el tipo de acción que realiza y en lugar de tener como objeto una parte de las necesidades de las personas, se ocupa de una parte de las necesidades de una parte de las personas (y si no hagamos el sencillo ejercicio de pensar una definición de AS que no incluya una referencia a los pobres, los excluidos, los vulnerables, etc.). Notaremos que esto es muy claro en el caso de la SPS en donde se reconoce que los pobres-vulnerables son los sujetos hacia los que se dirigen las intervenciones.

A esto se sobreimprime -como veremos más adelante- la escasez de presupuesto destinado a prestaciones asistenciales *strictu sensu*. Además, esas intervenciones se soportan en la asistencia

entienda como puntual, circunstancial, eventual, provisoria y como *medio* para acceder a políticas universales y, al mismo tiempo, como el acceso a recursos materiales que son sólo el punto de partida para futuras intervenciones de corte promocional, las cuales tendrían mayor status por sus potencialidades transformadoras de los sujetos-objeto de la intervención.

### **III. La Secretaría de Promoción Social: estructura programática**

La descripción detallada de cómo se organiza la SPS, qué objetivos tiene cada área, a qué población se orienta y qué prestaciones ofrece abonará mi afirmación acerca de la predominancia de la dimensión promocional sobre la asistencial en las intervenciones.

La SPS se divide en tres grandes Subsecretarías: de Acción Social, de Economía Social y de Recreación y Deportes. Dependen directamente del nivel central<sup>1</sup> la Dirección general de Administración Económica y Financiera, la Dirección General de Despacho, la Dirección de Gestión de Personal, la Dirección de Planificación y Desarrollo, la Dirección de Comunicación Social, la Dirección de Arquitectura y Servicios Generales, el Centro Informático Local, la Oficina de Compras, el Servicio de Orientación Ciudadana y la Dirección de Gestión Territorial.

Me interesa destacar estas dos últimas. La DGT se incorporó al organigrama en 2012, con el fin de mejorar y profundizar las intervenciones integradas e integrales en territorio y cuya tarea consiste en desarrollar acciones de coordinación y articulación interna e interjurisdiccional y de *fortalecimiento de la sociedad civil* en cada Distrito, con especial atención en aquellas zonas de *mayor vulnerabilidad social* (Proyecto de Presupuesto, 2013). La DGT absorbió la antigua Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad Alimentaria que, entre otras cosas, tiene a su cargo la administración de la Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC). La TUC es la modalidad que adquiere el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria en la Provincia de Santa Fe y su implementación se descentraliza al nivel municipal. Consiste en la acreditación de \$200.- mensuales en una tarjeta de débito, para la compra de determinados alimentos<sup>2</sup>, dentro del territorio provincial. Está destinado a personas mayores de 21 años *en situación de pobreza*, con hijxs (si están en edad escolar, se toma como criterio de prioridad), o que cuenten entre sus

---

<sup>1</sup> Decreto Municipal nro. 2123/2012.

<sup>2</sup> Alimentos permitidos: leche, yogurt, queso; huevos; carnes; frutas y verduras; cereales; legumbres; aceite, manteca, crema; azúcar, mermelada, miel, dulce de leche, polvo para preparar flanes y tortas; enlatados. Alimentos no permitidos: golosinas; pañales; bebidas alcohólicas; cigarrillos; productos para copetín; jugos envasados y gaseosas; artículos de limpieza; gas, carbón, querosén; artículos de perfumería; comidas y postres elaborados.

miembros a personas mayores de 70 años sin jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitadxs. Para acceder al beneficio, el/la solicitante debe presentarse con DNI en el Centro de Convivencia Barrial que le corresponda. Allí, para determinar si cumple con los criterios de acceso, el/la solicitante se entrevista con un profesional de Trabajo Social, quien completa el Registro Social, donde constarán sus datos y los de su grupo familiar.

También en 2012 se incorporó el Servicio de Orientación Ciudadana, destinado a canalizar la atención directa de la demanda de lxs ciudadanxs en *situación de vulnerabilidad social*; se ocupa de diagnosticar, categorizar y evaluar las distintas alternativas de intervención que se requieran<sup>3</sup>. En la práctica, opera como “filtro” de las demandas que efectivamente llegan a las distintas dependencias de la Subsecretaría de Acción Social (en adelante, SAS).

Por ser la encargada de las acciones asistenciales *strictu sensu*, me concentraré en la SAS, de la cual dependen la Dirección General de Infancias y Familias, la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes, la Dirección de Adultas y Adultos Mayores, y el Área de Diversidad Sexual.

La Dirección General de Infancias y Familias (en adelante, DGIyF) fue creada en 2010 con el objetivo de desarrollar y difundir la promoción, protección y restitución de los derechos de niñxs, adolescentes y sus familias. Su trabajo se organiza a través de Centros de Convivencia Barrial (CCB), que son lugares de anclaje de los equipos, conformados por una coordinación, un grupo de educadorxs, un/a promotor/a socio-productivo, un/a productor/a socio-alimentario y un/a trabajador/a social a cargo de conducir el abordaje familiar. Los CCB están distribuidos en los seis distritos municipales, en los barrios considerados de *mayor vulnerabilidad*. Priorizan el trabajo con niñxs, jóvenes y adultxs mayores, en especial: incorporación y permanencia en el sistema educativo formal de niñxs y jóvenes; inclusión digital para niñxs y jóvenes; inclusión socio-laboral para jóvenes; incorporación de adultxs mayores en actividades socio-educativas e inclusión en espacios deportivo-recreativos.

La DGIyF absorbió en 2012 el Programa de Asistencia e Intervención Directa (PAID)<sup>4</sup> - reconvirtiéndolo como Programa de Atención a Grupos Vulnerables- que desde 1999 concentraba los aspectos referidos a transferencia de bienes y/o subsidios. Pero en 2013 este Programa se

---

<sup>3</sup> Decreto Municipal nro. 2123/2012, Anexo II.

<sup>4</sup> El PAID ofrecía un conjunto de ayudas en especie o transferencias monetarias, para la obtención de las cuales era preciso presentar presupuestos, factura de compras de insumos, pasajes de transporte, informe social y certificado médico. De cualquier modo, la evaluación de las demandas era realizada por lxs profesionales “caso por caso” y en última instancia la decisión acerca del otorgamiento o no de una prestación quedaba en manos de la responsable máxima de la Dirección.

autonomizó y adquirió el estatuto de Dirección de Atención a Situaciones de Vulnerabilidad Social, que actualmente implementa los siguientes programas y prestaciones:

a) Intervención Social en la Vía Pública. Destinado a personas adultas en situación de calle. Consiste en el otorgamiento de alimentos, ropa y frazadas; asesoramiento, facilitación de trámites (legales, previsionales, etc.) y gestión del documento nacional de identidad; monitoreo del estado de salud; oferta de refugios transitorios.

b) Refugio. Destinado a varones de entre 18 y 60 años de edad en situación de vulnerabilidad contactados y derivados por personal de la SPS, la Guardia Urbana Municipal, el Sistema Integrado de Emergencia Sanitaria y miembros del Centro de Ex Soldados Combatientes en Malvinas. Consiste en el otorgamiento de alimento y cobijo nocturno así como un lugar donde asearse durante el invierno.

c) Emergencias. Destinado a personas y familias en situación de emergencia o catástrofe: damnificadxs por pérdida de vivienda, incendio, derrumbe y/o situación de calle.

d) Emprendimientos. Destinado a personas solas y grupos familiares cuyos ingresos sean insuficientes para iniciar o continuar un emprendimiento; personas solas y grupos familiares que se encuentren excludixs de programas asistenciales; y personas desocupadas. Consiste en el otorgamiento de subsidios por única vez para la compra de materiales, insumos o herramientas destinadas a comenzar o continuar un proyecto de micro-emprendimiento productivo.

Para acceder a esta oferta los requisitos formales consisten en la presentación de cierta documentación (como factura de compras de herramientas o insumos, pasajes de transporte, informe social). Sin embargo, una vez cumplimentados los requisitos, la evaluación es caso por caso, es decir que no hay criterios homogéneos formalizados sino que la decisión acerca del otorgamiento o no de una prestación queda en manos del/de la profesional que evalúa la situación y define, sin parámetros preestablecidos, si puede o no ser considerada como “de vulnerabilidad social”.

De hecho, en los fundamentos del PAGV<sup>5</sup> se afirma que prioriza las acciones dirigidas a la atención de *grupos vulnerables* y que apela a diversas estrategias de intervención -atención directa, acompañamiento, alojamiento e incorporación en Centros de Día, Hogares y Centros de Protección, seguimiento, asistencia alimentaria y financiera- en los “casos pertinentes”.

---

<sup>5</sup> Presupuesto Ejercicio 2015. Descripción de Programas. Secretaría de Promoción Social. Atención a Grupos Vulnerables.

Por su parte, la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes lleva a cabo las siguientes acciones de Educación e Inclusión:

a) Orientación laboral y vocacional:

\* Taller de Orientación Vocacional-Ocupacional. Destinado a jóvenes de entre 16 y 35 años de edad. Consiste en encuentros grupales para acompañar la elección de una carrera u ocupación.

\* Taller de herramientas laborales. Destinado a personas de entre 16 y 25 años de edad. Consiste en reuniones grupales para trabajar temas como: perfil laboral; Currículum Vitae; carta de presentación; circuitos formales e informales de búsqueda de empleo; avisos clasificados; agencias de empleo; consultoras; emprendimientos; Internet; presentación espontánea

b) Capacitación en oficios:

\* Programa “Nueva oportunidad”. Destinado a jóvenes de entre 16 y 30 años de edad en situación de *vulnerabilidad social*. Consiste en la realización de cursos de oficios y servicios. Los cursos se dictan a través de instituciones inscriptas en el Registro de Instituciones Capacitadoras (RIC) de la Dirección General de Empleo y versan sobre: electricidad; cocina; panificación; belleza; náutica; mecánica; metalúrgica; periodismo y foto social.

\* Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”<sup>6</sup>. Destinado a jóvenes entre 18 y 25 años en situación de *vulnerabilidad social*. Consiste en el dictado de talleres para optimizar herramientas de búsqueda de empleo y desarrollar habilidades de atención al cliente, ventas y telemarketing (Taller de Empleabilidad y Taller de Ventas Profesional).

c) Plan “Vuelvo a Estudiar”<sup>7</sup>. Destinado a jóvenes que se encontraban escolarizadxs pero que en el último año no cursaron estudios en ninguna institución provincial.

d) Inclusión digital. Destinado a jóvenes de entre 12 y 18 años. Consiste en el dictado de talleres gratuitos sobre: diseño gráfico; diseño computarizado de murales; redes sociales: blogs; periodismo digital; video animaciones 2 y 3D; producciones integrales de cine y video; fotografía.

Es evidente que todas las acciones se dirigen a mejorar los estándares de empleabilidad de lxs jóvenes, a través del supuesto desarrollo de sus capacidades o habilidades; en fin, a través de la puesta en valor de su capital humano.

---

<sup>6</sup> Se ejecuta desde 2013, en conjunto con el MTEySS de la Nación, que lo descentraliza a las provincias y éstas, a su vez, a los municipios.

<sup>7</sup> Se implementa en conjunto con el ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.



A su vez, la Dirección de Adultas y Adultos Mayores tiene como objetivos: mejorar la calidad de vida de lxs adultxs mayores; conservar y potenciar las capacidades existentes en lxs adultxs mayores para promover la autonomía y posibilitar la búsqueda de nuevas respuestas ante la vida; fomentar la participación e integración de lxs mayores, promoviendo su *autocuidado*, *autoestima* y *autogestión*.

Dentro de los denominados “abordajes sociales” de esta Dirección se encuentran:

a) Hogar de mayores. Destinado a adultos mayores varones en *situación de vulnerabilidad social*, que necesitan de asistencia y contención institucional para resolver situaciones de la vida diaria. Consiste en alojamiento, alimentación, vestimenta; atención médica y chequeo clínico diario; tratamientos médicos y odontológicos; asistencia psicológica; desarrollo de actividades recreativas individuales y grupales.

b) Centros de día. Destinados a personas mayores de 65 años *en situación de soledad y/o aislamiento*. Consiste en un servicio socio-recreativo para mayores autoválidos que promueve la autonomía y permanencia en su entorno familiar.

c) Servicio de atención de casos. Destinado a personas mayores de 65 años *en situación de vulnerabilidad social*. Consiste en orientación e intervención directa; asesoramiento y representación jurídica ante situaciones de vulneración de derechos (medidas de protección de personas, derecho habitacional, jubilaciones, exención de impuestos, etc.); y atención de casos de violencia.

Como en el caso de la juventud, las acciones dirigidas al sector poblacional mayor de 65 años y en situación de vulnerabilidad apuntan al autocuidado y la autogestión, también apelando al desarrollo de capacidades y habilidades, es decir, a los aspectos no materiales de la pobreza.

Por último, el Área de la Diversidad Sexual tiene por objetivo promover la igualdad y la no discriminación hacia lesbianas, gays, bisexuales y travestis, transexuales e intersex (LGBTI). Creada en 2006, fue el primer espacio institucional público de carácter ejecutivo a nivel local en Argentina, ocupado en esta problemática. Brinda servicios de: asesoría jurídica y psicológica; atención a las familias y el entorno; orientación educativa y pedagógica; inclusión laboral y educativa para LGBTI; campañas de sensibilización.

Como salta a la vista, una simple lectura de las normativas y organigrama de la SPS muestra que las personas “en situación de vulnerabilidad” o “de mayor vulnerabilidad” son los sujetos hacia

los que se dirigen las intervenciones. Sin embargo, aunque se identifica a las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad como receptores de las intervenciones, jamás se define qué se entiende por situación de vulnerabilidad ni se establecen criterios de acceso y permanencia a los servicios. Es decir que se presta más atención a la delimitación de poblaciones que a la clarificación de prestaciones...pero la demarcación poblacional según su “situación de vulnerabilidad” es de una abstracción tal que en la práctica sólo puede traducirse en discrecionalidad (en definitiva cuál es y cuál no es un “caso pertinente”).

Se afirma que el fin último de las acciones de la SPS es “fortalecer el entramado social” generando condiciones que permitirán: “*disminuir los niveles de conflicto social* tanto en el ámbito familiar como comunitario, de manera de prevenir situaciones de violencia interpersonal y vulneración de derechos (...); *mejorar el acceso* de los sectores más empobrecidos de la población a los servicios universales y a mejores condiciones de vida; *mejorar la empleabilidad* de los grupos con menores recursos; *consolidar las organizaciones propias de la comunidad* como ámbitos de participación efectiva no clientelar, protagonistas de un desarrollo local sostenible; favorecer la *articulación público-privada*”. Cuesta identificar la contribución de la SPS al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población, cuando todo el énfasis se deposita en los supuestos “aspectos no materiales” de la pobreza. Es más, ¿cuáles son los ejes de trabajo tendientes a lograr los mencionados objetivos?: “Propiciar el desarrollo integral de la primera y segunda infancia, fortaleciendo los espacios tanto socioeducativos y socioalimentarios (...) promover el movimiento, la socialización y la convivencia por medio de la recreación y el deporte (...) contribuir a la inclusión social de las Juventudes, habilitando en los diferentes territorios de la ciudad *trayectos de inclusión* con jóvenes en situación de vulnerabilidad potenciando el desarrollo de sus capacidades educativas, laborales, culturales y recreativas”. La expresión “trayectos de inclusión” supera todos los límites del eufemismo...

#### **IV. La Secretaría de Promoción Social: su estructura de financiamiento**

Considero que el Presupuesto es un indicador privilegiado de las prioridades y orientación de la política social y en este caso me servirá para observar la política asistencial del Municipio.

Tomando como punto de partida el año 2001, el presupuesto de la Administración Central Municipal se quintuplicó, pasando de casi \$278 millones a \$1135 millones para el año 2009. Para el año 2013, a su vez, casi volvió a duplicarse, llegando en 2014 a los \$4.913.247.670 y en 2015

a los \$7.185.652.389. Asimismo, el Gasto Social municipal<sup>8</sup>, asciende en la actualidad al alrededor del 55% del Presupuesto General (en términos absolutos, la asignación presupuestaria es de \$2.559.236.671)<sup>9</sup>.

A primera vista esto da la impresión de que la partida destinada a atender problemas sociales es relevante; pero si miramos la clasificación del presupuesto por Jurisdicciones o Dependencias<sup>10</sup>, se ve que la SPS se apropió, en media, del 8% de los recursos municipales en el decenio 2003-2013. En 2014 se le destinó el 5,2% del presupuesto general y en la proyección para 2015 el porcentaje permanece casi invariable, en 5,59%.

A su vez, analizando la distribución del gasto al interior de la SPS se observa que alrededor del 50% se destina al pago de Personal. La otra mitad se divide entre Bienes de Consumo, Servicios no Personales<sup>11</sup>, Bienes de Uso y Transferencias. Dentro de este último rubro encontramos: subsidios varios, aportes sociales y culturales a personas, subsidios para atención a emergencia sanitaria y alimentaria, transferencias a instituciones culturales y sociales sin fines de lucro y transferencias a personas. Sumados todos estos conceptos -que son los estrictamente “asistenciales”- alcanzan el 8,88% y el 10,05% del presupuesto de la SPS en 2014 y 2015, respectivamente, lo que representa apenas el 0,46% y 0,56% del Presupuesto General.

El presupuesto de la SPS también puede analizarse en base a su distribución según la Estructura Programática que describí en el apartado anterior. El ítem Conducción, Planificación y Administración se lleva el 11,68% (2014) y 10,41% (2015).

El Programa de Fortalecimiento a la Sociedad Civil tiene el 8,03% (2014) y 8,72% (2015). En su interior, los rubros asistencia y apoyo a ONG vinculadas a las infancias (o sea, subsidios en alimentación) suman el 8,36% (2014) y 3,69% (2015). El Programa de Desarrollo y Fortalecimiento a la Economía Social se lleva el 7,46% (2014) y 7% (2015).

---

<sup>8</sup> Dentro de la Administración Central, las Jurisdicciones cuyas acciones revisten una finalidad social incluyen las Secretarías de Salud Pública, Promoción Social, Cultura y Servicios Públicos y Medio Ambiente. Sumadas, conforman el denominado *Gasto Social*.

<sup>9</sup> Según el Proyecto de Presupuesto Municipal, 2014.

<sup>10</sup> Los gastos pueden clasificarse por objeto (refiere a la naturaleza del servicio o producto que se contrata o paga: personal permanente/temporario, alimentos, elementos de limpieza, alquileres), por finalidad (indica el destino identificando el área: Administración General, Sanidad, Servicios a la Comunidad, Promoción Cultural y Educativa, etc.) y por su carácter institucional (muestra las diferentes dependencias de la estructura organizativa del gobierno: Concejo Municipal, Tribunal Municipal de Cuentas, Departamento Ejecutivo, Secretaria de Salud Pública, Secretaria de Servicios Públicos, etc.).

<sup>11</sup> Alquileres, mantenimiento, servicios técnicos y profesionales, servicios comerciales y financieros, publicidad.

El PAGV cuenta con el 19,67% (2014) y 19,04% (2015). En su interior, los rubros asistencia alimentaria directa, asistencia alimentaria a niñxs, asistencia focalizada a personas, asistencia en seguimiento a personas en situación de vulnerabilidad, asistencia a adultxs mayores suman el 20% (2014) y 30% (2015), lo que representa el 4 y 6% del Presupuesto General.

Finalmente, el Programa de Promoción de Derechos recibe el 35,57% (2014) y 34,75% (2015). Aquí dentro, el ítem Inclusión Social de Jóvenes tiene el 3,78% (2014) y 2,87% (2015) -lo que representa el 0,06 y 0,17% del Presupuesto General-. El resto se destina a: capacitación en atención a adultxs mayores (\$1.053.701); actividades destinadas a adultxs mayores (\$4.965.774); desarrollo de actividades recreativas/deportivas (\$55.216.916); encuentro de jóvenes (\$773.952); difusión, capacitación y promoción de derechos de las infancias (\$918.764); promoción de derechos de lxs jóvenes (\$21.347.064); actividades socioeducativas para niñxs (\$45.704.363); centros integradores comunitarios -mantenimiento- (\$3.886.976); promoción de derechos de la población LGTBI (\$1.722.944).

Es decir que si la mitad del presupuesto se destina al pago de Personal, de la otra mitad la mayor parte (alrededor de un 75%) se asigna a acciones de promoción, fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, fortalecimiento de la economía social; mientras que el programa típicamente asistencial -el PAGV- recibe menos del 20% y a su vez sólo la mitad de eso va a transferencias y bienes de consumo.

Aún si lo viéramos en general, es por lo menos curioso que afirmar que “las políticas presupuestarias implementadas por la Secretaría de Promoción Social se proponen realizar una contribución directa y duradera para el mejoramiento de las condiciones de vida y las perspectivas de desarrollo de los grupos de *población más vulnerables* de la ciudad de Rosario”, cuando el Total de la suma de Transferencias y Bienes de Consumo alcanza el 4,55% (2014) y 6,19% (2015) de su presupuesto, lo que representa apenas algo más del 1% del Presupuesto General. Difícilmente se logre una contribución directa y duradera para el mejoramiento de las condiciones de vida con una asignación presupuestaria de exigua a inexistente<sup>12</sup>.

## **Reflexiones finales**

En el apartado sobre la SPS, el Presupuesto Municipal correspondiente al ejercicio 2014 consigna: “la *desigualdad social* sigue siendo la mayor debilidad de nuestros tiempos y, en este

---

<sup>12</sup> Presupuesto Municipal, Ejercicio 2014. Política Presupuestaria Secretaría de Promoción Social.

sentido, la Secretaría debe sostener el desarrollo de políticas públicas activas dirigidas a la población de *mayor vulnerabilidad social*. Políticas que se orientan a generar procesos de inclusión en niños, niñas, jóvenes, adultos y adultas mayores y sus familias, poniendo el acento en la *convivencia*, la *solidaridad*, el *mejoramiento de la calidad de vida* y de las *oportunidades* para el ejercicio pleno de sus derechos (...) puestos a coordinar las intervenciones dirigidas a tratar tanto las causas multidimensionales de los problemas sociales como sus consecuencias, se continuarán priorizando estrategias que articulen intervenciones asistenciales y de protección con aquellas que promuevan el *involucramiento activo* de la ciudadanía en la resolución de las mismas”.

No obstante, tanto desde el punto de vista de su estructura programática como presupuestaria, lo que claramente se prioriza son acciones promocionales dirigidas a los supuestos aspectos no materiales de la pobreza, con intervenciones orientadas a la transformación subjetiva de las poblaciones-objeto de las mismas.

El neoliberalismo nos dejó varios legados indelebles y uno de ellos es la instalación del “consenso sobre la pobreza”, es decir, de que el gasto social es para los pobres y debe dirigirse de manera focalizada a reducir la pobreza.

Frente a ello, me gustaría traer a colación dos ideas y dejarlas en puntos suspensivos para continuar discutiendo. Una es tributaria de Adriana Clemente (2011) cuando habla de “sedimentación de los progresos” y otra de Luciano Andrenacci cuando habla de “estrategias de atrincheramiento”. Creo que ambas nos invitan a pensar formas más contundentes de combate e interpelación a ese consenso sobre la pobreza; a imaginar otras herramientas, otras prácticas, que por lo menos habiliten la discusión -casi vedada en mi campo disciplinar- sobre la AS en clave de derecho.

Una implicancia clave de poner en estos términos el debate es preguntarse por la configuración de estatutos diferenciales de sujetos: los pobres carenciados sujetos-objeto de la asistencia pública por un lado y los ciudadanos/as plenos, por el otro. Restringida a la “ayuda a los pobres”, la AS no hace más que contribuir a esa construcción diferencial.

Otra implicancia sería reflexionar sobre los efectos que tienen en la estructura de las desigualdades tanto la naturaleza de las prestaciones sociales como los criterios de acceso a ellas, esto es, cómo el diseño y contenido de la política de AS puede incidir en los procesos de

integración-exclusión, habida cuenta de que son evidentes sus efectos sobre la estratificación social y la distribución de la desigualdad.

### **Referencias bibliográficas**

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. *Pobreza y desarrollo en América Latina*. UNSa, Salta, 2008.

ARIAS, A. *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para superar el modelo de asistencia y promoción*. Espacio, Buenos Aires, 2012.

ARIAS, A. “Formas de interpretación de la pobreza. Ensayo sobre la primera década del siglo”, en: ARIAS, A. y DILORETTO, M. *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina pos-neoliberal*. La Plata, UNLP, 2011. pp. 110-124.

CAMPANA, M. “La invención de la comunidad. El programa sanitarista para el Trabajo Social en la Argentina desarrollista”, en: *Revista Tendencias & Retos*, nro. 16. Universidad de La Salle, Bogotá, 2011. pp. 127-143.

CLEMENTE, A. “Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa”, en: *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. UBA, Bs. As., 2011. pp. 63-68.

MURILLO, S. *Colonizar el dolor*. CLACSO, Buenos Aires, 2008.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Presupuesto Municipal, Ejercicio 2014.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Presupuesto Municipal, Ejercicio 2015.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Decreto Municipal nro. 2123/2012.